

פרסום מיוחד

מתווה אסטרטגי לזירה הישראלית-פלסטינית

עמוס ידלין
אודי דקל
קים לביא

INSS

המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



אוניברסיטת תל אביב
UNIVERSITY OF TEL AVIV

מתווה אסטרטגי לזירה הישראלית-פלסטינית

עמוס ידלין
אודי דקל
קים לביא

המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שהוא מצא כראויים לתשומת הלב הציבורית, תוך שמירה על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את עמדות המכון, נאמניו או האישים והגופים התומכים בו.

מתווה אסטרטגי לזירה הישראלית-פלסטינית

עמוס ידלין
אודי דקל
קים לביא

אוגוסט 2018

פרסום מיוחד

A Strategic Framework for the Israeli-Palestinian Arena

Amos Yadlin

Udi Dekel

Kim Lavi

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור - חל"ץ)

חיים לבנון 40

ת.ד. 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il/he>

ISBN: 978-965-92670-3-3

כל הזכויות שמורות © אוגוסט 2018

עורך עברית: יואב תדמור

הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

עיצוב העטיפה: מיכל סמו קובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

תמונת השער: צילום אווירי, מתן ו-חבלה, משני צידי גדר ההפרדה, פברואר 2004.

הצילום: MENAHEM KAHANA/AFP/Getty Images

הקדמה

עמוס ידלין

לאחר יותר משבעים שנות קיומה, החזון הציוני של מדינת ישראל – כפי שעוגן במגילת העצמאות – איננו הולם את המציאות העכשווית שלה ועוד יותר מכך את המגמות העתידיות הנגזרות ממנה. **זו מציאות שבה "גולשת" ישראל אט אט ובהדרגה לקיבועה כמדינה אחת לשני עמים בין הים התיכון לנהר ירדן.** מדינה כזו בהכרח תחדל מלהיות יהודית או דמוקרטית, ולא תוכל לקיים שוויון מלא בין אזרחיה כאשר עם אחד נשלט על ידי האחר בניגוד לרצונו.

המכון למחקרי ביטחון לאומי, הרואה בהתדרדרות זו סכנה לעתיד מדינת ישראל, ערך מחקר יסודי במגוון רבדים ובחן שורה של אופציות לגיבוש מתווה מדיני-ביטחוני, אחראי ומציאותי שיאפשר היפרדות מדינית וטריטוריאלית מהפלסטינים. המסקנה המובהקת שנבעה ממחקר זה היא ההכרח בפנייה למתווה רב-מסלולי עם אופק ברור, שאיננו נכפה בגלל לחץ בינלאומי או בעקבות אירוע טקטי כזה או אחר, אלא **מבטא מדיניות שבמרכזה יוזמה ישראלית בלתי-תלויה לעיצוב נכון יותר של עתידה, תוך הקפדה על הפרמטרים החיוניים לשימור צביונה וביטחונה של ישראל לטווח הארוך.** לכאורה גם ישראל וגם הפלסטינים מחויבים (לפחות באופן מוצהר) מזה 25 שנים לפתרון שתי המדינות לשני העמים, שאמור להיות מושג במשא ומתן ולתת מענה מוסכם וסופי בהסדר קבע לכל סוגיות הליבה: גבולות, ירושלים, פליטים וביטחון. אולם הצדדים נכשלו בהגעה להסכם פעם אחר פעם, כאשר כישלון המשא ומתן שניהל מזכיר המדינה ג'ון קרי ב-2014 חשף פעם נוספת את הפערים ההולכים וגדלים בעמדות הצדדים בניסיון להגיע להסכם קבע. בקרב שני הצדדים מתגבשת הדעה כי הסכם קבע איננו אפשרי בשנים הקרובות. **המגמות הנוכחיות בדעת הקהל ובהנהגות בירושלים, רמאללה ועזה הולכות וסותמות את הגולל על פתרון כולל, מוסכם ויציב לסכסוך הישראלי-פלסטיני.** בישראל התבססה תפישה של "ניהול הסכסוך" מתוך הנחה חזקה כי הסיכונים בה נמוכים יותר ביחס לחתימה על הסכמים בפרמטרים

שאינם מקובלים על ישראל ומסכנים את ביטחונה. אף אם מדיניות זאת נכונה לטווח קצר, ברור כי בטווח הארוך שליטתה הממושכת של ישראל בעם הפלסטיני והעמקת ההתיישבות בלב השטח הפלסטיני מובילות לפגיעה קשה בצביונה היהודי, הדמוקרטי והמוסרי של המדינה.

המכון למחקרי ביטחון לאומי מציג במחקר שלפניכם מתווה פעולה לשיפור מצבה האסטרטגי של ישראל בזירה הישראלית-פלסטינית. זהו פרי עבודת מחקר מעמיקה ורב-ממדית, בה השתתפו חוקרות וחוקרי המכון, **לצד צוות היגוי חיצוני שכלל בכירים לשעבר בדרגים המדיני והצבאי, בעלי היכרות עמוקה עם הסביבה המדינית והביטחונית של ישראל** שעמדו במוקדי קבלת ההחלטות שלה בעשור האחרון. המתווה משקף את נחישותה של ישראל לחזור למדיניות פרו אקטיבית המשנה את הכיוון ואת המגמות הבעייתיות אליהן מתפתחת ישראל בטווח הארוך.

המתווה עוצב בעקבות מחקר השוואתי, שכלל בחינה וניתוח של חלופות מדיניות שונות ותרחישים עתידיים אפשריים, ותכליתו עיצוב מציאות אסטרטגית משופרת לישראל במגמת היפרדות מדינית, טריטוריאלית ואזרחית מהפלסטינים. **היעד ברור: בלימת ההתדרדרות בדרך למדינה אחת, ושימור יכולת הבחירה והגמישות הישראלית בין אופציות שונות בעתיד.**

המתווה מבוסס על הממצא המחקרי כי בדעת הקהל בישראל וברוב חלקיה של הקשת הפוליטית בישראל, רואים בחיוב את ההיפרדות מהפלסטינים, כמו גם על בחינה מעמיקה של עמדות הקהילה הבינלאומית וחלק ממדינות ערב. למתווה כזה יש סבירות לא מבוטלת לזכות בתמיכה – גם אם מסויגת – בקרב חלקים מהציבור וההנהגה הפלסטינית. אולם חשוב להדגיש כי **המתווה מאפשר לעצב מציאות אסטרטגית משופרת לישראל גם בהיעדר נכונות פלסטינית להגיע להסכמות ולהסדרים מדיניים**. בהקשר זה יש להדגיש שהמתווה אינו מציע פתרון מדיני כולל, ולכן אינו כולל פתרונות קבע לסוגיות הרגישות – ירושלים והר הבית, פליטים והתנחלויות – שגורלן ייקבע בהסכם כולל עתידי.

התפישה הביטחונית במתווה היא חסרת פשרות, מתוך הבנה שלא ביטחון אין פתרון שיחזיק מעמד. תפישת הביטחון נשענת על חופש פעולה מבצעי לצה"ל בכל השטח ממערב לירדן, תוך הפחתת החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית; השלמת גדר הביטחון; שליטה בלעדית בבקעת הירדן, במעברים, באתרים ובצירים אסטרטגיים; חיזוק שיתוף הפעולה עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים והעמקת התאום המבצעי עם המדינות השכנות – מצרים וירדן.

המתווה **מצביע על מספר מסלולים להגעה ליעד**, תוך דבקות בעיקרון מסדר לפיו כל העת מתבצעת התקדמות נחושה, שלא נעצרת במצב של סטטוס קוו אם אחת הדרכים נחסמת. המעבר בין המסלולים נעשה על פי הערכת מצב אסטרטגית, ומתוך

הבנה שלא נכון להשאיר בידי הפלסטינים את הטלת הווטו על זמותה העתידית של מדינת ישראל.

המתווה כולל צעדים המבצרים את האינטרסים הישראליים ומייצרים אופציות מדיניות וביטחוניות למקרה שפלסטינים יחזרו למשא ומתן, אך גם בהיעדר פריצת דרך מדינית – המתווה מייצב את ישראל ב"מצב עצירה" בטוח ויציב יותר. היישום מבוסס על שלביות ומודולריות, המאפשרים גמישות ובחירה בין מסלולי התקדמות, בהתאם לתנאים המדיניים המשתנים ומידת שיתוף הפעולה של הרשות הפלסטינית. המתווה מעגן את האינטרסים המדיניים, הביטחוניים והטריטוריאליים של ישראל, משפר את הלגיטימציה ומעמדה הבינלאומי והאזורי של ישראל, ותומך בחיזוק המשילות, הכלכלה והתשתיות הפלסטיניות.

בשנים הקרובות יש למדינת ישראל חלון הזדמנויות נדיר, בו נפגשים תנאים אסטרטגיים ומדיניים מיטביים המאפשרים להוביל תהליכים שישפרו מצבה הגיאוגרפוליטי. אנו רואים ביישום המתווה צו השעה והזדמנות לעצב את העתיד של מדינת ישראל ולבצר את החזון הציוני שבצלמו התעצבה ותמשיך בייעודה מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית, בעלת לגיטימציה פנימית ובינלאומית.

תקציר

על בסיס ההבנה שישראל עומדת כיום בפני מבוי סתום מדיני מסוכן גובש במכון למחקרי ביטחון לאומי מתווה פעולה מדיני-ביטחוני בסוגיה הפלסטינית שיש לו שתי מטרות: לשפר את מצבה האסטרטגי של ישראל ולמנוע הידרדרות במדרון לעבר מציאות של מדינה אחת. עיקרו של המתווה הזה הוא עיצוב מציאות משופרת, שתאפשר פתיחת אופציות בעתיד לסיומה של שליטת ישראל בפלסטינים ביהודה ושומרון, ולהבטחת רוב יהודי מוצק בישראל הדמוקרטית. במילים אחרות: מטרת המתווה היא להכשיר את התנאים למציאות דו-מדינית לשם **שמירה על ישראל דמוקרטית, יהודית, בטוחה ומוסרית.**

במסגרת התכנון האסטרטגי – שנעשה בעקבות מחקר ממושך ועל בסיס התובנות שעלו ממנו – נבחנו החלופות העיקריות הנידונות בשיח הציבורי והמקצועי, ונמצא כי החלופה היותר יציבה, שתאפשר לישראל להתמודד עם אתגרי העתיד בצורה הטובה ביותר, ותשמר את צביונה ואת האינטרסים הבסיסיים והביטחוניים שלה היא זו המקדמת היפרדות מדינית וטריטוריאלית מהפלסטינים לקראת מציאות של שתי מדינות לשני עמים.

לאור החסמים העומדים כיום בפני ישראל למימוש הסדר מלא עם הפלסטינים בהתאם לפרמטרים החיוניים לה, גובש מתווה הכולל צעדים התואמים את האינטרסים של ישראל ואשר יאפשר מבחר אופציות בעתיד – גם בהיעדר פרטנר פלסטיני להסדר קבע – כדי להתקדם למצב של היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית מהפלסטינים ויצירת יציבות אסטרטגית לאורך זמן. משם תוכל ישראל לפסוע – לפי ראות עיניה ובאופן מדורג וזהיר – בדרך לחלופות מדיניות נוספות. המתווה המוצע ינוהל בשאיפה להגיע על בסיסו להסכמות פנימיות בציבור הישראלי, להבנות עם הקהילה הבינלאומית, עם מדינות ערב הפרגמטיות ועם הפלסטינים עצמם, והוא משקף את נחישותה של ישראל לעצב בעצמה את עתידה. המתווה אינו מציע פתרון מדיני סופי, אלא דרך ליצירת מציאות אסטרטגית משופרת לישראל, שתאפשר לה לשמר את מירב האפשרויות בידיה.

העקרונות המרכזיים של המתווה המדיני-ביטחוני

יתרונן המרכזי של המתווה המוצג כאן הוא העיקרון המודולרי שמייצר גמישות רבה: הוא מאפשר לישראל לבחור כל הזמן בין דרכי פעולה חלופיות בהתאם לתנאים המשתנים בסביבתה האסטרטגית. אלה הם עיקריו:

1. **חיזוק רכיבי הביטחון** תוך הפחתת החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית, שמירה על חופש פעולה מבצעי בכל שטחי יהודה ושומרון מקו הירדן מערבה, שיתוף פעולה עם מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית (הרש"פ) – ככל שיעשו יותר, כך יפחית צה"ל את פעילותו המבצעית בשטח הפלסטיני.
2. **עיגון האינטרסים המדיניים, הביטחוניים והטריטוריאליים של ישראל** ביהודה ושומרון לקראת הסדרים עתידיים, כמו גם לשיפור מצבה האסטרטגי של ישראל בהיעדר התקדמות מדינית, דרך הבהרת כוונותיה לקידום היפרדות מדינית וטריטוריאלית מהפלסטינים וליצירת התנאים למציאות של שתי מדינות.
3. **חיזוק הלגיטימציה ומעמדה הבינלאומי והאזורי של ישראל** באמצעות שיתוף פעולה אזורי – ביטחוני, מדיני וכלכלי-תשתיתי.
4. **חיזוק התשתית, המשילות והכלכלה הפלסטינית**. לשם כך ייעשו פעולות הדרגתיות – בסיוע בינלאומי – לשיפור תפקודה ולהרחבת סמכויותיה של הרשות הפלסטינית. בין היתר יוקצו שטחים לפיתוח כלכלי ותשתיתי ולבניית בסיס למדינה פלסטינית שתוכל להיות בעתיד מתפקדת ועצמאית.
5. **אימוץ מדיניות בנייה דיפרנציאלית ביהודה ושומרון**. תימשך הבנייה בגושי ההתיישבות שבנוגע להישארותם בתחומי ישראל קיימת הסכמה ציבורית רחבה, ולעומת זאת תוקפא הבנייה בהתנחלויות מבודדות שמצויות בעומק השטח, ותבוטל תמיכת הממשלה בהרחבתן ובהתיישבות בהן. הסוגיה של פינוי יישובים תעלה רק בהקשר של הסדר קבע עם הפלסטינים.

צעדי המתווה

ישראל תצהיר על מחויבותה העקרונית לפתרון של שתי מדינות ותהיה מוכנה בכל עת להיכנס למשא ומתן ישיר על הסכם כולל. במקביל תתחיל ישראל ליישם את עקרונות המתווה בשטח כדי לקדם את ההיפרדות מהרשות הפלסטינית ולסיים את שליטתה ברוב האוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון. כדי להשיג תמיכה בינלאומית במתווה – ובכללה תמיכה ערבית – לא תוכל ישראל להסתפק בהבעת נכונות לקיים משא ומתן, אלא תידרש להציג פרמטרים להסדר. אם המשא ומתן יגיע למבוי סתום או ייכשל, תוכל ישראל להמשיך בקידום המתווה ולעצב מציאות מדינית, ביטחונית ואזרחית יציבה ומשופרת בעבורה לאורך זמן.

ישראל תפעל להשלים את גדר הביטחון, שתסמן גם את תוואי ההיפרדות ואת האינטרסים הטריטוריאליים של ישראל לעתיד, ותצהיר כי היא מקפידה את הבנייה בהתנחלויות המבודדות הנמצאות בעומק השטח הפלסטיני ממזרח לגדר. נוסף על כך תקבע ישראל שעד 20% משטח יהודה ושומרון הם אזור אינטרס ביטחוני (מרביתו בבקעת הירדן, כולל אתרים וצירים אסטרטגיים), אשר ישאר בשליטה ישראלית עד שתושג הסכמה על הסדרי ביטחון מספקים לישראל, ותקום ישות פלסטינית אחראית ומתפקדת.

לישראל יש אינטרס בקיומה של רשות פלסטינית מתפקדת, יציבה ומשתפת פעולה בהתקדמות באפיק מדיני לעבר פתרון. לכן תנקוט ישראל את הצעדים הבאים כדי לחזק את הרשות הפלסטינית:

1. ישראל תעביר לרשות הפלסטינית סמכויות ביטחוניות בשטח B, בדומה לאלה שבידה כיום בשטח A, כך שייוצר מרחב פלסטיני אחיד (A+B) שיהיה התשתית למדינה הפלסטינית העתידית ואולי אף יהפוך למדינה פלסטינית בגבולות זמניים. השטח הזה משתרע על קרוב ל-40% משטח יהודה ושומרון, ומתגוררים בו יותר מ-98% מהאוכלוסייה הפלסטינית.

2. **ישראל תקצה עד 25% משטחי יהודה ושומרון מתוך שטח C לפיתוח תשתיות ופריקטים כלכליים לעידוד הכלכלה הפלסטינית, ולהעברת שטחים מיושבים פלסטיניים שחרגו מגבולות אזור B לאזור C לשליטה פלסטינית. יוקדש מאמץ משולב עם הקהילה הבינלאומית להקמת מפעלי תעשייה ואנרגיה ירוקה, מיזמי תיירות והייטק, בנייה למגורים וכדומה. בשלב הראשון לא תעביר ישראל סמכויות ביטחוניות ותכנוניות לפלסטינים באזורי הפיתוח האלה, אך אלה יהיו "על המדף" ויועברו בהדרגה לרשות הפלסטינית.**

3. **במרחב הפלסטיני תהיה רציפות טריטוריאלית, ותוקם מערכת תחבורה רציפה מצפון הגדה ועד לדרומה, כך שיופחת החיכוך היומיומי בין צה"ל, המתיישבים היהודים והאוכלוסייה הפלסטינית, ויוסרו חסמים מהפיתוח הכלכלי הפלסטיני.**

4. **תושק תוכנית כלכלית שמטרתה בטווח הקצר היא לשפר את רמת החיים של הפלסטינים, ותכליתה לטווח הארוך היא לעודד עצמאות כלכלית פלסטינית שתאפשר היפרדות כלכלית מישראל. לקידום המטרה הזאת מומלץ להקים מנגנון בינלאומי ייעודי.**

הצעדים האלה יאפשרו לבנות תשתית לישות פלסטינית עצמאית על חלק משמעותי מהגדה המערבית (עד 65% מהשטח). באותו השלב תמשיך ישראל לשלוט בשאר השטח, בתוכו כ-10% יוגדרו כגושי התיישבות החיוניים לישראל בכל הסדר עתידי עם הפלסטינים.

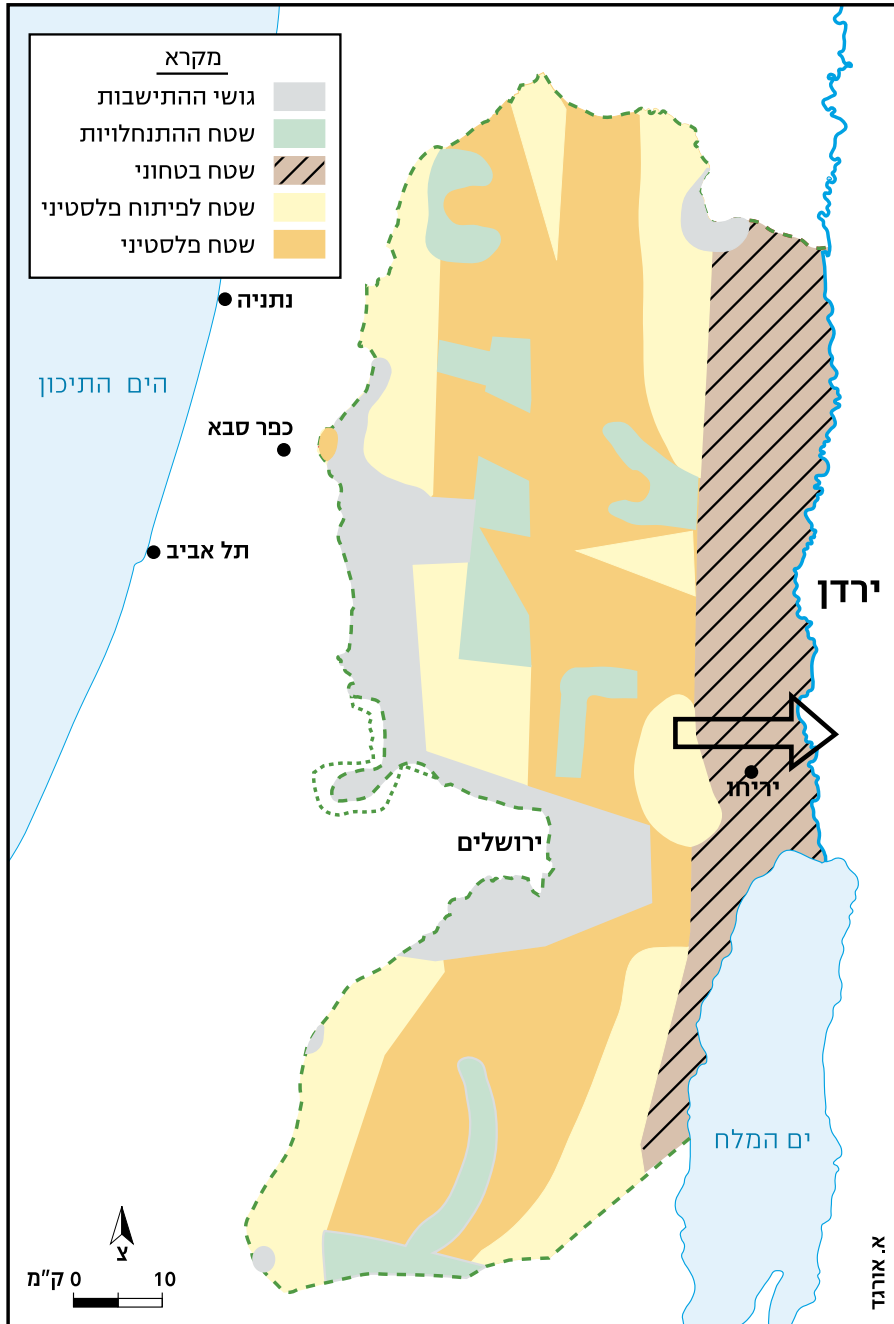
ישראל תחתור להכרה בינלאומית בצעדיה ותדרוש תמורות בינלאומיות, שהמרכזית שבהן היא התחייבות לתמוך במתווה גם במקרה של כישלון במסלול המשא ומתן הדו-צדדי. נוסף על כך על ישראל לדרוש חידוש של המחויבויות האמריקאיות כפי שנוסחו במכתב בוש לשרון (2004); הקמת מנגנון בינלאומי ייעודי לפיתוח הכלכלה הפלסטינית, להבטחת האפקטיביות שלה ולמניעת שחיתות; מחויבות של הרשות הפלסטינית למנוע טרור ואלימות; והכרה בסידורי הביטחון הדרושים לישראל. פתרון בעיית עזה אינו חלק מהמתווה המדיני ואינו תנאי לקידומו. בכל דרך, יש חשיבות לריכוז מאמץ בינלאומי לשיפור המצב ההומניטרי ברצועה ולשיקום תשתיותיה בתמורה להקמת מנגנון בינלאומי שיפעל להפסקת ההתעצמות הצבאית של החמאס ושל שאר גורמי הטרור. יש להתקדם בנושא הזה במקביל ליישום המתווה ביהודה ובשומרון וגם במנותק ממנו.¹

המציאות שתתהווה בשטח תיצור לישראל תשתית מדינית, פוליטית ובינלאומית נוחה יותר לקראת התקדמות עתידית במסלולים נוספים בהתאם לשיקוליה הביטחוניים והמדיניים: כיוון הסדרי מעבר עם הפלסטינים בכפוף לכלל ש"כל דבר שמוסכם מיושם" וזניחת התפיסה של "הכול או לא כלום"; הקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים ושינוי אופיו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני ממאבק לשחרור לאומי לסכסוך בין-מדינתי וניהול משא ומתן ישיר להשגת הסדר מדיני של שתי מדינות; ובמקרה של היעדר שיתוף פעולה פלסטיני מוחלט – קידום צעדי היפרדות עצמאיים בהתאם לאינטרסים של ישראל.

מחקר מעמיק ומתמשך של מגוון האפשרויות העומדות בפני ישראל הוביל למסקנה כי המתווה המוצע הוא האפשרי כיום; שומר על האינטרסים הישראליים – הביטחוניים וההתיישבותיים – ומאפשר גיוס של תמיכה בינלאומית ואזורית; אינו כולל פינוי יישובים בעתיד הקרוב ומאפשר מרחב גמישות מדיני לישראל. לכל הפחות, המתווה המוצע משפר משמעותית את המציאות הנוכחית: בולם את המגמות המסוכנות לישראל, המכונות בטעות "סטטוס קוו", ואשר למעשה הן מדרון המוביל לסיכונים לאומיים משמעותיים ובעיקר למציאות של מדינה אחת ללא יכולת להיפרד מהפלסטינים.

1 **משבר רצועת עזה: מענה לאתגר**, עורכים: ענת קורץ, אודי דקל, בנדטה ברטי, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, 2018.

המתווה המוצע - מפה סכמתית



תוכן העניינים

5	הקדמה
9	תקציר
17	מתודולוגיית המחקר
23	המרחב המדיני הנוכחי – בין צומת דרכים למבוי סתום
35	מתווה מדיני חדש לישראל
35	1. התכלית האסטרטגית: שימור האופציה של שתי מדינות ובניית מרחב אפשרויות לעתיד
37	2. הרכיבים העיקריים של המתווה
50	3. היתרונות וההזדמנויות במתווה
54	4. חולשות המתווה
57	יישום המתווה
57	1. יצירת תשתית מדינית לקידום המתווה
59	2. גיוס הזירה האזורית והבינלאומית
64	3. התנעת המתווה
65	סיכום
67	נספחים
69	נספח א' מיפוי החלופות המדיניות
91	נספח ב' ההשלכות המשפטיות של המתווה נוכח הסכמי הביניים ודוח הקוררטט (יולי 2016)
95	נספח ג' המדיניות כלפי חמאס ושיקום רצועת עזה
99	נספח ד' תוכנית לייצוב הכלכלה הפלסטינית
105	נספח ה' ישראל, מדינות ערב, ואשליית הנורמליזציה
115	נספח ו' מדד הביטחון הלאומי: מחקר דעת קהל 2017–2018

מתודולוגיית המחקר

כדי לגבש את המתווה המדיני המתאים ביותר לישראל להתמודדות עם האתגרים הפוליטיים והמדיניים הנוכחיים והעתידיים שגלומים בסכסוך עם הפלסטינים הוקם במכון למחקרי ביטחון לאומי צוות מחקר שפעל במשך כשנה במהלך 2017. צוות המחקר כלל בעלי מומחיות וניסיון בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני, חלקו השתתף באופן פעיל בעשורים האחרונים בסבבי המשא ומתן השונים עם הפלסטינים. כמו כן, פעלה ועדת היגוי של בכירים לשעבר בממשלה ובמערכת הביטחון, שהכווינה, בחנה והעירה על ממצאי המחקר והמלצותיו. המחקר התמקד בסוגיות הרלוונטיות על כל היבטיהן. בין היתר, נסקרו מחקרים והצעות של גופי מחקר שונים, נערכו מפגשים עם מומחים חיצוניים מתחומים רבים ומדיסציפלינות מגוונות, וכן נערכו פגישות עם בכירים מהתחום המדיני והביטחוני בישראל, ברשות הפלסטינית, בעולם הערבי, באירופה ובארצות-הברית.

הפרויקט כלל ארבעה שלבי עבודה: מיפוי ויצירה של בסיס ידע; מיפוי וגיבוש של חלופות להתקדמות לקראת מצבי הסיום הרצויים; בניית מודל בקרה לחלופות השונות; גיבוש מתווה מדיני. להלן תיאור השלבים.

1. מיפוי ויצירה של בסיס ידע

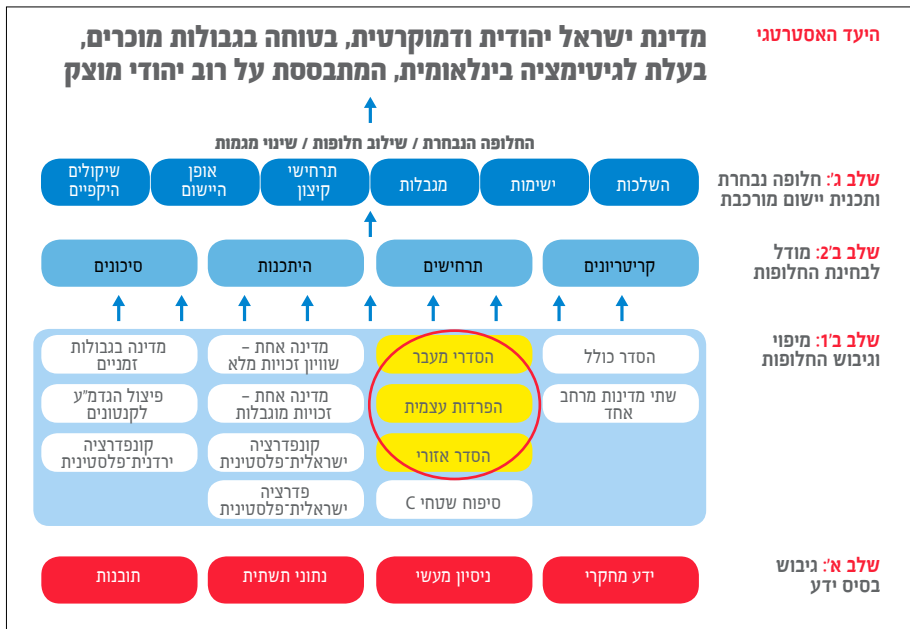
צוות המחקר מיפה את המידע הקיים בנושאים הרלוונטיים והשלים את החסר בסוגיות חיוניות הדרושות למחקר. במסגרת הזאת נבחנו, בין היתר, הנושאים הבאים: העמדות והפערים בין ישראל לפלסטינים כפי שנרשמו בסבבי המשא ומתן שהתקיימו עד כה, סידורי הביטחון החיוניים לישראל, הזווית המשפטית של הסכסוך, סקרי דעת קהל בקרב הציבורים הישראלי והפלסטיני, עמדותיהן של מדינות ערב כלפי הסכסוך ואפשרויות הנורמליזציה עם ישראל, עמדות הגורמים הבינלאומיים כלפי הסכסוך, החלופות המדיניות הרווחות והמקובלות בשיח הציבורי והמקצועי, התנאים המשתנים בשטח, מאפייני הכלכלה הפלסטינית, אפשרויות הפינוי מרצון של המתנחלים ופיצויים.

2. מיפוי וגיבוש של חלופות להתקדמות לקראת מצבי הסיום הרצויים

מופתה סדרה של חלופות מדיניות אפשריות להסדרת הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שסווגו על פי שלוש קטגוריות: מהלכים הסדריים, מהלכים מדיניים משלימים להסכם, ומהלכים עצמאיים. בסך הכול נבחנו 13 חלופות מדיניות.

מהלכים הסדריים – במסגרתם תעוגן החלופה המדינית בהסכם בין ישראל לגורם המייצג את הפלסטינים (אש"פ ו/או הרש"פ). בקטגוריה זו נבחנו חלופות הסדר כולל; הסדרי מעבר; מדינה אחת (הן עם זכויות שוות לכל אזרחיה והן ללא שוויון זכויות); מדינה פלסטינית בגבולות זמניים; שתי מדינות במרחב אחד ופדרציה ישראלית-פלסטינית. הסדרים משלימים להסכם – חלופות מדיניות שנמצאו רלוונטיות רק לאחר הגעה להסכם בין הצדדים. אלה כוללות הסדר אזורי; קונפדרציה ישראלית-פלסטינית; קונפדרציה ירדנית-פלסטינית.

מהלכים עצמאיים – כוללים חלופות שישראל יכולה לממש שלא במסגרת הסכמים אלא על פי החלטתה: היפרדות בתאום או עצמאית; סיפוח שטחי C; ביטול הרשות הפלסטינית ופיצול השליטה הפלסטינית לרמה המקומית של קנטונים. החלופות הללו מופו, אופיינו ונותחו. ניתן לקרוא את עיקרי הניתוח והמסקנות בנספח א'.



3. בניית מודל בקרה לחלופות השונות

בשלב שלאחר מכן גובשו קריטריונים להערכת החלופות השונות כדי שניתן יהיה לקבוע באופן שיטתי ובר-השוואה אילו מהן עונות במידה מיטבית על הצרכים, על האינטרסים ועל הדרישות של ישראל ומותאמות לתנאים המשתנים בסביבה האסטרטגית. אלה הם הקריטריונים שנבחנו:

- א. שימורה וחיזוקה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.
- ב. שימור וחיזוק היציבות והביטחון של ישראל.
- ג. חיזוק מעמדה האזורי של ישראל.
- ד. חיזוק מעמדה הבינלאומי של ישראל.
- ה. קיומה של ישות מדינתית פלסטינית מתפקדת שתוכל להיות "כתובת אחראית".
- ו. היכולת לכוון כללי משחק ברורים בין ישראל לבין הצד הפלסטיני.
- ז. מידת התלות של החלופה ביכולת הביצוע של הפלסטינים.
- ח. השפעה על סוגיית הפיצול בין הגדה המערבית לבין רצועת עזה.
- ט. היכולת לייצב את רצועת עזה.
- י. היתכנות יישומה של החלופה במערכת הפוליטית בישראל.
- יא. היתכנות יישומה של החלופה במערכת הפוליטית הפלסטינית.
- יב. מידת התלות של יישום החלופה בגורמים חיצוניים.
- יג. ההשפעות על כלכלת ישראל ועל ההזדמנות לשיתופי פעולה אזוריים.
- יד. ההשפעות על הכלכלה הפלסטינית.
- טו. מידת ההתאמה ל"עוגנים" (הסכמים) רשמיים קיימים.

כל אחת מהחלופות נבחנה לפי הקריטריונים האלה כדי לאמוד את מידת התאמתה לדרישות הבסיסיות של ישראל וגם כדי להכריע אילו מהן אינן רלוונטיות כלל על פי דרישות ישראל, והאם יש חלופות שעדיפות באופן מובהק על פני האחרות. מכיוון שלקריטריונים השונים יש חשיבות ומשקל שונים, הוחלט כי הקריטריון המרכזי הוא ההיתכנות, קרי יכולת המימוש, שהיא רכיב קריטי בקביעת הרלוונטיות. בהמשך בוצעה בדיקת רגישות באמצעות בחינת שרידותן ויציבותן של החלופות בהינתן סדרה של תרחישים עתידיים וגם נוכח אתגרים עתידיים אפשריים. בדיקת הרגישות כללה את התרחישים הבאים: הידרדרות ביטחונית בזירה הפלסטינית, אובדן משילות הרש"פ, היווצרותה של ישות פלסטינית עוינת, נוספת על עזה, קריסת עזה, פיוס פנים-פלסטיני, קריסה של מדינות באזור והחרפה של מגמות הכאוס האזוריות, מגמות הקצנה פנימיות בחברה הישראלית. להשלמת הניתוח בעזרת תרחישים עתידיים נבחנה גם השפעת החלופות על התפתחות התרחישים.

4. התכנסות לחלופות מובילות וגיבוש מתווה מדיני

נמצא שהחלופה שתביא למציאות היציבה והבטוחה ביותר, ושעונה על הייעוד שהוגדר בתחילת המחקר (שמירה על ישראל דמוקרטית, יהודית, בטוחה ומוסרית) בצורה המיטבית, היא חלופת פתרון שתי המדינות באמצעות הסדר כולל, אולם ההיתכנות להשגתה במציאות הנוכחית נמוכה. לפיכך, יש לפעול באמצעות חלופות אחרות, להן היתכנות רבה יותר, ושבוחרן לאפשר לישראל להתמודד עם אתגרי העתיד ולשמר את צביונה ואת האינטרסים הבסיסיים והביטחוניים שלה. אלה הן החלופות אשר תקדמנה מהר ככל האפשר ובאופן המשמעותי ביותר את התנאים להפרדות וליצירת מציאות של שתי מדינות לשני עמים. עם זאת, הצלחתן של חלופות אלה אינה מותנית רק בפעולותיה של ישראל אלא גם בכך שתתקיים ישות פלסטינית יציבה, מתפקדת ואחראית שמחויבת למציאות החדשה.

כלומר, כיוון שההיתכנות להצלחתה של חלופת הסדר כולל במציאות הנוכחית נמוכה, יש לפעול באמצעות חלופות אחרות, להן היתכנות הצלחה רבה יותר, ובמרכזן קידום הפרדות מהפלסטינים, יצירת תנאים שיביאו לשיפור המציאות בטווח הקרוב¹ בינוני, חיזוק הרשות הפלסטינית, והתקדמות בעתיד לעבר הסדר המבוסס על שתי מדינות לשני עמים.

לאור החסמים הניצבים כיום בפני ישראל למימוש הסדר עם הפלסטינים בפרמטרים המקובלים עליה, התמקד צוות המחקר בגיבוש מתווה ההפרדות המדיני, טריטוריאלי ודמוגרפי מהפלסטינים, שיהיה בסיס איתן לקידום חלופות שונות בעתיד, כולל מימוש היעד של "שתי מדינות לשני עמים" השוכנות זו לצד זו בשלום ובביטחון. במתווה הזה משולבים האלמנטים המרכזיים והמשמעותיים ביותר ממגוון החלופות המדיניות המובילות שצוינו קודם לכן: הסדרי מעבר, צעדים המבוססים על הבנות בין הצדדים, צעדים ישראליים עצמאיים, הסדר אזורי והמשך החתירה להסדר כולל. עיקרי המתווה – הכולל מרכיבים ביטחוניים, מדיניים, פוליטיים, כלכליים ותשתיתיים – מפורטים בחיבור הזה, ותכליתם היא לקדם צעדי הפרדות בד בבד עם היתכנות של פתרון שתי המדינות, ובניית הבסיס הראוי לרשות פלסטינית אחראית, יציבה ומתפקדת.

כיוון שההיתכנות להצלחתה של חלופת הסדר כולל במציאות הנוכחית נמוכה, יש לפעול באמצעות חלופות אחרות, להן היתכנות הצלחה רבה יותר, ובמרכזן קידום הפרדות מהפלסטינים, חיזוק הרשות הפלסטינית, והתקדמות בעתיד לעבר הסדר המבוסס על שתי מדינות לשני עמים.

יש לציין שבחיבור הישראלי קיים קונסנזוס בנוגע לצורך להיפרד מהפלסטינים בכל התחומים והממדים האפשריים (הגם שבטווח הקצר לפחות, התלות הכלכלית של הפלסטינים בישראל והצורך לשמר את חופש הפעולה

הביטחוני בכל השטח הם גורמים שלא ניתן להתעלם מהם)². כשנבחנו במהלך המחקר תרחישים עתידיים בזירה הפלסטינית, עלה הצורך החיוני ברשות פלסטינית אחראית, יציבה ומתפקדת שתהיה פרטנר חיובי לקידום הסדרים ולבניית מציאות יציבה של שתי מדינות לשני עמים. לפיכך פרק נרחב במתווה מוקדש לדרכים לחזק את הרשות הפלסטינית ולעודדה לשתף פעולה ליישום המתווה.

נושא נוסף שנדון בעת בחינת החלופות והתרחישים היה התהליכים האזוריים שמתרחשים בעת הנוכחית, ואשר נראה כי הם משפרים את היכולת לגייס את תמיכתן של מדינות ערב הסוניות הפרגמטיות לקידום הסדרים בין ישראל לפלסטינים ואף לקדם יחסים רשמיים בין לבין ישראל. עם זאת, בקרב החברים בצוות המחקר רווחה ההערכה שאותן המדינות ישתפו פעולה עם יישום המתווה המוצע רק בעבור תמורות משמעותיות שתיתן ישראל לפלסטינים. לכן, ומשום שהתנאים האזוריים עלולים להשתנות לרעה, נכון תעשה ישראל אם תקדם הזדמנויות בהקשר הזה באמצעות יוזמות בזירה הפלסטינית – יוזמות שישקפו כוונה לקדם את המתווה המוצע על כל שלביו והיבטיו.

המרחב המדיני הנוכחי - בין צומת דרכים למבוי סתום

השיח הציבורי והפוליטי המתנהל כיום בישראל בנוגע לעתיד הסכסוך הישראלי-פלסטיני מבוסס על מסגרת תפיסתית ועל מערכת מושגית שהתעצבה בשני העשורים האחרונים: בין חתירה לפתרון הסכסוך באמצעות משא ומתן להסדר קבע על בסיס העיקרון של שתי מדינות לשני עמים בתווך שבין הירדן לים התיכון, לבין המשך ניהול הסכסוך כפי שנעשה מאז 1967, שעיקרו שימור חופש הפעולה הביטחוני הקיים, בד בבד עם עיצוב המציאות באמצעות קביעת עובדות בשטח בהתאם למדיניות הממשלה המכהנת. באחרונה נשמעים יותר ויותר קולות המבשרים על מותו של פתרון שתי המדינות. להשקפה הזאת שותפים הן מי שמתנגדים לחלוקת הארץ ושואפים לסכל את הפתרון של שתי מדינות והן מי שדוגלים במשא ומתן להסדר, אך איבדו את התקווה שניתן יהיה להגיע למצב סיום שבו שתי מדינות - ישראל ופלסטין - מתקיימות זו לצד זו בשלום ובביטחון. בתוך כך, גוברים קולות בחלקיהם הקיצוניים של הימין והשמאל הישראליים כאחד, הקוראים לכוון מדינה אחת על כל שטחי ישראל ויהודה ושומרון, אך אלה נבדלים ביניהם בעיקר ביחס לראייתם והעדפתם את אופי השלטון המשותף והמעמד האזרחי שיהיה לפלסטינים במתאר זה. בתווך שבין הפתרון של שתי מדינות לפתרון של מדינה אחת עולים רעיונות שונים לשינוי המצב שהתקבע בשטח בשנים האחרונות בניסיון לעקוף את בעיות הליבה: השליטה בעם אחר, גורל ההתנחלויות במסגרת הסדר, פתרון בעיית הפליטים הפלסטינים ועתידה של ירושלים.

שתי החלופות המרכזיות השולטות כיום בשיח הציבורי - מבטאות הן את צומת הדרכים המדיני והן את המבוי הסתום שבו נמצאת כיום ישראל: בחירה בין פרדיגמת משא ומתן להסדר קבע - פרדיגמה שנכשלה עד כה ואיבדה את אמונו של רוב הציבור - לבין הסתגלות למציאות שמובילה בהדרגה למדינה אחת, ללא יכולת להפריד בין העמים, שמהווה סיכון חמור לאופיה היהודי והדמוקרטי של ישראל.



הפרדיגמה שנכשלה: משא ומתן על הסדר קבע

פרדיגמת המשא ומתן על הסכם קבע – בניסיון להגיע לפתרון של שתי מדינות וליחסי שלום בין ישראל לפלסטינים – שלטה לכאורה במדיניות של ישראל בעשרים השנים שלאחר הסכמי אוסלו, אך עד כה כשלו כל הניסיונות לתרגמה מעיקרון למעשה ולהישג מדיני היסטורי. החסמים העיקריים שמנעו את הצלחתו של משא ומתן להסכם עד כה הם: פערים שאינם ניתנים לגישור בסוגיות הליבה – פערים שהתבהרו והתחדדו במהלך השיחות, אובדן האמון בין הצדדים, הניסיון לפתור וליישב את כל הבעיות ואת כל המחלוקות באבחה אחת במסגרת הסכם קבע כולל, השתנות הסביבה האסטרטגית והפוליטית בשני המחנות – הישראלי והפלסטיני. להלן פירוט חלק מהפערים והקביעות שהיוו חסם ליכולת הגישור בין הצדדים בסוגיות הליבה:

גבולות וטריטוריה

עמדת ישראל כפי שהוצגה בסבבי המשא ומתן הייתה כי קווי '67 (כפי שישראל פירשה גבולות אלה בהתייחס להחלטות 242 ו-338 של מועצת הביטחון) אינם בני הגנה וכי המצב שנוצר בשטח מאז '67 – דהיינו גושי ההתיישבות שהוקמו – צריך להיות מובא בחשבון בעת שישורטט קו הגבול העתידי בין שתי המדינות. לעומת זאת, הפלסטינים טענו כי נכונותם להסתפק במדינה שתכלול רק את הגדה המערבית ואת רצועת עזה (בגבולות '67) היא וויתור גדול וכואב שלהם על מרבית שטחי מולדתם, לטענתם מדינת ישראל (בגבולות '67) משתרעת על 78% מפלסטין ההיסטורית. לכן על פי תפיסתם גבולות '67 הם לא רק נקודת הפתיחה למשא ומתן אלא גם בשאיפה נקודת הסיום המינימלית. מבחינת הפלסטינים הם אינם יכולים להתגמש בסוגיה הזאת, אך כן תיתכן הסכמה על חלופי שטחים (Swaps) בהיקף מינימלי, בתנאי שתמורת כל שטח שעליו יוותרו בגדה המערבית הם יקבלו מישראל שטח שווה בגודל ובאיכותו. אף שישראל מסכימה בסבבי המשא ומתן כי השטחים שנכבשו ביוני '67 הם הבסיס לחישוב שטחה של המדינה הפלסטינית העתידית, הצדדים מתקשים להסכים על ההיקף והיחס בכמות ובאיכות של חלופי השטחים.

ביטחון

התפיסה הישראלית גורסת כי הביטחון חיוני לכינון ולביסוס יחסי שלום, ולאורך השנים דרשה ישראל סידורי ביטחון שיבטיחו אי־פגיעה בביטחונה ביחס למצב הנתון, ומענה למגוון איומים נוכחיים ועתידיים. לעומת זאת, על פי התפיסה של הפלסטינים, השלום הוא האמצעי העיקרי להבטחת הביטחון. הפלסטינים אומנם מכירים בצרכי הביטחון של ישראל, אך לא על חשבון פגיעה בריבונותם המלאה ביבשה, באוויר ובים, למעט נכונות לקיומה של מדינה פלסטינית מפורזת מיכולות צבאיות המאיימות על ישראל. ישראל מצידה, אינה מוכנה להתקדם להסדר שיש בו בראייתה סיכון להרע את מצבה הביטחוני.

כיום אומנם מוטלות על צה"ל מגבלות מסוימות בעקבות הסכמי אוסלו - כמו הגבלת הכניסה לשטחי A - אך אלה אינן מונעות ממנו לפעול בחופשיות בכל שטחי יהודה ושומרון, כולל בעומק המרכזים העירוניים הפלסטיניים. צה"ל אכן מנצל את חופש הפעולה שיש לו כדי לממש את התפיסה המבצעית של מערכה רצופה ומתמשכת נגד הטרור - תשתיותיו, ארגונו ופעיליו. בשנים האחרונות חוזר ראש הממשלה בנימין נתניהו על דרישת ישראל לחופש פעולה ביטחוני בשטח הפלסטיני - גם אם תיכון מדינה פלסטינית עצמאית. הדרישה הזאת אינה סבירה בעיני הפלסטינים משום שמשמעותה היא היעדר ריבונות מלאה למדינתם.

הסוגיה של שיבת הפליטים הפלסטינים וההכרה בישראל כבית הלאומי של העם היהודי

בעבור אש"ף, המייצג הן את האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת בשטחים והן את הפזורה הפלסטינית, אי־הכרה בזכותם של הפליטים הפלסטינים לשוב למקומות שבהם התגוררו לפני 1948 פירושה אובדן חלום השיבה שמצוי בלב הנרטיב הלאומי הפלסטיני. מחמוד עבאס, כנשיא הרשות הפלסטינית וגם כיושב ראש אש"ף, טוען שאין בסמכותו לוותר על זכות השיבה, שכן מדובר בזכות שנתונה בידי כל פליט פלסטיני. לכן אין הוא יכול להסכים לדרישה של ישראל שהפלסטינים יכירו בהיותה הבית הלאומי של העם היהודי, כמו שמדינת פלסטין העתידית תהיה הבית הלאומי של העם הפלסטיני. משמעותה של הסכמה כזאת היא ויתור בפועל על זכות השיבה לפלסטין ההיסטורית והסתפקות במימושה בתחומי המדינה הפלסטינית בלבד. מנגד, ישראל רואה בדרישה שלה אמצעי לשמור על זהותה ועל ייחודיותה: מדינה יהודית ודמוקרטית. הכרה בזכות השיבה של הפליטים הפלסטינים - ובוודאי שמימוש הזכות הזאת - משמעותן שישראל תחדל למעשה להיות הבית הלאומי של העם היהודי. על רקע גל הפליטים מהמזרח התיכון ומאפריקה ששוטף את אירופה בשנים האחרונות בעקבות מלחמות, זעזועים פוליטיים ומצוקה כלכלית נראה שהפלסטינים

מבינים כי אין היתכנות למימוש דרישתם לשיבת מספר משמעותי של פליטים לשטח ישראל, אם כי הם עדיין אינם מוכנים לוותר רשמית על הדרישה הזאת. ישנה הסכמה רחבה בישראל נגד רעיון השיבה של פליטים פלסטיניים לישראל ומימושו.

ירושלים

לאורך השנים תובעים הפלסטינים בירה פלסטינית במזרח ירושלים, במסגרת הסדר הכולל שתי בירות בעיר, ושליטה פלסטינית במקומות הקדושים לאסלאם ולנצרות, ובעיקר באל-חרם א-שריף (הר הבית). ממשלת הימין מתנגדת לרעיון של שתי בירות בירושלים וכל ממשלות ישראל התקשו לוותר על ריבונות ישראל באגן ההיסטורי, שבמרכזו הר הבית, עיר דוד, העיר העתיקה והר הזיתים.

הכרזת הנשיא טראמפ (דצמבר 2017) כי הוא מכיר בירושלים כבירת ישראל לא הביאה לשינוי בצורך לדון בנושא ירושלים במסגרת הסדר עתידי בין הצדדים, שכן אין בה קביעת גבולות ירושלים ומענה לדרישה הפלסטינית לבירה במזרח העיר ולשליטה במקומות הקדושים. מעבר לזאת, לגורמים ומדינות נוספים, ובראשן ירדן, אינטרסים משלהם בירושלים כמקום בעל חשיבות דתית והיסטורית, כך שעל אף חשיבות ההצהרה האמריקאית לישראל, ירושלים תמשיך להיות סוגיית ליבה במחלוקת.

"חבילת" סוגיות הליבה

אם לא די בכך שכל אחת מסוגיות הליבה היא אגוז שחמט לא ניתן לפצחו, הרי המאמץ שנעשה בעבר לטפל בכולן יחד, כמקשה אחת, הפחית עוד יותר את הסיכויים להגיע להסכמה שמלכתחילה היו נמוכים מאוד. בעבר, כאשר סבב משא ומתן הגיע לישורת האחרונה לקראת הסכם סופי (כך בפסגת קמפ דייוויד ובתהליך אנאפוליס)

שכלל דיון בסוגיות הליבה כמכלול, תוך חילופיות ביניהן, לא הצליחו הצדדים להתכנס לאזור המפגש, ובדרך כלל בחרו הפלסטינים לסגת משולחן המשא ומתן. בנוסף, העיקרון שלפיו "דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם" נועד במקור להקנות לצדדים מרחבי גמישות בדיון על כל סוגיה בנפרד, באמצעות ראיית המשא ומתן כמכלול ("תן כאן וקבל שם"). אולם, בפועל הפך העיקרון הזה לחסם בלתי עביר שמנע כל התקדמות גם בסוגיות שבנוגע אליהן הסתמנו מרחבי הסכמה, כיוון שהיו תלויות בהסכמות גם בשאר הסוגיות. חולשה מובנית נוספת בפרדיגמת המשא ומתן להסדר

אם לא די בכך שכל אחת מסוגיות הליבה היא אגוז שחמט לא ניתן לפצחו, הרי המאמץ שנעשה בעבר לטפל בכולן יחד, כמקשה אחת, הפחית עוד יותר את הסיכויים להגיע להסכמה שמלכתחילה היו נמוכים מאוד.

היא השלילה של כל תהליך מדיני שאינו מוביל בתוך זמן מוגדר להסדר קבע כולל וסופי שיספק מענה מלא לדרישותיהם של שני הצדדים.

אי־נכונותם של הפלסטינים להסכים להסדרי ביניים או מעבר שיביאו לכינונה של מדינה פלסטינית בגבולות זמניים מכפיפה את התהליך כולו לוטו פלסטיני, ובכך נבלמת האפשרות להפשיר את הקיפאון המדיני ולנוע בהדרגה לעבר מציאות של שתי מדינות גם לפני שסוכמו כל הסוגיות, ההבנות וההסדרים.

בעשור האחרון בחרו הפלסטינים להימנע מהתקדמות במסלול הביטורלי מול ישראל, שבו הם הצד החלש, ובמקום זאת הם בחרו להתמקד במאבק בישראל בזירה הבינלאומית, שם מעמדם עדיף בזכות התמיכה שהם מקבלים מגורמים רבי משקל אשר רואים בהם עם שנתון לכיבוש ושנמנעת ממנו הזכות להגדרה עצמית. אותם הגורמים מטילים על ישראל את האחריות לכישלון המשא ומתן עד כה.

יתר על כן, במשך הזמן התרחשו בזירת הסכסוך אירועים ביטחוניים והתפתחויות מדיניות שאינם מקילים על החזרה למשא ומתן. מדובר, בין היתר, באירועים הבאים: גלי טרור חוזרים ונשנים של הפלסטינים שעליהם הגיבה ישראל, בין היתר, באמצעות בנייתה של גדר הביטחון; ההתנתקות של ישראל מרצועת עזה ופינוי האוכלוסייה היהודית וכוחות צה"ל משטחה (2005); עליית החמאס לשלטון והשתלטותו על רצועת עזה (2007), התעצמותו הצבאית של החמאס, התקפות על ישראל ושלושה סבבי עימות רחבי היקף בזירת עזה מאז 2009; כישלון מאמצי הפיוס בין החמאס לפתח, חוסר העניין (ואי־היכולת) של הרשות הפלסטינית לחזור ולממש את אחריותה השלטונית ברצועה; הגידול ההדרגתי במספר התושבים היהודים ביהודה ושומרון והתרחבותה של ההתיישבות היהודית שם; היחלשותם של מוסדות השלטון הפלסטיניים וקשייה של הרשות הפלסטינית לכוון מערכת שלטונית אחראית, יציבה ומתפקדת. העובדה כי זה כעשור הזירה הפלסטינית מפולגת הן גיאוגרפית והן פוליטית בין שתי הנהגות מתחרות - הפתח בגדה המערבית והחמאס ברצועת עזה - תהפוך כל הסכם שייחתם עם מנהיגות שאין לה סמכות על כל שטחי הרשות הפלסטינית והשפעה מוגבלת על

הציבור הפלסטיני, להסכם זמני בלבד, אשר המתנגדים לו יציבו בפניו אתגרים ויחזרו לערערו. בקיצור: בשני הצדדים יש עדיין תמיכה ציבורית בחזון של שתי מדינות, אך ישנה אמונה זעומה ביכולת להגיע אליו ולממשו.

אשר לזירה האזורית - גם בה נרשמו התפתחויות, ובמרכזן טלטה פוליטית־חברתית רחבת היקף שהחלישה רבים מהגורמים המדינתיים באזור. במצרים אירעו שתי מהפכות

שלטוניות: בראשונה עבר השלטון מהממסד הישן לאחים המוסלמים ובשנייה הוא חזר לידי הממסד הישן־הצבאי; בסוריה, בעיראק, בתימן ובלוב מתנהלות מלחמות אזרחים שאפשרו את פריחתן של תנועות סלפיה־ג'האדיה, ובראשן דאע"ש ("המדינה האסלאמית"). הפיצול במחנה הפלסטיני והעוינות בין הפתח לחמאס מעלים ספקות

בקיצור: בשני הצדדים יש עדיין תמיכה ציבורית בחזון של שתי מדינות, אך ישנה אמונה זעומה ביכולת להגיע אליו ולממשו.

בנוגע לאפשרות שבעקבות הסכם עם ישראל תתגבש רשות פלסטינית חזקה ומתפקדת שתדע להתמודד עם הטרור ועם ההקצנה הדתית. החשש הגדול בישראל הוא שהרשות הפלסטינית תהפוך למדינה ערבית נוספת שאינה מתפקדת, מה שיותיר את ישראל עם הסכם שמטיל עליה מגבלות ולא ניתן ליישמו ועם מצב ביטחוני גרוע מזה שקדם להסכם.

בשל הפערים והחסמים האלה נראה כי כיום שני הצדדים אינם מאמינים באפשרות להגיע להסדר קבע, והמנהיגים מפיקים תועלת מהמבוי הסתום שאליו נקלע המשא ומתן. היתרון של המצב הנוכחי בעיני הפלסטינים הוא ברור: הם אינם נדרשים לפשרות כואבות ויכולים להמשיך לדבוק בתפיסתם של "הכול או לא כלום". הם ממתניים להצעה טובה יותר או לכפיית פתרון על ישראל מבחוץ, באמצעות הקהילה הבינלאומית. מנגד גורסת ממשלת ישראל כי כל עוד מתרחשות תהפוכות במזרח התיכון, והמחנה הפלסטיני מפולג, אין זה הזמן לקחת סיכונים מיותרים. לפי התפיסה הזאת, עדיף לישראל להמתין לתנאים סביבתיים נוחים יותר שיבטיחו כי כינון מדינה פלסטינית לא ירע את מצבה הביטחוני וימנעו מצב שבו גורמים אסלאמיים רדיקליים עוינים משתלטים על הישות הפלסטינית. מדיניות דחיינית כזאת מאפשרת לממשלת ישראל להימנע מקבלת החלטות בנוגע לעתיד שטחי יהודה ושומרון, לפשרה בירושלים ולפניו התנחלויות – החלטות שצפויות לעורר התנגדות פוליטית בקרב בסיס בוחריה של הממשלה עד כדי עימות פנימי קשה.

כדי להתקדם לעבר מציאות של שתי מדינות אין צורך בהכרח בהסכם כולל וסופי, וניתן לעשות זאת בדרכים אחרות. אחת הדרכים האלה היא ללכת בדרך ההפוכה: לא מהסכם למציאות של שתי מדינות, אלא לבנות תנאים למציאות של שתי מדינות ובהמשך לנוע לעבר הסכם.

במקביל מקדמת ממשלת ישראל מדיניות של העמקת השליטה הישראלית ביהודה ובשומרון – מדיניות שכוללת את הרחבת ההתיישבות בשטחים ויצירת מציאות שתקשה על הקמת מדינה פלסטינית בעתיד או אף תמנע אותה.

משא ומתן ישיר בין ישראל לפלסטינים שמסתיים בהסכם קבע ובהקמתה של מדינת לאום פלסטינית שוחרת שלום שאין לה תביעות נוספות מישראל נחשב כיום לתרחיש בלתי סביר. עם זאת, כדי להתקדם לעבר מציאות של שתי מדינות אין צורך בהכרח בהסכם כולל וסופי, וניתן לעשות זאת בדרכים אחרות. אחת הדרכים האלה היא ללכת בדרך ההפוכה: לא מהסכם למציאות של שתי מדינות, אלא לבנות תנאים למציאות של שתי מדינות ובהמשך לנוע לעבר הסכם. במילים אחרות: קידום מציאות של שתי מדינות יכול להיות מקפצה משמעותית בדרך להשגתו של הסכם כולל שיסדיר את מרבית הסוגיות שעל הפרק. הסכם כולל צריך להישאר היעד והכיוון שאליהם צריכה ישראל לשאוף ולחתור, אך עד שזה יושג, עליה לפעול כדי לייצר את התנאים הדרושים לעיצוב מציאות יציבה ובטוחה של היפרדות.

האופציה של המשך המצב הקיים ("ניהול הסכסוך") – מגמות מסוכנות לישראל

כיום מנהלת ישראל מדיניות של ניהול הסכסוך. זו מתמקדת בגיבוש מענה לאתגרים הביטחוניים, אך כרוכה בסיכון רב להמשך קיומה של ישראל במתכונתה הנוכחית: מדינה יהודית ודמוקרטית. אומנם נהוג לטעון שישראל שומרת על הסטטוס קוו, כלומר מקפידה את המצב הקיים, אבל בפועל היא גולשת למציאות שלא תאפשר לה בעתיד להיפרד מהפלסטינים, ובכך תאבד התקווה להגיע להסדר בין הצדדים.

קל מאוד להוכיח שהמצב הקיים אינו סטטוס קוו אלא מציאות דינמית ומשתנה: מחד גיסא, הרשות הפלסטינית הולכת ונחלשת – בין היתר משום שנחלשים בסיס הלגיטימציה שלה ויכולתה לספק את צורכי האוכלוסייה הפלסטינית ולהילחם בטרור ובגורמים הקיצוניים; ומאידך גיסא, ישראל מעמיקה את היאחזותה ואת שליטתה בשטחי יהודה ושומרון. הפלסטינים והקהילה הבינלאומית רואים במדיניות הבנייה של ישראל ביהודה ושומרון, קרי הרחבת ההתנחלויות והתפשטותן, קביעת עובדות בשטח באופן חד-צדדי שתכליתה להרחיב את שטחה של ישראל על חשבון הפלסטינים ואולי אף למנוע את הקמתה של מדינה פלסטינית. בעולם רואים במדיניות הזאת הוכחה לחוסר נכונותה וכוונתה של ישראל להגיע להסכם. המשך הבנייה בהתנחלויות לצד הקיפאון המדיני יצרו מתחים קשים בין ישראל לארצות-הברית – בעיקר עם ממשל הנשיא אובמה הביאו לפגיעה במעמדה הבינלאומי של ישראל. הכרסום במעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית בא לידי ביטוי בהחלטה 2334 של מועצת הביטחון: זו כוללת גינוי נחרץ למדיניות ההתנחלויות של ישראל, והיא התקבלה לאחר שארצות-הברית קבעה תקדים ונמנעה מלהטיל עליה וטו.

המשך המצב הקיים פוגע גם ברשות הפלסטינית ומחזק בה מגמות שמסכנות את ישראל: מוסדות השלטון שלה נחלשים, ומתחזקים בה כוחות מקומיים שמאתגרים את המרכזיות והאפקטיביות של שליטת הרשות הפלסטינית; מנגנוני הביטחון הפלסטיניים מתקשים יותר ויותר למנוע טרור, לפרק תשתיות טרור ולאכוף חוק וסדר; נמשכת השחיקה בלגיטימציה הפנימית של הרשות ושל שלטון עבאס – מה שמעמיק את הפיצול בתוך המחנה הפלסטיני; הרשות הפלסטינית אינה מצליחה למצוא מענה לאתגר שמציב שלטון החמאס ברצועת עזה וגם לא לאתגר של גורמים אסלאמיים קיצוניים יותר. בינתיים הולכת ומחריפה המציאות הכלכלית וההומניטרית בשטחים הפלסטיניים – במיוחד ברצועת עזה, ובמידה פחותה בגדה המערבית. זו כוללת משבר תשתיות רב-ממדי (בתחומי החשמל, המים, הביוב והדירור) ומשבר תעסוקתי. הולכת וגוברת התלות הכלכלית של המשק הפלסטיני במשק הישראלי ובתרומות חיצוניות. במקביל ניכרת ירידה באמון הציבור הפלסטיני בסיכויים להסדר מדיני עם ישראל, ובה בעת מתגברת השאיפה – בעיקר בקרב צעירים – לפתרון של מדינה אחת שתיתן שוויון

זכויות לכל אזרחיה. לצד המגמה הזאת ישנה גם מגמה של התגברות התמיכה במאבק נגד ישראל בדרכים של טרור ושל אלימות. מתקיימת נגדה הסתה – כולל במערכת החינוך ובתקשורת – והרשות הפלסטינית יוזמת מהלכים בזירה הבינלאומית שמטרתם לערער על זכות הקיום של ישראל ולא רק להפעיל עליה לחץ כדי שתגמיש את עמדותיה בתהליך המדיני.

למצב הקיים יש השלכות גם על החברה הישראלית, שבה ניתן לזהות מגמות של העמקת השסעים ושל החרפתם בין הקבוצות בציבור (ימין-שמאל, ערבים-יהודים, דתיים-חילונים). במהלך השנים הביאו גלי הטרור והמבוי הסתום המדיני לנסיגה בתמיכת הציבור בישראל בהסדר שלום המבוסס על שתי מדינות (מכ-70% ב-2005 לכ-55% ב-2017) ולמשבר אמון בנוגע לקיומו וליכולותיו של הפרטנר הפלסטיני להגיע להסכם ולהביא למימושו בפועל. יתר על כן, החיכוך התמידי בין חיילי צה"ל לאוכלוסייה האזרחית הפלסטינית מזמן אירועים חריגים, דוגמת פרשת החייל אלאור אזריה, בה הורשע בהריגת מחבל פלסטיני מנוטרל. המקרה הזה ומקרים אחרים מבטאים קושי בשמירת הקודים המוסריים והאתיים של הצבא ושל החברה הישראלית כתוצאה מהשליטה הצבאית המתמשכת באוכלוסייה הפלסטינית; חושפים את הפערים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, בעיקר בנוגע לאופן הטיפול באוכלוסייה הפלסטינית ובמרקם חייה; מציבים אתגר לסמכותם של מפקדי צה"ל בעיני פוליטיקאים ואנשי דת; ומכרסמים באמון מצד חיילים בקצונה הממונה ובמידת הציות לה במסגרת המשמעת הצבאית.

הדיסוננס המתמשך בין ערכיה הדמוקרטיים של החברה הישראלית לבין המשך השליטה הצבאית בשטחים שבהם מתגוררת אוכלוסייה פלסטינית יוצר עם הזמן תחושה שזהו מצב נורמלי. לכך מתלוות יוזמות חקיקה להחלת החוק הישראלי על שטחי יהודה ושומרון בלי להעניק שוויון זכויות מלא לכל התושבים.

בזירה הבינלאומית ניכרות התפשטות והעמקתן של דעות ושל עמדות שליליות כלפי ישראל לא רק בייחס למדיניותה אלא גם בנוגע ללגיטימיות שלה. במסגרת זאת, מתנהלת מערכה שיטתית לדה-לגיטימציה של ישראל ולהחרמתה בעולם, ובעיקר במערב (תנועת ה-BDS). בליבת התנועה המניעה את המערכה הזאת מצויים גורמים החותרים לחיסולה המוחלט של ישראל באמצעות נידויה והחלשתה, אולם רבים המצטרפים אליה והתומכים בה עושים זאת כדי להביא לסיום השליטה הישראלית (הכיבוש) בגדה המערבית, ולכן למדיניות ישראל יש השפעה לא מבוטלת על היקף התומכים בתנועה הזאת שאינם חותרים לחיסול ישראל. בממד הפורמלי לא רשמה התנועה הצלחות משמעותיות בהטלת חרם, במניעת השקעות ובהטלת סנקציות, אולם יש לה השפעה – גם אם קשה למדידה – המתבטאת בפעולות חרם שקטות, למשל בעולם האקדמי והתרבותי.

חמורה מכך היא הצלחתה של תנועת ה-BDS לגייס לצידה יהודים רבים בארצות-הברית הנוטים לתפיסת עולם ליברלית, ואשר המשך השליטה בפלסטינים סותר את ערכיהם בתחום זכויות האדם. בכך תורם המשך המדיניות הנוכחית לחיזוק תנועה אנטי-ישראלית, בחלקה אף אנטישמית, החותרת ליצור קרע בין ישראל לבין הקהילה היהודית הגדולה ביותר בתפוצות. כבר היום ניכרת בעולם מצוקה גוברת של יהודים מגילויים של אנטישמיות, של אנטי-ציונות ושל אנטי-ישראליות, והמשך הכיבוש והשליטה בפלסטינים משמש מנוף גיוס עיקרי להגברתם. אלה - בשילוב הפגיעה במעמדה הבינלאומי של ישראל על רקע הקיפאון המדיני והמשך הבנייה בהתנחלויות - פוגעים משמעותית בלגיטימציה הבינלאומית של ישראל.

נוסף על כך, ככל שמתרחק הפתרון של שתי מדינות לאום, והמגמות הקיימות נמשכות, וככל שיוזמות שונות של מפלגות הימין הישראליות לסיפוח חלקי או מלא של שטחי C (שהם כ-60% משטחי הגדה המערבית) תופסות מקום בשיח הציבורי ובתהליכי החקיקה בכנסת, כך מתחזקת מגמת הגלישה למציאות של מדינה אחת בשטח שבין הירדן לים. מדינה כזאת, שתכלול כ-2.7 מיליון התושבים שבגדה המערבית ובירושלים, לא תוכל להיות גם יהודית וגם דמוקרטית. אם אותם 2.7 מיליון פלסטינים יהפכו לאזרחים שווי זכויות במדינה, היא תחדל להיות יהודית, ואם הם לא ייהנו משוויון זכויות, היא תחדל להיות דמוקרטית.

תרחיש בו ישראל תספח לשטחה רק את שטחי C, בתוכם יתקיימו מאות מובלעות פלסטיניות מנותקות גיאוגרפית זו מזו, תביא בסבירות גבוהה להתפרצות אלימה ולהידרדרות ביטחונית משמעותית, בגדה המערבית ובעזה, וייתכן שגם בזירות נוספות. זאת, ללא גיבוי בינלאומי, ועם צפי כי מצב בטחוני זה יימשך לאורך זמן, ייתכן גם מספר שנים.

המשך המגמות הנוכחיות עשוי לחולל כמה תרחישים, החל מהמשך ניהול הסכסוך במחירים שישראל הוכיחה כי הם נסבלים בעיניה בטווח הקצר וכלה בפריצתה של התקוממות עממית פלסטינית אלימה נוספת, שאליה עלולים להצטרף מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. התקוממות כזאת יכולה להתפשט במהירות ולכלול את הגדה המערבית ואת רצועת עזה בו-זמנית, ועלולים להתלוות אליה מהלכים משמעותיים נגד ישראל בזירה הבינלאומית. ככל שישראל תמשיך במדיניותה הנוכחית של שמירה על המצב הקיים, כך יילכו וייסגרו האפשרויות השונות להסדרים עתידיים, וייווצרו עובדות בשטח שיסכנו את אופייה היהודי והדמוקרטי. התנאים הדרושים לקידום הבנות והסכמים בין הצדדים נעשים יותר ויותר מורכבים ככל שעובר הזמן; הציבורים משני הצדדים מאבדים את האמונה שניתן להגיע להסדר מדיני יציב, לא כל שכן להסכם שלום, והמגמות המסוכנות לישראל הולכות ומחריפות.



לקראת מציאות של הפרדות מדינית וטריטוריאלית מהפלסטינים – האופק האסטרטגי הרצוי לישראל

החותרים למציאות של מדינה אחת, אשר טוענים כי שני הצדדים יכולים להגיע להסכמה בנוגע אליה, מתעלמים מכך שאין היתכנות להסכמה ישראלית-פלסטינית על מאפייניה של המדינה האחת. גם אם יוסכם שזו תהיה מדינה דו-לאומית (מדינת כל אזרחיה), שבה ייהנו כל האזרחים משוויון מלא, עדיין תידרשנה הסכמות מרחיקות לכת על סדרה ארוכה של נושאים שיקבעו את אופיה ומוסדותיה של המדינה הזאת. למשל: מה יהיה דגלה? מה יהיה המנונה? כיצד יגובשו תוכניות הלימודים והחינוך שלה? איזו מדיניות היא תנקוט בנוגע לקליטת מהגרים? כיצד ייבנו כוחות הביטחון, וכיצד יתפקד הפיקוד המשותף עליהם? כל אלה הם נושאים שקשה עד בלתי אפשרי לראות איך הצדדים יוכלו להסכים עליהם. ואם מדובר במדינה שבה הפלסטינים יהיו אזרחים בעלי זכויות מוגבלות, הרי שקלושים עוד יותר הסיכויים שהם יסכימו לכך. וכי מדוע שיסכימו להסתפק באוטונומיה מוגבלת שנתונה לשליטה מוחלטת של ישראל? ואם מדובר בכפיית הפתרון על הפלסטינים והותרתם במעמד של אזרחים סוג ב', הרי מתעורר מתח בלתי ניתן לגישור בין פתרון כזה לבין אופיה הדמוקרטי של ישראל.

הפתרון של שתי מדינות לשני העמים נותר אפוא האופציה הטובה ביותר לישראל מבין האופציות שעומדות בפניה. רוב הציבור בשני הצדדים עדיין תומך בפתרון של שתי מדינות, גם אם דעת הקהל גורסת כי הסכם קבע אינו בר השגה בעת הנוכחית.

אין היתכנות להסכמה ישראלית-פלסטינית על מאפייניה של המדינה האחת. גם אם יוסכם שזו תהיה מדינה דו-לאומית (מדינת כל אזרחיה), שבה ייהנו כל האזרחים משוויון מלא, עדיין תידרשנה הסכמות מרחיקות לכת על סדרה ארוכה של נושאים שיקבעו את אופיה ומוסדותיה של המדינה.

השמירה על זהותה היהודית והדמוקרטית של ישראל באמצעות הפרדת שני העמים, כמו גם ההפרדה הפיזית והפחתת החיכוך בין הציבורים, תביא יותר יציבות וביטחון מאשר כל פתרון אחר. למרות הספקות בנוגע ליכולתם של הפלסטינים לקיים מדינה

השמירה על זהותה היהודית והדמוקרטית של ישראל באמצעות הפרדת שני העמים, כמו גם ההפרדה הפיזית והפחתת החיכוך בין הציבורים, תביא יותר יציבות וביטחון מאשר כל פתרון אחר.

יציבה ואחראית, הגיעו השותפים למחקר הזה למסקנה שסיום השליטה של ישראל בפלסטינים היא החלופה המועדפת בהשוואה לכל החלופות האחרות שנבחנו, ובהן קונפדרציה/ פדרציה כזו או אחרת, סיפוח שטחי C לישראל, אוטונומיה פלסטינית בשטחי A ו-B וכדומה. קביעת גבול פיזי קבוע בין ישראל לרשות הפלסטינית, הגשמת השאיפות הלאומיות הפלסטיניות במסגרת מדינה פלסטינית שתקום לצד ישראל, ביסוסה של "כתובת" אחראית מעבר לגבול ומחויבותה של המדינה הפלסטינית לכללי המשחק המדינתיים הבינלאומיים

הם גורמים הצפויים לקדם יציבות. האופציה הזאת בוודאי שעדיפה על פני פתרונות שאין בהם היפרדות ואשר יותירו בעינן מחלוקות בלתי פתורות רבות וחיכוך מתמשך. המחלוקות האלה יתורגמו בהכרח לחוסר יציבות ביטחונית.

יתר על כן, הפתרון של שתי מדינות נחשב בעולם בכלל ובאזורנו בפרט לפתרון המועדף והמתבקש לסכסוך הישראלי-פלסטיני. קיים קונסנזוס בינלאומי נרחב התומך

הפתרון של שתי מדינות לשני העמים נותר אפוא האופציה הטובה ביותר לישראל מבין האופציות שעומדות בפניה. רוב הציבור בשני הצדדים עדיין תומך בפתרון של שתי מדינות, גם אם דעת הקהל גורסת כי הסכם קבע אינו בר השגה בעת הנוכחית.

במימושה של זכות הפלסטינים להגדרה עצמית. ב-2012 העניקה העצרת הכללית של האו"ם (אם כי לא פה אחד) לרשות הפלסטינית מעמד של מדינה משקיפה שאינה חברה. נוסף על כך יש לרשות הפלסטינית (ועוד קודם לכן לאש"ף) זה שנים רבות נציגויות דיפלומטיות בעשרות מדינות ברחבי העולם. ואם לא די בכך, את הפתרון של שתי מדינות אימצו כל בעלות הברית של ישראל, ובהן ארצות-הברית והאיחוד האירופי. בזירה הבינלאומית הרלוונטית מתנהל מאבק (בדרגת אינטנסיביות משתנה) שתכליתו לשמור שאופציות הפתרון של שתי מדינות תישאר בתוקף, כפי שעולה, למשל, ממסמך הקוורטט מ-2016³ ומהחלטת מועצת הביטחון

2334⁴. באחרונה, לאחר כניסתו של הנשיא דונלד טראמפ לבית הלבן וכינון ממשלו, עלו שאלות בנוגע למדיניותה של ארצות-הברית כלפי הסכסוך הישראלי-פלסטיני,

3 ברק רביד, "דוח הקוורטט: על ישראל לחדול מבנייה בגדה; על הפלסטינים לגנות פיגועים", **הארץ**, 1 ביולי 2016, www.goo.gl/at6PR2

4 פנינה שרביט-ברוך, "החלטת מועצת הביטחון 2334 - ניתוח ומשמעויות", **מבט על**, גיליון 883, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 30 בדצמבר 2016, www.goo.gl/bpSgeg

ובמיוחד בעקבות התבטאותו כי "לא חשוב אם הפתרון יהיה מדינה אחת או שתי מדינות, כל עוד הוא יהיה מוסכם על שני הצדדים"⁵. עם זאת, מאז אותה ההתבטאות הבהירו בכירי הממשל כי בעיני ארצות-הברית הפתרון של שתי מדינות עודנו הבסיס לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני⁶ ותקופה ארוכה הם שוקדים על גיבוש עקרונות להסדר "דיל המאה" בין ישראל לפלסטינים.

עם כניסתו של ממשל טראמפ הבהירו גם מדינות ערב הפרגמטיות כי ישנו רק פתרון אחד שמקובל עליהן, והוא הקמתה של מדינה פלסטינית לצידה של ישראל.⁷ כמו כן, למרות האירועים במזרח התיכון שדחקו את הסכסוך הישראלי-פלסטיני לשולי הבמה, ולמרות קרבת האינטרסים בינן לבין ישראל על רקע חוסר היציבות האזורי והיריבות עם איראן, מדינות ערב הסוניות הפרגמטיות אינן מוכנות לתרגם את הקרבה הזאת ליחסים פורמליים או נורמליים, כל עוד לא תכונן מדינה פלסטינית לצד מדינת ישראל, או לפחות תחול התקדמות ניכרת בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים לעבר מציאות כזאת. ידידותיה הקרובות של ישראל במערב גורסות כי פתרון הסכסוך חיוני להשכנת יציבות במזרח התיכון. תוקפה של העמדה הזאת הוטל בספק לאור בעיות היסוד שנחשפו בשנות הטלטלה האזורית, אך היא עדיין בעלת אחיזה חזקה במערב באופן שיקשה על ישראל להתנער ממנה לאורך זמן בלי לשלם מחירים.

את רעיון המדינה הפלסטינית כבר לא ניתן להמשיך לטאטא מתחת לשטיח. ברצועת עזה כבר מתקיימת בפועל ישות פלסטינית-חמאסית סמי-מדינית עצמאית, ואילו בגדה המערבית נמצא התהליך של בניית המדינה הפלסטינית במצב מתקדם למרות האתגרים ההולכים וגוברים הניצבים בפניו. תוכניתו של ראש הממשלה הפלסטיני לשעבר סלאם פיאד, שיצאה לדרך בתרועה רמה, דעכה עם הזמן, אך נתה את הבסיס הראוי למדינה העתידית וקידמה את התשתית למדינה פלסטינית בתחומי הביטחון, הכלכלה, המשילות והחברה האזרחית. קשה להאמין שהפלסטינים יוותרו על הישות המדינית הזאת על מוסדותיה ומרכיביה הרבים לטובת אוטונומיה מוגבלת במסגרת מדינה אחת.

5 אורלי אזולאי, "טראמפ: שתי מדינות או אחת? מה שהמדינות ירצו", ynet, 15 בפברואר 2017, www.goo.gl/HfQG3P

6 ברק רביד, "שגרירת ארה"ב באו"ם: הממשל עדיין תומך בפתרון שתי המדינות", **הארץ**, 16 בפברואר 2017, www.goo.gl/KXvVLP

7 חדשות 2, "עבדאללה וא-סיסי: פתרון שתי מדינות – לא נתון לפשרה", מאקו, 21 בפברואר 2017, www.goo.gl/m5Ayxh

מתווה מדיני חדש לישראל

1. התכלית האסטרטגית: שימור האופציה של שתי מדינות ובניית מרחב אפשרויות לעתיד

נוכח חוסר היכולת לקדם הסדר קבע בין הצדדים בעתיד הקרוב מחד גיסא ונוכח המגמות המסוכנות שמחולל המשך המצב הקיים מאידך גיסא, נדרשת לישראל אסטרטגיה מדינית חדשה שתשיג את היעדים הבאים: תשנה את המגמה הקיימת של גלישה למציאות שלא ניתן להיפרד מהפלסטינים ובפועל היווצרות מציאות של מדינה אחת; תחלץ את ישראל מהמבוי הסתום המדיני; תשפר ותקדם את התנאים להסדרה עם הפלסטינים ותייצר תנועה לעבר הפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית ובעתיד אף כלכלית בין ישראל לבין הישות הפלסטינית; תרחיב את האופציות העומדות בפני ישראל בעתיד.

האסטרטגיה הזאת מבוססת על מדיניות של עיצוב המציאות במקום מדיניות של תחזוקת הקיים ואמורה להעביר את ישראל מעמדת תגובה, המתאפיינת בהתנגדות

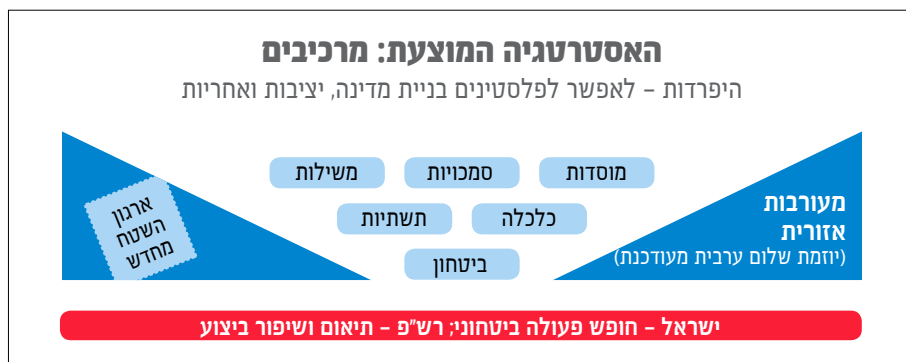
ליוזמות חיצוניות ובהצבת חסמים שאינם מאפשרים להן לצבור תנופה, לעמדה אקטיבית ויוזמת. נוסף על כך מאפשר המתווה לישראל לצאת מהעמימות המאפיינת את מדיניותה, תוך הבהרת כוונותיה ושאיפותיה הן בזירה הביתית והן בזירה האזורית והבינלאומית. עם אימוץ ויישום המתווה יעבור מרכז הכובד האסטרטגי ממאמץ לחידוש המשא ומתן ולשיפור דרכי ניהולו ליצירת תנאים להיפרדות מהפלסטינים, להפחתת השליטה בעם הפלסטיני – עד כדי סיום השליטה בו – ולשימור האופציה של שתי מדינות. המאמץ הזה ייעשה בלי לסתום את הגולל על ההיבטים החיוניים לקיום משא ומתן עם הרש"פ לגיבוש הסדרי מעבר, לבניית תנאים

להיפרדות מוסכמת לשתי מדינות או להסדר כולל בעתיד. במקביל תימשך החתירה לביסוס האמון, הכבוד וההשלמה הדדיים, וכן תימשך בניית התשתית ליישומן ולקיומן של התחייבויות.

עם אימוץ ויישום המתווה יעבור מרכז הכובד האסטרטגי ממאמץ לחידוש המשא ומתן ולשיפור דרכי ניהולו ליצירת תנאים להיפרדות מהפלסטינים, להפחתת השליטה בעם הפלסטיני – עד כדי סיום השליטה בו – ולשימור האופציה של שתי מדינות.

אלה הם עקרונות המתווה המוצע:

- א. **עיגון האינטרסים המדיניים, הביטחוניים והטריטוריאליים של ישראל** ביהודה ושומרון לקראת הסדרים עתידיים, כמו גם לשיפור מצבה האסטרטגי של ישראל בהיעדר התקדמות מדינית, דרך הבהרת כוונותיה לקידום היפרדות מדינית וטריטוריאלית מהפלסטינים וליצירת התנאים למציאות של שתי מדינות.
- ב. **חיזוק רכיבי הביטחון** על בסיס חופש פעולה מבצעי בכל שטחי יהודה ושומרון מקו הירדן מערבה תוך הפחתת החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית וככל האפשר הרחבת שיתוף הפעולה הביטחוני עם מנגנוני הביטחון של הרש"פ.
- ג. **חיזוק הלגיטימציה ומעמדה הבינלאומי והאזורי של ישראל** באמצעות הוכחת רצינות כוונותיה בהתקדמות למציאות של שתי מדינות, בד בבד עם קידום שיתוף פעולה אזורי – ביטחוני, מדיני, כלכלי ותשתיתי.
- ד. **בניית קואליציית סיוע אזורית ובינלאומית רחבה לחיזוק התשתית, המשילות והכלכלה הפלסטיניות** – קואליציה שתמקד בפעולות הדרגתיות לשיפור תפקודה ולהרחבת סמכויותיה של הרש"פ. בין היתר יוקצו שטחים ייעודיים ביו"ש לפיתוח כלכלי ותשתיתי שיהוו חלק ממדינה פלסטינית עתידית.
- ה. **מדיניות בנייה דיפרנציאלית בהתנחלויות**, שתכלול את המשך הבנייה בשכונות היהודיות בירושלים ובגושי ההתיישבות, שבנוגע להישארותם בשטח ישראל קיימת הסכמה ציבורית רחבה. לעומת זאת, בהתנחלויות המבודדות שבעומק השטח תוקפא הבנייה ותבוטל תמיכת הממשלה בהרחבתן ובהתיישבות בהן. אין מדובר בשלב הזה בפינוי יישובים – בוודאי לא לפני שנחתם הסכם כולל עם הפלסטינים – אלא במתן סיוע ועידוד להתפנותם מרצון.
- ו. **שימור הגמישות הישראלית** למעבר בין דרכי פעולה חלופיות, בהתאם לתנאים המשתנים בסביבה האסטרטגית.
- ז. **מתן עדיפות ברורה למהלכים מוסכמים** (או לכל הפחות מתואמים) בין ישראל לרשות הפלסטינית. עם זאת, גם ללא הסכמה פלסטינית תוכל ישראל לצאת למסע ההיפרדות באמצעות נקיטת מהלכים עצמאיים בהתאם לאינטרסים שלה ובכך לנטרל את הווטו הפלסטיני שהוא אחת הסיבות המרכזיות לקיפאון המדיני. לישראל דרושה מדיניות שתאפשר לה לפעול באופן מודולרי, כך שבעיות שיש להן פתרונות זמינים ייושמו מיד, בלי שיהיה צורך להמתין להסדר כולל.



2. הרכיבים העיקריים של המתווה

א. תפיסה מדינית דינמית

המתווה המוצע מאופיין במבנה מודולרי המתבסס על תפיסה דינמית וכולל כמה מסלולי תנועה לעבר יעד ההיפרדות. במסלולים האלה ניתן לנוע במקביל, ולחלופין ניתן לעבור ממסלול למסלול בגמישות רבה בהתאם להתקדמות ולתנאים שייווצרו תוך כדי תנועה. בהסתכלות רחבה תעשה תנועה בשלושה מסלולים: הסדרי מעבר בתיאום עם הפלסטינים; מסלולים שבמסגרתם יינקטו צעדים עצמאיים (חד-צדדיים); ומהלכים שבהם תהיה מעורבות אזרחית.

כדי לבנות באורח הדרגתי תשתית ותנאים שיחלצו את ישראל מהמבוי הסתום נראה כי עדיף להתקדם בנתיב הכולל רצף של הסדרי מעבר בדרך ליעד של שתי מדינות לשני עמים. הסדרים כאלה, שכמה מהם יפורטו בהמשך, יכולים לכלול מגוון רחב של מהלכים שישראל תוכל לעשות – רצוי בהסכמה ובתיאום עם הצד הפלסטיני. עם זאת, כאשר לא יתאפשרו צעדים מוסכמים, תוכל ישראל לפנות למהלכי היפרדות עצמאיים – במישור המדיני, השלטוני והטריטוריאלי, אך לא במישור הביטחוני והכלכלי. סביר להניח שמדינות ערב הסוניות (בעיקר הקוורטט הערבי – מצרים, ירדן, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות) לא יתמכו בפומבי במדיניות הזאת ולא יציעו מעורבות תומכת משמעותית כל עוד ישראל לא נקטה צעדים משמעותיים ומחייבים בשטח לטובת הפלסטינים. על אף זאת, יש לייחס חשיבות רבה לניסיון

בהסתכלות רחבה תעשה תנועה בשלושה מסלולים: הסדרי מעבר בתיאום עם הפלסטינים; מסלולים שבמסגרתם יינקטו צעדים עצמאיים (חד-צדדיים); ומהלכים שבהם תהיה מעורבות אזרחית.

יש לייחס חשיבות רבה לניסיון לגייס תמיכה אזרחית, גם אם חלקית, בתהליך כדי להגיע למעורבות אזרחית שתכליתה האסטרטגית היא מתן תמורה לישראל: כיבונה של רשת ביטחון אזרחית, כינון יחסים פורמליים עם ישראל, מתן סיוע לפלסטינים בבניית מדינה יציבה ומתפקדת ומתן ערבויות לפלסטינים.

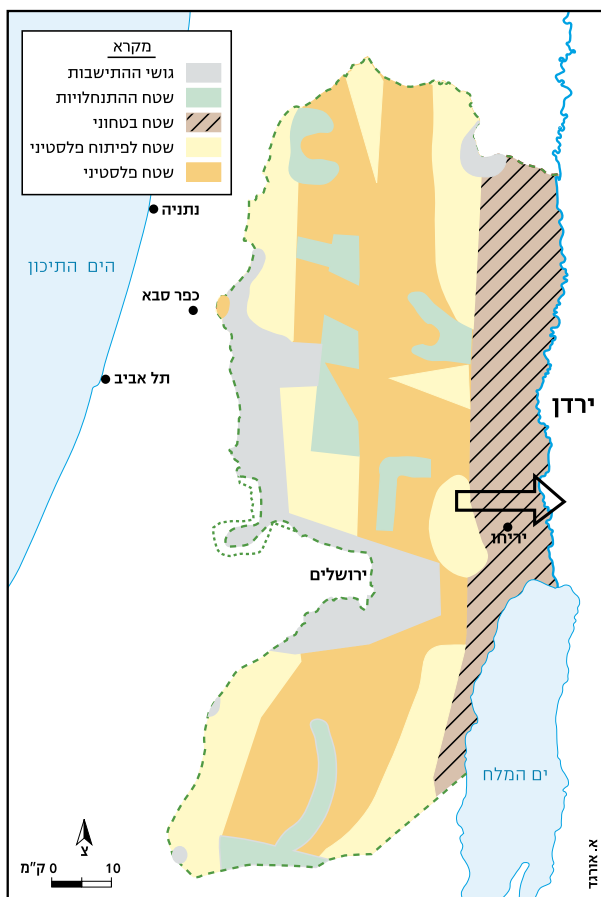
לגייס תמיכה אזורית, גם אם חלקית, בתהליך כדי להגיע למעורבות אזורית שתכליתה האסטרטגית היא מתן תמורה לישראל: כינונה של רשת ביטחון אזורית, כינון יחסים פורמליים עם ישראל, מתן סיוע לפלסטינים בבניית מדינה יציבה ומתפקדת ומתן ערבויות לפלסטינים שהמהלכים לא יופסקו ושהם לא יופקרו באמצע הדרך להקמת מדינה עצמאית. יש להדגיש – והסוגיה הזאת עוד תידון בהרחבה בהמשך – שהרכיב האזורי אינו יכול לבוא במקום הסדר עם הפלסטינים אלא רק להיות נדבך משלים לו.

ב. עיצוב השטח להסדר עתידי

המתווה המוצע כולל רעיונות לארגון מחדש של שטחי הגדה המערבית – רעיונות שניתן ליישם בשלבים במסגרת הסדרי מעבר. יתרון רב גלום בהגעה להסכמה או לפחות להבנה ולתיאום עם הרשות הפלסטינית בנוגע ליישום משותף של צעדים שניתן לעצבם ולהגדירם "היערכות מחודשת בשלבים" (Redeployment) במסגרת הסכם ביניים או במסגרת השלב השני ביישומה של "מפת הדרכים" לקראת כינון מדינה פלסטינית בגבולות זמניים. עם זאת, את ההיערכות בשלבים תוכל ישראל להוציא אל הפועל גם ללא הסכמת הרש"פ. ניתן להעריך כי זו תשלים עם הצעדים האלה – גם אם בפומבי תטען שהיא מתנגדת להם – שכן הם ירחיבו את סמכויותיה האזרחיות והביטחוניות בשטחי הגדה המערבית. מדובר, בין היתר, בצעדים הבאים:

1. **ארגון מחדש של מפת הגדה המערבית הן תפיסתית והן פיזית.** יש לשנות את הסטטוס של השטח כפי שעוצב במסגרת הסכמי הביניים (החלוקה לשטחי A, B, C) כדי שניתן יהיה להתקדם לעבר השגת המטרות הבאות: סיום השליטה של ישראל בפלסטינים, הפחתת החיכוך בין האוכלוסיות היהודית והפלסטינית והסדרת תנועה חופשית לשני הצדדים, יצירת שטח פלסטיני רצוף, חיוני ומורחב לשלטון פלסטיני עצמאי ולפיתוח כלכלי, סימון גושי ההתיישבות החיוניים והאינטרסים הביטחוניים של ישראל בהווה ובעתיד. במסגרת הזאת יינקטו הצעדים הבאים:
 - א. ישראל תעביר לפלסטינים סמכויות ביטחוניות בשטח B, בדומה לאלה שקיימות כיום מבחינה מעשית בשטח A, כלומר האחריות לביטחון הפנים ולסדר הציבורי תועבר למשטרה הפלסטינית. עם זאת צה"ל יוכל לפעול בשטחים האלה כאשר מנגנוני הביטחון הפלסטיניים לא יפעלו נגד גורמי טרור – אם בגלל היעדר יכולת ואם בגלל אי-רצון. כך ייווצר מרחב פלסטיני אחיד (A+B) שניתן יהיה לסמן את כולו כשטח A, והוא יהיה התשתית לכינונה של מדינה פלסטינית בגבולות זמניים. המדינה הזאת אמורה להיות שלב ביניים בדרך לכינונה של מדינה פלסטינית בגבולות הקבע שלה. שטחי A+B הם כ-40% משטחי יהודה ושומרון, ומתגוררים בהם כ-99% מהתושבים הפלסטינים של הגדה המערבית.

המתווה המוצע - מפה סכמתית



אפשר לצרף לשטחים אלו את האזורים בהם חרגו הישובים הפלסטיניים לשטחי C, להכללתם תחת שלטון הרש"פ.

ב. ישראל תסמן עד 25% משטחי הגדה המערבית שמצויים בשטח C ותקצה אותם לפיתוח תשתיות ופרויקטים כלכליים לעידוד הכלכלה הפלסטינית. השטחים האלה ייועדו, בין היתר, לתעשייה, להפקת אנרגיה ירוקה, למיזמי תיירות, להייטק ולבנייה למגורים. מדובר בשטח שבו אין לישראל אינטרסים ביטחוניים, התיישבותיים או תשתיתיים. את השטח הזה ניתן לסמן באות C(d) (Development-C). בשלב הראשון לא תעביר ישראל סמכויות ביטחוניות ותכנוניות לפלסטינים באזור הזה, אך העברה כזאת תיתכן בעתיד בהתאם ביצוע אפקטיבי של הסכמים ושיתוף פעולה של הרשות הפלסטינית בתחומים הביטחוניים, הכלכליים והאזרחיים.

ג. במרחב הפלסטיני בגדה המערבית תהיה רציפות טריטוריאלית, ותוקם מערכת תחבורה רציפה מצפון הגדה ועד לדרומה, כך שיופחת החיכוך היומיומי בין צה"ל לפלסטינים ובין האוכלוסיות היהודית לזו הפלסטינית, ויוסרו חסמים משמעותיים לפיתוח הכלכלי הפלסטיני. במקביל תאפשר ישראל לפלסטינים גישה נוחה יותר דרך מעבר אלנבי לירדן, תשפר את תנועת הסחורות והאנשים שם ותקפיד על כבודם של החוצים לירדן ושל השבים ממנה למרחב השליטה הפלסטיני.

ד. תושק תוכנית כלכלית שמטרתה בטווח הקצר תהיה לשפר את מרקם החיים הפלסטיני, ובטווח הארוך – לעודד עצמאות כלכלית של הפלסטינים ואף לאפשר להם להיפרד כלכלית מישראל. יוקם מנגנון פיתוח בינלאומי ייעודי שיהיה מופקד על ביצוע התוכנית (זו מפורטת בהרחבה בנספח ד' – תוכנית לייצוב הכלכלה הפלסטינית).

ה. יסומנו גושי ההתיישבות הגדולים ועוטף ירושלים (כולל מרחב מעלה אדומים) באותיות C(e): גושי ההתיישבות שבשליטה ישראלית מלאה (10%-8% מיהודה ושומרון) בהתבסס על תוואי הגדר הביטחונית. בשטח הזה חיים 86% מהמתיישבים היהודים ביהודה ושומרון. ישראל תדרוש מארצות-הברית לאשרר את מכתב הנשיא בוש לראש הממשלה שרון (2004) – מכתב שבו נאמר כי הממשל מכיר בכך כי שיש לראות באזורים אלה חלק ממדינת ישראל.

ו. סימון שטח ביטחוני מיוחד באותיות C(s), שבו מצוי מרחב האינטרסים הביטחוניים של ישראל. השטח הזה כולל את בקעת הירדן (בהיקף נרחב) ואת האתרים והצירים האסטרטגיים. הוא משתרע על 19% משטחי יהודה ושומרון ומתגוררים בו 2% מהמתיישבים היהודים.

ז. שאר השטח יישאר במעמדו הנוכחי – שטח C – ויוגדר שטח התנחלויות שאינן נכללות בגושי ההתיישבות. השטח הזה, כולל עורקי החיים של ההתנחלויות האלה, משתרע על כ-7% משטחי יהודה ושומרון. בשטח הזה מתגוררים 12% מהמתיישבים היהודים ועל ידי סימונו המיוחד והשונה תאותת ישראל שתהיה מוכנה להעביר אותו למדינה הפלסטינית במסגרת הסכם קבע. ממשלת ישראל לא תפעל עוד לעידוד ההתיישבות בשטח הזה.

הצעדים האלה יאפשרו תהליך אפקטיבי של היפרדות בד בבד עם בניית תשתיות לישות מדינתית פלסטינית ב-65% משטחי יהודה ושומרון, ואילו ישראל תמשיך בשלב זה לשלוט בשאר השטח, ותישמר בידיה האחריות הביטחונית המלאה בשטחי ההתיישבות, באתרים ובצירים האסטרטגיים וכן בשטחים החיוניים לסיכול טרור.

2. **בהמשך יכולה ישראל להכיר במדינה פלסטינית בגבולות זמניים**, אם יתקיים שיתוף פעולה בין ישראל לרש"פ בנוגע לארגון הדרגתי של השטח, ותתקיים

שליטה אפקטיבית של הרש"פ. לעידוד שיתוף פעולה שלה, ישראל תוכל להכריז ששטחי A+B וכן חלק משטחי C המיועדים לפיתוח כלכלי ותשתיתי הם בעיניה מדינה פלסטינית בגבולות זמניים (עד כ-65% מהשטח). השלב הזה אינו מחייב פינוי התנחלויות בגושים ומחוץ לגושים או הפסקת חופש הפעולה הביטחוני המבצעי בכלל השטח, אולם מחייב תיקוף של חלוקת הסמכויות והאחריות בין ישראל לפלסטינים בשטח הזה. כמו כן יש לקדם תשתיות תחבורה והסדרי תנועה שיאפשרו רצף תנועה לפלסטינים כבר בשלבים הראשוניים של המציאות החדשה. צעד כזה יוכל לזכות את ישראל בהכרה אזורית ובינלאומית בנוגע לרצינות כוונותיה בהתקדמות למציאות של שתי מדינות, ולהשיג לה תמורות מדיניות וכלכליות. עם זאת, ייתכן שהפלסטינים יתנגדו לכך מחשש שהגבול הזמני יהפוך לגבול הקבוע, ולכן חשוב לתאם עימם את המהלך, כולל בנוגע לקביעת המונחים שישקפו את שינוי המצב בשטח ואת היותו שלב מעבר בדרך להסדר כולל.

3. **עדכון של מדיניות הבנייה וההתיישבות בגדה המערבית.** הבנייה תימשך בגושי ההתיישבות ובירושלים, אך תופסק הרחבת ההתנחלויות בשטחים שמחוץ לגושי ההתיישבות ובעומק השטח הפלסטיני. עם זאת, בשלב זה לא יפוגו התנחלויות. בד בבד מומלץ להתחיל לתכנן הכשרת שטחים בגושים ובשטח ישראל שבהם ייבנו יישובים קהילתיים בתנאים מועדפים בעבור מתיישבים שיבחרו לעזוב את מגוריהם בהתנחלויות המבודדות ולקדם חקיקה רלוונטית למהלך זה.

ג. ביטחון

המענה הביטחוני הישראלי ליישום המתווה וצעדי ההיפרדות חייב לקחת בחשבון הידרדרות ממצב של רשות פלסטינית מתפקדת המקיימת שיתוף פעולה ביטחוני עם ישראל לרש"פ סרבנית עד כדי עוינות. ממצב זה נגזרים האיומים הביטחוניים, הכוללים שלושה סוגי איומים: איומים מאורגנים, בעיקר של חוליות, עם מאפייני פעולה של ירי בצירי התנועה, ירי על יישובים ומחנות צה"ל, פיגועי התאבדות במרכזי אוכלוסייה בישראל ופגיעה בנכסים אסטרטגיים, כמו נמל התעופה בן-גוריון, או בתעופה האזרחית; מרי עממי נגד המשך השליטה הישראלית, ובכלל זה פיגועי טרור של יחידים; הידרדרות והסלמה למלחמת טרור גורפת, בהשתתפות ארגוני הטרור ויחד עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים.

ככל שהמצב יהיה יציב יותר ושיתוף הפעולה בין ישראל לבין מנגנוני הביטחון הפלסטיניים ילך ויתהדק, כן ניתן יהיה לצמצם במאמצים, בעיקר אלה העלולים לפגוע במרקם החיים של האוכלוסייה הפלסטינית, וכן להפחית את נראות הפעולה של צה"ל.

הסלמה בגדה המערבית עשויה לגרור הסלמה במקביל ברצועת עזה, שתבטא בירי תלול מסלול לעבר יישובי עוטף עזה ומרכזי אוכלוסייה בישראל, שימוש בכלי

טיס בלתי מאוישים, ניסיונות חדירה לפיגועים בישראל דרך מנהרות ודרך התווך הימי, וכן עידוד חוליות טרור של חמאס והג'יהאד האסלאמי לפעול בגדה המערבית ובעומק ישראל. ככל שיחמיר המצב הביטחוני בגדה המערבית, כך יגבר הכאוס, הרש"פ תאבד את השליטה בשטח ואת היכולת לרסן את הטרור והאלימות, ויתפתח מצב שעלול להוביל להשתלטות ישראלית מחדש על כל השטח.

המענה הביטחוני לאיומים אלה מתבסס על תמהיל של מאמצים, חלקם בסיסיים וחלקם ייחודיים, כך שניתן יהיה להתאים את עצימות המענה לתנאים בשטח. ככל שהמצב יהיה יציב יותר ושיתוף הפעולה בין ישראל לבין

המענה הביטחוני לאיומים מתבסס על תמהיל של מאמצים, חלקם בסיסיים וחלקם ייחודיים, כך שניתן יהיה להתאים את עצימות המענה לתנאים בשטח.

מנגנוני הביטחון הפלסטיניים ילך ויתהדק, כן ניתן יהיה לצמצם במאמצים, בעיקר אלה העלולים לפגוע במרקם החיים של האוכלוסייה הפלסטינית, וכן להפחית את נראות הפעולה של צה"ל.

השמירה על הביטחון – שהיא תנאי הכרחי לקידום המתווה – חייבת להישען על

הנדבכים הבאים:

א. חופש פעולה מבצעי מלא של צה"ל ושל השב"כ בכל שטחי הגדה המערבית

לסיכול טרור (גם פעילות של קבוצות יהודיות קיצוניות), לפירוק תשתיות טרור ולהסרת איומים. עם זאת רצוי שמנגנוני הביטחון של הרש"פ יטפלו במרב האיומים הביטחוניים בשטחים הפלסטיניים, וכי צה"ל יתערב רק במקרה של כשל בפעילות של אותם המנגנונים. במילים אחרות: על צה"ל להתנהל בשטחים הפלסטיניים בפרופיל נראות נמוך ומרוסן. נוסף על כך עליו להפחית למינימום את החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית ולפעול להפחתת ההשלכות המדיניות של פעילותו המבצעית החיונית.

ב. שיתוף פעולה עם מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית: חיוני לייצוב

המצב לאורך זמן ולהעברת האחריות לצד הפלסטיני בכל מקום שהדבר אפשרי; ליכולת המנגנונים הפלסטיניים לפרק גורמים קיצוניים מנשקם; לחיזוק המצב של "רשות אחת, חוק אחד, נשק אחד"; ליצירת תנאים שיאפשרו את מימוש מתווה ההיפרדות העצמית.

ג. השלמת גדר הביטחון: הגדר שהוקמה במסגרת המאבק בטרור בתקופת

האינתיפאדה השנייה, הושלמה רק בחלקה, כך שנותרו בה פרצות גדולות בגוש עציון, בדרום-מערב הר חברון, בדרום-מזרח הר חברון ובמעלה אדומים. בשנים האחרונות קיבלה תפיסת הגדר משנה תוקף עם הקמתם של מכשולים פיזיים גם בגבולות ישראל עם ירדן ועם מצרים. השלמת הגדר תפחית את החיכוך בין כוחות צה"ל לאוכלוסייה הפלסטינית, תשפר את הביטחון בכך שתקשה על

ניסיונות להסתנן לישראל מהצד הפלסטיני ולהוציא אל הפועל פיגועים ותחזק את ההיפרדות בין הצדדים.

ד. **שליטה ביטחונית ישראלית בבקעת הירדן:** השליטה הצבאית הישראלית בבקעת הירדן במובן הרחב – כולל המעלות לגב ההר עד לציר אלון – חיונית למניעת הברחות של אמצעי לחימה והסתננות של גורמי טרור לשטח הפלסטיני. בנוסף היא נדרשת להמשך שיתוף הפעולה הביטחוני עם הצבא הירדני.

ה. **שליטה ביטחונית ישראלית מלאה** תחול גם על גושי ההתיישבות, ההתנחלויות המבודדות, כולל בעורקי החיים שלהן, הצירים האסטרטגיים (90, 1, 5, 80, 443, 35) ובאתרים אסטרטגיים. **גם המרחב האווירי והספקטרום האלקטרו-מגנטי יישארו בשליטה ישראלית בלעדית.**

ו. **מגבלות חימוש על מנגנוני הביטחון הפלסטיניים:** למניעת איום צבאי נגד ישראל. ציוד המנגנונים באמצעי לחימה ובאמצעי עזר ללחימה, בסיוע זר, ייעשה באישור ישראל בהתאם להסכמות שהושגו בעבר בנוגע לפירוז הרשות הפלסטינית מיכולות צבאיות שיכולות לאיים על ישראל. ניתן לממש מגבלה זו בהסכמה הדדית שיתלווה אליה מנגנון פיקוח, וכן בבידוק ביטחוני ישראלי במעברים ובאיסוף מודיעין.

ז. **אפקטיביות מנגנוני הביטחון של הרש"פ:** כדי שהמתווה יצליח ויוכל לשמש בסיס ראוי להסכם מדיני כולל בהמשך, יש לשפר את היכולות של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים ולהגביר את שיתוף הפעולה שלהם עם צה"ל. זהו אינטרס של ישראל לעודד את בניין הכוח של מנגנוני הביטחון של הרש"פ בגדה המערבית ולהפוך אותם לגופים מקצועיים ואפקטיביים. את הכוח שלהם יש לבנות בהתאם להסכמים שגובשו בעבר בנוגע למבנה הארגוני ולהגדרת המשימות של כוחות הביטחון הפלסטיניים במציאות של שתי מדינות: אלה גופי ביטחון, ולא צבא, שישאו באחריות לחוק ולסדר, לפירוק תשתיות טרור, למניעת טרור והברחות, למניעת חיכוך בין אוכלוסיות ולאבטחת המונופול על הכוח ("חוק אחד ונשק אחד") בידי ההנהגה הפלסטינית המוכרת. ישראל גם תאפשר – בתיאום איתה – את הרחבתם של גדודי הביטחון הלאומי הפלסטיני המתאמנים בירדן ונבנים בפיקוח אמריקאי (USSC). במסגרת הזאת תאפשר ישראל את הרחבת הפריסה של גורמי הביטחון הפלסטיניים לכל שטחי A ו-B.

ח. **בידוק ביטחוני במעברים:** הן של סחורות והן של כבודה אישית, למניעת הברחה של אמצעי לחימה או רכיבים דו-שימושיים לייצור טילים, רקטות, כלי טיס בלתי מאויישים ועוד, וכן לאיתור חשודים ומנועי כניסה ועצירתם.

ט. **הגנה על נמל התעופה בן-גוריון:** כדי למנוע ירי בכינון ישיר או תלול מסלול על מסלולי השדה או יירוט מטוסים בשלבי הנמכה לנחיתה באמצעות טילי

מענה ביטחוני

יכולות עצמאיות	שיתוף פעולה	כלכלי-אזרחי
<ul style="list-style-type: none"> פירוז - הגבלות על יכולות המנגנונים שליטה במעטפת החיצונית חופש פעולה מבצעי דומיננטיות מודיעינית מכשול ביטחוני בידוק מעברים שליטה במרחב האווירי ואלמ"ג 	<ul style="list-style-type: none"> עם מנגנוני הרש"פ USSC - חיזוק תפקוד מנגנונים בביטחון פנים ירדן ומצרים אזורי 	<ul style="list-style-type: none"> עבודה בישראל חופש תנועה הקלות ביציאה לירדן פרויקטים כלכליים ותשתיתיים פרויקטים עירוניים מרכזי תעסוקה

כתף נישאים. לצורך זה נדרשת ישראל לשמר אחיזה ביטחונית על הרכסים השולטים על נמל התעופה ובאזורים מהם ניתן לשגר טילי כתף אישיים כדי לפגוע במטוסים במהלך נתיבי הגישה לנחיתה. בהתאם למתווה ההיפרדות העצמאית, שטחים אלה ממילא נמצאים ברובם בתוך גושי ההתיישבות שישראל מעוניינת להחזיק בהם בכל מקרה.

י. **שיתוף פעולה ביטחוני עם ירדן ומצרים:** כדי לחזק את היציבות הביטחונית - לשמור על גבולות שלום בטוחים ויציבים ולמנוע הברחות של אמצעי לחימה לשטחי הרשות הפלסטינית או הסתננות של גורמי טרור ושל קיצונים - תעמיק ישראל את שיתוף הפעולה הביטחוני הקיים.

יא. **מאמצים כלכליים ותעסוקתיים:** חיוניים להכלה ולהרגעה. לשם כך נכון לאפשר פיתוח תשתיות כלכליות ותעסוקתיות, לתת יותר חופש לתנועת סחורות מהשטח הפלסטיני ואליו, וכן וחופש תנועה בתוך השטח הפלסטיני ללא מחסומים וחסמים ישראלים. תמשך מדיניות אישורי עבודה בישראל לפועלים פלסטיניים מהגדה המערבית כגורם מרגיע ותורם לצמיחה הכלכלית ברש"פ.

יב. **מענה לאיום מרצועת עזה:** תמשך תפיסת ההפעלה של חיזוק היכולות ההגנתיות (מכשול על ותת-קרקעי ויירוט) פעולה בעיקר מנגד, חיזוק ההרתעה הישראלית, וסימון החמאס ככתובת האחראית לכל פעולה עויינת משטח הרצועה, כדי לדרבנו למנוע טרור נגד ישראל משטח הרצועה.

ד. חיזוק יכולות המשילות של הרשות הפלסטינית

כדי לקדם את התנאים שיאפשרו בעתיד משא ומתן מוצלח להשגת הסדר ולמימוש יש לסייע להנהגה הפלסטינית להתגבר על החולשות המאפיינות אותה כיום: כשלים במשילות, חוסר יכולת לממש את אחריותה בשל מגבלות ישראליות (ביטחוניות, תשתיות וכלכליות), הפיצול בין הגדה המערבית לרצועת עזה (בין הרשות הפלסטינית

לחמאס) ושחיקה בלגיטימציה הפנימית. לשם כך על ישראל לאפשר תהליכים פנים-פלסטיניים שתכליתם היא לבסס מוסדות שלטון מתפקדים, לבנות תשתיות למדינה הפלסטינית העתידית ולהרחיב את השליטה הביטחונית של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. זהו אינטרס ישראלי מובהק לתמוך בחיזוקם של מוסדות השלטון הפלסטיניים בכל הרמות באמצעות הרחבת סמכויותיהם האזרחיות ואף לסייע בחיזוק הלגיטימציה של הנהגת הרשות בעיני הציבור הפלסטיני באמצעות שיפור מצבו הכלכלי ושגרת חייו. לשם כך נדרשת ישראל, בין היתר, להעביר בהדרגה לידי הרשות סמכויות שיבססו ויחזקו את משילותה בשטח ויקנו לה לגיטימציה ציבורית. במקביל על ישראל לדרוש מהרשות הפלסטינית להפסיק את ההסתה נגדה ולהנהיג תוכניות לימודים שמחנכות לשלום ולדו־קיום בין העמים.

ה. תוכנית כלכלית למשק הפלסטיני

הכלכלה הפלסטינית נשענת כיום באופן משמעותי על הכלכלה הישראלית ואינה יכולה להתקיים בלעדיה. במסגרת המתווה המוצע גובשה תוכנית (ראו נספח ד') כלכלית שמטרתה המרכזית היא לחזק את הכלכלה הפלסטינית ולהביאה בעתיד לעצמאות. עקרונותיה של התוכנית גובשו בעקבות סדרת מפגשים עם גורמים ישראליים, פלסטיניים ובינלאומיים (ובהם כלכלנים בכירים, גורמים ממשרד האוצר הישראלי, נציגי האיחוד

האירופאי והקוורטט בישראל, קרנות וארגונים שעוסקים במימון פרויקטים בגדה המערבית) וכן לאור המחקר וההמלצות של קרן פורטלנד בנושא הזה.⁸ התוכנית הכלכלית המוצעת מבוססת על פתרון מודולרי לבעיות הקיימות – בעיות שאין לדחות את פתרון עד לאחר השגתו של הסכם קבע.

התוכנית הכלכלית מתבססת על ההנחה שלפיה עצמאות כלכלית שתחזק את המשילות הפלסטינית היא יעד אסטרטגי ואינטרס מובהק של ישראל. לכן יש לקדם היפרדות בשלבים, שבמסגרתה יינקטו צעדים הדרגתיים בכיוון הזה, בהסכמת הפלסטינים: עדכונם של הסכמי פריז, מתן הקלות בתחום המכס, ועוד). כמו כן, כדי לשפר במהירות את מצבה הכלכלי

של האוכלוסייה הפלסטינית יש להגדיל את מספרם של היתרי העבודה בישראל ואת ההשקעות הישראליות והבינלאומיות בפרויקטים כלכליים בעיקר אלו המייצרים מקומות התעסוקה. ההערכה המקובלת היא שאת התוכנית צריכים להוביל גורמים

התוכנית הכלכלית
תעמוד על שתי רגליים
עיקריות: הקצאת
שטחים נרחבים בגדה
המערבית – שטחי C –
לפיתוח כלכלי ותשתיתי
פלסטיני; והקמת בנק
בינלאומי לפיתוח ברשות
הפלסטינית.

בינלאומיים כדי להבטיח את ניהולה היעיל וכדי לרכז התנגדויות כלפי מעורבות ישראלית בקידומה.

התוכנית הכלכלית תעמוד על שתי רגליים עיקריות: הקצאת שטחים נרחבים בגדה המערבית – שטחי C – לפיתוח כלכלי ותשתיתי פלסטיני; והקמת בנק בינלאומי לפיתוח ברשות הפלסטינית. אשר להקצאת השטחים לפיתוח, תוקם ועדה ייעודית לייזום פרויקטים באזור C. בשלב הראשון לא יועברו לידי הפלסטינים סמכויות תכנון ובנייה (Planning and Zoning) באזורים האלה, אלא רק בהמשך, לאחר התנעת העבודה על הפרויקטים, הוכחת ביצוע ולקיחת אחריות פלסטינית.

הבנק הבינלאומי לפיתוח ברשות הפלסטינית יהיה מכשיר הסיוע הפיננסי הבינלאומי לכלכלה הפלסטינית. הבנק הזה יספק הן את התמיכה הכלכלית והן את המומחיות הדרושה לבנייתה של כלכלת שוק מודרנית. כלכלה כזאת תשפר במידה ניכרת את רמת החיים של הציבור הפלסטיני ותסייע ביישומו של כל הסכם בין ישראל לרשות. התוכנית הזאת מושתתת על גישה של התקדמות הדרגתית בשלבים על בסיס הצלחות קודמות וכוללת מיזמים לטווח הזמן הקרוב, הבינוני והרחוק שתכליתם היא לבסס תשתית אנושית ופיזית לכלכלה עצמאית. בתוכנית תהיה מעורבות של מומחים בינלאומיים – טכנוקרטים שאינם דמויות פוליטיות שיפעלו בחסות הבנק הבינלאומי. מגוון רחב ככל האפשר של מדינות יספקו הן את הכספים והן את המומחים שיפעלו במסגרת הבנק, כך שהוא לא יישען על קבוצת מדינות מצומצמת. בדרך הזאת יובטח ששום מדינה לא תוכל להשתלט על סדר היום ועל האינטרסים שלו. כמו כן תהיה הקפדה על יישום מדורג של פרויקטים כלכליים על בסיס הוכחת הצלחות קודמות. כל התקדמות תובא להערכה תקופתית, ויינקטו צעדים שיבטיחו כי כספים לא יוסטו לגורמים פרטיים או למטרות פוליטיות, ובוודאי שלא למטרות צבאיות.

בשלב הראשון, לטווח הזמן הקרוב, יקודמו פרויקטים נקודתיים שיוכלו לספק תוצאות מהירות יחסית כמו מרכזי תעסוקה, רשות עבודה אזרית, פעילות הייטק בהיקף קטן וכדומה. בהמשך, בטווח הזמן הבינוני, יגובשו פרויקטים שיתמקדו בחיזוק תפקודו של המשק וביצירת הון: יקודמו פרויקטים בינלאומיים קיימים, ויחוזקו התשתיות. לדוגמה: יוקמו פארקים תעשייתיים ומיזמי תירות, וישודרגו הטכנולוגיות החקלאיות. בטווח הארוך – בהתאם להתקדמות בשלבים הקודמים ועל פי הוכחת היכולות – ניתן יהיה לקדם מיזמים בהיקף גדול יותר. לדוגמה: רציפים לשימוש פלסטיני בנמלי ישראל, מערכת עצמאית לגביית מיסים, רפורמות במערכת החינוך וההשכלה הגבוהה. הכלכלה הפלסטינית סובלת מכמה חוליים וחסמים, ובהם עוני, שיעורי אבטלה גבוהים, הגבלות תנועה על אנשים ועל סחורות הן בתוך הגדה המערבית והן בין הגדה לרצועה, ומחסור בידע, ביוזמה ובמשאבים למיצוי ההון האנושי הפלסטיני שהוא המפתח לקידום הכלכלה. לכך יש להוסיף את אופן התנהלותם של הממשלה

ושל האוצר הפלסטיניים: אלה מתפקדים כמו גזברות ולא כמו מעצבי מדיניות וגם סובלים משחיתות נרחבת.

עד כה התבטא הסיוע הבינלאומי לכלכלה הפלסטינית בעיקר בהעברות נרחבות של כספים לרשות הפלסטינית ללא שליטה של ממש על השימוש שנעשה בהם. הקמת הבנק הבינלאומי לפיתוח תספק את המשענות הנדרשות כדי להתגבר על הבעיה הזאת וגם על החוליים של הכלכלה הפלסטינית שפורטו קודם לכן, שכן הוא יהיה מעין רשות כלכלית מקבילה ומסייעת לזו הפלסטינית. הוא יפעל עד שהכלכלה הפלסטינית תוכל לתפקד באופן עצמאי.

1. סוגיית עזה: הפרויקט לשיקום הרצועה

שלטון החמאס בעזה אינו מכיר בזכותה של מדינת ישראל להתקיים, הוא מקור לליבויו שנהא כלפי ישראל ומכשול לקידום הסדר מדיני בינה לבין הפלסטינים, ויש להניח שהוא יציב מכשולים בפני יישום המתווה המוצע. בעשור האחרון פרצו עימותים וסבבי אלימות בין החמאס בעזה לבין ישראל כל שלוש שנים בממוצע (וביניהם היו גלים של "טפטופי" ירי). תוצאות העימותים האלה היו הרסניות לתשתית הכלכלית-אזרחית ולמצב ההומניטרי ברצועה. עם זאת, סבבי העימות האלה לא עצרו את ההתעצמות הצבאית של החמאס ולא ערערו את שליטתו ברצועה. כיום ההתעצמות הצבאית של החמאס והמצוקה ההומניטרית החריפה ברצועה הם אתגרים ללא מענה. המשך המציאות הזאת עלול להאיץ תהליכי הסלמה והידרדרות לסבבי אלימות נוספים בין החמאס לבין ישראל וכן להגביר את הלחץ שמפעילים ארגונים קיצוניים ברצועה על החמאס. עם זאת, לעת עתה משלימה ישראל עם שלטון החמאס ורואה בו כתובת עוינת אך אחראית לרצועת עזה, ואין לה פתרון לפיצול הפוליטי הפלסטיני. בעיני הקהילה הבינלאומית ישראל עדיין אחראית לרצועת עזה למרות ההתנתקות. הסיבה לכך היא הסגר שמטילה ישראל על הרצועה – סגר שמגביל את חופש התנועה מהרצועה ואליה ומקשה על שיפור את המצב ההומניטרי שם.

פתרון – מלא או חלקי – לבעיית עזה אינו חלק מהמתווה ואינו תנאי לקידומו בגדה המערבית. הכללתה במתווה של הצעה לפתרון בעיית עזה עלולה להוביל להתניה של התקדמות באזור אחד בהתקדמות באזור האחר – מה שיחליש את הרשות הפלסטינית, יעניק זכות וטו לחמאס, ישתק את ההתקדמות על פי המתווה ויפגע בגמישות הפעולה של ישראל. לעומת זאת, מתן סיוע לשיקום הרצועה בלי גביית תמורה מדינית מהחמאס ייחשב למתן פרס לטרור ויפגע בלגיטימציה של שלטון הרש"פ בגדה המערבית. לכן חיוני ששיקום הרצועה יותנה בהקמת מנגנונים אפקטיביים למניעת התעצמות החמאס ובהתחייבות של החמאס להפסקת אש ארוכת טווח.

השאלה המרכזית בהקשר הזה היא כיצד למנוע מהמצב ברצועת עזה להידרדר להתפרצות אלימה שתגלוש לעימות בין ישראל לחמאס – עימות שישפיע בהכרח על יישום המתווה המוצע. במילים אחרות: השאלה היא כיצד למנוע מעזה להפוך ל"ספווילר" שיטרפד כל התקדמות חיובית בגדה המערבית. כדי לתת מענה לשאלה זו גובשה תוכנית מקבילה לשיקום הרצועה תמורת אי התעצמות החמאס (ראו נספח ג'), שתופעל במנותק מהנעשה בגדה. תכליתה של התוכנית היא לשפר את מצבה הביטחוני של ישראל באמצעות מתן מענה לצורכי האוכלוסייה בעזה ובמקביל להפעיל מאמצים למניעת התעצמות החמאס ועל פעילותם של ארגוני טרור אחרים באזור. היקף הבעיה ברצועת עזה ומורכבותה מחייבים אף הם פעולה במנגנון אזורי ובינלאומי משולב. להרחבה נוספת בנושא ניתן לפנות לספר "משבר רצועת עזה: מענה לאתגר", שפורסם במכון למחקרי ביטחון לאומי (8102), בעריכת ענת קורץ, אודי דקל ובנדטה ברטי. הספר מביא את תוצאותיו ומסקנותיו של פרויקט מחקרי רחב היקף שנערך במהלך כשנה במכון למחקרי ביטחון לאומי, בשיתוף גורמים ישראליים ובינלאומיים. המחקר סקר וניתח את המצב ברצועת עזה מהיבטים שונים, ועל בסיסם גיבש המלצות לצעדים ולמדיניות חדשה לישראל.

ז. ירושלים

בעיית ירושלים מורכבת במיוחד הן בשל חשיבותה הדתית ליהדות, לנצרות ולאסלאם והן משום שהתושבים היהודים והערבים שזורים בה אלה באלה. בשל רמת המורכבות הגבוהה של הבעיה יש הגורסים שעדיף כלל לא לגשת לדיון בנושא הנפיץ הזה, ובכך הם מחזקים את הטענה שכבר לא ניתן להפריד בין יהודים לערבים בירושלים וליצור מציאות של שתי בירות לשתי מדינות.

גל הפיגועים שפרץ בירושלים בסתיו 2015 הפריך שתי הנחות יסוד שלאורן פעלו עד כה ממשלות ישראל:

א. הנחת היסוד הראשונה הייתה כי ניתן לשמר את הסטטוס קוו בעיר, ובכלל זה בהר הבית. אולם בהתפרצויות של אלימות סביב הר הבית בשנים האחרונות התברר כי הסטטוס קוו בהר הבית אינו מוסכם על שלושת הגורמים המעורבים בו ישירות – ישראל, הפלסטינים וממלכת ירדן. וכך הפך האתר מוקד למחאה של יהודים (עקב המגבלות שהוטלו על הגישה אליו) ומוקד להתפרעויות של פלסטינים ומוסלמים (על רקע הטענה הכוזבת שישראל מתכוונת לשנות את מעמדו וגם כתוצאה מריבוי שחקנים בעלי גיונות שונים הפועלים בהר הבית – תושבי ירושלים הפלסטיניים, התנועה האסלאמית בישראל הפלג הצפוני, הרש"פ, ירדן וגם טורקיה מתערבת בנעשה בהר). המתרחש סביב הר הבית עוררה מתחים גם ביחסים בין ישראל לירדן.

ב. הנחת היסוד השנייה הייתה שירושלים היא עיר מאוחדת, וכי די בהכרזות הפוליטיקאים בעניין הזה כדי לבסס את המציאות הזאת. אולם מי שחושבים כך מנותקים מהנעשה בפועל במזרח ירושלים, בעיקר בשכונות ובכפרים שצורפו למזרח העיר, שם שוררת זה 50 שנה הזנחה בכל התחומים, וכמעט אין יהודים ישראלים שנכנסים אליהן. כבר כיום השליטה של ישראל מוגבלת, במיוחד בחלקים שנמצאים מעבר לגדר הביטחון. רוב ברור בציבור הישראלי כיום, על פי סקרי דעת קהל, מסכים כי בפועל ירושלים מחולקת לירושלים היהודית ולירושלים הערבית.

המתווה כולל גם חבילת צעדים בירושלים שניתן ליישם בהתאם למצב ורמת שיתוף הפעולה עם הרש"פ. עיקרו של השינוי הוא הקמת רשות מוניציפלית נפרדת לשכונות ולכפרים הערביים של מזרח ירושלים, שצורפו לעיר לאחר מלחמת ששת הימים ושאינם כוללים את העיר העתיקה ואת האגן ההיסטורי. תפקידה של הרשות הזאת, שניתן לכנותה, למשל, "מטרופולין מזרח-ירושלים", יהיה לנהל את השכונות ואת הכפרים המדוברים. הרשות הזאת תהיה כפופה למשרד הפנים הישראלי, ואת נושאי התפקידים במסגרתה יבחרו תושבי מזרח-ירושלים הערבים. הרשות המוניציפלית של מזרח-ירושלים תנותק תחילה מעיריית ירושלים ותוכפף ישירות למשרד הפנים של ישראל ותזכה בתקציבים הנדרשים לשם פיתוחה ולשיפור רווחת תושביה (קרוב ל-40% מתושבי ירושלים כיום הם ערביי מזרח העיר, אך התקציב המופנה לשכונות מגוריהם הוא בשיעור של כ-20% בלבד).

כינונה של רשות מוניציפלית "מטרופולין מזרח-ירושלים" אפקטיבית ישרת את האינטרסים של ישראל בין אם המצב המדיני הנוכחי יימשך לאורך זמן ובין אם יכוננו הסדרי מעבר בדרך למציאות של שתי מדינות. בהמשך, עם התייצבות המצב החדש ובשיתוף הפעולה עם הרשות הפלסטינית, תוכל ישראל – בכפוף להצבעה ברוב של 80 חברי כנסת או לתוצאות של משאל עם כנדרש במקרים של מסירת שטח ריבוני – להעביר את "מטרופולין מזרח-ירושלים" לאחריותה של הרשות הפלסטינית. אם לא תקום רשות מוניציפלית נפרדת, יהיה צורך להתאים את התחום המוניציפלי של ירושלים לתוואי של גדר הביטחון. את השכונות ואת הכפרים שמעבר לגדר (למשל כפר עקב ומחנה פליטים שועפט) רצוי להעביר בהדרגה לשליטת הרשות הפלסטינית. יהיה הפתרון שייבחר אשר יהיה, שגשוגה של ירושלים מותנה, בין היתר, בפעולות הבאות: הקמת תשתית מעברים משופרת להקלת המעבר של עובדים פלסטינים מהפריפריה של ירושלים למרכזה, שיפור השירותים המוניציפליים, התשתיות ואיכות החיים במטרופולין, מתן תמריצים לשיתוף האוכלוסייה הערבית בניהול חייה – הקמת מנהלות שכונתיות, מתנ"סים, מרכזי נוער, מרכזי הכשרה, יחידות שיטור שכונתיות ועוד, עידוד צמיחתה של מנהיגות מקומית בשכונות ובכפרים ומינוי מנהיגים מקומיים

לתפקידים ציבוריים. כמו כן יש להפנות תקציבי סיוע למימוש יוזמות של פעילים מקומיים למען השכונות הערביות. מנהיגות מקומית שתצמח מהשטח ולא "תונחת" מלמעלה עשויה לקבל על עצמה בהדרגה אחריות לחיי התושבים ולדאוג לצורכיהם. נראה שישראל תצא נשכרת מקידום הרעיון גם אם לא ניתן יהיה לממשו עקב התנגדות הרש"פ, שכן אז יוכח שהפלסטינים הם הגורם שמסכל הזדמנות מעשית לשיפור מרקם החיים במזרח ירושלים ולשיפור היחסים עם ישראל.

3. היתרונות וההזדמנויות במתווה

המתווה המוצע אינו אמור להיות הפתרון הגואל לסכסוך הישראלי-פלסטיני רב השנים, אלא דרך לקידום האינטרסים של ישראל בנקודת הזמן הנוכחית ובמסגרת התנאים הסביבתיים הקיימים. הישג המינימום של המתווה הזה – אם ייושם – הוא היערכות ישראלית חדשה, נוחה יותר מבחינה מדינית וביטחונית, שתגביר את היציבות לאורך זמן ותגדיל את אורך הנשימה ואת מרחב התמרון המדיני של ישראל.

המתווה משנה את כללי המשחק ומחלף את ישראל מהנתיב שבו היא מצויה כיום ואשר מאפשר לה לבחור בין שתי אופציות בלבד: האחת עם סיכויי מימוש נמוכים מאד (הסדר קבע כולל שמחייב הסכמות על כל סוגיות הליבה עם ויתורים כואבים לשני הצדדים) והאחרת מסוכנת מאוד (הגלישה לעבר מציאות של מדינה אחת ללא יכולת היפרדות בעתיד).

יישום המתווה יפחית את השליטה הישראלית בפלסטינים, יקדם היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית מהם ויחתור לעצב מציאות דו-מדינית (או לפחות מציאות שבה קיימות מדינת ישראל לצד ישות פלסטינית נפרדת). כמו כן יוכיח המתווה את כנות כוונותיה של ישראל לחתור לפתרון של שתי מדינות לשני עמים.

היתרון הגדול של המתווה הוא יכולתה של ישראל לקדם אותו באמצעות מהלכים מתואמים ומוסכמים וגם עצמאיים, בלתי תלויים בהסכמת הפלסטינים – מה ששולל מהם את

יישום המתווה יפחית את השליטה הישראלית בפלסטינים, יקדם היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית מהם ויחתור לעצב מציאות דו-מדינית.

היכולת להטיל עליו ווטו ולטרפד אותו. לפיכך יישום המתווה משמעותו התחלת התנועה לעבר היעד של היפרדות – תלוי רק בהשתכנעותה של ההנהגה הפוליטית בישראל כי זו דרך הפעולה הרצויה וכן ביכולתה להתגבר על התנגדויות פוליטיות למתווה.

יתר על כן, המתווה המוצע כאן אינו תכנית לפעולה חד-פעמית, אלא מבנה מודולרי ומדורג שמייצר תהליך שאפשר לשלוט בקצבו ובתוכנו: המעבר משלב לשלב יתבסס על הערכת הצלחתו של השלב הקודם וניתוח השלכותיו האסטרטגיות. במידת הצורך ניתן יהיה לקיים "עצירה אסטרטגית" מתמשכת לארגון השטח ולחשיבה מחדש.

המתווה מספק מענה לאינטרסים הביטחוניים של ישראל שכן במסגרתו תשמור ישראל על חופש פעולה מודיעיני ומבצעי בשטחים הפלסטיניים. הוא כולל את פירוזה של הישות הפלסטינית מיכולות צבאיות, שליטה של ישראל באזור ביטחוני מערבי המגן על המותניים הצרים של ישראל ועל נמל התעופה בן-גוריון, כינון אזור ביטחוני מזרחי בבקעת הירדן המורחבת כדי למנוע הברחות של אמצעי לחימה והסתננות של גורמי טרור ושל קיצונים ג'האדיסטים ממזרח וכן שליטה של ישראל בצירים ובאתרים האסטרטגיים ביהודה ושומרון. כך תסמן ישראל בבירור מהם האינטרסים הביטחוניים שיש לתת להם מענה ראוי במסגרת הסדר הקבע. הסיכונים הביטחוניים הכרוכים במתווה הזו נמוכים משמעותית מהסיכונים שיהיו כרוכים בהסכם הקבע, שכן על פי המתווה תמשיך ישראל לשמור בידיה חופש פעולה צבאי בכל המרחב, ללא המגבלות שייכללו בוודאי בהסדר הסופי. יתר על כן, המתווה אמור לחזק את שיתוף הפעולה עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים – מה שצפוי להגביל את חופש הפעולה של מי שינסו לטרפדו באמצעות טרור ולהקל על גיוס דעת הקהל בישראל לתמיכה בו. על פי המתווה ייווצר שטח פלסטיני רצוף ומורחב שבו יתגורר הרוב המוחלט של

האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית. מדובר במרחב גיאוגרפי המאפשר הן לבנות תשתיות למדינה פלסטינית עצמאית ויציבה והן לדאוג לרווחת האוכלוסייה בתחומי המגורים, התעסוקה והתנועה. יישום המתווה יפחית במידה ניכרת את החיכוך בין האוכלוסיות היהודית והפלסטינית במרחב: הוא כולל הסדרה של תנועה חופשית לשני הצדדים באמצעות סלילת צירים עוקפים ומחלפים עיליים. בדרך הזאת תופחת השליטה של ישראל בחיי היום-יום של האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית, ואפשר שכך גם תיחלש הביקורת על ישראל בגין שליטתה בעם אחר.

במסגרת המתווה תעודד ישראל את הרשות הפלסטינית ליטול לידיה סמכות ואחריות מלאות לשטח שתחת שליטתה, בין היתר באמצעות הכרזה כי ישראל מכירה במדינה הפלסטינית בגבולות זמניים. התפקוד של ההנהגה הפלסטינית ואופן בניית הבסיס למדינה הפלסטינית יהיו

המתווה מספק מענה לאינטרסים הביטחוניים של ישראל שכן במסגרתו תשמור ישראל על חופש פעולה מודיעיני ומבצעי בשטחים הפלסטיניים. הוא כולל את פירוזה של הישות הפלסטינית מיכולות צבאיות, שליטה של ישראל באזור ביטחוני מערבי המגן על המותניים הצרים של ישראל ועל נמל התעופה בן-גוריון, כינון אזור ביטחוני מזרחי בבקעת הירדן המורחבת.

שניים מהקריטריונים המרכזיים שלפיהם יוחלט אם ניתן להתקדם לעבר הסכם כולל. בעקבות יישום המתווה אמורה להיווצר בין ישראל לפלסטינים מערכת יחסים בין-מדינתית – מה שיעביר את לב המחלוקת בין הצדדים ממאבק לשחרור לאומי ולהגדרה עצמית לסכסוך גבולות בן מדינות.

אשר למעמדן של ההתנחלויות, שמהוות כיום חסם מרכזי בקידום היפרדות וחתירה להסכם – ישראל תסמן את גושי ההתיישבות החיוניים לה, שאותם היא מתכוונת לשמר בכל מצב עתידי, ושבהם תימשך הבנייה ותבוסס. בגושים האלה ניתן יהיה להכשיר אזורים לבניית יישובים קהילתיים, ומתיישבים המתגוררים

בהתנחלויות שמחוץ לגושים יעודדו לעבור אליהם. בכל

מקרה, בהתנחלויות שמחוץ לגושים לא תותר בנייה חדשה, ויופסקו התמריצים הממשלתיים והזרמת התקציבים אליהן.

נוסף על כך מומלץ לסמן שטחים בתחומי ישראל להקמת יישובים קהילתיים למתנחלים שיבחרו לעזוב את ההתנחלויות

המבודדות שבעומק השטח הפלסטיני. כך תיווצר הבחנה ברורה בין גושי ההתיישבות לבין ההתנחלויות, ותובלט כוונתה

של ישראל להיפרד מהפלסטינים. ההבלטה הזאת חשובה ליחסים עם הקהילה הבינלאומית וחשובה עוד יותר לציבור

הישראלי שברובו מעוניין לשמור על הגושים ומוכן לוותר על ההתנחלויות בעומק השטח. בעקבות שינוי המדיניות בנוגע להתיישבות – מעידוד

ההתיישבות בהתנחלויות לעידוד ההתיישבות בגושים ובתחומי הקו הירוק – צפוי לפחות באופן טבעי מספרם של תושבי ההתנחלויות המבודדות, וכך גם יקטן, בבוא

היום, הצורך בפינוי מרוכז ומאומץ של מתנחלים.

עם תנאיו של המתווה המוצע יוכלו להשלים גם מי שמתנגדים למדינה פלסטינית ומעדיפים ישות מדינית פלסטינית מופחתת (מדינת סף). למעשה, המתווה כמעט

שאינו נוגע בסוגיות של הסדר הקבע, שהציבור הישראלי מפגין כלפיהן רגישות, ובהן פינוי התנחלויות, עתידם של לב ירושלים ושל המקומות הקדושים, פתרון בעיית

הפליטים וקביעת הגבול הסופי. עקיפת הסוגיות הקשות האלה תקל על גיוס תמיכה ציבורית במתווה בקרב הישראלים.

צפויה לעלות הטענה שהמתווה מאמץ את הגישה התהליכית, קרי גישה אוסלו של הסדרי ביניים, שרבים

רואים בה טעות מרה. אכן הסכמי אוסלו התבססו על גישה שלבית מדורגת, אך גם הניסיון לנקוט את הגישה המנוגדת –

לחתור היישר אל מצב הסיום (פסגת קמפ דייוויד 2000, התוכנית של הנשיא קלינטון, תהליך אנאפוליס 2008) –

לא קידם הסדר. לכן התנאים הנוכחיים מחייבים אימוץ גישה תהליכית, אחראית ומבוקרת, המבוססת על מעש ועל יצירת תנאים להיפרדות

ולמציאות של שתי מדינות.

בעקבות יישום המתווה אמורה להיווצר בין ישראל לפלסטינים מערכת יחסים בין-מדינית – מה שיעביר את לב המחלוקת בין הצדדים ממאבק לשחרור לאומי ולהגדרה עצמית לסכסוך גבולות בן מדינות.

ישראל תסמן את גושי ההתיישבות החיוניים לה, שאותם היא מתכוונת לשמר בכל מצב עתידי, ושבהם תימשך הבנייה ותבוסס.

מהבחינה המשפטית, המתווה עולה בקנה אחד עם עקרון חלוקת השטח, כפי שנקבע בהסכם הביניים, גם אם יחיל שינוי ברכיבי השטח הן מבחינת ההגדרות האזוריות והן בחלוקת הסמכויות. במהלך השנים הפרו הן הצד הישראלי והן הצד הפלסטיני את ההסכמים האלה באופן מהותי כך שגם אם ישראל תסטה מההסכם באופן חד-צדדי, ללא הסכמה של הפלסטינים, לא יהיה זה תקדים – מה גם שמדובר בהענקת יותר סמכויות לרשות הפלסטינית מהאמור בהסכמים. מובן שאם הסטייה מההסכם תהיה בהסכמת שני הצדדים, הבעיה הזאת לא תתעורר כלל. יתר על כן, המתווה מספק מענה לדרישות שהועלו בדוח הקוורטט מיולי 2016: לקדם את הפתרון של שתי מדינות, להקצות שטחים באזור C לפיתוח פלסטיני; להפסיק את הרחבת ההתנחלויות "המבודדות בעומק השטח הפלסטיני", לפתח תשתיות ובנייה פלסטיניות ולהקל על מגבלות על התנועה. נוסף על כך מסייע המתווה לפלסטינים להיענות לדרישות הדוח מהם: לבנות מוסדות שלטון מתפקדים, להפסיק את ההסתה, לשפר את המשילות ולפתח את הכלכלה.⁹ ניתן אפוא להשתמש בדוח הקוורטט כדי לרתום את הקהילה הבינלאומית לתמוך במתווה.

המתווה צפוי להשיג תמיכה בינלאומית שכן ניתן לראות בו התקדמות מדינית משמעותית וממשית לעבר פתרון של שתי מדינות – הפתרון היחיד לסכסוך הישראלי-פלסטיני המקובל על הקהילה הבינלאומית. למתווה יש גם פוטנציאל לגייס את תמיכת ממשל הנשיא טראמפ, בעיקר אם לא יצליח לקדם את תוכניתו ל"דיל אולטימטיבי" ולאור עניינו לבחון דרכי פעולה חדשות להשגת התקדמות מדינית בין ישראל לפלסטינים. בד בבד, המתווה יכול להוות שלב מקדים ליישום תוכנית הנשיא טראמפ, אך גם תוכנית חילופית (Plan-B) ל"דיל המאה".

יתרון נוסף של המתווה הוא העובדה שאינו סותם את הגולל על התהליך המדיני

המסורתי. התהליך הזה יכול להתחדש בכל אחד משלבי היישום של המתווה ולהתקדם ממנו הלאה לעבר יצירת מציאות של שתי מדינות ובסופו של דבר, במידת האפשר, גם להגיע להסדר קבע. במסגרת המתווה יקודמו היבטים רבים שרלוונטיים להסדר הקבע, ויישומם ייצור את התנאים הדרושים להתקדמות לעבר ההסדר כולל בעתיד. זאת משום שהמתווה פותח אפשרויות למגוון רחב של צעדים מדיניים, ובהם צעדים עצמאיים (מתואמים יותר או פחות), הכרה במדינה פלסטינית בגבולות זמניים, שילוב מדינות ערב

למתווה יש פוטנציאל לגייס את תמיכת ממשל הנשיא טראמפ, בעיקר אם לא יצליח לקדם את תוכניתו ל"דיל אולטימטיבי" ולאור עניינו לבחון דרכי פעולה חדשות להשגת התקדמות מדינית בין ישראל לפלסטינים.

9 ברק רביד, "דוח הקוורטט: על ישראל לחדול מבנייה בגדה; על הפלסטינים לגנות פיגועים", **הארץ**, 1 ביולי 2016, www.goo.gl/Pvb14C

הסוניות הפרגמטיות והקהילה הבינלאומית במהלכים שונים, יצירת מנוף לשיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני, שבעתיד יוכל להבשיל למשא ומתן על סוגיות הליבה.

4. חולשות המתווה

המתווה אינו מגשים את יעדיו של הסדר הקבע ואינו כולל רכיבים של סיום הסכסוך – פתרון לסוגיות הליבה, קביעת גבול מוסכם וסופי – כך שגם במקרה של מימוש מוצלח שלו, ליבת הסכסוך תיוותר בעינה. חוסר ההדדיות שבמתווה וחוסר היכולת להבטיח את מצב הסיום יעורר התנגדות פוליטית בישראל, בעיקר מצד גורמי הימין. כמו כן, בשיח הציבורי רווחת התפיסה כי בין ישראל והפלסטינים מתנהל משחק סכום אפס כמעט בכל תחום, ולכן כל פעולה שתעשה ישראל "לטובת" הפלסטינית ייתפס כ"וויתור" והפסד ישראלי.

מהצד הישראלי עלולים מתנגדים למתווה להפעיל לחצים פוליטיים ומשפטיים על הממשלה לסגת ממנו ולהעמיק את ההתיישבות בשטחים שיוגדרו "שטחי התנחלויות מבודדות". נוסף על כך עלולים המתנגדים לנסות להקים מאחזים לא חוקיים, ליצור חיכוך גובר עם כוחות הביטחון ועם האוכלוסייה הפלסטינית ואף לנקוט בפעולות "תג מחיר".

אשר לזירה הבינלאומית, ישראל תתקשה לשכנע את הקהילה הבינלאומית שהמצב המוצע הוא צעד מספק בכיוון של הסדר כולל ולא שיפור המציאות לטובתה בלבד. גם אם תצליח ישראל לקבל בתחילה נקודות זכות בעולם על מהלכיה, הרי הלגיטימציה והתמיכה שיוענקו לה יישחקו עם הזמן, והיא עלולה למצוא את עצמה ניצבת בפני מערכת לחצים להמשיך במהלך לקראת הסדר כולל גם בהיעדר תנאים להצלחתו. נוסף על כך עלולה ישראל למצוא את עצמה ניצבת בפני ביקורת בינלאומית בכל הנוגע לדפוסי הפעולה הביטחוניים בשטחים הפלסטיניים, מאחר שצפוי כי הקהילה

הבינלאומית תראה בחופש הפעולה הביטחוני בשטחים הפלסטיניים כפגיעה בריבונות הפלסטינית ובסיכויי בניית הבסיס הראוי למדינה פלסטינית.

קרוב לוודאי שהפלסטינים יסרבו לשתף פעולה באופן גלוי ויראו במתווה ניסיון של ישראל לקבוע עובדות חד-צדדיות שיהיו תקפות לאורך זמן, בבחינת ניסיון מתוחכם לשלול מהם את עצמאותם המדינית ולהמשיך את השליטה הישראלית בשטח (הכיבוש) בדרכים חדשות. הרש"פ תמשיך

יתרון נוסף של המתווה הוא העובדה שאינו סותם את הגולל על התהליך המדיני המסורתי. התהליך הזה יכול להתחדש בכל אחד משלבי היישום של המתווה.

לדבוק באסטרטגיית הבינאום ולחזיוקה, כלומר המשך איתגור ישראל והתעמתות עימה בזירה הבינלאומית. נוסף על כך, אין תמריץ מספק לרש"פ להשקיע ביכולת לכונן שלטון עצמאי, מתפקד ואחראי בשטח שיועבר לאחירותם. אפילו אין ודאות שבעקבות

יישום המתווה יפעלו הפלסטינים לבניין הכלכלה שלהם ולגיבוש מוסדות המדינה. ישנה אף האפשרות שבעקבות המהלכים של ישראל תפחית הרשות הפלסטינית את שיתוף הפעולה הביטחוני שלה עם ישראל בגלל לחצים פוליטיים של הציבור הפלסטיני. במקביל יש לצפות לניסיונות של גורמים קיצוניים בצד הפלסטיני, כולל חמאס ברצועה, לסכל את המהלכים הישראליים באמצעות הגברת האלימות והטרור. כדי להפחית את ההתנגדות הפלסטינית, חיוני לרתום את מדינות ערב הפרגמטיות, בעיקר הקוורטט הערבי – ערב הסעודית, מצרים, ירדן ואיחוד האמירויות – כדי שישכנעו את הרשות הפלסטינית לשתף פעולה עם המהלך ובכך שיעניקו לה סיוע כלכלי וערבויות מדיניות. גם ישראל צריכה לקדם הבנות עם הרש"פ ולתאם את יישום ההיפרדות, לצד הצעדים לחיזוק תפקוד הרש"פ, מבלי שייתפסו ככניעה או וויתור פלסטיני למהלכי ישראל.

יישום המתווה

1. יצירת תשתית מדינית לקידום המתווה

במתווה המוצע מפורטים צעדים רבים, שכמה מהם מחייבים מעורבות של הפלסטינים, של העולם הערבי ושל הקהילה הבינלאומית, ואילו אחרים שישראל יכולה להוציא אל הפועל לבדה. עם זאת, נקודת הפתיחה הרצויה לקידום מטרותיו של המתווה היא השגת קבלה מצד כל הגורמים השותפים לו: הפלסטינים, מדינות ערב, ארצות־הברית ואירופה. צורך משמעותי יש בהגעה להבנות עם הפלסטינים: אם אלה יתנגדו לצעדים הישראליים, יתקשו מדינות ערב, ארצות־הברית ואירופה לתמוך בהם, ואז לא זו בלבד שהמציאות לא תשתפר, אלא היא אף עלולה להחמיר.

עם זאת, סירוב של הפלסטינים לשתף פעולה עם עקרונות המתווה אפשר שייחשב להמשך הקו הסרבני שלהם ויעורר נגדם ביקורת חריפה בארצות־הברית ובמדינות ערב הסוניות. לפיכך ייתכן להשיג תמיכה אזורית ובינלאומית מסוימת במתווה גם ללא הסכמה פלסטינית. מעבר לכך, גם ללא תמיכה בינלאומית ראוי ליישם לפחות חלק מצעדי המתווה כדי לקדם היפרדות בין ישראל לפלסטינים בהתאם לאינטרסים הישראליים, ובתנאי שהצעדים האלה לא ידרבנו את הפלסטינים לצאת נגדם באלימות ולגרום להידרדרות ביטחונית או לפגיעה משמעותית במעמדה הבינלאומי של ישראל. יש לציין כי עצם הצגת המתווה והניסיון לקדמו גם נוכח מאמצי בלימה של הפלסטינים יוכלו להקנות לישראל נקודות זכות, ואילו הפלסטינים יואשמו שהם מונעים התקדמות לעבר פתרון הסכסוך.

אלה הם התנאים המרכזיים הדרושים לישראל כדי ליצור תשתית מדינית לקידום

המתווה:

א. **תיאום מלא עם הממשל האמריקאי** ושילוב המתווה בתכניותו המדיניות למזרח התיכון. נוסף על כך צריך שיווצר אמון בינלאומי בכוונות ישראל בנוגע למתווה וליעדיו. ככל שהקהילה הבינלאומית תהיה יותר משוכנעת שישראל אכן מחויבת לפתרון של שתי מדינות ופועלת לשינוי המציאות בכיוון הזה, כן תגבר תמיכתה במתווה ובצעדים למימושו.



ב. הפיכת הרשות הפלסטינית לישות מתפקדת, אחראית ובעלת מנגנוני משילות אפקטיביים. ישראל זקוקה לרשות פלסטינית מתפקדת כדי שיהיה לה שותף יציב ואמין למימוש המתווה ובבוא היום לגיבוש הסכם קבע. בלי שותף כזה יואשמו מהלכי המתווה באחריות לכל התערערות במצב הביטחוני – בדומה לשיח שהתפתח לאחר ההתנתקות מרצועת עזה.

ג. אי-התנגדות של הפלסטינים למתווה. הסכמה פלסטינית – ולו חלקית ובשתיקה – היא המינימום הנדרש לקידום המתווה. התנגדות פלסטינית פעילה תמנע ממדינות ערב לסייע בקידומו ותקשה על ארצות-הברית לתמוך בו, ואף עלולה לדרדר את המצב הביטחוני בשטח. כדי למנוע זאת על ישראל לגייס את ארצות-הברית, את מצרים ואת ירדן לתמוך במתווה ולשכנע את ההנהגה הפלסטינית כי יישומו לא זו בלבד שלא יפגע בזכויות הפלסטינים, אלא אף מדובר במהלך חיוני לעבר הסדר קבע. מעורבות של מדינות ערב הפרגמטיות תעניק לגיטימציה לתמיכה של ההנהגה הפלסטינית במתווה ותספק לה ערבויות וביטחונות להמשך התהליך. מעורבות כזאת אף עשויה להיות מתורגמת למתן סיוע כלכלי לפלסטינים שהוא חיוני להצלחת התהליך.

כדי לזכות באמונם של הקהילה הבינלאומית, של הקוורטט הערבי (מצרים, ירדן, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות) ושל ההנהגה הפלסטינית בכנותה וברצינות כוונותיה של ישראל, עליה לנקוט את הצעדים הבאים:

א. על ההנהגה בישראל להפגין מחויבות למהלך מדיני שמטרתו היא לשים קץ לסכסוך באמצעות הפתרון של שתי מדינות לשני עמים. על ישראל להציג את

עמדתה בנוגע למצב הסיום הרצוי: קיומה של מדינה פלסטינית שגבולותיה יעוצבו במשא ומתן (על בסיס הקו הירוק וחילופי שטחים) ושבירתה תהיה במרחב ירושלים לצד בירת ישראל. ישראל תבהיר כי ההסכמות הסופיות בסוגיות הליבה יושגו רק במסגרת משא ומתן דו-צדדי להסכם כולל.

ב. על ההנהגה בישראל לשכנע את כל הגורמים הרלוונטיים שהמתווה אינו חלופה

למשא ומתן על הסדר קבע, אלא רק מקפצה להסדרים שבהמשך. על ישראל להסביר שהמתווה מציע סדרה של צעדים שמטרתם היא לייצר תנאי פתיחה טובים מאלה הקיימים כיום להצלחתו של המשא ומתן על הסדר הקבע ולמימוש, וכי אין מדובר בחלופה למשא ומתן. הצעדים הראשונים במסגרת המתווה – הקפאת הבנייה בהתנחלויות המבודדות שמחוץ לגושים, הסטת העידוד הממשלתי מהרחבת ההתנחלויות המבודדות לעבר התיישבות מחדש בגושים ובתוך הקו הירוק, הקביעה שחלקים משטח C מיועדים לפיתוח פלסטיני, העברת סמכויות לרשות הפלסטינית – ימחישו שישראל אכן מתכוונת לקדם מציאות של שתי מדינות.

ג. ישראל תצהיר שהיא רואה ביוזמת השלום הערבית בסיס לשיח עם העולם הערבי ותקרא לדון ברכיביה.

ד. ישראל תפעל להקים מנגנון הידברות שיכלול שלושה ערוצים: אזורי, דו-צדדי ובינלאומי.

ה. יוקם מנגנון ליישום הבנות בנוגע למתווה. בשלב מאוחר יותר ישמש המנגנון כדי ליצור תנאים למימוש הסדרים.

במקביל לנכונותה לפעול לקידום מציאות של שתי מדינות תדרוש ישראל תמורות וערבויות בינלאומיות עקב היות הרשות הפלסטינית גורם לא יציב שעתידו אינו ברור. בין היתר, על ישראל לפעול להכרה בינלאומית בצעדיה המקדמים פתרון שתי מדינות לשני עמים, ישראל – הבית הלאומי של העם היהודי ופלסטין – הבית הלאומי לעם הפלסטיני. כמו כן על ישראל לדרוש הכרה בחיוניות סידורי הביטחון הדרושים לה. היענות לדרישות האלה לא תהיה תנאי לתחילתו של יישום המתווה, אך יהיה עליהן לעלות על סדר היום במסגרת המהלך המדיני לקראת הסדר כולל.

2. גיוס הזירה האזורית והבינלאומית

א. הרכיב האזורי

הרצון לקדם את היחסים עם מדינות ערב הפרגמטיות (בראשן הקוורטט הערבי) לא יוכל להתממש ללא התקדמות במסלול ישראל-פלסטיני בילטרלי ובוודאי שלא יוכל להחליפו. מדינות ערב, גם הפרגמטיות שבהן, לא יתמכו במסלול מדיני "עוקף פלסטינים", ומידת התמיכה והמעורבות שלהן בכל מהלך תהיה כמידת התמיכה של הפלסטינים. עם זאת יש להעריך שמדינות ערב יוכלו להיות גורם מסייע בשכנוע

הפלסטינים להיענות בחיוב לרוח המתווה ולחלקים מרכזיים בו או לכל הפחות לא להתנגד להם בפומבי. את מלאכת השכנוע הן יוכלו לעשות באמצעות מתן ערבות אזורית שישראל תעמוד במחויבותיה לאורך זמן. לישראל יש עניין רב שכל מהלך מדיני משמעותי מול הפלסטינים יהיה מקובל על המדינות הערביות הסוניות ושהן יירתמו לקידומו ולהצלחתו. הטלטלה שעבר האזור בשנים

מדינות ערב יוכלו להיות גורם מסייע בשכנוע הפלסטינים להיענות בחיוב לרוח המתווה ולחלקים מרכזיים בו או לכל הפחות לא להתנגד להם בפומבי.

האחרונות אומנם עירערה את יציבותו, אך גם הייתה פתח להזדמנויות מדיניות ולמפגש אינטרסים בין ישראל למדינות ערב הסוניות. הפיצול שקיים כיום בעולם הערבי והמוסלמי, העוינות של המדינות הסוניות כלפי איראן וכן התמקדותן בבעיות מבית ומאבקן במדינה האסלאמית – כל אלה הן הזדמנויות לישראל להשיג הישגים אסטרטגיים. כדי שהיא

אלך תוכל להשיג את ההישגים האלה עליה לחשוב כיצד תוכל לגרום לכך שהמדינות הערביות הסוניות המובילות יתגייסו לסייע לפתרון בעיות הליבה של הסכסוך – ירושלים, פליטים, גבולות – וכיצד ניתן לרתום אותן לקידום התנאים להסדר באמצעות פיתוח הכלכלה.

מעורבות של המדינות הערביות במהלכי ההסדרה עם הפלסטינים תוכל להרחיב משמעותית את טווח הגמישות הפוליטי – במיוחד של הפלסטינים אך גם של ישראל – ולאפשר פשרות. המעורבות הזאת תוכל לספק לגיטימציה לפלסטינים לשתף פעולה עם המתווה, תאפשר הזרמת משאבים והשקעות לבניית התשתית למדינה פלסטינית ולפתיחת הכלכלה הפלסטינית לשווקים חיצוניים, תקל על ניסוח פתרונות לסוגיות דתיות כמו ניהול מקומות שקדושים גם ליהדות וגם לאסלאם, תוכל לסייע בשמירה על הביטחון בגבולות (למשל באמצעות שילוב המדינות האלה בהסדרי ביטחון אזוריים, ואף תוכל לסייע לפתרונה של סוגיית הפיצול הפנימי במחנה הפלסטיני.

מעורבות של המדינות הערביות במהלכי ההסדרה עם הפלסטינים תוכל להרחיב משמעותית את טווח הגמישות הפוליטי – במיוחד של הפלסטינים אך גם של ישראל – ולאפשר פשרות.

כדי שאכן ניתן יהיה לרתום את מדינות ערב לקידום המתווה על ישראל לנקוט שני מהלכים הכרחיים: הראשון, עליה להצהיר על מחויבותה לפתרון של שתי מדינות לשני עמים, להסכים לעקרונות של הסדר הקבע ולגבות את התחייבותיה ואת הסכמותיה בצעדים מעשיים שיוכיחו את רצינותה. השני, עליה להפגין גישה חיובית כלפי יוזמת

השלום הערבית ונכונות לראות בה נקודת מוצא ראויה למשא ומתן על הסדר עתידי. שני המהלכים האלה של ישראל אמורים להביא להתקדמות ממשית בדיאלוג עם הפלסטינים ולהסכמה של הפלסטינים למתווה או לכל הפחות לאי-דחייתו, ולנכונותן של המדינות הערביות להשתתף בתהליך. חשיבות רבה במיוחד יש לעמדתו של הממשל

האמריקאי, שכן עמדתו והגיבוי שייתן למהלך, כמו גם לחץ או תמורות אמריקאיות למדינות ערב הסוניות, יקלו את גיוסן לתמיכה במתווה.

הגורמים הצפויים לעכב את נכונותן של מדינות ערב לתמוך במתווה הם בעיקר חוסר אמון בכוונות של ישראל וחשש מפני דעת הקהל הפנימית, הנוטה בבירור נגד שיתוף פעולה עם ישראל ובעד תמיכה במטרות הלאומיות של הפלסטינים. לכן על אף הרצון והנכונות של מדינות ערב להיות מעורבות בהסדרים עם הפלסטינים ולמרות הפתיחות הקיימת כיום בקרבן לקיים דיאלוג עם ישראל בסוגיות שלשני הצדדים יש בהן עניין, אין לצפות לתמיכה פומבית שלהן במתווה, ואין זה סביר שהן יפעילו לחץ גלוי לכפיית המתווה על הפלסטינים.

על ישראל לחתור להבנות משולשות – בינה לבין הפלסטינים והקוורטט הערבי. ההבנות האלה נחוצות כדי להשיג שיתוף פעולה פלסטיני, אך עוד לפני כן דרושה הסכמה פלסטינית לעצם מעורבותן של המדינות הערביות בקידום המתווה. אם ייווצר אמון הדדי בין ישראל למדינת ערב הסוניות, תיתכן התקדמות גם במתווה שאינו נותן פתרון כולל במסגרת הסדר קבע אלא רק מהלכים חלקיים, ובתנאי שיהיו משמעותיים, ושיובטח כי תימשך ההתקדמות המדינית והטריטוריאלית בעקבותיהם – בהינתן התנאים המתאימים.

מדינות ערביות שונות נהנות כיום משיתוף פעולה חשאי עם ישראל. הן מפיקות ממנו תועלת רבה בלי שיצטרכו לשלם על כך מחיר ציבורי, ולכן גם במצב של התקדמות בתהליך המדיני לא יהיה להן בהכרח תמריץ לקדם נורמליזציה ביחסים עם ישראל. אף שמעורבות המדינות הערביות עשויה להיות משמעותית ואף קריטית לפתרון סוגיות רבות בין ישראל לפלסטינים, הרי המעורבות הזאת אינה תנאי לביצוע המתווה המוצע שכן הוא כולל צעדים רבים שישראל יכולה לעשות באופן עצמאי.

הרחבה בנושא המעורבות האזורית ניתן לקרוא במאמר בנספח ה' שאותו כתב פיל גורדון, עמית מחקר בכיר ב־Council of Foreign Relations (CFR) ולשעבר יועץ בכיר לנשיא אובמה. המאמר נכתב במסגרת עבודת המחקר על גיבוש המתווה.

3. ארצות-הברית וממשל טראמפ

לאחר בחירתו של דונלד טראמפ לנשיא ארצות-הברית סברו רבים כי הממשל האמריקאי הנבחר, בניגוד לממשל אובמה, לא יעמיד את הסכסוך הישראלי-פלסטיני במרכז סדר היום האמריקאי, יתמוך במדיניות ישראל כלפי הפלסטינים ויעניק לה יד חופשית יחסית בהתנהלותה המדינית. ההערכה הזאת התבססה בעיקר על ההצהרות שהשמיע טראמפ במהלך מסע הבחירות ומימוש הבטחתו להעברת שגרירות ארצות-הברית מתל-אביב לירושלים. בשונה מממשלים קודמים, ממשל טראמפ נמנע מלבקר את מדיניות ישראל בנוגע לבנייה בהתנחלויות. יחד עם זאת, נראה כי התוכנית המדינית

לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני של ממשל טראמפ אינה רחוקה מהעקרונות שהנחו את כל הממשלים הקודמים, אך יתרונה ביצירת קואליציה אזורית לקידום ההסדר. ניכר שהנשיא אימץ את התפיסה הרווחת ולפיה המשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני פוגע באינטרסים האמריקאיים, מקשה על יישוב סכסוכים ומשבירים אחרים במזרח התיכון ומזין את הקיצוניות באזור. ניתן להבין כי מדיניות ארצות-הברית ממשיכה להתבסס על חתירה לפתרון של שתי מדינות לשני עמים, על משא ומתן ישיר בין ישראל לפלסטינים ועל הניסיון להתנעו בעזרת "מטרייה" אזורית משמעותית שתביא, בין היתר, לכינוסה של ועידה אזורית.¹⁰ התבטאויות וצעדים נוספים של הממשל מעידים אף הם כי הוא ישאף לפעול במקביל גם לשיפור הכלכלה הפלסטינית ולשיקום רצועת עזה.¹¹ בעת כתיבת דברים אלה טרם התפרסמה התכנית האמריקאית שמציגה את מדיניותה כלפי פתרון הסכסוך, אך כבר עתה עולה כי פתרון שתי המדינות, בראיית הממשל הנוכחי, שונה במהותו באופן שבו נתפס במדיניות האמריקאית עד כה. כך, הממשל נמנע מלהתייחס להתבססות קו הגבול העתידי על קווי '67, ומציג גישה גמישה יותר באשר לפגיעה בריבונות הפלסטינית לטובת האינטרסים הביטחוניים של ישראל. כמו כן, נראה כי הממשל מבקש לשרטט צעדים ומסלולים שיאפשרו להתקדם להסדר. זאת ועוד, ממשל טראמפ ניגש, עוד טרם הצגת תכנית מדינית, לטיפול בסוגיות ליבה נפיצות. דוגמאות לכך ניתן לראות בהכרה בירושלים כבירת ישראל וכן בקיצוץ המשמעותי בתקציב שמעניקה ארה"ב לאונר"א. כמו כן, בניגוד לעמדת עבאס והרש"פ, מבקש הממשל לפעול לקידום שיקום רצועת עזה ללא המתנה להשגת הפיוס בין הרש"פ וחמאס.

צעדים אלה של הממשל, כמו גם האיומים האמריקאים כי יסגרו את נציגות אש"ף בווינגטון וכי יקצצו את התמיכה הכלכלית לרש"פ, הביאו את עבאס להכריז כי הוא אינו מקבל יותר את תיווכה הבלעדי של ארה"ב, וקרא למדינות נוספות לקחת חלק במהלך המדיני לפתרונו. למרות זאת, הממשל ממשיך להוכיח כי הוא עודנו הגורם הרלוונטי ביותר, שבכוחו גם לגייס מדינות וגורמים רבים לטובת הנושא. דוגמה חיה לכך ניתן היה לראות בכינוס שנערך בווינגטון בנושא שיקום עזה, על אף שהפלסטינים בחרו להחרימו, בהשתתפות נציגים של למעלה מ-20 מדינות, בהן מדינות ערביות. למרות רצונו של הנשיא להגיע במהירות לאותה "עסקה אולטימטיבית" שהתחייב אליה, צפוי שהוא יבקש להימנע מליפול לאותן המלכודות שקודמיו נכנסו אליהן ויחפש דרכים חדשות שיקדמו באופן ממשי את התהליך. מכיוון שכך, ניתנה לישראל

10 ברק רביד ואמיר תיבון, "טראמפ לסגן יורש העצר הסעודי: יש לי רצון עז להשיג פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני", **הארץ**, 15 במרס 2017, www.googl/MKrx3g

11 ברק רביד ואמיר תיבון, "לצד החיפוש אחרי הדיל האולטימטיבי, ממשל טראמפ רוצה למנוע משבר בעזה", **הארץ**, 6 באפריל 2017, www.googl/ANhD45

הזדמנות ליזום ולהציע מתווה כמוצע כאן – מתווה שעונה על הדרישות האמריקאיות להקפיא את הבנייה בהתנחלויות, לשלב מדינות ערביות נוספות בתהליך ולנקוט צעדים לקידום מציאות של שתי מדינות.

ג. הזירה האירופאית

מדינות אירופה תומכות באופן מסורתי בפתרון של שתי מדינות לשני עמים ובמשא ומתן להסדר קבע ומתנגדות נחרצות לבנייה הישראלית בהתנחלויות. עם זאת, באחרונה נשמעים קולות בקרב בכירים אירופאים כי לאור הקיפאון הנמשך בתהליך המדיני עשויה אירופה לתמוך גם בהתקדמות הדרגתית ובהסדרי מעבר בדרך להסכם קבע המבוסס על פתרון של שתי מדינות.

הוכחה כי יש באירופה פתיחות לרעיון ההדרגתיות בתהליך המדיני-טריטוריאלי בין ישראל לפלסטינים ניתן למצוא במפת הדרכים שאימץ הקוורטט, אם כי מודגש בו שההדרגתיות צריכה להיות מוסכמת על שני הצדדים. לכן אם הפלסטינים יתנגדו למתווה המוצע, אין לצפות שמדינות אירופה יכפו אותו עליהם. מידת המעורבות האירופאית תהיה בכל מקרה תלויה גם במדיניות האמריקאית ובמקומו של פתרון הסכסוך בסדר היום של הממשל. ככל שארצות-הברית תמלא תפקיד משמעותי יותר בתהליך, כך יקטן תפקידה של אירופה בקידומו. כיום ממתין האיחוד האירופאי להכרזה האמריקאית הרשמית בנושא הזה.¹²

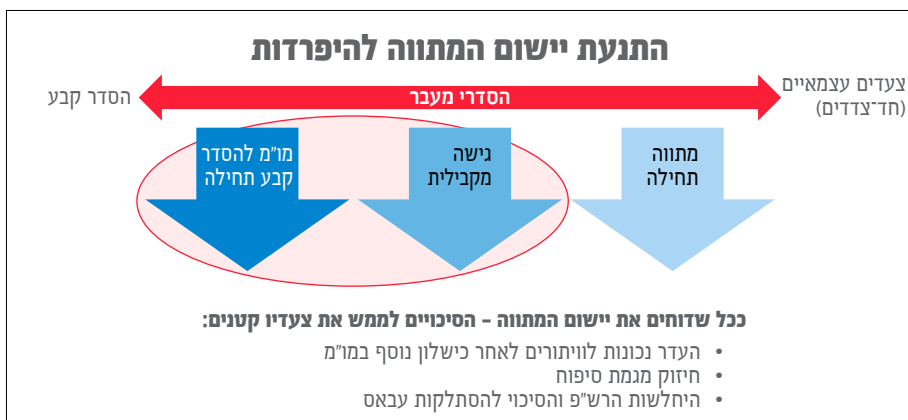
אם הפלסטינים לא יתנגדו נחרצות למתווה המוצע (גם אם לא יתמכו בו בפומבי), הרי העקרונות שעליהם יעמדו הגורמים האירופאים לשם קידומו צפויים לעלות בקנה אחד עם הדרישות המסורתיות של האיחוד האירופי בנוגע לתהליך המדיני, ולכן יכללו דרישה להפסקת הבנייה בהתנחלויות ובמזרח ירושלים, מתן הקלות לפעילות הכלכלית הפלסטינית ויישום פרויקטי תשתית בשטח C, הפסקתן של פעולות הענישה הישראליות, כמו הריסת בתים וגירוש, פתיחת ההסכם הכלכלי בין ישראל לרשות הפלסטינית ושיפור הסדרי המעבר לאוכלוסייה הפלסטינית במעברים החיצוניים.

הדרישות האלה, ברובן הגדול, מקבלות מענה חיובי במסגרת המתווה המוצע. מכל מקום, אירופה צפויה לאמץ עמדה שקרובה יותר לזו הפלסטינית בנוגע להבטחת היעד הסופי (שתי מדינות, עם ריבונות מלאה, שחיות בשלום זו עם זו) ובנוגע לגבולות (חזרה לקווי 67 עם חילופי שטחים מוסכמים). כמו כן יתמכו האירופאים בעיגון היעדים האלה בהחלטה של מועצת הביטחון או בערבויות בינלאומיות.

12 אורי סביר, "באיחוד האירופי לא מתכוונים להשאיר לטראמפ את הזירה הישראלית-פלסטינית", אל-מוניטור, 7 במאי 2017, www.goo.gl/JA5ntD

3. התנעת המתווה

מומלץ שישראל תקרא לפלסטינים לחזור לשולחן הדיונים ולפתוח במשא ומתן על סוגיות הליבה ובמטרה להגיע להסכם קבע. ללא נכונות ישראלית לכך לא יזכה המתווה לתמיכה חיצונית. בד בבד היא תתחיל ליישם את המתווה כדי לקדם מציאות של שתי מדינות וכן כדי ליצור אווירה חיובית שתתמוך בתהליך המדיני וכדי להוכיח את נחישותה להתקדם ליעד. אם המשא ומתן ייתקל שוב במבוי סתום או ייכשל, תוכל



ישראל להמשיך ביישום המתווה, לקדם את ההיפרדות המדינית ולעצב מצב יציב יותר בעבורה לאורך זמן. דחיית יישומו של המתווה עד שיתבהר אם יש היתכנות להגיע להסכם כולל באמצעות משא ומתן ישיר עלולה לסכן את יישום המתווה בהמשך. הסיבה: כישלון נוסף במשא ומתן להסדר קבע עלול לגרום לשינויים מהותיים בתנאים ובמצב בשטח - בעיקר הסלמה בטרור ופגיעה בשיתוף הפעולה בין צה״ל למנגנוני הביטחון הפלסטיניים - התפתחויות שיפגעו בעצם היכולת להתניע את המתווה.

סיכום

באחרונה, וביתר שאת מאז חילופי הממשל בארצות־הברית וכניסת הנשיא דונלד טראמפ לבית הלבן, נשמעים בישראל ומחוצה לה קולות הקוראים לבחינה מחודשת של הפרדיגמות ששלטו עד כה בנוגע להתמודדות עם הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ביניהם יש המטילים ספק בהיתכנות הפתרון של שתי מדינות לשני עמים ומציעים חלופות שונות, כמו סיפוח חלקים משטחי הגדה המערבית לישראל, ייסוד מדינה אחת לשני העמים או מיסודה של ישות פלסטינית תת־מדינית.

המתווה המוצע במסמך הזה מבוסס על ההנחה, כי היפרדות פוליטית, טריטוריאלית ודמוגרפית של ישראל מהפלסטינים ודבקות ברעיון של שתי המדינות הן היעד האסטרטגי המועדף להבטחת קיומה של ישראל יהודית ודמוקרטית, בטוחה ומוסרית. לפיכך מוצע לנקוט סדרה של צעדים ברורים ליציאה מהקיפאון המדיני ולהסבה לאחור של מגמות המסכלות את סיכויי ההיפרדות ומאיצות את התנאים לסיפוח שמסכן את עתידה של ישראל ואת זהותה. ישנם צעדים שמימושם מחייב הסכמה ותיאום בין ישראל לפלסטינים, ואילו צעדי היפרדות אחרים יכולה ישראל לנקוט באופן עצמאי. אימוץ המתווה ויישומו, גם במתכונת מינימלית, יוביל בהכרח לשינוי במגמה הקיימת ויניב לישראל יתרונות רבים:

א. ביצור הרעיון המכוון של מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית.
ב. קידום היפרדות מדינית מהפלסטינים, יפחית את השליטה של ישראלית באוכלוסייה הפלסטינית.

ג. המשך הענקת ביטחון לאזרחי המדינה.

ד. שיפור את מעמדה הבינלאומי של ישראל.

ה. פתיחת אפשרויות מדיניות בעתיד לעבר מציאות של שתי מדינות לאום החיות בשלום ובביטחון זו לצד זו.

המציאות שתיווצר בשטח תאפשר לבסס תשתית מדינית, פוליטית ובינלאומית נוחה יותר לישראל לשם התקדמות עתידית במסלולים נוספים, ככל שתמצא לנכון, על פי ההתקדמות בשטח: כינון הסדרי מעבר עם הפלסטינים על פי הכלל ש"כל דבר שמוסכם – מיושם" וזניחת התפיסה של "הכול או לא כלום", הקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים בהתאם לשלב השני של מפת הדרכים, משא ומתן ישיר להסדר מדיני

על בסיס הפתרון של שתי מדינות, ומקרה של היעדר שיתוף פעולה פלסטיני מוחלט – קידום צעדי היפרדות עצמאיים, בהתאם לאינטרסים של ישראל.

על סמך מחקר מעמיק ומתמשך של מגוון האפשרויות העומדות בפני ישראל התחזקה ההערכה כי זהו מתווה הפעולה האחראי ביותר האפשרי כיום בשל רעיון הביצוע המדורג שבבסיסו, שמבטיח שבכל מצב בו תהליך ההתקדמות ייעצר, ישראל

תמצא עצמה במצב אסטרטגי משופר. זאת ועוד, ההיתכנות למימוש המתווה גבוהה שכן היא תלויה בראש ובראשונה ובאופן כמעט בלעדי בישראל, ללא תלות בנכונות של גורמים חיצוניים. המתווה הזה יגן על זהותה ועל עתידה של ישראל יהודית ודמוקרטית, ישמור על האינטרסים הביטחוניים וההתיישבותיים של ישראל, יאפשר לגייס תמיכה בינלאומית ואזורית, ויבלום את המגמות המסוכנות לישראל, המכונות בטעות "סטטוס קוו", ולמעשה הן גלישה בהתמדה למציאות של מדינה אחת על כל הסיכונים הלאומיים החמורים הכרוכים באפשרות הזאת. המתווה אינו כולל התמודדות עם פינוי יישובים בעתיד הקרוב ומאפשר לישראל מרחב גמישות מדיני, הוא ישפר משמעותית את המציאות המדינית הנוכחית, ייצר נקודת עצירה אסטרטגית משופרת בהשוואה להווה. כדי לשכנע את הרשות הפלסטינית כי אין מדובר בצעדים שנועדו לקבע מצב שבו פלסטין נשארת ישות תת-מדינית, על ישראל להפקיד בידי ארצות-הברית או הקוורטט הערבי מסמך התחייבות שבו תאשר כי בכוונתה להגיע למציאות

המתווה הזה יגן על זהותה ועל עתידה של ישראל יהודית ודמוקרטית, ישמור על האינטרסים הביטחוניים וההתיישבותיים של ישראל, יאפשר לגייס תמיכה בינלאומית ואזורית, ויבלום את המגמות המסוכנות לישראל, המכונות בטעות "סטטוס קוו", ולמעשה הן גלישה בהתמדה למציאות של מדינה אחת על כל הסיכונים הלאומיים החמורים הכרוכים באפשרות הזאת.

של שתי מדינות לשני עמים. מסמך ערבויות כזה צריך לכלול את עקרונותיו של הסדר הקבע שישראל שואפת להגיע אליו: יוקמו שתי מדינות לאום ריבוניות, קוו הייחוס לגבול הסופי בין שתי המדינות יהיה קו שביתת הנשק בין ישראל לירדן (קו 4 ביוני 1967), אך ייעשו בו תיקונים בהתאם למציאות שנוצרה בשטח, שתי הבירות של שתי המדינות הריבוניות יהיו במרחב ירושלים, המדינה הפלסטינית תהיה מפורזת מיכולות צבאיות שעלולות לסכן את ישראל, יוקם מנגנון בינלאומי לפיצוי הפליטים הפלסטינים ולשיקומם – ללא שיבה בפועל לתחומי ישראל, ויוסכם על קץ התביעות ההדדיות.

נספחים

69	נספח א' מיפוי החלופות המדיניות
	נספח ב' ההשלכות המשפטיות של המתווה נוכח הסכמי הביניים ודוח הקורטט (יולי 2016)
91	
95	נספח ג' המדיניות כלפי חמאס ושיקום רצועת עזה
99	נספח ד' תוכנית לייצוב הכלכלה הפלסטינית
105	נספח ה' ישראל, מדינות ערב, ואשליית הנורמליזציה
115	נספח ו' מדד הביטחון הלאומי: מחקר דעת קהל 2017–2018

נספח א'

מיפוי החלופות המדיניות

חלופות בהסדר¹

1. החלופה של הסדר קבע

החלופה הזאת היא היציבה ביותר ונותנת את המענה הטוב ביותר לאינטרסים של ישראל, אך הקושי ליישמה הוא חולשתה העיקרית. בעת הנוכחית צפוי קושי עצום להשיג הסכם קבע בדרך של משא ומתן, וצפוי קושי לא פחות משמעותי ביישום הסכם הקבע אחרי שיחתם.

אלה הם היתרונות הבולטים של הסדר הקבע לפתרון שתי מדינות לשני עמים: מושגת הסכמה על סוף הסכסוך ועל קץ התביעות ההדדיות, נקבעים גבולות שזוכים להכרה בינלאומית, ובכלל זה של מדינות האזור, מוקם מנגנון פיקוח אפקטיבי שתפקידו לוודא שהפלסטינים מקיימים את התחייבויותיהם, מתקבלת חבילת ביטחון אופטימלית שכוללת סידורי ביטחון העונים לדרישות ישראל, ערבויות בינלאומיות ואזוריות, מוקטנת המוטיבציה של הצד האחר לאלימות, נשמרות יכולת ההגנה העצמית ועוצמת ההרתעה. נוסף על כך, הסדר כולל מאפשר שיתוף פעולה ביטחוני בין הצדדים ושיתוף פעולה ביטחוני אזורי, פותר את בעיית הפליטים הפלסטינים במסגרת המדינה הפלסטינית, מגדיל את מרחב האפשרויות של ישראל לפתח מערכות יחסים רשמיות ושיתופי פעולה במגוון של תחומים עם מדינות ערב הפרגמטיות, דבר המביא לשגשוג כלכלי.

עם זאת, להסדר קבע המבוסס על שתי מדינות לאום יש גם חסרונות מבחינת ישראל – בראש ובראשונה המחיר שהיא תצטרך לשלם בעבורו. מאחר שהסדר כזה מחייב הסכמה של הצד האחר הוא צפוי לדרוש מישראל ויתורים כבדים בשני נושאים רגישים: הוא יחייב פינוי של התנחלויות ושל מתנחלים רבים (כ־100 אלף) והוא ישלול מישראל חופש פעולה ביטחוני בתחומי המדינה הפלסטינית. ואלה אינם המחירים היחידים: הסדר כזה צפוי לעורר בישראל התנגדות קשה של גורמים במערכת הפוליטית

1 תרחישים בזירה הישראלית – פלסטינית: האתגרים האסטרטגיים והמענים האפשריים, עורכים: אודי דקל וקובי מיכאל, מזכר 176, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, 2018.

ושל ציבורים גדולים וחשובים, תיווצר תלות של ישראל ביכולת היישום והמשילות של הצד הפלסטיני ולבסוף ישראל תצטרך – יחד עם הקהילה הבינלאומית – לתמוך כלכלית במדינה הפלסטינית. הצורך בתמיכה הזאת עלול להימשך שנים רבות.

הסדר הקבע יכול להתקיים בתצורות שונות:

- א. שתי מדינות עצמאיות ונפרדות.
 - ב. סוג של פדרציה ישראלית-פלסטינית (שתי מדינות במרחב אחד).
 - ג. קונפדרציה ישראלית-פלסטינית (לאחר כינון מדינה פלסטינית).
 - ד. קונפדרציה ירדנית-פלסטינית (לאחר כינון מדינה פלסטינית) לצידה של ישראל.
- כל פתרון שייבחר יחייב קשר הדוק בין ישראל לבין המדינה הפלסטינית. כאמור, המכשול העיקרי הוא הקושי להגיע להסכם כולל והקושי ליישמו בהווה ובעתיד הקרוב. מדובר בקשיים פוליטיים שמצויים הן בצד הישראלי והן בצד הפלסטיני. הקשיים הפוליטיים העיקריים בצד הישראלי הם מחנה פוליטי משמעותי המתנגד לפתרון שתי מדינות, היעדר נכונות לקחת את הסיכונים הדרושים לקידום הסדר, וחוסר עניין הולך וגדל בהגעה להסדר כזה. הקשיים הפוליטיים העיקריים בצד הפלסטיני הם הפיצול בין הגדה לרצועה, היריבות בין הפתח לחמאס, חולשת המנהיגות הפלסטינית ומוסדותיה, היעדר התמיכה בציבור הפלסטיני לעשיית הוויתורים הנדרשים כדי להגיע להסכם כולל. וישנם גם קשיים שמשותפים לשני הצדדים באותה המידה: רמה גבוהה של אי-אמון הדדי, חוסר נכונות לקחת סיכונים – בין היתר בשל התפוכות במזרח התיכון והיכולת המוגבלת לנבא את העתיד, אי-אמון של הציבור ושל המערכת הפוליטית בסיכוי להשיג פתרון קבע. לבסוף אסור לשכוח שגם לחולשת הגורמים הבינלאומיים יש אחריות לייאוש הכללי באזור מהסיכוי להשיג הסדר קבע.

סיכום ומשמעויות

בלי לוותר על החזון של פתרון כולל או הסדר קבע, בטווח הקצר – יש לבחון גם דרכים אחרות.

המטרות:

- א. שמירת ההיתכנות של הסדר כולל בטווח הארוך יותר.
- ב. שימור היכולת להפריד פיזית בין שתי הקהילות/אוכלוסיות – הישראלית והפלסטינית.

הדרכים לקידום המטרות:

- א. פעולות בשטח שישנו את המגמה מגלישה למציאות של מדינה אחת להתקדמות הדרגתית לעבר מציאות של היפרדות.
- ב. צעדי הכנה למשא ומתן אפקטיבי על פתרון הקבע בטווח הזמן הארוך יותר.

2. החלופה של הסדרי מעבר

המטרה: הוצאת התהליך המדיני מהמבוי הסתום ועיצוב הדרגתי של מציאות שבה יש שתי מדינות לשני עמים.

המתווה: רצף של הסדרים, של הבנות ושל הסכמות בין ישראל לרשות הפלסטינית – התקדמות לעבר המטרה. זו יכולה להיות החלופה הנבחרת לאחר מימוש המתווה שמוצע כאן.

בביטוי "רצף הסדרי מעבר" הכוונה היא לנקיטת צעדים מקדמי היפרדות בהתאם לעיקרון שלפיו "כל דבר שמוסכם ייושם". זאת בניגוד לנוסחה שהנחתה עד כה את ההידברות בין ישראל לפלסטינים, ולפיה "שום דבר לא מוסכם עד שהכול מוסכם". במסגרת הזאת יש לשים דגש על חיזוקו של שלטון פלסטיני יציב, אפקטיבי ואחראי בגדה המערבית ובמידת האפשר גם ברצועת עזה באמצעות הרחבת אחיזתה של הרשות בשטחים. התקדמות בתהליך הזה – שבמהלכו ייושמו בהדרגה סממני העצמאות של המדינה הפלסטינית ושיכלול הקפאת הבנייה בהתנחלויות שמחוץ לגושים (דהיינו מעבר לגדר הביטחונית) והיערכות מחדש של צה"ל באזור – תותנה בהתקדמות שתושג בבניין המדינה הפלסטינית. הקריטריונים למדידת ההתקדמות הזאת הם לחימה אקטיבית בטרור, משילות משופרת, כינון מוסדות מתפקדים וביסוס תשתית כלכלית. כמוכן, תנאי להתקדמות במסלול הזה הוא עמידת שני הצדדים במחויבויותיהם על פי ההסדרים שיוסכמו ושיפור משמעותי בכלכלה וברמת החיים של האוכלוסייה הפלסטינית.

חלופה משנית במסגרת הזאת היא חזרה למפת הדרכים כדי שתשמש מתווה עיקרי להתקדמות לקראת מציאות של שתי מדינות לשני עמים. כדי להימנע מקריסת התהליך עקב קשיים (ידועים) כמו חוסר יכולת להגיע להסכמות בסוגיות הליבה של הסדר הקבע תתמקד ההתקדמות בנכונות ליישם את השלב השני של מפת הדרכים – כינון מדינה פלסטינית בגבולות זמניים. בלי שיהיה צורך לפנות ליישובים ניתן להעביר לשליטת הרשות הפלסטינית כשישים אחוז משטחי יהודה ושומרון. כיום שולטת הרשות על 40 אחוז בלבד משטחי הגדה. על 60 האחוזים האלה ניתן לכוון מדינה פלסטינית, ואליהם ניתן לצרף את רצועת עזה – בתנאי שיוסדרו היחסים בין שני המחנות הפלסטיניים היריבים. את המהלך הזה ניתן להשלים עוד לפני שסוכמו גבולות הקבע ושאר מחלוקות היסוד. מהלך בכיוון הזה ישנה מהותית את אופי הסכסוך, יטיל את חובת ההוכחה על הפלסטינים וישפר את מעמדה הבינלאומי של ישראל. גם אם לא ניתן יהיה להתקדם מהשלב הזה להסדר קבע, ייווצר מצב שיהיה עדיף לישראל, בהשוואה למצב הנוכחי, בכל ההיבטים – הביטחוני, הכלכלי, המשילתי והבינלאומי.

טיפול בשלבים בסוגיות הליבה

הדיון בסוגיות הליבה יתמקד תחילה בנושא הביטחון והגבולות. יש לחתור לכך שלקראת הדיון תתקבל תמיכה בינלאומית בכמה סוגיות מפתח: הכרה במדינה הפלסטינית שתקום לצד מדינת ישראל, הכרה בגבולות ישראל, קיום התנאים הביטחוניים הנדרשים לישראל, ובמיוחד שליטה ביטחונית אפקטיבית של ישראל במעטפת של שתי המדינות ושמירה על חופש הפעולה המבצעי שלה.

לצד המעטפת הבינלאומית יהיה צורך במעטפת אזרית. מדובר בקואליציה מזרח תיכונית שתתבסס על שיתוף פעולה עם מדינות ערב הפרגמטיות ושתעניק לגיטימציה לתהליך המדיני, תספק ערבויות להתקדמותו של הצד הפלסטיני בשלבים לקראת כינונה של מדינה יציבה ומתפקדת, תתמוך בבניית המדינה הפלסטינית, תילחם בגורמים הסוררים המתנגדים להסדר מדיני ותספק ערבויות לכך ששני הצדדים יישמו את ההסדרים. מאמץ ישראלי נחוש לקדם הסדר עם הפלסטינים ונכונות של ישראל לראות ביוזמה הערבית לשלום בסיס לקידומו של שיתוף פעולה אזורי יסייעו לרתום מדינות ערביות לתהליך.

סיכום ומשמעויות

יתרונות החלופה הזאת הם ישימותה והסיכויים הגבוהים למימושה. הסדרי מעבר מספקים מענה ביטחוני לדרישות ישראל שכן הם מבוססים על השליטה של צה"ל במעטפת הביטחונית של המרחב הישראלי והפלסטיני ועל חופש פעולה מבצעי ישראלי נגד תשתיות הטרור בזירה הפלסטינית. סידורי ביטחון ההולמים את צורכי הביטחון של ישראל יאפשרו לישראל להפגין גמישות בהעברת שטחים וסמכויות לשלטון פלסטיני וכן יאפשרו לפלסטינים להתמקד בתהליך של בניית המדינה ושל ביסוס המשילות בה ולא בצורך להתמודד עם גורמים שיבקשו לשבש את התהליך. יתרונות נוספים של החלופה הזאת: גדל הסיכוי להמשך שיתוף הפעולה המבצעי עם כוחות הביטחון הפלסטיניים ואולי אף להרחבתו, גדל הסיכוי להרחבת שיתוף הפעולה עם מדינות ערב הפרגמטיות ולהירתמותן להצלחת התהליך, ייווצרו הזדמנויות כלכליות לישראל במרחב המזרח התיכון – מה שעשוי להאיץ את שגשוגה.

חולשתה המרכזית של החלופה הזאת היא היותה מותנית ברצון הטוב של הפלסטינים וביכולתה של הרשות הפלסטינית לתפקד באפקטיביות ולשמור על היציבות ועל מגמת ההתקדמות. כיום מתנגדת ההנהגה הפלסטינית להסדרי מעבר ורואה בהם מצב ביניים מתמשך בלי שהפלסטינים יוכלו לממש את יעדיהם ואת חזונם. כאמור, הישימות של החלופה הזאת תעלה אם תהיה שלב המשך לאחר יישום המתווה המוצע – שעוקף את הסוגיות שאינן מאפשרות להגיע להסדר קבע, כמו סוגיות ירושלים, הגבול הסופי וזכות השיבה.

3. חלופת המדינה האחת

מבחינה גיאוגרפית יש שתי אפשרויות למדינה אחת ליהודים ולפלסטינים:

- א. ישראל + יהודה ושומרון + רצועת עזה;
- ב. ישראל + יהודה ושומרון, בלי רצועת עזה. באופציה זו אין פתרון לרצועת עזה. המשמעות היא סיפוח מלא של כל השטחים (עם או בלי רצועת עזה) והחלת החוק הישראלי על כל השטח, פירוק הממשל הצבאי ופירוק הרשות הפלסטינית (אך קיימת גם האפשרות שהיא תישאר ישות אוטונומית במסגרת המדינה האחת, מותנה בהסכמתה). אם האופציה הזאת אכן תיושם, יתווספו למדינת ישראל כ-2.7 מיליון פלסטינים מהגדה וממזרח-ירושלים. עוד כ-1.9 מיליון פלסטינים יצטרפו אליה אם יוחלט לספח גם את רצועת עזה.

יש שתי אפשרויות עיקריות למימוש החלופה של מדינה אחת:

- א. מדינה אחת שיש בה שוויון מלא לכל אזרחיה היהודים והערבים, כולל הזכות לבחור ולהיבחר, הזכות לחופש תנועה ולבחירת מקום המגורים והזכות לשוויון הזדמנויות.
- ב. מדינה אחת שבה יוגבלו זכויות האזרח של הפלסטינים. יש שלוש דרכים למימוש החלופה של מדינה אחת:
 - א. באמצעות הסכמה בין ישראל לפלסטינים. יש להניח שהסכמה פלסטינית תותנה במתן זכויות מלאות ושוות לפלסטינים, כולל השוואה של מדיניות ההגירה לישראל, קרי ביטול חוק השבות (או הוספת חוק מקביל לפלסטינים המבוסס על 'זכות השיבה'). פתרון מוסכם יזכה מן הסתם לתמיכתה של הקהילה הבינלאומית.
 - ב. באמצעות מהלך חד-צדדי של ישראל לסיפוח השטח, ללא הסכמת הפלסטינים. במקרה כזה ישנה האפשרות שהפלסטינים לא יקבלו זכויות אזרח מלאות. צעד כזה צפוי לעורר התנגדות קשה בזירה הבינלאומית, ומצד הפלסטינים.
 - ג. באמצעות מהלך שאותו תכפה הקהילה הבינלאומית על ישראל. במקרה כזה יש להניח שהפתרון יכלול שוויון מלא לכל אזרחי המדינה והוא עלול להוביל לביטול אופייה היהודי של המדינה.

יתרונות החלופה

אם המהלך ייעשה בתיאום עם הפלסטינים ובהסכמתם ויעניק להם זכויות שוות ומלאות, יש בו כדי לפתור את הסכסוך הנוכחי (לפחות במתכונתו הנוכחית) ולזכות בלגיטימציה בינלאומית (אף שהוא לא יפתור את כל נקודות החיכוך ואף ירחיב אותן, כפי שיוסבר בהמשך). לישראל החדשה יהיו קרוב לוודאי קשרים עם רבות ממדינות ערב, ויפתחו בפניה שווקים חדשים במזרח התיכון. ויש עוד יתרונות לפתרון המדינה האחת: לא יהיה צורך לפנות בה התנחלויות או לחלק את ירושלים. פתרון המדינה האחת

היה ראוי לדיון רציני אילו היה ריאלי; אילו היה בדל של סיכוי שיהודים ופלסטינים יכולים לנהל יחד מדינה אחת ולהתייחס זה אל זה בכבוד הדדי ובשוויון מלא.

חסרונות החלופה

א. בשל הפערים הנכרים במצב החברתי-כלכלי ובשאיפות שתי האוכלוסיות – היהודית והערבית – צפויה קריסה של ביטחון הפנים שעלולה להידרדר למלחמת אזרחים קשה ולהרס הכלכלה. ביטול ההפרדה הפיזית בין שתי החברות המסוכסכות והשונאות יוביל קרוב לוודאי למעשי אלימות קשים, שהרי לא ניתן לצפות שעשרות אלפי אנשי החמאס בגדה יהפכו לפתע לאוהדי הנוכחות היהודית בארץ ישראל, וגם לא ניתן לצפות שהציבור היהודי יהא מוכן לשלם את המחירים הכבדים בתחום הביטחון הכלכלי והפיזי.

ב. החלת החוק הישראלי על כל השטח תשולל ממערכת הביטחון סמכויות ביטחוניות המוקנות לה כיום מכוח תחיקת הביטחון הקיימת בשטחים ותגביל את חופש הפעולה שלה.

ג. פירוק הרשות הפלסטינית ושליטה על כלל השטח ועל כלל האוכלוסייה הפלסטינית יחייבו השקעה כספית משמעותית בתשתיות, בשירותים וברוחה לאוכלוסייה הפלסטינית. לא ניתן להסתמך על תמיכה בינלאומית משמעותית גם אם המדינה האחת תקום בעקבות הסכם עם הפלסטינים, ובוודאי שאי-אפשר לצפות לסיוע כלשהו אם המהלך הזה ייעשה בניגוד לרצון הפלסטינים.

ד. אם הסיפוח לא יכלול גם את רצועת עזה, הרי האזור הזה ייוותר ללא פתרון ויהיה מקור לחוסר יציבות, לאיומים ביטחוניים מתמשכים ולהקרנות שליליות כלפי האוכלוסייה הפלסטינית במדינה האחת.

בעיות לא פחות חמורות צפויות לישראל אם תגשים את חזון המדינה האחת שלא באמצעות הסכם עם הפלסטינים ובלי לתת להם שוויון זכויות מלא:

א. מימוש החלופה הזאת מתנגש עם הערכים הדמוקרטיים של ישראל ומחייב שינוי של הגדרות היסוד הערכיות של המדינה, כולל סטייה מעקרונותיה של מגילת העצמאות ושינויים עמוקים בחוקי היסוד.

ב. המהלך יחליש מאוד את מוסדות המשפט של המדינה. אלה לא יוכלו לאשר צעד כזה ועלולים לפיכך לאבד את מעמדם כלפי פנים או להיות מפורקים, ללא אלטרנטיבה ראויה לקיום בקרה משפטית ושיפוטית על השלטון בכלל תחומי החיים. התוצאה עלולה להיות פגיעה בזכויות היסוד של כל אזרחי המדינה.

ג. מימוש החלופה – שסביר להניח שייעשה בניגוד לעמדת הקהילה הבינלאומית, כולל ארה"ב – יגרוור גינוי בינלאומי חריף, עד כדי ניתוק היחסים הדיפלומטיים עם ישראל וביטול היחסים האסטרטגיים עם ארצות-הברית.

ד. מימוש החלופה ייתקל בסירוב פלסטיני – מה שיקשה מאוד על ישראל לפרק את הרשות הפלסטינית, להחיל את החוק הישראלי על השטח שנמצא כיום בשליטה פלסטינית ולשלוט על ציבור עוין ללא רשויות שניתן להסתייע בהן. צפוי אפוא חיכוך רב בניסיון להשתלט על השטחים הפלסטיניים – חיכוך שעלול להידרדר לאנרכיה בשטחים האלה.

ה. התמשכותה של מדיניות מפלה בין האוכלוסיות המרכיבות את המדינה תוביל להתגברות העוינות ולאלימות מתמשכת בלב המדינה ולערעור מתמיד של הביטחון ושל הסדר הציבורי.

ו. כלכלת המדינה צפויה להיזק בשל הצורך לממן את צורכי האוכלוסייה הפלסטינית, שתעבור לאחריות ישראל, ובשל הצפי לסנקציות כלכליות בינלאומיות.

ז. הכרסום המשמעותי בערכים הדמוקרטיים והליברליים צפוי להרחיק מישראל חלקים גדולים מיהדות התפוצות ולגרום לניכור בקרב ציבור גדול של ישראלים הנמנים עם המחנה הליברלי. התוצאה עלולה להיות קיטון בעלייה לארץ וגידול בהגירה מהארץ. לכך יש, כמובן, השלכות על עוצמת המדינה ועל כלכלתה ועל יחסי הכוחות הדמוגרפיים בין יהודים למוסלמים.

חסרונות נוספים של פתרון המדינה האחת שבה ייהנו הפלסטינים משוויון זכויות מלא א. מתן זכויות שוות לפלסטינים יאתגר את החקיקה הקיימת המקבעת את אופייה היהודי של המדינה. הציבור הלא יהודי יוכל לעלות לשלטון ולשנות את החוקים האלה.

ב. הקניית חופש תנועה וזכות לבחור מקום מגורים משמעה שפלסטינים מהשטחים יוכלו לגור בכל רחבי המדינה, כולל במקומות שבהם התגוררו בעבר משפחותיהם. זה יהיה מעין מימוש של "זכות השיבה".

ג. במדינה שוויונית ידרשו הפלסטינים להחיל חוקי הגירה זהים על כל האוכלוסיות. התוצאה תהיה ביטול חוק השבות, המאפשר לכל יהודי לעלות לישראל, או החלתו – 'זכות השיבה' – גם על הפלסטינים.

ד. מתנגדים משני הצדדים למדינה האחת ולקיום קשרים בין ערבים ליהודים צפויים להגיב באלימות ואף בטרור ולערער את היציבות במדינה.

ה. ויותר על מהותה היהודית של המדינה יגרור התנגדות בקרב חלקים נרחבים בציבור היהודי במדינה. יישומו עלול להוביל למלחמת אחים בקרב הציבור היהודי.

ו. קיים חשש ממשי שאם היהודים יהיו מיעוט, והשלטון יעבור לידי רוב ערבי, יחול כרסום משמעותי בזכויות היהודים, עד כדי ניסיון להמאיס עליהם את החיים במדינה ולדחוק אותם אל מחוץ לגבולותיה. יש די והותר גורמים קיצוניים בחברה הפלסטינית שאינם מוכנים לשום נוכחות יהודית במרחב.

ז. מימוש של שוויון הזדמנויות מלא צפוי לחייב השקעה כלכלית רבה באזורים הפלסטיניים, הפחות מתקדמים, וכן פתיחת השוק ומקומות התעסוקה לכלל האזרחים, באופן שעשוי להוריד את שכר העבודה ולפגוע ברמת החיים לעומת המצב הקיים היום בישראל.

סיכום ומשמעויות

מידת הישימות של החלופה הזאת היא נמוכה מאוד. מימוש של רעיון המדינה האחת בדרך של הסכמה עם הפלסטינים מחייב ויתורים מרחיקי לכת של שני הצדדים על עצמאותם ועל חופש הפעולה שלהם, ביטול סממנים לאומיים מסוימים ופשרות בנושאים קריטיים, אשר קשה לראות את התקיימותם והם קשים יותר מהוויתורים הנדרשים לפתרון שתי מדינות לשני עמים. וויתור על מהותה היהודית של המדינה מחייב שינויים יסודיים בהגדרות היסוד של המדינה, ואין להניח שיזכה לתמיכה ציבורית בישראל. קביעת הסדרים של חוסר שוויון בזכויות של אזרחי המדינה, דהיינו אפליה לרעה של הציבור הפלסטיני, מחייבת שינויים יסודיים בהגדרות היסוד של ישראל, תוביל להתנגשות עם הממסד המשפטי במדינה, לקרע עם ארצות-הברית ועם שאר מדינות העולם ותותיר את ישראל ללא בעלות ברית כלשהן. קשה לראות כיצד שלטון אחראי בישראל מחליט לעשות צעד כזה. ולבסוף, אין שום תקדים היסטורי לאיחוד מוצלח של שתי ישויות בעלות אופי אתני שונה למדינה אחת – במיוחד כשיש סכסוך דמים לאומי ודתי רב שנים ביניהן. להיפך, הדוגמאות ההיסטוריות מצביעות על התפרקות על בסיס אתני.

4. החלופה של שתי מדינות במרחב אחד

המתווה

- א. על פי החלופה הזאת יהיו במרחב שבין הים התיכון לירדן שתי מדינות לאום עצמאיות וריבוניות בעלות ממשלות עצמאיות וגבולות מוסכמים וברורים. את החלופה הזאת ניתן להשיג באמצעות הסכם שלום שמשמעותו היא קץ התביעות ההדדיות בין הצדדים.
- ב. המדינה הפלסטינית תהיה בת קיימא ותכלול את הגדה המערבית ואת עזה שיהיו מאוחדות פוליטית.
- ג. שתי המדינות יכירו זו בריבונות ובאוטונומיות של זו ויעניקו שוויון זכויות לכל אזרחיהן.
- ד. לאזרחי שתי המדינות יתאפשר לנוע, לעבוד, לסחור ולהתגורר בכל חלקי הארץ, קרי גם במדינה השכנה.

ה. שתי המדינות יסכימו על מספר של אזרחי המדינה האחרת שיגורו בשטחן כתושבי קבע. לפיכך, אם המתנחלים י שארו בתחומי המדינה הפלסטינית, ישראל תסכים להתיישבות מספר דומה של פליטים פלסטיניים בשטח מדינת ישראל.

ו. לכל אחת מהמדינות תהיה ממשלה משלה, אך יתקיימו גם מוסדות על-מדינתיים בתחומי הביטחון והכלכלה. יתר על כן, שתי הממשלות יפעלו בתיאום הדוק.

ריבונות וגבולות

- א. שיטה דו-שכבתית – גבול חיצוני וגבול פנימי שאותו ינהלו במשותף ישראל ופלסטין.
- ב. השמירה על הגבול החיצוני ("הגבול הקשיח") תהיה בעיקר באחריות ישראל (דרישה שהפלסטינים לא מסכימים לה).
- ג. הגבול הפנימי ("הגבול הרך") יהיה דומה לגבולות בין מדינות אירופה: מבוסס על מעברים פתוחים, אך תהיה בו רמת פיקוח מוסכמת. לפיקוח יהיו אחראיות במשותף ישראל ופלסטין.
- ד. תיתכן גדר ביטחונית בין שתי המדינות בהתאם לתוואי הגבול הסופי המוסכם.
- ה. בקעת הירדן תהיה בריבונות פלסטינית, ויחולו שם הסדרי ביטחון מיוחדים באחריות ישראל, פלסטין וירדן. השילוב של גורמי הביטחון הפלסטיניים בשמירה על הגבול עם ירדן יהיה בהתאם לרמת הביצוע שלהם.
- ו. ניהול מעברי הגבול החיצוניים של פלסטין יהיה בידי הפלסטינים. ישראל תוכל לפקח על המעברים באמצעות מערכת מעקב אלקטרונית ובאמצעות גורם שלישי מוסכם שיהיה אחראי לבידוק הביטחוני (סחורות, כבודה ואנשים).
- ז. עזה והגדה המערבית יהיו מחוברות בכביש מהיר ובמסילת רכבת בתוואי שיהיה ברובו תת-קרקעי וישמש הן למעבר אנשים והן למעבר סחורות.

שיתוף פעולה מדיני

ישראל והמדינה הפלסטינית יגבשו מודל קונפדרטיבי פתוח שבמסגרתו כל מדינה שומרת על אוטונומיה חזקה. במסגרת הזאת יונהגו משטר כלכלי מוסכם, כנראה על בסיס הסכם סחר חופשי הכולל מעטפת מכס משותפת, הסכם הגנה משותף שמאפשר להעניק לישראל אחריות ביטחונית מוגברת וחופש פעולה מבצע.

מוסדות ממשלתיים על-מדינתיים (שיתעצבו בהדרגה)

- א. קודם כול יוקמו ועדות משותפות לתיאום בנושאי ביטחון, פתרון סכסוכים, גבולות והגירה, מסחר, ניהול סביבתי ופיתוח שיתופי פעולה.
- ב. בשלב מאוחר יותר ייתכן שדרוג של גופי התיאום והייעוץ האלה לכדי גופי ביצוע במסגרת חיזוק המודל הקונפדרטיבי.

- ג. יקודם שיתוף פעולה אזורי – בעיקר עם המדינות השכנות (מצרים וירדן) – בראש ובראשונה בתחומי הביטחון, הכלכלה והפיתוח האזורי.
- ד. יוקם בית משפט לזכויות אדם בתוך המערכת הפדרטיבית.

ישראל בפלסטין, פלסטינים בישראל וזכות השיבה

א. ישראלים ופלסטינים ייהנו מחופש תנועה בתוך המרחב האחד. הגבולות הפנימיים יהיו פתוחים, והתנועה דרכם תזרום בחופשיות.

ב. סוגיית התושבות תוסדר באמצעות הסכמים הדדיים בין ישראל למדינה הפלסטינית. ישראלים ופלסטינים יוכלו לבקש ויזה לעבודה ולמגורים במדינה האחרת (בסופו של דבר המודל של ישראל-פלסטין יתקדם לכיוון של מודל שנג'ן).

ג. ישראלים שיבחרו להישאר בשטחי המדינה הפלסטינית ולגור במובלעות ישראליות (התנחלויות) יוכלו לעשות זאת לאחר שיקבלו את האישורים המתאימים. הם יישארו אזרחי ישראל, אך יהיו תושבי פלסטין. זכות דומה תהיה גם לפלסטינים. את המובלעות הישראליות לא צה"ל יאבטח, אלא הם יהיו באחריותם של כוחות הביטחון הפלסטיניים.

ד. את זכות השיבה יוכלו פלסטינים לממש בפלסטין, וגם יוקם להם מנגנון שיקום ופיצוי. חוק השבות ימשיך לחול על יהודים שיבחרו לעלות לישראל. תתאפשר שיבת פליטים פלסטינים לישראל – כמספר הישראלים שיחליטו להיות אזרחי פלסטין.

ירושלים – הבירה המשותפת של ישראל ושל פלסטין

א. מבחינת האחריות השיפוטית העיר תחולק בצורה אפקטיבית לאזור ישראלי, לאזור פלסטיני ולאזור אחד ("האגן הקדוש").

ב. באזור האחד יוקם משטר מיוחד ישראלי-פלסטיני בשליטה בינלאומית. יונהגו בו סידורי שלטון וביטחון מיוחדים באמצעות כוח משטרתי משותף שיהיו לו סמכויות ייחודיות בשטח הזה. הכוח המשטרתי הזה יכלול בתחילה כוח זר וכן קציני קישור ישראלים ופלסטינים. כמו כן יוקמו מוסדות משותפים לניהול מרחב ירושלים/אל-קדס רבתי.

יתרונות החלופה

החלופה של שתי מדינות במרחב אחד מאפשרת לעקוף כמה חסמים להסדר קבע המבוסס על היפרדות לשתי מדינות לאום: היא מייטרת את הצורך לפנות מתנחלים והתנחלויות, שומרת על הפריסה הביטחונית של ישראל במעטפת החיצונית של המדינה הפלסטינית, מממשת באופן סמלי את זכות השיבה, שומרת על גישה משותפת לאתרים הקדושים, משמשת בסיס לאינטגרציה כלכלית ולניהול משותף של סביבה, של פיתוח,

של מסחר ושל מדיניות כלכלית. החלופה הזאת צפויה להשיג תמיכה בינלאומית ואזורית נרחבת במישורים הדיפלומטי, המדיני והכלכלי.

סיכום ומשמעויות

א־סימטריה בכוח וביכולת כמו גם פערים כלכליים, חברתיים ופוליטיים בלתי ניתנים לגישור יביאו בהכרח לקנאה ולעוינות בין הציבורים; הגבולות הפנימיים הפתוחים וחופש התנועה מותנים בשליטה ביטחונית ישראלית אפקטיבית במעטפת החיצונית, דהיינו בנוכחות קבועה של צה"ל בבקעת הירדן שבשטח המדינה הפלסטינית. קלושים הסיכויים שהפלסטינים יסכימו לכך. על אלה יש להוסיף את חוסר האמון ההדדי העמוק בין הצדדים, בעוד שישום החלופה הזאת מחייב אמון הדדי רב. אחת הסיבות לא־אמון: שני הצדדים אינם מסוגלים כיום להכיר זה בנרטיב ההיסטורי של זה. לבסוף, שני הצדדים נדרשים לויתורים משמעותיים בלי לקבל תמורה שנראית להם הולמת: א. ישראל תידרש לסיים את השליטה הצבאית בשטחים ולקבל עקרונית את זכות השיבה ואת חלוקת ירושלים.

ב. הפלסטינים יידרשו להסכים לנוכחות ההתנחלויות הישראליות בשטח מדינתם, להסכים למימוש מוגבל בלבד של זכות השיבה, להשלים עם נוכחות צבאית ישראלית בבקעת הירדן לפרק זמן לא מוגדר ולאחריות ביטחונית גוברת של ישראל.
ג. חוסר היכולת להגן על הישראלים בשטח המדינה הפלסטינית יהיה מקור לא־יציבות.
ד. היעדר היתכנות פוליטית בישראל.

חלופות עצמאיות

1. היפרדות עצמאית

בבסיס חלופה זו עומדות מספר הנחות:

- א. נמוכים הסיכויים להשיג הסדר קבע בעתיד הנראה לעין.
- ב. המשך המצב הקיים יביא את ישראל להידרדרות ביטחונית, כלכלית ומדינית ובמקביל יעמיק את השסעים הפנימיים בחברה בישראל.
- ג. על ישראל לפעול בהדרגה – אך בדחיפות – לקידום התנאים שיאפשרו מציאות של שתי מדינות לשני עמים כדי למנוע גלישה למציאות של מדינה אחת.
- ד. מהלכים חד־צדדיים הם בעלי היתכנות גבוהה שכן אינם תלויים בהסכמה פלסטינית או חיצונית. בנוסף, הם עשויים להתניע תהליכים חדשים וליצור הזדמנויות לישראל, כולל חזרה לנתיב המשא ומתן.

ההיגיון שבחלופת ההיפרדות העצמאית

אם ישראל תגיע למסקנה שאפסו הסיכויים להשיג הסדר מדיני עם הפלסטינים, עליה לנקוט יוזמה כדי להבטיח שהיא תישאר גם בעתיד מדינה דמוקרטית ויהודית. קביעת

גבול (אפילו זמני), בהתבסס על צורכי הביטחון (בהתאם לתוואי של גדר הביטחון) ומתוך התחשבות במפת ההתיישבות תאפשר ליצור מציאות של היפרדות ושל שתי מדינות ותשמור על רוב יהודי מוצק במדינת ישראל דמוקרטית.

המתווה

א. ישראל תודיע כי היא עדיין רואה בפתרון של שתי מדינות מסגרת מחייבת למשא ומתן לסיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני, וכי עד שימומש פתרון מוסכם, היא תגן על עצמה ותשמור ביוזמתה ובאופן עצמאי על זהותה היהודית והדמוקרטית ועל ביטחונה.

ב. ישראל תכריז שקו הגבול בינה לבין האזור הפלסטיני יתבסס על תוואי הגדר הביטחונית. גושי ההתיישבות הגדולים שממערב לקו הזה ייכללו בשטח ישראל. ג. צה"ל יהיה ערוך במעטפת החיצונית של יהודה ושומרון, ישמור לעצמו חופש פעולה מבצעי בשטחים הפלסטיניים וימשיך להיות האחראי לביטחון עד שיושג הסדר אחר. ד. ישראל תיערך לפינוי עתידי של כ-100 אלף מתנחלים שחיים כיום באזורים שממזרח לגדר ותקדם חוק "חזרה מרצון, פיצוי וקליטה" לעידוד התפנותם. בשלבים הראשונים, כל עוד לא התייצב המצב החדש ולא הוכנו תשתיות להעברת מתנחלים לתחומי ישראל, לא יהיה פינוי כפוי.

ה. במקביל תסייע ישראל לפיתוח הכלכלה והתשתיות במדינה הפלסטינית, תפעל להגברת המשילות של השלטון הפלסטיני ותעביר לו בהדרגה – בהתאם להתפתחויות בשטח – סמכויות באזורים שיפוננו.

היתרונות והתועלות של חלופת ההיפרדות העצמאית

א. תיווצר מציאות שבה בתוך גבולות ישראל יש רוב יהודי, כך שניתן יהיה לנהל את המדינה על פי ערכיה של מגילת העצמאות.

ב. ישראל תיקח את גורלה בידיה ותשלול מהצד הפלסטיני את האפשרות למנוע את ההיפרדות באמצעות אי-הגעה להסכם עם ישראל. במילים אחרות: ישראל תיטול יוזמה אסטרטגית ותעצב מציאות חדשה במקום להמשיך לנהל את הסכסוך.

ג. ישראל תשמור בידה את האחריות ואת היכולות לפעול ביטחונית בעומק השטח הפלסטיני. כמו כן נשמרות ההיערכות והשליטה במעטפת הביטחונית – ובמיוחד בבקעת הירדן ובמרחב האווירי.

ד. יידחה הטיפול בסוגיות הליבה הבלתי פתירות של הסכסוך הישראלי-פלסטיני: ירושלים (שבה יישמר הסטטוס קוו), הפליטים הפלסטינים וזכות השיבה. לא תהיה התפשרות על צורכי הביטחון של ישראל ועל תביעתה בנוגע לקץ התביעות.

ה. חלופת ההיפרדות העצמאית אף יכולה לשפר את מעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית, שכן באמצעותה היא תפגין את נחישותה לעצב מציאות של שתי

מדינות נפרדות עם משא ומתן או בלעדי. המציאות החדשה גם עשויה לעודד את הקהילה הבינלאומית להגביר את הסיוע הכלכלי לישות הפלסטינית, וישנה אף אפשרות שישראל תוכל לקבל סיוע מארצות-הברית להעברת 100 אלף המתנחלים שמתגוררים ממזרח לגדר אל יישובים שנמצאים ממערב לגדר. החלופה הזאת גם יכולה להקחות במקצת את קמפיין ה-BDS, אף שהעולם ימשיך לראות בישראל מדינה כובשת.

חולשות החלופה

א. יהיה קשה לשכנע את הציבור בישראל שמהלך חד-צדדי הוא הדרך הנכונה להבטיח שהמדינה תישאר יהודית, דמוקרטית ובטוחה, שכן יש לו ניסיון מר מההתנתקות החד-צדדית מרצועת עזה ב-2005. בגלל התקדים השלילי של הרצועה גם צפוי שההנהגה בישראל תחשוש מללכת פעם נוספת בנתיב הזה.

ב. הצד הפלסטיני צפוי להתנגד למהלך, יטען שמדובר במזימה ישראלית להנצחת הכיבוש ויסרב לסייע ביישומו. בין היתר הוא יימנע מלקחת על עצמו את האחריות לניהול האוכלוסייה בשטחים שיפנה צה"ל. דפוס התנהלות כזה של הפלסטינים עלול להגביר את האתגר הביטחוני, כך שהמצב הביטחוני יהפוך למדד העיקרי, אם לא הבלעדי, להצלחת החלופה.

ג. צפויה התנגדות של המתנחלים שמתגוררים בשטח המיועד לפינוי ושל גורמי ימין שאינם מוכנים לשום ויתור טריטוריאלי לפלסטינים – עם הסכם או בלעדי. ההתנגדויות האלה עלולות להעמיק את השסעים בחברה הישראלית ואף לעודד קיצונים לעשות פעולות טרור.

ד. פעולה חד-צדדית של ישראל עלולה לעודד פעולות טרור גם בקרב גורמים קיצוניים בצד הפלסטיני ובקרב גורמי סלפייה-ג'האדייה.

ה. מאחר שמדובר בפעולה חד-צדדית של ישראל, יראו את עצמם הפלסטינים משוחררים מאיזושהי מחויבות כלפיה וימשיכו במאמצייהם לפגוע בה בזירה הבינלאומית, למשל באמצעות תמיכה ב-BDS או ניהול לוחמת משפט נגדה או לוחמה דיפלומטית.

סיכום ומשמעויות

החלופה משתלבת במתווה הרחב יותר שנועד לבלום את המגמה הנוכחית של גלישה למציאות של מדינה אחת וחוסר יכולת להיפרד מהפלסטינים בעתיד. צעדי היפרדות חד צדדיים יאפשרו תשתית מדינית ובינלאומית נוחה יותר לישראל להתקדם בעתיד במסלולים מדיניים. הבחירה בחלופה זו תעשה כאשר יתברר כי זו דרך הפעולה היחידה האפשרית לשמירת מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית. החולשה העיקרית של החלופה שאינה חותרת לפתרון הסכסוך ולחזוק הפרטנר הפלסטיני,

השותף להסדרים עתידיים. כמו כן, בקרב הציבור הישראלי ישנה תודעה שלילית של השלכות ההתנתקות החד-צדדית מרצועת עזה.

2. חלופת ה"סיפוח"

מתווה: ישראל מחילה את החוק הישראלי על חלקים של יהודה ושומרון, כפי שעשתה ב־1967 בנוגע למזרח ירושלים וב־1981 בנוגע לרמת הגולן. משמעותה המעשית של החלת החוק היא סיפוח של השטח לישראל (אף אם ישראל לא תגדיר כך את המהלך הזה).

הסיפוח יכול להיות בהיקפים שונים

1. סיפוח של יישובים אחדים – למשל החלת החוק הישראלי על מעלה אדומים.
2. סיפוח של גושים מוגדרים – למשל גוש עציון.
3. סיפוח של כלל היישובים הישראליים ביהודה ושומרון.
4. סיפוח של כלל היישובים הישראליים ביהודה ושומרון, כולל השטח שמוביל אליהם ושחורג מתחום השיפוט שלהם.
5. סיפוח של כל אזור C.

שטח שעליו מוחל החוק הישראלי מפסיק להיות מבחינת ישראל שטח כבוש והופך להיות חלק ממדינת ישראל. בשטח כזה אין לרשויות הממשל הצבאי סמכויות כלשהן, שכן כל הסמכויות נתונות בידי הרשויות הישראליות. זה"ל יכול להמשיך לפעול גם באזורים כאלה, אך יהיה כפוף למגבלות של החקיקה הישראלית. תחיקת הביטחון שחלה על אזורים כבושים תפסיק לחול על השטחים המסופחים.

ככל שהסיפוח ישתרע על שטחים נרחבים יותר מחוץ לשטח השיפוט של יישובים ישראליים, כך תספח אליה ישראל אוכלוסייה פלסטינית גדולה יותר. על פי הרישומים, כ־50 אלף פלסטינים מתגוררים באזור C, אך מעריכים שהמספר האמיתי הוא מעל ל־100 אלף. אם שטח C יסופח לישראל, הרי כ־100 אלף פלסטינים יקבלו מעמד של תושבי ישראל (בדומה לתושבי מזרח ירושלים). הם גם יוכלו לבקש אזרחות ישראלית, אם כי אין מדובר בהליך אוטומטי, והוא מחייב, בין היתר, להצהיר אמונים למדינת ישראל.

על פי החוק הישראלי (שאושר בכנסת ב־2014) כל וויתור על שטח שעליו הוחל החוק הישראלי יחייב משאל עם, אלא אם אושר ברוב של 80 חברי כנסת. משמעות הדבר: כל החלטה על סיפוח שטח תהפוך את הנסיגה ממנו במסגרת הסכם מדיני למסובכת מאוד – מה שיכבול את ידיהן של ממשלות העתיד בבואן לשאת ולתת על שלום. מבחינת המשפט הבינלאומי, מהלך של סיפוח הוא הפרה של סעיף מפורש בהסכם הביניים עם הפלסטינים האוסר על הצדדים לשנות באופן חד-צדדי את המעמד של

השטח. יתר על כן, מהלך של סיפוח הוא הפרה של הוראה מפורשת במשפט הבינלאומי האוסרת על סיפוח חלקים משטח כבוש. גם אם הסיפוח יהיה בהיקף מצומצם, הרי זהו צעד מדיני משמעותי שבעיני המערכת הבינלאומית הוא בלתי לגיטימי.

היתכנות: תרחיש כזה מחייב הליך חקיקה. כבר היום מתקיימים בכנסת תהליכי חקיקה לסיפוח שטחים ביהודה ושומרון. יש להניח שלחץ בינלאומי משמעותי, ובמיוחד של הממשל האמריקאי, ישפיע על ההיתכנות של מהלך חקיקה כזה.

השלכות שליליות: למהלך של סיפוח יש רק השלכות שליליות (למעט מימוש מאוויים אידיאולוגיים של קבוצת מיעוט בחברה הישראלית):

א. סיפוח של חלקים נרחבים מיהודה ושומרון – ובמיוחד סיפוח כל אזור C – ייחשב להחלטה של ישראל לסגת לחלוטין מהפתרון של שתי מדינות ולהותיר את הפלסטינים לנצח בשליטת ישראל. המשמעות תום עידן ההסדרים בין ישראל לפלסטינים.

ב. בצד הפלסטיני צפוי תרחיש כזה לגרור תגובות קשות וביקורת קשה. התגובה הצפויה היא פגיעה קשה, עד כדי ניתוק כל היחסים, בין הרשות הפלסטינית לישראל, כולל הפסקת שיתוף הפעולה בתחום הביטחון ובתחומים אחרים. ככל שהיקף הסיפוח יהיה רחב יותר, התגובות יהיו קשות יותר. הדבר יוביל לרשות פלסטינית עוינת ולמוטיבציה גואה לטרור ולהסלמה באלימות ביהודה ושומרון, ברצועת עזה ובשטחי ישראל. בטווח הבינוני צפויה היחלשות משמעותית של הרשות הפלסטינית ביהודה ושומרון עד כדי קריסתה והתפרקותה.

ג. המהלך יוביל להחלשה משמעותית, עד כדי אובדן השפעה, של גורמים מתונים בחברה הפלסטינית ולהתחזקות של הגורמים הקיצוניים, כולל חמאס, הקוראים להמשך המאבק המזוין נגד ישראל. כתוצאה מכך יגדל הפוטנציאל לחיכוכים אלימים. כמו כן צפויה התגברות של המהלכים הפלסטיניים בזירה הבינלאומית נגד ישראל.

ד. אם התרחיש יוביל לקריסה של הרשות הפלסטינית או לחוסר תפקוד שלה, יש להניח שישראל תיאץ שוב לקחת לידיה את השליטה על כלל שטחי יהודה ושומרון – מה שיחייב את צה"ל לפעילות מתמשכת ורציפה בכל השטח הפלסטיני. יהיה עליו להבטיח לא רק את ביטחונה של ישראל, אלא גם לשמור על הסדר הציבורי – ובכלל זה באזורים פלסטיניים שבהם מתגוררת בצפיפות אוכלוסייה עוינת שבקרבה פועלים גורמים חמושים רבים.

ה. במצב של קריסת הרשות עלולה ישראל למצוא את עצמה אחראית לא רק לביטחון בכל שטחי יהודה ושומרון, אלא גם לכל ההיבטים האזרחיים של החיים שם. במילים אחרות: ישראל תהיה אחראית לספק את כל השירותים לאוכלוסייה האזרחית המתגוררת שם, ולכך יש, כמובן, משמעויות תקציביות מרחיקות לכת.

ו. בזירה האזורית צפוי מהלך של סיפוח להיתקל בביקורת קשה ולפגוע ביחסים של ישראל עם שכנותיה. המשטרים במצרים ובירדן יעמדו בפני זעם ציבורי נרחב שיחייב אותם להפגין עמדות נוקשות ותקיפות כלפי ישראל וכלפי צעדיה. הפגיעה צפויה להיות לא רק על פני השטח – בהצהרות וביחסים הדיפלומטיים הגלויים – אלא גם בהיקף ובעומק של היחסים הביטחוניים. יש להניח שמצרים וירדן יתקשו להמשיך בשיתופי פעולה עם ישראל, למעט אלה ההכרחיים ביותר מבחינתם. במיוחד הם יתקשו לשמר שיתופי פעולה גלויים.

ז. בכל הנוגע לירדן, אין להוציא מכלל אפשרות שמערכת הלחצים הפנימית על בית המלוכה תתגבר עד כדי איום על יציבות המשטר – התפתחות הטומנת בחובה איום חמור על ביטחונה הלאומי של ישראל. הסיבה: במקרה כזה עלול המרחב של ירדן להיפתח לזרימת איומים מגוונים וחמורים לעבר גבולה הארוך ביותר של ישראל.

ח. בזירה הבינלאומית תהיה עוצמת התגובה מושפעת מהיקף הסיפוח ומהשלכותיו על סיכול האפשרות להגיע לפתרון של שתי המדינות. אם הממשל האמריקאי יביע תמיכה במהלך או לא יתנגד לו, צפויות השלכות במישור הבינלאומי להיות פחות משמעותיות. עם זאת, הממשל האמריקאי צפוי להתנגד למהלך כזה נוכח השלכותיו על האזור – ובמיוחד נוכח התגובות הצפויות במדינות הסוניות – ומכיוון שמדובר במהלך שמנוגד לעמדה המסורתית של ארצות-הברית. שאר הגורמים בזירה הבינלאומית צפויים להתנגד באופן נחרץ למהלך של סיפוח. צפויה ביקורת קשה בקרב ממשלות ובקרב ארגונים בינלאומיים שאינם ממשלתיים. סביר להניח שיגברו הקריאות לחרם על ישראל, ושיקודמו צעדים משפטיים ואחרים נגדה. אחד הצעדים שסביר להניח כי הקהילה הבינלאומית תנקוט הוא הפסקת הסיוע הכספי לרשות הפלסטינית כדי שישראל תצטרך לממן מכיסה את החזקת המערכת הפלסטינית.

ט. התפתחות איומים נוספים

1. אם מהלך הסיפוח ייעשה בניגוד לעמדתו המפורשת של הממשל האמריקאי, עלולה ישראל לספוג צעדי גומלין אמריקאיים בכל המישורים, כולל הסיוע הביטחוני, הגיבוי המדיני ושיתוף הפעולה הכלכלי. יש להניח שגם יהדות ארצות-הברית תתנגד למהלך של סיפוח ולא תצא מגדרה כדי לסייע לישראל במישור הפנים אמריקאי.

2. בעקבות מהלך של סיפוח עלולות מדינות שונות, ובהן מדינות האיחוד האירופי, להשעות את שיתופי הפעולה עם ישראל ואף לנקוט צעדים דיפלומטיים, כמו החזרת שגרירים ואפילו הטלת סנקציות כלכליות ואזרחיות על ישראל.

3. המהלך צפוי להאיץ פתיחת חקירות פליליות נגד בכירים ישראלים בבית הדין הפלילי הבינלאומי.

4. אם בעקבות הסיפוח יהיו ברחבי יהודה ושומרון שתי מערכות משפט נפרדות – אחת לישראלים ואחת לפלסטינים – תיווצר שם למעשה מציאות של אפרטהייד. מציאות כזאת לא רק מנוגדת לערכים הדמוקרטיים של ישראל, אלא גם תשרת היטב את כל הגורמים האנטי-ישראליים שפועלים להחרמת ישראל באותה המתכונת שבה הוחרמה בשעתה דרום-אפריקה.

י. היבטים פנים-ישראליים: סיפוח, ובמיוחד מהלך של סיפוח נרחב, עלול להחריף את העימות הפנימי, שקיים בחברה הישראלית כבר הרבה מאוד שנים, ולהפוך אותו לקרע גלוי בין תומכי המהלך לבין מתנגדיו. מתן גיבוי שיפוטי למהלכים כאלה יחליש את מעמדה ואת עוצמתה של מערכת השיפוט בישראל הן כלפי פנים והן כלפי חוץ. ייתכנו גם מהלכים מקדימים של המערכת הפוליטית להחלשת המערכת השיפוטית כדי למנוע את התערבותה. מהלכים כאלה יובילו להיחלשות כללית של מנגנוני הבקרה על השלטון ולכרסום כללי בהגנות על הפרט ובשמירה על ערכיה הדמוקרטיים של המדינה.

סיכום ומשמעויות

למעט מימוש מאוים אידיאולוגיים של קבוצת מיעוט בחברה הישראלית והאמונה כי קביעת עובדות חד צדדיות בשטח היא הדרך לקידום האינטרסים הישראליים, למהלך של סיפוח השלכות שליליות רחבות, למעמדה האזורי והבינלאומי של ישראל; ליכולת להגיע להסדרים בעתיד; פגיעה ביחסי השלום עם ירדן ומצרים; ובהחרפת העימות הפנימי בחברה הישראלית. מהלך סיפוח עשוי להוביל לרשות פלסטינית עוינת ו/או מתפרקת ויש בו פוטנציאל להבעיר את השטח ולערער את המצב הביטחוני, עד כדי הצורך להשתלט על כל השטח ולהחיל ממשל צבאי בגדה המערבית, במסגרתו תאלץ ישראל לקחת לידיה את האחריות על כל השירותים הציבוריים לפלסטינים.

3. החלופה של פירוק הרשות הפלסטינית לקנטונים

הנחות יסוד

במקרה שישראל תביא לפירוק הרשות הפלסטינית ולעיצוב מציאות של קנטונים היא עדיפה מבחינתה וכי היא מעוניינת לקדמה, היא תצטרך לטפח בקרב הפלסטינים תחושות של אכזבה מהרשות ולעודד התכנסות במסגרת שבטית-חמולתית. עם זאת יש להביא בחשבון שכוחות מקומיים במחוזות מסוימים שעשויים להעדיף את החלופה הזאת לא ימהרו בהכרח לשתף פעולה עם ישראל לצורך מימושה, בוודאי לא בשלבים הראשונים של המהלך.

חלופה כזאת יכולה לעלות במצב של התפרקות הרשות הפלסטינית – מרצון או בשל חולשה תפקודית חמורה. התפרקות הרשות עלולה ליצור כאוס, ובצילו צפויים

לשגשג האלימות והטרור בלי שלישאל תהיה כתובת של גורם אחראי שאליו תוכל לפנות לתיקון המצב. ישראל יכולה לקדם באופן עקיף את החלופה הזאת אם תגיע למסקנה שעדיף לה להתנהל מול כמה מובלעות פלסטיניות מבודדות, חסרות רצף טריטוריאלי, ולא עם רשות פלסטינית ששולטת על שטח פלסטיני רציף.

כדי להוציא את החלופה הזאת אל הפועל תצטרך ישראל לפתח מנגנוני תיאום ופעולה עם ההנהגות המקומיות כדי לסייע בניהול חיי השגרה של התושבים, ובכלל זה הסדרת המנגנונים להעברת כספים ומשכורות. היא תזדקק לסיוע הקהילה הבינלאומית במימון פרויקטים לשיפור הכלכלה של הקנטונים, וסבירות נמוכה שתענה לכך. לפיכך ישראל תדרש להשקיע בעצמה משאבים כדי לשפר את רמת חייה של האוכלוסייה. בין היתר יהיה צורך לשפר תשתיות מים, חשמל ואיכות סביבה, אך המגעים על כך יתקיימו בנפרד עם כל מחוז ומחוז.

השלכות החלופה

א. חשש מפני הידרדרות. לתהליכים יש דינמיקה משלהם, וגם אם נדמה שיכולה להיות שליטה על תהליך מסוים, יש להיערך לאפשרות של סטייה מהנתיב, של הסלמה ושל הידרדרות במצב. ישראל יכולה "לתרום" להתפתחותה של מגמת הפיצול בשטחים הפלסטיניים, אך אין לה יכולת לשלוט על התהליכים. משמעות הדבר: התהליך של יצירת מובלעות פלסטיניות מבודדות חסרות רשות מרכזית אחת עלול לצאת מכלל שליטה, וישראל תמצא את עצמה במצב שבו היא נאלצת ליטול לידיה את השליטה בשטח בין אם באמצעות חזרה לשלטון צבאי ובין אם באמצעות סיפוח יהודה ושומרון.

ב. אופיה של ישראל. ישראל עשויה לטעון, בעקבות פירוק הרשות הפלסטינית לאוסף של מובלעות, כי אין לבוא אליה בדרישות על המשך שליטתה ונוכחותה בשטח, שכן אין לה כתובת ברורה להעביר אליה את מושכות השליטה והאחריות הריבונית. כמו כן היא עשויה לטעון שמדובר במצב שאינו מסכן את אופייה היהודי והדמוקרטי, שהרי האוכלוסייה הפלסטינית לא תסופח לישראל.

ג. פחות ביטחון. החלופה של פירוק הרשות הפלסטינית לקנטונים תגרום להיווצרותה של מערכת לא יציבה (בוודאי בתקופה הראשונה שלה), לרמת ביטחון נמוכה יותר ולרמת אלימות גבוהה יותר – במיוחד בצירי התנועה ובהתיישבות. ישראל תידרש לאכוף חוק וסדר בכל השטח הפלסטיני, לתגבר את המערכים הביטחוניים והמודיעיניים הן מכיוון שרמת האלימות והאיומים תהיה גבוהה יותר והן מכיוון שלא יהיו מערכי ביטחון ומודיעין ממסדיים של הרשות הפלסטינית (שלא תהיה קיימת אז).

ד. המעמד האזורי של ישראל. חלופת הקנטונים צפויה לפגוע ביחסיה של ישראל עם מצרים ועם ירדן ובשיתוף הפעולה הלא פורמלי שלה עם מדינות ערב הפרגמטיות. ה. המעמד הבינלאומי של ישראל צפוי להיפגע אף הוא. חיסול האופציה של מדינה פלסטינית יגרור ביקורת חריפה של הקהילה הבינלאומית על ישראל, ויש להביא בחשבון גם מהלכים מדיניים חריפים נגדה, בין היתר באו"ם.

ו. תמיכת הציבור בישראל. אם הציבור הישראלי יקבל את העמדה שמדובר במהלך של אין ברירה שנובע מהתפתחויות פנים-פלסטיניות, הוא צפוי לתמוך בממשלה.

סיכום ומשמעויות

התפרקות הרשות הפלסטינית מותנית במידה רבה בהתנהלות של ישראל: האם תעודד את התהליכים ואת המגמות שיובילו להתפרקות. עם זאת, לא הכול תלוי רק בישראל. לרשות הפלסטינית אין, כמובן, כל אינטרס להתפרק ולקדם רעיונות לקנטוניזציה או לפדרליזציה של הישות הפלסטינית, ולכן יש להניח שהיא תעשה כל מאמץ לטרפוד החלופה הזאת. גם מדינות ערב, ובמיוחד ירדן ומצרים, צפויות להטיל את כל כובד משקלן כדי למנוע את התפרקות הרשות הפלסטינית. חלופה זו משמעותה החזרת הממשל הצבאי לשטחים הפלסטיניים, התפרצות גלי אלימות וטרור, פגיעה במעמדה האזורי והבינלאומי של ישראל ובפועל האצת המגמה של היווצרות מדינה אחת.

חלופות משלימות להסדר

1. חלופת ההסדר האזורי

הסדר אזורי יתבסס על שיתוף פעולה עם מדינות השלום – מצרים וירדן – ואליהן אמורות להצטרף סעודיה, המפרציות והמגרב (בעיקר מרוקו). הבסיס להסדר אזורי הוא היוזמה הערבית המקובלת על כל המדינות הערביות המתונות.

הנכונות של מדינות ערב לגבש הסדר אזורי עם ישראל תושפע מכמה גורמים:

א. מידת ההתקדמות בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים ונכונות אמיתית של ישראל לפתרון של שתי מדינות על בסיס גבולות 67.

ב. עמדות הציבור הערבי, שברובו חש איבה כלפי ישראל, בוודאי במציאות הנוכחית של כיבוש ושל שליטה באוכלוסייה הפלסטינית.

ג. הסכסוך הדתי, בעיקר בהקשר של ירושלים.

ד. אירועים אלימים בין הפלסטינים לישראל.

ה. למרות הטלטלה האזורית ולמרות הבעיות הפנימיות והחיצוניות שעמן צריכות להתמודד מדינות ערב, הן עדיין רואות את עצמן מחויבות גם לפתרון הבעיה הפלסטינית.

תרומת המרכיב האזורי

להלן פירוט הסיוע שיכולות להושיט מדינות האזור להשגת הסדר בין ישראל לפלסטינים:
 א. במסגרת תהליך המשא ומתן – סלילת הדרך חזרה לשולחן הדיונים, מתן מרחב גמישות לפלסטינים בסוגיות רגישות (או, לחלופין, צמצום מרחב הגמישות – מה שעלול להביא להקשחת עמדות), קידום אינטרסים ישראלים כדי לרכוש את תמיכתה של דעת הקהל הישראלית.

ב. במסגרת יישום ההסדרים:

לגיטימציה – תמיכה פומבית בצעדי ההנהגה הפלסטינית.

משאבים – חיזוק הכלכלה הפלסטינית, מתן סיוע לפליטים.

ירושלים – מעורבות במקומות הקדושים.

רמת הגולן – הסכמה שבשתיקה להתקדמות ללא עיסוק ברמת הגולן; הסכמה לסטטוס מיוחד במקרה של קנטוניזציה בסוריה.

ביטחון – השתלבות בהסדרי ביטחון, ערבויות לפלסטינים, הסדרי ביטחון נפרדים עם המדינות השונות.

פליטים – פתרון אזורי במסגרת תהליך שיקומן של מדינות חלשות.

מדיני – אפשרות לקונפדרציה עם ירדן.

סיכום ומשמעויות

א. הסדר אזורי אינו יכול להיות תחליף למשא ומתן אמיתי ישראל-פלסטיני, אלא רק מהלך שמשלים אותו.

ב. צעדי נורמליזציה של העולם הערבי עם ישראל לא יקודמו ללא התקדמות משמעותית בתהליך בין ישראל לפלסטינים – במיוחד לאור האיומים הפנימיים והחיצוניים על שרידות המשטרים.

ג. כיום נהנות מדינות ערב המתונות משיתוף פעולה עם ישראל בתחומי המודיעין והביטחון בלי שהן משלמות על כך מחיר בגלל החשאיות שאופפת את הקשרים האלה. גם אם תושג התקדמות נוספת בקשרים האלה, לא יהיה בכך משום תמריץ לנרמול היחסים. כדי להפיק גם תועלת מדינית וחומרית מהיחסים החשאיים האלה על ישראל לכרוך יחד את כל הסוגים של שיתוף פעולה עם מדינות האזור – הביטחוני, הכלכלי והמדיני.

2. קונפדרציה פלסטינית-ירדנית

האפשרות להגיע לקונפדרציה ירדנית-פלסטינית תיווצר – מבחינת השלטון הירדני – רק לאחר שתקום המדינה הפלסטינית. לפיכך תוכל החלופה הזאת להפוך לריאלית רק לאחר שיושג הסכם ישראל-פלסטיני להקמת מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית.

במסגרת מציאות קונפדרטיבית תוכל ירדן להיות גמישה בנוגע לסידורים שונים בתחום הכלכלי. בתחום השלטוני היא תוכל להסכים לסידורים שלא מסכנים את מעמדו של בית המלוכה ההאשמי ואת עצמאות ירדן לטווח הארוך. יתרונות החלופה טמונים בפוטנציאל לשיתוף פעולה ביטחוני שבמסגרתו יהיו לירדן סמכויות ביטחוניות גם במדינה הפלסטינית. ירדן גם תוכל למלא תפקיד חיוני במסגרת פתרון הסכסוך, למשל היא תוכל לתת מענה לבעיית הפליטים הפלסטינים בתחומי הקונפדרציה הירדנית-פלסטינית, ללא שיבה לישראל. עם זאת, החלופה הזאת אינה נותנת מענה לעמדות של הימין בישראל שלפיהן את הבעיה של היעדר זכויות פוליטיות לפלסטינים יש לפתור באמצעות ירדן, דהיינו שהפלסטינים יוכלו לממש את זכויותיהם הפוליטיות באמצעות הצבעה למוסדות הפוליטיים בירדן. ירדן והפלסטינים לא יסכימו להסדר מהסוג הזה.

נספח ב'

ההשלכות המשפטיות של המתווה נוכח הסכמי הביניים ודוח הקורטט (יולי 2016)

פנינה שרביט-ברוך¹

הסכם הביניים (אוסלו 1992)

הסכם הביניים מחלק את יהודה ושומרון (יו"ש) לשלושה אזורים עיקריים הנבדלים ביניהם במידת האוטונומיה המוענקת בכל אחד מהם לפלסטינים:

א. באזור A (חום) יש לרשות הפלסטינית סמכויות אזרחיות מלאות וסמכות ביטחונית מורחבת (אחריות לביטחון הפנים ולסדר הציבורי). צה"ל, ככלל, אינו אמור לפעול באזור הזה, למעט במקרים של "מרדף חם".

ב. באזור B (צהוב) יש לרשות הפלסטינית סמכויות אזרחיות מלאות וסמכות ביטחונית מצומצמת (היא אחראית לסדר הציבורי, ואילו האחריות לביטחון הפנים היא בידי ישראל. בפועל יש אזורים המכונים B+ (מונח שאינו מופיע בהסכם) שבהם יש תחנות משטרה פלסטיניות, ומותר למשטרה הפלסטינית לפעול בהם ללא צורך בתיאום מוקדם עם ישראל.

ג. באזור C (לבן) יש לרשות הפלסטינית סמכויות אזרחיות פרסונליות (דהיינו על האנשים), אך כל הסמכויות האזרחיות שקשורות לטריטוריה נתונות בידי ישראל (יש פירוט בהסכם באילו סמכויות מדובר). אשר לסמכויות הביטחוניות – אלה נתונות כולן בידי ישראל. למשטרה הפלסטינית אסור לפעול בשטח הזה. עם זאת מותר לפקחים פלסטינים (בתנאי שהם אזרחים בלתי ממושגים) לפעול בנושאים שבסמכות הרשות הפלסטינית.

בתוך אזורי C מצויים גם ההתנחלויות והאתרים הצבאיים שאינם מסומנים במפה, ושבהם אין לרשות הפלסטינית סמכות כלשהי.

כמו כן נקבע בהסכם שישראל שומרת בידיה את האחריות לביטחון החוץ וכן לביטחון הכולל של הישראלים ושל היישובים הישראליים.

1 אל"מ (מיל.) עו"ד פנינה שרביט-ברוך היא חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי.

בהסכם הביניים נקבע כי יהיו שלושה שלבים של היערכות מחדש נוספת (FRD) שבסופם אמור אזור C לעבור לאחריות פלסטינית, למעט בנושאים שאמורים להידון בהסדר הקבע, ובהם היישובים הישראליים, האתרים הצבאיים, הסדרי הביטחון וירושלים. במסגרת ההיערכות מחדש הנוספת אמורים היו כוחות צה"ל לעבור לאתרים צבאיים מוגדרים (שלא סומנו במפה). לוח הזמנים של ה-FRD נדחה במסגרת מזכר נהר ואי מ-1998 ושוב במזכר שארם מ-1999. בפועל מעולם לא בוצע השלב האחרון של ההיערכות מחדש הנוספת.

משמעויות הסכם הביניים בנוגע למתווה המוצע

ההצעה מאפשרת פעילות צבאית ואחריות ישראלית גוברת באזורי A, אך במקביל מעניקה לרשות הפלסטינית סמכויות ביטחוניות רחבות יותר באזור B וכן סמכויות ביטחוניות בחלקים מאזור C שיוגדרו אזורי A (או P – אם יוחלט להעניק להם סמכויות מלאות). כן עשויות להיות מוענקות לרשות הפלסטינית סמכויות אזרחיות בתחומים הנוגעים לשטחים באזורי C שבהם יש יישובים פלסטיניים שיוגדרו אזורי A ואולי גם באזורים שיוגדרו אזורי C(d).

יש בהצעה סטייה מהחלוקה שבהסכם. שינוי בהגדרות של האזורים השונים ובאופן חלוקת הסמכויות יכול להיעשות בהסכמה בין הצדדים. לעומת זאת, נקיטת צעדים חד-צדדיים המשנים את הסטטוס של השטח אסורה על פי הסכם הביניים.

עם זאת, שני הצדדים כבר הפרו את ההסכם באופן מהותי, ביצעו שינויים חד-צדדיים ועשו פעולות הסותרות את ההסכם. כך, למשל, הפלסטינים מנהלים יחסי חוץ כמו מדינה ואינם מקיימים חלק ניכר מהתחייבויותיהם לתיאום ולשיתוף פעולה, ואילו ישראל שינתה חד-צדדית את מעמדה של רצועת עזה, לא הוציאה אל הפועל את ההיערכות מחדש הנוספת ומבצעת באופן שוטף פעילות ביטחונית באזור A. מהבחינה המשפטית יכולים שני הצדדים לטעון שיש להם זכות לבטל את ההסכם. העובדה ששום צד לא נקט את הצעד הזה נובעת מכך שלשני הצדדים נוח להמשיך להסתמך על הסכם הביניים ולראות בו בסיס למסגרת היחסים ביניהם. לכן לא נראה שעצם הסטייה מהאמור בהסכם היא קריטית.

ככל שמדובר בהעברת סמכויות נוספות לידי הפלסטינים או בהגדלת אפשרויות הפיתוח שלהם, הטענות שהדבר מתנגש עם ההסכם הן פורמליסטיות ולא משמעותיות. אולם אם מדובר בסמכויות שכבר הוקנו להם ושניתלות מהם ללא הסכמתם, יש מקום רב יותר לביקורת נגד ישראל. עם זאת, כאמור, שני הצדדים מפירים חלקים נרחבים מההסכם, כך שעצם הביצוע של הפרה נוספת אינו משמעותי כל כך, במיוחד אם במקביל ננקטים גם צעדים שמיטיבים עם הפלסטינים. יתר על כן, אם מדובר

בהמשך היישום של מדיניות קיימת (למשל המשך הפעילות הביטחונית של ישראל באזור A) אז ממילא "ההפרה" כבר נעשית זה זמן, ואין כאן שינוי לרעה.

דוח הקוורטט

ביולי 2016 פירסם הקוורטט לענייני המזרח התיכון דוח המתמקד במכשולים העיקריים שמונעים השגת הסכם שלום ישראלי-פלסטיני במשא ומתן וכולל המלצות לקידום הפתרון של שתי מדינות. אחד המכשולים שמוצגים בדוח הוא מדיניות ישראל להרחיב התנחלויות, להקצות קרקעות ליהודים ולמנוע פיתוח פלסטיני באזור C. הדוח מבקר במיוחד את ההקצאה של יותר מ-70% מהקרקע באזור C לשימוש ישראלי בלעדי, ואילו 30 האחוזים הנותרים אינם זמינים לפיתוח פלסטיני. בדוח הקוורטט מצוין שההתנחלויות נבנות ומורחבות ללא הרף. בהקשר הזה יש לציין כי הדוח קובע תקדים בכך שהוא מתייחס ספציפית למספר המתנחלים המתגוררים "עמוק בתוך הגדה המערבית" – אמירה העשויה לרמוז על אבחנה בין ההתנחלויות המבודדות שבעומק השטח הפלסטיני לבין גושי ההתיישבות.

המלצות הקוורטט כוללות – לצד המלצה לישראל להפסיק את בנייתן ואת הרחבתן של התנחלויות – גם המלצה שתיישם שינויים חיוביים ומשמעותיים במדיניותה, כולל העברת סמכויות ואחריות לפלסטינים באזורי C, יישום הסכמים קודמים, קידום פרויקטים בשטחים הפלסטיניים בתחומי הדיור, המים, האנרגיה, התקשורת, החקלאות והמשאבים הטבעיים והסרת מגבלות תנועה מהפלסטינים. הדוח כולל גם המלצות המכוונות לפלסטינים, ובהן המלצה לפעול להפסקת ההסתה והתמיכה בטרור וכן המלצות לפעול לבניית מוסדות שלטון מתפקדים, שיפור המשילות ופיתוח הכלכלה. לצורך קישור המתווה לדוח הקוורטט ישראל יכולה לטעון שההתקדמות המעשית בשטח במסגרת המתווה היא למעשה יישום חלקי של ההמלצות שכלולות בדוח הקוורטט – במיוחד אם תדגיש שמדובר בדרך להבטיח שהפתרון של שתי מדינות יישאר ישים גם בהמשך. כך גם ייקל על ישראל לרתום את הקהילה הבינלאומית לתמוך בתוכנית.

נספח ג'

המדיניות כלפי חמאס ושיקום רצועת עזה¹

ישראל, למרות הכרזותיה שאינה מכירה בשלטון החמאס בעזה וכי בכוונתה לחתור למיטוטו, השלימה בפועל עם השלטון שלו ברצועה, רואה בו כתובת אחראית לנעשה שם ופועלת להחלשתו אך לא למיטוטו. ישראל מנהלת אפוא מול החמאס ברצועה מדיניות של הכלה. במקביל היא פועלת כדי למנוע את התפשטותו לגדה המערבית. לאחר ניצחון החמאס בבחירות לפרלמנט הפלסטיני בתחילת 2006 גיבשה ישראל את מדיניותה השוללת הכרה בממשלת החמאס, אלא אם זו תקבל את שלושת התנאים של הקוורטט: הפסקת הטרור והאלימות, הכרה בהסכמים הקיימים בין אש"ף לישראל והכרה במדינת ישראל. החמאס מסרב לקבל את התנאים האלה. בשל הסירוב הזה ובעקבות שני אירועים מכוננים – השתלטות החמאס על הרצועה וחטיפת גלעד שליט – גיבשה ישראל מדיניות קשוחה נגד ממשלת החמאס שכוללת אי-הכרה, סגר, בידוד ובידול בין עזה לגדה המערבית. מדיניות הבידול נועדה להמחיש לפלסטינים את הפער בין תנאי החיים של אוכלוסיית הרצועה שבשלטון החמאס לתנאי החיים של האוכלוסייה בגדה המערבית שבה שולטת הרשות הפלסטינית. על פי המדיניות הזאת היה על ישראל לסייע לרשות הפלסטינית לבנות בסיס ראוי לישות עצמאית ומתפקדת, מעין אוטונומיה שמונעת טרור ואלימות כלפי ישראל ומתוגמלת בתמורה ביד נדיבה. מדיניות הבידול התחזקה במהלך התהליך המדיני בשנים 2007–2008, אך מאז, בהיעדר תהליך, היא הולכת ונשחקת.

שלטון החמאס בעזה הוא מקור לליבווי שנאה כלפי ישראל ומכשול פעיל ("ספוילר") לקידום כל הסדר מדיני בינה לבין הפלסטינים וכן לקידום המתווה המוצע. בעשור האחרון פרצו עימותים וסבבי אלימות בין החמאס בעזה לבין ישראל בכל שלוש שנים

1 בינואר 2018 פורסם במכון למחקרי ביטחון לאומי הספר **משבר רצועת עזה: מענה לאתגר**, בעריכת ענת קורץ, אודי דקל ובנדטה ברטי. הספר מביא את תוצאותיו ומסקנותיו של פרויקט מחקר רחב היקף שנערך במהלך כשנה במכון למחקרי ביטחון לאומי, בשיתוף גורמים ישראלים ובינלאומיים. המחקר סקר וניתח את המצב ברצועת עזה מהיבטים שונים, ועל בסיסם גיבש המלצות לצעדים ולמדיניות חדשה לישראל.

בממוצע (ביניהם היו "טפטופים" והטרדות). הסבבים האלה דירבנו את החמאס, מחד גיסא, להתעצם, ומאידך גיסא דירדרו את המצב ההומניטרי ברצועה לשפל חמור. התמשכות של המציאות הזאת עלולה להאיץ תהליכי הסלמה והידרדרות לסבב נוסף בין החמאס לישראל וכן להגביר את הלחץ שמפעילים על החמאס ארגונים קיצוניים עוד יותר הפועלים ברצועה. עם זאת, לעת עתה משלימה ישראל עם שלטון החמאס בעזה ומכירה בכך שאין כיום פתרון לפיצול הפוליטי הפלסטיני. כמו כן היא מודעת לכך שקריסת שלטון החמאס עלולה להביא להשתלטות גורמים קיצוניים עוד יותר. מבחינת הקהילה הבינלאומית, למרות ההתנתקות ישראל עדיין נושאת באחריות לעזה, בין היתר בשל הסגר שהיא מטילה עליה ואשר משפיע על המצב ההומניטרי שם. בשנים הקרובות צפוי מצבה הכלכלי של עזה להידרדר: האוכלוסייה צפויה לגדול, ואילו המחסור במי שתייה בחשמל, בגז ובתשתיות ביוב צפוי להחריף. החמרת המצוקה מגבירה הפוטנציאל להסלמה ומגבירה את התלות בישראל. בהקשר של המתווה המוצע, יש יתרון בהצגת תוכנית ישראלית הנוגעת גם לעזה במקביל להצגת המתווה לגדה המערבית. התוכנית חייבת להתמקד בשיקום רצועת עזה ובשיפור תנאי החיים של אוכלוסייתה. שינוי במצב התשתיות ובמרקם החיים של האוכלוסייה בעזה מחייב מאמץ בינלאומי הנשען על תמיכה נרחבת של מדינות ערב ושל טורקיה. מהלכי הסיוע לרצועה יהיו חייבים לכלול הן התחייבות של החמאס למנוע טרור ו אלימות והן מנגנון פיקוח אפקטיבי שימנע את התעצמות החמאס. בלי שני אלה מדובר יהיה בהקלות ללא תמורה – מהלך שעלול לחזק את החמאס ולהחליש את הרשות הפלסטינית.

מטרת הסיוע לאוכלוסייה בעזה היא להקל על המצוקה שלה אך גם לרסן את החמאס וגורמי טרור אחרים, למנוע סבבי אלימות נוספים ולנטרל את הסכנה שעזה תהפוך לגורם שמסכל כל התקדמות חיובית בגדה המערבית. על אף הדברים האלה יש להדגיש שהטיפול בבעיית עזה אינו תנאי לקידום המתווה בגדה המערבית. השילוב של פתרון בעיית עזה במתווה אף עלול להוביל להתניה של התקדמות באזור אחד בהתקדמות באזור האחר ובכך להעניק זכות וטו לחמאס ולפגוע בגמישות הישראלית. כאמור, חיוני ששיקום הרצועה יותנה בדרישה לרגיעה ביטחונית ממושכת (התחייבות ל"הודנה" ארוכת טווח) ולהקמת מנגנונים למניעת ההתעצמות של החמאס. יוזמה ישראלית בתיאום עם הקהילה הבינלאומית ועם הרשות הפלסטינית יכולה להפחית את הסיכונים לפרוץ לחימה נגד עזה.

אלה הצעדים שיכולה ישראל לקדם כדי לשפר את מצבה האסטרטגי מול עזה: א. להביע נכונות להסרת הסגר ולהקמת נמל ימי (על אי מלאכותי מול עזה). על הביטחון יופקד מנגנון בינלאומי שיהיה אחראי לבידוק הביטחוני של כל הסחורות המגיעות לשם). בשלב הביניים, עד שיוקם הנמל, יוקצה מזח באשדוד לפריקת הסחורות המיועדות לעזה, ומשם ישונעו הסחורות על מסילת ברזל לרצועה.

- ב. להעניק מעמד ייחודי למצרים תמורת מחויבותה לתמוך בתהליך השיקום.
- ג. לשלב את הרשות הפלסטינית בפרויקט השיקום ולהעביר את המעברים לאחרייתה (בתיאום עם מצרים).
- ד. לדרוש הכרה בינלאומית בטענת ישראל שעם הסרת הסגר הסתיימה אחריותה לעזה.
- ה. להקים כוח משימה ייעודי בינלאומי רחב לשיקום עזה.

רכיבי היוזמה לשיקום הרצועה

1. הקמת מעבר בכרם שלום שיחבר את ישראל, את מצרים ואת רצועת עזה. המעבר, שיופעל בסיוע הקהילה הבינלאומית, יהיה פתוח ברציפות, ותמורתו יהיה על החמאס להתחייב שיסגור ויהרוס את המנהרות הקיימות ויימנע מלחפור מנהרות חדשות.
2. נמל. עד שיוקם האי המלאכותי מול עזה שבו ייבנו נמל ימי ואולי אף נמל תעופה, ישרת נמל אשדוד את צורכי הרצועה. בין הנמל לרצועה תחבר מסילת ברזל. כאשר יושלם הנמל על האי מול חופי עזה, יהיה גורם בינלאומי אחראי לבידוק הביטחוני של הסחורות ושל האנשים. על מלאכתו של הגורם הבינלאומי תפקח ישראל.
3. תשתיות מים וחשמל. בשיתוף עם הקהילה הבינלאומית יש להקים בתוך 5 עד 10 שנים תשתיות שיספקו את צורכי המים והחשמל של רצועת עזה. התשתיות האלה יופעלו בתחילה באמצעות גז מישראל ובשלב מאוחר יותר באמצעות תשתיות להפקת אנרגיה ירוקה. מומלץ לשקול את האפשרות להקים את תשתיות המים והאנרגיה של הרצועה בתוך שטח ישראל ולייצא אותם. פעילות תקינה של התשתיות האלה תותנה בהתחייבות של החמאס שלא לתקוף תשתיות בישראל (במפות יסומנו אתרים שאסור לתקוף אותם – ברצועה ובשטח ישראל. התחייבות הדדית כזאת תקל על גיוס השקעות בינלאומיות לפרויקטים שונים של פיתוח). את השטח בתוך ישראל שעליו יוקמו התשתיות של הרצועה ניתן יהיה לכלול בעתיד בשטח הפלסטיני אם וכאשר יידון הסדר שיכלול חילופי שטחים.
4. חופש דיג. בהתאם להסכם הביניים, יוקם כוח משימה ימי בינלאומי למניעת טרור והברחות ולשמירה על חופש השיט והדיג. עם זאת ישראל היא שתאבטח את מתקניה הימיים ולא הכוח הבינלאומי.
5. פיתוח שדה הגז שמול עזה. ישראל תאשר לחברה הבריטית BG לפתח את שדה הגז שמול חופי עזה – בתיאום עם הרשות הפלסטינית שתזכה לנתח מההכנסות. תיבחן האפשרות לשווק את הגז למצרים ולירדן בתשתיות הקיימות.
6. הקלות לתנועת אנשים וסחורות. ישראל ומצרים יתחייבו לאפשר העברת סחורות רצופה – בכפוף לבידוק ביטחוני. ישראל תאפשר יצוא סחורות מהרצועה לגדה וכן לעולם כולו דרך נמל אשדוד. לשם כך יוכשר מעבר ארז להעברת סחורות.

7. ניהול תהליך השיקום בהובלת הקוורטט. יוקם כוח משימה לשיקום הרצועה בהשתתפות הקוורטט הערבי (ומדינות המפרץ), טורקיה, האיחוד האירופי והקהילה הבינלאומית.

8. הפעלת מנגנון בקרה על השימוש בחומרים שנכנסים לרצועה – למניעת התעצמותו של החמאס.

המדד להצלחתו של הפרויקט לשיקום עזה יהיה עומק המחויבות הבינלאומית והאזורית (בהובלת הקוורטט והקוורטט הערבי). במילים אחרות: המדד להצלחה יהיה כמה כסף יקצו הגורמים האלה (בתרומות ובהשקעות) לשיקום עזה. מבחן נוסף יהיה מידת שילובה של מצרים בפרויקט. למצרים צריך להיות עניין בהצלחת הפרויקט, שכן היא תיהנה מפירותיו הכלכליים בלי לקבל אחריות ישירה על המצב בעזה. כדי שהפרויקט יצליח גם יש להכין "סל" של סנקציות בינלאומית נגד החמאס למקרה שהוא ינסה לפגוע ביציבות הביטחונית או במרכיבים שונים של התוכנית. כמו כן חשוב לשלב בתוכנית את הרשות הפלסטינית כדי שהיא לא תראה בה דרך לנטרל את השפעתה.

בסדנה בינלאומית שנערכה במכון למחקרי ביטחון לאומי בנוגע ליישום הפרויקט לשיקום הרצועה עלו ההמלצות הבאות:

1. חשוב שהתוכנית תהיה מתואמת עם מצרים, עם הרשות הפלסטינית, עם הקוורטט הערבי ועם הקהילה הבינלאומית. עם החמאס יש לתאם את התוכנית הזאת באופן עקיף.

2. להצלחת התוכנית יש למצוא נוסחה שתהיה מקובלת על ישראל ועל החמאס להשגת רגיעה ממושכת (הודנה ארוכת טווח שתכלול מנגנון פיקוח מצרי או בינלאומי).

3. מאמץ לקדם פיוס בין הרשות הפלסטינית ותנועת הפתח לבין החמאס ברצועה או לכל הפחות השגת הסכמה למאמץ משותף לשיקום הרצועה.

4. מעורבות בינלאומית בכינון כוח משימה לשיקום הרצועה. אחד מתפקידיו של הכוח יהיה לפקח באופן אפקטיבי על פעולות השיקום כדי למנוע את ניצולן להתעצמות צבאית של החמאס.

5. התחייבות הדדית של החמאס ושל ישראל להימנע מתקיפת תשתיות אזרחיות במקרה של הסלמה באירועים.

להרחבה בנושא ניתן לפנות לספר "משבר רצועת עזה: מענה לאתגר", שפורסם במכון למחקרי ביטחון לאומי (2018), בעריכת ענת קורץ, אודי דקל ובנדטה ברטי. הספר מביא את תוצאותיו ומסקנותיו של פרויקט מחקרי רחב היקף שנערך במהלך כשנה במכון למחקרי ביטחון לאומי, בשיתוף גורמים ישראלים ובינלאומיים. המחקר סקר וניתח את המצב ברצועת עזה מהיבטים שונים, ועל בסיסם גיבש המלצות לצעדים ולמדיניות חדשה לישראל.

נספח ד'

תוכנית לייצוב הכלכלה הפלסטינית

ערן ישיב'

הכלכלה הפלסטינית נשענת כיום באופן משמעותי על כלכלת ישראל ולא יכולה להתקיים בלעדיה. במסגרת המתווה המוצע כאן גובשה תוכנית כלכלית שמטרתה המרכזית היא לחזק את הכלכלה הפלסטינית כך שתיחלץ מהתלות שלה בישראל ותהפוך לעצמאית. עקרונות התוכנית הכלכלית גובשו בעקבות סדרת מפגשים עם גורמים ישראלים, פלסטיניים ובינלאומיים (ובהם כלכלנים בכירים, גורמים ממשד האוצר הישראלי, נציגי האיחוד האירופאי והקוורטט בישראל, קרנות וארגונים שעוסקים במימון פרויקטים בגדה המערבית) וכן לאור מחקר שנעשה במכון למחקרי ביטחון לאומי על המשק הפלסטיני ועל סמך המחקר וההמלצות של קרן פורטלנד בנושא הזה.² התוכנית הכלכלית המוצעת במסגרת המתווה מבוססת על בניין המדינה הפלסטינית "מלמטה למעלה" בלי להמתין להסכם הקבע.

הכלכלה הפלסטינית היא כלכלה ענייה: התמ"ג שלה ב-2015 עמד על 12.7 מיליארד דולר, שהם 2,900 דולר לנפש (בהנחה שאוכלוסיית הגדה ועזה מונה 4.4 מיליון איש). תמ"ג לנפש דומה יש במדינות כמו סודאן, גאנה וזמביה. לשם השוואה: התמ"ג לנפש בישראל עומד על 35 אלף דולר בשנה. שיעור האבטלה הממוצע בגדה ועזה עמד ב-2015 על 26%; שיעור האבטלה בעזה בלבד בקרב הגברים עמד על 36%. המצוקה הכלכלית ברצועת עזה והמשבר ההומניטרי ההולך ומחריף שם, המצב הכלכלי הירוד בגדה המערבית, הפערים העמוקים בין מצבם הכלכלי של הפלסטינים לבין מצבם הכלכלי של תושבי ישראל – כל אלה הם גורמים מערערי יציבות המרחיבים את מעגל העוניות, מגבירים את המוטיבציה בקרב פלסטינים לפנות לאלימות ומחלישים את משילות השלטונות הפלסטיניים.

1 פרופ' ערן ישיב הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

2 *Beyond Aid: A Palestinian Private Sector Initiative for Investment, Growth and Employment*, The Portland Trust, November 2013, www.goo.gl/KR2Juz

כדי להפחית את המצוקות יש להניע מהלכי ייצוב כלכליים שיכללו קידום תשתיות בגדה המערבית ובעזה, בין היתר של מים, של חשמל, של גז, של ביוב ושל דיור. במקביל יש לעודד פיתוח של מקורות פרנסה ותעסוקה, לאפשר יציאה נרחבת – אך מבוקרת – של פלסטינים מהגדה המערבית לעבודה בישראל ולקדם שיתוף פעולה כלכלי ישראלי-פלסטיני-אזורי. את המהלכים האלה ניתן להניע באמצעות פתיחה מוסכמת של פרוטוקול פריז (המסדיר את היחסים הכלכליים בין ישראל לרשות הפלסטינית) כך שניתן יהיה לכלול בו רעיונות חדשניים כמו כינון אזורי סחר חופשי, פיצול מעטפת המכס, הקמת אזורי תעשייה בעלי מעמד מיוחד, עידוד המגזר הפרטי להשקיע בהקמת עסקים וכן הקמת חממות טכנולוגיות, מפעלים ומרכזי הכשרה ותעסוקה.

מנגנון היישום שאנחנו מציעים לייצוב הכלכלה והמשק הפלסטיניים עד להפיכתם לעצמאיים ולמתפקדים הוא הקמת בנק בינלאומי לפיתוח הרשות הפלסטינית. הבנק הזה יספק הן את התמיכה הכלכלית והן את המומחיות הדרושה לבנייתה של כלכלת שוק מודרנית. כלכלה כזאת תשפר באופן ניכר את רמת החיים של הציבור הפלסטיני ותייצר מציאות שתסייע ליישם כל הסכם שיושג בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית. במוקד ההצעה עומדת גישה שלפיה יש להתקדם בשלבים, באופן הדרגתי, על בסיס הצלחות קודמות. היא כוללת מיזמים לטווח הקרוב, לטווח הבינוני ולטווח הרחוק שתכליתם לבסס תשתית אנושית ופיזית לכלכלה הפלסטינית.

הנחת המוצא של התוכנית הכלכלית היא שעצמאות כלכלית פלסטינית תחזק את הריבונות הפלסטינית וכי זהו יעד אסטרטגי ואינטרס של ישראל. לכן יש לקדם היפרדות בשלבים, שבמסגרתה ייעשו צעדים הדרגתיים לחיזוק העצמאות הכלכלית הפלסטינית – כמובן בהסכמת הפלסטינים – ובהם: עדכון הסכמי פריז, מתן הקלות במעטפת המכס והנפקת מטבע פלסטיני נפרד. כמו כן, בטווח הקצר, כדי לשפר במהירות את המצב הכלכלי של האוכלוסייה, יש להגדיל את מספרם של היתרי העבודה בישראל ואת ההשקעות הישראליות והבינלאומיות בכלכלה הפלסטינית. לדעתנו, כדי שהתוכנית תצליח וכדי להבטיח התנהלות אפקטיבית ולרכך התנגדות כלפי מעורבות ישראלית צריכים המאמצים לחיזוק הכלכלה הפלסטינית להיות בהובלה בינלאומית. כפי שצוין קודם לכן, מכשיר מרכזי לביסוס הכלכלה הפלסטינית יהיה בנק בינלאומי לפיתוח הרשות הפלסטינית. מכשיר מרכזי נוסף יהיה הקצאת שטחים נרחבים בגדה המערבית – C(d) – לפיתוח הכלכלה והתשתיות. לצורך הקצאת השטחים לפיתוח תוקם ועדה ייעודית לייזום פרויקטים באזור C(d). בשלב הראשון לא יועברו לידי הפלסטינים סמכויות תכנון ובנייה (Planning and Zoning). אלה יועברו לידיהם רק לאחר שהפרויקטים הראשונים יותנעו, והפלסטינים יוכיחו את יכולתם לבצע ולקחת אחריות.

אשר לבנק הבינלאומי לפיתוח הרשות הפלסטינית – בין מנהליו יהיו מומחים בינלאומיים וטכנוקרטים שאינם דמויות פוליטיות. מדינות רבות ככל האפשר יספקו הן את הכספים והן את המומחים שיפעלו במסגרת הבנק, כך שלא יישען על קבוצת מדינות מצומצמת וכדי ששום מדינה לא תוכל להשתלט על סדר היום ועל האינטרסים של הבנק. יישומם של פרויקטים כלכליים ייעשה באופן מדורג על בסיס הוכחת הצלחות קודמות. כל התקדמות תובא להערכה תקופתית, ויינקטו צעדים שיבטיחו כי כספים לא יוסטו למטרות או לגורמים פוליטיים.

בשלב הראשון, לטווח הזמן הקצר, יקודמו פרויקטים נקודתיים שיוכלו לספק תוצאות מהירות יחסית ולייצר אהדה למיזם. לדוגמה: הקמתם של מרכזי תעסוקה, של רשות עבודה אזורית, של מיזמי הייטק בהיקף קטן וכדומה. בהמשך, בטווח הזמן הבינוני, יגובשו פרויקטים שיתמקדו בחיזוק תפקודה של הכלכלה וביצירת הון, בקידום פרויקטים בינלאומיים קיימים ובחיזוק התשתיות. לדוגמה: הקמת פארקים תעשייתיים, שדרוג הטכנולוגיה החקלאית, הקמתם של מיזמי תיירות. בטווח הארוך – על סמך התקדמות בשלבים הקודמים והוכחת יכולות – ניתן יהיה לקדם מיזמים בהיקף גדול. לדוגמה: הקמת נמל ימי בעזה, פיתוח מערכת עצמאית לגביית מיסים, הנהגת רפורמות במערכת החינוך ובכלל זה בהשכלה הגבוהה.

הכלכלה הפלסטינית מתאפיינת בכמה חוליים וחסמים, ובהם העובדה שזוהי כלכלה ענייה ששיעורי האבטלה בה גבוהים, ההשפעה השלילית של המשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ההגבלות על מעבר של אנשים ושל סחורות בגדה המערבית ובעזה, היעדר ידע, יוזמה ומשאבים למיזמי ההון האנושי הפלסטיני – מיזמי שבלעדיו לא תוכל הכלכלה הפלסטינית לעשות את הקפיצה הגדולה. לאלה יש להוסיף את התנהלות הממשלה והאוצר הפלסטיניים, המתפקדים כגזברות ולא כמעצבי מדיניות, וכן מאפיינים של שחיתות. נוסף על כך, עד כה עיקר הסיוע הבינלאומי לכלכלה הפלסטינית היה בחזקת "לזרוק כסף על הבעיה", כלומר העברות נרחבות של כספים לרשות הפלסטינית בלי שהיה פיקוח על השימוש שנעשה בהם. הקמת הבנק הבינלאומי לפיתוח תספק את ה"קביים" הנדרשים כדי להתגבר על הגורמים המעכבים האלה, והוא יהיה מעין רשות כלכלית מקבילה ומסייעת לזו הפלסטינית, עד שזו תוכל לתפקד באופן עצמאי.

אמצעי זהירות שיש לנקוט בהצעת תוכנית כלכלית זו

1. יש לגבש תוכנית שאינה שאפתנית מדי.
2. אסור "לזרוק כסף על הבעיה".
3. מימוש הצעדים צריך להיות באופן מפוקח.
4. ההשקעות צריכות להביא בחשבון את גודל הכלכלה ואת יכולת הספיגה שלה.

בנק הפיתוח הבינלאומי

ניתן לעצב את הבנק בדומה למודל הבנק האירופאי לבנייה ולפיתוח (EBRD) שהוקם ב-1991 כדי לסייע בבניית הכלכלות במרכז אירופה ובמזרח בתקופה שלאחר המלחמה הקרה. הבנק השקיע יותר מ-110 מיליארד יורו בכ-4,500 פרויקטים. ב-2012 התרחב הבנק והחל לממן פרויקטים בארבע מדינות ערביות: ירדן, תוניסיה, מרוקו ומצרים. בירדן, לדוגמה, השקיע הבנק, בין היתר, בפרויקט לטיהור מי שופכין ובמתקנים להפקת אנרגיה סולרית.

השלב הראשון – הטווח הקצר

בטווח הקרוב על הבנק לקחת על עצמו כמה פרויקטים בהיקף לא גדול שסביר להניח כי יוכלו לספק תוצאות במהירות רבה יחסית. ההישגים המהירים נדרשים כדי להפוך את התוכנית כולה לאטרקטיבית. לדוגמה, ניתן לגבש תוכניות שמטרתן היא לקדם תעסוקה או להוציא אל הפועל פרויקטי תשתית בהיקף קטן. במסגרת השלב הזה ניתן יהיה להוציא עד מיליארד דולר בשנה למשך שנתיים-שלוש. הנה כמה דוגמאות לפרויקטים כאלה שניתן להקים:

1. מרכזי תעסוקה – חיבור בין מעסיקים לבין מחפשי עבודה, סיוע בחיפוש עבודה, סיוע למעסיקים למצוא עובדים מתאימים.
2. רשות עבודה אזורית – גוף שיסדיר תנועה של עובדים בין כלכלות שונות, למשל של ישראל, של ירדן ושל המפרציות. גוף כזה יוכל להפעיל מרכזי תעסוקה, לספק ייעוץ משפטי בתחום העבודה, למשל לנסח חוזי העסקה, לפעול לשמירה על חוקי העבודה ועל זכויות העובדים. במיוחד יוכל הגוף הזה לפעול בתיאום הרשויות הישראליות כדי לייצר רגולציה להעסקתם של כ-115 אלף פלסטינים שעובדים כיום בישראל.
3. מיקרו-מימון להקמת עסקים קטנים לפי הדוגמה של התאגיד הבינלאומי למימון של הבנק העולמי.
4. ייזום מפעלי הייטק בהיקף קטן באמצעות סבסוד חברות והכשרת עובדים. ישראל יכולה לקדם פרויקטים כאלה בדומה למה שנעשה במגזר הערבי בצפון הארץ.
5. קידום פרויקטים קיימים כמו הפרויקט הנוכחי של הבנק העולמי שנקרא Education to Work Transition. מטרת הפרויקט הזה היא לשפר את ההכשרה המקצועית של הצעירים הפלסטינים כך שיהיה להם קל יותר להשתלב בעולם העבודה.

השלב השני – טווח הזמן הבינוני א'

בחלק הראשון של הטווח הבינוני מוצעים 3 סוגי פרויקטים בעלות של עד 2 מיליארד דולר בשנה לתקופה של 5 שנים:

1. פרויקטי תשתית לשיפור תפקודה של הכלכלה. מדובר בפרויקטים בהיקף קטן ובהם הקמת פארקים תעשייתיים, שיפור ושדרוג של טכנולוגיות חקלאיות, פרויקטי תיירות, שדרוג של מערכות המים והביוב, הרחבת המגזר הטכנולוגי.
2. יש לקדם ולהעצים פרויקטים קיימים של הבנק העולמי, ובהם:
 - Finance for Jobs
 - Water Sector Capacity Building Project
 - The Seventh Palestinian National Development Plan Policy Grant Program Project
 - The Local Governance and Services Improvement Program for Result Project for West Bank and Gaza
3. יש לקדם ולהעצים פרויקטים של USAID. מאז 2013 ניתן סיוע במסגרת הזאת בהיקף של 100-500 מיליארד דולר בשנה במגוון רחב של תחומים כמו חינוך, תשתיות וחקלאות.

השלב השלישי – טווח הזמן הבינוני ב'

- בחלק השני של טווח הזמן הבינוני, ובהנחה שהושגה התקדמות בשלבים הקודמים, ניתן לקדם פרויקטים משמעותיים נוספים:
1. שיפור כבישים קיימים וסלילת כבישים חדשים.
 2. השקעה במסילות ברזל.
 3. מתן סיוע ליצוא וליבוא דרך ירדן וישראל. לשם כך צריך יהיה לשנות את הרגולציה הקיימת ולהקצות אמצעים פיזיים להעברת הסחורות.
 4. מתן סיוע לרשות הפלסטינית כדי שתוכל להתמודד עם סוגיית החוב. כדי לטפל בבעיית החוב יהיה צורך לחזק את הרשות המוניטרית ואולי אף להקים משרד ייעודי שיקרא "משרד החוב".

השלב הרביעי – הטווח הארוך

- השלב הזה, כמו קודמיו, מותנה בהשגת התקדמות בשלבים הקודמים. במסגרתו יקודמו פרויקטים בהיקף גדול, ובהם:
1. פיתוח שדות גז בסמוך לחופי עזה.
 2. הקמת נמל תעופה בינלאומי.
 3. הקמת נמל ימי בעזה.
 4. פיתוח דרכי מעבר שונות בין עזה לישראל, כולל כבישים ומסילות ברזל.
 5. קידום פרויקטים גדולים בתחומי החשמל, המים והביוב.
 6. פיתוח מערכת עצמאית לגביית מס.

7. עריכת רפורמה בתוכניות הלימוד בבתי ספר ובמוסדות להשכלה גבוהה כדי לקדם תעסוקה במקצועות מודרניים ותעסוקה בקרב נשים.
פרויקטים כאלה יעלו בין 4 ל-5 מיליארד דולר בשנה למשך 8-10 שנים.

נספח ה'

ישראל, מדינות ערב, ואשליית הנורמליזציה

פיל גורדון¹

בהיעדר התקדמות או סיכוי ממשי להתקדמות במשא ומתן הישיר עם הפלסטינים, רבים בישראל מפנים תשומת לב הולכת וגוברת ליחסים המתפתחים עם כלל העולם הערבי. החל מראש הממשלה וכלה בראשי האופוזיציה רבים מהמנהיגים הפוליטיים המובילים מאמינים שהתלכדות האינטרסים הגוברת בין ישראל למדינות ערב הסוניות, בעיקר סביב יעדים כמו בלימת איראן והלחימה בקיצוניות האסלאמית, יכולה לשמש בסיס לנורמליזציה ערבית-ישראלית ולתרום להתקדמות בפתרון הבעיה הפלסטינית ארוכת השנים. נתניהו טוען במפורש כי לאחר שנים של תקווה לפריצת דרך עם הפלסטינים, שתוביל ליחסים טובים יותר עם מדינות ערב, הוא סבור עתה שתהליך זה יכול לפעול גם בכיוון ההפוך: קידום הנורמליזציה ביחסים עם העולם הערבי יוכל לסייע בקידום שלום בינינו לבין הפלסטינים, שלום שיהיה מפוכח, יציב ומגובה יותר. נראה שגם ממשל טראמפ תולה תקוות בגישת "מבחוץ פנימה", קרי ניהול משא ומתן ישיר עם מדינות ערב בתקווה שהן יפעילו את השפעתן על הפלסטינים כדי לקדם את השלום במזרח התיכון. לאחר שנפגש בפסגת ריאד במאי 2017 עם יותר מ-50 מנהיגים מוסלמים, אמר טראמפ בהגיעו לישראל כי הוא מעודד מאוד מפגישותיו וציין שהמלך סלמאן ישמח לראות שלום בין ישראלים לפלסטינים. טראמפ אמר לישראלים כי קיימת הבנה גוברת בקרב שכניכם הערבים כי יש להם מטרה משותפת איתכם מול האיום הנשקף מאיראן. לדברי המתווך הוותיק והמומחה לענייני המזרח התיכון, דניס רוס, ההיגיון בגישת 'מבחוץ פנימה' הוא שמכיוון שהפלסטינים חלשים ומפולגים כל כך, ומכיוון שיש קשר שבשתיקה בין הערבים הסונים לישראל – יש תקווה שהערבים יהיו מוכנים לעשות יותר.

1 פיליפ גורדון הוא חוקר אורח בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וכן הוא חוקר בכיר במועצה ליחסי חוץ (CFR) ארצות הברית.

ההתקרבות האסטרטגית בין ישראל לכמה ממדינות ערב אינה מוטלת בספק, ושיתוף הפעולה מאחורי הקלעים ביניהן פורה מתמיד. עם זאת, לאחר שביליתי חלק גדול מהחודשים האחרונים בבירות וערביות ובישראל גם יחד ודנתי בסוגיה הזאת עם מנהיגים פוליטיים, עם פקידים, עם דיפלומטים, עם אנשי עסקים ועם גורמים אחרים, אני סבור שהתקוות הרבות שתולים בהשגת נורמליזציה לפני הסכם עם הפלסטינים מתבססות על הערכה מוטעית. צעדים מתונים לנורמליזציה עם מדינות מסוימות אכן עשויים להיות אפשריים אם ישראל תנקוט גם היא צעדים במקביל, אך נורמליזציה אמיתית בין מדינות ערב לישראל תתרחש רק במסגרת של שלום כולל הנתמך על ידי הפלסטינים. אפילו הצעדים המתונים המוזכרים ידרשו מהצד הישראלי מחוות משמעותיות הרבה יותר מכפי שבישראל נוטים לחשוב. אין חולק שעל הישראלים להמשיך לחתור ליחסים טובים יותר עם מדינות ערב בשל סיבות פוליטיות, אסטרטגיות וכלכליות, אבל מי שפונה למדינות ערב מתוך מחשבה שמדובר בקיצור דרך בסוגיה הפלסטינית – או סבור שיוכל לכוון יחסים קרובים יותר עם הערבים מבלי להתייחס לסוגיה הפלסטינית – סביר שנכונה לו אכזבה.

מדוע קלושים הסיכויים לנורמליזציה

התלכדות האינטרסים הגוברת, ההתקרבות האסטרטגית ושיתוף הפעולה השקט בין ישראל לבין רבות מהמדינות הערביות הם בגדר מציאות. ישראל רחוקה מראש סדר העדיפויות הביטחוני של רוב המנהיגים הערבים, החולקים עימה דאגות עמוקות בנוגע לאיראן, לאסלאם הקיצוני ולחוסר היציבות האזורי. בדלתיים סגורות המנהיגים האלה מכירים בכך שישראל אינה מאיימת עליהם וכי טמונים יתרונות אסטרטגיים וכלכליים בשיתוף פעולה שקט עימה. כפי שאמר לי אחד הגורמים הרשמיים הבכירים במפרץ: "אנחנו וישראל רואים עכשיו את האזור בצורה דומה למדי. הישראלים לא הורגים את העם שלנו, איראן והמדינה האסלאמית הם שעושים את זה". אפילו המלך סלמאן הסעודי, שאינו מכיר באופן רשמי בקיומה של ישראל, מכיר בכך שישראל היא "עובדה קיימת".

עם זאת, עדיין קיימים מכשולים פוליטיים גדולים להתקרבות פומבית בין מדינות ערב לישראל. הממשלות במדינות הערביות המובילות – במיוחד בריאד – עומדות בפני מגוון רחב של איומים על ביטחונן ואף על עצם קיומן. הן ניצבות בפני איומים ביטחוניים של גורמים רבים – איראן, תימן, סוריה וארגוני אסלאם קיצוני, ובכלל זה האחים המוסלמים, אל-קאעדה והמדינה האסלאמית – ועומדות בפני סכנות ליציבותן הפוליטית בשל התסיסה המתמשכת של אוכלוסיותיהן. נוסף על כך הן נאלצות להתמודד עם שינויים חברתיים וטכנולוגיים מהירים ועם נסיגה כלכלית שמקורה במחירי הנפט הנמוכים. בנסיבות האלה לא יכולים מנהיגי האזור להרשות

לעצמם לבזבזו הון פוליטי יקר בהגנה על התקרבות פומבית לישראל – מהלך שרוב אזרחיהם יראו בו בגידה במאבק הפלסטיני, שעדיין זוכה לתמיכת העם. מנהיגים ערבים קודמים שהסכימו לכונן יחסים דיפלומטיים עם ישראל – אנואר סאדאת במצרים וחוסיין מלך ירדן – היו חזקים ואוטוקרטים והעריכו כי הם מסוגלים (בטעות, במקרה של סאדאת) לנהל את הסיכון הפוליטי לנורמליזציה בלי לאיים על שלטונם. רוב המנהיגים הערבים הנוכחיים מעריכים שאין הם יכולים לקחת על עצמם סיכונים פוליטיים כאלה ללא תמורה ראויה וודאית.

נוסף על כך ישנו גם ממד אזורי חשוב: בתקופה של תחרות גיאופוליטית עזה עם איראן אין למדינות הסוניות – ובמיוחד לערב הסעודית – שום עניין לסייע ליריבים בטהראן להפוך לאפוטרופסים של הסוגיה הפלסטינית. האיראנים ימהרו לגנות כל התקרבות פומבית בין ריאד לישראל, יטענו שהם המגינים האמיתיים של זכויות המוסלמים בירושלים, וינסו ליצור לה דימוי – גם בעיני אזרחיה שלה – של "בובה" של אמריקאית וישראלית. זהו סיכון שמנהיגים סעודים לא יכולים להרשות לעצמם. ברור כי השאלה מה אפשרי או בלתי אפשרי משתנה במידה ניכרת ממדינה ערבית אחת לאחרת. למצרים ולירדן יש כבר יחסים דיפלומטיים וביטחוניים עם ישראל, שבמובנים רבים הם קרובים יותר מתמיד (גם אם עדיין לא זוכים לפופולריות). מאוריטניה הכירה בישראל ב־1999, אם כי מאוחר יותר הקפיאה עימה את היחסים. בכירים מקטאר, מעומאן וממרוקו נפגשו בעבר עם עמיתים ישראלים ואיפשרו לישראל לפתוח נציגויות סחר במדינותיהם, אך המשרדים האלה נסגרו עם פרוץ סבבי לחימה בין ישראל לפלסטינים (עומאן סגרה את הנציגות ב־2000, לאחר האינתיפאדה השנייה, וקטאר עשתה כן לאחר מבצע "עופרת יצוקה" בעזה ב־2009). איחוד האמירויות הערביות מארח משלחת ישראלית לסוכנות הבינלאומית לאנרגיה מתחדשת שנמצאת באבו דאבי ויכול כנראה להרחיב במתינות את הקשרים עם ישראל, אך לא ירצה להסתכן בביקורת של אויביו בחמאס ובתנועת האחים המוסלמים. לערב הסעודית יש פחות מרחב תמרון בגלל מקומה המיוחד בעולם האסלאמי, בגלל השבריריות היחסית של הסדר הפוליטי שלה ובשל עוצמת התחרות האזורית שלה עם איראן. וכמובן, ממשלות עיראק, לבנון, סוריה ותימן כה מושפעות מאיראן, עד שכל התקרבות לישראל אינה באה בחשבון. מה שמאחד את כל המדינות הסוניות השונות הוא אי־רצון לשלם את המחיר הפוליטי הכרוך בהתקרבות פומבית לישראל בהיעדר יכולת להצביע על תמורה משמעותית למהלך כזה.

אפילו צעדים חלקיים לעבר נורמליזציה שנידונו רבות – כמו כינון קשרי טלקומוניקציה בין מדינות ערב לישראל, מתן זכויות מעבר למטוסים ישראלים, הנפקת אישורים לעסקים ישראלים לפעול במפרץ, חילופי משלחות ספורט ותרבות או יצירת קשר עם דיפלומטים ישראלים בעת פגישות בינלאומיות – ידרשו ככל הנראה מהלכים

מרחיקי לכת של ישראל, יותר מכפי שישראלים רבים חושבים. גם צעדים מתונים כאלה יעלו ביוקר למנהיגים הערבים אם התפיסה המקובלת תהיה שהם נעשים בניגוד לרצון הפלסטינים. אלה חוששים שנורמליזציה כלכלית ודיפלומטית תבוא על חשבון שאיפותיהם המדיניות ומאמינים שהזמן פועל לטובתם. למחוות הכלכליות שישראל הכריזה עליהן במהלך ביקורו של הנשיא טראמפ במאי 2017 – כולל הקלות לעובדים פלסטינים במעבר לישראל, הרחבת שעות הפתיחה של מעבר אלנבי לירדן, מתן היתר להרחבת אזור התעשייה בתרקומיא לתוך שטח C ומתן היתרים לבניית אלפי בתים פלסטיניים בחלקים של שטח C – היו השפעה מועטה בלבד. למרות המחלוקת הרבה שעוררו בקבינט הישראלי הן נראו בעיני הערבים כגרסאות חוזרות למה שכבר הובטח להם פעמים רבות בעבר. ערב נסיעתו של הנשיא טראמפ לאזור התפרסמו דיווחים בעיתונות כי מדינות המפרץ הערביות גיבשו הצעה והיו קרובות לעסקת נורמליזציה עם ישראל. באופן לא מפתיע התברר כי הדיווחים האלה היו מוקדמים מדי.

מדינות ערב, באזהרת הפלסטינים, גם נזהרות מלנקוט צעדים שייחשבו ל"קבועים" או "דה-יורה" כלפי ישראל בתמורה לצעדים ישראלים "דה-פקטו" שהם הפיכים. הכוונה היא, למשל, להכרה רשמית בהיות ישראל מדינה יהודית או הסכמה להשאת נוכחות ישראלית בגושי ההתיישבות הגדולים בתמורה להרחבת חופש התנועה או האוטונומיה לפלסטינים, שעל נקלה ניתן לבטלן בעתיד. בהקשר הזה ראוי לציין כי בהודעתה האחרונה של הליגה הערבית, שבה היא אישרה את מחויבותה ליוזמת השלום הערבית המציעה הכרה בישראל תמורת שלום כולל עם הפלסטינים, התחייבו המנהיגים הערבים לנורמליזציה רק לאחר השלמת נסיגה מלאה של הכוחות הישראליים מהשטחים הפלסטיניים. הם חוששים שכל סידור אחר עלול להוביל להכרה בישראל בתמורה לנסיגה שבבוא העת לא תתרחש.

השורה התחתונה היא שיש הבדל משמעותי בדרך שבה ישראל והערבים רואים את הצעדים לקראת נורמליזציה. ישראל רואה יתרונות גדולים בשפיכת אור על שיתופי הפעולה המודיעיניים, הצבאיים והכלכליים שלה עם מדינות האזור שכן פרסומם יקדם את קבלתה באזור, יקטין את המאמצים הבינלאומיים לבידודה וישחרר חלק מהלחצים עליה להציע ויתורים נוספים לפלסטינים. לא זו בלבד שישראל תרחיב את הלגיטימציה הבינלאומית שלה בעקבות מתן פומבי לקשריה עם מדינות ערביות גדולות, אלא עסקים ישראלים ייהנו מהזדמנויות חדשות בשווקים הערביים אם יוכלו לפעול בהם בגלוי. אצל הערבים, לעומת זאת, הדינמיקה היא הפוכה: הפיכת שיתוף הפעולה הסמוי לפומבי יגבה מהם מחיר. מאחר שמדינות ערב כבר מקבלות את רוב מה שהן צריכות מישראל באופן חשאי, אין להן תמריץ רב להרחיב את הקשרים הגלויים עימה בלי שתהיה לכך סיבה משמעותית. אפילו מצרים וירדן, שיש להן יחסים דיפלומטיים עם ישראל ושיתוף פעולה ביטחוני ומודיעיני נרחב עימה מאחורי הקלעים, ממאנות

להיראות מפויסות מדי בפומבי כל עוד אוכלוסיותיהן רואות את היחס של ישראל לפלסטינים באור שלילי כל כך.

דינמיקות חדשות וקלפים לא צפויים

הניסיונות לערב את המרחב הערבי במאמצים לקידום השלום הישראלי-פלסטיני אינם חדשים. ארצות-הברית הצליחה להביא את רוב מדינות ערב לשבת סביב השולחן בוועידת השלום במדריד ב-1991 ובפסגת אנאפוליס ב-2001. אולם בשני המקרים לא היה די בכך כדי לגשר על הפערים בין הישראלים לפלסטינים או כדי להביא את מדינות ערב למגעים עם ישראל מעבר לישיבות הרשמיות. ב-2009 חתר השליח האמריקאי למזרח התיכון ג'ורג' מיטשל להשיג רבים מאותם צעדי נורמליזציה שנמצאים כיום על השולחן בין ישראל לערבים, והנשיא אובמה בחן את האפשרות לקדם עסקה סעודית-ישראלית: התקרבות תמורת הקפאה של ההתנחלויות. אולם ישראל לא הייתה מוכנה לשלם את המחיר הזה. מאמץ נוסף, הרלוונטי ביותר לעת הנוכחית, נעשה ב-2016, כאשר מזכיר המדינה ג'ון קרי אילץ את המשטרים הערביים לנהל משא ומתן עם ישראל על בסיס העקרונות שגיבש בשנות המשא ומתן שלו עם הישראלים ועם הפלסטינים. גם אז היו הפערים בין הצדדים רחבים מכדי שניתן יהיה לגשר עליהם, ומדינות ערב לא היו מוכנות ללחוץ על הפלסטינים שיגמישו את עמדותיהם. גם כאשר קרי סבר שהצליח לשכנע את מדינות ערב לקבל עקרונות מסוימים, כמו הכרה בהיות ישראל מדינה יהודית, הן מעולם לא היו מוכנות לעשות זאת בפומבי ללא הסכמה של הפלסטינים. הסעודים וגורמים מרכזיים אחרים לא היו מוכנים אפילו להופיע בוועידה בינלאומית – שלא לדבר על צעדים נוספים לקראת נורמליזציה עם ישראל – בלי שישראל לכל הפחות תתחייב למסגרת משא ומתן שתהיה מוסכמת על הפלסטינים (תנאי שישראל לא הסכימה לו).

אין ספק שהמצב האזורי השתנה באחרונה במידה ניכרת, ובמיוחד בשנה האחרונה, וכי ישנם משתנים חדשים, לרבות כמה קלפים מפתיעים שיכולים להוביל לשינוי משמעותי בדפוסי העבר. אחד החשובים שבהם הוא הנשיא דונלד טראמפ, שהציב את הנושא הישראלי-פלסטיני בראש סדר העדיפויות שלו בתחום מדיניות החוץ. הוא נראה נחוש לנהל משא ומתן על "העסקה האולטימטיבית", וידוע שהוא מאוד בלתי צפוי. בהיותו מוכוון עסקים מטבעו ומתוסכל מחוסר ההתקדמות בסוגיות אחרות שהציב על סדר יומו, עשוי טראמפ לנסות למנף את תמיכתו החזקה במדינות המפרץ הערביות כדי לזכות שם במחוות שיוכלו לקדם את הנורמליזציה עם ישראל ואת השלום במזרח התיכון. מנהיגים ערבים מובילים באזור נוטים לסייע לטראמפ אשר אימץ את סדר היום שלהם בנוגע לאיראן, לקטאר ולתימן, מוכן לעשות איתם עסקים ולמכור להם נשק רב ללא תמורה מוצהרת, ובניגוד לקודמיו לא ילחץ עליהם בנושאי דמוקרטיה

וזכויות אדם. מהסיבה הזאת יכול טראמפ להיות בעמדת מוצא טובה יותר לקבל ממדינות ערב את מה שקרי ואובמה כשלו להשיג. אבל גם המנופים של טראמפ עדיין מוגבלים על ידי הגורמים הפוליטיים הפנימיים במדינות ערב שהוזכרו לעיל ומהעובדה שטראמפ לא יתנה את תמיכתו במדינות המפרץ בנורמליזציה עם ישראל. למעשה הוא כבר העניק את התמיכה ללא תנאי בתמורה לקבלת הפנים החמה בריאד ולהכרזה על עסקאות הנשק ועל ההשקעות הגדולות – מהלכים שמצויים אצלו בעדיפות גבוהה יותר ושקל יותר להשיגם מאשר נורמליזציה ערבית עם ישראל.

קלף מפתיע נוסף הוא נסיך הכתר הסעודי מוחמד בן סלמאן, הכוח המניע מאחורי מדיניות החוץ הסעודית. בעוד הנטייה הסעודית הכללית (לרבות זו של המלך סלמאן) בנושא ישראל מתאפיינת בזהירות קיצונית, הנסיך מוחמד כבר הוכיח את נכונותו לנקוט צעדים נועזים וליטול סיכונים בנושאים קריטיים לעתידה של ערב הסעודית. כך, למשל, הוא מטלטל את המערכת הכלכלית הסעודית: פועל להרחיב את בסיס הכנסותיה כדי לנתק אותה מהתלות המוחלטת בנפט, מקצץ בסובסידיות ארוכות טווח, מעלה מיסים ומתכנן להפריט חלק מאראמקו. הוא גם מטלטל את החברה הסעודית באמצעות סדרה של רפורמות: שילוב נרחב יותר של נשים בכוח העבודה, הפחתת כוחה של משטרת הדת, מיתון של כללי האפוטרופסות הגברית וחזוק של התיירות ושל אפשרויות הבידור בממלכה. הוא נכנס למלחמה על תימן ופתח במתקפה דיפלומטית על קטאר באופן שמעיד על נטייה חזקה ליטול סיכונים גדולים. לבסוף, נסיך הכתר בן ה־31 לא חווה באופן אישי את הטרגדיה הפלסטינית ואת המלחמות הרבות בין ישראל למדינות ערב כמו דור אביו, שנותיו המעצבות עמדו בסימן היריבות הסעודית עם איראן, האביב הערבי, המלחמות בסוריה ובתימן ומצב של שלום יחסי בין ישראל לבין חלק מהעולם הערבי. בהתחשב במציאות החדשה הזאת בבית המלוכה הסעודי ייתכנו תמורות בקשרי ישראל עם ערב הסעודית.

משתנה שלישי חשוב נוגע למנהיגות הפלסטינית העתידית ולהחלפת השלטון הצפויה. נשיא הרשות הפלסטינית, אבו־מאזן בן ה־82, אינו פופולרי במיוחד בקרב מנהיגים ערבים, וכמה מהם (למשל באיחוד האמירויות) תומכים בגלוי ובאופן פעיל ביריבו. כשתחל ההתמודדות הגלויה על ירושתו, צפויות מדינות ערב לשקול כל צעד לקראת נורמליזציה עם ישראל מזווית ראייה אחת: איך הדבר יעזור למועמדים המועדפים עליהם או יפגע בהם. למשל, אם החמאס ישתלט על הגדה המערבית, ייתכן שערב הסעודית, מצרים ואיחוד האמירויות יפגינו נכונות לפעול באופן הדוק יותר עם ישראל ואולי אף יסכימו לפעול עימה בגלוי במאמץ לבלום ולהעניש את החמאס, בייחוד אם הארגון יחבור לקטאר ולאיראן. לעומת זאת, אם יעלה מנהיג פלסטיני חדש המועדף על מדינות המפרץ, נכונותן לפעול בגלוי עם ישראל גם ללא אישור הפלסטינים עלולה אפילו להצטמצם, מחשש ששיתוף פעולה כזה יערער את הלגיטימיות של המנהיג החדש.

אם יעלה מנהיג פלסטיני חדש שמנהיגי ערב תומכים בו באמת ובתמים, הם עשויים להיות מוכנים לשתף פעולה עם ישראל בצעדים לשיפור חיי היומיום של הפלסטינים. אך שוב – רק אם הפלסטינים עצמם יחפצו בשיתוף פעולה כזה.

על אף כל הנאמר לעיל, ייתכן שהגורם החשוב מכול יהיה המתרחש בישראל. ממשלת נתניהו הנוכחית, שבה רוב שרי הקבינט מעדיפים את הרחבת ההתנחלויות ומתנגדים לפתרון של שתי מדינות, אינה נראית כמי שתנקוט את הצעדים הדרושים לקידום הסכם עם הפלסטינים או לנורמליזציה עם מדינות ערב. שר הביטחון אביגדור ליברמן מדבר בשם רבים אחרים בממשלה כאשר הוא עומד על כך שישראל אינה צריכה לקבל מצב שבו הנורמליזציה עם מדינות ערב תהיה מוחזקת כבת ערובה לנושא הפלסטיני. כך שללא שינוי פוליטי בירושלים קשה מאוד להאמין שיתקיימו ולו הצעדים המתונים ביותר לכיוון נורמליזציה. אולם הממשלה הנוכחית לא תמשול לעד, וראש ממשלה אחר או קואליציה אחרת יוכלו בבוא העת לנקוט צעדים שישפיעו על שיקוליהם של הפלסטינים ושל מדינות ערב.

הצעה של ישראל שתרחיק לכת עוד יותר מכפי שהוצע בשיחות שלום קודמות – למשל כזו שתיצמד לעקרונות שביטא המזכיר קרי בנאומו בדצמבר 2016 – תקל על הערבים הפרגמטים ליצור קשר עם ישראל. ואכן אף שעקרונותיו של קרי כללו כמה גורמים שנויים במחלוקת, כמו הכרה ערבית בהיות ישראל "מדינה יהודית", התקבל הנאום בנימה חיובית במדינות רבות בעולם הערבי, ובהן מצרים, ירדן, איחוד האמירויות, קטאר, בחריין ואפילו ערב הסעודית. כאשר עקרונות כאלה יונחו באמת על השולחן, לערבים יהיה גיבוי פוליטי רב יותר לקשר עם ישראל, ואולי אפילו ערב הסעודית תשתתף במשא ומתן בינלאומי על בסיס כזה. אולם כדי לכוון שיתוף פעולה ביטחוני רשמי או קשרים פוליטיים וכלכליים פתוחים עם ישראל יהיה צורך להגיע להסכם עם הפלסטינים, ולא ניתן יהיה להסתפק רק בהצגת הצעה לפתרון הסכסוך. לאחר שראו בעבר בכישלונם של יותר מדי סבבים של שיחות שלום, אין זה סביר שמדינות ערב ישלמו מחיר יקר (צעדים מדיניים לקראת ישראל) רק תמורת הסכמה למסגרת שיחות. ללא קשר למידת נדיבותן של ההצעות הישראליות או עד כמה האשמה בחוסר ההתקדמות תהיה מוטלת על הפלסטינים – כל ציפייה שהערבים יאשימו את הפלסטינים ויצדדו בישראל צפויה להתבדות.

בהיעדר משא ומתן אמין ומקיף לשלום, גם הצעות ישראליות לצעדים חלקיים, חד-צדדיים או זמניים יזכו לתשומת ליבן של מדינות ערב. לדוגמה, מהלך חד-צדדי של ממשלה ישראלית חדשה להגבלת הבנייה בהתנחלויות לגושים הגדולים, שימת קץ ל"לגליזציה" של המאחזים, העברת שטחים משמעותיים לשליטה פלסטינית והקלה אמיתית על חופש התנועה – כל אלה ישפרו משמעותית את האווירה ויגבירו את הסיכויים לכינון שיחות משמעותיות עם הפלסטינים ולשיתוף פעולה עם מדינות ערב.

אולם גם בתנאים האלה יהססו מדינות ערב לברך בפומבי על המהלכים הישראליים או להעניק מקדמה כלשהי לנורמליזציה, כל עוד לא תהיה לכך תמיכה פלסטינית. הישראלים עשויים לחוש, ובצדק, שמהלכים כאלה הם חסרי תקדים וקשים פוליטית לביצוע, אך מנקודת המבט הערבית הם עדיין משאירים את הסוגיות השנויות ביותר במחלוקת – פליטים, כיבוש וירושלים – ללא מענה, והפלסטינים יטענו שבמתן תגמול לישראל על צעדים חלקיים מקטינים הערבים את המינוף הדרוש כדי לטפל בסוגיות הליבה. יעד מציאותי יותר של יוזמה חד-צדדית או של יוזמת ביניים ישראלית עשוי להיות תמיכה כלכלית ופיננסית ערבית שקטה שתאפשר ליוזמה להצליח. מטרה בת-השגה כזאת לפחות תסייע לשפר את האווירה לקראת שיחות ובמקביל תשפר את חיי הפלסטינים ואת עמדות הערבים כלפי ישראל ותוכל ליצור את התנאים להתקדמות משמעותית בהמשך הדרך.

לבסוף ראוי לציין כי בעוד מנהיגים ערבים מדגישים עד כמה קשה להם לנקוט צעדים לקראת הנורמליזציה עם ישראל בהיעדר התקדמות עם הפלסטינים, הם גם עומדים בתוקף על מחויבותם ליוזמת השלום הערבית של 2002 ומדגישים שעשו "בחירה אסטרטגית" לשלום עם ישראל. עם זאת הם גם דבקים בעמדתם שהתנאים אינם נתונים למשא ומתן. הם מציינים כי יוזמת השלום נכתבה באופן שיספק גמישות מרבית וכי הם לא חזרו בהם מהצהרות קודמות שלפיהן הם יכולים לקבל תיקונים לגבולות 1967. מנהיגים ערבים, כולל בריאד, אמרו לי שהם עומדים מאחורי ההצהרה מ-2013 שנשא מי שהיה אז ראש ממשלת קטאר, חמד בן ג'אסם אל-ת'אני, בשם ועדת המעקב ליוזמת השלום של הליגה הערבית, ולפיה "חילופי שטחים מעטים ושווי ערך שייעשו באופן מוסכם הדדית" בין ישראל לבין פלסטין ייחשבו למהלך שעולה בקנה אחד עם קריאתה של יוזמת השלום הערבית לחזור לגבולות 1967. הם אינם יכולים לסגת מהעמדה הכלולה ביוזמת השלום הערבית הרשמית ולפיה יש להחזיר את רמת הגולן לסוריה, אך הם מבינים שכרגע זו אינה אופציה, וסביר להניח שלא ייתנו לנושא של החזרת שטחים למשטר אסד – הנתמך על ידי איראן – לעמוד בדרכו של הסכם שלום עם ישראל. אשר לסוגיית הפליטים, הם מתעקשים על הדרישה לפתרון "צודק" של בעיית הפליטים "שיוסכם בהתאם להחלטה 194 של עצרת האו"ם", אך מבינים – כפי שמעיד השימוש במילה "יוסכם" – שישראל לעולם לא תקבל פתרון המאפשר למספר גדול של פליטים פלסטינים לחזור.

המנהיגים הערבים מתלוננים על כך שישראל לא נקטה יותר פרואקטיביות בהצגת רעיונות ספציפיים שניתן להגיב עליהם. למשל, במשך כל פעילותו של קרי לא היו הישראלים מוכנים אפילו להסתכל על מפות. טענה נוספת היא שארצות-הברית לא עירבה אותם במידה מספקת במאמציה לשאת ולתת עם הישראלים ועם הפלסטינים.

אם ישראל תהיה מוכנה באמת ובתמים לנהל משא ומתן על בסיס יוזמת השלום הערבית – הם מדגישים – היא תמצא שותפים ערבים המוכנים להיענות לאתגר.

מסקנות

האפשרות שישראל תנרמל את יחסיה עם מדינות ערב היא מפתה, וכל מי שאכפת לו מישראל או מהאזור ירצה לראות אותה קורמת עור וגידים. האינטרסים האסטרטגיים של מדינות ערב הסוניות משתלבים עם אלה של ישראל, גישתם של חלק ממנהיגי העולם הערבי כלפי ישראל עוברת שינוי, ורצון הערבים לראות עסקה ישראלית-פלסטינית נותר בעינו. עם זאת, למנהיגים הערבים יש הרבה נושאים דחופים אחרים על סדר יומם, והם לא נאלצו עד כה להחליט היכן באמת עוברים הקווים האדומים שלהם בכל הנוגע לנורמליזציה עם ישראל. סביר להניח שהם ימשיכו לא להחליט, אלא אם יוגשו להם רעיונות ספציפיים.

בכל מקרה, החזון של ישראל לנרמל את יחסיה עם מדינות ערב ללא הסכם עם הפלסטינים הוא חסר כל סיכוי, ואפילו צעדים מתונים לנורמליזציה ידרשו ממנה לעשות הרבה יותר מכפי שרבים בישראל משערים. בסופו של דבר, הדרך לנורמליזציה עם מדינות ערב עדיין עוברת דרך הבעיה הפלסטינית, ולא להיפך.

נספח ו'

מדד הביטחון הלאומי: מחקר דעת קהל 2017-2018

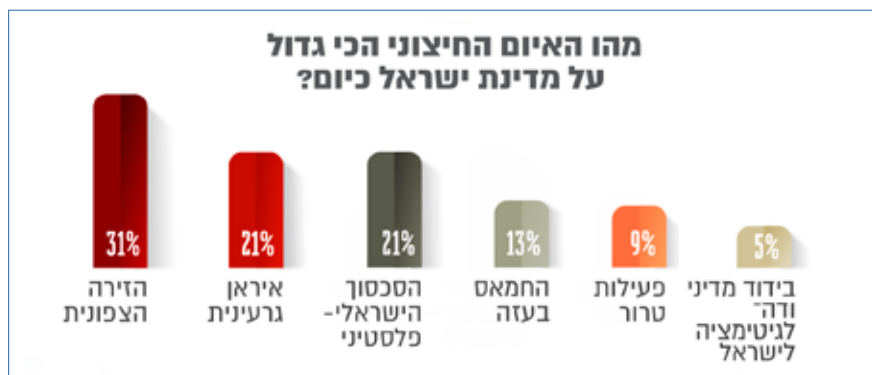
ציפי ישראלי

המכון למחקרי ביטחון לאומי עוקב באופן מתמשך אחר מגמות בדעת הקהל בסוגיות הקשורות לביטחון הלאומי. המחקר ייחודי בכך שהוא נעשה באופן עקבי החל מ-1984 ובכך מאפשר לבחון לעומק תהליכים וסוגיות לאורך זמן ובמקביל ליצור מאגר מידע עשיר ועמוק. המחקר מתבסס על מדגם רחב ומייצג של כ-800 אזרחים ישראלים בוגרים, יהודים וערבים. הראיונות נערכים פנים אל פנים בבתיהם של המשיבים. להלן יוצגו ממצאים בולטים מהמחקר האחרון שנעשה במסגרת "מדד הביטחון הלאומי" – בשאלות הנוגעות לסכסוך הישראלי-פלסטיני. במחקר השתתפו מדגם מייצג של אזרחי ישראל היהודים והן הערבים, אולם לאור הבדלי העמדות הניכרים בנוגע לסוגיה הנידונה יוזכרו להלן רק הנתונים של הציבור היהודי.

א. מקומו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני

מהמחקר עולה כי רק חמישית מהציבור (21 אחוזים) סבור שהסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא האיום המרכזי שעומד כיום בפני מדינת ישראל (31 אחוזים סבורים שהזירה הצפונית היא האיום המרכזי, 21 אחוזים רואים באיראן גרעינית את האיום המרכזי ו-9 אחוזים – רואים בפעילות טרור נגד אזרחי ישראל בארץ ובחו"ל איום מרכזי). מדובר בירידה בתפיסת איום זה ביחס לשנתיים הקודמות וחזרה לתפיסת האיום טרור "גל הטרור" שהחל באוקטובר 2015. עם פרוץ "גל הטרור" סוגיית הסכסוך סומנה כאיום המרכזי ב"מדד הביטחון הלאומי" של המכון למחקרי ביטחון לאומי. הסוגיה מסומנת כאיום כפועל יוצא מהמצב הביטחוני המיידני. עם זאת, חשוב לציין שחיבור שלושת האיומים שקשורים זה בזה – הסכסוך הישראלי פלסטיני (21 אחוזים), חמאס בעזה (13 אחוזים) ובידוד מדיני ודה-לגיטימציה

לישראל (5 אחוזים) מצביע על כך שחלק גדול מהציבור (39 אחוזים) סבור גם כיום שהבעיה הפלסטינית בראיה כוללת מהווה איום משמעותי. מעניין לציין כי השנה רק 5 אחוזים מהציבור סברו כי סוגיה הבידוד המדיני ודה-לגיטימציה לישראל מהווה איום (בשנה שעברה מדובר היה ב 13 אחוזים).

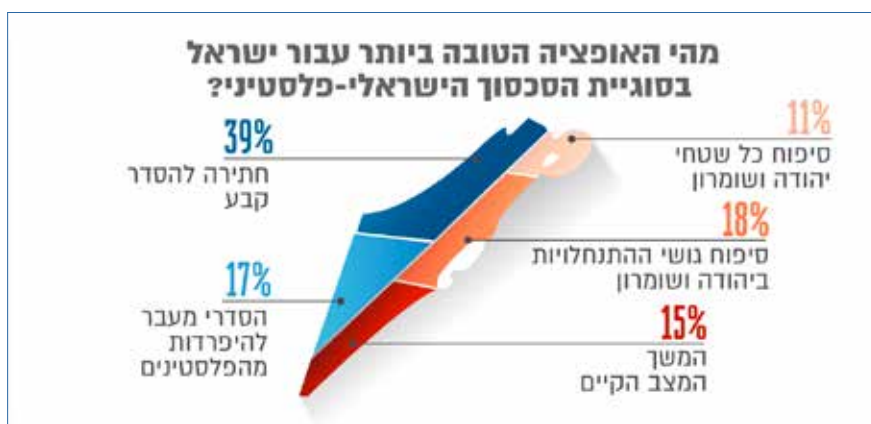


ב. פתרונות



מהמחקר עולה כי התמיכה ברעיון של שתי מדינות לשני עמים נשארה איתנה לאורך השנים, אם כי ירדה במעט בשנים האחרונות. בשנת 2017, 55 אחוזים מהציבור תמכו בפתרון זה. התמיכה בפתרון של שתי מדינות הייתה גבוהה ויציבה (כ-70 אחוזים) בין 2003 ל-2013 הן בעתות משבר והן בעתות שגרה ובלי קשר להרכב הממשלות. לכן גם אם בשנתיים האחרונות ניכרת ירידה בשיעורי התמיכה ברעיון, עדיין מדובר בתמיכה גבוהה ואיתנה, וזאת במציאות של קיפאון מדיני, קיטוב גובר בזירה הפנימית, היות

המדינה מונהגת על ידי ממשלת ימין מובהקת ולמרות השכנוע ההולך וגובר בעשור האחרון על כך שאין אפשרות להגיע להסדר קבע עם הפלסטינים. כאשר הוצגו לציבור ההשלכות המעשיות של נוסחת שתי המדינות או כאשר שולבה האפשרות של מה יענה הציבור משאל-עם? התמיכה אומנם ירדה מעט, אבל עדיין מדובר בתמיכה גבוהה. מהנתונים עולה כי הציבור בישראל מעוניין בהיפרדות מהפלסטינים בצורה זו אחרת. כמו כן ניתן להניח שאם ממשלה ישראלית תביא בעתיד הסכם מעין זה למשאל עם, הוא יזכה לתמיכת רוב גדול עוד יותר – במיוחד לאור שיעור ה"לא יודעים" והמתלבטים (13 אחוזים).

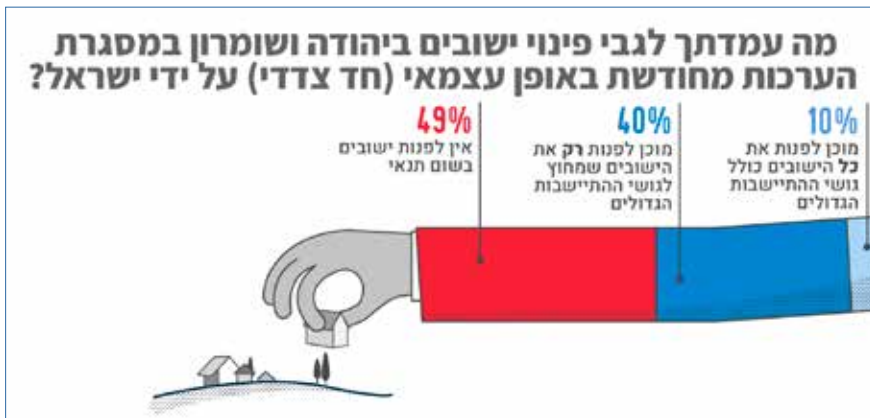
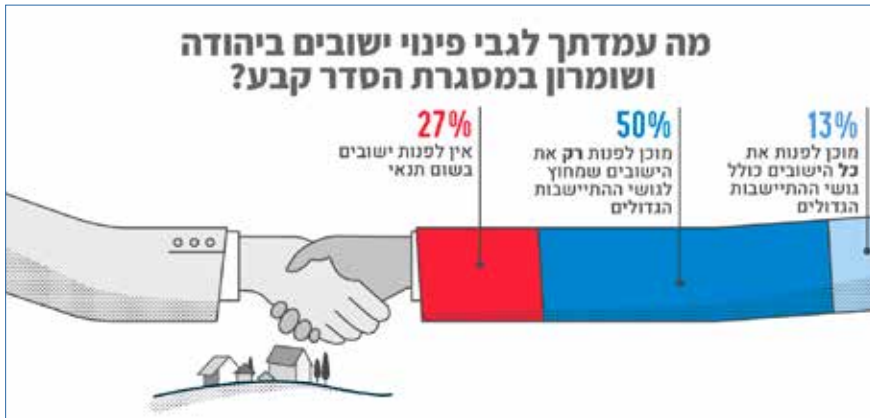


בשנתיים האחרונות נבחנה שאלה ספציפית בנוגע לעמדת הציבור כלפי האופציה הטובה ביותר לישראל בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני בתקופה הקרובה. מהמחקר עולה כי רוב הציבור (56 אחוזים) מעוניין בהסדר – בין אם מדובר בהסדר קבע (39 אחוזים) ובין אם מדובר בהסדרי ביניים (מעבר) בדרך להסדר קבע (17 אחוזים). רק 11 אחוזים ציינו שהם מעוניינים בסיפוח כל שטחי יהודה ושומרון ו-18 אחוזים בלבד אמרו שהם מעוניינים בהמשך המצב הקיים. משאלה נוספת עלה כי חלק גדול מהציבור סבור כי המשך המצב הקיים פועל לרעת ישראל (56 אחוזים סבורים כך, לעומת 43 אחוזים שסבורים כי המצב פועל לטובת ישראל).

מאחר שרוב הציבור מעוניין בפתרון הסדרי, היצגנו את השאלה: מה תהיינה ההשלכות לכישלון נוסף בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים? מהתשובות עולה כי 46 אחוזים מהציבור סבורים כי המצב הקיים יימשך, 35 אחוזים סבורים כי תפרוץ אינתיפאדה, 19 אחוזים בדעה כי הקהיליה הבינלאומית תכריח את ישראל לסיים את השליטה בשטחים, ורק 10 אחוזים מעריכים כי ישראל תיאלץ לנקוט בצעדים חד צדדיים בשטח כמו סיפוח.

ג. התנחלויות

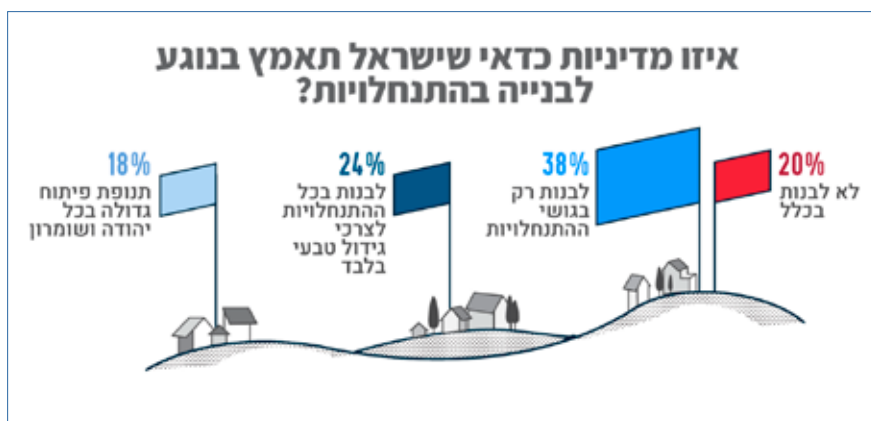
רוב הציבור (63 אחוזים) מוכן לפינוי יישובים ביהודה ושומרון במסגרת הסכם קבע: 13 אחוזים מוכנים לפינוי של כל היישובים, ו-50 אחוזים מוכנים לפינוי של היישובים שמחוץ לגושי ההתיישבות. לעומת זאת, 27 אחוזים לא מוכנים לפינוי של יישובים בשום תנאי. כאשר מדובר בפינוי חד-צדדי של יישובים – במסגרת היערכות מחודשת המתבצעת באופן עצמאי על ידי ישראל וללא הסכם עם הפלסטינים, התמיכה בפינוי יישובים יורדת ל-51 אחוזים ו-49 אחוזים מתנגדים לכך. התמיכה הזאת בולטת על רקע העובדה שבעבר, ובמיוחד אחרי ההתנתקות, התנגד רוב הציבור לפינוי חד-צדדי של יישובים.



הסוגיה של פינוי יישובים מלווה בחששות, אבל יש מודעות לכך שלא ניתן להגיע לפתרון כלשהו ללא סוג של וויתור על שטח. כאשר הציבור נשאל על אילו שטחים הוא מוכן לוותר, מתברר שיש טווח רחב של גישות כלפי אזורים שונים. הגישות

השוונות מבטאות השקפות עולם שונות בנושאי דת, היסטוריה וביטחון. האזורים שיש באופן עקבי בעשור האחרון התנגדות למסירתם הם גוש עציון, מערב השומרון ובקעת הירדן – רק 12-23 אחוזים מהציבור מוכנים למסור את השטחים האלה. לעומת זאת ניכרת נכונות גבוהה יותר מאשר בעבר למסור שטחים בעומק השטח שאינם חלק מהגושים – 62 אחוזים תומכים בכך. יש לציין בהקשר הזה שבסקרים האחרונים שונה הניסוח מ"התנחלויות מבודדות" ל"שטחים שאינם חלק מהגושים", ושיעורי התמיכה נשארו זהים ואף עלו מעט. נראה כי הציבור מבחין בבירור בין גושי ההתיישבות הגדולים לבין התנחלויות קטנות ומבודדות.

בנוסף, נבחנו עמדות הציבור בשאלת המדיניות שכדאי לישראל לאמץ בנוגע לבנייה בהתנחלויות. הממצאים מצביעים על כך שרוב הציבור מעוניין לבנות רק בגושי ההתיישבות או לא לבנות בכלל: 20 אחוזים לא מעוניינים לבנות בכלל, 38 אחוזים מעוניינים בבנייה המוגבלת אך ורק לגושים, 24 אחוזים סבורים כי יש לבנות בכל ההתנחלויות לצורכי הגידול הטבעי בלבד. רק 18 אחוזים מעוניינים בתנופת פיתוח גדולה של יישובים ישראלים בכל יהודה ושומרון.



ד. ירושלים

מספרם הרב של האירועים האלימים בירושלים בגל הטרור של 2015-2016 גרם לתזוזות ביחס של הציבור כלפי סוגיית ירושלים. במשך שנים רבות ראה רוב הציבור בירושלים המאוחדת מקשה אחת והתנגד לחלוקתה. בשנים 1994-1998 אמרו כ-80 אחוזים מהנשאלים שירושלים צריכה להישאר מאוחדת והתנגדו לכל חלוקה, גם במסגרת הסכם כולל בין ישראל לפלסטינים. שיעור ההתנגדות לחלוקת ירושלים נותר גבוה גם כאשר נשאלו הנסקרים לעמדתם במקרה שגורלו של הסכם השלום יהיה תלוי רק בחלוקת העיר. בשנים 1999-2000 חלה תזוזה קלה בדעת הקהל: בין 65 אחוזים ל-70

אחוזים מהנשאלים בסקרי "מדד השלום" ובסקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי הביעו התנגדות לחלוקת העיר. כאשר נשאל הציבור בתקופת האינתיפאדה השנייה על עמדתו בנוגע לאופציית ההפרדות החד-צדדית עדיין ענו 70 אחוזים ממנו שהם מתנגדים לחלוקת ירושלים, אף שבשאלה צוין בבירור כי מטרת החלוקה היא "הפחתת הטרור". בשנים 2004-2014 לא חלו תזוזות בדעת הקהל. מצד אחד, בין 60 ל-65 אחוזים מהציבור התנגדו להעביר את השכונות הערביות במזרח ירושלים לשליטת הרשות הפלסטינית, אך מצד אחר שיעור התמיכה בחלוקת ירושלים עלה, כאשר החלוקה הוצגה כתנאי להסכם כולל.

בקיץ 2014 חלה הידרדרות במצב הביטחוני בירושלים: רצח הנער מוחמד אבו ח'דיר על ידי פעילי ימין ישראלים קיצוניים, וריבוי מקרי התקיפה של פלסטינים: השלכת בקבוקי תבערה ויידויי אבנים לעבר הרכבת הקלה, פיגועי דריסה וכן פיגוע ירי בבית הכנסת בהר נוף. באותה העת המערכה התקשורתית הפלסטינית הציגה את האירועים כ"המלחמה על ירושלים", אולם גם באותה התקופה התנגד חלק גדול מהציבור (כ-60 אחוזים) להעברת השכונות הערביות במזרח ירושלים לפלסטינים – גם במסגרת הסכם עימם.

שינוי משמעותי בעמדות הציבור הסתמן במהלך גל הטרור של השנים 2015-2016. "מדד הביטחון הלאומי" מצביע כי מאז ניכרת עלייה בנכונות הציבור היהודי להעברת השכונות הערביות. בתשובה לשאלה "האם במסגרת הסדר, שיביא לסיום הסכסוך עם הפלסטינים, ישראל צריכה להחזיר את השכונות הערביות במזרח ירושלים, או שהיא צריכה להמשיך להחזיק בהם גם במחיר של הימנעות מהסדר שיביא לסיום הסכסוך?"; ענו בסוף 2017 51 אחוזים מהמשיבים כי הם מעוניינים להחזיר את השכונות הערביות במזרח ירושלים. רק 49 אחוזים השיבו שמעוניינים להמשיך ולהחזיקן.

עוד עולה כי רוב הציבור מעוניין בשינוי. מתשובה לשאלה: "מה לדעתך הפתרון הנכון במצב הנוכחי לשאלת ירושלים?" עלה כי רק כ-25 אחוזים מהציבור תמכו בהשארת המצב הקיים בירושלים, ואילו כל האחרים העדיפו שינוי מסוים בירושלים, שכולל העברה של השכונות ו/או פתרון חדש: כ-20 אחוזים היו בעד שימור הסטטוס קוו, אך תמכו במקביל בהגברת ההפרדה הפיזית בין מזרח למערב ירושלים; כ-27 אחוזים היו בעד העברת השכונות הערביות לשליטת הרשות הפלסטינית; כ-28 אחוזים תמכו בהקמת רשות מקומית נפרדת לשכונות הערביות בירושלים במסגרת הריבונות הישראלית. אשר לאחרון, הרי שזהו רעיון חדש יחסית. לכן מעניינת במיוחד העובדה כי שלושה סקרים נפרדים של המכון למחקרי ביטחון לאומי בשלוש השנים האחרונות ביחס לרעיון זה הראו עלייה מתונה בתמיכה ברעיון זה (מ-23 אחוזים ל-28 אחוזים בשנה האחרונה).

ניתן לומר בזהירות המתבקשת כי מסתמנת תזוזה בעמדות הציבור בנוגע לרכיביה המעשיים של הסדרה בירושלים. בניגוד לעבר, רק חלק קטן מהציבור ממשיך לתמוך בהשאת המצב הקיים בעיר. רוב הציבור סובר כי קשה לשמר לנצח את המציאות הנוכחית בירושלים, שהיא בעייתית מאוד, ולכן הוא פתוח היום, יותר מבעבר, לרעיונות חדשים. נוסף על כך, מגמת הפתיחות הגוברת בנוגע להסדרה מחודשת בירושלים עולה בקנה אחד עם רעיון ההפרדות שבבסיס פתרון שתי מדינות לשני עמים – רעיון שכאמור זוכה לתמיכתו של רוב הציבור. הציבור מעוניין בהפרדות, במיוחד כדי לשמור על הביטחון והקטנת החיכוך.

לסיכום, מסקרי דעת הקהל של המכון למחקרי ביטחון לאומי עולה כי דעת הקהל בישראל בסוגיית הסכסוך הישראלי-פלסטיני היא יציבה ועקבית לאורך שנים. הממצאים מאתגרים את הסטטוס קוו המדיני שכן הציבור עדיין מאמין בפתרון מדיני המבוסס על שתי מדינות ומוכן במסגרת הזאת לפנות חלק מהיישובים שמעבר לקו הירוק, אם כי הוא מודע לקושי להגיע לפתרון קבע באבחה אחת. השיח סביב הסכסוך מבוסס על הפרדיגמה שהתעצבה אחרי הסכמי אוסלו של שתי מדינות לעומת המשך המצב הקיים. אולם הממצאים גם משאירים כר נרחב ליצירתיות מנהיגותית ומרחב תמרון למנהיגות הפוליטית בתהליך המדיני כל עוד העיקרון המנחה הוא הפרדות של ישראל מרוב האוכלוסייה הפלסטינית.

INSS Memoranda, January 2018–Present

- No. 179, August 2018, Amos Yadlin, Udi Dekel and Kim Lavi, *A Strategic Framework for the Israeli-Palestinian Arena* [Hebrew].
- No. 178, July 2018, Carmit Padan and Meir Elran, *Communities in the Gaza Envelope – Case Study of Social Resilience in Israel (2006-2016)*
- No. 177, June 2018, Yotam Rosner and Adi Kantor, eds., *The European Union in Turbulent Times: Challenges, Trends, and Significance for Israel*.
- No. 176, June 2018, Udi Dekel and Kobi Michael, eds., *Scenarios in the Israeli-Palestinian Arena: Strategic Challenges and Possible Responses* [Hebrew].
- No. 175, May 2018, Yotam Rosner and Adi Kantor, eds., *The European Union in a Time of Reversals: Challenges, Trends, and Significance for Israel* [Hebrew].
- No. 174, April 2018, Avner Golov, *The Israeli Community in the United States: A Public-Diplomacy Asset for Israel* [Hebrew].
- No. 173, March 2018, Meir Litvak, Emily B. Landau, and Ephraim Kam, eds., *Iran in a Changing Strategic Environment*.
- No. 172, February 2018, Meir Litvak, Emily B. Landau, and Ephraim Kam, eds., *Iran in a Changing Strategic Environment* [Hebrew].
- No. 171, January 2018, Carmit Valensi, Udi Dekel, and Anat Kurz, eds., *Syria – From a State to a Hybrid System: Implications for Israel*.
- No. 170, January 2018, Doron Matza, *Patterns of Resistance among Israel's Arab-Palestinian Minority: A Historical Review and a Look to the Future*.

המזכר **מתווה אסטרטגי לזירה הישראלית-פלסטינית** מסכם תהליך חשיבה ותכנון אסטרטגי שהתנהל במכון למחקרי ביטחון לאומי, במטרה לגבש מענה להערכת המצב הגורסת כי מדינת ישראל ניצבת בעת הנוכחית בפני מבוי סתום מדיני מסוכן, המאיים על מימוש החזון של ישראל - **דמוקרטיה, יהודית, בטוחה ומוסרית**. המענה לאתגר הוא מתווה פעולה רב-מסלולי לזירה הישראלית-פלסטינית שתכליתו שיפור מצבה האסטרטגי של ישראל, עצירתה של מגמת הגלישה לעבר מציאות של מדינה אחת ובתוך כך פתיחת אופציות לעתיד לסיום השליטה הישראלית בפלסטינים.

על יסוד מחקר השוואתי מקיף ותהליך תכנון אסטרטגי נבחנו חלופות שונות, הנידונות בשיח הציבורי והמקצועי בישראל, ונמצא כי החלופה שתאפשר לישראל להתמודד עם אתגרי העתיד באופן יחסי טוב יותר משאר החלופות, ובכלל זאת לשמר את צביונה ואת האינטרסים הבסיסיים והביטחוניים שלה, היא זו המקדמת היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית מהפלסטינים, לקראת **היעד של שתי מדינות לשני עמים**.

המתווה המוצע הוא דרך פעולה אפשרית כיום, שתגן על האינטרסים הישראליים ותשקף את נחישותה של ישראל לעצב בעצמה את עתידה. הוא יקודם על בסיס הסכמות בקרב רוב הציבור הישראלי, הבנות עם הקהילה הבינלאומית ועם מדינות ערב הפרגמטיות, וככל הניתן גם עם הרשות הפלסטינית. המתווה כולל ארגון מחדש של שטחי יהודה ושומרון במטרה **להגן על האינטרסים החיוניים לישראל**, לייצר עבורה **יציבות אסטרטגית**, לכלום מגמות ביטחוניות ומדיניות מסוכנות ולאפשר תשתית מדינית, פוליטית ובינלאומית, שעל בסיסה תוכל ישראל להתקדם במסלולים מדיניים שונים לעבר היעד, על פי הנסיבות.

את המתווה גיבש וערך צוות של חוקרים וחוקרות מהמכון למחקרי ביטחון לאומי. לרובם ניסיון רב שנים בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני, וחלקם השתתף באופן פעיל בעשורים האחרונים בסבבי המשא ומתן השונים עם הפלסטינים.

אלה הם חברי הצוות: אלוף (מיל') עמוס ידלון, תא"ל (מיל') שלמה ברום, תא"ל (מיל') אסף אוריון, אל"ם (מיל') עו"ד פנינה ברוך-שרביט, אל"ם (מיל') עו"ד גלעד שה, גבי סימה שיין, השגריר ד"ר עודד ערן, ד"ר קובי מיכאל, ד"ר ענת קורץ, ד"ר ציפי ישראל, פרופ' ערן ישיב, גבי קים לביא, תא"ל (מיל') אודי דקל.
