

תוצר מדיניות **התהליך המדיני מול הרש"פ בגדה:** **להוביל או להיות מובלים!**

זוכן עניינים

- 1 הנחיות לקריאה מהירה
- 1 תקציר
- 4 מבוא ורקע: להוביל או להיות מובלים
- 5 המלכוד הבסיסי נותר בעינו; אבל המציאות סבוכה יותר
- 6 תשע דילמות מרכזיות
- 11 שלוש אסטרטגיות עקרוניות לניהול התהליך המדיני
- 14 המשבר החוקתי הפלסטיני: להימנע מרגע של אמת
- 15 האסטרטגיה המומלצת: שדרוג הרש"פ בגדה למדינה על יסוד מתווה מפת הדרכים

הנחיות לקריאה מהירה

לנוחות הקוראים, בכל פסקה במסמך זה יש רעיון אחד בלבד שמשוכס במשפט אחד **מודגש**. בדרך כלל זהו המשפט הראשון בפסקה. גם בהערות השוליים אין רעיונות חדשים שלא נזכרים בגוף המסמך. לכן, ניתן לקרוא מסמך זה במהירות באמצעות קריאת המשפטים המודגשים.

תקציר

1. מטרת מסמך זה היא להציג את הדילמות המרכזיות שניצבות בפני ישראל במסגרת התהליך המדיני עם הרש"פ בגדה כתשתית לעדכון האסטרטגיה המדינית של ישראל.
2. הנחת העבודה היא שעיצוב מדיניות חדשה כלפי התהליך המדיני הכרחי בשל ההישגים הדלים של תהליך אנאפוליס ושל מדיניות ישראל בעזה; בשל החששות בקרב הקהילה הבינ-לאומית מכינונה של הממשלה החדשה בישראל ובשל חוסר האמון שלה בגישת השלום הכלכלי; ובשל ההערכה מחדש של הממשל האמריקאי את מדיניותו באזור בימים אלה.
3. ההיסטוריה מעידה של ישראל עשוי לצמוח ערך רב מגיבוש אסטרטגיה עשירה ורלוונטית שמגדירה מטרות, מתווה ולו"ז. בעבר, כשישראל הציבה אסטרטגיה כזו, היה בכוחה לעצב את סדר היום המדיני ולהשפיע על מדיניותה של ארה"ב.
4. המלכוד הבסיסי של ישראל בנוגע לשליטתה בפלסטינים לא השתנה: מצד אחד, המשך השליטה באוכלוסייה הפלסטינית בגדה מציב איום משמעותי על עתידה של ישראל ועל דמותה היהודית והדמוקרטית. מצד שני, קיים חשש שכל נסיגה תגביר את הטרור (ישטחים תמורת טרור). בנוסף לזאת, 'כיבוש הדה לוקס' בגדה – כלומר, אי הנשיאה הישראלית במלוא נטל השליטה באוכלוסייה הפלסטינית – מונח על כרעי תרנגולת בשל חולשת הרש"פ.
5. כל אסטרטגיה ישראלית חדשה צריכה להתחשב בשינויים הבסיסיים שחלו בשנים האחרונות, ובכללם: המשבר החוקתי והפוליטי הפלסטיני; התבצרות שלטון חמאס בעזה; חיזוק היכולות השלטוניות של הרש"פ בגדה; שחיקת עיקרון שתי המדינות עד סף קריסה; והביקורת הנוקבת על פעולות ישראל בעזה שהביאה לשחיקה במעמדנו הבינ-לאומי.

6. **מכון ראות מזהה תשע שאלות אסטרטגיות מרכזיות:**

- **עיקרון שתי המדינות או עיקרון אחר?** – למרות חולשותיו הרבות, העיקרון של שתי מדינות לשני עמים נותר המסגרת התפיסתית הרלוונטית היחידה לתהליך המדיני. ניסיון להנחיל רעיון חלופי עלול לעלות במחיר מדיני גבוה ולפגוע בלגיטימציה של רעיון המדינה היהודית. לבסוף, קיימות דרכים רבות ליישם את עיקרון שתי המדינות.
- **תחת פרדיגמת שתי המדינות, איך מגיעים למצב הקבע?** – אנו מזהים שתי גישות: (1) **גישת החבילה להסכם הקבע** ששואפת להציג אופק מדיני על יסוד הסכמה ישראלית ופלסטינית שתביא לסופיות סכסוך ותביעות (גישת אנאפוליס ואוסלו); או (2) **גישת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים** (מפג"ז) תחילה שהוצגה במפת הדרכים. את המפג"ז ניתן לכונן על יסוד הסכם ישראלי-פלסטיני או באמצעות תהליך של בינוי שיטתי של כוחותיה ויכולותיה של הרש"פ בגדה עד כדי הכרה בה כמדינה. לאחר כיוון המפג"ז יעוצב מצב הקבע בראש ובראשונה על בסיס היחסים בין שתי המדינות.
- **אופק מדיני: איך מגדירים את מתווה מצב הקבע או עקרונות הסדר הקבע?** – אופק מדיני נתפס כתנאי הכרחי ליציבות בגדה ולהתקדמות בתהליך המדיני. מכון ראות מזהה שתי גישות בסיסיות להגדרת אופק זה: גישת המתווה המוסכם שהוא תוצאה של מו"מ ישראלי-פלסטיני (כפי שהיה באוסלו או באנאפוליס) או אופק מדיני שמגיע מבחוץ (כגון רעיונות קלינטון, נאום גן הוורדים של בוש או היוזמה הערבית לשלום).
- **איך מתמודדים עם חמאס?** – למרות מאמציה הרבים של ישראל, חמאס מצליח לבצר את שלטונו בעזה ולזכות להכרה זוחלת בשלטונו. האתגרים שיוצר חמאס לישראל מורכבים ובראשם: (1) מה החלופה לשלטונו?; (2) איך מגיעים להפסקת אש ומונעים מחמאס להתחמש?; (3) איך מקיימים תהליך מדיני לנוכח המשבר החוקתי הפלסטיני?; (4) כיצד ניתן להסיר את האחריות מעל עזה אם לא פותחים את מעברי הגבול?; (5) מה ההשלכות האסטרטגיות של עסקת שליט?.
- **כיצד מתמודדים עם המשבר החוקתי הפלסטיני?** – גיבוש מענה למשבר זה הוא תנאי הכרחי לכל תהליך מדיני שמוביל לרגע של מבחן חוקתי ופוליטי בצד הפלסטיני. בהקשר זה, שתי האפשרויות הן: אחדות פלסטינית באמצעות ממשלת אחדות לאומית או עיגון הפיצול בין עזה לגדה באמצעות ישות חוקתית זמנית בגדה שהיא השליט שם.
- **מה הקשר בין עזה לגדה: יחידה פוליטית אחת או שתי ישויות נפרדות?** – העיקרון שעזה והגדה הן יחידה פוליטית אחת (single territorial unit) היה ונותר אבן יסוד של התהליך המדיני למרות שמאז השתלטות חמאס על עזה נוצרו שתי יחידות טריטוריאליות ופוליטיות נפרדות. כל הסכם עם אש"ף צפוי לשוב ולעגן עיקרון זה ולהתנגש עם המאמץ הישראלי לפצל בין עזה לגדה.
- **מה מעמד הסכם הביניים (9/95)? מה הבסיס ההסכמי למדיניות ישראל בגדה?** – הנחות העבודה של הסכם הביניים, שמטיל מגבלות רבות על כוחותיה וסמכויותיה של הרש"פ, נשחקו בשנים האחרונות. לכן, ישראל יכולה להמשיך ולראות בהסכם זה את המסגרת שמסדירה את היחסים בינה לבין הרש"פ בגדה או לפרוץ את הגדרותיו באמצעות הסכם חדש או על בסיס הסכמות והבנות.
- **כיצד מקדמים את 'השלום הכלכלי'?** – מכון ראות מזהה מספר אפשרויות: **מחוות** כגון הסרת מחסומים, הקלת סידורי התנועה ועידוד משקיעים והשקעות; **חיזוק** המוסדות, הכוחות והסמכויות הקיימים של הרש"פ בגדה במסגרת ההסכמים הקיימים; או **העברת כוחות וסמכויות** בתחומי פיתוח כלכלי מעל ומעבר לאלו הקיימים מכוח הסכם הביניים (ר' לעיל).
- **מאחזים והתנחלויות** – ניסיון העבר מצביע על כך שככל שישראל מציגה מחויבות אמינה למהלך מדיני רחב יותר, כך פוחתת הנטייה של ארה"ב להתכתש עם ישראל על נושאים שנתפסים כ'כטקטיים' כגון פירוק מאחזים או התנחלויות. ולהיפך.

7. מה צריכה או יכולה להיות האסטרטגיה הישראלית? מכון ראות מזהה שלוש אפשרויות שניתן לשלב ביניהן:
- גישת אוסלו ואנא פוליס: חתירה להסכם קבע שמטרתו יישוב הסוגיות התלויות ועומדות והצהרה על סוף הסכסוך וסופיות התביעות. הסדר כזה יביא לכינונה של מדינה פלסטינית בגבולות קבע לקראת כינון מצב הקבע בין ישראל לפלסטינים;
 - מפת הדרכים: חתירה לכינון מדינה פלסטינית בגבולות זמניים בהסכם עם הפלסטינים. מצב הקבע יתגבש בעיקר על יסוד היחסים בין ישראל לפלסטין; אג
 - ללא הסכם: שדרוג מעמדה המדיני של הרש"פ בגדה עד כדי הכרה מעשית בה כמדינה. מצב הקבע יתגבש בעיקר על יסוד מערכת היחסים בין ישראל לפלסטין.
- לפירוט ראו הטבלה בגוף המסמך.
8. המשבר החוקתי הפלסטיני הוא המפתח לעיצוב התהליך המדיני – זהו משבר אידיאולוגי, חוקתי ופוליטי שלובה בשפיכות דמים, ומבוסס על הפיצול הפיזי והשלטוני בין עזה לגדה.
9. בשל המשבר החוקתי, הסכם עם אבו-מאזן שמטרתו לעגן את עקרון שתי המדינות עלול דווקא להביא לקריסתו. לכן, יש להימנע מהסכם שמובא לאשרור בצד הפלסטיני וגם מ'הסכם מדף' שנחתם אבל לא מאושרר (כפי שהיה עם באשיר ג'ומאייל). קיימת הסתברות גבוהה שהסכם שיובא לאשרור – במשאל עם או בהצבעה – לא יאושרר, או שתוצאות ההצבעה יהיו שנויות במחלוקת שעלולה לערער את יסודות הרש"פ ואף להביא לקריסתה ולחידוש נוכחות צה"ל במרכזי האוכלוסייה בגדה.
- במקביל, ישראל צריכה להיזהר ממצב שבו ההסכם שייחתם בראשי תיבות בין ראש הממשלה לבין אבו-מאזן יישאר תלוי ועומד ללא אשרור הגופים החוקתיים הרלוונטיים באש"ף. זהו מצב שדומה בצורה מסוכנת להסכם השלום בין ישראל לבין לבנון שנחתם בשנת 1982 עם באשיר ג'ומאייל.
10. לנוכח ניתוח זה, המסקנה של מכון ראות היא שהאסטרטגיה המדינית של ישראל בתהליך המדיני עם הפלסטינים צריכה להתבסס על ההיגיון של שדרוג הרש"פ בגדה לקראת הפיכתה למדינה על יסוד המתווה של מפת הדרכים ולאור העקרונות הבאים:
- מחויבות לעיקרון של שתי מדינות לשני עמים: ישראל היא מדינה יהודית והמדינה הפלסטינית היא מדינה ערבית;
 - מחויבות להסכמים הקיימים – כולל הסכמי קמפ-דיוויד 1979, תהליך מדריד, הסכמי אוסלו ומפת הדרכים – שאמורים להביא לסיום השליטה הישראלית באוכלוסייה הפלסטינית תוך מתן מענה לצורכי הביטחון של ישראל;
 - המשך בניית הכוחות והיכולות של הרש"פ בגדה, מעל ומעבר לאלו שנקבעו בהסכם הביניים, בדגש על פיתוח כלכלי ואזרחי;
 - הדרך למצב הקבע עוברת דרך השלב השני של מפת הדרכים. כשיבשילו התנאים, הרש"פ תהפוך למדינה באמצעות הסכם או על יסוד הכרה ישראלית ואמריקנית;
 - ישראל תאפשר ליו"ר הרש"פ לערוך שינויים חוקתיים בגדה, שיאפשרו יצירת מבנה חוקתי זמני (שיטת בחירות, פרלמנט וממשלה) לצורך יצירת כתובת מדינית בגדה;
 - ישראל תקפיד בניית מאחזים והרחבת התנחלויות עד לדיון על גבולות הקבע;
 - אם נדרש אופק מדיני, ארה"ב תספק אותו (בדומה לרעיונות קלינטון, נאום גן הורדים של בוש או היוזמה הערבית לשלום). בעת הנוכחית ועד לפתרון המשבר החוקתי יש להימנע מהסדר קבע או הסדר ביניים שיעמיד את המערכת הפלסטינית במבחן שהיא עלולה להיכשל בו;
 - מצב הקבע יתגבש באמצעות מספר הסכמים בין ישראל לבין המדינה הפלסטינית בסוגיות התלויות ועומדות ביניהן;

- **סוגיית הפליטים תיפתר במסגרת המדינה הפלסטינית; ישראל ואש"ף ידונו בסוגיות שנוגעות לכלל העם הפלסטיני, אם תיוותרנה סוגיות כאלה.**

חבוא ורקע: להוביל או להיות חובלים

11. **מטרת מסמך זה היא להציג את הדילמות המרכזיות שניצבות בפני ישראל במסגרת התהליך המדיני עם הפלסטינים כתשתית לגיבוש אסטרטגיה מדינית לישראל.** המסמך לא מתיימר למצות את הדיון באף אחת מן הסוגיות הנדונות בו בשל מורכבותן (כגון בסוגיית המדיניות כלפי עזה או בסוגיית המשבר החוקתי הפלסטיני). בחרנו גם שלא לנתח את ההקשר האזורי של התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני ובכלל זה את מדיניותה ומעמדה באזור של ארה"ב באזור.

12. **הנחת העבודה העומדת בבסיס מסמך זה היא שבחינת המדיניות הקיימת ועיצוב מדיניות חדשה ביחס לתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני הוא כורח השעה ממספר טעמים:**

- **ההישגים של תהליך אנאפוליס והמדיניות של ישראל מול חמאס בשלוש השנים האחרונות שנויים במחלוקת.** מצד אחד, מאמצים אלה תרמו לחיזוק הרש"פ בגדה, לשימור המסגרת של התהליך המדיני ולשיפור הקשרים עם חלק מהמדינות הערביות. מצד שני, למרות המאמץ האדיר של ממשלת אולמרט, לא הושג הסכם קבע; העיקרון של שתי מדינות לשני עמים (עיקרון שתי המדינות) נשחק; הירי על ישראל מעזה נמשך; שלטונו של חמאס התבצר ומעמדו התחזק.

- **הממשלה החדשה בישראל מעוררת חשש בקהילה הבין-לאומית כי פניה של ישראל אינן מועדות להמשך התהליך המדיני.** חשש זה בא לידי ביטוי בדרישה לשוב ולהכיר בהסכמים הקיימים, בעיקרון שתי המדינות, ובתהליך אנאפוליס (כמובן שמדובר בשלוש דרישות שונות במהותן: הראשונה מובנת מאליה מכוח עיקרון רציפות השלטון של המשפט הבין-לאומי. אודות הדרישה השנייה והשלישית ראו להלן).

- **יתרה מכך, בארה"ב ובאירופה קיים חשש שעמדות ממשלת ישראל עלולות לערער את היציבות במזרח התיכון כולו, ובפרט במצרים ובירדן, ולחזק את איראן וגורמים קיצוניים אחרים.**

- **גישת 'השלום הכלכלי' היא תנאי הכרחי אך לא מספיק.** נדרש דבר מה נוסף – הקהילה הבין-לאומית מכירה בכך שפיתוח כלכלי בגדה המערבית חיוני ליציבות ולקידום התהליך המדיני. אלא שהקהילה הבין-לאומית גם גורסת שנדרש 'אופק מדיני' שנותן לגיטימציה לשלטונו של אבו-מאזן בגדה, לרש"פ ואף לפעולותיה של המשטרה הפלסטינית (פעילות זו, בפיקודו של הגנרל דייטון, נחשבת כאחד ההישגים היחידים של ארה"ב בזירה הישראלית-פלסטינית בשנים האחרונות).

- **גם הממשל האמריקאי מצוי בעיצומה של הערכה מחדש של מדיניותו במזרח התיכון** בכלל ובהקשר של המערכת הישראלית-פלסטינית בפרט.

13. **להוביל או להיות חובלים! – ההיסטוריה של התהליך המדיני מעידה שיש ערך רב לגיבוש אסטרטגיה עשירה שהיא רלוונטית לארה"ב וכוללת מטרות, מבנה ולו"ז.** בעבר, כשישראל קידמה אסטרטגיה מדינית קוהרנטית ורלוונטית, היה בכוחה לעצב את סדר היום המדיני ולהשפיע השפעה גדולה על מדיניותה של ארה"ב. לעומת זאת, ללא יוזמה, מצאנו עצמנו לעיתים קרובות נתונים במתיחות עם וושינגטון וחובלים על ידה.

דוגמאות לכך יהיו שנויות במחלוקת. עם זאת, ניתן להצביע על תהליך אוסלו בתקופת רבין ופרס (9/93-9/95), על תהליך קמפ-דיוויד, הנסיגה החד-צדדית מלבנון והמשא ומתן עם סוריה בתקופת ברק (7/99-2/01) ועל הנסיגה החד-צדדית מעזה בתקופת ממשלת שרון (12/03-8/05) כדוגמאות לרישא. לעומת זאת, תהליך מדריד בתקופת ממשלת שמיר, והסכם חברון ומזכר וואי בתקופת נתניהו הראשונה הם דוגמאות לסיפא.

14. **המסקנה: נדרשת יוזמה ישראלית דווקא עכשיו שכוללת מערך של מטרות, מבנה, תהליך ולוחות זמנים.** יש לשאוף להציג יוזמה זו לפני ובמהלך ביקורו הצפוי של רה"מ נתניהו בווינגטון במאי 2009.

המלכוד הבסיסי נותר בעינו; אבל המציאות סבוכה יותר

15. **המלכוד הבסיסי של ישראל בנוגע לשליטתה בפלסטינים לא השתנה:**

- **מצד אחד, המשך השליטה באוכלוסייה הפלסטינית בגדה מציב איום משמעותי על עתידה של מדינת ישראל** כתוצאה משילוב בין תהליכים פוליטיים ודיפלומטיים בעולם לבין התפתחות המשפט הבין-לאומי. חידוש השליטה בעזה יחריף איום זה עוד יותר.

לכן, הקמתה של מדינה פלסטינית אמורה לשחוק לכאורה את הסכנה הדמוגרפית ואת מגמת הדה-לגיטימציה של מדינת ישראל;

- **אך מצד שני, "שטחים תמורת טרור".** כל נסיגה ישראלית הביאה להגברת הטרור. נסיגה מהגדה עלולה להביא את האיום הביטחוני ללב הארץ.

יתרה מכך, הכיבוש של ישראל בגדה הוא 'כיבוש דה לוקס'. מצד אחד, ישראל היא 'כובש' ששולט במעטפת של הגדה ובמידה רבה גם בחיים בשטחה; מצד שני, כתוצאה מקיומה, יכולותיה ופעולותיה של הרש"פ, ישראל לא נושאת במלוא הנטל הכלכלי, המנהלי, הביטחוני והדיפלומטי של השליטה באוכלוסייה הפלסטינית. פלסטינים רבים מבינים זאת וקוראים לפירוקה מרצון של הרש"פ.

16. **כל אסטרטגיה חדשה צריכה להביא בחשבון את השינויים הבסיסיים שחלו בשנים האחרונות, ובכללם:**

- **המשבר החוקתי והפוליטי הפלסטיני** שנוצר עם ניצחון חמאס (1/06) והוחרף עם השתלטות חמאס על עזה (6/07) (ר' להלן);

- **התבצרות שלטון חמאס בעזה**, ההכרה הבין-לאומית הזוחלת בעובדה זו, וההישגים הדלים של המדיניות הישראלית מולו שהגיעה לשיאה במבצע עופרת יצוקה;

- **חיזוק היכולות השלטוניות של הרש"פ בגדה** שבא לידי ביטוי בבינוי המוסדות הפלסטיניים והמשטרה הפלסטינית על בסיס המאמצים של טוני בלייר והגנרל דייטון (בהתאמה). השחיתות שהייתה נפוצה בימי ערפאת פחתה והרש"פ בגדה זוכה לשבחים רבים על השיפור בהתנהלותה.

אלא שגם הישג זה מונח על כרעי תרנגולת ותלוי בקיומו של אופק מדיני. המאמצים בשטח להנחת התשתית למדינה הפלסטינית העתידית היו מחוברים בטבורם למו"מ על הסדר הקבע במסגרת תהליך אנאפוליס. ללא אופק מדיני, המוטיבציה והלגיטימציה של כוחות הביטחון הפלסטינים לפעול תישחק משמעותית, שכן הם עלולים להיתפס ככלי של ישראל לשמר את מצב הכיבוש דה-לוקס.

- **שחיקה של עיקרון שתי המדינות עד כדי קריסה** – בעבר, עיקרון שתי המדינות – שמעגן גם את ההכרה הבין-לאומית בהיותה של מדינת ישראל 'מדינה יהודית' (Jewish state) – היה המסגרת התפיסתית היחידה והמוסכמת של התהליך המדיני. כיום, מעמדו של עיקרון זה נשחק מאוד מבלי שנוצרה מסגרת תפיסתית חדשה ומוסכמת. כעת קיים חשש מוחשי שעיקרון זה עלול לקרוס לחלוטין אם הרש"פ תתפרק וישראל תחדש את שליטתה המלאה בגדה או בעזה.

- **ביקורת נוקבת על פעולות ישראל בעזה ושחיקה במעמדה בעולם** – מבצע עופרת יצוקה חולל גלים של בקורת ודה-לגיטימציה של ישראל, מצד אחד, ושל אהדה ותמיכה בפלסטינים ובחמאס, מצד שני. לכן, נראה שמרחב התמרון המדיני (המשך החרם על עזה במתכונת שבה התקיים מאז קיץ 2007) והצבאי של ישראל מול עזה הולך ומצטמצם.

תשע דילמות מרכזיות

17. **פתרון המבוסס על עיקרון שתי המדינות או היגיון אחר?** – שאלה זו בוחנת למעשה את המסגרת המדינית הכוללת לניהול היחסים בין ישראל לבין האוכלוסייה הפלסטינית בגדה, ברצועה ובמזרח ירושלים והיא שקולה לשאלה: איך משמרים את האיזון בין הפרמטרים הבסיסיים של אופייה של ישראל: זהות, טריטוריה, דמוקרטיה ודמוגרפיה?

להערכתנו, בעת הנוכחית, למרות חולשותיו הרבות, העיקרון של שתי מדינות לשני עמים נותר המסגרת התפיסתית היחידה לניהול התהליך המדיני. זאת ממספר טעמים:

- **כרגע אין פרדיגמה חלופית בשלה ורלוונטית.** כל הרעיונות האחרים שהועלו בתקופה האחרונה (כגון 'חידוש האופציה הירדנית') אינם בשלים או רלוונטיים יותר מעיקרון שתי המדינות ואין להם שותפים טבעיים בצד הפלסטיני, בעולם הערבי או בקהילה הבין-לאומית;
- **ניסיון להנחיל כעת רעיון חלופי יעלה במחיר מדיני גבוה.** ניסיון ישראלי להנחיל עיקרון חלופי לעיקרון שתי המדינות יהיה כרוך בעימותים קשים עם הקהילה הבין-לאומית וסיכויי הצלחתו נמוכים;
- **ניסיון להתנער מעיקרון שתי המדינות עלול להתגלות כחרב פיפיות.** כאמור, עיקרון זה מעגן גם את הרעיון של 'מדינה יהודית' (Jewish state). ניסיון לנטוש אותו עלול להביא לפגיעה בלגיטימציה הבסיסית של רעיון המדינה היהודית, שנמצא תחת מתקפה קשה בכל מקרה.
- **יש מגוון דרכים ליישם את עיקרון שתי המדינות.** אימוץ עיקרון זה, אין משמעו קבלה של מערך מוגדר של עקרונות וקווים מנחים ליישומו (כפי שיודגם להלן). לכן, יתכן שעדיף להסיט את הדיון מהרמה העקרונית ולמקדו בדרכים ליישום עיקרון שתי המדינות.

18. **תחת פרדיגמת שתי המדינות, איך מגיעים למצב הקבע?** – מכון ראות רואה בסוגיה זו שאלת מפתח לעיצוב התהליך המדיני. בהקשר זה, אנו מזהים שתי גישות בסיסיות:

- **גישת החבילה להסכם הקבע / סופיות סכסוך וסופיות תביעות / גישת אנאפוליס ואוסלו** – לפי גישה זו, שעוגנה בהסכמי קמפ-דיוויד 1979, יש לחתור להשגת הסכם קבע כולל שיישב את כלל הסוגיות התלויות ועומדות בין הצדדים מאז 1948 ('סופיות סכסוך' ו'סופיות תביעות') ויגדיר את העקרונות ליחסי ישראל והמדינה הפלסטינית במצב הקבע. יישומו של הסכם זה יביא לכינון מדינה פלסטינית ולגיבוש 'מצב הקבע'.

חסרונה של גישה זו היא דינמיקת 'הכל או כלום' שהיא יוצרת. קרי, גם אם הצדדים יסכימו על מתווה הגבול ועל ההסדרים בירושלים – אם לא תהיה הסכמה בנושא הפליטים – לא יהיה הסכם. המורכבות הגדולה של הסוגיות עצמן והזיקות ביניהן, מהוות חסם משמעותי בפני ההגעה להסכם אחד כולל.

- **גישת מדינה פלסטינית תחילה** – גישה זו, שהוצגה במפת הדרכים, חותרת לכינונה של מדינה פלסטינית בגבולות זמניים (מפג"ז) תחילה, וגיבוש מצב הקבע לאחר מכן על בסיס היחסים בין ישראל לבין מדינה זו. המשמעות היא שמדינה פלסטינית, שמביאה לסיום רשמי של הכיבוש והאחריות בגדה וברצועה, אמורה להיות מוקמת לפני יישובן של הסוגיות התלויות ועומדות.

היתרון המרכזי של חלופה זו נובע מהסרת אחריותה של ישראל כלפי הפלסטינים ומשחיקת איום המדינה האחת. חסרונה הגדול הוא שכינון המדינה יעורר מכלול של בעיות נוספות שנובעות מזכויותיהן הטבעיות של מדינות כגון שליטה במרחב האווירי והימי או במאגרי ובנתבי המים השונים.

יתרה מכך, **הקמת מפג"ז עשויה לאפשר נקיטת אסטרטגיה מדינית חדשה שמכון ראות מכנה גישת הפיצול והדילול.** לפי גישה זו, ישראל תוכל לקדם מתווה מדיני המבוסס על פיצול הסכם הקבע למספר הסכמים 'קטנים' בין שתי המדינות שיהוו מעין פרקים של הסדר הקבע. בכך ניתן לפרק את גישת 'הכל או כלום'.

כמו-כן ניתן יהיה לדלל את סוגיית הפליטים במסגרת המפג"ז עוד לפני הסכם הקבע, באמצעות הבטחת שוויון זכויות מלא לפליטים במפג"ז, העברת סמכויות אונר"א לממשלה הפלסטינית או פתיחת ערוץ ישיר לפיצוי הפליטים בגין רכושם.

המכשול המרכזי לחלופה זו הוא התנגדות הפת"ח, אף כי נראה שזוהי התנגדות טקטית ולא עקרונית. זאת ועוד, חמאס עשוי להסכים לכינון מפג"ז, משום שמדינה כזו יכולה לשמש מבחינתו כבסיס להמשך המאבק בישראל.

19. **הגדרת 'אופק מדיני' – איך מגדירים את מתווה מצב הקבע או את עקרונות הסדר הקבע? –** אוסף של עקרונות המתארים את מצב הקבע (כמו רעיונות קלינטון או נאום גן הוורדים של הנשיא בוש) או מתווה מוסכם להגעה למצב הקבע (כמו אוסלו או מפת הדרכים – **נתפסת כתנאי הכרחי ליציבות בגדה, למעמדם של אבו-מאזן ופיאד ולפיתוח המוסדות של הרש"פ**. מכון ראות מזהה שתי גישות מרכזיות להגדרת האופק המדיני:

א. **מתווה מוסכם** – לפי גישה זו, ישראל והפלסטינים אמורים להסכים על הדרך להגיע למצב הקבע או על עקרונותיו במשא ומתן ישיר שיוביל להסכם.

אלא שניסיונות אלו נכשלו שוב ושוב בחמש עשרה השנים האחרונות בשל הפערים בסוגיות השונות; בשל התפיסה הרווחת בקרב הפלסטינים שהזמן פועל לטובתם; בשל חולשת המערכת הפוליטית בישראל והמשבר החוקתי הפלסטיני; ובשל ההתנגדות הקבועה והאלימה של גורמים שונים כגון איראן, חמאס, חזבאללה ואף סיעות בפת"ח לתהליך המדיני (ר' בהרחבה **'מלכודי המו"מ בין ישראל לפלסטינים'**).

ב. **אופק מדיני שמגיע מבחוץ (כגון רעיונות קלינטון או נאום גן הוורדים של בוש)** – לפי גישה זו, ארה"ב צריכה להגדיר את האופק המדיני של הסכסוך ולגבש קואליציה בין-לאומית לשם כך. הבסיס היחידי האפשרי לכך הוא שילוב כלשהו של רעיונות קלינטון, נאום גן הוורדים של הנשיא בוש, מפת הדרכים או עקרונות היוזמה הערבית. אופק כזה עשוי להגביר את הלגיטימציה בקרב הפלסטינים להתקדמות ברוח מתווה מפת הדרכים.

ניסיון העבר מצביע על כך שהצלחתה של יוזמה חדשה תלויה במספר תנאים. כגון: להיות בעלת סרגל ביצועים ולא לוח זמנים¹, להיות מושקת בתחילת הקדנציה הישראלית (והאמריקנית)², מהותית מספיק כדי לא לפגוע במעמדו של אבו מאזן ומדוללת מספיק כדי לא לפגוע ביציבות הממשלה בישראל, ומגובה במנגנוני פיקוח ובקרה בין-לאומיים ובחבילה של תמריצים לצדדים מצד הקהילה הבין-לאומית.

20. **איך מתמודדים עם החמאס? –** מאז שחמאס ניצח בבחירות ברש"פ (1/06) וביתר שאת לאחר שהשתלט על עזה (6/07), הקפידה ישראל שלא לסטות ממדיניות 'שלוש הדרישות' שהציבה בפני חמאס: ההכרה בישראל, אימוץ ההסכמים הקיימים והתנערות מהטרור. במקביל, ישראל פעלה לגיבוש קואליציה בין-לאומית ברוח זו והטילה חרם ומצור על עזה. **שיאה של המלחמה בחמאס הגיע בבמצע עופרת יצוקה שבמהלכו הגיעו כוחות צה"ל עד שערי העיר עזה. ואולם מדיניותה הנוקשה של ישראל כלפי חמאס השיאה עד כה פירות מועטים בלבד, אם בכלל, בעוד שמעמדו של חמאס הולך ומתחזק.**

דחייתו הבסיסית של החמאס את ישראל, המבוססת על אתוס המאבק הפלסטיני, אינה שנויה במחלוקת בתוך התנועה. חמאס דוחה נחרצות את הזכות היהודית להגדרה עצמית וקורא להקמת מדינה פלסטינית-אסלאמית על כל שטחה של 'פלסטין' במקומה של ישראל (ר' **אמנת החמאס**). עם זאת, **בחמאס יש שתי גישות בנוגע למימוש היעד של השמדת ישראל:**

¹ ההיגיון של יוזמה המבוססת על לוח זמנים הוא שבסופו של דבר מגיע 'רגע האמת'. אם הצדדים אינם בשלים לרגע זה, הכישלון הוא ברור. יוזמה המבוססת על סרגל ביצועים תחת פיקוח בין-לאומי ומחויבות של הצדדים עשויה להיות אפקטיבית יותר.

² רעיונות קלינטון הונחו בזמנו לקראת סיום כהונת ממשלו של ביל קלינטון ולקראת בחירות בישראל. לכן, ביוזעם שלבית הלבן ייכנס נשיא חדש, לפלסטינים היה קל לדחות את הרעיונות. יוזמה מדינית שתונח בתחילת התהליך, תסמן כבר בתחילת הדרך את המסלול להתקדמות וסיכוייה להתקבל ע"י הצדדים גדולים יותר.

- **תכנית השלבים: להדוף את ישראל לאחור** – גישה זו מבוססת על 'תכנית השלבים' ההיסטורית של אש"ף, שמטרתה להדוף את ישראל מן השטחים הפלסטינים בשלבים עד לשחרור פלסטין כולה. גישה זו מאפשרת, לכאורה, הקמת מדינה פלסטינית על חלק מיפלסטין ההיסטורית ואף הפסקת אש ארוכת טווח (הודנה). עם זאת, בראייתה, גבולות ה- 4/6/67 הם גבולות זמניים וקו הפסקת אש בלבד.
- **אסטרטגיית הקריסה: לשאוב את ישראל פנימה** – גישה זו גורסת שדווקא המשך השליטה של ישראל באוכלוסייה הפלסטינית עשויה להביא לקריסתה בשל הלחצים הדמוגרפיים, המדיניים, הצבאיים והכלכליים כפי שקרה לדרום אפריקה או לברית המועצות. לכן, גישה זו חותרת להכשיל כל תהליך מדיני שיוביל לכינון מדינה פלסטינית לצידה של ישראל ורואה בחידוש השליטה הישראלית בעזה נכס למאבק הלאומי הפלסטיני.
- הדילמות שיוצר החמאס לישראל הקשו על גיבוש מדיניות צבאית ומדינית קוהרנטית ולכן עליונותו של צה"ל במבצע עופרת יצוקה לא תורגמה להישגים מדיניים כפי שניתן היה לצפות. הדילמות המרכזיות האלו הן:**
- **המערכת הפוליטית הפלסטינית: ממשלה עם חמאס ועם לגיטימציה, או, ממשלה בלי חמאס ובלי לגיטימציה?** – מצד אחד, חמאס הוא חלק בלתי נפרד מן החברה הפלסטינית והשתתפותו בבחירות היא תנאי ללגיטימציה של הרש"פ ואש"ף. מצד שני, האהדה הנוכחית לחמאס ברחוב הפלסטיני משמעותה השתתפות הארגון בבחירות תקנה לו, לכל הפחות, יכולת וטו בפוליטיקה הפלסטינית ואפשרות לקדם את סדר היום שלו.
- **בהמשך לכך, מה עמדת ישראל בנוגע למקומו של חמאס בתהליך המדיני?** – על רקע אי-הצלחתה של הממשלה הקודמת להשיג הסכם מדיני עם הפלסטינים, עולה שאלת עמדת ישראל כלפי מקומו של החמאס בתהליך כזה. מצד אחד, לממשלת אחדות פלסטינית, בשיתוף חמאס, תהיה לגיטימציה לנהל תהליך מדיני מול ישראל; מצד שני, מרחב התמרון המדיני שלה יהיה מצומצם עוד יותר.
- **השלטון בעזה: חמאס, ישראל או אנרכיה?** – ישראל הייתה שמחה לראות את שלטון חמאס מתמוטט. אולם היא יודעת שכיום אין חלופה מתונה לחמאס בעזה ושבמקום חמאס עלולה להיווצר אנרכיה. יתרה מכך, ישראל לא רצתה לחדש את אחריותה כלפי האוכלוסייה ברצועה.
- **הפסקת אש: כן או לא?** – מצד אחד, קיים רצון להביא לשקט בשדרות וביישובי עוטף עזה באמצעות הגעה להפסקת אש יציבה עם חמאס; מצד שני, הפסקת האש מאפשרת לחמאס להתעצם, חותרת תחת מעמדו של אבו-מאזן וצפויה למוטט את החרם הבין-לאומי נגד החמאס.
- **עזה: מי אחראי?** – ישראל רוצה להתנתק מעזה וללחוץ על שלטון החמאס, ולכן טוענת שאיננה אחראית לעזה ומונעת את פתיחת מעברי הגבול של עזה עם ישראל ועם מצרים. ואולם, השארת המעברים סגורים דווקא מחדדת את שאלת האחריות הישראלית בעזה, משום שחמאס מתנה כל הפסקת אש בפתיחת מעברי הגבול.
- **החזרת שליט: עניין טקטי או אסטרטגי?** – האם מדובר בעסקת חילופין או ביצירת תלות עם מרכיבים אחרים במדיניות הישראלית כגון סוגיית פתיחת המעברים?
- לנוכח הדילמות המורכבות הללו שיוצר חמאס לישראל, קיים צורך דחוף לגבש מדיניות עקבית וברורה כלפי חמאס. בהקשר זה קיימות לכאורה שתי אפשרויות:**
- **מלחמה צבאית מכרעת:** הפלת חמאס והשתלטות צבאית על עזה במטרה להעביר את האחריות לגורם אחר בנקודה כלשהי בעתיד;
- **מלחמה מדינית: 'מסדרון של החלטות קשות':** הכרה במציאות של שלטון חמאס בעזה וניהול מערכה מדינית שמטרתה לבדודו ולהחלישו עד כדי קריסתו כתוצאה מתהליכים פוליטיים וחברתיים פנים-פלסטיניים. לפי מדיניות זו, יש ליצור מול חמאס

מערך של איזונים ובלמים, ולנתב אותו לדילמות מדיניות שישחקו את מעמדו כלפי פנים וכלפי חוץ. כך למשל ניתן לנהל דיאלוג אודות פתיחת המעברים והפסקת האש ולטפח מערכת יחסים עם הרש"פ בגדה כדי להדגים את המודל החלופי.

21. **כיצד מתמודדים עם המשבר החוקתי הפלסטיני?** – משבר זה, שנוצר עם ניצחון חמאס בבחירות לרש"פ (1/06) והסלים עם השתלטותו על עזה (6/07), הוא אידיאולוגי (בין איסלאמיסטיות לבין התפיסה הלאומנית-חילונית של פת"ח), חוקתי (בשל המאבק על דמותם של המוסדות החוקתיים ועל שיטת הבחירות) ופוליטי והוא לובה בשפיכות דמים.

המשבר גרם לפירוק האחדות המוסדית הפלסטינית שגולמה במעמדו של אש"ף כ"נציג הלגיטימי הבלעדי של העם הפלסטיני". מתוקף מעמד זה, אש"ף נשא ונתן עם ישראל ועם מדינות אחרות. במילים אחרות, כעת, אין 'כתובת' בצד הפלסטיני שיש לה יכולת לקבל החלטות לגיטימיות כלפי כלל העם הפלסטיני ולבצען.

משבר זה צריך להיות בגדר עובדת יסוד בכל אסטרטגיה מדינית ישראלית חדשה. יש להבהיר מול איזה שותף פלסטיני ישראל והקהילה הבין-לאומית מתנהלות ומהם כוחותיו וסמכויותיו. באופן עקרוני, ישראל צריכה לבחור בין אחדות ברורה, הפרדה ברורה או תהליך ללא אשרור:

- **אחדות ברורה באמצעים פוליטיים: ממשלת אחדות לאומית פלסטינית** – לכאורה, סוגיית ממשלת האחדות היא פלסטינית פנימית והסיכוי להקמת ממשלה כזו קלוש בשל עומק המשבר. אולם בפועל, לעמדת ישראל, ארה"ב והקהילה הבין-לאומית יש השפעה רבה על סיכויי ההצלחה של משא ומתן על כינון ממשלה כזו. לעת עתה, ארה"ב מחויבת עפ"י חוק להתנתק מכל ממשלה פלסטינית שלא מכירה בישראל וגם מדינת ישראל נחרצת בעמדתה בסוגיה זו.

יתרה מכך, הקמתה של ממשלת אחדות פלסטינית עלולה ליצור מלכוד נוסף:³ כשחמאס 'בחוץ', אש"ף יכול לנהל מו"מ עם ישראל על הסדר הקבע, אך לא לאשרר או ליישם אותו. לעומת זאת, כשחמאס 'בתוך' ממשלת אחדות, לאש"ף תהיה את יכולת הנשיאה לאשרר וליישם הסכם קבע, אבל לא את הרצון הפוליטי להגיע אליו.

- **הפרדה ברורה באמצעים חוקתיים: הקמת ישות פוליטית זמנית בגדה** – אבו-מאזן יכול להשתמש בכוחותיו כיו"ר הרש"פ וכיו"ר אש"ף כדי ליצור מבנה חוקתי זמני בגדה – שיטת בחירות, פרלמנט וממשלה – אשר ייצגו את תושביה עד לישוב המשבר החוקתי.⁴

מהלך כזה יחייב הסכמה ישראלית משום שמשמעותו היא שינוי של הסכם הביניים וצמצום סדר היום של המו"מ לסוגיות הקשורות בדו-קיום בין ישראל לרש"פ בגדה.

- **תהליך ללא אשרור** – על פי חלופה זו, הסכם בין ישראל לבין הפלסטינים לא יובא לאשרור הגופים החוקתיים הפלסטינים כדי שלא להעמידו במבחן שבו הוא עלול להיכשל. חלופה זו יוצרת שתי בעיות מרכזיות: ראשית, ספק רב אם ראש ממשלת ישראל יכול לחתום על הסכם ולא להביאו בפני הממשלה והכנסת. שנית, תהליך כזה

³ בהקשר זה, בכירים אמריקנים לשעבר, הידועים כמקורבים לממשל אובמה, מקדמים לאחרונה הצעה שאותה חמאס לפי שעה אינו דוחה לחלוטין. לפיה, יומרו 'שלוש הדרישות' הנוקשות לחמאס ב'שלוש דרישות' רות לממשלת האחדות הפלסטינית: הסכמה להפסקת אש עם ישראל, הסכמה שהנשיא אבו-מאזן ינהל מו"מ עם ישראל ומחויבות להכרה בתוצאות משאל העם אודות ההסכם עם ישראל. Last Chance for a Two State , US [A Bipartisan Statement on U.S. Middle East Peacemaking](#) Israel – Palestine agreement Middle East Project;

Roger Cohen, "The Fierce Urgency of Peace", **New York Times**, 26/3/09

⁴ בעידוד הקהילה הבינ"ל אישרה המועצה המחוקקת של הרש"פ רפורמה חוקתית (3/03) שכללה את יצירת מוסד ראשות הממשלה. המועצה יצרה חפיפה בין הכוחות והסמכויות בתוך הרשות המבצעת בין יו"ר הרש"פ לבין הממשלה. מאחר שיו"ר הרש"פ וראש הממשלה היו אנשי פת"ח, הדבר לא פגע בתפקוד הרש"פ באופן בולט. ואולם, לאחר ניצחון חמאס בבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית (1/06), החפיפה בין הכוחות והסמכויות של נשיא הרש"פ אבו מאזן, וראש הממשלה מטעם חמאס הנייה הפכה למשבר חוקתי של ממש שהוביל מאוחר יותר להשתלטות חמאס על עזה.

עלול להידמות דמיון מסוכן להסכם השלום שנחתם בשנת 1982 בין ישראל לבין באשיר ג'ומאייל. שלישית, קיים ספק לגבי תוקף או הלגיטימציה של הסכם כזה.

להערכתנו, מאחר שהפיצול בין עזה לגדה הוא עובדה שרירה וקיימת בעתיד הנראה לעין. נראה שעדיף לישראל להתנהל מול שתי ישויות נפרדות בעזה ובגדה, שונות במהותן בעלות מנגנון חוקתי נפרד לחלוטין, מאשר מול רש"פ שמובילה אותה ממשלת אחדות לאומית שבה חמאס ישמור על יכולת הווטו הפוליטית/חוקתית שלו.

22. **מה צריכה להיות עמדת ישראל בנוגע לקשר בין עזה לגדה?** – בהסכמי קמפ-דיוויד בין ישראל לבין מצרים הסכימה ישראל לעיקרון שעזה והגדה הן יחידה פוליטית אחת (single territorial unit). הסכמי אוסלו אשררו עיקרון זה. עם השתלטות חמאס על עזה (06/07) נוצרו בפועל שתי יחידות טריטוריאליות ופוליטיות נפרדות למרות שבשני הצדדים ממשיכים לאחוז בעיקרון היחידה הפוליטית האחת.

ברור מאליו שלישראל 'נוח יותר' ככל ששתי יחידות אלה נותרות מופצלות, אלא אם כן ישראל שואפת להגיע להסדר קבע שמסדיר את הסוגיות התלויות ועומדות. זאת משום שכל מהלך הסכמי בין ישראל לבין הפלסטינים יחייב אשרור מחודש של עיקרון היחידה הפוליטית האחת. לעומת זאת, לפחות בעת הנוכחית, אסטרטגיה שמתבססת על פיצול בין עזה לגדה לא יכולה להיות מעוגנת בהסכמים.

23. **מה מעמד הסדר הביניים (9/95)? מה הבסיס ההסכמי למדיניות ישראל בגדה?** – הסכם הביניים (9/95) הוא המסגרת ההסכמית שמעצבת את היחסים בין ישראל לבין הפלסטינים בגדה. **הסכם זה עוצב על בסיס מספר הנחות עבודה שתוקפן נשחק מאז המשא ומתן שהתקיים בשנים 94-95**; כגון: היעדר גבול פיזי בין עזה והגדה לבין ישראל; חתימה קרובה על הסכם קבע מקיף (אמור היה להיחתם ב-5/99); או התנגדות לסממני ריבונות ברש"פ.

ברוח זו, קבע הסכם הביניים מגבלות רבות על סממני הריבונות, כוחותיה וסמכויותיה של הרש"פ בתחומים ביטחוניים, כלכליים ואזרחיים על יסוד חלוקה של שטח הגדה ועזה לשטחי A, B ו-C. בין השאר, נאסר על הרש"פ לכוון שגרירויות, להנפיק מטבע, להיות חברה בארגונים כלכליים בין-לאומיים ומשטר המכס שלה נשלט על ידי ההסכם.

קיימות שתי גישות עקרוניות למעמד של הסכם הביניים ולסמכויותיה של הרש"פ מכוחו:

- **הסכם הביניים ימשיך להיות המסגרת ההסכמית הבסיסית שמסדירה את היחסים בין ישראל לבין הרש"פ בגדה; או**
- **בשלו התנאים לפרוץ את ההגדרות של הסכם הביניים באמצעות הסכם חדש או על בסיס הסכמות והבנות בין ישראל לבין הרש"פ.**

24. **כיצד מקדמים את השלום הכלכלי?** – פיתוח כלכלי של הגדה המערבית עומד במרכז ההתחייבות של ממשלת נתניהו לקהילה הבין-לאומית ולפלסטינים. אין מחלוקת על חשיבותו של הפיתוח הכלכלי. עם זאת, היכולת להשיגו מורכבת משלושה נדבכים:

- **מחוות בדמות הסרת מחסומים והקלת סידורי התנועה ועידוד משקיעים והשקעות;**
- **חיזוק המוסדות, הכוחות והסמכויות הקיימים של הרש"פ בגדה במסגרת ההסכמים הקיימים באמצעות חיזוק מוסדותיה ויכולותיה;**
- **העברת כוחות וסמכויות בתחומי פיתוח כלכלי מעל ומעבר לאלו הקיימים מכוח הסכם הביניים (ר' לעיל). ברוח זו, ניתן אפילו להתקדם וליישם חלקים מהפרק הכלכלי של הסדר הקבע כפי שנדונו במהלך שנת 2000 ושוב במהלך תהליך אנאפוליס.**

25. **מאחזים והתנחלויות** – סוגיה זו עלולה להתגלות כנקודת חיכוך מרכזית בין ישראל לבין ארה"ב בשנים הקרובות. ניסיון העבר מצביע על כך שככל שישראל מציגה מחויבות למהלך מדיני רחב יותר, כך פוחתת הנטייה בארה"ב להתכתש עם ישראל על נושאים שנתפסים כטקטיים כגון פירוק מאחזים או התנחלויות.

שלוש אסטרטגיות עקרוניות לניהול התהליך המדיני

26. לאור הניתוח לעיל, מכון ראות מזהה שלוש גישות עקרוניות לתהליך המדיני (כשניתן לשלב בין מרכיבים שלהן):

א. **הסכם קבע שמטרתו סוף הסכסוך וסופיות התביעות** – עפ"י תפיסה זו, היעד הוא חתימה לסיום הסכסוך בגבולות קבע וסופיות התביעות בין ישראל והפלסטינים. גיבוש הסכם כזה יביא לכינונה של מדינה פלסטינית ולפתרון הסוגיות התלויות ועומדות בין ישראל והפלסטינים במסגרת הסכם קבע.

בפני חלופה זו עומדים מספר מכשולים: ראשית, עדיין קיימים פערים מהותיים בין ישראל לפלסטינים בנוגע לסוגיות התלויות ועומדות; שנית, מו"מ על הסכם קבע חושף את ישראל **למלכודים מבניים של המו"מ**. ולבסוף, המציאות הפוליטית הפלסטינית מעלה שאלות לגבי הליך האשרור של הסכם כזה וודאי שאינה מאפשרת את יישומו.

ב. **הסכם על מדינה פלסטינית בגבולות זמניים (חזרה למתווה מפת הדרכים)** – היעד הוא הקמת מפג"ז לפני הסכם הקבע ויישובן של הסוגיות התלויות ועומדות, תוך סיום רשמי של ה'כיבוש' והאחריות בגדה וברצועה. לפי חלופה זו, הסכם בין ישראל לאש"ף יסדיר את סיום ה'כיבוש' ואת כינון מפג"ז בהתאם לשלב השני של מפת הדרכים.

בעת הנוכחית, אבו-מאזן מתנגד מפורשות לכינון מפג"ז והוא אף כינה אותה בעבר "מלכודת" (2/05).⁵ ואולם, התנגדותו של אבו-מאזן למתווה זה אינה עקרונית-אידיאולוגית ואפשר שישנה את עמדתו לנוכח עמדת החמאס, שעשוי להסכים לכינון מדינה שלא במסגרת הסכם קבע. בראיית החמאס, מפג"ז אינה סותרת את תכנית השלבים ואת ההיגיון של ההתנגדות הקבועה לישראל. דוברי חמאס הביעו בעבר הסכמה לכינון 'הודנה'⁶ ארוכת טווח' בתמורה למדינה פלסטינית בגבולות 67.

כאמור, האינטרס הישראלי בהקמת מפג"ז נובע מהסרת אחריותה כלפי הפלסטינים ומשחיקת איום המדינה האחת. יתר על כן, הקמת מפג"ז עשויה לאפשר לישראל לעבור למתווה מדיני המבוסס על פיצול הסכם הקבע למספר הסכמים בין שתי המדינות אשר יהוו מעין פרקים של הסדר הקבע. בכך ניתן לפרק את גישת הכול או כלום של אוסלו ואנאפוליס המבוססת על משא ומתן להסדר קבע אחד כולל.⁷ הבעיה המרכזית בתרחיש זה היא הסדרת צורכי הביטחון של ישראל, שיפגעו רביבונות הפלסטינית ומחייבים שיתוף פעולה הדוק עם ירדן.⁸

ג. **שדרוג מעמדה המדיני של הרש"פ בגדה עד כדי הכרה דה-פקטו בה כמדינה** – בשנה האחרונה נעשו ע"י הקהילה הבין-לאומית מאמצים רבים להנחת התשתית לבינוי

⁵ אבו-מאזן אמר כי מפג"ז לפני הסכם הקבע היא "מלכודת" וקרא לכונן ערוץ אחורי לדיון בהסכם הקבע במקביל למו"מ על מפת הדרכים (ניו-יורק טיימס, 14/02/05); הוועידה המרכזית של הפת"ח (30/6/05) החליטה לדחות את רעיון המפג"ז וצידדה בהקמתה של מדינה פלסטינית בעלת ריבונות מלאה בגבולות קבע (Ynet, 26/7/05).

⁶ המושג "הודנה" לקוח מהמסורת הערבית-מוסלמית ופירושו הפסקת אש הדדית לזמן קצוב ובתנאים מוסכמים. ביחסי ישראל והפלסטינים עלה המושג כמתווה אפשרי להפסקת אש. עם זאת, קיים חוסר בהירות בנוגע לתנאים לקיומה של הודנה, לתכליתה ולמעמדה.

⁷ לפיצול כזה יש היגיון מבני בשל חולשתן של המערכות הפוליטיות בשני הצדדים. ר' המסמך "מפת הדרכים ועתיד המדינה הפלסטינית בגבולות זמניים".

⁸ לדוגמה, עיקרון הפירוז, לפיו הישות הפלסטינית תהיה מפורזת, הולך ונשחק בשנים האחרונות וביתר שאת לאחר ההתנתקות והשתלטות חמאס על עזה. ר' המסמך "מדינה פלסטינית חמושה".

⁹ המושג 'שדרוג הרש"פ' הוא אחד מקבוצה של מושגים שמתארים את השלבים והרמות השונות בתהליך 'בינוי המדינה הפלסטינית'. מושגים נוספים במסגרת זו הם:

- **מחוות לרש"פ** – פעולות שמטרתן ביסוס וחיזוק הכוחות המתונים בתוך המערכת הפוליטית הפלסטינית, ואשר אין בהן בהכרח משום חיזוק של מוסדות הרש"פ. שחרור אסירים פלסטינים מבתי כלא ישראלים הוא דוגמה למחוות כאלה.

המדינה הפלסטינית בתחומי התכנון והבנייה, השיטור, הביוב, החינוך, התחבורה, המשפט והבריאות. צעדים אלה נועדו בראש ובראשונה לחזק ולמסד את הרש"פ במסגרת ההסכמים הקיימים.

ואולם, גיבוש צעדים אלה לכלל מהלך שמטרתו שדרוג הרש"פ מחייב החלטה של ישראל. זאת משום שכל הפעולות שנעשו בשנים האחרונות הן במסגרת הסכם הביניים. רק ישראל יכולה להחליט שניתן להעביר לרש"פ כוחות וסמכויות באופן שיטתי מעל ומעבר להסכם הביניים כמחוות א-הסכמיות או בתיאום עם המדינות התורמות. לדוגמה, בהקשר זה, ישראל יכולה להסיר את התנגדותה להנפקת מטבע פלסטיני, לבניית מערכת מכס פלסטינית, לכינון שגרירויות לרש"פ ברמאללה, מינוי נציגויות של הרש"פ בחו"ל, לחברות של הרש"פ בארגונים בינ"ל ועוד. (על כך בהרחבה ר' המסמך ['שדרוג הרשות הפלסטינית למעמד של מדינה בגבולות זמניים'](#)).

שדרוג הרש"פ	הסכם על מפג"ז תחילה (שיבה למפת הדרכים)	גישת החבילה סופיות הסכסוך והתביעות המשך אוסלו ואנאפוליס	המתווה של התהליך המדיני / איך מגיעים למצב הקבע
גישה זו מציעה מתווה חדש להגעה למצב הקבע ולמימוש עיקרון שתי המדינות שמותאם למציאות המדינית הנוכחית. המתווה: כינון מדינה פלסטינית בגדה דה-פקטו ודה-יורה על בסיס העברה מתואמת ושיטתית של כוחות וסמכויות ואף שטח מישראל לרש"פ בגדה. ברגע מסוים, הרש"פ בגדה תהפוך למדינה על יסוד הכרה ישראלית ובין-לאומית בה ככזו. מצב הקבע יתגבש על יסוד מו"מ ישיר בין ישראל לבין המדינה הפלסטינית בסוגיות התלויות ועומדות ביניהן (כלכלה, ביטחון, מים וכיו"ב) בעוד שישראל ואש"ף ימשיכו לדון בסוגיות שנוגעות לכלל העם הפלסטיני (כגון פליטים).	גישה זו מבוססת על מתווה מפת הדרכים למימוש עיקרון שתי המדינות והגעה למצב הקבע. מביאים להקמתה של מפג"ז על יסוד מו"מ עם אש"ף (קרני מו"מ זה חייב להתייחס לעזה). מצב הקבע יתגבש על יסוד מו"מ ישיר בין ישראל לבין המדינה הפלסטינית בסוגיות התלויות ועומדות ביניהן כמו כלכלה, ביטחון, מים. בעוד שישראל ואש"ף ימשיכו לדון בסוגיות שנוגעות לכלל העם הפלסטיני (כגון פליטים).	גישה זו למימוש עיקרון שתי המדינות ולהגעה למצב הקבע אומצה בתהליך אוסלו ובתהליך אנאפוליס. לפיה, יש לגבש הסכם קבע כולל שמיישב את כלל הסוגיות התלויות ועומדות ויוצר אופק מדיני שהוא בסיס לכינון המדינה הפלסטינית ולסיום ה'כיבוש'.	המתווה של התהליך המדיני / איך מגיעים למצב הקבע
רק באמצעות 'הנחתה' של ארה"ב. בנוסף, האופק המדיני נוצר באמצעות ההתקדמות המתמדת למימוש עיקרון שתי המדינות.	ניתן ליצור את האופק המדיני בהסכם או באמצעות 'הנחתה' של ארה"ב. בנוסף, האופק המדיני יכול להיווצר באמצעות הסכמה על התהליך.	הסכם בין שני הצדדים. הסדר הקבע הוא האופק המדיני.	איך יוצרים אופק מדיני?
סוגיות אלה ייפתרו במשך הזמן בעיקר על יסוד מערכת היחסים בין שתי המדינות. סוגיית הפליטים תדולל אל תוך המדינה הפלסטינית.	סוגיות אלה ייפתרו במשך הזמן בעיקר על יסוד מערכת היחסים בין שתי המדינות. סוגיית הפליטים תדולל אל תוך המדינה הפלסטינית.	יש ליישב את כל הסוגיות הנ"ל בחבילה אחת ובפירוט במסגרת הסדר הקבע.	הסוגיות ההיסטוריות (ירושלים, פליטים או גבולות)
אין צורך לפתור את המשבר בצורה חוקתית או פוליטית.	גם גישה זו אפשרית רק לאחר פתרון המשבר החוקתי כדי	יישום גישת החבילה אפשרי רק לאחר פתרון המשבר	איך מתמודדים

• **חיזוק/מיסוד הרש"פ** – פעולות שמטרתן חיזוק כוחותיה וסמכויותיה של הרש"פ מבלי לפרוץ את ההגבלות על מעמדה המדיני של הרש"פ, כפי שנוסחו בהסכמים הקיימים בין ישראל לאש"ף. פעולות הקהילה הבין-לאומית בשנה האחרונה (ציר בלייר-פיאד) נערכו תחת היגיון זה.

שדרוג הרש"פ	הסכם על מפג"ז תחילה (שיבה למפת הדרכים)	גישת החבילה סופיות הסכסוך והתביעות המשך אוסלו ואנאפוליס	
ניתן להתמקד ביצירת התנאים החוקתיים הזמניים שיאפשרו מהלכים מדיניים בגדה.	שניתן יהיה לאשרר את ההסכם וליישמו. פתרון כזה כרוך בשילוב חמאס ברש"פ על כל המשתמע מכך. גם כאן, לחילופין, ניתן לנסות ולוותר על אשרור ההסכם (ספק אם הדבר אפשרי בישראל).	החוקתי. לכן, יישום כזה כרוך בשילוב חמאס ברש"פ על כל המשתמע מכך. לחילופין, ניתן לנסות ולוותר על אשרור ההסכם (ספק אם הדבר אפשרי בישראל).	עם המשבר החוקתי הפלסטיני
ישראל יכולה לנהל מדיניות נפרדת בין עזה לגדה ואף לבסס את הפיצול בין שתי הישויות.	העיקרון שעזה והגדה הן יחידה טריטוריאלית אחת יהיה עיקרון יסוד של המו"מ וההסכם. המציאות שונה לחלוטין. לכן, לא ברור כיצד ייושם עיקרון זה במציאות הנוכחית של הפיצול בין עזה לגדה.	העיקרון שעזה והגדה הן יחידה טריטוריאלית אחת יהיה עיקרון יסוד של המו"מ וההסכם. המציאות שונה לחלוטין. לכן, לא ברור כיצד ייושם עיקרון זה במציאות הנוכחית של הפיצול בין עזה לגדה.	מה הקשר בין עזה לגדה?
מדיניות ישראל בעזה מקרינה על הגדה. ולהיפך. מדיניות ישראלית אגרסיבית בעזה עלולה לערער את היציבות בגדה. פיתוח הגדה עלול להקרין אל שלטון חמאס בעזה. אם אין כוונה לאשרר את ההסכם, אין צורך בפתרון למשבר החוקתי. אין צורך לאשרר את המהלך הזה ולכן מרחב האפשרויות רב יותר. חמאס עשוי לתמוך בכינון מפג"ז כסוג של הודנה.	מדיניות ישראל בעזה מקרינה על הגדה. ולהיפך. מדיניות ישראלית אגרסיבית בעזה עלולה לערער את היציבות בגדה. פיתוח הגדה עלול להקרין אל שלטון חמאס בעזה. אם אין כוונה לאשרר את ההסכם, אין צורך בפתרון למשבר החוקתי. אם יש כוונה לאשרר את ההסכם, יש לבחור בין (1) כיבוש עזה והעברת השטח לידי הישות הפלסטינית; (2) ממשלת אחדות לאומית פלסטינית. חמאס עשוי לתמוך בכינון מפג"ז כסוג של הודנה.	מדיניות ישראל בעזה מקרינה על הגדה, ולהיפך. מדיניות ישראלית אגרסיבית בעזה עלולה לערער את היציבות בגדה. פיתוח הגדה עלול להקרין אל שלטון חמאס בעזה. אם אין כוונה לאשרר את ההסכם, אין צורך בפתרון למשבר החוקתי. אם יש כוונה לאשרר את ההסכם, יש לבחור בין (1) כיבוש עזה והעברת השטח לידי הישות הפלסטינית; (2) ממשלת אחדות לאומית פלסטינית. חמאס לא יתמוך וככל הנראה גם לא יקבל הסדר קבע שמעגן סופיות סכסוך ותביעות.	איך מתמודדים עם חמאס
ישראל והפלסטינים פורצים את הסדר הביניים ומשדרגים את הרש"פ גם ללא הסכם חלופי.	הסדר הביניים בתוקף עד שיוחלף על ידי ההסדר החדש שמביא לכינונה של מפג"ז.	הסכם הביניים בתוקף עד שיוחלף בהסדר קבע.	מה מעמד הסכם הביניים
ניתן לקדם הסדרים כלכליים משמעותיים על יסוד הבנות בין הרש"פ בגדה לבין ישראל גם ללא הסכמים.	מעבר לפתיחת מעברים והסרת מחסומים, כל הסדר כלכלי משמעותי יהיה חלק מההסכם על כינונה של מפג"ז ולכן יתעכב עד להשלמתו.	מעבר לפתיחת מעברים והסרת מחסומים, כל הסדר כלכלי משמעותי יהיה חלק מהסדר הקבע הכולל ולכן יתעכב עד להשלמתו.	כיצד מקדמים את השלום הכלכלי
ישראל תאלץ להקפיא בניית מאחזים והרחבת התנחלויות ואולי אף תאלץ לפרק חלק מהן במהלכים חד-צדדיים כדי לאפשר את כינון המפג"ז בגדה.	פירוק מאחזים והתנחלויות יידחה, בפועל, עד ליישום ההסכם על כינונה של מפג"ז.	פירוק מאחזים והתנחלויות יידחה, בפועל, עד ליישום הסדר הקבע.	מאחזים והתנחלויות
שדרוג הרש"פ יתבצע על יסוד	הסכם הקבע ייחתם בין ישראל	הסכם הקבע ייחתם בין ישראל	מעורבות

שדרוג הרש"פ	הסכם על מפג"ז תחילה (שיבה למפת הדרכים)	גישת החבילה סופיות הסכסוך והתביעות המשך אוסלו ואנאפוליס	
הידברות ותיאום בין הרש"פ לבין ישראל. מעורבות הקהילה הבין-לאומית חיונית ליישום ההסכם.	לאש"ף. מעורבות הקהילה הבין-לאומית חיונית ליישום ההסכם.	לאש"ף. מעורבות הקהילה הבין-לאומית חיונית ליישום ההסכם.	בין-לאומית (ארה"ב, קוורטט, מצרים וירדן)

החשבר החוקתי הפלסטיני: להינע חרגע של אחת

27. **המשבר החוקתי הפלסטיני הוא נקודת המפתח לעיצוב התהליך המדיני** – כאמור, זהו משבר אידיאולוגי, חוקתי ופוליטי שלובה בשפיכות דמים, ומבוסס על הפיצול הפיזי, הפוליטי והשלטוני בין עזה לגדה.

חוסר היכולת של הפלסטינים להתנהל דרך מסגרת מדינית אחת מוסכמת הוא אחד המכשולים המרכזיים העומדים בפני כל תהליך מדיני. בעוד שבעבר המערכת החוקתית והפוליטית הפלסטינית הייתה יציבה וניתן היה להניח שהסכם שייחתם גם יאושרר ויישם במידה כזו או אחרת, הרי שכיום המערכת החוקתית הפלסטינית במשבר היסטורי ולכן ספק רב אם הסכם שייחתם אכן יאושרר. זאת ועוד, הפיצול בין עזה לגדה מונע יישום של הסכם כזה והפערים בין פת"ח לחמאס נראים בלתי ניתנים לגישור.

28. **להינע מרגע של מבחן למערכת החוקתית הפלסטינית ברגע של משבר – כל עוד המשבר החוקתי הפלסטיני לא מקבל מענה, אין בסיס לתהליך מדיני שכרוך בהשגת הסכם ואשרורו.** אנו רואים בו מכשול בלתי עביר ליישום או אשרור של הסכם קבע או כל הסכם מדיני משמעותי.

רגע של מבחן הוא מצב שבו המועצה הלאומית הפלסטינית נדרשת לאשרר הסכם עם ישראל. לנוכח המשבר, קיימת הסתברות גבוהה שתהליך האשרור – משאל עם או הצבעה במועצה הלאומית הפלסטינית של אש"ף – לא יתבצע או שתוצאותיו תהיינה שנויות במחלוקת שעלולה לגלוש עד כדי חוסר יציבות פוליטית ואף ערעור על סמכותה של הרש"פ בהפגנות המוניות.

לפיכך, המדיניות הישראלית צריכה להתבסס על שני נדבכים:

א. **התמודדות עם משבר הייצוג הפלסטיני עד שתהיה חפיפה בין כוחות לסמכויות** – זאת ועוד, ישראל חייבת לחתור לחפיפה מלאה בין כוחות וסמכויות בצד הפלסטיני משום שהמצב הקיים לא מאפשר התקדמות מדינית. כאמור, בהקשר זה שתי האפשרויות היא הסכמה בשתיקה להקמתה של ממשלת אחדות לאומית פלסטינית או עידוד יצירת ישות מדינית זמנית נפרדת בגדה המערבית איתה ניתן יהיה להגיע להסכמים אודות תושביה.

ב. **חיזוק הרש"פ ושדרוגה (כנ"ל)** – כל סדר יום מדיני, הסכמי ואפילו חד-צדדי, מחייב את קיומה של רש"פ מתפקדת המספקת את השירותים הבסיסיים לאוכלוסייתה ומסוגלת להשליט מרות. מאמצי הקהילה הבין-לאומית ברוח זו השיאו פירות יפים בשנים האחרונות.

29. **חסרונו הגדול של תהליך אנאפוליס הוא ההתעלמות ממכשול זה.** תהליך אנאפוליס – שכלל מסלול מרכזי של מו"מ על הסכם קבע במקביל למאמץ בין-לאומי להנחת התשתית להקמת מדינה פלסטינית – היה מוביל בסופו של דבר את ישראל והפלסטינים לרגע של מבחן בנוגע לעיקרון שתי המדינות בעת המשבר החוקתי הפלסטיני. מכאן שדווקא הניסיון של הממשלה הקודמת לעגן את עיקרון שתי המדינות עלול היה להביא לקריסתו, להתמוטטות הרש"פ בגדה ואף להשתלטות חמאס על הגדה (על כך ר' בהרחבה במסמך ['היום שאחרי ועידת אנאפוליס: יש להיערך לתרחיש של כישלון'](#))

האסטרטגיה המומלצת: שדרוג הרש"פ בגדה למדינה על יסוד מתווה חפת הדרכים

30. לאור הניתוח הנ"ל, המסקנה של מכון ראות היא שהאסטרטגיה המדינית של ישראל בתהליך המדיני עם הפלסטינים צריכה להתבסס על שדרוג הרש"פ בגדה לקראת הפיכתה למדינה על יסוד המתווה של מפת הדרכים על יסוד העקרונות הבאים:
- מחויבות לעיקרון של שתי מדינות לשני עמים: ישראל היא מדינה יהודית והמדינה הפלסטינית היא מדינה ערבית;
 - מחויבות להסכמים הקיימים – כולל הסכמי קמפ-דיוויד 1979, תהליך מדריד, הסכמי אוסלו ומפת הדרכים – שמעגנים תהליך שאמור להביא לסיום השליטה הישראלית באוכלוסייה הפלסטינית תוך מתן מענה לצורכי הביטחון של ישראל;
 - המשך בינוי הכוחות והיכולות של הרש"פ בגדה, מעל ומעבר לאלו שנקבעו בהסכם הביניים, בדגש על פיתוח כלכלי ואזרחי;
 - המתווה המדיני להגעה למצב הקבע הוא מפת הדרכים. כשיבשילו התנאים, תהפוך הרש"פ תהפוך למדינה באמצעות הסכם או על יסוד הכרה ישראלית ואמריקנית;
 - ישראל תאפשר ליו"ר הרש"פ לערוך שינויים חוקתיים בגדה שיאפשרו יצירת מבנה חוקתי זמני (כולל שיטת בחירות, פרלמנט וממשלה);
 - ישראל תקפיא בניית מאחזים והרחבת התנחלויות עד לדיון על גבולות הקבע;
 - אם נדרש אופק מדיני, ארה"ב תספק אותו (בדומה לרעיונות קלינטון, נאום גן הורדים של בוש או היוזמה הערבית לשלום). בעת הנוכחית ועד לפתרון המשבר החוקתי הפלסטיני יש להימנע מהסדר קבע או הסדר ביניים שיעמיד את המערכת הפלסטינית במבחן שהיא עלולה להיכשל בו;
 - מצב הקבע יתגבש באמצעות מספר הסכמים בין ישראל לבין המדינה הפלסטינית בסוגיות התלויות ועומדות ביניהן כמו כלכלה, ביטחון, מים;
 - סוגיית הפליטים תיפתר במסגרת המדינה הפלסטינית; ישראל ואש"ף ידונו בסוגיות שנוגעות לכלל העם הפלסטיני, אם תיוותרנה סוגיות כאלה.

סוף.