

ישראל והמזרח התיכון - פוטנציאל להפשרת הקיפאון בתהליך המדיני ולשדרוג היחסים בזירה האזורית

שלמה ברום, קובי מיכאל, ענת קורץ וגלעד שר

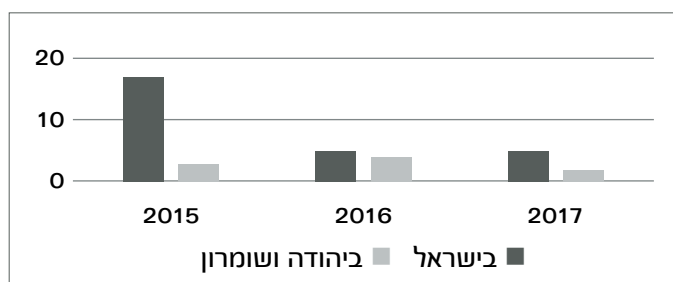
בשנה החולפת ובהמשך לשנים האחרונות, הצליחה מדינת ישראל להימנע מגלישת אי-היציבות השוררת ברחבי המזרח התיכון לשטחה. אף ניתן לטעון שעלה בידי ישראל לרתום לשירות האינטרסים שלה חלק מההתפתחויות במזרח התיכון, ובכלל זאת מתחים בין מדינות וארגונים באזור. אי-היציבות ובמיוחד המתח בין המדינות הסוניות הפרגמטיות לבין איראן יצרו קרבת אינטרסים עם ישראל, ועל בסיס זה נוצר שיתוף פעולה בין אותן מדינות לישראל, הגם שבשלב זה הוא מוגבל לתחום הביטחוני, ומתקיים בדרך כלל מתחת לפני השטח. תקרת הזכוכית שבה נתקלים היחסים מקורה בקשיים להניע תהליך מדיני אפקטיבי בין ישראל לפלסטינים. זאת, משום שאף כי מבחינת הממשלות במדינות הערביות הפרגמטיות, וגם מבחינת טורקיה, הנושא הפלסטיני אינו בראש סדר היום, הסוגיה חשובה לציבור הרחב במדינות אלו והיא עלולה להוות רקע למחאה עממית ולהתלקחות. המחשה לכך ניתן היה למצוא בתגובתן של ממשלות ערביות להצבת המגנטומטרים בהר הבית, בעקבות פיגוע שאירע בשער העלייה להר ביולי 2017. מהלך זה פגע במיוחד ביחסים בין ירדן לישראל, בעת שהיו חיוביים בעליל. המדינה הערבית היחידה שלא הביעה התנגדות לצעד שנקטה ישראל הייתה ערב הסעודית, שאף הכירה בחשיבותו למאבק בטרור.

פרק זה יתמקד במגמות בזירה הישראלית-פלסטינית, בהתפתחויות שגלום בהן פוטנציאל להפשרת הקיפאון בזירה זו ובהמלצות למדיניות שתסייע לממש פוטנציאל זה, וכך גם יתאפשר להסיר מן הדרך מכשולים לשדרוג הקשרים בין ישראל למדינות ערביות פרגמטיות, ולהעבירם לשלב הפומבי והרחב יותר של היחסים.

הקיפאון בזירה הישראלית-פלסטינית

השנה שחלפה התאפיינה בחוסר תזוזה מדינית בזירה הישראלית-פלסטינית. 'אנתיפאדת היחידים' שהתפתחה מאז סתיו 2015 שככה, במידה רבה בשל הדרך המדודה שבה טיפלה ישראל באתגר. מצד אחד שופרה היכולת המודיעינית לאתר סיכונים אפשריים, ועל בסיסה ננקטו אמצעי מניעה. ומצד שני, מדיניות ההימנעות מענישה קולקטיבית נרחבת אפשרה חיים נורמליים לאוכלוסייה הפלסטינית ומנעה את התפשטות הסכסוך האלים בין שני הצדדים. כך הצליחה ישראל לבלום הסלמה בעקבות חיכוכים סביב הר הבית. בסך הכול ירדו שכירות הפיגועים ומספר הנפגעים, הגם ששכיחות הסיכולים הייתה גבוהה ופיגועים שבוצעו בהצלחה היוו לעיתים השראה ומודל חיקוי לפיגועים נוספים.

תרשים 1: מספר הרוגים ישראלים בפיגועים



מקור: 'בצלם': מספרי הרוגים לאחר מבצע 'עופרת יצוקה'.

<http://www.btselem.org/hebrew/statistics/fatalities/after-cast-lead/by-date-of-event>

בקרב הציבור והמערכת הפוליטית, הן בישראל והן בזירה הפלסטינית, חל בשנים האחרונות כרסום ניכר באמונה כי ניתן להגיע להסכם כולל בין הצדדים.¹ אומנם, רוב סקרי דעת הקהל בשני הצדדים הצביעו על המשך התמיכה של רוב מוחלט או יחסי ברעיון של פתרון שתי המדינות,² אולם עקב אובדן האמונה בהיתכנות מימוש של רעיון זה התפתחה מגמה של חיפוש תחליפים לחתירה לפתרון מוסכם של שתי המדינות. מגמה זו באה לידי ביטוי בנטייה מתרחבת בישראל – בעיקר באגף הימני של המערכת הפוליטית, וגם בצד הפלסטיני, במיוחד בקרב האליטה האינטלקטואלית ובין הצעירים – של שיח מחודש על יישום אפשרי של פתרון המדינה האחת. אולם, משמעותו של מושג 'המדינה האחת' בראיית שני הצדדים אינה זהה. בימין הישראלי מתרכז השיח ברעיונות לסיפוח שטחי C לישראל, ובהמשך השליטה הביטחונית גם

בשטחים הפלסטיניים שבהם תוכל להמשיך להתקיים אוטונומיה פלסטינית עם סמכויות מוגבלות. לעיתים ניכר ניסיון לחפות על חוסר השוויון המובנה בפתרון הזה על ידי כינוי המדינה האחת 'קונפדרציה' או 'פדרציה ישראלית-פלסטינית'.³ בצד הפלסטיני, לעומת זאת, מתרחב השיח באפשרות כינונה של מדינה אחת שתהיה מדינת כל אזרחיה, כלומר, תתאפיין בשוויון לשתי הקהילות – היהודית והפלסטינית. בה בעת, בשל ירידת שיעורי התמיכה בחזון שתי המדינות בקרב הציבור בישראל בשנים האחרונות, לצד אי-האמון מצד רוב גדול בציבור זה בהיתכנות הפוליטית של פתרון כזה, השיח בישראל מתמקד גם בחלופות נוספות לאופציה ההסכמית המלאה (ובהכרח גם לרעיון 'המדינה האחת'). בין החלופות מוזכרים תהליך הדרגתי של הסכמים חלקיים וצעדים חד-צדדיים. תפיסה זו מבוססת על תקווה שדרך ההסכמים החלקיים והצעדים החד-צדדיים אפשר יהיה לבלום את הגלישה ההדרגתית למציאות של מדינה אחת, ואף להתקדם לקראת מציאות של שתי מדינות – גם בהיעדר הסכם מלא בין שני הצדדים. נקודת המבט האופטימית ביותר גורסת שיצירת מציאות של שתי מדינות בשטח, תוך שימור התנאים להיפרדות מוסכמת לשתי מדינות לאום, עשויה ברבות הימים להיות בסיס למשא ומתן שאכן יוביל להסדר מוסכם.

מעבר להשפעת אי-האמון הרווח בקרב הציבור הישראלי והפלסטיני כאחד בהיתכנותו של פתרון הסכמי לסכסוך, הקיפאון המדיני נובע מהמצב הפוליטי הפנימי בשני הצדדים, וכן מהיחלשות מעורבותה של הקהילה הבינלאומית עקב עיסוקה בנושאים הנראים לה בוערים וחשובים יותר.

ממשלת ישראל מורכבת מקואליציה של מפלגות ימין ומפלגות דתיות, והדבק השומר עליה הוא מצד אחד היענות לדרישות וללחצים מצד מפלגת 'הבית היהודי', הימנית-מובהקת, ומצד שני היענות לדרישות הסקטוריאליזם ובתחומי הדת והמדינה של המפלגות הדתיות. הרכב זה של הממשלה מונע תזוזה לקראת תהליך מדיני כלשהו. לכל היותר, ראש הממשלה בנימין נתניהו הצליח לבלום את דרישות הסיפוח מצד הימין שמחוץ למפלגתו וגם בשורותיה, וזאת מחשש לתגובות קשות שמהלך בכיוון זה יגרום במערכת הבינלאומית. מנגד, ראש הממשלה אינו מוכן להסתכן בנקיטת צעד מדיני ממשי. אפילו צעד מצומצם ומדוד כגון הכשרה של בנייה פלסטינית קיימת בשולי שטח C ליד העיר קלקיליה סוכל בהתנגדות הימין. ממשלת ישראל מקדשת את הסטטוס קוו ונאחזת ברעיון 'ניהול הסכסוך' כבסיס להתנהלותה. ואולם, הדינמיקה בשטח כלל אינה סטטית והיא משקפת גלישה למציאות של מדינה אחת, שתתאפיין בהכרח באי-שוויון בין שתי הקהילות שיחיו בה, ותהיה כר פורה לסכסוך אלים ומתמשך בין רכיבי אוכלוסייתה.

בצד הפלסטיני נמשך הפיצול בין הגדה המערבית שבשליטת הרשות הפלסטינית המונהגת על ידי פתח, לבין רצועת עזה שבשליטת חמאס. שתי תנועות מובילות אלו בזירה הפלסטינית, פתח מזה וחמאס מזה, וסובלות מערעור מעמדן ומחולשה פוליטית. פתח והנהגתו בראשות מחמד עבאס נחלשו עקב כישלון הדרך הפוליטית שהובילו, המבוססת מאז תחילת תהליך אוסלו על חתירה לפתרון שתי המדינות במשא ומתן וליישומו, וכן בשל תפיסתם בעיני הציבור כשלטון מושחת שתפקודו לקוי. בציבור הפלסטיני רווחת זה מכבר הערכה כי עבאס נמצא בסוף דרכו הפוליטית, וכי מאבק הירושה כבר החל. חמאס מצידו נחלש משום שנכשל סדר היום שלו, המבוסס על התנגדות אלימה לישראל ועל חתירה להקמת המדינה הפלסטינית באמצעות שימוש בכוח. יתר על כן, עימותים עם ישראל, ובמיוחד סבב הלוחמה שהתחולל בין ישראל לחמאס בקיץ 2014, גרמו ברצועת עזה הרס תשתיות עצום ומשבר הומניטרי חריף. על רקע זה בחר חמאס בהבלגה ונמנע בדרך כלל מביצוע פיגועים. אולם, ההבלגה מטשטשת את ההבדל המבחין בינו לבין פתח ומונעת ממנו לשמר את דימויו כתנועת התנגדות אותנטית. זאת ועוד, שתי הממשלות, זו שבהובלת פתח וזו של חמאס, נחשבות לא לגיטימיות משום שמאז 2006 לא עמדו לבחירת הציבור. מאלפים במיוחד ממצאיהם של סקרי דעת קהל שנערכו בגדה המערבית וברצועת עזה בשנים האחרונות, אשר מצביעים על כך שדווקא באזור שבו שולטות ממשלות פתח וחמאס, התמיכה בהן פחותה יחסית לתמיכה שממנה הן נהנות באזור השני. על רקע זה, הרשות הפלסטינית בהובלת פתח נמנעת כמו ממשלת ישראל מסיכונים אלקטוראליים, ומקדשת את הסטטוס קוו. את הציבור היא מנסה לרצות על ידי חתירה להישגים בזירה הבינלאומית – הרחבת ההכרה במדינה הפלסטינית, הצטרפות לאמנות ולמוסדות בינלאומיים כמדינה וגיוס לחץ על ישראל לנקוט ויתורים מדיניים-טריטוריאליים בזירות אלו, קרי, לא בדרך של משא ומתן ישיר.

פוטנציאל להפשרת הקיפאון המדיני

למרות התחושה הרווחת בצד הישראלי ובצד הפלסטיני כי אין דרך להפשר את הקיפאון המדיני, המציאות המתפתחת בזירת הסכסוך ובסביבתה כוללת התפתחויות ורכיבים בעלי פוטנציאל לשינוי:

לחצים אפשריים מצד ממשל ארצות הברית להניע מחדש את התהליך המדיני –

הנשיא דונלד טראמפ דבק במטרתו לממש את "העסקה האולטימטיבית", דהיינו, לגבש הסכם מלא בין ישראל לפלסטינים. לטענתו, הוא אינו תומך במתכונת ספציפית של הסכם ואפילו לא בהכרח במתווה של שתי מדינות לשני עמים, אלא יקבל כל הסכם

שיהיה מקובל על שני הצדדים. הנשיא טראמפ מינה את חתנו, ג'ראד קושנר, לאחראי על הנושא, והקים צוות שבראשו ג'ייסון גרינבלט כנושא ונותן הראשי. המתווכים האמריקאים קיימו בשנה האחרונה כמה מסעות דילוגים בין ירושלים לרמאללה. למרות היחלשות ההשפעה של ארצות הברית במזרח התיכון ועליית השפעתן ומשקלן באזור של מעצמות אחרות ובראשן רוסיה וסין, ארצות הברית היא עדיין הגורם המשמעותי ביותר במרחב. גם אם שחקנים בינלאומיים אחרים מעלים יוזמות להפשרת הקיפאון הישראלי-פלסטיני, הצדדים המעורבים אינם מייחסים להן משקל – כפי שהמחישו התגובות של ישראל והפלסטינים לרעיונות שהעלו רוסיה וסין, וכן ליוזמה הצרפתית לכנס ועידה בינלאומית לפתרון הסכסוך.

עם זאת, אפשר שקיים מתח בין הנשיא טראמפ, הממשיך לדבר במונחי "העסקה האולטימטיבית", לבין הצוות האמריקאי העוסק בנושא. צוות זה – שאומנם ביטא גם רושם כי ישראל היא הגורם הסרבני יחסית לעומת הפלסטינים, המגלים גמישות רבה יותר – מונחה לפי שעה על ידי הבנה כי לנוכח עמדות שני הצדדים לגבי הסדר אפשרי ואילוציהם הפוליטיים הפנימיים, ספק אם בתנאים אלה ניתן לקיים משא ומתן שיוביל להסכם קבע.

גמישות פלסטינית יחסית – למרות שגם הצד הפלסטיני פסימי לגבי היתכנות משא ומתן אפקטיבי עם ממשלת ישראל, ברמאללה הגיעו למסקנה כי יש למצות את הסיכוי הגלום ברצונו של טראמפ לסכם עסקה. הרשות הפלסטינית מוכנה לגלות גמישות רבה יותר מאשר בעבר – ולו על מנת שהאחריות לכישלון אפשרי של יוזמת טראמפ תוטל במלואה על ישראל. לכן, הקפאה כללית של הבנייה בהתנחלויות הישראליות בגדה המערבית אינה מוצגת עוד כתנאי לעצם חידוש השיחות, ויש נכונות להשהות את הפעולות הפלסטיניות בזירה הבינלאומית נגד ישראל, בכפוף לחידוש המשא ומתן. אשר לנשיא הפלסטיני, מחמוד עבאס – משום שהוא נמצא בסוף דרכו, נראה שהוא פועל בתחושה ש"אין לו יותר מה להפסיד", ובה בעת הוא חושב, אולי יותר מאשר בעבר, על מורשתו בהיסטוריה הפלסטינית. משום כך הוא מגלה נכונות גוברת לסיכונים על מנת להפשיר את הקיפאון המדיני, ובמסגרת זו גם לנהל מאבק בזירה הפוליטית הפלסטינית עצמה ולהוכיח את יכולתו לפעול על מנת לחולל פריצת דרך. שינוי זה השתקף למשל בלחץ שהפעיל על חמאס ובסנקציות שהטיל על רצועת עזה, ומנגד גם בנכונותו לדיאלוג עם חמאס, זה שהסתכם בהסכם הפיוס שגובש בין חמאס לרשות באוקטובר 2017.

חילופי הנהגה בחמאס – ברצועת עזה נמשכה ההידרדרות במצב התשתיות הכלכליות והאזרחיות וברווחתה של האוכלוסייה, בשל הכישלון לשקם את הנזקים

שגרמו סבבי עימות עם ישראל, וכן עקב הפעלת לחצים פיננסיים על ידי ממשלת הרשות הפלסטינית, המודרכת על ידי רצון להחליש את חמאס. בשעה שבגדה המערבית ממתונה הזירה הפוליטית לחילופי הנהגה בפתח, בארגון היריב, חמאס, שינוי הנהגה כבר חל. אסמאעיל הנייה, שהיה מנהיג חמאס בעזה, החליף את ח'אלד משעל כראש הלשכה המדינית של הארגון. כסגנו וכמייצג הגדה המערבית בלשכה המדינית של חמאס נבחר צאלח אל-ערורי, שמוצאו בגדה המערבית, ואשר היה אחראי לתיאום תשתית הטרור של חמאס בגדה. ברצועת עזה נבחרה הנהגה חדשה ובראשה יחיא סנוואר, בן הרצועה, שאף הוא פעל במסגרת הזרוע הצבאית מאז שחרורו מהכלא בישראל ב-2011, בעסקת שליט. סנוואר מתבלט בהדרגה בשורות חמאס בכלל כדמות הדומיננטית, על רקע מעבר בפועל של הנהגת החמאס מן החוץ אל רצועת עזה. בניגוד להערכות שרווחו בישראל, שלפיהן בחירת סנוואר מבשרת את השתלטות הזרוע הצבאית של חמאס על הזרוע המדינית והקצנה במדיניות הארגון, הנהגתו המדינית התחזקה למעשה בהובלת סנוואר, המפגין התנהלות פרגמטית.

מסמך העקרונות שפרסם חמאס בחודש מאי, לאחר שנבחרה הנהגתו החדשה, ביטא התמתנות פרגמטית לעומת אמנת הארגון המקורית מ-1988 – למרות שלא הוצג כתחליף לה – והדגשת יתר של האמירה הפוליטית-לאומית על חשבון אידיאולוגיה אסלאמית. כך, במסמך החדש נותק הקשר בין חמאס ל'אחים המוסלמים' והובעה הסכמה להקמת מדינה פלסטינית בגבולות 1967, אם כי ללא נכונות להכיר במדינת ישראל. המסמך נועד למצב את חמאס כשחקן לגיטימי בזירה הפלסטינית והבינלאומית ולסלול דרך לתיקון היחסים עם מצרים. בפועל, מדיניות חמאס אכן מתמקדת בהמשך השמירה על הפסקת האש עם ישראל, בחתירה מוגברת לשיפור המצב הפנימי ברצועה, ובפרט בחיזוק הקשרים המדיניים של חמאס במזרח התיכון ומחוצה לו. למרות שבהנהגת חמאס קיים רצון לשמר את הקשרים עם איראן, שהיא המקור היחידי לסיוע צבאי לארגון, הדגש בעת הנוכחית הוא על שפור היחסים עם מצרים, וזאת במטרה לקדם מספר יעדים הקשורים בייצוב המצב ברצועה ולפיכך בחיזוק מעמדו של חמאס, ובראשם פתיחה סדירה של הגבול עם מצרים. הנחה שיש לה בסיס במציאות האזורית והיא מנחה את מדיניותו הפרגמטית של חמאס היא שמצרים תוכל לשכנע את ישראל ואת הרשות הפלסטינית – שני גורמים בעלי עניין רב ביחסים טובים עם קהיר – להנהיג הקלות שיועילו לשיפור המצב התשתיתי והכלכלי ברצועת עזה.

עמדת המדינות הסוניות הפרגמטיות – הגוש של המדינות הסוניות הפרגמטיות אינו רוצה שהתפתחויות בסכסוך הישראלי-פלסטיני יפגעו ביכולתו לגבש קואליציה אפקטיבית מול האיומים העיקריים מבחינתו, שהם הציר השיעי המונהג על ידי

איראן, וכן הארגונים הסלפיים-ג'האדיסטיים ו'האחים המוסלמים'. מבחינתו, ישראל צריכה להיות חברה חשובה (לא בהכרח גלויה) בקואליציה הזאת, אך המשך הסכסוך עם הפלסטינים פוגע ביכולת לשתף עימה פעולה. ערב הסעודית, שהנהגתה החדשה אובססיבית לגבי האיום האיראני, מובילה את התפיסה הזו ולצידה מצרים וירדן, הרואות בישראל שותפה חשובה למאבק בגורמים הג'האדיסטיים בחצי-האי סיני ובדרום סוריה, ומוטרדות מהאיום הגלום בתנועת 'האחים המוסלמים'. מדינות אלו אף מוכנות בעת הנוכחית לתרום להנעה מחדש של התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני ולהצלחתו, יותר מאשר בעבר.

הסכם הפיוס בין פתח לחמאס – אפשר לראות בהסכם הפיוס החדש/מחודש בין פתח לחמאס, שנחתם בקהיר ב-12 באוקטובר 2017, ביטוי ראשון וברור לעוצמתם של גורמי השינוי שפורטו לעיל. היוזמה לקדם הסדרה בין המחנות הריבים הייתה של מצרים, והיא תואמה עם ממשל טראמפ. הממשל אומנם לא הביע תמיכה פומבית בהסכם, אבל הבהיר שחזרת הרשות הפלסטינית לרצועת עזה, בהתאם להבנות שגובשו בין פתח לחמאס, היא תנאי הכרחי להתקדמות התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים, ובנוסף העביר החלטה תואמת בקוורטט. זאת, על סמך הבנה כי במציאות הנוכחית, הדרך היחידה לחזרת הרשות לרצועת עזה היא הסכם פיוס בין פתח לחמאס. החלטתו של מחמוד עבאס להפעיל לחץ מרוכז ואף נוקשה על הרצועה, על ידי קיצוץ התשלומים לצרכים השונים של אוכלוסיית האזור שמצבה הבסיסי היה בכי רע ממילא, ונכונותו לשלם על כך מחיר בדעת הקהל הפלסטינית, תרמו ללחץ שהופעל על הנהגת חמאס להסכים תנאי ההסדר עם הרשות. הנהגת חמאס נמצאה כבר אז בתהליך התקרבות למצרים, והיא גילתה היענות חיובית לדרישותיה של קהיר לגבי התנתקות מ'האחים המוסלמים' והפסקת שיתוף הפעולה עם הקבוצות הג'האדיסטיות הפועלות בחצי-האי סיני.

הסכם הפיוס כולל הסכמה לגבי החזרת השליטה בנושאים האזרחיים ברצועה לידי הרשות הפלסטינית, ובכלל זאת השליטה בגופי הביטחון האזרחיים; חידוש מימון הרשות לשירותים ולשכר עובדי הצבור ברצועה; העברת השליטה במעברים, לרבות מעבר רפיח בין הרצועה למצרים, לידי הרשות. במסגרת זו גם ייכנסו לרצועה כוחות ביטחון של הרשות. הדיון בנושאים שחוסר הסכמה לגביהם גרם לקריסתם של הסכמי פיוס קודמים בין פתח לחמאס – ביניהם העיקרון של "רשות אחת, ממשלה אחת ורובה אחד", שמשמעותו הכפפת הזרוע הצבאית של חמאס לרשות; התנאים שמילויים יאפשר את הצטרפות חמאס לאש"ף; עריכת הבחירות כלליות למועצה המחוקקת ולנשיאות נדחתה למועד מאוחר יותר, משום שגם הפעם, הסיכוי שהצדדים

יגיעו להסכמה לגבי סלעי מחלוקת מהותיים אלה אינו גבוה. לכן קיים סימן שאלה לגבי יישומו המלא ויציבותו לאורך זמן של הסכם קהיר. עם זאת, יש לזכור כי חמאס עובר תהליך הדרגתי אך איטי של פרגמטיזציה.

סיכונים והזדמנויות

במצב זה של הצטברות גורמים בעלי פוטנציאל לאפשר את הפשרת הקיפאון בזירה הישראלית-פלסטינית גלומים הן סיכונים והן הזדמנויות. הסיכונים:

1. מעבר למחיר האסטרטגי של הקיפאון המדיני והגלישה ההדרגתית למציאות של מדינה אחת, קיימת סכנה של התפרצות גלי הסלמה נוספים של אלימות פלסטינית – הן כתוצאה מפעילות של תשתית טרור מאורגנת והן בשל התעוררות מחודשת של יוזמות מצד יחידים. תשומת לב מיוחדת יש לתת לאפשרות של התלקחויות סביב אירועים הקשורים להר הבית – אתר שנודעת לו רגישות מיוחדת עבור ישראל והפלסטינים בפרט, ומגמה של הפיכת הסכסוך המדיני למלחמה בין-דתית בכלל.
2. הלחצים הפוליטיים מצד הימין בישראל לספח חלקים מאזור C, דהיינו, להחיל עליהם את החוק הישראלי, עלולים להצליח. הסיפוח יגרום משבר חריף עם הפלסטינים, אשר יפגע בשיתוף הפעולה הביטחוני עם כוחות הביטחון של הרשות. בנוסף, מהלך בכיוון זה יגבה מישראל מחירים גבוהים בזירה הבינלאומית והאזורית, ובפרט יעיב על היחסים בינה לבין ירדן ומצרים.
3. כישלון היוזמה של הנשיא טראמפ להשיג את העסקה האולטימטיבית, שסבירותו גבוהה, בייחוד אם יתמקד במשא ומתן על הסכם הקבע בלבד, עלול יהיה לחזק את תחושות התסכול וחוסר המוצא בשני הצדדים, ולהעמיק את הנטייה לא לעשות דבר. המשך הקיפאון על רקע זה יסייע לחסידי הסטטוס קוו להמשיך במדיניות הקיימת של היעדר יוזמות לחידוש המשא ומתן ולהסדר. במקביל יגברו הלחצים על ישראל מצד הרשות הפלסטינית והגופים המתנגדים למדיניות ישראל בזירה הבינלאומית. עם זאת, יש לציין כי בשני הצדדים קיימים ספקות רבים לגבי סיכויי יוזמה מטעם הממשל האמריקאי – אפשרות הצגתה וסיכויי הצלחתה – מה שצפוי לשכך את משמעות הכישלון.
4. קיימת אפשרות סבירה שהסכם הפיוס בין פתח לחמאס יקרוס לאחר זמן מה, בשל אי-יכולת להסכים על הנושאים שהעיסוק בהם נדחה למועד מאוחר יותר, על שום הקושי הכרוך בגיבוש הבנות לגביהם, וכן עקב ביצוע כושל של הסעיפים

- שפריטיהם כבר סוכמו – כפי שקרה להסכמי הפיוס הקודמים. הכישלון ישנה את מערכת השיקולים של השחקנים המעורבים ויגביר את חוסר היציבות בזירה.
5. המצב ההומניטרי החמור ברצועת עזה, לצד האפשרות שאינה בלתי סבירה, שכישלון הסכם הפיוס בין פתח לחמאס יגרום להמשך הלחצים הפיננסיים של ממשלת רמאללה על רצועת עזה, עלולים להביא את חמאס למסקנה שאין לו מוצא אחר אלא להסלים את האלימות באמצעות פיגועים מהגדה המערבית, וגם בירי משטח הרצועה לעבר ישראל. יודגש כי חמאס אינו רוצה להיקלע למצב הזה, והוא צפוי לעשות כל מאמץ לא להגיע אליו. במקביל עלולים ארגונים סלפיים וג'האדיסטיים לבטא את התנגדותם לקו הפרגמטי יחסית שנוקט חמאס וליזום בעצמם פיגועים נגד ישראל ובסיני, תוך התנערות מסמכות רמאללה ועזה.
6. קיימת סכנה לערעור היציבות ברשות הפלסטינית כתוצאה מעזיבתו של מחמוד עבאס בשל בעיות בריאות, או החלטה פוליטית בעקבות כישלון אפשרי של ניסיון אמריקאי להניע מחדש את התהליך המדיני, או קריסת הסכם הפיוס – כולן יחדיו, וכל אחת מהן כשהיא לעצמה. סביר כי יתפתח אז מאבק על תפקידיו של עבאס, שעלול יהיה להתפתח למאבק של הכול בכול, אם לא יהיה מועמד מוסכם. האתגר שמוחמד דחלאן הציב למנהיגותו של עבאס בתמיכת איחוד האמירויות הערביות רחוק בשלב זה מאיום על המנהיגות הנוכחית של פתח.
7. הצטיירותה של ישראל כסרבנית שאינה מאפשרת להניע מחדש את התהליך המדיני עשויה לפגוע ביחסים בינה לבין ממשל טראמפ, לגרום פגיעה נוספת בתדמיתה של ישראל בזירה הבינלאומית ואף להאיץ החלטות נוספות נגדה בפורומים בינלאומיים.

עם זאת, ניתן לזהות במצב הנוכחי גם הזדמנויות:

1. ייתכן שהתהליך המדיני יחודש ביוזמת הממשל האמריקאי, בהנחה שישראל והפלסטינים מודעים לנטייתו של הנשיא טראמפ להגיב באופן קשה לכל התנגדות למדיניותו. אפשר שאז ייסוגו הצדדים מדרישות שהציבו בעבר כתנאי לחידוש הדיאלוג. אף אם התפתחות כזו לא תביא לסיכום "עסקה" מלאה, אפשר יהיה לנצל כבסיס ליוזמות המשך ולהנעת תהליכים לעבר מציאות שתשרת במיוחד את האינטרסים של ישראל.
2. גוש המדינות הסוניות הפרגמטיות (הקוורטט הערבי) ובתוכם מצרים, ירדן וערב הסעודית, נוקט בעת הנוכחית גישה אסרטיבית יותר לגבי הצורך בהתקדמות בזירה הישראלית-פלסטינית. גישה זו עשויה לעשותו שותף פעיל במאמצים להניע תהליך מדיני ישראלי-פלסטיני – תוך גיבוי מצידו להחלטות של הפלסטינים שיהיו

- כרוכות במחירים בדעת הקהל – על ידי סיוע לפלסטינים בפרויקט של בניית המדינה ומתן תמריצים לישראל להתקדם לפתרון לסכסוך. לקהיהם של מהלכי עבר דומים מורים כי לעיתים צד שלישי או בינלאומי מסוגל לתת לאחד הצדדים את מה שהוא זקוק לו, בעוד זה שעומו מתנהל המשא המתן אינו יכול לעשות זאת. בולטת במיוחד התעוררותה של מצרים ונכונותה לקבל על עצמה יוזמות בתחום הישראלי-פלסטיני. ישראל יכולה לנצל עמדה מצרית זו בתחומים שונים, החל מתיווך בעסקת שחרור אסירים עם חמאס ועד גיבוש יוזמות מדיניות רחבות יותר.
3. מצבה האסטרטגי-ביטחוני המשופר של ישראל, הנהנית מברית איתנה עם ארצות הברית, מיחסים טובים עם המעצמות האחרות, משיתוף פעולה אסטרטגי-ביטחוני עם מצרים (ברמה הגבוהה ביותר מאז שנחתם עמה הסכם השלום) ועם ירדן, וכן עוצמתה צבאית, לצד החולשה של העולם הערבי בכלל ושל יריביה של ישראל בפרט – כל אלה מאפשרים לה לנהל סיכונים מחושבים הגלומים בכל מהלך להתקדמות מדינית.
4. גם האסרטיביות המחודשת של הנשיא עבאס והפרו-אקטיביות שלו יוצרים הזדמנות להתקדם, שלא הייתה ריאלית בעבר.
5. השינויים שעוברים חמאס ומדיניותו מגבירים את הסיכויים לייצב את המצב ברצועת עזה ומולה, להכיל את חמאס ולמנוע ממנו לשבש מאמצים להתקדם בזירה הישראלית-פלסטינית. זאת, בין השאר, משום ששינויים אלה עשויים לאפשר את האצתו של תהליך שיקום התשתית האזרחית-כלכלית ברצועת עזה, ואת שיפור מצבה ההומניטרי של אוכלוסיית האזור.

המלצות למדיניות

למרות השינויים שחלו במצב הפוליטי הקיים וההזדמנויות הגלומות בו, נותר קלוש הסיכוי להשגת הסכם קבע וסוף סכסוך במשא ומתן, בהיעדר שינויים פוליטיים מהותיים בשני הצדדים. אין פלא, למשל, שגם ההזדמנות הטמונה בשינויים במצבו של חמאס מנוצלים בשלב זה על ידי ממשלת ישראל כעילה נוספת לאי-חידוש המשא ומתן עם הפלסטינים, כל עוד חמאס לא ימלא את הדרישות שהציב לו הקוורטט כתנאי למשא ומתן. הממשל האמריקאי נאלץ להצטרף לדרישה ישראלית זו.

מכאן עולה שהדרך הנכונה להשיג את היעדים האסטרטגיים של ישראל היא להתקדם באופן הדרגתי ומדוד למציאות של שתי מדינות לשני עמים, תוך שימור התנאים להסדר כזה באמצעות מאמצים משולבים בזירה הבינלאומית, האזורית, הדו-צדדית והעצמאית – מקצתם במקביל ואחרים בהדרגה. משמעות הדברים היא שיש לבלום

את הצעדים שמביאים לגלישה למציאות של מדינה אחת, דהיינו, למנוע מהלכי סיפוח בגדה המערבית ולעצור את התרחבות ההתנחלויות שמעבר לגדר הביטחון, כלומר, מחוץ לגושים העיקריים הסמוכים לקו הירוק. בה בעת, יש לנקוט צעדים אקטיביים שיחזקו את מציאות שתי המדינות. צעדים אלו אמורים לכלול העברה הדרגתית של שטחי C, של ישראל אין אינטרס בהם, לאחריות הרשות הפלסטינית ולשליטתה, או לכל הפחות לאפשר פיתוח פלסטיני בשטחי C מבלי לשנות רשמית את מעמדם, להרחיב את הסמכויות, האחריות והשליטה הפלסטיניות בשטחי B, להשלים את גדר הביטחון ולסייע לבניין היכולות המדינתיות והמשילות הפלסטיניות – ובכלל זאת פיתוח תשתיתי וכלכלי. במסגרת זו, העיקרון של "דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם" צריך להיות מוחלף בעיקרון שלפיו "כל אשר מוסכם וניתן ליישום, או מתואם בין הצדדים – ייושם". סנונית ראשונה שבישרה את אימוץ העיקרון הזה אפשר לראות בהסכם המים, שנחתם ב־2017 בין ישראל והרשות הפלסטינית.

טוב היה אם אפשר היה לממש תהליך הדרגתי זה באמצעות סדרת הסכמים חלקיים בין שני הצדדים, אולם במקרים רבים, חוסר האמון הבסיסי ביניהם ופערי העמדות אינם מאפשרים את גיבושם. לכן, ההתקדמות ההדרגתית צריכה להיות מיושמת דרך שילוב בין צעדים הסכמיים לבין צעדים עצמאיים, כאשר גם הצעדים העצמאיים יכולים להיות מתואמים בחלקם. הצלחת התהליך הזה צפויה להגביר בהדרגה את האמון ההדדי בין ישראל לפלסטינים.

לשמירת הביטחון יש תפקיד מרכזי בהצלחת תהליך הדרגתי של יצירת מציאות של שתי מדינות, לכן חשובה השלמת גדר הביטחון לצד שימור היכולות והסמכויות הביטחוניות של ישראל בגדה המערבית במהלכו. במקביל, יש להקפיד על המשך התיאום הביטחוני בין ישראל לרשות הפלסטינית ועל שיפורו, לצד מאמץ ישראלי לצמצם ככל האפשר את הפעולות בשטחי A ו-B – כל עוד מנגנוני הביטחון הפלסטיניים עומדים בהתחייבויותיהם ומונעים התפתחות של תשתית טרור וניסיונות פיגועים. לאורך כל התהליך המוצע חשוב לשמר את היציבות הביטחונית בגזרת רצועת עזה ולמנוע התלקחויות אלימות, שברי כי יפגעו ביכולת לקדמו. יישום הסכם הפיוס בין פתח לחמאס אמור להיחשב אחד האמצעים למימוש יעד זה.

אם ישראל תאמץ תפיסה זאת, עליה לגייס את תמיכת השחקנים האזוריים מהגוש הסוני הפרגמטי כדי שייסיעו לפלסטינים לבצע את חלקם המתחייב בתהליך, ויתמכו בבניית יכולות המשילות הפלסטינית. שיתופם בתהליך יסייע לשכנע את הציבור הישראלי כי למדיניות החדשה מתלוות תמורות במובן של שדרוג היחסים עם העולם הערבי הרחב יותר. חשובה במיוחד גם הסכמה מוקדמת עם הממשל האמריקאי בדבר

התקדמות הדרגתית למציאות של שתי מדינות, וכן לגבי עיקרי המתווה להסדר סופי המקובלים על ישראל. נחוצה גם תמיכתם של ארצות הברית וכן שחקנים בינלאומיים נוספים, משום שהיא תעניק לתהליך המוצע לגיטימציה בינלאומית ותסייע לשני הצדדים לשאת בעלויותיו.

הצלחתו של תהליך כזה, על כל רכיביו, טומנת בחובה סיכוי לקדם סיום הדרגתי, בטוח ומבוקר של השליטה הישראלית בעם הפלסטיני, כך שישאל תעבור ממצב של תחזוקת הקיים והיאחזות בכל מקום ואתר בשטח שבמחלוקת, לעיצוב המציאות ולקביעת גבול, ולו זמני – עד השגת הסכם מלא עם הפלסטינים – סביב גושי ההתיישבות העיקריים. כך, בפרט אם צעדיה של ישראל ייענו בחיוב על ידי מדינות ערביות סוניות מרכזיות וייתמכו על ידן, ייווצר עבודה בסיס איתן לפריצתה של תקרת הזכוכית במערכת היחסים בין ישראל למדינות אלו.

הערות

- 1 לפי 'מדד השלום' מחודש ספטמבר 2017, 72.1 אחוזים מהנשאלים האמינו שלא ייתכן הסדר בין שני הצדדים בשנים הקרובות; רק 24.7 אחוזים מהם השיבו כי הם מאמינים שהוא ייתכן. לעומת זאת, ממצאי סקר שערך מכון PSR הפלסטיני בספטמבר 2017 הורו כי 57 אחוזים מהפלסטינים באזורים שבשליטת הרשות הפלסטינית סבורים כי פתרון שתי המדינות אינו אפשרי יותר. ראו: הסקרים, בהתאמה: <https://goo.gl/AWb4pS>; <http://www.pcpsr.org/en/node/711>
- 2 לדוגמה: אסף גבור, "סקר: פלסטינים וישראלים מעדיפים את פתרון שתי המדינות", nrg, 16 בפברואר 2017, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/864/356.html> יצוין ששילוב הרכיב של פתרון אזורי באותו סקר גרם עלייה בשיעור התמיכה בהסכם, הן בקרב פלסטינים והן בקרב ישראלים.
- 3 מבוסס על רעיונות רבים ומגוונים שהוצגו על ידי יוזמיהם במפגש 'שולחן עגול', שהתקיים במכון למחקרי ביטחון לאומי בספטמבר 2017.