

מאי 2004 / סיוון תשס"ד

## יחסי ישראל והמדינה הפלסטינית במצב הקבע מכון ראות – תוצר בסיס-ניתוח

### תמצית

- הבנה מערכתית של עתיד מערכת היחסים בין מדינת ישראל למדינה הפלסטינית העתידית במצב הקבע חיונית לגיבוש מדיניות ממשלת ישראל בטווח הקצר והבינוני.
- מסמך זה מציע מסגרת אפשרית לניתוח מערכת יחסים זו הכוללת חמישה "מכלולים", אשר, יחדיו, יהוו את יחסי ישראל והמדינה הפלסטינית במצב הקבע. המכלולים הם:
- מכלול "הנושאים ההיסטוריים" הכולל את יישום סעיפי הסכם הקבע ביחס לסוגיות שעיצבו את הסכסוך ההיסטורי (כגון יישום הסעיפים הנוגעים לפתרון בעית הפליטים או להסדרים באגן הקדוש בירושלים);
  - מכלול "הנושאים החודרים" כולל את ה"חדירות" ההדדיות למרחב הריבוני עפ"י ההסכמים. לדוגמה, פלסטין תחדור את הריבונות הישראלית ב"מעבר הבטוח" בין הגדה לרצועה וישראל "תחדור את הריבונות הפלסטינית במרחב האווירי";
  - מכלול "הביטחון האישי והתנועה" כולל את הסדרי התנועה והביטחון ביחס לאנשים וסחורות, משטרי גבולות ולוחמה בטרור במרחב הישראלי-פלסטיני;
  - מכלול "הנושאים השוטפים" כגון תעופה אזרחית או קניין רוחני בו, כעיקרון, יחסי ישראל והמדינה הפלסטינית יהיו דומים ליחסי ישראל עם מדינות אחרות;
- ארבעת המכלולים הנ"ל עשויים להיות מוסדרים באמצעות הסכמים דו-צדדיים ונורמות בינ"ל, ומאופיינים בכך שלישראל עוצמה כלכלית וצבאית עודפת ע"פ הפלסטינים.
- המכלול החמישי יתמקד ביחסי ישראל-פלסטין בזיקה לאזרחיה הערביים של ישראל. במכלול זה ישראל עלולה להיות חשופה למגמות חתרניות שמטרתן לקעקע את יהודיותה של ישראל.
- בסוף המסמך מזהות ה"זירות" בהן יעוצב מצב הקבע. זירות אלו כוללות, לדוגמה, את מבנה המו"מ העתידי, השלב השני של "מפת-הדרכים" או מדיניות ישראל כלפי אזרחיה הערבים. בזירות אלו מדיניות ישראלית בעלת היגיון מארגן חיונית על מנת לעצב את "מצב הקבע" לאור האינטרסים ארוכי הטווח של מדינת ישראל.

24 באוגוסט, 2004

## יחסי ישראל והמדינה הפלסטינית במצב הקבע<sup>1</sup> תוצר בסיס-ניתוח

<sup>1</sup> מסמך זה נכתב במקור באנגלית ע"י צוות מכון ראות ובסיוע מומחים. לפיכך, מכון ראות אחראי לכל אי-התאמה בין הגירסה האנגלית והעברית.

מושגים ומונחים של מכון ראות מודגשים במסמך.  
להרחבה, ר' [www.reut-institute.org](http://www.reut-institute.org) תחת "פירסומים".

### תודות

מכון ראות מבקש להודות ל:

מר פנחס (פיני) מידן שני – לשעבר, חבר צוות המשא ומתן עם הפלסטינים ויועץ מדיני לראש הממשלה ברק (1999-2001).

מר ארי שועלי – לשעבר בכיר במשרד ראש הממשלה, אחראי על קשרים עם מדינות האיסלאם.

### תכולה

1. "תוצר בסיס-ניתוח" זה מתמקד ביחסי ישראל והמדינה הפלסטינית (להלן "פלסטין") ב"מצב הקבע". המושג בסיס-ניתוח מתייחס למיפוי מערכתי ומקיף של סוגיות והזיקות ביניהן. לפיכך, מטרת המסמך היא:

א. להציג ניתוח מערכתי ראשוני של יחסי ישראל-פלסטין במצב הקבע באמצעות המשגה של הסוגיות הצפויות להרכיב מערכת יחסים זו, מיפוי "שחקנים" רלבנטיים, מגמות ואילוצים מוסדיים והצגת הזיקות ביניהם.

ב. לזהות "זירות" בהן על ישראל להתנהל מתוך היגיון מארגן ולאור מדיניות עקבית לטווח הארוך.

### רקע וצורך

2. מערכת היחסים העתידית בין ישראל ופלסטין במצב הקבע תהיה מערכת יחסי החוץ המורכבת ביותר של ישראל, אשר תיגע ברוב התחומים של התנהלות המדינה: ביטחון, איכות סביבה, משאבי-טבע, כלכלה, עניינים אזרחיים, דת ועוד.

3. מן הראוי שהחלטות ממשלת ישראל בטווח הקצר והבינוני תושפענה מהבנה וראיה מערכתית של עתיד מערכת היחסים בין ישראל לפלסטין במצב הקבע. לדוגמה, כינונה של "מדינה פלסטינית בגבולות זמניים" כבר ב"שלב השני של מפת הדרכים" יחייב את מעצבי המדיניות של ממשלת ישראל להתייחס לסוגיות המשפיעות על מצב הקבע.

### מכלולי יחסים

4. ניתוח מערכתי של יחסי ישראל-פלסטין במצב הקבע מצביע כי יתקיימו **חמישה מכלולים** של מערכות יחסים בין ישראל לבין פלסטין: **ארבעה מכלולים דו-צדדיים** בין מדינת ישראל למדינה הפלסטינית ו**מכלול חמישי נוסף** - "משולש" בין מדינת ישראל, המדינה הפלסטינית וערביי ישראל. לכל מכלול היגיון פנימי כמו גם זיקה חזקה למכלולים האחרים.

### ארבעת מכלולי היחסים הדו-צדדיים בין ישראל לפלסטין

5. "**נושאים היסטוריים**" – מכלול זה יכלול את יישומם של אלו מבין סעיפי "**הסכם הקבע**", אשר מיישבים את הסכסוך ההיסטורי בין הצדדים. מכלול זה מורכב, בין השאר, מהסוגיות הכרוכות ביישום הסדרי הגישה והפולחן באגן הקדוש בירושלים או בפתרון סוגיית הפליטים. מכלול זה עשוי להיות מאופיין כדלקמן:

א. נפיצות – הנושאים ההיסטוריים רגישים פוליטית וחשופים לסכנת הסלמה כתוצאה מאירועים בשטח;

ב. נוקשות – מאחר שסעיפי הסכם הקבע ביחס לסוגיות ההיסטוריות יעסקו ביישוב זכויות הסטוריות של הצדדים, הם צפויים להיות קשים מאוד לשינוי לאור נסיבות משתנות, מחשש הצדדים כי כל שינוי עלול לזעזע את ההסכם כולו.

ג. זיקות מערכתיות – תתקיימנה זיקות מערכתיות בין הסוגיות המרכיבות את הנושאים ההיסטוריים כגון בין הסדרי הגישה והפולחן באתרים הקדושים בירושלים ובחברון.

6. "**נושאים חודרים**" – במצב הקבע, ישראל ופלסטין תחדורנה האחת את המרחב הריבוני והפונקציונלי של השנייה. לדוגמה, ישראל עשויה לחדור את המרחב האווירי והאלקטרומגנטי הפלסטיני בעוד שפלסטין תזדקק ל"**מעבר בטוח**" החוצה את ישראל ומחבר את רצועת עזה עם הגדה המערבית. הנושאים צפויים להיות מאופיינים כדלקמן:

א. לישראל ולפלסטין עלול להיות אינטרס לצמצם ואף למנוע לחלוטין את חדירותיו של האחר, למרות ההסכמים שייחתמו.

ב. מנגנון פירוק מתחים מתמשך – יש להניח שה"חדירות" תיצורנה חיכוחים רבים וצורך מתמשך לנהל מערכת יחסים עדינה ומורכבת.

ג. זיקות מערכתיות – בין החדירות הישראליות והפלסטיניות, האחת את המרחב הריבוני של השנייה, תהיה מערכת של "תן וקח". כך לדוגמה, עשויה להיווצר זיקה בין היקף התנועה הפלסטינית במעבר הבטוח בין הגדה המערבית לרצועת עזה לבין חופש התנועה של ישראלים בכבישים מסויימים בשטחי פלסטין.

7. "**נושאי ביטחון אישי ותנועה**" – מכלול זה מתייחס לשיתוף פעולה ביטחוני מתמשך בעניין חופש התנועה של אנשים, סחורות ושירותים ולוחמה בטרור ובפשע. במכלול זה סוגיות כגון משטר התנועה של סחורות, אנשים, שרותים, תיירים ועובדים בנקודות היציאה והכניסה של פלסטין כלפי מדינות שליטיות, מחד, ומשטר הגבול בין ישראל ופלסטין, דוגמאות נוספות כוללות הסדרי גישה למקומות קדושים ולוחמה בטרור ובפשע.

8. **"נושאים שוטפים"** – מכלול זה מתייחס לכל הסוגיות הנותרות בהן היחסים בין ישראל לפלסטין צפויים להיות דומים בבסיסם ליחסים בין ישראל לבין מדינות אחרות. דוגמאות לנושאים שוטפים: קנין רוחני ומשטר מטבע.

9. **המכנה המשותף למכלולים הדו-צדדיים כולל:**

א. **הסכמים דו-צדדיים** – במצב הקבע, יש להניח כי מרבית המכלולים הדו-צדדיים יוסדרו באמצעות הסכמים בין ישראל לבין פלסטין.

ב. **חוקים בינ"ל ואמנות** – במצב הקבע, זכויות, חבויות והתחייבויות תחת המשפט הבינ"ל יסדירו מכלולים ביחסי ישראל-פלסטין.

ג. **יחסים א-סימטריים** – בכל אחד מן המכלולים הדו-צדדיים, קרוב לוודאי שיש יחסים א-סימטריים בין ישראל לפלסטין כשמחד, ישראל שומרת על יתרונה בכל הקשור לעוצמה כלכלית וצבאית עודפת, ומאידך, מופעל עליה לחץ בינ"ל לרסן עצמה.

ד. **ניהול מתחים מתמשך** ביחס ליישום ההסכמים שייחתמו.

ה. **קבועי זמן שונים** – לכל אחד מהמכלולים קבועי זמן ומחזור חיים שונים להתהוותם, התפתחותם ואף, במקרים מסויימים, דעיכתם.

### **המכלול החמישי: משולש היחסים בין ישראל, פלסטין וערביי ישראל**

10. רבים סוברים כי הסכם קבע, אשר יביא להכרזה על "סופיות הסכסוך" בין ישראל לפלסטינים, יחולל תקופה של יציבות ודו-קיום.

11. ברם, על מנת שבמצב הקבע ישררו יחסי שכנות טובים ויציבים בין ישראל ופלסטין, יהיה על מנהיגי שתי המדינות להביא את אזרחיהן להשלמה עם המציאות שבה הפשרה ההיסטורית של חלוקת הארץ הקבע הנה עובדה בלתי-הפיכה,

12. ואולם, ניתוח מערכתי של מצב הקבע מצביע על הצורך בהתייחסות מיוחדת לסוגיית אזרחי ישראל הערבים. במצב הקבע צפויה להיווצר מערכת יחסים משולשת בין פלסטין, בקודקוד אחד, מדינת ישראל ואזרחיה היהודים, בקודקוד שני, ואזרחיה הערביים של ישראל, בקודקוד השלישי. משולש זה עלול להתאפיין בחיכוכים ומתחים הנובעים ממספר מגמות וכוחות:

א. ערביי ישראל הם אזרחי ותושבי ישראל. עם זאת, יש בהם המזהים עצמם כ"פלסטינים". חלקם תומכים ברעיון "מדינה דו-לאומית" (או "מדינת כל אזרחיה"). יש אף שהיו מעדיפים להיות תחת ריבונות פלסטינית ולא תחת ריבונות ישראלית.

ב. "אירידנטה" / "תוכנית השלבים" – פלגים בפלסטין, עם או בלי גיבוי של ממשלת פלסטין, עלולים להמשיך את המאבק כנגד ישראל תוך שהם עושים שימוש באזרחיה הערבים של ישראל כמכשיר להמשך המאבק הפלסטיני בישראל.

ג. "תופעת ההתכנסות" – במצב הקבע עלולה להימשך מגמת הדה-לגיטימציה הבינ"ל של יהודיותה של ישראל תוך שהיא עושה שימוש במעמדם של אזרחיה הערביים של ישראל כמנוף.

ד. כיום שורר משבר אמון בין ממשלת ישראל לערביי ישראל ולהיפך, אשר החרף מאז אירועי אוקטובר 2000.

ה. צדדים שלישיים – מדינות מוסלמיות קיצוניות (דוגמת איראן) וקבוצות קיצוניות (כגון אל-קאעדה) עלולות לעודד מגמות חתרניות בקרב ערביי ישראל, זאת עם או בלי ברכה או סיוע מממשלת פלסטין.

13. משולש היחסים בין ישראל, פלסטין וערביי ישראל צפוי להיות שונה בתכונותיו ממכלולי היחסים הדו-צדדיים בין ישראל לבין פלסטין באופן הבא:
- א. כיום, ממשלת ישראל ו"אש"ף", כל צד מטעמיו הוא, רואים בסוגיית מעמד האזרחים הערבים של ישראל סוגייה פנים-ישראלית אשר אינה מושא למשא ומתן ביניהם. כל עוד אחד הצדדים מחזיק בעמדה זו, משולש יחסים זה לא יוסדר בהסכם.
- ב. יתרה מכך, גם הסכם ישראלי-פלסטיני שיכלול סעיפים מפורשים כנגד חתרנות מצד שתי המדינות, יתקשה למנוע מגמות חתרניות מצד גורמים בקרב ערביי ישראל, מצד שותפיהם הלא-ממשלתיים בצד הפלסטיני או מצד מדינות שלישיות.
- ג. בעוד שבכל המכלולים הדו-צדדיים לישראל יתרון צבאי וכלכלי, במכלול של משולש היחסים, לצד הפלסטיני יתרון בכל הקשור ליכולת להניע ולשלוט על היקף החתרנות כנגד ישראל.
- ד. למדיניות הפנימית של ישראל ביחס לערביי ישראל השפעה מרחיקת לכת: ככל שערביי ישראל יחושו בטוחים יותר במעמד החברתי והפוליטי בישראל, כך יפחת בקרבם התמריץ ליזום או לשתף פעולה בחתירה כנגד יהודיותה של ישראל.
14. **לסיכום, רבים בישראל סבורים כי סוגיית ערביי ישראל היא עניין פנימי ישראלי, המנותק מניהול מו"מ ויחסים עם הצד הפלסטיני. עם זאת, הניתוח לעיל מצביע על כך שהיחסים בין ישראל לאזרחיה הערבים עשויים להפוך לסוגיית מדיניות חוץ וביטחון.**

#### "זירות" – הקדמה

15. זירה היא מרחב (דיפלומטי, פוליטי, חוקתי, כלכלי, אזרחי ו/או צבאי) בו ההיגיון המארגן (מערך האינטרסים) של מדינת ישראל עשוי להפגש עם הגיונות מארגנים של "שחקנים" אחרים. במרחב זה, כל "שחקן" מנסה לפעול לאור ההיגיון המארגן שלו ולמול ההגיונות המארגנים של "שחקנים" נוספים בזירה. להלן מספר זירות בהם יוצר ויעוצב הפתרון של "שתי מדינות לשני עמים" במצב הקבוע:

#### זירות היחסים בין ישראל-פלסטין

16. **מדיניות ישראל כלפי אזרחיה הערבים** – זירה זו כוללת את כל ההיבטים של מדיניות ישראל כלפי ערביי ישראל שלהם השלכות על משולש היחסים בין ישראל, פלסטין וערביי ישראל. לדוגמא, זירה זו כוללת את השאלה: עד כמה, אם בכלל, מוכנה ישראל לאפשר לפלסטין אמירה, השפעה, אחריות או סמכות כלשהי ביחס לערביי ישראל.
17. **"סוגיית הייצוג הפלסטיני"** – זירה זו כוללת סוגיות הקשורות ל"המערכת החוקתית הפלסטינית", ובהם "החוקה הפלסטינית", "הבחירות הפלסטיניות" או אופן מימוש "הזכות הפלסטינית להגדרה עצמית". על פניו נראה כי מדובר בעניינים פלסטיניים פנימיים. ברם, ניתוח מערכתי מצביע כי מדובר בסוגיות בעלות השפעה מרחיקת לכת על יציבות מצב הקבוע.
18. **מדינה פלסטינית בגבולות זמניים** – זירה זו כוללת את כל הסוגיות הנוגעות להקמתה של מדינה פלסטינית בגבולות זמניים בין אם במסגרת השלב השני של מפת הדרכים ובין אם בתרחיש אחר. בכלל זירה זו נכללות נסיבות הכרזת המדינה הפלסטינית, לשון ההכרה הישראלית בה, כמו-גם כל הסוגיות של מערכת היחסים הקבועה בין ישראל לבין מדינה זו.

19. **"השותף הפלסטיני"** - זירה זו כוללת סוגיות הנוגעות ליכולות - מוסדות, משאבי אנוש או טכנולוגיה – ולנכונות הפלסטיניות בכל הקשור לשת"פ ביטחוני ולוחמה בטרור או אכיפת חוק וסדר.
20. **"ההיבטים המבניים של המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים"** – זירה זו כוללת את ההיבטים המבניים, מוסדיים ותהליכיים של המו"מ בין ישראל לבין הפלסטינים ובכללם, בין השאר, סוגיות כגון **"מבנה התהליך המדיני"** (קרי, סדר אבני הדרך של התהליך המדיני), **"טיפולוגיה של הנושאים למו"מ"**, הגדרת המנדט או זהות הצדדים הנושאים ונותנים (קרי, מי מייצג את ישראל ומי מייצג את הפלסטינים ומה סמכותם).
21. **המבנה הארגוני של הצד הישראלי** - זירה זו כוללת את מכלול הנושאים הקשורים להיערכות הארגונית הישראלית ביחס לפלסטינים כגון חלוקת הסמכויות בתוך ישראל, נהלי עדכון ועבודה הדדיים.
22. **הקהילייה הבינלאומית** – בזירה זו יהיה על מדינת ישראל לפעול לכך שהקהילייה הבינלאומית תהווה גורם ממתן ומייצב של מצב הקבע. זירה זו מקיפה מדינות וארגונים בינלאומיים, מדינות ידידותיות ובעלות ברית בצד אירגונים לא-ממשלתיים ומשטרים עוינים (כגון איראן ואל-קאעדה).

סוף.