

# תרחישים בזירה הישראלית-פלסטינית האתגרים האסטרטגיים והמענים האפשריים

עורכים: אודי דקל וקובי מיכאל





# **תרחישים בזירה הישראלית-פלסטינית**

## **האתגרים האסטרטגיים והמענים האפשריים**

עורכים: אודי דקל וקובי מיכאל

## 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.

# תרחישים בזירה הישראלית-פלסטינית האתגרים האסטרטגיים והמענים האפשריים

עורכים: אודי דקל וקובי מיכאל

---

יוני 2018

מזכר 176

---

**iNSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי  
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



אוניברסיטת תל אביב  
UNIVERSITY

---

# Scenarios in the Israeli-Palestinian Arena: Strategic Challenges and Possible Responses

Udi Dekel and Kobi Michael, Editors

## 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](mailto:info@inss.org.il)

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

ISBN: 978-965-92670-0-2

כל הזכויות שמורות © יוני 2018

עורך עברית: אריה אידן

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: מחנה הפליטים קלנדיה, 6 במאי 2004.

הצילום: מנחם כהנא, AFP

# תקציר מנהלים

---

במסמך זה מוצגים תוצרי מחקר שבוצע במכון למחקרי ביטחון לאומי במטרה לבחון את האיומים והאתגרים הביטחוניים והאסטרטגיים הניצבים בפני ישראל, בהתייחס לשורה של תרחישים אפשריים בזירת הסכסוך הישראלית-הפלסטינית. המחקר התמקד בהצגת מאפייני המענה הישראלי האפשרי לאתגרים ולאיומים הגלומים בכל תרחיש, תוך התחשבות במגבלות המענה ובמשמעויות.

המחקר נוהל על ידי צוות חוקרים בכירים של המכון, שנעזר במומחים חיצוניים לצורך בקרת הממצאים. בנוסף הוצגו חלק ממצאי המחקר ומהתובנות שעלו במהלך הדיונים והכתיבה בפני נושאי תפקידים ישראלים ופלסטינים, המעורבים בעשייה הביטחונית-מדינית, ובפני גורמים ישראלים ופלסטינים לא-רשמיים, שהיו מעורבים בתהליך המדיני בעבר ובקיאים בו גם כיום. כל זאת כדי לקבל משוב ולתקף את תהליכי העבודה והסקת המסקנות.

הפרויקט התמקד בזיהוי האיומים הביטחוניים והמענים, בניתוחם ובהצגת המשמעויות, בשישה תרחישים שונים בזירה הפלסטינית. אפשרות קידומם של תהליכים או הסדרים מדיניים לא נבחנה, אלא נותחו התרחישים בלבד, כשהיתכנותם, יציבותם והשלכותיהם נבחנו ביחס למצבי יסוד שונים בזירה הפלסטינית, בזירה האזורית ובזירה הבינלאומית.

צוות המחקר היה ער לדינמיקה שבין כול אחד מששת התרחישים ומצבי היסוד וכן לזיקות ההדדיות המורכבות ביניהם, וכך גם לגבי היתכנותם של התרחישים ולגבי מצבי יסוד אפשריים נוספים. לא ניתן היה להקיף את כולם ולנתח כל התפתחות אפשרית. עם זאת, התרחישים שנבחנו משקפים מנעד רחב ביותר של אפשרויות, בלי להטיל עומס יתר על הקורא ועל מקבלי החלטות. המחקר מתקף חלק מתובנות שהובאו בחשבון טרם המחקר, מחליש או מפריך תובנות אחרות ומסייע בפיתוח תובנות חדשות, העשויות להיות בעלות ערך לקבלת החלטות ביחס לעתיד.

מצבי היסוד של הרשות הפלסטינית, שלאורם נבחנו התרחישים – רשות מתפקדת ומשתפת פעולה עם ישראל, רשות עוינת כלפי ישראל, רשות כושלת ולא מתפקדת – עשויים להתפתח מתוך תהליכים פנימיים בזירה הפלסטינית, בתגובה למערכת היחסים שבינה לבין ישראל, כמו גם בהשפעת תהליכים אזוריים. בתנאים מסוימים ייתכן מצב

יסוד נוסף, שבמסגרתו תהיה רצועת עזה ישות עצמאית, נפרדת מהגדה המערבית ומהרשות הפלסטינית. מצב יסוד זה לא נכלל בניתוחי הרגישות של התרחישים. בכל הנוגע לעזה המכון פרסם בינואר 2018 ספר העוסק באתגר המשבר ברצועה והדרכים להתמודד איתו (**משבר רצועת עזה – מענה לאתגר**, עורכים: ענת קורץ, אודי דקל, בנדטה ברטי, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, 2018).

תרחיש שתי מדינות לשני עמים – מותנה בסיוע של מדינות ערב הפרגמטיות לרשות הפלסטינית לתפקד באפקטיביות, והיכולת של ישראל להשתלב במרחב המזרח התיכון תוך שילובן של מצרים, ירדן ואולי מדינות ערביות נוספות בהסדרי הביטחון, וכן בחיזוק שיתוף הפעולה עם הישות (רשות או מדינה) הפלסטינית והקפדה על מימוש התחייבויותיה הביטחוניות. ניתן ליישם מציאות שתי מדינות תחילה בגדה המערבית, כאשר היישום בעזה יותנה בשינוי התנאים והשליטה שם.

צעדי היפרדות מתואמים או עצמאיים – יאפשרו שמירה על אינטרסים חיוניים של ישראל במציאות של מבוי סתום בתהליך המדיני וכן ישללו את אפשרות הווטו של הפלסטינים על עצם קיומו או המשכו של התהליך המדיני ואת האפשרות להתדרדרות למצב של מדינה אחת, שתפגע באינטרסים ישראלים חיוניים. צעדי היפרדות ישראלים יאפשרו חזרה למשא ומתן לפתרון שתי מדינות, אך מאידך גיסא, יש בהם סיכונים, כי הם עשויים לפגוע במעמדה של הרשות הפלסטינית, משום שהיא עשויה לפרש אותם כמיועדים להמשך הכיבוש בדרכים אחרות. תרחיש זה יוכל לשמש כשלב מעבר לקראת הסדר לפתרון שתי מדינות וכך יש למסגרו, תוך הדגשת העקרונות להסדר קבע. סיכויי הצלחת התרחיש יגברו אם הרשות הפלסטינית תהיה יציבה ומתפקדת. במצב זה, חשוב לשמר את הבידול בין רצועת עזה לגדה המערבית כדי לא לחזק את חמאס ולאפשר לו להשתלט על הגדה המערבית, אלא במקרה של פיוס אמת בין הצדדים, שיוביל לחזרת הרשות הפלסטינית לשליטה מלאה ברצועת עזה ולפירוק המנגנון הצבאי של החמאס או הכפפתו/הכללתו במנגנוני הביטחון של הרשות, תחת אחריותה המלאה. תרחיש סיפוח בהיקף רחב – בסבירות גבוהה מאד יגרום לרשות פלסטינית עוינת או מתפרקת מרצון, לדומיננטיות גוברת של חמאס ואף לחיזוק גורמי הסלפיה-ג'האדיה בזירה הפלסטינית, וכן יהווה סיכון לשלטון גורמים מתונים יחסית כמו פת"ח בזירה הפלסטינית. תרחיש סיפוח, בפרט ככל שיהיה נרחב יותר, משמעותו תהיה גלישה הדרגתית למציאות של מדינה אחת וסיכול האפשרות לממש את רעיון שתי המדינות לשני עמים.

בסיכומו של דבר, כל התרחישים מתכנסים לשני מצבי סיום אפשריים – שתי מדינות (ריבונות פלסטינית מלאה, או ריבונות פלסטינית מוגבלת), או מדינה אחת (עם שוויון זכויות לכל אזרחיה, או ללא שוויון זכויות). המשך המצב הקיים, וכן תרחישי



הסיפוח, משמעותם סבירות גבוהה לגלישה למציאות של מדינה אחת – בלי הצהרת כוונות וללא בירור המשמעויות.

בכל התרחישים, להוציא שני התרחישים של מדינה אחת, יהיה לישראל אינטרס חיוני בקיומה של רשות פלסטינית אחראית, יציבה ומתפקדת באפקטיביות, שעמה מתקיים שיתוף פעולה ביטחוני, המבוסס על אינטרסים חופפים נגד הטרור ונגד חמאס. התחזקות המאפיינים המדינתיים של הרשות הפלסטינית נחשבת גורם מרסן בהקשר זה. חשיבות רבה מיוחסת להסכמים בין ישראל למצרים ולירדן, לתמיכתן במתווה הסדרי (גם אם לא הסכם קבע בשלב ראשון), ובמקרה ירדן – גם ליציבות הממלכה. למדינות המזרח התיכון, הפרגמטיות שביניהן, חשיבות ותרומה אפשרית לבידוד הזירה הישראלית-פלסטינית מהשפעות שליליות ולסיוע בבניית ישות פלסטינית מתפקדת. מהלכים הסדריים בין ישראל לפלסטינים, לא בהכרח הסדר קבע, עשויים להרחיב את היחסים בין ישראל לבין מדינות ערביות נוספות מהמחנה הסוני הפרגמטי.

להלן שבע התובנות העיקריות בתחום הביטחוני שנגזרות מהמחקר המוצג במזכר זה:  
א. רוב סוגי האיומים לביטחונה של ישראל קיימים בכל התרחישים, בעוצמות ובתמהילים שונים.

ב. ישראל נדרשת לבנות מגוון יכולות המספקות מענה לתרחישים השונים ולשמר את כשירותן. עם זאת, הפעלת היכולות צריכה להיעשות בתמהיל, בעוצמות ובהיקפים שונים, בכפוף לתרחישים ולמצבי היסוד, לדינמיקה שלהם ולמאפיינים של יחסי הגומלין ביניהם.

ג. אין סיכוי ממשי לשיפור וליציבות במציאות הביטחונית כאשר מצב נכפה על אחד הצדדים, שכן יציבות או שיפור אינם אפשריים בלי התחשבות באינטרסים של הצד השני. לפיכך, לא יהיה די בחתירה למצב סיום מבוקש, אלא חשוב ביותר לסלול את הדרך לשם, שתהא לפחות מקובלת (גם אם בשתיקה בלבד), אם לא מוסכמת על שני הצדדים.

ד. עזיבתו של הנשיא הפלסטיני מחמוד עבאס את הזירה הפוליטית הפלסטינית והחלפתו במנהיג שלא יאמץ את ההתנגדות העקבית של עבאס לשימוש בטרור, ולחילופין, היעדר מנהיגות מוסכמת והתדרדרות למאבקי שליטה, עלולים להוביל את הרשות הפלסטינית לקריסה. כתוצאה מכך תיתכן העצמה ניכרת של האיומים הביטחוניים שבפני ישראל וכן יעלה הסיכוי למענה צבאי ישראלי רחב היקף, עד כדי השתלטות מחודשת על הגדה המערבית.

ה. יש חילופיות (trade off) בין רמת התפקוד של הישות הפלסטינית וגישתה כלפי ישראל (עוינת-התקפית או חיובית-הסכמית) לבין דרגת החופש המבצעי של ישראל בשטחי הישות הפלסטינית לצורך סיכול איומים ביטחוניים.

- ו. חשוב לראות בקיומו של מצב שלום כרכיב בתפיסת הביטחון ובהבטחתו, גם אם לא ניתן לכמת את תרומתו הישירה בהקשר זה.
- ז. רצועת עזה היא בעיה ללא פתרון מושלם, ולכן האזור, ובפרט שליטת חמאס או גורמים קיצוניים אחרים בו, נחשבים כספווילר פוטנציאלי לכל מהלך לקראת ייצוב הזירה והתקדמות להסדר. לשם שיכוך המגמות השליליות ברצועה, נדרש לקדם מאמץ אזורי ובינלאומי לשיפור המצב האזרחי והתשתיתי, (מאמץ המכונה שיקום רצועת עזה).

# תוכן העניינים

---

11	<b>מבוא</b>
13	<b>פרק א': תהליך המחקר ומתודולוגיה</b>
21	<b>פרק ב': תרחישים, האתגר האסטרטגי ומאפייני המענה הישראלי</b>
22	1. המשך המצב המדיני-טריטוריאלי הקיים (ניהול סכסוך)
30	2. שתי מדינות בהסדר
36	3. צעדי היפרדות מדיניים וטריטוריאליים בהסדרי מעבר או עצמאיים
51	4. סיפוח – החלת החוק הישראלי בכל אזור C
57	5. מדינה אחת ללא שוויון זכויות לפלסטינים
60	6. מדינה אחת עם זכויות מלאות לפלסטינים
63	<b>פרק ג': האיומים הביטחוניים והמענה – מיפוי השוואתי</b>
69	<b>סיכום: תובנות מרכזיות</b>



## מבוא

---

מחקר תרחישים בזירה הישראלית – פלסטינית: האתגרים האסטרטגיים והמענים האפשריים נועד לבחון שישה תרחישים אפשריים בזירת הסכסוך הישראלי-פלסטיני במציאות של קיפאון מדיני, קרי היעדר התקדמות בתהליך המדיני לקראת הסדר של שתי מדינות, לצד תרחיש של הסדר שתי מדינות, ואת המשמעויות, האיומים והאתגרים האסטרטגיים הנובעים מתרחישים אלו בעבור ישראל, בניסיון להעריך את ההשפעות האפשריות והאתגרים שמייצר כל אחד מהתרחישים על יישום עתידי של פתרון מדיני בין ישראל והפלסטינים.

**למחקר זה שלוש מטרות כלהלן:** א. מיפוי וניתוח האתגרים האסטרטגיים, הניצבים בפני ישראל בזירת הסכסוך הפלסטינית, בהתייחסות לשישה תרחישים אפשריים המהווים את המפגש בין חלופות לישראל לבין מצבי יסוד אפשריים בזירה הפלסטינית ובזירות האזורית והבינלאומית. ב. בחינת המענים המדיניים-ביטחוניים של ישראל לתרחישים ולהשפעותיהם. ג. הצגת המשמעויות של האתגרים ודרכי ההתמודדות עמם על ההיתכנות למימוש פתרון שתי מדינות.

הפרויקט כלל מספר סדנאות שבמסגרתן גובשה המתודולוגיה המחקרית; נבחרו תרחישים מייצגים לבחינה; מופו האיומים השונים וכן נבחנו מענים ביטחוניים בהתאמה. בנוסף נערכו מספר סימולציות לבחינת השלכות התרחישים. צוות המחקר הציג את תוצאות הניתוח והתובנות לצוות מומחים חיצוניים שכלל גורמים המשרתים במערכת המדינית-ביטחונית, לשם משוב. כן הוצגו תובנות מהמחקר לגורמים בראשות הפלסטינית, לקבלת משוב ולבחינת היתכנות היישום.

צוות הפרויקט כלל את: תא"ל (מיל.) אודי דקל, ד"ר קובי מיכאל, תא"ל (מיל.) אסף אוריון, תא"ל (בדימוס) שלמה ברום, השגריר ד"ר עודד ערן, ד"ר ענת קורץ, מר אלדד שביט; גב' סימה שיין, עו"ד פנינה שרביט-ברוך, עוזרות מחקר – גב' קים לביא וגב' דניאל לוי.



# פרק א': תהליך המחקר ומתודולוגיה

## מתודולוגיה

המחקר התמקד בממד האסטרטגי של הזירה הישראלית-פלסטינית, בדגש על ההיבטים הביטחוני והמדיני. יודגש שלא נותחו הזירה הפוליטית והחברתית בישראל וכן סוגיות ערכיות ואידיאולוגיות קשורות ומשתמעות.

המחקר נשען על ניתוח של שישה תרחישים המבטאים מצב בו נפגשות חלופות לישראל עם שמונה מצבי יסוד, שסווגו לשלוש קטגוריות עיקריות:

א. הזירה הפלסטינית – שלושה מצבי יסוד: ישות (רשות או מדינה) פלסטינית מתפקדת ומשתפת פעולה עם ישראל; ישות פלסטינית מתפקדת ועוינת לישראל; ישות פלסטינית לא מתפקדת.

ב. הזירה האזורית (בדגש על מצרים וירדן) – שני מצבי יסוד: מדינות הנוקטות מדיניות חיובית ומשתפת פעולה עם ישראל; מדינות הנוקטות מדיניות עוינת – מעודדת פעולות תקפניות משטחן נגד ישראל או אדישות להן.

ג. הזירה הבינלאומית – שלושה מצבי יסוד: חיובית ומשתפת פעולה עם ישראל; עוינת; אדישה.

בין מצבי היסוד בשלוש הקטגוריות השונות מתקיימים יחסי גומלין, זיקות והשפעות הדדיות. עם זאת, הנחת עבודה הייתה שמצבי היסוד בזירה האזורית ובזירה הבינלאומית מושפעים ממצבי היסוד בזירה הפלסטינית באופן מובהק יותר מאשר השפעתן של הזירות האזורית והבינלאומית על מצבי היסוד בזירה הפלסטינית.

## התרחישים

שמותיהם נבחרו בהתאם לחלופות לישראל

א. המשך המצב המדיני-טריטוריאלי הקיים (סטאטוס-קוו / ניהול הסכסוך).

ב. הסדר הקבע על בסיס שתי מדינות.

ג. מהלך ישראלי מתואם או עצמאי להיפרדות מדינית וטריטוריאלית מהפלסטינים.

ד. סיפוח גושי ההתיישבות ושטחי C.

ה. מדינה אחת – עם זכויות מלאות לפלסטינים.

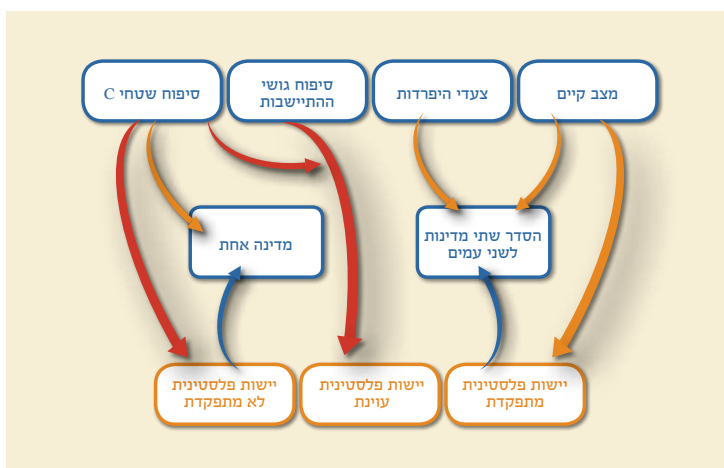
ו. מדינה אחת – עם זכויות מוגבלות/חלקיות לפלסטינים.

למעשה קיים תרחיש שביעי והוא השתלטות צבאית ישראלית מחדש על שטחי הגדה המערבית. החלטנו להתייחס אליו כתוצאה של התפתחויות של חלק מהתרחישים.

**ניתוח התרחישים – רגישות למצבי היסוד, השפעות הדדיות ודינאמיות**  
 ניתוח התרחישים התבצע בשתי רמות: השפעת מצבי היסוד על החלופות לישראל; השפעת החלופות על מצבי היסוד. בנוסף, ניתוח הרגישות התחשב בדינמיות הקיימת במציאות בזירת הסכסוך, וכן במעברים האפשריים ממצב יסוד אחד לאחר ומתרחיש אחד למשנהו.



תרשים 1: הדינמיות ומעברים בין מצבי יסוד בזירה הפלסטינית



תרשים 2: מעברים אפשריים בין תרחישים וזיקות בין התרחישים לבין מצבי היסוד של הישות הפלסטינית



**כול תרחיש כולל:** (1) מאפיינים; (2) היתכנות; (3) ניתוח רגישות בהתייחס לשלושה מצבי יסוד של הישות הפלסטינית (חיובית ומתפקדת, עוינת, לא מתפקדת); (4) ניתוח רגישות בהתייחס לשני מצבי היסוד של הזירה האזורית (חיובית או עוינת); (5) ניתוח רגישות בהתייחס לשלושה מצבי יסוד של הזירה הבינלאומית (חיובית, עוינת, אדישה). נושא רצועת עזה עלה כסוגיה בעלת משמעות קריטית בכל אחד מהתרחישים, למרות שהמחקר התמקד בגדה המערבית. המצב בעזה מהווה ספויילר פוטנציאלי לכל אופציה של התקדמות בהסדרים המדיניים בין ישראל לאש"ף ולרשות הפלסטינית. התרחישים מבטאים את יחסי הגומלין בין החלופות לישראל לבין מצבי היסוד בזירות הפלסטינית, האזורית והבינלאומית. המצבים נובעים מדינמיקה והתפתחויות אפשריות בתנאי הזירה הפלסטינית וממהלכי ישראל.

הניתוח התייחס למצבי היסוד כאל מציאות נתונה, ההנחה הייתה שלמדיניות הישראלית תהיה השפעה (מגוונת) על מצבי היסוד, אך הוערך כי למתרחש בזירה הפלסטינית עצמה תהיה השפעה משמעותית יותר על התפתחותם של מצבים אלה. גם מדיניותן של מדינות ערביות מובילות ומידת הקשב של הזירה הבינלאומית להלך הרוח בזירה זו ישפיעו על מצבי היסוד.

מסיבה זו נותחו מגמות בזירה הפנים-פלסטינית ונבחנו השפעותיהן האפשריות. שינוי במצב יסוד של הרשות הפלסטינית, מרשות מתפקדת ומשתפת פעולה עם ישראל למצב של רשות עוינת או רשות לא מתפקדת, אפשר שיהיה תוצאה של מגוון רחב של סיבות פנימיות (נשללקן, כאמור, עשוי להיות מושפע גם ממדיניות ישראלית ומהתפתחויות אזוריות). עם זאת, מספר תהליכים מרכזיים אפשריים יוכלו להסיט את הרשות ממצב של תפקוד ושיתוף פעולה סבירים לירידה ניכרת ברמת התפקוד ולאימוץ מאפייני עוינות לישראל: התפתחות תהליך של מחאה עממית נגד הנהגת הרשות; מאבק ירושה ביום שאחרי מחמוד עבאס כנשיא הרשות; כישלון תהליך הפיוס בין פת"ח לחמאס, העמקת הפיצול בין רצועת עזה לגדה המערבית, התחזקות החמאס והצלחתו במאבק נגד הפת"ח והרשות; בחירות ברשות ועליית חמאס או גורם אחר, עוין לישראל, לשלטון בזירה הפלסטינית.

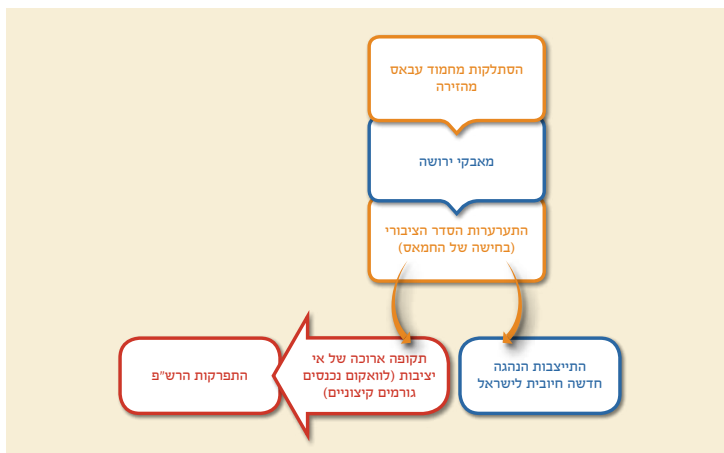
**מחאה עממית נגד הנהגת הרשות (סבירות בינונית)** – אובדן תמיכה של הציבור בהנהגה ושחיקה משמעותית בלגיטימציה שלה כבר קיימת, אם כי אין מדובר בתנאים הכרחיים; התדרדרות במצב הכלכלי; אובדן שליטה של הרשות – אזרחית וביטחוני; עלייה בהיקף הפעילות החתרנית של ארגוני אופוזיציה ובעיקר חמאס; שחיקה במוטיבציה של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים ופגיעה בתיאום הביטחוני עם ישראל או הפסקתו; התערבות גוברת מצד גורמים הרואים עצמם כמועמדים להחליף את ההנהגה הנוכחית (כדוגמת התנזים, בעלי תפקידים בכירים במנגנוני הביטחון או גורמים פלסטינים אחרים, חיצוניים למערכת הפלסטינית הקיימת); התגברות החיכוך בין כוחות הביטחון

הישראלים לגורמים פלסטינים; מספר הולך וגדל של נפגעים פלסטינים כתוצאה ממחומות פנימיות ומחיוך עם כוחות הביטחון הישראלים על רקע הסלמה במציאות הביטחונית.



תרשים 3: התפתחות מצבי יסוד בזירה הפלסטינית כתוצאה מתנאי הזירה

**מאבק ירושה (סבירות גבוהה)** – תרחיש זה עלול להתפתח עקב נבצרות או מות מחמוד עבאס, או החלטה שלו לפרוש; כשל נוסף בתהליך המדיני – אם המשא ומתן יחודש, אולי במטרה לקדם הסדר קבע (אולי בעקבות יוזמה אמריקאית לקדם את "הדיל האולטימטיבי"); כשל נוסף בתהליך המדיני, שמשמעותו תהיה סיום דרכו המדינית של עבאס; מאמץ לבסס לגיטימציה להנהגת הרשות באמצעות הקשחת הקו נגד ישראל; התערעות הסדר הציבורי (על ידי חמאס); אירועים אלימים (חומרה – נגזרת ממספר נפגעים); התערעות השליטה של הרשות בכוחות הביטחון, שיצטרפו לאופוזיציה וייטלו חלק באלימות; מכאן – התגבשות הנהגה חילופית, חיובית או עוינת; או היעדר יציבות ממושך, מצב של וואקום אליו ייכנסו גורמים קיצוניים, דוגמת חמאס, והתפרקות הרשות.



תרשים 4: התפתחות מאבק הירושה

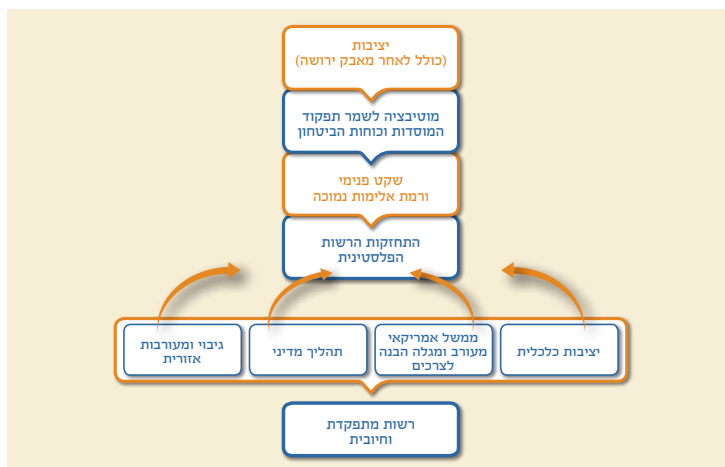
**כישלון תהליך הפיוס בין פת"ח לחמאס (סבירות גבוהה) – עקב אי-מימוש של הסכמות שנחתמו ביניהם בקהיר ב־12 באוקטובר 2017;** התמהמהות מצד הנשיא עבאס לבטל את הסנקציות שהוטלו על הרצועה על ידי הרשות, קושי של הרשות להבטיח את המשך העסקתם של עשרות אלפי פקידי חמאס ברצועת עזה ואי-הסכמות בין חמאס לפת"ח לגבי עריכת בחירות כלליות לפרלמנט ולנשיאות. גורמי מתח נוספים בין הארגונים הם אי-הסכמה לגבי ייצוג חמאס במוסדות אש"ף וסירוב חמאס להתפרק מנשקו ולהעביר את הסמכויות הביטחוניות ברצועת עזה לרשות הפלסטינית. מוערך שחמאס מבקש לנצל את תהליך הפיוס לבניית הלגיטימציה להשתלטות על המערכת הפלסטינית, בעוד פת"ח והנהגת הרשות דבקים בשליטתם המוסדית ונחויים להגן על בסיסי הכוח וההשפעה שלהם.



תרשים 5: כישלון תהליך הפיוס

**בחירות ברשות (סבירות נמוכה) –** המאפיינים המרכזיים שיובילו להתפתחות זו: הצלחת הסכם הפיוס בין פת"ח לחמאס; החלטה של עבאס או מנהיג אחר לקיים בחירות לאור הקיפאון המדיני, או כדי להעמיד לבחירת הציבור הפלסטיני דרך מדינית אלטרנטיבית; במסגרת הבחירות, חמאס או גורם עוין אחר יזכה לרוב בפרלמנט. אם כך יקרה, תיווצר אי-יציבות פנימית – פת"ח צפוי להתנגד; ייתכנו צעדי תגובה ישראליים לאור העלייה באלימות נגד ישראל כתוצאה מהמשבר בזירה הפלסטינית, והם בתורם יגבירו מוטיבציה פלסטינית לאלימות ויתחולל סבב הסלמה.

**התבססות רשות מתפקדת וחיובית –** המאפיינים המרכזיים שיובילו לכך: הנהגה יציבה ואחראית (גם לאחר מאבק ירושה); תפקוד סביר של מוסדות הרשות ושל כוחות הביטחון, שיהיה אפקטיבי נגד טרור ובהנחלת חוק וסדר; מוטיבציה להמשיך ולהקפיד על רשות אחראית, יציבה ומתפקדת כתוצאה מ: (1) הכלה/נטרול של ניסיונות מצד חמאס לערער את היציבות; (2) יציבות כלכלית (גם בסיוע חיצוני); (3) אינטרסים הישרדותיים ואישיים של רבים בהנהגה הפלסטינית לשמור על הקיים; (4) ממשל אמריקאי, המגלה הבנה לצרכים הפלסטיניים ומעודד תהליך מדיני; (5) תהליך מדיני ותמורות מוכחות לשני הצדדים במהלכו; (6) נכונות של מדינות האזור לקחת חלק בתהליך ולגבות אותו; (7) לגיטימציה ציבורית להנהגה הפלסטינית ולתהליכים שהיא מובילה; (8) רמת אלימות נמוכה.



תרשים 6: התבססות רשות מתפקדת וחיובית

מהתפתחויות בזירה הפלסטינית עשויים לנבוע שני תהליכים נוספים, שסבירות התממשותם נמוכה:

- א. התפרקות יזומה של הרשות עקב היעדר אופק מדיני ולנוכח הצורך להתמודד עם אובדן תשומת הלב האזורית והבינלאומית לנושא הפלסטיני. מצב זה יכול להוביל לאי־שקט ולהגברת האלימות נגד ישראל.
- ב. התנתקות יזומה של הרשות הפלסטינית מרצועת עזה, או התנתקות של הרצועה מהרשות והעמקת הפירוד בין שתי הישויות הפלסטיניות.

### האיומים והמתודולוגיה לניתוחם

האיומים הביטחוניים סווגו לשלוש קטגוריות עיקריות:

- א. טרור מאורגן.
- ב. אלימות מדינתית – מצד הישות הפלסטינית ומצד גורמים מדינתיים חיצוניים.
- ג. מאבק עממי – הפגנות אלימות והתפרעויות.
- עוצמתו וחומרתו של כל איום הוערכה על פי משתנים: היקף האיום – האם האיום ממוקד לאזור מסוים, להקשר מסוים או שמדובר באיום כללי ורחב יותר; תדירות ומידיות; היעד המאויים – ביחס לאתרים אסטרטגיים ומרכזי אוכלוסייה בישראל; וסבירות התממשותם.
- שקללנו את עוצמת האיומים ביחס ליכולת המענה הישראלי. איומים חמורים – אלו שאין מענה ישראלי מספק, לעומת איומים בחומרה בינונית עד נמוכה כאשר המענה הביטחוני מספק (גם אם אינו מלא).
- ניתן להציג את האיומים על פי תנאי הזירה הפלסטינית במטריצה על פי רמת המחויבות של הרשות הפלסטינית (האם היא עוינת את ישראל או משתפת פעולה עם ישראל) וביחס לרמת תפקודה (מתפקדת או כושלת). השילוב של רשות עוינת וכושלת הוא המסוכן ביותר מבחינת ישראל, בעוד רשות מתפקדת וחיובית/משתפת פעולה הוא החיובי יותר מבחינת ישראל.



תרשים 7: עוצמת האיום בתנאי הזירה הפלסטינית

### **המענה לאיומים**

ההתייחסות למענה לאיומים בתרחישים השונים התמקדה באבחנה בין רכיבים ודפוסי פעולה מרכזיים וקבועים במענה הישראלי לבין מענים ייחודיים לאירוע או התפתחות ספציפיים. על אלה נוסף רכיב שיתוף הפעולה הביטחוני בשלושה מעגלים: במעגל הראשון – עם הפלסטינים, במעגל השני – עם המדינות השכנות הגובלות בישראל – מצרים וירדן, ובמעגל השלישי – צדדים שלישיים וגורמים בינלאומיים, אם יהיו מעורבים בסידורי הביטחון, שיוסכמו על הישראלים והפלסטינים במסגרת הסדר מלא או חלקי.

ניתוח המענה לאיומים בתרחישים השונים הביא בחשבון את ההדדיות בין המענה עצמו לבין מצבי היסוד והתרחישים: מענים ישראליים לאיומים עלולים להשפיע על מצבי יסוד/התפקוד של הישות הפלסטינית, ואלו בתורם עלולים להשפיע על התרחישים ועל האפשרות למעבר מתרחיש אחד למשנהו. כך לגבי מצבי יסוד/תפקוד של הישות הפלסטינית, העלולים להשפיע על חומרת איומים ושכיחותם ועל מעבר בין תרחישים, מה שיחייב מענים ישראליים, העלולים מצדם להשפיע על מצבי יסוד ועל התרחישים, וחוזר חלילה.

# פרק ב': תרחישים, האתגר האסטרטגי ומאפייני המענה הישראלי

## שש החלופות שהן הבסיס לתרחישים במסגרת המחקר

1. המשך המצב המדיני-טריטוריאלי הקיים
2. הסדר שתי מדינות לשני עמים
3. מהלכי היפרדות מדינית וטריטוריאלית מהפלסטינים, בהסדרי מעבר או הסדרים עצמאיים
4. סיפוח גושי ההתיישבות וכל שטחי C
5. מדינה אחת עם זכויות שוות לפלסטינים
6. מדינה אחת ללא זכויות שוות לפלסטינים



**תרשים 8: צומת החלטה: בין גלישה למציאות של מדינה אחת, לבין ביצוע מהלכים לכינון מציאות של שתי מדינות**

התרחישים מתייחסים כולם לזירה הפלסטינית בגדה המערבית, שבשליטת הרשות הפלסטינית. רצועת עזה, שבשליטת חמאס, אינה בשליטת הרשות, אינה בשליטה ישראלית ואין כוונה ישראלית להשתלט עליה מחדש, לא נחשבה כחלק אינטגרלי של הרשות. הנחת העבודה היא שהרצועה תמשיך להתקיים כישות סמי-מדינתית עצמאית בשליטת חמאס ונבדלת מהגדה המערבית, הנשלטת על ידי הרשות הפלסטינית.

מצבי היסוד שביחס אליהם נותחו התרחישים – חלקם קיים במציאות הנוכחית ואילו אחרים עשויים להתממש כתוצאה מתהליכים פנימיים בזירה הפלסטינית, ממדיניות ישראל, או כתוצאה מתהליכים אזוריים ובינלאומיים שישפיעו על הזירה הפלסטינית ועל ישראל. חלק מהתרחישים מחזקים או מחלישים מצבי יסוד קיימים וחלקם עלולים לחזק מצבי יסוד בעייתיים יותר, דוגמת ישות פלסטינית עוינת, או לא מתפקדת.

## תרחיש 1: המשך המצב המדיני-טריטוריאלי הקיים (ניהול סכסוך)

### מאפיינים

הנחת המוצא היא אי-קיום משא ומתן, כתוצאה מהיעדר רצון של אחד הצדדים או שניהם. ברקע עשויים להיות היעדר תמריץ לפלסטינים לשוב לשולחן המשא ומתן ודבקותם באסטרטגיית הבינאום (המקבעת בתורה את ההתנגדות הישראלית להתקדמות בתהליך), ו/או העדפה של ממשלת ישראל את הסטאטוס-קוו, על שום הסיכונים הגלומים בראייתה באופציות האחרות. גורמים נוספים אמורים להיות היעדר השפעה בינלאומית משמעותית על המתרחש – חולשה של הקהילה הבינלאומית ואדישות מצדה, וכן גיבוי (שקט או פומבי) של ממשל טראמפ להעדפה הישראלית, בהיעדר יכולת להניע תהליך אזורי, אלטרנטיבי לתהליך הביטורלי הישראלי-פלסטיני. גורמים אלה וכל שילוב ביניהם יקל על הצדדים להישאר ב"מרחב הנוחות" שלהם ולדבוק באסטרטגיית הפעולה שאינה מבקשת לחולל שינוי. דבקות פלסטינית באסטרטגיית הבינאום מעמיקה את חוסר האמון בדרך המדינית, ומנגד, המשך המדיניות הישראלית, הכוללת הגבלות על הפלסטינים לצד המשך בנייה בהתנחלויות, אינה מאפשרת התקדמות מדינית.

במציאות זו, יש להניח כי יגבר הלחץ מצד גורמי כוח במערכת הפלסטינית על נשיא הרשות הפלסטינית וההנהגה הפלסטינית הנאמנה לו, לנקיטת מדיניות לעומתית כלפי ישראל. הגורמים המשפיעים הם מצבה ומעמדה של הרשות הפלסטינית בזירה הבינלאומית, בעיקר לאור מדיניות ממשל טראמפ בארצות הברית; כישלון הניסיון לחולל פריצת דרך בפיוס בזירה הפלסטינית בעקבות הבנות בין פת"ח לחמאס (הסכם קהיר מאוקטובר 2017) בדבר כינון ממשלת הסכמה לאומית והעברת ניהול רצועת עזה לידי הרשות; הקושי של הרשות לשפר את מצבה הכלכלי של האוכלוסייה בגדה המערבית; האשמות חריפות בדבר שחיתות שפשתה בשורותיה; הלגיטימציה הנשחקת של ההנהגה – כל אלה עלולים להתרגם לגילויי מחאה נגד הרשות ובעיקר תביעה לחדול מהתיאום הביטחוני עם ישראל. למעשה, התיאום צומצם על רקע הסלמה



בתקריות אלימות ובהתפרעויות אלימות, בעקבות רצח שני שוטרים ישראלים על הר הבית ביולי 2017, ובהמשך בעקבות ניסיונות הפיוס הפנים פלסטיני, והכרת הנשיא טראמפ בירושלים כבירת ישראל.

מאידך גיסא, להנהגת הרשות הפלסטינית ולראשי המנגנונים השייכים אליה יש מוטיבציה גבוהה להבטיח את המשך קיומה. האלטרנטיבות נתפסות בעייתיות יותר ופחות יציבות. יתר על כן, צפוי שהמערכת הבינלאומית וגם המערכת הערבית תעמודנה לצד הרשות בעת משבר חריף ותמנענה את התפרקותה, גם באמצעות לחץ משמעותי על ישראל, זאת כדי למנוע מצב של כאוס בזירה הפלסטינית ולמנוע שחיקת אופציית פתרון שתי המדינות.

זאת ועוד, יש להניח מוטיבציה ישראלית לשמר את הרשות הפלסטינית ולחזקה, הן בהתייחס למנגנוני הביטחון שלה ולביסוס שיתוף הפעולה אתם והן ביחס לכושרה הכלכלי. מוערך כי ישראל תוסיף לקדם מיזמים כלכליים משותפים עם הרשות, תסייע ותתמוך בפיתוח תשתיות (בדגש על אנרגיה ומים), תשמר את האפשרות להעסיק פועלים פלסטינים בישראל ובהתנחלויות, ואף תשאף להגדיל את מספר היתרי העבודה לפלסטינים. לצד אלו, יש להניח המשך בנייה בהתנחלויות ובמזרח ירושלים, וכן שמירה של ישראל על חופש הפעולה הביטחוני שלה גם בשטחי A. השליטה הישראלית בשטחי C ומשטר הביטחון שתפעיל ישראל בכל השטח ימשיכו להשפיע ולהעיק על שגרת יומם של פלסטינים רבים, אך יש להניח מאמץ ישראלי מתמשך להנמיך את רמת החיכוך באמצעות הקטנת מספר המחסומים (בכפוף למצב הביטחוני) ושיפור תשתיות מעברים בין הגדה המערבית לישראל.

## **היתכנות**

תרחיש המשך המצב הקיים מוערך כבעל היתכנות גבוהה בהשוואה לתרחישים האחרים, כי יש בו מעין מרחב נוחות לשני הצדדים שאינם נדרשים לקבל החלטות כבדות משקל. הירידה בהיתכנות אפשרית אם יחול שינוי משמעותי בתנאי הזירה, מצד אחד הסלמה באירועים שתוביל למערכה ביטחונית, ומצד שני יוזמה אמריקנית שתפעיל על הצדדים לחץ כבד לרכך את תנאיהם לחזרה למשא ומתן, או הנעת יוזמה אזונית, שתישען על שינוי המערך האסטרטגי בזירה הישראלית-פלסטינית ובמרחב האזורי (גם באמצעות נכונות גבוהה של ערב הסעודית לתמוך בתהליך). כך גם במקרה של פיוס בזירה הפלסטינית בין פת"ח לחמאס. גורם שינוי נוסף עשוי להיות שינוי פוליטי בישראל, שיבוא לידי ביטוי בהקמת ממשלה חדשה שתעודד את הפלסטינים לחזור למשא ומתן.

### **השפעת מצבי היסוד בזירה הפלסטינית על התרחיש**

**ישות מתפקדת חיובית** – במציאות של ישות פלסטינית מתפקדת, יש להניח את המשך המציאות הקיימת עם תנודתיות ברמות האלימות, התפרצויות והתפתחות של גלי אלימות – דוגמת הגל שהחל בשלהי 2015. לכוחות הביטחון הישראליים תהיה יכולת להכיל את האירועים ולהמשיך במאמצי הסיכול של תשתיות טרור ומפגעים בודדים. מנגנוני הביטחון הפלסטיניים ימשיכו לפעול במתכונת פעולתם הנוכחית, ולו כדי להבטיח את שרידות הרשות הפלסטינית ולמנוע התפרצות מחאה אלימה והתנגדות חמושה נגדה עצמה. התקדמות בתהליך הפיוס בין פת"ח/הרשות לבין חמאס תחזק את מעמדה של הרשות ועשויה לשפר את תפקודה המוסדי, באופן שיאפשר לישראל מרחבי גמישות גדולים יותר ביחס לסמכויות הרשות הפלסטינית וחופש הפעולה שלה, אפילו בחלק משטחי C. לשם כך על ישראל להימנע מהרחבת ההתנחלויות מחוץ לגושים, וכן לעודד תעסוקה פלסטינית בישראל, לתמוך בכלכלה הפלסטינית ולהוריד את רמת החיכוך היומיומי עם האוכלוסייה.

**ישות עוינת** – משמעותה רשות הפועלת נגד ישראל בזירה הבינלאומית, מעודדת הסתה כלפי ישראל, בעיקר מצד גורמים שאינם מזוהים באופן ישיר עם מנגנוני הרשות, ואינה עושה מאמץ לסיכול אלימות וטרור נגד ישראל. בתנאים אלה, יש להניח עלייה ברמת האלימות והחיכוך בגדה המערבית בין צה"ל לגורמי טרור וקבוצות פלסטיניות חמושות, ופוטנציאל להתלקחות העלולה לצאת משליטה, לפגוע בתפקוד של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים וברמת שיתוף הפעולה הביטחוני (המוגבל ממילא) עם ישראל. בתנאים אלו, הרשות הפלסטינית עלולה לאבד שליטה, וגם אם האלימות לא תופנה גם נגדה ותערער את יציבותה, היא תתקשה להכיל את ההתפרצות ולהשיב את המצב לקדמותו.

**ישות לא מתפקדת** – בנסיבות של רשות לא מתפקדת צפוי שהתפרקות של המערכת הפלסטינית תתבטא בעלייה משמעותית ברמת האלימות והטרור. התפתחות כזו עלולה להוביל לאנרכיה בגדה המערבית. ישראל תצטרך אז לפעול בעומק השטח לצורך פירוק תשתיות הטרור וסיכולו, מה שיוביל לחיכוך גבוה מאוד עם האוכלוסייה המקומית ועם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים ומיליציות חמושות. ככל שיתעצם הטרור והרשות תאבד את יכולתה לרסן את האירועים האלימים והפרות הסדר, תעלה הסבירות להשתלטות צבאית ישראלית על הגדה המערבית ולנוכחות צבאית מוגברת בכל חלקי הגדה לאורך זמן. התפתחות כזו משמעותה תהיה למעשה ביטול, גם אם לא פורמלי, של הסכמי אוסלו, וחזרה למציאות של מאבק אליים במתכונת דומה לאנת'יפאדה השנייה (שפרצה בשנת 2000). במקרה כזה ייתכן מעבר לתרחיש של חידוש השליטה הישראלית על הגדה המערבית ומשם גם מעבר לתרחיש של סיפוח שטחי C או מעבר לכך (בסבירות נמוכה יותר).

### **השפעת המשך תרחיש "המצב הקיים" על מצבי היסוד**

המשך המצב הקיים מחליש את הרשות הפלסטינית ופוגע בתפקודה, ולו בשל שחיקת הלגיטימציה שלה בעיני האוכלוסייה המקומית (מגמה קיימת) וקושי גובר של מנגנוני הביטחון להמשיך ולשמר שיתוף פעולה מקיף ויציב עם כוחות הביטחון הישראליים. בהינתן מבוי סתום מתמשך בתהליך המדיני ובמציאות של ייאוש בקרב האוכלוסייה הפלסטינית, פעילים של מנגנוני הביטחון הפלסטינים, בעיקר ברמות הזוטרות ורמות הביניים, עלולים להתקל בקשיים גוברים והולכים להכיל את הביקורת והתסכול ברחוב הפלסטיני, וזאת לצד שחיקה מתמשכת של האינטרסים הפלסטינים בהמשך שיתוף הפעולה הביטחוני. המשך המצב הקיים עלול אף להוביל את הרשות הפלסטינית להקצין את אסטרטגיית הבינאום עד כדי היעשותה לישות עוינת.

הרשות הפלסטינית עלולה להיקלע למצב של אי־תפקוד עקב משבר חריף כהסתלקות מחמוד עבאס מהזירה; התפרצות של עימותים אלימים חריפים בין מיליציות חמושות של פלגי הפת"ח נגד מנגנוני הביטחון של הרשות; קריסת תהליך הפיוס בין פת"ח לחמאס ומאמץ של חמאס להשתלט על המערכת הפלסטינית – עד כדי עימות אלים עם הרשות; שביתות מקיפות במגזר הציבורי ומהומות במחנות הפליטים עקב מצוקה כלכלית.

### **השפעות מצבי היסוד בזירה האזורית על תרחיש "המצב הקיים"**

קיפאון מדיני נמשך עלול לחשוף את ההנהגות במצרים וירדן ללחץ מתגבר מצד הציבור במדינותיהם, שממילא הוא ביקורתי מאוד כלפי ישראל ועוין אותה. האינטרס המצרי לחזור לעמדת השפעה אזורית ולמצוא תפקיד מוביל בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני מנחה את נשיא מצרים עבד אל־פתח א־סיסי ליזום מהלכים, הבולט בהם הוא תהליך הפיוס בין פת"ח לחמאס, שבמסגרתו גובשו הבנות בין הארגונים בדבר העברת הסמכויות האזרחיות ברצועת עזה לממשלת הסכמה פלסטינית והעברת השליטה במעברי הגבול למנגנוני הביטחון של הרשות. בגיבוי הממשל האמריקני הפעילה קהיר לחץ הן על חמאס והן על מחמוד עבאס לגבש את ההבנות, ואפשר שבהמשך יופעל גם לחץ על ישראל לשנות את הסטאטוס־קוו (מציאות הסגר הביטחוני על רצועת עזה). עם זאת, בשלב זה ובשל אינטרסים אסטרטגיים המשותפים לישראל ולמצרים, לירדן ולישראל, לא צפוי משבר קריטי כתוצאה מהקיפאון המדיני ומצרים וירדן אינן צפויות לעבור למחנה האזורי העוין את ישראל.

**מדינות שכנות מתפקדות וחיוביות** – יחסים תקינים בין ישראל לביןן ישפרו את ההיתכנות להמשך המצב הקיים, תוך הצרתו של מרחב האפשרויות של התעצמות תשתיות טרור פלסטיניות ובעיקר היכולות הצבאיות של חמאס, ולמעשה סיוע לישראל ולרשות הפלסטינית להכיל את האיום ולפעול ביעילות נגדן.

**מדינות שכנות עוינות לישראל** – יאפשרו הברחות אמצעי לחימה, ופעילות גורמי טרור משטחן הריבוני נגד ישראל. יש להניח כי במציאות כזו תגבר ההתנגדות הפלסטינית האלימה בשטחי הגדה המערבית וממנה. במצב זה יתאפשר גם הידוק התיאום ושיתוף הפעולה בין ארגוני טרור ג'האדיסטיים לבין ארגונים פלסטינים, שירחיבו את מרחבי הפעולה והתמרון של תשתיות הטרור הפלסטיניות. בנסיבות אלה עלולה גם להתפתח הסלמה לאורך גבולות ישראל וכך יידרדר התיאום האסטרטגי והביטחוני בין ישראל לשכנותיה.

### **הזיקות בין תרחיש "המצב הקיים" לבין הזירה הבינלאומית**

במציאות של ישות פלסטינית מתפקדת וחיובית יש להניח "אדישות" של הקהילה הבינלאומית למצב, שתבוא לידי ביטוי ברמה נמוכה של פעילות יזומה במטרה לחולל פריצת דרך בתהליך המדיני. הקהילה הבינלאומית תהיה נכונה לסייע לפרויקטים תשתיתיים ולפיתוח כלכלי של הרשות הפלסטינית, לצד סיוע בשיפור התפקוד המדינתי/ממסדי שלה, בכפוף להסכמות בין הצד הישראלי לצד הפלסטיני. הסכמי ביניים בנושאי כלכלה, תשתית ואפילו שינויים מוסכמים במעמד השטחים בגדה המערבית יזכו לתמיכה, בוודאי כשמדובר בהסכמות בין הצדדים שלא נדרשות לאישור פורמלי במוסדות בינלאומיים.

ואולם, במציאות של רשות פלסטינית עוינת, חשוב מה הגורם לרשות עוינת, לדוגמה: מהלכי סיפוח חד-צדדיים של ישראל יביאו לתמיכה בינלאומית ברשות; צפוי גינוי לישראל בגין תגובות "לא פרופורציונליות", אם יינקטו מצדה כמהלכי כוח נגד הרשות; בסבירות גבוהה, יקודמו החלטות עוינות לישראל בפורומים בינלאומיים או תירשם תמיכה בהצעות כאלו, שתועלינה ביוזמה פלסטינית ישירות או באמצעות מדינות תומכות. משוער שבגופים בינלאומיים יועלו אז הצעות החלטה ביקורתיות נגד ישראל והצעות רפות יחסית נגד הרשות הפלסטינית. בנסיבות של תמיכה בלתי מסויגת בישראל מצד הממשל האמריקני, ניתן להעריך כי ייעשו ניסיונות אקטיביים להתערבות ולהעלאת יוזמות מדיניות מצד רוסיה וצרפת בסבירות גבוהה, ובסבירות נמוכה יותר מצד סין ואולי גם מצד יפן.

גם במציאות של רשות פלסטינית לא מתפקדת, יש להניח פעלתנות נמרצת בזירה הבינלאומית בנוגע למצב. פעילות זו תנוע במרחב שבין התייעצויות לבין החלטות לקידום נוכחות בינלאומית בנוגע לשטחי הרשות הפלסטינית, כחיץ בין ישראל לבינה, במטרה לצמצם את מרחב הפעולה העצמאי של ישראל.

## השלכות למצבה האסטרטגי של ישראל

תרחיש המשך המצב הקיים טומן בחובו סיכון של גלישה למציאות של מדינה אחת. לאירועים ולהתרחשויות יש דינמיקה, שאינה תמיד נשלטת ומבוקרת על ידי השחקנים, ולכן השינויים במציאות הקיימת יכולים להתדרדר להסלמה לא רצויה, הן מבחינת ישראל והן מבחינת הפלסטינים. למשטר הטריטוריאלי הנוכחי פוטנציאל לחיכוך גבוה עם האוכלוסייה הפלסטינית והיתכנות גבוהה לשחיקה גוברת במעמד כוחות הביטחון הפלסטיניים בעיני הציבור הפלסטיני. שימור השליטה הישראלית במאפיינים הנוכחיים מגדיל גם את פוטנציאל החיכוך בין האוכלוסיות היהודית והפלסטינית ומקטין את ההיתכנות לשינוי המצב בעתיד לבוא, לכשתחליט ישראל שהגיעה השעה האסטרטגית מבחינתה לשינוי המשטר הקיים.

ישראל יכולה לשמר את התפיסה הביטחונית הקיימת, אך להגמיש את מאפייני המשטר הקיים – הן בהתייחס לממד הטריטוריאלי, באופן שיאפשר לישות הפלסטינית מרחב התפתחות ורציפות תחבורתית וטריטוריאלית לצד פיתוח כלכלי ותשתיתי. בהיעדר תנאים וסבירות להגעה להסדר מדיני, יכולה ישראל, בהגמשת מאפייני המשטר הקיים, לשמור על האינטרסים האסטרטגיים שלה, תוך הפרת המשואה שלפיה כל שינוי בשטח מחייב את חידוש התהליך המדיני (ותוך שימור האופק המדיני של שתי מדינות לשני עמים) להגיע להבנות עם הרשות הפלסטינית בדבר שליטתה ותנאי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית.

## האיומים הביטחוניים והמענים

### טרור מאורגן

בתרחיש המשך המצב הקיים, יש להניח מוטיבציה מתמשכת של חמאס ושל פלגי אופוזיציה נוספים לפעול בגדה המערבית נגד ישובים ישראלים, תנועת ישראלים בצירי התנועה ובאתרי דת ומורשת. בנוסף, חמאס צפוי להתמיד במאמץ לבצע פיגועים בשטח הגדה המערבית וממנה, אל שטח מדינת ישראל.

בעת הנוכחית, יכולות ירי תלול מסלול מהגדה המערבית הן מוגבלות, אך בהינתן התמשכות המצב הקיים והמבוי המדיני הסתום, יש להניח כי תגבר המוטיבציה לפתח יכולות אלו ולהפעילן נגד יעדים רגישים בישראל – נמל התעופה בן גוריון, ריכוזי אוכלוסייה ומתקנים אסטרטגיים במרכז הארץ.

**המענים לאיומי טרור** – המענה הישראלי לאיומים הביטחוניים מורכב מקטגוריה של רכיבים ודפוסי פעולה קבועים ורכיבים ודפוסי פעולה ייחודיים.

רכיבי ביטחון חיוניים

א. רשות פלסטינית מפורזת מיכולות צבאיות המאיימות על ישראל.

ב. שליטה ביטחונית ישראלית במעטפת החיצונית של הגדה המערבית.

ג. גדר ביטחון/מכשול ביטחוני בין ישראל לבין שטחי הרשות הפלסטינית – נדרשת השלמת גדר הביטחון.

ד. חופש פעולה מבצעי לצה"ל בכל השטח.

ה. דומיננטיות מודיעינית.

ו. מסוגלות למענה עצמאי שאינו מותנה ביכולות או רצון של שחקנים אחרים.

ז. ההדרגתיות ביישום הסכמים/הסדרים בהתאם לביצוע של מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית.

רכיבי ביטחון נוספים

א. צירי גישה פתוחים לאזורי היערכות צבאית בחרום.

ב. רמת תפקוד מספיקה של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים בביטחון הפנים – שיטור, חוק וסדר.

לשיתוף הפעולה הביטחוני בין ישראל למנגנוני הביטחון הפלסטינים חשיבות רבה בהתמודדות עם איומי הטרור, בדגש על תשתיות טרור מאורגנות של החמאס. מעבר לרכיבים הבסיסיים של המענה, נדרש מאמץ מתמשך להגבלתה של יכולת ההתעצמות של חמאס ברצועת עזה ושימור ההרתעה מולו, כדי למנוע זליגת יכולות מרצועת עזה לגדה המערבית ואת התייצבותו כגורם המוביל את ההתנגדות הפלסטינית האלימה לישראל. גם לשיתוף הפעולה הביטחוני עם ירדן ומצרים חשיבות רבה לשם מניעת טרור משטחן והברחות של אמצעי לחימה, וכן לשם מניעת שיתוף פעולה בין חמאס וארגוני ג'האד בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה לבין ארגונים המזוהים עם דאע"ש ואיראן, הפועלים בטריטוריות של מדינות שכנות.

### **טרור עממי**

במצב הקיים יש להניח המשך של טרור יחידים במאפייני דקירה, דריסה וגם ירי, בעיקר באזורי החיכוך והמגע עם מחסומי צה"ל, תחנות הסעה ואזורים הומים, דוגמת אתרי דת ומורשת, וכן באזורים שבהם מטיילים קבוצות ובודדים ישראלים. תנאים מעודדים לפיגועים מסוג זה הם המשך ההסתה והאדרת מבצעי הפיגועים לצד תסכול גובר כתוצאה מהיעדר התקדמות בתהליך המדיני, היעדר אופק כלכלי ואישי בעיקר בקרב הפלסטינים בני הדור הצעיר והמשכיל, ובנוסף שחיקת האמון בהנהגה הפלסטינית. בנוסף, המשטר הקיים משמר מוקדי חיכוך בין צה"ל לבין האוכלוסייה המקומית ובין משטרת ישראל למתפללים פלסטינים בהר הבית, שהוא אתר רגיש ונפיץ. פגיעה בפלסטינים כתוצאה מתקריות מקומיות עלולה להתפתח להתפרצות המונית. בתנאים של שחיקה מתמשכת בלגיטימציה של הרשות הפלסטינית והיעדר אופק מדיני, גם מנגנוני הביטחון הפלסטינים עלולים לרופף את רסן השליטה, ובמקרה של אירוע דרמטי, רב נפגעים פלסטיניים, אפשר שתפתח התקוממות עממית נגד הרשות הפלסטינית

וישראל כאחת. תופעה מאיימת נוספת, שאפשר שתפתח, היא אירוע שבמסגרתו יגיעו המוני אדם בתהלוכות למחסומי צה"ל ולמעברים לישראל, בתקווה לאובדן עשתונות בצד הישראלי ולתגובות אלימות, שבאמצעות התקשורת והרשתות החברתיות יגיעו גל מחאה אזורי ועולמי. בנסיבות אלה תיקלע ישראל למצוקה מדינית ותהיה מטרה ללחץ גובר, שאפשר שיחייבה לרסן את תגובותיה ולשנות את מדיניותה.

בה בעת, יש להניח שהמשך המשטר הקיים יחליש את הרשות הפלסטינית ויוביל לירידה בתפקודה המוסדי והביטחוני. זאת, עקב מצוקה כלכלית, שחיקה מתמשכת בלגיטימציה של מוסדותיה והנהגתה, ובכלל זה ביקורת גוברת על שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל ועל היעדר יכולת לשנות את המציאות המדינית. בתנאים אלה, אפשר שיתחולל משבר הומניטרי (ובכלל זאת פגיעה אנושה באיכות הסביבה ובתשתיות), שיוביל להתגברות הפשיעה, שתהפוך גם לפשיעה לאומנית.

ללא שיפור בתנאי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית צפויה גלישה למשבר חריף מבית, אפשר שיתעצם איום הבדלנות בקרב הערבים אזרחי ישראל, שיראו בישראל אחראית בלעדית להתדרדרות. או אז יידרדרו היחסים בין יהודים לערבים בישראל, ותיכנס התפתחות של הפרות סדר המוניות ועימותים, שיערערו את המציאות הביטחונית בישראל מבית.

**המענים לאיומי טרור עממי** – בנוסף למרכיבי הביטחון החיוניים, לשם התמודדות עם טרור עממי במאפייניו השונים נדרשת ישראל ליכולות מודיעיניות של כיסוי וניטור הרשתות החברתיות, לאתר כוונות של מפגעים בודדים ולסכל פיגועים, לצד רגישות שתכליתה צמצום של פוטנציאל החיכוך עם אוכלוסייה פלסטינית. לשם כך חשוב שיתוף הפעולה הביטחוני עם מנגנוני הביטחון של הרשות, וגישה מרחיבה לגבי היתרי עבודה בישראל ובהתנחלויות ופיתוח כלכלי ותשתיתי, שיסייעו לשפר את המציאות הכלכלית בגדה המערבית. על צעדים אלו יש להוסיף צורך במאבק מתמשך בהסתה הפלסטינית ובהאדרה של מחבלים בודדים שנהרגו, וכן את שיתוף הפעולה הביטחוני עם מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית, בפרט לשם מניעת התקהלויות ומהומות באזורי החיכוך.

### **איומים מדינתיים מצד הרשות הפלסטינית**

האיומים המשמעותיים מצד הרשות הפלסטינית מוערכים כתוצאה משולבת של איכות ורמת שיתוף הפעולה הביטחוני, רמת התפקוד המוסדי של הישות הפלסטינית, ורמת ההסתה המוסדית – ובכלל זה ההתייחסות להר הבית, כמו גם למדיניות הישראלית. לכן, סביר להניח שגישה ישראלית מרחיבה בכל הנוגע לחופש תנועה, פיתוח כלכלי ואיכות חיים בגדה המערבית, תצמצם את פוטנציאל האיומים מצד הרשות הפלסטינית. מנגד, ירידה ברמת שיתוף הפעולה הביטחוני בין מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית

לבין ישראל, ואפילו הפסקתו, אמנם יפגעו באיכות המענה הביטחוני של ישראל ויהיו עלולים אף להחמיר את האיומים הביטחוניים במקרה של הצטרפות אנשי המנגנונים הפלסטיניים לפעילות העוינת, אך לא ישללו מישראל את יכולת המענה. במקרה של ירידה ברמת שיתוף הפעולה הביטחוני או הפסקתו תיאלץ ישראל להגביר את נוכחותה ואת פעילותה המודיעינית והאופרטיבית בשטחי A ו-B, מה שעלול להוביל לעלייה בחיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית ועם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים.

איום חמור ביותר לישראל גלום במקרה של כשל תפקודי עמוק של הרשות הפלסטינית, עד כדי אנרכיה בגדה המערבית. או אז אפשר שהרשות הפלסטינית תעבור ממצב של עוינות למצב של אי-תפקוד, מה שעלול להגביר את המאמצים הביטחוניים הישראליים בשטחי הרשות הפלסטינית עד כדי מצב קיצון של השתלטות ישראלית מחדש על כל שטחי הגדה המערבית.

הר הבית הוא אחד ממוקדי החיכוך הבעייתיים ביותר במרחב. המתחם הפך מוקד חיכוך עם ישראל גם מצד הקואליציה האסלאמית, המורכבת מ'התנועה האסלאמית-הפלג הצפוני' בישראל, חמאס, טורקיה וקטר. האחרונות מבקשות לערער את מעמדה של ירדן בהר הבית ושתיהן רואות בחמאס וב'תנועה האסלאמית-הפלג הצפוני' בעלות ברית במאבק החורג מההקשר הישראלי-פלסטיני – בין המחנה הסוני הפרגמטי, שירדן והרשות הפלסטינית הן חלק ממנו, לבין מחנה האסלאם הפוליטי, המובל על ידן. מערך ההסכמות וההבנות בין ישראל לירדן, בפרט לגבי הר הבית, לצד שיתוף פעולה שקט ומתמשך בין המדינות, הם הנדבך חשוב ביותר לסידורי הביטחון באתר. מענה לאיומים עשוי לבוא לידי ביטוי גם בנקיטת צעדים שאינם ביטחוניים. בכללם: צמצום החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית, הרחבת חופש הפעולה של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים (במקום מהלכים ישראלים עצמאיים, כגון מעצרים בעומק שטחי הרשות הפלסטינית), חופש תנועה אזרחית, פיתוח כלכלי, הימנעות מבנייה בהתנחלויות מבודדות ושמירה על האופק של הסדר שתי מדינות. כל אלה עשויים לשכך איומים.

## תרחיש 2. שתי מדינות בהסדר

### מאפיינים

בתרחיש זה מיושם, לפחות בגדה המערבית, הסכם קבע שנחתם בין ישראל לפלסטיניים. יש להניח שהמתכונת של הסכם הקבע תהיה תואמת להצעות הגישור של נשיא ארצות הברית לשעבר, ביל קלינטון, ולהצעה שהגיש ראש ממשלת ישראל לשעבר אהוד אולמרט לנשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס, והיא תתבסס על העקרונות הבאים:

מדינה פלסטינית ריבונית על בסיס גבולות 1967 – ישראל תספח לשטחה את גושי ההתנחלויות בקרבת הקו הירוק ותמורתם יועבר לפלסטיניים שטח בהיקף זהה. ירושלים



תחולק, אולם האגן הקדוש יהיה בניהול משותף או בניהול בינלאומי. לא תהיה חזרת פליטים לישראל או מספר קטן מאוד מהם יורשה לחזור, אבל הפליטים בכללם יקבלו פיצויים וישוקמו לפי כמה אפשרויות – חזרה לשטח המדינה הפלסטינית ולשטחים שהועברו תמורת סיפוח גושי ההתנחלויות, שיקום במדינות הערביות בהן הם כבר נמצאים והגירה למדינות אחרות. בנוסף, יוגבל חימוש כוחות הביטחון הפלסטיניים והם ישמשו לביטחון פנים בלבד.

מעבר להתחייבויות שני הצדדים למנוע שימוש בטריטוריות שלהם לפגיעה בצד השני, יסוכמו הסדרי ביטחון – בהשתתפות אזורית ובינלאומית – שיכללו הצבת כוחות שמירת שלום, הסדרים למניעת הברחות וכניסה בלתי חוקית למדינה הפלסטינית ממדינות שלישיות, לרבות המשך שהותם של כוחות ישראלים בבקעת הירדן לכמה שנים והצבת כוח בינלאומי בבקעת הירדן, הסדרים לניהול המרחב האווירי והאלקטרו־מגנטי, שימנעו חיכוכים, וכן יסוכמו הסדרים לתיאום ביטחוני בין שני הצדדים ולפעולה משותפת נגד טרור. הסדרים אלה לא יאפשרו לכוחות הביטחון של ישראל חופש פעולה בשטח הפלסטיני, למעט מימוש זכות ההגנה העצמית במקרים של איום ממשי על ישראל.

### **היתכנות**

בשלב זה, היתכנות התרחיש מוערכת כנמוכה. זאת, בשל פערים גדולים בין עמדות שני הצדדים, מצב פוליטי פנימי בשניהם – המונע התקדמות, היעדר מנהיגות מתאימה לקבלת ההחלטות המתחייבת כדי לקדם הסדר בשני הצדדים, הפילוג הפלסטיני בין רצועת עזה לגדה המערבית, ועדיפות נמוכה לנושא הן באזור והן במערכת הבינלאומית. משמעות הדברים היא, שסבירותו של תרחיש זה תעלה אם תהיה מנהיגות אחרת באחד הצדדים או בשניהם, כאשר תוקם ממשלת קואליציה שתתמוך בפתרון שתי המדינות בצד הישראלי, או מנהיגות בעלת לגיטימיות שתהיה מוכנה לקחת סיכונים בצד הפלסטיני, תהיה אפשרות לאחד את הגדה והרצועה ותהיה נכונות אזורית ובינלאומית לקדם הסכם וגם לשלם מחירים (כספיים ואחרים) כדי לסייע ביישומו.

### **השפעת מצבי היסוד בזירה הפלסטינית**

**ישות מתפקדת חיובית** – תרחיש זה מניח הסתברות גבוהה יותר הן לקיומה של ישות פלסטינית מתפקדת והן להתפתחות יחסים חיוביים בינה לבין ישראל מאשר בתרחישים האחרים, משום שהיחסים מוסדרים בהסכם הכולל מחויבויות של שני הצדדים, משום שההסכם אמור לצמצם מוטיבציה בקרב הציבור הפלסטיני לשנות את הסטאטוס קוו המדיני-טריטוריאלי, ומשום שיש בסיס לשיתוף פעולה בין שני הצדדים ובעיקר שיתוף פעולה ביטחוני וכלכלי, וגם משום שבתרחיש הזה סיוע בינלאומי אמור להיות יותר אפקטיבי.

סכנה מרכזית במצב היסוד הזה היא הגירה לא חוקית של פלסטינים לישראל (יישום בפועל של זכות השיבה), משום ההבדל הגדול בתל"ג לנפש בין שתי המדינות. ההנחה היא שגם בתרחיש כזה יהיו עדיין גורמים בקרב הפלסטינים במדינה הפלסטינית ומחוצה לה שלא יקבלו את ההסכם. אולם, היקף יוזמות הטרור יהיה נמוך יותר מאשר בהמשך המצב הקיים והלחימה נגדן תתנהל בתיאום בין שני הצדדים ובסיוע מערכת ביטחון אזרחי, שתכלול את המדינות הגובלות במדינה הפלסטינית.

**ישות עוינת** – למרות האמור לעיל ולמרות שהסיכוי נמוך יותר בשל התיאום הביטחוני עם ישראל והלגיטימציה הפוליטית הגוברת של המחנה הפוליטי שחתם הסכם עם ישראל שכן הוא "סיפק את הסחורה", עדיין יש סיכוי להשתלטות גורמים עוינים לישראל על המדינה הפלסטינית ולהפיכתה לעוינת. במצב יסוד כזה עלולה המדינה הפלסטינית להפר את ההסכם ולאפשר הקמת תשתית טרור נגד ישראל, שתכלול יכולות שונות, בכללן לשיגור חימושים מנגד, ולשימוש בכלים לא מאוישים ובמנהרות חודרות לשטח ישראל.

הכלים שברשותה של ישראל להתמודד עם מצב כזה הם ההפרדה בין שתי האוכלוסיות, שתקל על מניעת חדירת מחבלים וטיפול בה, הרתעה על ידי איום בפגיעה בנכסי המדינה הפלסטינית ועצמאותה, יצירת אינטרסים משותפים, שיתוף פעולה ביטחוני עם מדינות האזור והמערכת הבינלאומית, שייתן לגיטימציה לפעולות ישראל, ושימוש בכוחה הצבאי של ישראל. הרתעה תוכל להיות אפקטיבית משום שלישות הפלסטינית יהיו נכסים שהיא תסתכן אז באובדנם. יתר על כן, אינטרסים משותפים יכולים להתקיים גם עם ישות עוינת. דוגמאות לכך הן מערכת היחסים בין ישראל לחמאס ברצועת עזה, או היחסים עם ממשלת מוחמד מורסי, איש 'האחים המוסלמים' במצרים. כדאי ללמוד מהדוגמאות האלו ולהפיק מהן לקחים.

תכליתה של הפעלת הכוח הצבאי תהיה לחזק הרתעה ולשלול מהצד השני יכולות להזיק לישראל. בתרחיש של הסכם עם הפלסטינים המופר בבטוות על ידם תהיה לישראל יותר לגיטימציה אזרחית ובינלאומית להפעלת הכוח הצבאי. עם זאת, בתרחיש הזה של שתי ישויות ריבוניות, האילוצים המדיניים על הפעלת כוחות ביטחון על ידי ישראל יהיו כבדים יותר מאשר במצב שבו היא הכוח השולט בשטח, אך כפי שהניסיון ההיסטורי מלמד – הפעלה זו תהיה בהחלט אפשרית, בוודאי במצבי קיצון, כפי שקרה במבצע 'חומת מגן' בגדה המערבית (בשנת 2002, בזמן האינתיפאדה השנייה, אז כבשה ישראל מחדש את הערים בגדה), וכן בפעולות של ישראל נגד חמאס ברצועה לאורך השנים. הסיכוי של עימות צבאי ישיר בין ישראל לכוחות הביטחון של המדינה הפלסטינית יהיה נמוך, כל עוד ישראל תצליח לשתף פעולה עם מדינות באזור על מנת לשמור אותה מפרוץ, לפי ההסכם.

**ישות לא מתפקדת אך לא עוינת** – כאמור, הסיכוי להתממשות מצב היסוד הזה נמוך יותר מאשר בתרחישים האחרים. במצב כזה, שחקנים לא־מדינתיים וגורמים חיצוניים יעשו שימוש בשטחה של המדינה הפלסטינית כפלטפורמה לפגיעה בישראל. במקרה זה, תיבנה במדינה הפלסטינית תשתית טרור, שהיא לא תוכל לפעול נגדה ביעילות ולפרקה. הסיכון העיקרי יהיה אז התקפות חודרות והפעלת נשק מנגד. גם במקרה זה יש ללמוד מהלקח שהופק מההתמודדות מול תשתיות הטרור ברצועת עזה: ניתן לנטרל סיכונים כאלה, אמנם תוך הבנה שבמקרה זה האיום חמור יותר מאשר זה שמקורו ברצועה, בשל הקרבה הגיאוגרפית לחלק המרכזי של ישראל. הרתעה נגד המדינה הפלסטינית תהיה פחות אפקטיבית משום חוסר התפקוד שלה, ולכן יש לבנות אותה מול השחקנים הלא־מדינתיים – משימה קשה יותר לביצוע. אבל, שיתוף פעולה עם כוחות הביטחון של המדינה הפלסטינית יהיה אפשרי ועל ישראל יהיה לחזקו. דרך פעולה נוספת של ישראל תהיה פעולות סיוע למדינה הפלסטינית, במטרה לשפר את תפקודה, לרבות סיוע כלכלי והספקת אמצעים למלחמה בטרור.

בדרך כלל, מצבי היסוד בזירה האזורית יהיו יותר תוצאה של התפתחויות פנימיות במדינות האזור ושל השפעת שחקנים חיצוניים, אזורים וגלובליים, שהם חזקים יותר מהמדינה הפלסטינית. אולם, בשוליים תיתכן גם השפעה של עצם הקמת המדינה הפלסטינית. כך, המשטר הירדני מעריך כי הסכם קבע והקמת מדינה פלסטינית יתרמו ליציבותו משום שהחלק הפלסטיני באוכלוסייה הירדנית יושפע פחות מעימותים בין ישראל והפלסטינים ואז תוסר הסכנה של הגירה המונית של פליטים פלסטינים נוספים לירדן. אולם מצד שני, בירדן קיים חשש מהמגע הקרוב עם מדינה פלסטינית ומהשפעותיה האירידנטיות על האוכלוסייה הפלסטינית בירדן, קרי, התפתחות שאיפה בקרב פלסטינים אזרחי הממלכה להתאחד עם בני עמם ומשפחותיהם במדינה הפלסטינית.

### **ניתוח רגישות של התרחיש ביחס למצבי היסוד בזירה האזורית**

**מדינות שכנות מתפקדות וחיוניות** – הן רכיב מייצב חשוב, שביכולתו להבטיח את יישום ההסכמים בין ישראל לפלסטינים ולמנוע את הפיכת המדינה הפלסטינית לפלטפורמה להתקפות נגד ישראל. זאת, באמצעות פעולה נגד הברחות נשק ותנועת פעילי טרור. הדוגמה הקלאסית היא ירדן תחת השלטון ההאשמ. יש לתרחיש זה גם השפעה חיובית על הסתברותו של מצב יסוד זה, מכיוון שקיומה של מדינה פלסטינית יתרום לייצובן של המדינות השכנות ויחזק את האינטרסים המשותפים ביניהן לבין ישראל. מדינות אלו ישמשו חיץ מול מדינות עוינות, גם ללא גבול משותף. במצב של שתי מדינות בהסדר, הסבירות של כינון שיתוף פעולה ביטחוני אזורי תעלה, הן בשל הלגיטימיות הציבורית לשיתוף פעולה כזה, והן משום שמדינה פלסטינית לא מתפקדת תהיה איום על מדינות ערב השכנות.

**מדינות שכנות עוינות לישראל או לא מתפקדות** – יעלו את הסיכון להפיכת המדינה הפלסטינית פלטפורמה להתקפות נגד ישראל ויקשו על שמירת ההתחייבויות הפלסטיניות בהסכם, בכל הקשור למניעת התפתחות של תשתית טרור, הברחת נשק ותנועת פעילי טרור. בנוסף, המדינות השכנות יאפשרו לגורמים מערערי יציבות שמחוץ למדינה הפלסטינית לחדור לשטחה ולנצלו נגד ישראל, והן תוכלנה גם להשפיע לרעה על יציבות המדינה הפלסטינית, תפקודה ויחסיה עם ישראל.

### **ההשלכות הביטחוניות של התרחיש**

ההשלכות הביטחוניות צריכות להיבחן לפי הפרמטרים הבאים:

- א. המוטיבציה למעורבות בפעולות טרור.
- ב. האפשרות לבניית תשתית טרור בשטחי המדינה הפלסטינית.
- ג. יכולת ישראל להתמודד עם הטרור הפלסטיני.
- ד. יכולת התמודדות עם גורמים עוינים מחוץ לשטחי המדינה הפלסטינית.

**מוטיבציה** – הקמת מדינה פלסטינית בהסדר הוגן תקטין את המוטיבציה בקרב הציבור הפלסטיני ליזום פעולות טרור ולהיות מעורבים בו. עם זאת, יש להניח שיישאר גרעין אידיאולוגי קשה, בעל חזון אירידנטי, שימשיך לדגול בלחימה בישראל. בתרחישים של מדינה פלסטינית עוינת לישראל ו/או לא מתפקדת יעלה שיעורם של בעלי המוטיבציה הזאת.

**תשתית טרור** – האפשרות לבנות תשתית טרור תהיה מוגבלת ביותר במצב יסוד של מדינה מתפקדת, המקיימת יחסים טובים עם ישראל ומשתפת פעולה עמה בלחימה בטרור. גם המדינות הערביות השכנות ישתפו יותר פעולה עם ישראל בלחימה בטרור ובמניעת זליגה של אמצעי לחימה ופעילי טרור משטחן לתוך המדינה הפלסטינית. מדינה פלסטינית עוינת תהיה עלולה לשקול לאפשר בניית תשתית טרור, אך יהיה עליה לקחת בחשבון את ההרתעה הישראלית ואת האפשרות שהתגובות הישראליות יפגעו בכסיה.

במצב יסוד של מדינה לא מתפקדת, בין שתהיה עוינת או לא, המנגנונים הפלסטינים יתקשו למנוע בנייה של תשתית טרור – גם אם ירצו בכך. לכן, זה המצב המסוכן ביותר. אם המדינות השכנות יתערערו או יהפכו עוינות, יגברו הסיכונים לזליגת אמצעי לחימה ופעילי טרור, וגם להיווצרות שאר הקשרים האפשריים בין גורמי טרור בתוך המדינה הפלסטינית ומחוצה לה..

**יכולת התמודדות ישראלית** – לאחר הסכם עם המדינה הפלסטינית, יש להניח שיגבר שיתוף פעולה עמה בלחימה בטרור. בתרחישים של מדינה עוינת או לא מתפקדת, שיתוף הפעולה ייפגע. היכולת של ישראל לבצע פעולות עצמאיות בשטחה הריבונית של המדינה הפלסטינית תהיה מוגבלת בשל החשש מתגובות המערכת הבינלאומית,

במיוחד אם המדינה הפלסטינית לא תיתפס על ידי השחקנים האזוריים והקהילה הבינלאומית כעוינת. עם זאת, אם יתברר שהמדינה הפלסטינית הפכה מקור לטרור ואינה עומדת בהתחייבויותיה למנוע אותן, אפשר להניח שישראל תיזום פעולות עצמאיות והתגובה של הקהילה הבינלאומית תהיה מרוסנת.

ההפרדה בין האוכלוסיות שייצור ההסדר בין ישראל לפלסטינים, תקל במידה רבה על ההתגוננות מול הטרור ועל ביצוע פעולות מנע. העומס הכרוך בצורך להגן על ההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית ועל שגרת החיים של תושביהן, שהוא הגורם העיקרי לצורך בפריסת כוחות של צה"ל בשטחים הפלסטיניים והחיכוך ביניהם לבין הפלסטיניים, לא יהיה עוד בתוקף.

### **התמודדות עם גורמים עוינים מחוץ למדינה הפלסטינית, העושים שימוש**

**בשטחה** – במצב יסוד של מדינה פלסטינית מתפקדת ומשתפת פעולה עם ישראל, אפשר יהיה למנוע שימוש מצד גורמים עוינים מחוץ לה בשטחה. בנוסף, עצם קיומה של מדינה פלסטינית מתפקדת יסייע לפעולה משותפת של ישראל ומדינות המערב עם שאר מדינות ערב ולמניעת פעולה של גורמים עוינים בהן, או הפיכתן למדינות עוינות. אולם, אם שיתוף פעולה זה לא יתפתח והמדינה הפלסטינית לא תתפקד ו/או תהיה בעצמה עוינת, המגבלות על פעולה עצמאית ישראלית יקשו על ההתמודדות עם גורמי טרור, בייחוד במצבים שאינם ברורים וחד-משמעיים.

### **מצבה האסטרטגי של ישראל בתרחיש של שתי מדינות בהסכם**

יישום הסכם סביר לישראל עם הפלסטינים לפי פתרון שתי המדינות ישפר את מצבה האסטרטגי של ישראל:

- א. ישראל תוכל אז להגיע לשלום ונורמליזציה עם כל העולם הערבי על בסיס יוזמת השלום הערבית, לרבות השתתפות במערכת ביטחון אזורית ומעורבות של מדינות ערב בפעולות להבטחת תפקודו של ההסכם.
- ב. ישראל תיהנה מלגיטימציה בינלאומית משופרת.
- ג. יעלו הסיכויים לשיתוף פעולה ביטחוני עם המדינה הפלסטינית, וכן לשיתוף פעולה ביטחוני עם המדינות הגובלות בה.
- ד. ייווצרו תנאים טובים יותר ליצירת ישות פלסטינית מתפקדת.
- ה. תחול ירידה במוטיבציה של ציבורים ערביים ומוסלמים לפעול נגד ישראל (גם אם תמיד יהיו גורמים קיצוניים)
- ו. ההפרדה בין שתי האוכלוסיות תהיה טובה לביטחון, מעבר לכך שתבטיח את קיומה של ישראל כמדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי.
- ז. תיווצר אפשרות משופרת לטפל בבעיה של רצועת עזה, בשיתוף פעולה פלסטיני, אזורי ובינלאומי.

מנגד, המחיר הביטחוני העיקרי שיהיה כרוך במימוש פתרון שתי המדינות הוא הגבלה של חופש הפעולה הביטחוני של ישראל בשטחי המדינה הפלסטינית בשל התנגשות עם הריבונות של המדינה הפלסטינית ועם ערבויות אזוריות ובינלאומיות שיתנו לה. מצב זה יקשה על מתן מענה להתפתחות תשתיות טרור במצבי היסוד הפסימיים.

### תרחיש 3. צעדי היפרדות מדיניים וטריטוריאליים בהסדרי מעבר או עצמאיים

#### מאפיינים

ישראל תבחר באופציה של היפרדות אם ולאחר שיתברר לה כי מסלולי המשא ומתן להסדר חסומים, וכי התנאים בשלושת המעגלים – הישראלי הפנימי, הישראלי-פלסטיני והאזורי – מובילים למבוי סתום ולסגירת אופציות לעתיד. כדי לשמור על מדינת ישראל יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית עליה לנקוט בצעדי היפרדות מהפלסטינים, בעדיפות מבלי לסגור את הדלת למשא ומתן בהמשך הדרך ובאופן המשמר את ההיתכנות למציאות של שתי מדינות לשני עמים.

להלן ארבעה עשר מאפיינים מרכזיים של התרחיש: צעדי היפרדות מדיניים וטריטוריאליים:

- א. ויתור על דרישה לריבונות על מרבית שטחי הגדה המערבית.
- ב. חיבור (לא סיפוח בשלב זה) הגושים לישראל והמשך פיתוחם.
- ג. השלמת תוואי הגדר הביטחונית, ובאמצעותה סימון קו ההיפרדות.
- ד. שמירה על אופציה להיפרדות משכונות ערביות וכפרים של מזרח ירושלים.
- ה. הקפאת בנייה בהתנחלויות שמעבר לתוואי הגדר הביטחונית (קו ההיפרדות). ייזום תכניות להעברת המתנחלים בתהליך ארוך טווח, מההתנחלויות המבודדות לגושים או לתחומי ישראל.
- ו. הרחבת הסמכויות לרשות הפלסטינית בשטחים שתחת שליטתה.
- ז. גמישות אסטרטגית לעתיד, גם חזרה לתהליך המדיני וגם עצירה ממושכת במצב החדש ללא הסכם.
- ח. צה"ל ישמור על חופש פעולה צבאי וביטחוני לסיכול טרור ותשתיות טרור בכל המרחב, ללא נוכחות קבועה בשטח שיועבר לשליטה פלסטינית. עם זאת, יעשה מאמץ רב להמשך התיאום הביטחוני עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים.
- ט. שמירה על שליטה ביטחונית ישראלית בבקעת הירדן, למנוע הברחות אמל"ח והסתננויות גורמי טרור ובכללם גורמים ג'האדיסטים; אחזקת אתרים אסטרטגיים וצירים אסטרטגיים, כמענה לתרחיש של התפתחות איומים מתחומי המדינות השכנות; שליטה ישראלית במעברים, במרחב האווירי והאלקטרו-מגנטי.

י. מתן אפשרות לרשות הפלסטינית לבניית כלכלה עצמאית ולכונן אזור סחר חופשי. עם זאת, יימשך מתן היתרי תעסוקה לעובדים פלסטיניים בשטח ישראל, על פי דרישות המשק.

יא. ייזום תכניות בינלאומיות לפיתוח הכלכלה והתשתיות הפלסטיניות.

יב. הקלות ושיפור ניכר בתנועת סחורות בין הגדה לישראל ולירדן.

יג. סיוע לרשות הפלסטינית לכונן ממשל יציב ושליטה אפקטיבית, שימשו בסיס להגעה להסדר בעתיד.

יד. מאמץ מקביל להשגת תמיכה, ולפחות למנוע את הכשלת המהלך מצד מצרים וירדן וגם מצד המערכת הבינלאומית.

### **היתכנות**

כל עוד קיימת ציפייה להצגת "הדיל האולטימטיבי" של נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ, לכאורה אין לגיטימיות למהלך ישראלי עצמאי או להסדרי מעבר ללא ניסיון להגיע ראשית להסכם כולל – בילטרלי עם מעטפת אזורית. סדרת מהלכים ישראליים לשם היפרדות מהפלסטינים, טרם מיצוי הניסיון לממש את "הדיל האולטימטיבי", גם אם יוצגו כמקדמי תהליך וכמיועדים לבניית אווירה תומכת תהליך, לא יגייסו תמיכה בהם מצד הקוורטט הערבי (ערב הסעודית, האמירויות, מצרים וירדן) והמערכת הבינלאומית. לכן, בכל דרך, נכון שישראל תקרא (או תיענה לקריאה) למשא ומתן עם הפלסטינים ותתחיל ליישם צעדי אווירה תומכי תהליך מדיני, כמו פיתוח כלכלי ותשתיתי במרחב הפלסטיני וסיוע בבניית הבסיס הראוי לישות פלסטינית עצמאית ומתפקדת, כשלב מוקדם לפני צעדים קונקרטיים להיפרדות ולקידום מציאות של שתי מדינות/ישויות נפרדות.

חשוב לנסות ראשית למצות את נתיב המשא ומתן הבינלאומי להסדר כלשהו, הסדר קבע או הסדרי מעבר, אך אם ייכשל ותהייה גלישה לאלימות או למבוי סתום שעשוי להוביל למציאות של 'מדינה אחת', לה מתנגד רוב הציבור בישראל, צעדי היפרדות עצמאיים יהפכו לאופציה העדיפה.

מאידך גיסא, יש סכנה בהמתנה לכישלון נתיב המשא ומתן לפני ביצוע צעדי ההיפרדות, בשל האפשרות להתפתחות מציאות של טרור ואלימות, שתביא להתנגדות הציבור בישראל לכל מהלך שיתפרש כמחווה כלפי הפלסטינים. נדרשת מנהיגות אחראית, שתוכל לשכנע את הציבור כי זה המהלך הנדרש לאור אי-הצלחת המאמצים להגיע להסכם, וכי מתוך המשבר ניתן לייצר הזדמנות לתחילת מימוש צעדי ההיפרדות. להגברת הסיכוי לתמיכה אזורית ובינלאומית, נכון שישראל תבהיר כי היא מוכנה לחזור לשולחן המשא ומתן, שהיא דוגלת בפתרון שתי מדינות לשני עמים ואף לשתן בירות במרחב ירושלים.

## ניתוח רגישות התרחיש לאור מצבי היסוד של הרשות הפלסטינית

### ישות מתפקדת חיובית

#### 1. הזדמנויות

- א. סמכויות מלאות לרשות הפלסטינית בתחומים האזרחי, חוק וסדר וביטחון פנים, בשטחים שישראל תפנה ותעביר לשליטת הישות הפלסטינית.
- ב. המשך שיתוף הפעולה הביטחוני – שיתוף במודיעין ותאום פעילויות מבצעיות. על בסיס העיקרון שככל שמנגנוני הביטחון הפלסטיניים יעשו יותר במניעת טרור ובפרוק תשתיות טרור בתחומם, כן יפחית צה"ל את פעילותו בשטחים הפלסטיניים.
- ג. פיתוח כלכלי בגדה המערבית – ישראל תאפשר וגם תסייע בפיתוח כלכלי ובהקמת תשתיות למדינה הפלסטינית. גמישות ישראלית במתכונת היחסים הכלכליים, מתוך אינטרס בצמיחה כלכלית של המשק הפלסטיני כגורם מייצב ומצמצם גישות עוינות. ככל שניתן יהיה לגייס את תמיכת העולם הערבי הסוני, יגדל הסיוע הכספי והכלכלי לרשות הפלסטינית.
- ד. סיכוי גדל לסיוע ולתמיכה בינלאומית ובין-ערבית ברשות הפלסטינית כדי לבנות בסיס ראוי למדינה אחראית ומתפקדת, ולסייע בבניית הכלכלה הפלסטינית.
- ה. ישראל תציג את ההיפרדות כשלב מעבר להסדר של שתי מדינות. לפיכך תהא מוכנה לחזור למשא ומתן על הסדר. במקביל ייעשה ניסיון לשכנע את הרשות הפלסטינית לשוב לתהליך המדיני ולשולחן המשא ומתן, באמצעות סיוע של הקהילה הבינלאומית והעולם הערבי.
- ו. היציבות הביטחונית וצמיחת כלכלת הרשות הפלסטינית ישפרו את הסיכוי להסכמה בין החמאס לרשות ולארגון פת"ח להחזרת השליטה של הרשות ברצועת עזה. שליטת הרשות ברצועה תוכל לקדם את פרויקט שיקום הרצועה בסיוע אזורי ובינלאומי, שיתרום להשגת יציבות לאורך זמן.

#### 2. סיכונים

- א. ככל שהרשות הפלסטינית תתפקד ותשמור על יציבות, כך יוגבר הלחץ על ישראל מצד הקהילה הבינלאומית, לצמצם מאד את התערבותה הביטחונית והאזרחית בתחומי הרשות, שמשמעותו הגבלות על חופש הפעולה המבצעי שלה לצרכי הגנה עצמית.
- ב. חמאס, ככל שיישאר מחוץ למעגל ההתפתחויות, ינסה לאתגר את הרשות הפלסטינית ואת ישראל באמצעות הסלמת הטרור מרצועת עזה – ירי תלול מסלול, חדירה לישראל באמצעות מנהרות, חדירה מהים ויזום תקריות באזור גדר הגבול בין ישראל לרצועה; ובגדה המערבית – עידוד חוליות טרור וטרור בודדים. מאמצי הרגעה מול חמאס ברצועת עזה מחייבים הירתמות של מצרים,



מדינות המפרץ ואף של טורקיה (הגם שמצרים צפויה להתנגד לשיתופה), וכן תמורות שתכליתן תהיה לרסן את חמאס ולמזער את השפעתו השלילית. יידרש מאמץ בינלאומי (שקשה להבטיח את התממשותו) לשיקום ולפיתוח כלכלת הרצועה.

ג. הגברת הפיצול בין הגדה המערבית לרצועת עזה היא הן סיבה והן תוצאה של מהלכי ההיפרדות הישראלית. חמאס לא יסכים לוותר על שליטתו הביטחונית ברצועה וימנע את החזרת השליטה הביטחונית המלאה באזור לרשות הפלסטינית, גם בתרחיש של הפגנת יכולת משילות של הרשות בגדה המערבית ואף בניהול אזרחי של הרצועה. עם זאת, במקרה של שגשוג כלכלי ומשילות מתפקדת של הרשות הפלסטינית בגדה המערבית, יגבר הלחץ של אוכלוסיית עזה כלפי מנהיגות חמאס להשתלב במהלכי בניית המדינה הפלסטינית.

על אף הסיכונים, אם יגובשו התנאים להצלחת המהלך, הרשות הפלסטינית צפויה לשתף עימו פעולה, בפרט בגיבוי הקוורטט הערבי והקהילה הבינלאומית. במהלך גלום פוטנציאל לבניית התנאים להסדר עתידי. במקרה זה תגבר גם הגמישות של ישראל ביחס להיערכות לקראת אתגרים עתידיים, לחזרה לשולחן המשא ומתן, אך גם לשהות ממושכת במצב החדש, שהוא עדיף אסטרטגית עבורה, לאור הפחתת השליטה בפלסטינים.

### **ישות עוינת**

#### **1. הזדמנויות**

קשה להצביע על הזדמנויות במצב זה, למעט ביסוס מדינת ישראל כיהודית ודמוקרטית וצמצום השליטה באוכלוסייה הפלסטינית.

#### **2. סיכונים**

א. ייפסק שיתוף הפעולה הביטחוני. הרשות לא תהא מוכנה להילחם בטרור כי בראייתה מלחמה זו משרתת את ישראל. במקרה הפחות גרוע, מנגנוני הביטחון הפלסטיניים לא ימנעו טרור נגד ישראל וישראלים. במקרה הגרוע יותר, המנגנונים ישתתפו בפעילות הטרור נגד ישראל.

ב. הרשות הפלסטינית תסרב לכל תיאום בהעברת סמכויות מישראל – אזרחיות וביטחוניות, ותפנה כלפי ישראל אצבע מאשימה לכל בעיה ולחוסר התפקוד שלה באספקת צרכי האוכלוסייה הפלסטינית.

ג. תגבר הפגיעה המכוונת במתנחלים (בישובים ובתנועה בצירים) ובכוחות צה"ל. פגיעה זו עשויה לחולל הידרדרות ביטחונית, כולל טרור לתחומי ישראל. אם המנגנונים ייקחו חלק בפעילות צפויה הסלמה רבתי, כולל הצטרפות חמאס לטרור והאלימות מרצועת עזה.

- ד. ככל שישלים המצב יתחזק הטרור המאורגן, כולל בהשתתפות מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. מאפייניו: ירי בצירי התנועה ולתוך ישובים, מטענים בצירים, פיגועי התאבדות, פיגועים נגד נכסים אסטרטגיים לישראל, כמו תעופה בינלאומית לשדה תעופה בן-גוריון, שיבויים אלקטרו-מגנטיים של תקשורת צבאית ואזרחית, פגיעה ברשת החשמל הישראלית, פגיעה במקורות מים, וכד'.
- ה. סבירות גבוהה למשבר כלכלי בגדה, גם בשל הפחתת הסיוע החיצוני לרשות הפלסטינית עקב חוסר יציבות – מדינות העולם אינן מעוניינות להשקיע ברשות תומכת טרור – וגם עקב מדיניות ישראלית, שעשויה להגביל כניסת פועלים לשטח ישראל ואוכפת ייתר בידוק במעברים מחשש לטרור. בקרב הציבור הפלסטיני יגברו התסכול והמוטיבציה להחצנתו לעבר הרשות וישראל. כתוצאה מכך עשויים להתפתח תהליכים שליליים בשלבים: (1) התקוממות עממית פלסטינית בכל רחבי הגדה המערבית וגם בירושלים המזרחית; (2) אנתפיאדה שלישית; (3) תהליכי התפרקות עד כדי התמוטטות הרשות, הן בשל המשמעות הפרקטיות של סימונה כרשות עוינת, והן בשל חוסר תפקוד, העשוי להיות תוצאה נלווית לניתוק או לצמצום הקשר עימה.
- ו. צפויה פגיעה קשה ביחסים בין ישראל לבין ירדן, שתחשוש מזליגת האירועים השליליים לתחומה ותראה בישראל אשמה במצב שנוצר. גם במערכת היחסים עם מצרים צפויה פגיעה, בעיקר אם יתערער המצב גם ברצועת עזה וחמאס יצטרף לאירועים באמצעות טרור מהרצועה ועידוד חוליות טרור בגדה המערבית ודרך גבולות.
- ז. התלכדות המאבק בין הרשות הפלסטינית ופת"ח לחמאס נגד ישראל תהווה תשתית לפיוס פנים פלסטיני, אך כזה המכוון נגד ישראל.
- ח. גורמי סלפיה-ג'האדיה ינסו לנצל את המצב לבניית תאי טרור בגדה המערבית ולתקיפת ישראל מרצועת עזה.
- ט. המתנחלים הישראלים בגדה המערבית, שיהיו מטרה לאירועי טרור ואלימות, יעודדו באמצעות לחץ פוליטי ופרובוקציות את הממשלה להשתלט מחדש על כל השטח, לפרק את תשתיות הטרור וגם את מנגנוני הביטחון הפלסטיניים העוינים.
- מצב יסוד זה יוביל למצב מנוגד לרעיון ההיפרדות, בשל התגברות הטרור והאלימות והיעדר גורם חיובי מתפקד בצד הפלסטיני, ולביטול טווח הגמישות האסטרטגית לעתיד – לשני הצדדים. ישראל, בניגוד לרעיון ההיפרדות, תידרש להעמיק את מעורבותה ופעילותה הביטחונית בתחומי הרשות הפלסטינית, עד להשתלטות מחדש על שטחים וישובים פלסטיניים. גם אם תהא הסכמה בשתיקה או הסכמה חיובית מצד הקהילה הבינלאומית למהלך הישראלי, היא

תתפוגג ככל שהמצב בשטח יחריף ותגובות ישראל תזכינה לגינוים, כולל הודעות של מועצת הביטחון (בהנחה שעל הצעות החלטה יוטל ווטו אמריקאי). סביר כי הקהילה הבינלאומית תמשיך לראות בישראל כוח כובש, האחראי למצב.

### **ישות לא מתפקדת**

#### **1. הזדמנויות**

א. ישראל תתקשה לנצל הזדמנויות הגלומות עקרונית במהלך, למעט ביסוסה כמדינת יהודית ודמוקרטית וצמצום השליטה באוכלוסייה הפלסטינית.  
ב. בתרחיש של התפרקות הרשות לתאי שטח – קנטונים, הנשלטים על ידי החמולות המובילות, יתכן כי סיוע ישראלי לגורמי הכוח המרכזיים בכל קנטון, יוכל לייצב את המצב, בתנאי שגורמים אלה יהיו מסוגלים לתת מענה לצורכי האוכלוסייה, ולמנוע מצב שישראל תראה כורח להשתלט מחדש על השטח שממנו נפרדה.

#### **2. סיכונים**

א. הרשות הפלסטינית נמצאת בתהליך של היחלשות, שאפשר שיביאה למצב של ישות כושלת בשל אובדן המונופול על הפעלת הכוח, חוסר יכולת לספק את צרכי האוכלוסייה הפלסטינית, שחיתות במנגנונים ובמוסדות הרשות, התחזקות החמולות והמשפחות שלא סומכות עליה עוד, אובדן לגיטימיות בעיני האוכלוסייה הפלסטינית, אי-עמידה בציפיות והיעדר התקדמות ליעד של הקמת מדינה פלסטינית.

ב. גם אם בזמן צעדי היפרדות של ישראל יתקיים שיתוף פעולה ביטחוני בין ישראל לכוחות הביטחון הפלסטיניים, הוא לא יהיה אפקטיבי, בשל חוסר תפקוד של המנגנונים, תהליכים של התפרקות מבפנים ואובדן הסמכות שלהם בעיני הציבור הפלסטיני.

ג. היחלשות ונכשלות הרשות הפלסטינית יבואו לידי ביטוי בהיעדר משילות, בחיזוק מגמות הקנטוניזציה, כאשר בכל אזור המשפחות והחמולות המובילות או מליציות מקומיות שאינן סרות למרות הרשות, ישליטו את מרותן על האוכלוסייה ויחזקו את תהליך הקריסה מבפנים של הרשות.

ד. היחלשות הרשות וחוסר התפקוד יגרמו משבר כלכלי, גם בשל הפסקת הזרמתם של התרומות והסיוע מבחוץ. כל אלו אף יגבירו את התסכול של אוכלוסייה שתחפש פתרונות חילופיים להנהגת רשות.

ה. מצב של חוסר משילות, חוסר תפקוד, התפרקות והיעדר יציבות, הוא מצע פורה לצמיחת תשתיות טרור של התנזים (הפלג הצבאי של פת"ח), של חמאס וגם של טרור ג'האדי. לפיכך יגבר הטרור נגד ישראל וישראלים וקשה יהיה למגר אותו בשל היעדר כתובת ברורה ואחראית שתוכל להרגיע את השטח.

מכאן עלולה האלימות להתפתח להתקוממות עממית – תהלוכות והתפרעויות המוניות וכן לתמיכה גוברת של האוכלוסייה בגורמי הטרור והיווצרות אווירה מאיצת טרור של יחידים.

ו. ישראל תראה לעצמה חובה להסיר את המגבלות על הפעלת הכוח בכל המרחב, כולל בשטח העירוני הפלסטיני, ותיקח על עצמה את האחריות הביטחונית הכוללת (סביר שגם חוק וסדר אזרחי), כך שהמנגנונים הפלסטיניים ייחלשו עוד יותר.

ז. התגברות הטרור תגרום סגירה הרמטית של הגדה המערבית כלפי ישראל, תיאסר כניסת פועלים פלסטינים – צעד שיפגע ביכולתה של האוכלוסייה הפלסטינית להתקיים בכבוד ובמצב הכלכלי בגדה המערבית. באין אופציות חיוביות, יותר אנשים יפנו לטרור ולאלימות.

ח. צה"ל יידרש להשקיע מאמץ רב בהגנה על המתנחלים, ההתנחלויות ועורקי החיים שלהם, כמו גם על הגנת אזור התפר בין ישראל לגדה המערבית, למניעת חדירה של גורמי טרור (יחידים וקבוצות) לביצוע טרור בשטח ישראל.

ט. המתנחלים, באמצעות לחץ פוליטי ופרובוקציות, יעודדו את הממשלה להשתלט מחדש על כל השטח ואף להחיל בו ממשל צבאי. התפתחות בכיוון זה עשויה להוביל לתרחיש סיפוח (מתואר בנפרד).

י. המצב בגדה המערבית יתסיס את אוכלוסיית עזה ואת ארגוני הטרור, ויגרום במקביל לאירועים בגדה להסלמה מכוון הרצועה כלפי ישראל בכל הממדים – ירי תלול מסלול, חדירה דרך מנהרות, חדירה מהים, תהלוכות לגדר הגבול, שימוש ברחפנים ובטיסנים.

יא. הסלמה ביטחונית, מגמת התפרקותה של הרשות הפלסטינית ואובדן השליטה במצב בשטח – כל אלה יגבירו את החיכוך בין ישראל לירדן, בין היתר על רקע הפגנות תמיכה בפלסטינים בגדה המערבית שצפוי שיפרצו בירדן וכן עקב האפשרות לזליגת האירועים לשטח הממלכה. כך גם בין ישראל למצרים. התפתחויות שליליות בכיוונים אלה מהווים למעשה תרחיש של כישלון – אובדן אופציות לעתיד, התפרקות הרשות הפלסטינית והשתלטות מחודשת של ישראל על השטחים הפלסטיניים תוך כינון ממשל צבאי בהם או סיפוח השטחים. במקביל, יגבר הפוטנציאל לפגיעה קשה ביחסי השלום של ישראל עם ירדן ומצרים ולפגיעה במעמדה הבינלאומי של ישראל. בתרחיש זה יגבר הלחץ הערבי והבינלאומי על גורמים בינלאומיים בתפקידים שונים – סיוע בניהול הרשות הפלסטינית או פעולה כחיץ בין ישראל לפלסטינים – למלא משימות שיטור. ניסיונות ישראל לחזור ולקבל שליטה מלאה בשטחים שבהם הייתה שליטה ביטחונית ו/או אזרחית של הרשות הפלסטינית יעוררו גינוים וגם החלטות נגד ישראל בגופים בינלאומיים שונים. אפשר שאז ייפגעו

ואולי אף ייעצרו כליל פעולות הסיוע הבינלאומיות לאוכלוסייה הפלסטינית. בנוסף, מצבה הבינלאומי של ישראל ייפגע במיוחד אם תיעצר אספקת המים והחשמל לגדה המערבית בגין אי־תשלום.

## **ניתוח רגישות התרחיש ביחס למצבי יסוד בזירה האזורית**

### **מדינות חיוביות ומתפקדות**

#### 1. הזדמנויות

א. רכיבים מרכזיים להשגת יציבות ואווירה תומכת תהליך מדיני בין ישראל לפלסטינים הם התפקוד של המדינות השכנות – ירדן ומצרים – וטיב היחסים שלהן עם ישראל, לצד נכונותן להירתם ולסייע בהתקדמות לקראת מציאות של שתי מדינות, לאו דווקא באמצעות הסדר קבע, ונכונותן לסייע לרשות הפלסטינית לתפקד ולקבל סיוע חיצוני. במיוחד חשובה תהיה תפיסתן את תהליך ההיפרדות והצלחת ישראל לשכנע אותן כי מהלכה לכיוון היפרדות הם הכרחיים ליציאה מהמבוי הסתום ולהתקדמות לעבר מציאות של שתי מדינות, ובהמשך כיוון מדינה הפלסטינית ריבונית.

ב. המדינות השכנות מהוות נדבך במענה הביטחוני, שכן הן מקיימות שיתוף פעולה ביטחוני ומודיעיני עם ישראל במניעת הברחות של אמצעי לחימה והסתננויות גורמי טרור, וכן בפירוק תשתיות טרור בתחומן – טרור שיכול לפגוע גם בהן וגם בישראל. שיתוף הפעולה זה חיוני לשמירת המעטפת החיצונית לישראל וליישות הפלסטינית יציבה ובטוחה, בלי יכולת של גורמי טרור לנצל לרעה את השעה והמצב.

ג. רכיב חשוב בתרומה ליציבות ולמיצוי היתרונות שבתרחיש ההיפרדות הוא הסיוע שיעניקו השחקנים האזוריים לרשות הפלסטינית בבניית משילות, כלכלה מתפקדת ובסיס ראוי למדינה שבדרך. לעמדת הרשות כלפי תרחיש זה תהיה השפעה רבה על התנהלותן של המדינות השכנות ועל שמירת יחסי השלום בינן לבין ישראל.

ד. אם הרשות הפלסטינית תהייה מוכנה להשלים עם תרחיש מהלכי ההיפרדות העצמאיים של ישראל, ואפילו בשתיקה, לא יהיה למדינות השכנות עניין להחריף את המתיחות בזירה והן צפויות לקבל את המהלך ואף לעודד את הרשות למצות את היתרונות הטמונים בו. ככל שהרשות תשתף פעולה עם התפתחויות בכיוון זה, כן יעלה הסיכוי לקדם שיתוף פעולה אזורי, בעיקר ביטחוני אך גם כלכלי, לפחות עם הקוורטט הערבי. בכל מקרה, הקוורטט הערבי צפוי להפעיל לחץ על הצדדים לשוב לשולחן המשא ומתן. אולם, בתרחיש של התנגדות פומבית מצד הרשות, המדינות השכנות תיאלצנה ליישר קו עמה

בשל לחץ הציבורים מבית, ולכל הפחות לגנות פומבית את המהלך. אולם, לא יהיה להן עניין ללבות מתיחות עם ישראל והן תשאפנה לקיים דיאלוג עם שני הצדדים כדי למנוע הסלמה.

ה. ישראל תשמר את שיתוף הפעולה המודיעיני-ביטחוני עם מצרים וירדן, ככל שהתהליכים בשטח הפלסטיני יהיו רגועים והרשות תצליח לתפקד ולמשול. המדינות השכנות, אם תשתכנענה כי במהלך הישראלי יש פוטנציאל חיובי והוא תורם להתקדמות ליעד המרכזי – הסדר כולל של שתי מדינות – הן תוכלנה לרתום את ערב הסעודית ומדינות המפרץ לתמוך ברשות כדי להמחיש ולגבות את זכות קיומה.

## 2. סיכונים

א. מחשש למעבר לא־מורשה של אוכלוסייה פלסטינית לתחומן, מדינות שכנות תהדקנה את הפיקוח במעברים, עם הגבלות, על התנועה מ/אל הגדה המערבית ורצועת עזה. מהלכים אלה יגבירו את תחושת המצור של הפלסטינים ואת ההרגשה שהם נותרו לבדם, ללא תמיכת העולם הערבי.

ב. המדינות השכנות תימנענה מלקחת אחריות לנעשה בתחומי הגדה והרצועה, ויהיו עשויות להפנות את האשמה כלפי ישראל בגין כל התפתחות שלילית.

ג. אם תשמר רגיעה ביטחונית יגבר הלחץ הבין־ערבי והבינלאומי על ישראל להימנע מפעילות צבאית בתחומי הרשות הפלסטינית ותעלה דרישה להגביל את חופש הפעולה הביטחוני שלה.

לסיכום, למדינות האזור אמור להיות תפקיד מרכזי בהצלחת צעדי ההיפרדות, ובלבד שבראיתן הוא יתפס כמוביל למסלול המשא ומתן לכינון מציאות של שתי מדינות.

## מדינות שכנות שאינן מתפקדות או עוינות

### 1. סיכונים

א. מדינות שכנות עוינות ומוחלשות לא תוכלנה להעניק את הגיבוי המדיני למהלך ההיפרדות ולא תתמוכנה בהמשך שיתוף הפעולה בין הרשות הפלסטינית לישראל במצב זה. הן צפויות לנתק את הקשרים הצבאיים-ביטחוניים עם ישראל, לא למנוע טרור והברחות דרך הגבולות, ואף לאתגר את ישראל ולחייב את הרשות הפלסטינית לנקוט מדיניות עוינת כלפי ישראל. כן הן צפויות לתמוך בגורמים שליליים וקיצוניים ברשות ולא בגורמים המייצבים והמכילים. בתרחיש זה קיים פוטנציאל להרעה במצבה של ישראל, בכל הממדים.

ב. ניסיונות ישראליים לשחזר את המצב שלפני ההיפרדות יתקלו בגינויים במערכת הבינלאומית, תוך המעטה בחשיבות הגיבוי של מדינות שכנות לאווירה בזירת

- הסכסוך. במיוחד אמור הדבר לגבי השפעת מדינות הקוורטט הערבי על הקוורטט הבינלאומי (האו"ם, רוסיה, האיחוד האירופי וארצות הברית).
- ג. ככל שהמדינות השכנות תתמודדנה עם בעיות מבית, תיפגע יציבותן ויחלש תפקודן, כן תקטן יכולתן לתרום למתווה ההיפרדות באופן חיובי, והן אף יכולות לאתגר את ישראל מבחוץ.
- ד. צפוי לחץ גובר של דעת הקהל במדינות השכנות נגד ישראל ונגד המנהיגות הפלסטינית, שלכאורה מאפשרת לישראל לפגוע באינטרסים הפלסטיניים. התפתחות בכיוון זה עשויה לערער את הביטחון הפנימי במדינות אלה, ואף להביאן להקפאת או לניתוק היחסים בינן לבין ישראל.
- ה. מול ניסיונות גוברים להברחת אמצעי לחימה לגדה המערבית ולרצועת עזה, וכן מול הסתננויות מתרחבות של גורמי טרור וג'האד אסלאמי דרך הגבולות לרצועה ולתחומי הרשות הפלסטינית, תקטן האפקטיביות המבצעית של צבאות ירדן ומצרים. במצב זה צפויות תקריות גבול עם גורמי טרור וגורמים ג'האדיסטים, בכללם אלו המופעלים בגדה וברצועה, כך שתגבר המתיחות בין ישראל לשכנותיה. ישראל תידרש אז להגביר משמעותית את הפעילות הצבאית לאורך הגבולות.
- ו. בתרחיש זה צפוי חוסר יכולת להעניק סיוע כלכלי ומדיני לפלסטינים ולקדם שיתוף פעולה אזורי – ביטחוני וכלכלי. יתר על כן, ישראל תואשם בכל כישלון והידרדרות במצב.
- ז. היעדר היציבות הפנימית במצרים ובירדן יחזק את הגורמים העוינים לישראל ברחוב הערבי ותניע את הממשלים לפעולה, כולל העלמת עין מפעולה של גורמי טרור וג'האד מתחום מדינות אלה נגד ישראל במגוון רחב של פעילויות, מהסתננות חוליות טרור לביצוע פיגועים עד ירי שטוח ותלול מסלול לשטח ישראל. מצב זה יעודד גם את הקיצונים בתחומי הרשות בגדה המערבית וברצועת עזה להסלים את פעילותם המיועדת למוטט את הרשות.
- תרחיש זה, הצפוי ליצור אתגרים ביטחוניים מעבר לתחומי הרשות הפלסטינית בגדה המערבית ולרצועת עזה, יקשה מאד על השגת יציבות ושיתוף פעולה בין ישראל לרשות, ועלול להאיץ את הגעת הרשות למצב של אי-תפקוד.

### **ניתוח רגישות התרחיש ביחס למצבי היסוד בזירה הבינלאומית**

הקהילה הבינלאומית הבהירה בעבר כי הפתרון המועדף הוא הסדר קבע מלא של שתי מדינות, שיגובש כתוצאה של משא ומתן בין הצדדים. הקהילה הבינלאומית לא הועמדה עד כה במצב ששני הצדדים מסכימים לפתרון זמני ו/או חלקי. היענותה החיובית למתווה של צעדי היפרדות ישראלית עצמאיים תהיה תלויה בשיקולים הבאים:

- א. מידת ההסכמה למתווה בין ישראל לישות הפלסטינית.
- ב. מידת ההסכמה למתווה מצד מדינות ערב הרלבנטיות.
- ג. התאמה בין המתווה להיפרדות לבין רעיון שתי מדינות לשני עמים.
- ד. הנטל שמתווה היפרדות כזה יטיל עליה בכל אחד מתרחישי המשנה (ההשפעה על מצבי היסוד – התפקוד של הישות הפלסטינית).

בכל מקרה, הקהילה הבינלאומית תמשיך לראות את ישראל ככוח כובש האחראי למצב בכל השטח בין הירדן לקווי '67, כל עוד הוא לא הוחלף בסטטוס משפטי אחר בהסכמת שני הצדדים ו/או בהחלטה של מועצת הביטחון. הקהילה הבינלאומית אינה פתוחה לשקול הסדר שאינו הסדר קבע המבוסס על פתרון שתי מדינות, או לפחות מוביל להסדר כזה. היא צפויה להתנגד ליצירת מציאות של שתי מדינות שלא באמצעות הסכם, אלא אם יהיה זה שלב בדרך להסדר קבע, שעקרונותיו ברורים ומוסכמים על הצדדים מראש. עמדת הקהילה הבינלאומית תתגבש על בסיס השאלה האם המצב המתווה פירושו המשך ניהול הסכסוך, או חתירת אמת לפתרון הסכסוך. יתר על כן, צפוי כי גורמים בינלאומיים יירתעו מהשקעה ברשות הפלסטינית, אם זו לא תשתף פעולה עם המהלכים הישראליים וגם במצבים של רשות עוינת ולא מתפקדת. כדי להשיג סיוע בינלאומי בבניית הכלכלה, התשתיות והמוסדות של המדינה הפלסטינית, חייב להתקיים אופק מדיני ועל ישראל לספק ערבויות וביטחונות שהיא לא תפגע בתשתיות שגורמים בינלאומיים הקימו ועוד יקימו עבור הפלסטינים.

### **השלכות אסטרטגיות לישראל**

בתרחיש זה נשמרים אינטרסים מרכזיים של ישראל – שימור אופייה היהודי והדמוקרטי; ביטחון המדינה ואזרחיה; הסרת נטל האחריות מעל ישראל למרבית השטחים והאוכלוסייה הפלסטינית.

**היתכנותו של תרחיש ההיפרדות תהיה אפשרית כאשר שוב יתברר שישראל והפלסטינים אינם מסוגלים להגיע להסכמה על הסדר כולל, ובהינתן רשות פלסטינית אחראית, יציבה ומתפקדת, הזוכה לגיבוי ולתמיכה מצד המדינות השכנות.** כדי שהרשות הפלסטינית תשתף פעולה נדרש מינוף היתרונות לפלסטינים – קידום פרויקטים כלכליים ושיפור ניכר בתחומי ועורקי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית. בנוסף, מהלכים ישראלים התומכים ביצירת מציאות של שתי מדינות, בפרט הקפאת הבניה בהתנחלויות שמחוץ לגושים ועידוד המתנחלים להענקת מקום מושבם, יעבירו מסר כי ישראל נחושה להתקדם להסדר של שתי מדינות.

**היפרדות בצעדים עצמאיים ישראלים ללא הבנות ותיאום עם הרשות הפלסטינית, יחלישו ויפגעו ברשות וזיקו לטווח הארוך.** אם רוצים להשיג "משחק חיובי" מצד הרשות הפלסטינית נדרשים וויתורים מצד ישראל, בכללם צמצום חופש פעולה המבצעי



של צה"ל בשטחים הפלסטיניים, תמורת חיזוק שיתוף הפעולה הביטחוני עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. יישום ההיפרדות ללא הגבלות על חופש הפעולה של ישראל יחליש את הרשות ואת ההזדמנויות שבתרחיש. דבר שעלול גם לקרב את הרשות הפלסטינית לחמאס וגם לפגוע בירדן – לכן חשוב לשמר את הבידול בין רצועת עזה לגדה המערבית ולהטיב ככל האפשר עם הרשות הפלסטינית בגדה המערבית.

**רצועת עזה מהווה בעיה בלתי פתירה**, כל עוד חמאס שולט באזור, אוחד בנשק הטרור, הטילים, הרקטות והמנהרות, ולא מתקדם תהליך פיוס אמת פנים-פלסטיני. כדי שעה וחמאס לא יהוו גורם בעל יכולת היזק – spoiler – לכל יוזמה חיובית, כולל מהלכי היפרדות ועיצוב מציאות של שתי מדינות, נדרש במקביל להתניע פרויקט של שיקום עזה. עם זאת, אין להתנות התקדמות באזור אחד בהתקדמות בשני, שכן אז תינתן למעשה לחמאס אפשרות ווטו והגמישות הישראלית תיפגע. מגבלה נוספת היא סיוע לשיקום הרצועה בלי הפסקה של התעצמות חמאס, שתיפס כ"פרס" לטרור ותפגע בלגיטימציה של הרשות הפלסטינית בגדה המערבית.

**אם תעוצב מציאות של שתי מדינות** תיווצר הזדמנות לשפר את מצבה של ישראל באזור – השתלבות במקום ביצור "הווילה בג'ונגל". תרחיש זה אמור להיות כרוך בהצבת דרישות ברורות מהפלסטינים בתחום הביטחוני – לקיחת אחריות ומעבר מתיאום לשיתוף פעולה מלא. בה בעת יהיה פוטנציאל להגביר את ערכה של ישראל מול מצרים וירדן. הזקוקות למשענת אזורית חזקה. במציאות של שתי מדינות תפחת חשיבותו של הבידול בין הגדה לרצועה, אבל יישמר האינטרס הישראלי להימנע מלקיחת אחריות על הרצועה. אתגר נוסף יהיה כרוך בשמירת האוריינטציה המסורתית של הרשות הפלסטינית ובמניעת פניה מצידה לכיוון איראן ורוסיה.

**אחד החסמים המרכזיים להסכמה בין ישראל לפלסטינים** הוא תפיסת הפתרון לסכסוך בראיה הפלסטינית – התמקדותם בחזון של שחרור לאומי, הגדרה עצמית וזכות על האדמה, לפני בניית המוסדות המדינתיים והכשרתה למשילות אחראית, מתפקדת ויציבה. נטייה זו באה לידי ביטוי גם בתוכניות החינוך בזירה הפלסטינית, השוללות הכרה בזכויות של העם היהודי בארצו, מלוות הסתה וכוללות האדרה של טרוריסטים כלוחמי חופש. גם החברה הישראלית לא בשלה לויתורים הנדרשים להגעה להסכם. אמנם, הציבור הישראלי עדיין תומך ברובו בפתרון המבוסס על שתי מדינות לשני עמים, אך אינו רואה לנגד עיניו אפשרות של מדינה פלסטינית 'שלמה' עם ריבונות מלאה – אלא 'מדינה מינוס', מפורזת מיכולות צבאיות, נקיה מאיומי טרור ובעלת ריבונות חלקית בחלק מהממדים המדינתיים.

### המענה הביטחוני

המענה הביטחוני הישראלי בתרחיש של מהלכי היפרדות חייב לקחת בחשבון הידרדרות ממצב של רשות פלסטינית מתפקדת, כמו בעת הנוכחית, המקיימת שיתוף פעולה ביטחוני עם ישראל, לישות סרבנית, עד כדי עוינת. ממצב זה נגזרים האיומים הביטחוניים, הכוללים שלושה סוגים: (1) מאורגן – בעיקר חוליות, עם מאפייני פעולה של ירי בצירי התנועה, ירי על ישובים ומחנות צה"ל, פגועי התאבדות במרכזי אוכלוסייה בישראל, פגיעה בנכסים אסטרטגיים כמו נמל תעופה בן-גוריון או תעופה אזרחית; (2) מרי עממי נגד המשך השליטה הישראלית ובכלל זה פיגועי טרור של יחידים; (3) הידרדרות והסלמה למלחמת טרור גורפת בהשתתפות ארגוני הטרור יחד עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים (איומים מדינתיים מצד הישות הפלסטינית).

הסלמה בגדה המערבית תגרור הסלמה במקביל מרצועת עזה – בירי תלול מסלול לעבר יישובי עוטף עזה ומרכזי אוכלוסייה בישראל, שימוש בכלי טיס בלתי מאוישים, ניסיונות חדירה לפיגועים בישראל דרך מנהרות והתווך הימי, וכן עידוד חוליות טרור של חמאס והג'האד האסלאמי לפעול בגדה המערבית ובעומק ישראל. ככל שיחמיר המצב הביטחוני בגדה המערבית, הכאוס יגבר, הרשות תאבד את השליטה בשטח ולפיכך את היכולת לרסן את הטרור והאלימות, כך שיתפתח מצב שעלול להוביל לאנתיפאדה.

המענה הביטחוני לאיומים אלה מתבסס על תמהיל של מאמצים, חלקם בסיסיים וחלקם ייחודיים, כך שניתן להתאים את עצימות המענה לתנאים בשטח. ככל שהמצב יהיה יציב ויתהדק שיתוף הפעולה בין ישראל לבין מנגנוני הביטחון הפלסטיניים, כן ניתן יהיה להפחית שימוש בחלק מהמאמצים, בעיקר אלו הפוגעים במרקם החיים של האוכלוסייה הפלסטינית ולצמצם את נראות הפעולה של צה"ל והשב"כ. רכיבי המענה: א. **מגבלות חימוש על מנגנוני הביטחון הפלסטיני** – למניעת איום צבאי על ישראל. ניתן לממש מגבלה זו בהסכמה הדדית עם מנגנון פיקוח, וכן בידוק ביטחוני ישראלי על המעברים, ואיסוף מודיעין.

ב. **חופש פעולה מבצעי של צה"ל בעומק השטח הפלסטיני** – כולל באזורים המיושבים, הוא בליבת התפיסה הביטחונית הישראלית של מערכה מתמשכת לפירוק תשתיות הטרור טרם צמיחתן, ולמניעת גישה לשטח הישראלי, ליירוט המחבל המתאבד או חוליית הטרור. ככל שיתרחב ויועמק שיתוף הפעולה הביטחוני עם המנגנונים הפלסטיניים, ישראל תוכל לצמצם את הפעולות המבצעיות בשטח הפלסטיני, בכפוף לנוסחה שלפיה 'ככל שמנגנוני הרשות יעשו יותר, אזי ישראל תעשה פחות'. בכל דרך, ישראל לא תוותר על חופש הפעולה המבצעי מתוקף זכות ההגנה העצמית נגד איומים מוחשיים.

ג. **שיתוף פעולה עם מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית** – חיוני לייצוב המצב לאורך זמן, להעברת אחריות לצד הפלסטיני בכל מקום אפשרי; ליכולת המנגנונים

- הפלטטיניים לפרק גורמים קיצוניים מנשקם; לחיזוק המצב של רשות אחת, חוק אחד, נשק אחד; ליצירת תנאים שיאפשרו את מימוש מתווה ההיפרדות העצמית.
- ד. **מנגנוני ביטחון פלסטיניים אפקטיביים** – בכל דרך, נכון לישראל לעודד את בניין כוחם של מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית בגדה המערבית, ובעתיד, כשיבשילו התנאים, גם ברצועת עזה, כגופים מקצועיים ואפקטיביים. זאת, בהתאם למבנה הארגוני ולהגדרת המשימות של המנגנונים שגובשו במסגרת תפיסת הסדרי הביטחון במציאות של שתי מדינות – אחריות לחוק וסדר, פירוק תשתיות טרור, מניעת טרור והברחות, מניעת חיכוך בין אוכלוסיות.
- ה. **שליטה צבאית בבקעת הירדן** – למניעת הברחות של אמצעי לחימה והסתננות של גורמי טרור לשטח הפלסטיני. השליטה הצבאית הישראלית בבקעת הירדן תהיה נחוצה גם להמשך שיתוף הפעולה הביטחוני עם הצבא הירדני, (שלא בפומבי, הירדנים מעדיפים את שיתוף הפעולה עם ישראל, על שום החשש כי למנגנונים הפלסטיניים יהיו אינטרסים זרים, כגון פשיעה, והם יאפשרו הברחת נשק מתקדם).
- ו. **בידוק ביטחוני במעברים** – הן של סחורות והן של כבודה אישית, למניעת הברחה של אמצעי לחימה או רכיבים דו־שימושיים לייצור טילים, רקטות, כלים בלתי מאוישים ועוד. בנוסף, איתור של חשודים ומנועי כניסה ועצירתם. הבידוק הביטחוני במעבר אלנבי (ואם ישופץ גם מעבר גשר דמייה) יוכל להיעשות גם באמצעות חברת אבטחה בינלאומית, מומחית להפעלת מעברים בינלאומיים, עם אמצעי פיקוח מרחוק, שיספקו לישראל תמונה נאמנה בבידוק הסחורות והאנשים.
- ז. **שיתוף פעולה עם ירדן ומצרים** – חיוני למניעת הברחות והסתננויות גורמי טרור. כן חיוני המשך שיתוף הפעולה בלחימה בגורמי סלפיה־ג'האדיה בחצי־האי סיני ובירדן, למניעת התבססותם וביצוע התקפות טרור. אם יושק פרויקט לשיקום עזה, למצרים יהיה תפקיד חיוני במניעת התעצמות חמאס בחסות השיקום, באמצעות לחימה במנהרות ההברחה, מניעת הברחות וניתוק הקשר בין גורמי סלפיה־ג'האדיה בסיני לרצועה.
- ח. **השלמת הגדר הביטחונית** – סגירת הפרצות, לצד שיפור תנאי המעבר של פועלים פלסטיניים לעבודה בישראל (כאמצעי מייצב ומרגיע המצב). גם באזור הרצועה נדרש להשלים את המכשול הביטחוני התת־קרקעי והעילי, למניעת הסתננויות של גורמי טרור לביצוע פיגועים בשטח ישראל.
- ט. **המאמצים הכלכליים, חברתיים, תעסוקתיים** – חיוניים להכלה ולהרגעה. לשם כך נכון לאפשר פיתוח תשתיות כלכליות ותעסוקתיות, יתר חופש בתנועת סחורות מ/אל השטח הפלסטיני, וחופש תנועה בשטח הפלסטיני, עם מספר מינימלי של מחסומים.

- י. **הגנה על הצירים** – המשמשים את המתנחלים. במסגרת מתווה ההיפרדות העצמאית תנותב תנועת המתנחלים לצירים ללא חיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית. כך תתאפשר הגנה על פחות צירים ובתנאים יותר סטריליים בהשוואה למצב הנוכחי. עם זאת, חיוני להמשיך ולהחזיק בצירים האסטרטגיים (1, 443, 5, 35, 80, 90) ולהגן על ביטחון התנועה של המתנחלים ושל צה"ל.
- יא. **הגנה על הישובים** – משימה שתימשך כל עוד לא יפוגו ההתנחלויות המבודדות ומקבץ ההתנחלויות בעומק השטח הפלסטיני. הגנה על המתנחלים וההתנחלויות תהיה רגישה יותר בהשוואה למצב הנוכחי, עקב השתנות תנאי הזירה והצורך למנוע ממתנגדי המהלך בקרב המתיישבים עילות ודרכים לטרפד אותו.
- יב. **שליטה במרחבים האווירי והאלקטרו-מגנטי** – היעדר עומק אסטרטגי וכן זמן ומרחב מצומצמים ביותר ליירט איומים אוויריים, מאוישים ובלתי מאוישים, יחייבו מרחב אווירי מאוחד בשליטה ישראלית מוגברת. עם זאת, ניתן לשלב את הפלסטינים בפיקוח על תנועות אוויריות אזרחיות ולשפות אותם עבור שימוש במרחב האווירי הפלסטיני. בתחום האלקטרו-מגנטי ניתן לכוון מנגנון תאום, תוך התחשבות בצרכים האזרחיים הפלסטיניים.
- יג. **הגנה על נמל התעופה בן גוריון** – כדי למנוע ירי בכינון ישיר או תלול מסלול על מסלולי השדה, כמו גם יירוט מטוסים בשלבי הנמכה לנחיתה באמצעות טילי כתף נישאים, נדרשת ישראל לשמר אחיזה ביטחונית על הרכסים השולטים על שדה התעופה ועל הטביעה הקרקעית של נתיבי הגישה לנחיתה. בהתאם למתווה ההיפרדות העצמאית, שטחים אלו ברובם נמצאים בתוך גושי ההתיישבות שישראל מעוניינת להחזיק בהם בכל דרך.
- יד. **יכולות איסוף מודיעין** – כדי להתריע על פעולות טרור ולנטרל תשתיות טרור, נדרש חופש פעולה מודיעיני בשלושה הממדים – אלקטרוני, אנושי וחזותי.
- טו. מול האיומים שמקורם ברצועת עזה נכון להמשיך לפעול מנגד ולהניא את שלטונות חמאס מלאפשר תקיפות נגד ישראל משטח הרצועה באמצעות הרתעה נחושה ושיטתית. יש לקיים משטרי אבטחת גבול אפקטיביים ולקיים שיתוף פעולה הדוק עם הצבא המצרי בסיני למניעת התעצמות, הברחות לרצועה דרך מנהרות והסתננויות גורמים קיצוניים של סלפיה-ג'האדיה לרצועה, במטרה לחולל כאוס ולהפעיל טרור נגד ישראל.

## תרחיש 4. סיפוח - החלת החוק הישראלי בכל אזור C

### מאפיינים

ישראל מחילה את החוק הישראלי בחלקים של יהודה ושומרון, כפי שעשתה ב-1967 לגבי מזרח ירושלים וב-1981 לגבי רמת הגולן. החלת החוק, משמעותה המעשית היא סיפוח אותו שטח למדינת ישראל (אף אם המהלך לא יוגדר מבחינת ישראל ככזה).

כיום, החוק הישראלי אינו חל ביהודה ושומרון, כולל בהתנחלויות, אלא חלים שם הדינים המקומיים, שהיו בתוקף ב-1967 וכן תחיקת ביטחון שמוציא מפקד כוחות צה"ל באזור. לגבי ההתנחלויות, המפקד הצבאי קבע צווים מוניציפליים אשר אימצו על דרך ההפניה הסדרים רבים מהמשפט הישראלי, למשל בתחום החינוך, הרווחה והשלטון המקומי. על פי תרחיש הסיפוח.

הסיפוח יכול להתבצע בהיקפים שונים:

א. בשטח המוניציפלי של ישובים מוגדרים ומצומצמים – למשל החלת החוק במעלה אדומים;

ב. בשטח המוניציפלי של גושים מוגדרים – למשל בגוש עציון;

ג. בכלל הישובים הישראליים לפי שטח השיפוט המוגדר שלהם;

ד. בישובים ישראליים (כולם או חלקם) כולל השטח שמוביל אליהם, החורג מתחום השיפוט;

ה. בכל אזור C;

ו. בכל שטח יהודה ושומרון (תרחיש זה אינו מנותח כאן כי משמעו – מדינה אחת – תרחיש אשר מנותח בנפרד).

במקום שמוחל החוק הישראלי – השטח מושווה במעמדו לשטח של מדינת ישראל ומפסיק להיחשב מבחינת ישראל כשטח במעמד של שטח מוחזק/כבוש. בהתאם, לרשויות הממשל הצבאי אין יותר סמכות ביחס לשטח זה אלא כל הסמכויות נתונות לרשויות הישראליות.

צה"ל יוכל להמשיך לפעול גם באזורים כאלה, אך יהיה כפוף למגבלות של החקיקה הישראלית. תחיקת הביטחון החלה באזורים אלה תפסיק לחול עליהם.

ככל שהסיפוח ישתרע על שטח שנמצא מחוץ לשטח השיפוט של ישובים ישראליים, קיימת כיום גם חקיקה פלסטינית רלבנטית שחלה שם באופן פרסונלי – אשר תפסיק לחול.

מהלך של סיפוח יהווה הפרה של סעיף מפורש בהסכם הביניים, האוסר על הצדדים לשנות באופן חד-צדדי את המעמד של השטח.

מהלך של סיפוח מהווה הפרה של הוראה מפורשת במשפט הבינלאומי, האוסרת על סיפוח חלקים משטח כבוש. המהלך אף מנוגד להוראה מפורשת בהחלטת מועצת הביטחון 2334 מדצמבר 2016.

המהלך, אף אם יבוצע באופן מצומצם, יהווה צעד מדיני משמעותי, שייתפס על ידי הרוב המכריע של המערכת הבינלאומית כבלתי לגיטימי ובלתי חוקי. על פי החוק הישראלי – כל ויתור על שטח שעליו הוחל החוק הישראלי, בהסכם עתידי או בהחלטה של הממשלה, יחייב משאל עם, אלא אם אושר ברוב של 80 חברי כנסת. לפיכך, מהלך של סיפוח יקשה על כל מהלך מדיני עתידי של ויתור על שטחים אלו. מהלך של סיפוח נרחב, ובפרט אם יהיה מצב שבו ברחבי יהודה ושומרון יש שתי מערכות נפרדות של דינים לישראלים ולפלסטינים, עלול ליצור מציאות של "אפרטהייד", שתגרור כרסום בערכים הדמוקרטיים של המדינה.

מתן גיבוי שיפוטי למהלכים כאלה יחליש את מעמדה ועוצמתה של המערכת השיפוטית של ישראל, הן כלפי פנים והן כלפי חוץ. ייתכנו גם מהלכים מקדימים להחלשת המערכת השיפוטית על מנת למנוע התערבות מצידה. מהלכים כאלה יובילו להיחלשות כללית של מנגנוני הבקרה על השלטון ולכרסום הגנות על הפרט ובשמירת ערכיה הדמוקרטיים של מדינת ישראל.

המהלך עלול להוביל לקרע פנימי בציבור הישראלי, בין תומכי המהלך למתנגדיו, וכן למשבר מול אזרחי ישראל הערבים.

### **החלת החוק הישראלי בכל אזור C**

יש להדגיש ארבע נקודות אשר למשמעויות של החלת החוק הישראלי בכול אזור C. א. אזור C מהווה כ־60 אחוזים משטח הגדה המערבית. אזור זה כולל שטחים נרחבים המעובדים על ידי פלסטינים המתגוררים בישובים הנמצאים באזורי A ו-B. באזור זה יש כ־50,000 פלסטינים רשומים. לפי ההערכות, מתגוררים בו בפועל מעל ל־100,000 פלסטינים.

ב. כיום הרשות הפלסטינית מוסמכת להפעיל סמכויות פרסונליות בשטחי C, בתחומים כמו חינוך, בריאות, מיסוי, תעשייה ועוד. בנוסף יש לה סמכויות בתחומי תשתית מסוימים, כמו בתחום המים. ביטול סמכויות אלו משמעו כי ישראל תצטרך לחוקק בתחומים אלה ולספק את כל השירותים לתושבי אזור C הפלסטינים בכל תחומי החיים, אלא אם תחליט לאפשר לרשות להמשיך להפעיל סמכויות בשטח שעליו חלים חוקי המדינה (ובכפוף להמשך קיום הרשות הפלסטינית כמפורט בהמשך).

ג. כל תושבי אזור C יהפכו להיות במעמד של תושבים של ישראל (בדומה לתושבי מזרח ירושלים). תהיה גם אפשרות לבקש אזרחות ישראלית, אם כי אין מדובר בהליך אוטומטי והוא מחייב, בין היתר, אף הצהרת אמונים למדינת ישראל.

ד. למרות שאזור C ייחשב חלק משטח מדינת ישראל, תהיה בעיה להחיל עליו באופן מלא את ההגבלות החלות לגבי כניסה של תושבי יהודה ושומרון לתוך מדינת ישראל, שכן חייבים לאפשר מעבר של פלסטינים באזור C כדי למנוע מתושבי A ו-B להימצא במצור וכדי לאפשר להם גישה לשטחים השייכים להם ונמצאים באזור C. אם לא תהיה בקרת כניסה של פלסטינים לאזור C (וקשה לראות איך מקיימים בקרה מהותית נוכח נפחי התנועה ואורך שטחי המגע) יתחייב שימור בקרת כניסה בין ישראל לאזור C על מנת למנוע מעבר חופשי של פלסטינים לתחומי הקו הירוק.

### היתכנות

תרחיש זה מחייב הליך חקיקה ישראלי. סיפוח של כל אזור C מחייב התאמות רבות, ברמה המעשית והמשפטית והינו קשה במיוחד ליישום. יש להניח שלחץ בינלאומי משמעותי, ובפרט לחץ מצד הממשל האמריקאי, יפחית את ההיתכנות של מהלך חקיקתי כזה מצידה של הממשלה. זאת ועוד, מהלך של סיפוח צפוי לגרור התנגדות בתוך החברה הישראלית, בפרט ככל שמדובר במהלך סיפוח רחב. לפיכך ההיתכנות נמוכה. מעבר לכך, מהלכי סיפוח צפויים לגרור התנגדות קשה ביותר בזירה הבינלאומית ואלה יצמצמו את ההיתכנות של מהלך כזה. אף כאן, ככל שהמהלך של הסיפוח יהיה רחב יותר, כן ההתנגדות לו תהיה קשה יותר.

### ניתוח רגישות של התרחיש למול מצבי היסוד של הישות הפלסטינית

סיפוח של חלקים נרחבים, ובפרט של סיפוח כל אזור C, ייתפס כהחלטה ישראלית לסגת לחלוטין מן הפתרון של שתי מדינות ולהותיר את הפלסטינים תחת שליטה ישראלית חסרת מועד סיום. תרחיש זה יגרור תגובות קשות מן הצד הפלסטיני וביקורת קשה בציבור הפלסטיני. ככל שהיקף הסיפוח יהיה רחב יותר התגובות יהיו קשות יותר. התגובה הצפויה היא פגיעה קשה, עד כדי ניתוק כל היחסים, בין הרשות הפלסטינית לישראל, כולל הפסקת שיתוף הפעולה בתחום הביטחוני ובתחומים אחרים. כן צפויה התגברות של המהלכים הפלסטיניים בזירה הבינלאומית נגד ישראל. ובנוסף, המהלך יוביל להחלשה משמעותית, עד אבדן השפעה, של גורמים מתונים בחברה הפלסטינית ולהתחזקות של הגורמים הקיצוניים, כולל חמאס, הקוראים להמשך המאבק המזוין נגד ישראל עם פוטנציאל לחיכוכים אלימים. כתוצאה מכך, צפויה היחלשות משמעותית של הרשות הפלסטינית ביהודה ושומרון עד כדי אפשרות של קריסתה.

**ישות פלסטינית מתפקדת וחיונית** – הסיכויים לקיומו של מצב יסוד זה נמוכים לאור האמור לעיל. אף אם תישאר רשות פלסטינית מתפקדת וחיונית, הסיפוח צפוי לערער את היחסים בין ישראל לבניה, לפגוע בשיתוף הפעולה בכלל התחומים, כולל התחום הביטחוני, ולהוביל לעלייה בהיקף ועוצמת הטרור והאלימות בשטח. הרשות

תמשיך לפעול לריסון ככל שתחוש שפעולה זו תשרת עדיין את האינטרסים שלה. אולם, ככל שהסיפוח רחב יותר, המצב ייראה לרשות הפלסטינית כחסר כל סיכוי להתקדמות להסדר מדיני וישפיע על החלטות אם להמשיך לתפקד ולשתף פעולה. היעדר שיתוף פעולה יגרור פגיעה במענה הביטחוני הישראלי וכן עלול להטיל על ישראל אחריות לעיסוק בתחומים אזרחיים של הציבור הפלסטיניים.

**ישות פלסטינית עוינת** – הישות העוינת צפויה לפעול בכל הערוצים נגד ישראל, כולל בשטח בפעילות אלימה, במעורבות של גורמי הביטחון הפלסטיניים – בין אם באי־מניעה של ארגונים חוץ־רשתיים חמושים לפעול נגד ישראל, ואפילו בעידודם לפעולה נגד ישראל – וכן בזירה הבינלאומית, בהאצת מהלכים מדיניים נגד ישראל. ישות עוינת תעשה מאמצים לפגוע ביכולת השליטה של ישראל באזורים שסופחו. ככל שיהיו פלסטיניים בשטח המסופח יופעל עליהם לחץ לפעול נגד ישראל, תוך ניצול חופש התנועה המוענק להם. מציאות זו תגרור אתגרים ביטחוניים משמעותיים, בפרט ביהודה ושומרון, אך אלה עשויים לגלוש גם לישראל. צפויים עימותים מתמשכים עם האוכלוסייה הפלסטינית באזור C שתהיה בחיכוך קבוע עם הרשויות הישראליות.

**ישות פלסטינית לא מתפקדת** – ישראל תאלץ לחזור ולקחת את השליטה על כלל שטחי יהודה ושומרון ולהיות אחראית לכלל התושבים הפלסטיניים בשטח, על כל הכרוך בכך מבחינה ארגונית ותקציבית. במציאות זו, האבחנה בין התושבים הפלסטיניים שסופחו ואשר ייחשבו תושבים ישראלים לעומת הפלסטיניים האחרים, שגם הם תחת אחריות ישראלית, יהווה מוקד חיכוך נוסף. צפויים חיכוכים רבים ומעשי אלימות עקב היעדר שליטה והיעדר גורמים ביטחוניים פלסטיניים. בנוסף, צפוי חיכוך רב עם האוכלוסייה האזרחית וקושי להבחין בין הפלסטיניים באזור C לשאר התושבים, שאף הם יחזרו להיות תחת אחריות ישראלית.

### **ניתוח רגישות של התרחיש ביחס למצבי היסוד בזירה האזורית**

עוצמת התגובה ומידת הפגיעה של המהלך ביחסים עם ישראל תגבר ככל שיהיה מדובר בסיפוח נרחב ומשמעותי יותר. המהלך צפוי להיתקל בביקורת קשה מצד כל מדינות האזור ולפגוע ביחסים בין ישראל לביןן. המשטרים במצרים ובירדן יעמדו בפני לחץ ציבורי, אשר עשוי לחייבם להפגין עמדות נוקשות ותקיפות נגד ישראל וצעדיה. זאת, בהצהרות, בפגיעה ביחסים הדיפלומטיים והגלויים, וכן בהיקף ובעומק היחסים הביטחוניים, המושפעים מהתפתחויות חריפות בדעת הקהל. יש להניח כי המהלך יקשה על מדינות אלה להמשיך ולקיים שיתופי פעולה עם ישראל, למעט אלה ההכרחיים מבחינתן. בפרט יקשה לשמר שיתוף פעולה בעל נראות חיצונית כלשהי. בנוסף, המהלך יחזק את הגורמים העוינים את ישראל במדינות האזור ויחליש מאוד את הקולות התומכים בקיום קשרים עם ישראל.



**מדינות שכנות מתפקדות וחיוניות** – בעקבות הסיפוח צפויה מתיחות רבה בין ישראל לפלסטינים וכן לחץ בינלאומי. מדינות השלום, כמו גם מדינות ערב הפרגמטיות וטורקיה צפויות לצמצם מאוד את היקף שיתוף הפעולה עם ישראל עד כדי הפסקתו לחלוטין, התפתחות שתקשה אף יותר על ישראל להתמודד עם איומים שונים, למשל מכיוון רצועת עזה וחצי האי סיני וכן בגבול עם ירדן.

**מדינות שכנות עוינות** – צפויה תמיכה בצד הפלסטיני בכל מקרה של חיכוך, ובנוסף אי-מניעת סיוע מצד גורמים שונים לגורמים פלסטינים עוינים, עד כדי מעורבות ישירה במאבקם נגד ישראל.

### **ניתוח רגישות של התרחיש למול מצבי היסוד בזירה הבינלאומית**

עוצמת התגובה תושפע מהיקף הסיפוח ומשמעויותיו לגבי סיכול האפשרות להגיע לפתרון של שתי המדינות. אם הממשל האמריקאי יביע תמיכה במהלך או חוסר התנגדות לו – ההשלכות במישור הבינלאומי יהיו פחות משמעותיות. עם זאת, הממשל האמריקאי צפוי להתנגד למהלך זה נוכח השלכותיו על האזור, בדגש על עמדת המדינות הסוניות, ומכיוון שמדובר במהלך מנוגד מפורשות לעמדות ארצות הברית לאורך השנים. שאר הזירה הבינלאומית תתנגד באופן נחרץ למהלך. תתעורר ביקורת חריפה בקרב ארגונים בינלאומיים ממשלתיים ושאנים ממשלתיים וגופי חברה אזרחית. הקריאות לחרם נגד ישראל יגברו, וכך גם קידומם של צעדים משפטיים נגדה. צעד סביר נוסף הוא הפסקת הסיוע הכספי הבינלאומי לרשות הפלסטינית והשתת הנטל הכלכלי להחזקת המערכת הפלסטינית על ישראל.

### **השלכות אסטרטגיות לישראל**

המציאות הטעונה צפויה להזין מעגלים של עוינות והסתה ולהוביל לעלייה בהיקף האלימות במלוא טווח המאפיינים, מאירועים עממיים, כולל המוניים, דרך פיגועים מאורגנים וכלה בפיגועי יחידים. יעדי האלימות ימשיכו להיות ההתיישבות הישראלית ביהודה ושומרון, המתישבים, צירי התנועה וכוחות צה"ל. אפשר שדגש מיוחד יינתן לפגיעה בישובים בשטחים שיסופחו ולמהלכים מול גדר הביטחון, שסמליותה בהקשר זה תגבר. צפויה גם עלייה בניסיונות לבצע פיגועים בישראל וקושי רב יותר לסכל פיגועים אלה בהיעדר שיתוף פעולה בין ישראל לכוחות הביטחון הפלסטינים. ההפסקה הצפויה של שיתוף פעולה כלשהו תצריך את ישראל לנהל יותר מבצעים צבאיים בשטח הפלסטיני בכוחות עצמה. היא עלולה אז להיתקל בהתנגדות מצד גורמי ביטחון פלסטינים. לישראל עוצמה עדיפה, אך יש להניח שפעולות כאלו, שילוו בנפגעים בצד הפלסטיני, יגררו ביקורת קשה.

אם תרחיש הסיפוח יוביל לקריסה של הרשות הפלסטינית או לחוסר תפקוד שלה, יש להניח שישראל תיאלץ לחזור ולקחת את השליטה על כלל שטחי יהודה ושומרון. במצב של קריסת הרשות, ישראל עלולה למצוא את עצמה אחראית על כל שטחי יהודה ושומרון, כולל על ריכוזי הערים הפלסטיניות, קרי להיות אחראית לכלל התושבים הפלסטינים בשטח, על כל הכרוך בכך מבחינה ארגונית ותקציבית. התפתחות כזו תחייב התאמה של משימות צה"ל לפעולה מתמשכת ורציפה בכלל האזור הן כדי להבטיח את הביטחון והן כדי לממש את האחריות לסדר הציבורי ולכלל תחומי החיים של הפלסטינים, גם באזורים מאוכלסים בצפיפות על ידי אוכלוסייה עוינת, שכוללת גורמים ממושים ומערכות נשק.

מהלך הסיפוח יכול להאיץ החלטות לפתוח בחזית עוינת מול ישראל, למשל מצד פלסטינים בעזה, בלבנון ובסוריה, בתמיכת חזבאללה, משטר אסד בסוריה ואיראן. בתנאים אלה יגברו הסיכונים להסלמה למערכה רב-זירתית. בנוסף, יש אפשרות כי הזירה הבינלאומית, כולל הממשל האמריקאי, יצמצמו את הסיוע לישראל ויערימו קשיים על קבלתו, כולל סיוע נחוץ להתמודדות עם מערכה צבאית נרחבת. אם המהלך יבוצע בניגוד לעמדה המפורשת של הממשל האמריקאי, ישראל עלולה לספוג צעדי גומלין אמריקאים בכלל המישורים, כולל הסיוע הביטחוני, הגיבוי המדיני ושיתוף הפעולה הכלכלי. יש להניח שגם יהדות ארצות הברית תתנגד למהלך ולא תצא מגדרה לסייע לישראל במישור הפנים אמריקאי. בעקבות המהלך, מדינות שונות בעולם וכן האיחוד האירופי עלולים להשעות את שיתוף הפעולה עם ישראל ואף לנקוט צעדים דיפלומטיים, כגון החזרת שגרירים ואפילו להטיל על ישראל סנקציות.

ללא ספק, במועצת הביטחון יתנהל מהלך לקבלת החלטה נגד ישראל. ההחלטה תעבור רק אם ארצות הברית לא תטיל וטו – הדבר תלוי הן ביחסים בין ישראל לארצות הברית והן ביחסים בין ארצות הברית לאו"ם. אם תתקבל החלטה נגד ישראל, יש היתכנות גם להחלטת המשך הכוללת סנקציות נגד ישראל. זאת ועוד, המהלך צפוי להאיץ פתיחת חקירה פלילית נגד בכירים ישראלים בבית הדין הפלילי הבינלאומי.

### **מאפייני המענה**

ישראל תמשיך לשלוט מבחינה ביטחונית בכל האזור, כולל חופש פעולה מלא באזור C וחופש פעולה ניכר בשאר האזורים; ישראל שולטת במעטפת החיצונית. צה"ל יידרש להשקיע סדר כוחות גדול בשמירה על המצב הביטחוני בגדה המערבית וברצועת עזה, זאת על חשבון משימות אחרות והתכוננות למלחמה בזירות השונות.

## תרחיש 5. מדינה אחת ללא שוויון זכויות לפלסטינים

### מאפיינים

מדובר במדינה אחת בין הים לירדן. ככל הנראה, רצועת עזה לא תהיה חלק ממנה. על כל השטח יחול דין אחד. הממשל הצבאי יפורק וכן המנהל האזרחי. הרשות הפלסטינית תפורק (או תיוותר כישות אוטונומית במסגרת המדינה האחת).

במדינה יהיו כ-2.4 מיליון פלסטינים מיהודה ושומרון (עוד כ-1.8 מיליון פלסטינים אם תצורף גם רצועת עזה. כלומר, סה"כ מעל 4 מיליון פלסטינים). יש ויכוח על המספר המדויק.

המדינה תהיה יהודית בבסיסה, ובמסגרתה תתקיים הגבלה על מימוש זכויות אזרחיות שוות לפלסטינים על מנת שלא יוכלו לשנות את אופייה היהודי. יתכן שיהיה ניסיון להשאיר את הפלסטינים תחת אוטונומיה. אם יהיו במדינה שתי מערכות נפרדות של דינים – לישראלים ולפלסטינים – המשמעות היא מציאות של "אפרטהייד".

המהלך ייצור התנגשות חזיתית עם ערכיה הדמוקרטיים של המדינה וכן עימות פנימי בתוכה. מהלך כזה יגרום להחלשת המערכת הדמוקרטית באופן כללי ולכן יוביל להשתרשות תופעות של פגיעה בזכויות אדם ובחירויות הפרט. גיבוי שיפוטי למהלכים של יחס מפלה שיטתי כלפי הפלסטינים יחליש את מעמדה ועוצמתה של המערכת השיפוטית, וכך ייחלשו מנגנוני הבקרה על השלטון וייגרם כרסום כללי בהגנות על הפרט ובשמירת ערכיה הדמוקרטיים של המדינה. על רקע זה צפוי קרע בקרב הציבור הישראלי – בין תומכי המהלך למתנגדיו. התרחיש יגרור קרע מוחלט מול אזרחי ישראל הערבים.

### היתכנות

אין כל דרך להגיע למדינה אחת כזו תוך הסכמה עם הפלסטינים. מדובר בהגדרה במהלך חד-צדדי של ישראל. קביעת הסדרים של חוסר שוויון בזכויות של אזרחי המדינה, תוך אפליה לרעה של הציבור הפלסטיני (הערבי), תחייב שינויים יסודיים בהגדרות היסוד של המדינה ותוביל להתנגשות עם הממסד המשפטי במדינה. בנוסף, צפויה התנגדות נחרצת של חלקים נרחבים בציבור הישראלי לפתרון כזה. הדבר נכון גם בקרב הציבור היהודי וביתר שאת בקרב הציבור הערבי. זאת ועוד, יישום הסדרים שבמהותם יהיו לא-שוויוניים יוביל לקרע עם ארצות הברית ושאר מדינות העולם, ויותר את ישראל ללא בעלות ברית. (קשה להעריך כי שלטון אחראי בישראל יחליט לבצע צעד כזה).

יש אפשרות של גלישה למציאות של מדינה אחת, קרי של החלת ריבונות ישראלית, באופן פורמאלי או על דרך של קביעת עובדות בשטח, על חלקים מיהודה ושומרון ושל מניעת אפשרות מעשית להפרדה טריטוריאלית בין ישות פלסטינית בת-חיות לבין

ישראל. במצב זה אפשרי דה־פאקטו מצב של מדינה אחת, גם אם לא תוכרז במפורש. מדינה כזו תתקרב מאוד למציאות התרחיש, גם אם פורמאלית ובמפורש לא יוגדרו שני סוגי אזרחים בה.

### **ניתוח רגישות של התרחיש למול מצבי יסוד של הישות הפלסטינית**

המהלך יהיה כרוך בפירוק הרשות הפלסטינית. ניסיון להשאירה כישות אוטונומית המנהלת את חיי הפלסטינים יהיה קשה למימוש, כיוון שהפלסטינים אינם צפויים לשתף פעולה עם רעיון כזה, שמהווה נסיגה ביחס מצבם הקיים ותקוותיהם לעתיד. מימוש חלופה זו ייתקל לכן בסירוב פלסטיני שיקשה מאוד על יישום תהליך הפירוק של הרשות, החלת החקיקה הישראלית על השטח שנמצא כיום בשליטה פלסטינית ועל אכיפה בפועל של הסמכויות שם על ציבור עוין. בהיעדר מוסדות פלסטיניים שניתן להסתייע בהם צפוי חיכוך רב מאוד עם האוכלוסייה הפלסטינית, עד כדי אנרכיה ביהודה ושומרון. יתר על כן, יש להניח עימותים קשים בין גורמי הביטחון של הרשות הפלסטינית, שיתנגדו לפירוקם, לבין צה"ל, ובנוסף ביטויי התנגדות מצד הציבור הפלסטיני בכל המישורים, כולל התגברות של אלימות וטרור.

בתרחיש זה אין רשות פלסטינית במתכונת הנוכחית. הסיכויים שתהיה אוטונומיה פלסטינית קלושים מאוד ולא נראה שיש טעם לנתח את מצבי היסוד הללו. אם בכל זאת תישאר התארגנות פוליטית פלסטינית בעלת סמכויות באזור יהודה ושומרון היא צפויה להיות עוינת לישראל. ישות כזאת תפעל לערער את היציבות של המדינה האחת בכל דרך אפשרית, לרבות בדרכים כוחניות ובהפעלת כלים דיפלומטיים ומשפטיים.

### **ניתוח רגישות של התרחיש למול מצבי היסוד בזירה האזורית**

מדינות האזור צפויות לגנות את המהלך במילים קשות, אשר ילוו במעשים. המהלך עשוי יהיה להעמיד בסכנה את המשך הסכמי השלום עם ירדן ומצרים. אם תתפרץ אלימות בקנה מידה רחב, מדינות ערב עשויות יהיו להושיט סיוע לפלסטינים. בכל מקרה, אין לצפות להמשך שיתוף פעולה עם הצד היהודי במדינה האחת.

**מדינות שכנות מתפקדות וחויבות** – מדינות האזור תסרבנה לסייע בייצוב המצב הביטחוני. בסבירות גבוהה הן תחסומנה את גבולותיהן כדי למנוע גלישה ובריחה של אוכלוסייה פלסטינית לשטחן.

**מדינות שכנות עוינות** – מדינות עוינות תבטלנה את יחסי השלום עם ישראל וכל סוג של שיתוף פעולה כולל מניעת הברחות נשק והסתננות של פעילי טרור לשטח ישראל. הן עשויות לעודד בקיעים בתוך המדינה ולתמוך בגורמים שינסו לפגוע בביטחונה ולערער את יציבותה.

### **ניתוח רגישות של התרחיש למול מצבי היסוד בזירה הבינלאומית**

צפויה ביקורת קשה מקיר לקיר על המהלך הישראלי, כולל אפשרות לניתוק יחסים דיפלומטיים, לסנקציות מצד ממשלות שונות ואפילו לסנקציות של מועצת הביטחון. בפרט, צפויה פגיעה קשה ביחסים בין ישראל לארצות הברית, עקב אבדן המכנה המשותף של ערכים דמוקרטיים וליברליים הקושר בין המדינות. כן צפויה פגיעה קשה ביחסים עם יהודי התפוצות, כולל יהודי ארצות הברית, אשר רובם מחזיקים בתפיסות עולם ליברליות. התרחיש יקדם את המערכה כנגד ישראל כמדינת "אפרטהייד", תוך התבססות על תקדים דרום אפריקה.

### **השלכות אסטרטגיות לישראל**

- א. בתרחיש זה תיגרם פגיעה קשה באופי הדמוקרטי של המדינה – עד כדי קץ הדמוקרטיה הישראלית ואבדן הערכים הליברליים. מימוש תרחיש זה יחייב גם החלשה משמעותית של "כלבי השמירה" של הדמוקרטיה – המערכת המשפטית, התקשורת וארגוני החברה האזרחית – כך שתיגרם פגיעה משמעותית בכל מערכת האיזונים והבלמים במערכת השלטונית.
- ב. התרחיש ייצר איום של התגברות החיכוך בין האוכלוסייה הפלסטינית והיהודית במדינה בכל תחומי החיים ובאופן יומיומי.
- ג. בתרחיש זה תהיה ישראל מחויבת לאחריות על כל תחומי החיים בשטחים שכיום הם תחת שליטת הרשות הפלסטינית, כולל התחום האזרחי והפילי. פעולה בשטחים מאוכלסים אלה בקרב אוכלוסייה עוינת, לפחות בחלקה, תציב אתגר ביטחוני.
- ד. צפויה התנגדות קשה בקרב פלסטיניים ועלייה בהיקף הטרור והאלימות, נוכח חוסר התקווה לממש שאיפות לאומיות והיעדר שיתוף פעולה מצד ההנהגה הפלסטינית עם ישראל (היעדר שיתוף פעולה עם ישראל יעצים את ההתנגדות).
- ה. ערבים אזרחי ישראל עלולים להיגרר לבחירת צד ולשלב כוחות עם גורמים פלסטיניים שיפעלו נגד המדינה.
- ו. התרחיש עלול להוביל עד להידרדרות למציאות של מלחמת אזרחים.
- ז. עזה בכל מצב, גם אם תיכלל במדינה האחת, תישאר מוקד אי-יציבות פוטנציאלי – בלא פתרון כלשהו באופק. אבדן התקווה בקרב תושבי הרצועה עלול להוביל להחרפה באלימות.
- ח. במקרה של חיכוך משמעותי בתוך המדינה בין יהודים לפלסטינים, מדינות האזור עשויות להתערב לטובת הצד הפלסטיני.
- ט. הזירה הבינלאומית, כולל הממשל האמריקאי, עלולה להימנע ממתן כל סיוע לישראל במקרה של צורך ביטחוני (בזירה הפלסטינית או בזירות אחרות) ואפשר אפילו שתסייע לצד השני נגד ישראל.

- י. התרחיש עשוי להרחיק את יהודי התפוצות מהזדהות עם מדינת ישראל ומתמיכה בה (עקב הניגוד בינו לבין ערכים דמוקרטיים וליברליים).
- יא. צפוי לחץ בינלאומי קשה, עד כדי הפסקת הסיוע והתמיכה מצד ארצות הברית. כן צפויים חרמות וסנקציות מצד מדינות וארגונים, כולל מועצת הביטחון.
- יב. צפויה פגיעה אפשרית בכלכלה הישראלית עקב הצורך לטפל בכל צרכי האוכלוסייה הפלסטינית. הפגיעה צפויה להיות חמורה במיוחד נוכח הצפי לאבדן כל סיוע בינלאומי, כולל אמריקאי, בתחום הכלכלי.
- יג. אם אכן מדינות ינתקו את יחסיהן עם ישראל ו/או אם יוטלו סנקציות על ישראל – תהיה פגיעה בכלכלה הישראלית ותחול ירידה ברמת החיים.

## תרחיש 6. מדינה אחת עם זכויות מלאות לפלסטינים

### מאפיינים

מדובר במדינה אחת בין הים לירדן. ככל הנראה, רצועת עזה לא תהיה חלק ממנה. על כל השטח יחול דין אחד. הממשל הצבאי יפורק וכן המנהל האזרחי. הרשות הפלסטינית תפורק (או תיוותר כישות אוטונומית במסגרת המדינה האחת).

במדינה יהיו כ-2.4 מיליון פלסטינים מיהודה ושומרון (עוד כ-1.8 מיליון פלסטינים אם תצורף גם רצועת עזה. כלומר, סה"כ מעל 4 מיליון פלסטינים). יש ויכוח על המספר המדויק.

כל אזרחי המדינה ייהנו משוויון מלא, כולל הפלסטינים, ובמסגרת זו יהיו להם זכות לבחור ולהיבחר, חופש תנועה ובחירת מקום מגורים ושוויון הזדמנויות. המשמעות היא גם השוואת מדיניות ההגירה לישראל בין יהודים לפלסטינים, קרי ביטול חוק השבות או הוספת חוק מקביל לפלסטינים.

מדינה כזו תוכל להיות מדינה יהודית בהגדרתה עם זכויות מלאות למיעוט הפלסטיני, אם כי אי אפשר להבטיח את שימור האופי היהודי של המדינה, שכן הוא עלול להשתנות אם גורמים לא יהודיים יעלו בה לשלטון. אפשרות אחרת היא הגדרת המדינה מראש כמדינה דו־לאומית או כמדינה חסרת לאומיות (מדינת כל אזרחיה).

### היתכנות

הסיכויים להגיע להסכמה על מימוש רעיון של מדינה אחת כזו בתוך החברה הישראלית אפסיים. מדינה אחת שוויונית מחייבת שינויים יסודיים בהגדרות היסוד של המדינה, שכן משמעותה עשויה להיות ויתור על מהותה היהודית של המדינה והפיכתה למדינת כל אזרחיה או למדינה דו־לאומית. גם מבחינת הפלסטינים, הסיכוי להסכמה הוא קלוש שכן הסדר זה יחייבם לוותר על הרעיון של מדינה לאומית פלסטינית וכן יחייבם

להסכים לחיות במדינה המוגדרת יהודית כמיעוט שווה זכויות או במדינה דו־לאומית או חסרת לאומיות. מבחינה כלכלית, מציאות של מדינה אחת תעמיס רבות על כלכלת ישראל, עקב הצורך לתת מענה לכל התושבים הפלסטינים ולנוכח הפער המשמעותי בין הכלכלות הישראלית והפלסטינית.

### **ניתוח רגישות של התרחיש ביחס למצבי היסוד בזירה הפלסטינית**

אם המהלך יצליח – הוא עשוי לכאורה להוביל לסיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני ולהיות בסיס לשיתוף פעולה בין הקהילות. עם זאת, הסבירות להצלחה היא נמוכה. סביר יותר שהמהלך יגרור ביקורת קשה מצד שכבות נרחבות בשני הצדדים וכן לחיכוך רב בין האוכלוסיות, אשר עלול להוביל להידרדרות עד כדי מלחמת אזרחים. החיים המשותפים של האוכלוסייה היהודית והפלסטינית יעוררו חיכוכים רבים בכל המישורים. יהיה קשה להגיע להסכמות בנושאים רבים, רלוונטיים להבדלים עדתיים – לאומיים, דתיים, חברתיים, כלכליים ואידיאולוגיים. דוגמא מוחשית למוקד חיכוך היא ניסיון פלסטיני לממש את זכות השיבה ולחזרה למקומות בהם ישבו פליטים כמוקד חיכוך משמעותי. הפער הכלכלי בין הקהילה היהודית לזו הפלסטינית יהווה גם הוא גורם מתח משמעותי, שעלול להוביל לעלייה בפשיעה ובאלימות. וכן, אם המהלך לא יכלול את רצועת עזה – האזור יישאר מוקד של חוסר יציבות ואיום ביטחוני.

בתרחיש זה לא תתקיים רשות פלסטינית במתכונת הנוכחית. יתכן שתהיה אוטונומיה פלסטינית, בעלת סמכויות ביחס לאוכלוסייה הפלסטינית:

- א. אם רשות זו תתפקד – היא תוכל להסיר חלק מהאחריות המוטלת על המדינה.
- ב. אם היא תהיה עוינת, אזי היא תיקח חלק בחיכוכים, ואף תלבה אותם.
- ג. אם היא לא תתפקד – ישראל תצטרך לתת מענה ישיר ומקיף לאוכלוסייה הפלסטינית.

### **ניתוח רגישות של התרחיש למול מצבי היסוד בזירה האזורית**

מדינות האזור צפויות לקבל את המהלך בברכה. עם זאת, אם המצב יידרדר למלחמת אזרחים, הן עשויות לנסות ולהתערב בה לצד הפלסטינים, או למצער, לסייע להם בעקיפין. בכל מקרה, שיתוף פעולה עם הצד היהודי בסכסוך, אם תפרוץ מלחמת אזרחים, אינו צפוי.

**מדינות שכנות מתפקדות וחיוביות** – מדינות אזור חיוביות יוכלו לסייע בייצוב המצב במדינה במקרה של חיכוכים ולסייע מול גורמים שעלולים לנסות ולהפר את שיווי המשקל בה. עם זאת, הן תחסומנה גלישה של אוכלוסייה פלסטינית לתחומן, ומאידך הן עשויות לעודד הגירת פלסטינים לשטח ישראל.

**מדינות שכנות עוינות** – סביר שלא יתקיים שיתוף פעולה ביטחוני ואסטרטגי. הן עלולות לעודד בקיעים בתוך המדינה ולתמוך בגורמים שינסו לפגוע בביטחון המדינה ולערער את יציבותה.

### **ניתוח רגישות של התרחיש ביחס למצבי יסוד בזירה הבינלאומית**

צפויה תמיכה במהלך כזה, אם אכן יהיה מדובר בשוויון אמתי ומלא. יש להניח כי מהלך כזה ימומש רק בעקבות הסכם עם הפלסטינים או כתוצאה מהתערבות נחרצת של הזירה הבינלאומית וכפיית הפתרון על ישראל.

### **השלכות אסטרטגיות לישראל**

- א. התרחיש מהווה איום על המשך האופי היהודי של המדינה. איום זה יוגבר במידה ניכרת אם המדינה האחת תכלול גם את רצועת עזה.
- ב. התרחיש מייצר איום של התגברות החיכוך בין האוכלוסייה הפלסטינית והיהודית במדינה, בכל מישורי החיים ובאופן יומיומי.
- ג. התרחיש יחייב את ישראל להיות אחראית על כל תחומי החיים בשטחים, שכיום תחת שליטת הרשות הפלסטינית, ובכלל אלה המישורים האזרחי והפילי. פעולה בשטחים מאוכלסים אלה בקרב אוכלוסייה עוינת, לפחות בחלקה, תציב אתגר ביטחוני.
- ד. התרחיש ייצור חיכוכים מול גורמים יהודים שיתנגדו לו ועלולים ליצור כיסי התנגדות אלימה נגד השלטון הישראלי.
- ה. התרחיש עלול להוביל להידרדרות למלחמת אזרחים.
- ו. במקרה של חיכוך משמעותי בתוך המדינה בין יהודים לפלסטינים, מדינות האזור עשויות להתערב לטובת הצד הפלסטיני.
- ז. אם רצועת עזה לא תיכלל במדינה האחת היא תישאר מוקד של איי-יציבות פוטנציאלי – ללא שיש פתרון באופק ולכן צפוי אובדן תקווה מוחלט לתושבי הרצועה, שעלול להוביל להחרפה באלימות.
- ח. התרחיש עשוי להרחיק את יהודי התפוצות מהזדהות עם המדינה ומתמיכה בה (במקרה של אובדן הזהות היהודית).
- ט. צפויה פגיעה אפשרית בכלכלה הישראלית עקב הצורך לטפל בכל צרכיה של האוכלוסייה הפלסטינית.



## פרק ג': האיומים הביטחוניים והמענה - מיפוי השוואתי

ניתוח התרחישים מוביל למסקנה כי האיומים הביטחוניים, שאפשר שישראל תיאלץ להתמודד עימם, רלוונטיים למרבית התרחישים, הגם שברמת עצימות/חומרה שונה. בפרק זה יוצגו מאפייני האיומים בחתכים שונים ובאופן השוואתי, בהתייחס לחומרתם ולעקרונות המענה להם.



תרשים 9: הערכת האיומים

את חומרת האיומים בתרחישים השונים ניתן לסווג על פי שלוש דרגות חומרה, כשכל דרגת חומרה מיוצגת על ידי צבע אחר:

- א. איומים חמורים בעצימותם בשל מענה מוגבל.
  - ב. איומים בינוניים בעוצמה בשל מענה חלקי.
  - ג. איומים בדרגת חומרה נמוכה, בשל עצימות נמוכה או בשל מענה אפקטיבי.
- רמת ניתוח נוספת של האיומים, המתמקדת בתנאי הזירה הפלסטינית, ניתנת להצגה באמצעות מטריצה של ארבעה משתנים בשתי קטגוריות (ראה תרשים 7 בעמוד 19). הקטגוריה האחת מתייחסת לרמת המחויבות של הישות הפלסטינית, (האם היא

עוינת – גישה התקפית – את ישראל, או משתפת פעולה עם ישראל – גישה הסכמית), והאחרת מתייחסת לרמת התפקוד של הישות הפלסטינית (ישות מתפקדת או ישות כושלת). השילוב של ישות עוינת וכושלת הוא **המסוכן ביותר** מבחינת ישראל, בשל היעדר כתובת אחראית ויכולת לכונן כללי משחק גם מול גורם עויין. השילוב של ישות מתפקדת וחיובית/משתפת פעולה הוא האופטימלי ובו האיום מופחת.

את המענה הישראלי למצבים האפשריים המתקבלים מחיתוך הקטגוריות במטריצה ניתן לנתח בשני ממדים: (1) מענה ישראלי הנשען על שיתוף פעולה עם המנגנונים הפלסטיניים; (2) מענה עצמאי ישראלי. במצב ההסכמה האיומים יוותרו, אך תקטן המוטיבציה לפיגועים והמענה העצמאי של ישראל יקטן ומשקל משמעותי יותר יינתן לשיתוף פעולה עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים.

רמת ניתוח זו תוכל לשמש את מקבלי ההחלטות לשם הערכה פרטנית של חומרת האיומים בכל אחד מהתרחישים. במסמך זה נעשה שימוש בכלי, בכל תרחיש בנפרד. אשר למענה לאיומים הביטחוניים, נמצא כי תשתית המענה רלוונטית למרב התרחישים והאיומים הנגזרים מהם.

א. ישות פלסטינית מפורזת – הגבלות על סדר כוחות והחימוש של מנגנוני הביטחון של הרשות.

ב. שליטה ביטחונית ישראלית במעטפת החיצונית של הגדה המערבית.

ג. חופש פעולה מבצעי של צה"ל בכל השטח.

ד. גדר ביטחון/מכשול ביטחוני בין ישראל לבין שטחי הישות הפלסטינית.

ה. דומיננטיות מודיעינית ישראלית.

ו. צירי גישה פנויים לשם היערכות צה"ל בחרום.

ז. מסוגלות למענה עצמאי שאינו תלוי ביכולות או רצון של שחקנים אחרים (העיקרון של ישראל צריכה להיות מסוגלת להגן על עצמה בכוחות עצמה).

ח. ביטחון הפנים באחריות מנגנוני הביטחון הפלסטיניים – שיטור, חוק וסדר וצעדים ביטחוניים מבוססים בעיקר על יכולות ונכונות הישות הפלסטינית.

ט. ההדרגתיות ביישום הסכמים/הסדרים מותנה ביכולות הביצוע של הישות הפלסטינית. על הרכיבים האלו יש להוסיף את שיתופי הפעולה הביטחוניים בשלושה מעגלים, בכל התרחישים (למעט תרחיש המדינה האחת), יש חשיבות גבוהה לשיתוף הפעולה עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים ולשימור רמת תיאום גבוהה ושיתוף פעולה מודיעיני וביטחוני עם מצרים ועם ירדן. שיתופי פעולה במעגל השלישי, עם מדינות האזור, גם הם מתאימים לכל התרחישים, אך מימושם מותנה בהסדרים בין ישראל לפלסטינים על בסיס פתרון שתי מדינות.

על המאפיינים הקבועים של המענה לאיומים הביטחוניים יש להוסיף רכיבים ייחודיים לכל תרחיש, שגם אם חלקם אינם ביטחוניים במהותם, הם נחוצים לשיפור

המענה. כך למשל בכל הנוגע למדיניות המקדמת בניית יכולות כלכליות ותשתיות לפלסטינים, וכן העלאה של מספר היתרי העבודה בישראל, יש בהן תרומה רבה ליציבות ולרגיעה הביטחונית. הסדרי תנועה של אנשים וסחורות בתוך השטחים הפלסטינים ובגישה אליהם ומהם – יש לראותם כרכיב במענה הביטחוני, שכן הם אמורים לתרום לשגרת חיים שוטפת. תרומה דומה תהיה לחופש הגישה למקומות הקדושים ולפולחן בהם, בדגש על הר הבית, בנוסף לרגישות לפולחן הדתי הפלסטיני באתרים נוספים, ביניהם מערת המכפלה בחברון. יש לפעול למניעת חיכוך בין קבוצות מתפללים מוסלמים ויהודים, באתרים משותפים וסמוכים (מערת המכפלה וקבר יוסף בשכם). על הרשות הפלסטינית מוטלת אחריות למיומנותם של מנגנוני הביטחון שלה במילוי משימות של ביטחון פנים ושיטור (אכיפת חוק וסדר אזרחיים), וכן בלחימה אפקטיבית בתשתיות וגורמי טרור. ככל שמנגנוני הביטחון הפלסטינים יהיו נחושים להתמודד עם אתגרי הפנים, תוך שיתוף פעולה מודיעיני ומבצעי עם מערכת הביטחון הישראלית, כן תוכל ישראל להפחית את מידת התערבותה ופעילותה בשטחים הפלסטיניים. יש להדגיש את המתח בין הצורך הקבוע בחופש פעולה מבצעי של ישראל בתנאי הסדר ובמציאות של שיתוף פעולה ביטחוני עם מנגנוני הביטחון הפלסטינים, לבין תפקוד בלתי מספק של מנגנוני הביטחון הפלסטינים, בפרט במקרה של התעצמות האיזמים. ישראל אינה יכולה לוותר על בנייה ושימור של מגוון היכולות העצמאיות (הרכיבים הבסיסיים) כמענה לאיזמים הביטחוניים השונים בתרחישים השונים. בניית היכולות ושימורן אין פירושה הפעלתן באופן מלא בכל תרחיש ובכל תנאי; עצם קיומן מהווה גורם מרתיע לצד הפלסטיני. הצורך בהפעלת יכולות עצמאיות בהיקף או בעוצמה מסוימים ייגזר מהתרחיש הרלוונטי, ממצבי היסוד של הישות הפלסטינית ומעוצמת האיזמים באותו תרחיש. על בסיס הניתוח שנעשה ניתן לאפיין או להגדיר את מנעד העוצמה בהפעלת היכולות השונות.

### **פערי המענה הביטחוני בתרחישים השונים**

ניתוח חומרת האיזמים בתרחישים השונים ואיכות המענים זיהה פערים עקרוניים, הרלוונטיים לכלל התרחישים:

- א. כשלי תפקוד פלסטיני בשל בעיות משילות ואי-יציבות פנימית.
- ב. מתח בין ביסוס דמוקרטיזציה של המדינה/ישות הפלסטינית והרחבתה (חופש ביטוי והתארגנות, ובכלל זה ביקורת נגד השלטון הפלסטיני) לבין יחסים טובים עם ישראל, העלול להשפיע לרעה על איכות שיתוף הפעולה הביטחוני. זאת, מכיוון שהרחוב הפלסטיני והאופוזיציה הפוליטית והדתית בצד הפלסטיני ביקורתיים מאוד לגבי שיתוף פעולה עם ישראל ומזהים את הנהגת הרשות הפלסטינית כמבכרת את שרירותה והאינטרסים שלה על פני האינטרסים של החברה הפלסטינית בכללותה.

- ג. מגבלות על חופש הפעולה המבצעי של צה"ל, בתנאי הסדר ושיתוף פעולה עם מנגנוני הביטחון הפלסטינים – הדילמה שתיווצר בהקשר זה בעיקר כשמדובר בתפקוד לא מספק של מנגנוני הביטחון הפלסטינים. הרחבת חופש הפעולה המבצעי של ישראל עלולה לגרום למשבר מדיני ולפגוע בשיתוף הפעולה הביטחוני. קושי זה יהיה מובהק יותר בתרחיש הסדר שתי המדינות, שבמסגרתו יושתו על ישראל מגבלות החוק הבינלאומי וכן היא תפעל בשאיפה שלא לפגוע בריבונות הצד הפלסטיני. בתרחיש זה לא תוכל ישראל להכין מראש תשתית בשטח הפלסטיני להיערכות צבאית ישראלית למצבי חירום, גם במצב של התפתחות איום צבאי ממזרח לנהר הירדן.
- ד. נוכחות צד שלישי תצמצם את חופש הפעולה הצבאי/ביטחוני של ישראל; ככל שלצד שלישי יהיו יותר סמכויות, כך תקטן יכולת הפעולה העצמאית של ישראל. התלות הביטחונית בצד שלישי תתברר כבעייתית ככל שהמדינה/רשות הפלסטינית תהיה חלשה ובלתי מתפקדת, וככל שיוגבל המנדט של אותו צד שלישי (לדוגמה מנדט יוניפי"ל, שאינו מאפשר לו לחשוף תשתיות טרור בשטח הבנוי בלבנון).
- חומרת האיומים הביטחוניים סווגה למספר קטגוריות – טרור, עממי, איומים מהישות הפלסטינית ואיומים מדינתיים מהמדינות השכנות. רוב האיומים האפשריים רלוונטיים לכל התרחישים. אופי ועצימות האיומים נגזרה על פי שלוש רמות ניתוח:
- א. רגישות התרחישים ביחס למצבי היסוד – שלושה של הרשות הפלסטינית, שניים בזירה האזורית ועוד שלושה בזירה הבינלאומית.
- ב. חומרת האיומים נבחנה על בסיס חמישה משתנים: היקף האיום, מיידיותו, תדירותו, ומידת האיום על מרכזי הכובד של ישראל.
- ג. איכות יחסי הגומלין בין הצורך והיכולת להפעיל יכולות עצמאיות של ישראל, לבין אפקטיביות שיתוף הפעולה עם הישות הפלסטינית.
- בתרחיש של שתי מדינות בהסדר, במצב של מדינה פלסטינית יציבה, אחראית ומתפקדת, חומרת האיומים תהיה הנמוכה ביותר ותמהיל האיומים פחות מורכב ובעייתי, כך שניתן לבנות מולו מענה אפקטיבי. לעומת זאת, בתרחיש המדינה האחת יוצרו איומים בעיקר במרחב הפנים, ברמת סיכון גבוהה ביותר גם ליכולת תפקוד המדינה, כאלו שאינם קיימים בתרחישים האחרים, עד פוטנציאל להתפתחות מלחמת אזרחים פנימית, וגם לאובדן זהותה של מדינת ישראל כיהודית ודמוקרטית.
- יודגש כי מעבר ליכולות הבסיסיות במענה לאיומים הביטחוניים, יש בידי ישראל יכולות נוספות שאינן ביטחוניות במהותן, אך השימוש בהן יוכל להפחית את עוצמת האיום או את המוטיבציה לפתחו, וכן לשפר את המענה לו. מדובר באמצעים "רכים" במהותם, דוגמת העלאת מספר היתרי עבודה לפועלים פלסטיניים בישראל, שיפור חופש התנועה בשטחי הגדה המערבית, הפחתת החיכוך בין צה"ל ומתיישבים יהודים בגדה המערבית לבין האוכלוסייה הפלסטינית המקומית, סיוע בפיתוח כלכלי ובפיתוח

**טבלה 1: 'המענה הביטחוני לאיזמים' ביחס למצב הישות הפלסטינית ומאפייני המענה של ישראל: יכולות עצמאיות, או שיתוף פעולה**

שיתוף פעולה עם הרשות	יכולות עצמאיות של ישראל	מצב הישות הפלסטינית
<p>אין משמעות לשיתוף פעולה ביטחוני מכיוון שרמת התפקוד של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים נמוכה עד לא קיימת. רמת האיזמים גבוהה מאוד בשל מציאות כאוס שלטוני.</p>	<p>אין כללי משחק בהיעדר כתובת. ישראל תיאלץ להפעיל את יכולותיה באופן עצמאי, עד כדי השתלטות מחדש על השטח והטלת משטר/ ממשל צבאי.</p>	<p><b>ישות מתפרקת</b></p>
<p>רמה נמוכה ולא אפקטיבית של שיתוף פעולה ביטחוני ועלייה ברמה ובעוצמת האיזמים. יכולת הפעלת גורם שלישי, כמו מצרים וירדן, כדי לרסן את הפעילות הפלסטינית העוינת כלפי ישראל.</p>	<p>צפי לחיכוך ברמה גבוהה במקרים של הפעלת יכולות ישראליות באופן עצמאי, אך יש יכולת להרתיע ישות מתפקדת ולחייבה לכללי משחק מוסכמים. הפעלת יכולות עצמאית תפעיל לחץ על המנגנונים הפלסטיניים למנוע טרור ואלימות נגד ישראל ואף לחזרה לדפוסי שיתוף פעולה מחייבים ואפקטיביים יותר.</p>	<p><b>ישות עוינת</b></p>
<p>רמה גבוהה של שיתוף פעולה ביטחוני וסבירות גבוהה למענה הולם לאיזמים ביטחוניים משטח הישות הפלסטינית.</p>	<p>יכולת מוגבלת בשמירת חופש הפעולה הביטחוני. בהנחה שרמת שיתוף פעולה גבוהה בין הצדדים תפחית את עוצמת האיום, לא יידרש היקף משמעותי של חופש פעולה מבצעי מצד ישראל. הבעיה תחרף כאשר למרות שיתוף הפעולה, האיזמים הביטחוניים משטחי הישות הפלסטינית לא יטופלו כראוי על ידי מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. אז תידרש פעולה עצמאית מצד ישראל, שצפוי כי תעורר התנגדות של הישות הפלסטינית.</p>	<p><b>ישות מתפקדת</b></p>

תשתיות המדינה הפלסטינית שבדרך, הקצאת שטחי C צמודי שטחי B/A לפיתוח כלכלי ותשתיתי פלסטיני ולאזורי המגורים הפלסטיניים, מיזמים כלכליים משותפים, ובניית אזורי תעשייה משותפים וכיוצא בזה.

יתר על כן, איומים ביטחוניים אינם רק תוצאה של המתרחש בזירה הפלסטינית. עוצמתם וחומרתם מושפעות גם מההתנהלות הישראלית וממאפייני המענה לאיומים בכוח או בפועל. גם לעצם קיומו של תהליך מדיני ואווירה תומכת פיוס יש השפעה על סוגי האיומים ועל המוטיבציה של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים לסכלם ולטפל בהם. מאידך גיסא, התקדמות בתהליך המדיני עלולה גם להעצים איומים, עקב הימצאות גורמים שמבחינתם התקדמות לקראת הסדר תיחשב איום על ראייתם את החזון הפלסטיני הלאומי והדתי.

לשיתוף הפעולה הביטחוני עם הפלסטיניים חשיבות רבה מאוד בהתמודדות עם האיומים הביטחוניים. כך גם לגבי שיתוף הפעולה עם המדינות השכנות, ירדן ומצרים, שיעדו יהיה לבודד את השטחים הפלסטיניים מזליגה של תופעות שליליות מהמרחב האזורי, מחדירת גורמי טרור וג'האד ומהברחת אמצעי לחימה. רמת שיתוף הפעולה ואיכותו ייגזרו מהמציאות הפוליטית (התרחישים השונים) וממצבי היסוד של הישות הפלסטינית. בין רמת שיתוף הפעולה הביטחוני ואיכותו לבין חופש הפעולה המבצעי של ישראל והפעלת היכולות הבסיסיות שלה מתקיים יחס הפוך – ככל שרמת שיתוף הפעולה הביטחוני תהיה גבוהה יותר ושיתוף הפעולה איכותי יותר, יצומצם חופש הפעולה המבצעי של צה"ל בשטח הפלסטיני. את היחס ההפוך הזה תוכל ישראל להכיל כל אימת שהצד הפלסטיני יטפל ביעילות באיומים הביטחוניים בשטחו. ואולם, המציאות תהיה סבוכה ומורכבת יותר אם אמנם יתקיים שיתוף פעולה ביטחוני ומנגנוני הביטחון הפלסטיניים יעשו מאמץ להילחם בטרור, אך יכולותיהם תהיינה מוגבלות והאפשרות היחידה לסיכול האיומים הביטחוניים תהיה פעולה ישראלית עצמאית בעומק השטח הפלסטיני. המצב המורכב והמסוכן ביותר הוא התפרקותה של הישות הפלסטינית והתדרדרות לכאוס שלטוני. במצב זה תיאלץ ישראל להפעיל את מגוון יכולותיה ובהיקף מלא עד כדי השתלטות מחדש על כל שטחי הגדה המערבית.

## סיכום: תובנות מרכזיות

---

בתהליך העבודה התגבשו מספר תובנות מרכזיות כלליות, אותן מצאנו לנכון להציג בפרק הסיכום של העבודה בשל משמעותן הכוללת, כפי שעולה מניתוח כלל התרחישים. מצבי היסוד של הרשות הפלסטינית – רשות מתפקדת ומשתפת פעולה, רשות עוינת כלפי ישראל, רשות כושלת ולא מפקדת – עשויים להתפתח מתוך תהליכים פנימיים בזירה הפלסטינית, בתגובה למערכת היחסים שבינה לבין ישראל, כמו גם בהשפעת תהליכים אזוריים. בתנאים מסוימים קיים מצב יסוד נוסף של רצועת עזה כישות עצמאית, נפרדת מהגדה המערבית ומהרשות הפלסטינית. מצב יסוד זה לא נכלל בניתוחי הרגישות של התרחישים, אך האיזמים והאתגרים מרצועת עזה נותחו בתרחישים השונים.

בין התרחישים אפשרי מעבר מאחד לשני. כן אפשריים תרחישים ומצבי יסוד היברידיים (למשל, שילוב של ישות מתפקדת ומשתפת פעולה שבמקביל לכך גם "עוצמת עין" במקרים מסוימים בכל הנוגע לפעולות עוינות נגד ישראל משטחה), בעיקר כשמדובר בטווחי זמן ממושכים/ארוכים.

תרחיש שתי מדינות לשני עמים – להצלחתו נדרש סיוע של מדינות ערב הפרגמטיות לתפקוד אפקטיבי של המדינה הפלסטינית ובחיזוק שיתוף הפעולה עמה והקפדה על מימוש התחייבויותיה הביטחוניות. כמו כן, נרמול היחסים עם ישראל והשתלבותה במרחב האזורי, תוך שילובן של מצרים, ירדן ואולי מדינות ערביות נוספות בהסדרי הביטחון. ניתן ליישם מציאות שתי מדינות תחילה בגדה המערבית, כאשר היישום בעזה יותנה בשינוי התנאים והשליטה שם.

צעדי היפרדות – יאפשרו שמירה על אינטרסים חיוניים לישראל במציאות של מבוי סתום בתהליך המדיני וישללו את אפשרות הווטו של הפלסטינים על עצם קיומו או המשכו של התהליך ואת הגלישה למצב של מדינה אחת, שתפגע באינטרסים ישראלים חיוניים. צעדי היפרדות יכוננו אופציות לעתיד, כגון חזרה למשא ומתן לפתרון שתי מדינות, אך מאידך גיסא, יש בהם סיכונים, כי הם עשויים לפגוע במעמדה של הרשות הפלסטינית, משום שהיא עשויה לפרשם כמיועדים להמשך הכיבוש בדרכים אחרות. לכן, יש עדיפות לצעדי ההיפרדות מתואמים ולהצגתם כשלב ביניים לקראת הסדר של שתי מדינות. סיכויי הצלחת התרחיש יגברו אם הרשות הפלסטינית תהיה יציבה

ומתפקדת. במצב זה, חשוב לשמר את הבידול בין רצועת עזה לגדה המערבית כדי למנוע את התעצמות חמאס ולא לאפשר לו להשתלט על הגדה המערבית. במקרה של פיוס אמת בין הצדדים, יש להיעזר בו כמנוף לחזרת הרשות הפלסטינית לשליטה מלאה, אזרחית וביטחונית, ברצועה.

תרחיש סיפוח כל שטח C – בסבירות גבוהה מאד יגרום לרשות פלסטינית עוינת או מתפרקת מרצון, לדומיננטיות גוברת של חמאס ואף לחיזוק גורמי הסלפיה-ג'האדיה, וכן יהווה סיכון לשלטון גורמים מתונים יחסית כמו פת"ח בזירה הפלסטינית. סיפוח, בפרט ככל שיהיה נרחב יותר, משמעותו תהיה גלישה הדרגתית למציאות של מדינה אחת וסיכול האפשרות לממש את רעיון שתי מדינות לשני עמים. משמעות נוספת של סיפוח נרחב תהיה איום על קיום הרשות הפלסטינית. בסבירות גבוהה, הרשות לא תסכים לשתף פעולה עם ישראל, תהפוך עוינת כלפיה ואף תעודד אלימות וטרור. מהלכי הסיפוח יפגעו ביחסים של ישראל עם מדינות ערב הפרגמטיות ובשיתוף הפעולה עם מצרים וירדן. יתר על כן, הסיפוח עלול להעצים את החיכוך הפנימי בישראל – לפגוע קשות בסולידריות הפנימית ואף לעוינות גלויה בין המחנות.

בסופו של דבר, כל התרחישים מתכנסים לשני מצבים אפשריים – שתי מדינות (ריבונות פלסטינית מלאה, או ריבונות פלסטינית מוגבלת), או מדינה אחת (גם אם אינה מוגדרת באופן רשמי ככזו). המשך המצב הקיים, וכן תרחישי הסיפוח, משמעותם בסבירות גבוהה – גלישה למציאות של מדינה אחת – בלי הצהרת כוונות, וללא בירור המשמעויות.

בכל התרחישים, להוציא שני התרחישים של מדינה אחת, יהיה לישראל אינטרס חיוני בקיומה של רשות פלסטינית אחראית, יציבה ומתפקדת באפקטיביות, שעמה מתקיים שיתוף פעולה ביטחוני, המבוסס על אינטרסים חופפים נגד הטרור ונגד חמאס. התחזקות הרכיב המדינתי הפלסטיני נחשבת גורם מרסן בהקשר זה.

לישראל יש מרחבי גמישות גדולים מול היעדים הלאומיים של הפלסטינים, ומוגבלים מול המניעים הדתיים. לכן, על ישראל לחזק את הרשות הפלסטינית בהנהגת מחמוד עבאס או יורשיו, בהנחה שימשיכו בדרכו, ולא לערער ולהחליש אותה. עם זאת, ללא התקדמות מדינית משמעותית בדרך למדינה פלסטינית, הרשות תתקשה לקיים את שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל לאורך זמן ולשקם את אמינותה בעיני הציבור הפלסטיני. כך גם יקשה עליה להתמודד מול חמאס, הגורס "פתרון אסלאמי" לסכסוך הישראלי-פלסטיני. המשך המצב הנוכחי ותרחישי סיפוח למיניהם צפויים להוביל למציאות של רשות פלסטינית חלשה, שתיעדר לגיטימציה לפעול בתיאום עם ישראל, במישור הביטחוני והמדיני כאחד, בד בבד עם התחזקות המניעים הדתיים.

אין סיכוי ממשי ליציבות/שיפור במציאות הביטחונית כאשר מצב נכפה על אחד הצדדים. יציבות במציאות הביטחונית או שיפורה אינם אפשריים בלי לקחת בחשבון



את האינטרסים והתחושות של הצד השני. לפיכך, לא יהיה די בחתירה למצב הסיום המבוקש, אלא חשוב מאד לסלול את הדרך לשם, שתהא לפחות מקובלת (בשתיקה) אם לא מוסכמת על שני הצדדים. מאידך גיסא, גם במציאות של הסדר שתי מדינות, יש להניח אי-יציבות בשל מאפייני הפילוג והיריבויות בחברה הפלסטינית וגם עקב המציאות האזורית, אלא שבתנאי הסדר ייתכן ויהיו תנאים נוחים יותר להתמודדות עם אי-היציבות וסביר שהיא תהיה פחות עוצמתית מאי-היציבות הצפויה להתפתח בתרחישים האחרים.

ישראל דורשת דרגת חופש פעולה מבצעי גבוהה, שהיא בבסיס התפיסה הביטחונית של התמודדות עם תשתיות הטרור ומניעת התעצמותן – "כיסוח הדשא" לפני צמיחת יכולות הטרור והתעצמותן. אולם, בין דרגת החופש המבצעי של ישראל לבין היציבות של הישות הפלסטינית מתקיים יחס הפוך – ככל שדרגת החופש המבצעי גבוהה יותר, כך מצטמצמת יציבותה של הישות הפלסטינית, שנתפסת בעיני הציבור הפלסטיני כמשתפת פעולה עם ישראל, דבר הגורם לביקורות נוקבות מבית. בהיחלשות ובהתערערות היציבות הפנימית של הרשות גלום איום ביטחוני, ולכן ישראל תידרש לאזן בהתמדה בין שימוש בדרגת החופש המבצעי שלה בשטח הפלסטיני, לבין יציבות הישות הפלסטינית.

אין מענה מספק לאיומים ביטחוניים למיניהם ובדרגות החומרה השונות, במצב שלצה"ל אין חופש פעולה מבצעי בכל השטח. יש להביא בחשבון כי יישום הסדר יימשך זמן רב ומימוש חופש הפעולה המבצעי על ידי ישראל באופן לא זהיר ולא מבוקר עלול להחליש את הישות הפלסטינית ולהקשות על המשך יישום ההסדר ובניית אמון בין הצדדים. מכאן החשיבות הגבוהה לתהליך הלמידה, תוך כדי יישום מדורג של מהלכים הסכמיים או עצמאיים, בד בבד עם חיזוק שיתוף הפעולה עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים.

אופי המאבק שמתקיים בעידן עבאס כנשיא הרשות הפלסטינית, שנטש את המאבק המזויין ותיעל אותו לזירה המדינית הבינלאומית, גורם לכך שישראל נתפסת במערכת הבינלאומית כלא צודקת, מה שמסייע למאמצי הדה-לגיטימציה המכוונים נגדה. בתנאים הקיימים של משטר עבאס, חלקים גדולים בקהילה הבינלאומית והאור"ם (העצרת הכללית) מכירים במדינה פלסטינית, משמשים חסם בפני אופציית הסיפור ומשמרים את אופציית שתי המדינות. במקביל, המציאות המתהווה מסייעת להעצמת קולם של אלו במחנה הפלסטיני המציעים לנטוש את פתרון שתי המדינות וקוראים לפתרון מדינה אחת עם שוויון זכויות מלא לכל אזרחיה. כאשר מחמוד עבאס יפנה את הבמה יש לצפות להתערערות משטר הרשות הפלסטינית הקיים, עם מדיניות השוללת טרור. אשר לרצועת עזה. מדובר בבעיה ללא פתרון בטווח הנראה לעין. קיים סיכוי נמוך בלבד להצלחתו של תהליך פיוס פנים-פלסטיני ולוויתור של חמאס על השליטה

הביטחוניית ברצועה, למרות נכונותו להעביר את השליטה האזרחית לרשות הפלסטינית. לאור מצבה הכלכלי, התשתיתי והחברתי הקשה של רצועת עזה, נדרש פרויקט-על לשיפור הבעיה ההומניטרית ושיקום תשתיות בהשתתפות מדינות ערב הפרגמטיות – מצרים, ערב הסעודית, איחוד האמירויות, והקהילה הבינלאומית. העברת האחריות האזרחית ברצועה לרשות הפלסטינית, על סמך הסכם הפיוס, מהווה הזדמנות לקידום פרויקט כזה, כך שההצלחה תשוך לרשות הפלסטינית ולא לחמאס. חשוב שפרויקט השיקום ינוהל על ידי כוח משימה בינלאומי, שיוודא כי ההשקעות מופנות לאפיקים האזרחיים ולא לטובת התעצמות החמאס.

הקהילה הבינלאומית אינה פתוחה לרעיונות שונים מזה הגורס פתרון שתי מדינות, או לפחות מוביל להסדר קבע. היא מתנגדת ליצירת מציאות של שתי מדינות שלא באמצעות הסכם, אלא אם יהיה זה שלב בדרך להסדר קבע, שעקרונותיו ברורים מראש. על כן, צפוי כי הקהילה הבינלאומית תשפוט כל תרחיש לפי המידה בה הוא משקף אסטרטגיה לניהול הסכסוך תוך שמירה על המצב המדיני-טריטוריאלי הקיים, או חתירה לפתרון הסכסוך.

באגף הימני בפוליטיקה ובחברה בישראל, כמו גם בקרב הציבור הערבי בישראל וכן בקרב הפלסטינים, יש המעדיפים פתרון של מדינה אחת לסכסוך, תוך התעלמות מהעובדה שמדובר בשתי קבוצות לאומיות-דתיות, שאין להן כוונה ויכולת להתמזג זו בזו. ואולם, קיימת סכנה של גלישה למצב של מדינה אחת – בין שמדובר באידיאולוגיה, כשמדובר בקצוות הקיצוניים בשני הצדדים, ובין שמדובר בהנהגות בשני הצדדים, שאינן מסוגלות לקבל החלטות אסטרטגיות כבדות משקל ובעלות משמעות היסטורית, ולכן הן מתכנסות ל'מרחב הנוחות' של הסטטוס-קוו המדיני-טריטוריאלי. בהנחה שמציאות זו לא תשתנה בטווח הקרוב, האופציה לקידום וליישום הסכם של שתי מדינות הולכת ונסגרת, ועולה הסבירות להתממשות אחד התרחישים האחרים.

רוב הציבור בישראל מבקש היפרדות מהפלסטינים ועדיין תומך בפתרון 'שתי מדינות לשני עמים'. ניתן לשער כי התמיכה בהיפרדות ונכונות לשלם את מחיריה יגברו אם וכאשר הציבור הישראלי יבין לעומק ויפנים את המשמעויות של מדינה אחת שוויונית (למשל, 'חוק שבות' בתמורה ל'זכות השיבה'). אז גם תתעורר התנגדות פעילה לאופציה זו. בכל מקרה, אין סיכוי שהחברה הישראלית תסכים לשוויון זכויות מלא לאזרחים הפלסטינים המצטרפים. ניסיון ליצור מצב של שוויון יהיה לא יציב, שכן יתפתח אז מאבק פלסטיני מתמיד לסגירת פערים ולשוויון זכויות מלא. בתנאים אלה, פוטנציאל המאבק האלים עלול לגלוש למלחמת אזרחים.

אחד החסמים המרכזיים להסכמה בין הישראלים לפלסטינים הוא המיקוד הפלסטיני בקידום יעדיהם בתהליך המדיני, לצד המשך ההסתה הממוסדת נגד ישראל וללא עיסוק מספק בפרקטיקות של הקמת מדינה יציבה ומתפקדת. גם החברה הישראלית

לא בשלה לווייתורים הנדרשים כדי לקדם הסכם. הציבור, גם בעודו תומך בפתרון שתי מדינות לשני עמים, שולל מצב של מדינה פלסטינית עם ריבונות מלאה בכל הממדים ורואה לנגד עיניו 'מדינה מינוס' בלבד. בתנאים אלו, גדל הסיכון להחרפת הסכסוך ואף לעליית משקלו של הממד הדתי.

מנגד, גם אם יושג הסכם בדבר פתרון שתי המדינות, עדיין יישארו מספר שאלות בלי מענה מספק, כגון היכולת ליישם את ההסכם; מה הסיכוי שבאמת יתפתחו יחסי שלום בין המדינות והעמים; מה תהיינה ההשלכות של הפרת ההסכם; והשלכות המצב ברצועת עזה על יכולת לכוון וליישם הסכם ישראלי-פלסטיני.

## INSS Memoranda, February 2017–Present

---

- 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*.
- No. 169, September 2017, Einav Yogev and Gallia Lindenstrauss, eds., *The Delegitimization Phenomenon: Challenges and Responses*.
- No. 168, September 2017, Carmit Valensi, Udi Dekel, and Anat Kurz, eds., *Syria: From a State to a Hybrid System: Implications for Israel* [Hebrew].
- No. 167, July 2017, Udi Dekel, Gabi Siboni, and Omer Einav, eds., *The Quiet Decade: In the Aftermath of the Second Lebanon War, 2006-2016*.
- No. 166, July 2017, Yehuda Greenfield-Gilat, *The Palestinian Refugees: The Israeli Interest* [Hebrew].
- No. 165, June 2017, Dan Weinstock and Meir Elran, *Securing the Electrical System in Israel: Proposing a Grand Strategy*.
- No. 164, February 2017, Einav Yogev and Gallia Lindenstrauss, eds., *The Delegitimization Phenomenon: Challenges and Responses* [Hebrew].
- No. 163, February 2017, Nizan Feldman, *In the Shadow of Delegitimization: Israel's Sensitivity to Economic Sanctions*.

המזכר **תרחישים בזירה הישראלית-פלסטינית: האתגרים האסטרטגיים והמענים האפשריים** מציג תוצר של מחקר שבוצע במכון למחקרי ביטחון לאומי במטרה לבחון את האיומים והאתגרים הביטחוניים והאסטרטגיים הניצבים בפני ישראל, בהתייחס לשורה של תרחישים אפשריים בזירת הסכסוך הישראלית-הפלסטינית. המחקר התמקד בהצגת האתגרים האסטרטגיים לישראל בכל אחד מהתרחישים ובמאפייני המענה הישראלי האפשרי לאתגרים.

במזכר מוצגים שישה תרחישים: א. המשך המצב הקיים (ניהול הסכסוך); ב. שתי מדינות בהסדר; ג. מהלכים ישראליים להיפרדות מהפלסטינים; ד. סיפוח גושי ההתיישבות ושטחי C; ה. מדינה אחת עם זכויות מלאות לפלסטינים; ו. מדינה אחת עם זכויות מוגבלות לפלסטינים.

במרבית התרחישים, עולה באופן מובהק שלישראל יש אינטרס חיוני בקיומה של רשות פלסטינית אחראית, יציבה ומתפקדת, שעמה מתקיים שיתוף פעולה ביטחוני, המבוסס על אינטרסים חופפים נגד הטרור ונגד חמאס. עוד עולה במחקר כי התחזקות המאפיינים המדינתיים של הרשות הפלסטינית מהווה גורם מרסן בהקשרים ביטחוניים עתידיים.

בסיכומו של דבר, התרחישים מתכנסים לשני מצבי סיום אפשריים - שתי מדינות (ריבונות פלסטינית מלאה, או ריבונות פלסטינית מוגבלת), או מדינה אחת (עם שוויון זכויות לכל אזרחיה, או ללא שוויון זכויות). המשך המצב הקיים, וכן תרחישי סיפוח, משמעותם בסבירות גבוהה גלישה למציאות של מדינה אחת - בלי הצהרת כוונות וללא בירור המשמעות.

---

תת אלוף (מיל.) **אודי דקל**, מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי, שימש כראש מנהלת המשא ומתן עם הפלסטינים בזמן כהונתו של אהוד אולמרט כראש הממשלה. תפקידו האחרון בצה"ל היה ראש החטיבה לתכנון אסטרטגי באגף התכנון. בין הפרסומים שהיה שותף לכתיבתם ולעריכתם: **סוריה - מפה חדשה, שחקנים חדשים: אתגרים והזדמנויות לישראל (2015)**; **סוריה: ממדינה למערכת היברידי - משמעויות לישראל (2017)**; **משבר רצועת עזה - מענה לאתגר (2018)**.

**ד"ר קובי מיכאל** הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. כיהן כמשנה למנכ"ל וראש החטיבה הפלסטינית במשרד לעניינים אסטרטגיים. שימש חבר סגל באוניברסיטת בן-גוריון, חבר סגל בכיר באוניברסיטת אריאל וכן פרופסור אורח באוניברסיטת נורת'ווסטרן בארצות הברית. ד"ר מיכאל פרסם 16 ספרים ומונוגרפיות וזכה בין היתר בפרס האגודה הישראלית למדעי המדינה על הספר הטוב ביותר לשנת 2008-2009. בין הספרים שערך עם אחרים: *Special Operations Forces in the 21 Century - Perspective of Social Sciences*, **אסטרטגיית צה"ל בראי הביטחון הלאומי, המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי**.

---