נוטלים יוזמה,
מעצבים מציאות

מוסף מיוחד מטעם המכון
למחקרי ביטחון לאומי – INSS:
מתווה פעולה אסטרטגי לזירה
הישראלית־פלסטינית

INSS
המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
TEL AVIV UNIVERSITY אוניברסיטת תל אביב

הגיעה העת לפעול

לתר מ־70 שנה לאחר שהוקמה, החזון הציוני של מדינת ישראל – כפי שעוגן במגילת העצמאות – איננו הולם את המציאות העכשווית שלה ועוד יותר מכך את המגמות העתידיות הנגזרות ממנה. זו מציאות שבה "גולשת" ישראל אט אט ובהדרגה לקיבועה כמדינה אחת לשני עמים בין הים התיכון לנהר הירדן. מדינה כזו בהכרח תחדל להיות יהודית או דמוקרטית, ללא יכולת לקיים שוויון מלא בין אזרחיה, כאשר עם אחד נשלט על ידי האחר בניגוד לרצונו.

המכון למחקרי ביטחון לאומי, הרואה בהתדרדרות זו סכנה לעתיד מדינת ישראל, ערך מחקר יסודי במגוון רבדים ובחן שורה של אופציות לגיבוש מתווה מדיני־ביטחוני, אחראי ומציאותי, שיאפשר היפרדות מדינית וטריטוריאלית מהפלסטינים. המסקנה המובהקת שנבעה ממחקר זה היא שיש הכרח בפנייה למתווה רב־מסלולי עם אופק ברור, שאיננו נכפה בגלל לחץ בינלאומי, אינו תוצאה של אירוע טקטי זה או אחר, אלא מבטא מדיניות שבמרכזה יוזמה ישראלית בלתי תלויה לעיצוב נכון יותר של עתידה, תוך הקפדה על הפרמטרים החיוניים לשימור צביונה וביטחונה של ישראל לטווח הארוך.

לכאורה, גם ישראל וגם הפלסטינים מחויבים (לפחות באופן מוצהר) מזה 25 שנים לפתרון שתי המדינות לשני העמים, שאמור להיות מושג במשא ומתן ולתת מענה מוסכם וסופי בהסדר קבע לכל סוגיות הליבה: גבולות, ירושלים, פליטים וביטחון. אולם הצדדים נכשלו בהגעה להסכם פעם אחר פעם. כישלון המשא ומתן שניהל מזכיר המדינה ג'ון קרי ב־2014 אף חשף באופן חד משמעי את העובדה כי הפערים בעמדות הצדדים הולכים וגדלים. בקרב שני הצדדים מתגבשת הדעה כי הסכם קבע איננו אפשרי בשנים הקרובות. המגמות הנוכחיות בדעת הקהל ובהנהגות בירושלים, רמאללה ועזה הולכות ומקצינות, מה שיקשה להגיע על הצדדים להגיע לפתרון כולל, מוסכם ויציב לסכסוך הישראלי־פלסטיני.

בישראל התבססה תפישה של "ניהול הסכסוך" מתוך הנחה מושרשת כי הסיכונים הכרוכים בה נמוכים יותר לעומת חתימה על הסכמים בפרמטרים שאינם מקובלים על ישראל ומסכנים את ביטחונה. אף אם מדיניות זאת נכונה לטווח קצר, ברור כי בטווח הארוך שליטתה הממושכת של ישראל בעם הפלסטיני והעמקת ההתיישבות בלב השטח הפלסטיני מובילות לפגיעה קשה בצביונה היהודי, הדמוקרטי והמוסרי של המדינה.

המכון למחקרי ביטחון לאומי מציג במחקר שלפניכם מתווה פעולה לשיפור מצבה האסטרטגי של ישראל בזירה האזורית הטעונה. זהו פרי עבודת מחקר מעמיקה ורב־ממדית, בה השתתפו חוקרות וחוקרי המכון לצד צוות יעוץ חיצוני אשר כלל בכירים לשעבר בדרג הפוליטי והצבאי, כולם בעלי היכרות עמוקה עם הסביבה המדינית והביטחונית של ישראל, שעמדו במוקדי קבלת ההחלטות שלה בעשור האחרון.

המתווה עוצב בעקבות מחקר השוואתי, שכלל בחינה וניתוח של חלופות מדיניות שונות ותרחישים עתידיים אפשריים, ותכליתו עיצוב מציאות אסטרטגית משופרת לישראל במגמת היפרדות מדינית, טריטוריאלית ואזרחית מהפלסטינים. היעדים ברורים: ישראל תחזור למדיניות יוזמת; בלימת ההתדרדרות בדרך למדינה אחת; שימור יכולת הבחירה והגמישות הישראלית בין אופציות שונות בעתיד.

טקס הכרזת העצמאות של מדינת ישראל | צילום: דוד רובינגר

המתווה מבוסס על הממצא המחקרי לפיו בדעת הקהל בישראל וברוב חלקיה של הקשת הפוליטית בישראל רואים בחיוב את ההיפרדות מהפלסטינים, כמו גם על בחינה מעמיקה של עמדות ההנהגות בקהילה

> *מדינת ישראל יהודית ודמוקרטית, בטוחה ומוסרית, בגבולות מוכרים, בעלת לגיטימציה בינלאומית, המתבססת על רוב יהודי מוצק*

הבינלאומית ובחלק ממדינות ערב. למתווה כזה יש סבירות לא מבוטלת לזכות בתמיכה – גם אם מסויגת – בקרב חלקים מהציבור וההנהגה הפלסטינית. אולם חשוב להדגיש כי המתווה מאפשר לעצב מציאות אסטרטגית משופרת לישראל גם בהיעדר נכונות פלסטינית להגיע להסכמות ולהסדרים מדיניים. בהקשר זה יש להדגיש שהמתווה אינו מציע פתרון מדיני כולל, ולכן אינו כולל פתרונות קבע לסוגיות הרגישות – ירושלים והר הבית, פליטים והתנחלויות – שגורלן ייקבע בהסכם כולל עתידי.

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

המתווה מצביע על מספר מסלולים להגעה ליעד, תוך דבקות בעיקרון לפיו כל העת מתבצעת התקדמות נחושה, שלא נעצרת במצב של סטטוס קוו אם אחת הדרכים נחסמת. המעבר בין המסלולים נעשה על פי הערכת מצב אסטרטגית, ומתוך הבנה שלא נכון להשאיר בידי הפלסטינים את זכות הטלת הווטו על דמותה העתידית של מדינת ישראל.

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

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

מחברי המחקר: תא"ל (מיל.) אודי דקל, קים לביא

משתתפים: אלוף (מיל.) עמוס ידלין, תא"ל (מיל.) שלמה ברום, תא"ל (מיל.) אסף אוריון, אל"מ (מיל.) עו"ד פנינה ברוך־שרביט, אל"מ (מיל.) עו"ד גלעד שר, סימה שיין, השגריר ד"ר עודד ערן, ד"ר קובי מיכאל, ד"ר ענת קורץ, ד"ר ציפי ישראלי, פרופ' ערן ישיב.

עורך המוסף מטעם INSS: עומר עינב

הסכנות הטמונות בהמשך המצב הקיים

מדיניות ישראל, "ניהול הסכסוך", לא באמת שומרת על סטטוס קוו: היא מובילה למצב של מדינה אחת שבהכרח אינה יהודית או אינה דמוקרטית, עם סיכון גבוה למלחמת אזרחים

ישראל מיישמת כיום הלכה למעשה את מדיניות "ניהול הסכסוך". זו, הגם שהיא מתמקדת במענה לאתגר הביטחוני, כרוכה בסיכון רב להמשך קיומה של ישראל במתכונתה הנוכחית: מדינה יהודית ודמוקרטית. אומנם נהוג לטעון שישראל שומרת על הסטטוס קוו, כלומר מקפיאה את המצב הקיים, אבל בפועל המציאות דינמית.

מגוון תרחישים שנבחנו במחקר ביחס לזירה הישראלית־פלסטינית מתכנסים כולם, בסופו של דבר, לשני מצבי סיום מהותיים: שתי מדינות או מדינה אחת. המשך המצב הקיים, וכן תרחישי החלת החוק הישראלי ביו"ש וסיפוח שטחים, משמעותם בסבירות גבוהה גלישה למציאות של מדינה אחת. בין אם מדובר באידיאולוגיה של שוליים קיצוניים בשני הצדדים, ובין אם מדובר בהנהגות שאינן מסוגלות לקבל החלטות אסטרטגיות כבדות משקל, הן מתכנסות ל"מרחב נוחות" של העדפת המצב הקיים. בהנחה שמציאות זו לא תשתנה בטווח הקרוב, האופציה לקיום וליישום הסכם של שתי מדינות הולכת ונסגרת.

למדינה אחת יש תומכים בקרב יהודים וערבים תושבי ישראל, וגם בקרב החברה הפלסטינית (בעיקר בדור הצעיר). תמיכה זו מתעלמת מהעובדה שבין הירדן לים מצויות שתי קבוצות לאומיות־דתיות מובחנות, שאין להן כוונה ויכולת להתמזג זו בזו. חמור מכך, קיימת סכנה של גלישה למצב של מדינה אחת עם רוב ערבי, שתסכן את המשך המפעל הציוני.

רוב הציבור בישראל מבקש היפרדות מהפלסטינים ועדיין תומך בפתרון "שתי מדינות לשני עמים". ניתן לשער כי התמיכה בהיפרדות ונכונות לשלם את מחיריה יגברו כאשר 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. אולם ניסיון לייצר מצב מובנה של חוסר שוויון יוביל למאבק פלסטיני מתמיד לסגירת פערים ולשוויון זכויות מלא. בתנאים אלה, למאבק האלים יש פוטנציאל לגלוש למלחמת אזרחים. אלא שישראל גולשת למציאות שלא תאפשר לה בעתיד להיפרד מהפלסטינים, ובכך תאבד התקווה להגיע להסדר בין הצדדים.

בינתיים, כאמור, המצב אינו קופא. הרשות הפלסטינית הולכת ונחלשת, תוך איבוד אחיזתה בשטח ובציבור, ללא מענה לאתגר שמציב שלטון החמאס ברצועת עזה. המשבר הכלכלי וההומניטרי בשטחים הפלסטיניים הולך ומחריף – במיוחד ברצועת עזה, ובמידה פחותה בגדה המערבית. האבטלה גדלה, וכך גם התלות הכלכלית של המשק הפלסטיני במשק הישראלי ובתרומות חיצוניות שהולכות ומצטמצמות. לצד המגמה הזאת ישנה גם מגמה של התגברות התמיכה במאבק נגד ישראל בדרכים של טרור ושל אלימות, המלובה באמצעות הסתה במערכת החינוך ובתקשורת.

ישראל, מצידה, מעמיקה את שליטתה הצבאית בשטחי יהודה ושומרון וגם מרחיבה את הבנייה בהתנחלויות – במה שנתפס על ידי הפלסטינים והקהילה הבינלאומית כקביעת עובדות בשטח באופן חד־צדדי לשם קעקוע אפשרות הקמת מדינה פלסטינית בעתיד. לפיכך, הולכות ומצטמצמות האופציות העתידיות לישראל ומתהווה מציאות סבוכה שלא תאפשר היפרדות מהפלסטינים. מצב זה מוביל לכרסום במעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית, דבר שבא לידי ביטוי בהחלטה 2334 של מועצת הביטחון, שהתקבלה לאחר שממשל אובמה נמנע מלהטיל עליה וטו. חמורה מכך היא הצלחתה של תנועת ה־BDS לגייס לשורותיה בארצות הברית יהודים רבים מהמחנה הליברלי, שהמשך השליטה בפלסטינים סותר את ערכיהם בתחום זכויות האדם. הקרע של מדינת ישראל עם מרכיבים בקהילה היהודית הגדולה בתפוצות הוא מסוכן ביותר.

כבר היום ניכרת בעולם מצוקה גוברת של יהודים מגילויים של אנטישמיות, אנטי־ציונות ואנטי־ישראליות. המשך הכיבוש והשליטה בפלסטינים משמש מנוף עיקרי להגברתם. אלה, בשילוב הפגיעה במעמדה הבינלאומי של ישראל על רקע הקיפאון המדיני והמשך הבנייה בהתנחלויות, פוגעים משמעותית בלגיטימציה הבינלאומית של ישראל.

מעל לכל, למצב הקיים יש השלכות גם על החברה הישראלית, שבה ניתן לזהות מגמות של העמקת השסעים ושל החרפתם בין קבוצות בציבור. החיכוך התמידי בין חיילי צה"ל לאוכלוסייה האזרחית הפלסטינית מזמן אירועים חמורים, דוגמת פרשת החייל אלאור אזריה, המבטאים קושי בשמירת הקודים המוסריים והאתיים של הצבא ושל החברה הישראלית כתוצאה מהשליטה הצבאית המתמשכת באוכלוסייה הפלסטינית. התקבעות מצב מעוות זה יוצרת מצג שווא כאילו ניתן לשמר אותו ללא מחירים, אך לא כך הוא.

חיכוכים בין חיילי צה"ל לפלסטינים בכפר קוסרא | צילום: שאול גולן

ניסיונות העבר: לקחים ומכשולים

הפערים ההתחלתיים על סוגיות הליבה, ההתעקשות על הסדר של "הכול או כלום" וגם ההתפתחויות האזוריות - כל אלה גרמו לכישלון המו"מ בעבר והעמיקו את הפערים בהווה

הפרדיגמה שנכשלה: משא ומתן על הסדר קבע

פרדיגמת המשא ומתן על הסכם קבע, הניסיון להגיע לפתרון של שתי מדינות וליחסי שלום בין ישראל לפלסטינים, שלטה לכאורה במדיניות של ישראל בעשרים השנים שלאחר הסכמי אוסלו, אך עד כה כשלו כל הניסיונות לתרגמה מעיקרון למעשה. החסמים העיקריים הם: פערים שאינם ניתנים לגישור בסוגיות הליבה – שהתחדדו במהלך השיחות; אובדן האמון בין הצדדים; הניסיון לפתור וליישב את כל הבעיות ואת כל המחלוקות באבחה אחת במסגרת הסכם קבע כולל; השתנות הסביבה הפוליטית בשני המחנות – הישראלי והפלסטיני.

גבולות וטריטוריה

עמדת ישראל, כפי שהוצגה בסבבי המשא ומתן, הייתה כי קווי 67' (כפי שישראל פירשה גבולות אלה בהתייחס להחלטות 242 ו־ 338 של מועצת הביטחון) אינם בני הגנה וכי המצב שנוצר בשטח מאז 67' – דהיינו גושי ההתיישבות שהוקמו – צריך להיות מובא בחשבון בעת שישורטט קו הגבול העתידי בין שתי המדינות. לעומת זאת, הפלסטינים טענו כי נכונותם להסתפק במדינה שתכלול רק את הגדה המערבית ואת רצועת עזה (בגבולות 67') היא ויתור גדול וכואב שלהם על מרבית (78 אחוזים) משטחי מולדתם. לכן, על פי תפיסתם גבולות 67' הם נקודת הפתיחה של משא ומתן, ולא יתפשרו על פחות מזה. גמישות מסוימת מצד הפלסטינים התגלתה בנוגע לחילופי שטחים עם ישראל, ששווים בגודלם ואיכותם, אך הצדדים מתקשים להסכים על ההיקף והיחס בכמות ובאיכות של חלופי השטחים.

ביטחון

לאורך השנים דרשה ישראל סידורי ביטחון שיתנו מענה למגוון איומים, נוכחיים ועתידיים. לעומת זאת, על פי התפיסה של הפלסטינים השלום הוא האמצעי העיקרי והתנאי להבטחת הביטחון. הפלסטינים אומנם מכירים בצרכי הביטחון של ישראל, אך לא על חשבון פגיעה בריבונותם המלאה ביבשה, באוויר ובים, למעט נכונות לקיומה של מדינה פלסטינית מפורזת מיכולות צבאיות המאיימות על ישראל. ישראל, מצידה, אינה מוכנה להתקדם להסדר שיש בו, לתפישתה, סיכון להרע את מצבה הביטחוני.

שיבת הפליטים הפלסטינים וההכרה בישראל כבית הלאומי של העם היהודי

עבור אש"ף, המייצג הן את האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת בשטחים והן את הפזורה הפלסטינית, אי–הכרה בזכותם של הפליטים הפלסטינים לשוב למקומות שבהם התגוררו לפני 1948 פירושה אובדן חלום השיבה שמצוי בלב הנרטיב הלאומי הפלסטיני. מחמוד עבאס, כנשיא הרשות הפלסטינית וגם כיושב ראש אש"ף, טוען שאין בסמכותו לוותר על זכות השיבה, שכן מדובר בזכות שנתונה בידי כל פליט פלסטיני. לכן אין הוא יכול להסכים לדרישה של ישראל לפתרון שתי מדינות הלאום, במסגרתו הפלסטינים יכירו בהיות מדינת ישראל הבית הלאומי של העם היהודי, כמו שמדינת פלסטין העתידית תהיה הבית הלאומי של העם הפלסטיני. משמעותה של הסכמה כזאת היא ויתור בפועל על זכות השיבה לפלסטין ההיסטורית והסתפקות במימושה בתחומי המדינה הפלסטינית בלבד. מנגד, ישראל רואה בדרישה שלה אמצעי לשמור על זהותה ועל ייחודיותה: מדינה יהודית ודמוקרטית. ומבחינתה, מימוש זכות השיבה של הפליטים הפלסטינים משמעו

רבין, קלינטון וערפאת בהסכם אוסלו. מאז יש רק הידרדרות | צילום: ממשלת ארה"ב

שישראל תחדל למעשה להיות הבית הלאומי של העם היהודי. בשנים האחרונות נראה שהפלסטינים מבינים כי אין היתכנות למימוש דרישתם לשיבת מספר משמעותי של פליטים לשטח ישראל, אך הם עדיין אינם מוכנים לוותר רשמית על הדרישה הזאת.

ירושלים

לאורך השנים תובעים הפלסטינים בירה במזרח ירושלים, במסגרת הסדר הכולל שתי בירות בעיר, ושליטה פלסטינית במקומות הקדושים לאסלאם ולנצרות ובעיקר באל־חרם א־שריף (הר הבית). ממשלת הימין מתנגדת בכלל לרעיון של שתי בירות בירושלים, וכל ממשלות ישראל התקשו לוותר על ריבונות ישראל באגן ההיסטורי שבמרכזו הר הבית, עיר דוד, העיר העתיקה והר הזיתים. מעבר לזאת, למדינות נוספים, ובראשן ירדן, אינטרסים משלהם בירושלים כמקום בעל חשיבות דתית והיסטורית.

"חבילת" סוגיות הליבה

אם לא די בכך שכל אחת מסוגיות הליבה היא אגוז שכמעט לא ניתן לפצחו, הרי המאמץ שנעשה בעבר לטפל בכולן יחד, כמקשה אחת, הפחית עוד יותר את הסיכויים להגיע להסכמה. בעבר, כאשר סבב משא ומתן הגיע לישורת האחרונה לקראת הסכם סופי (בקמפ דיוויד ובאנאפוליס), בדרך כלל בחרו הפלסטינים לסגת משולחן המשא ומתן.

העיקרון שלפיו "דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם" נועד במקור להקנות לצדדים מרחבי גמישות ומקח בדיון על כל סוגיה בנפרד, באמצעות ראיית המשא ומתן כמכלול. אולם בפועל הפך העיקרון הזה לחסם בלתי עביר, שמנע כל התקדמות גם בסוגיות שבנוגע אליהן הסתמנו מרחבי הסכמה, כיוון שהיו תלויות בהסכמות גם בשאר הנושאים. חולשה מובנית נוספת היא השלילה של כל תהליך מדיני שאינו מוביל בתוך זמן מוגדר להסדר קבע כולל וסופי.

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

נסיבות חיצוניות למשא ומתן

במשך הזמן התרחשו בזירת הסכסוך אירועים ביטחוניים והתפתחויות מדיניות שמכבידים על החזרה למשא ומתן: האינתיפאדה השנייה וגלי טרור נוספים; ההתנתקות מרצועת עזה; עליית החמאס לשלטון והשתלטותו על רצועת עזה, תוך היפרדות עזה ויו"ש לשתי ישויות נפרדות כמעט לחלוטין וסכסוך מתמשך בין פת"ח לחמאס; התעצמותו הצבאית של החמאס ושלושה סבבי עימות רחבי היקף בזירת עזה מאז 2009.

אשר לזירה האזורית – גם בה נרשמו התפתחויות, ובמרכזן טלטלה פוליטית־חברתית רחבת היקף שהחלישה רבים מהגורמים המדינתיים באזור. במצרים אירעו שתי מהפכות שלטוניות; בסוריה, בעיראק, בתימן ובלוב מתנהלות מלחמות אזרחים שאפשרו את פריחתן של תנועות סלפיה־ג'האדיה, ובראשן דאעש. החשש הגדול בישראל הוא שהרשות הפלסטינית תהפוך למדינה ערבית נוספת שאינה מתפקדת, מה שיותיר את ישראל עם הסכם שמטיל עליה מגבלות ולא ניתן ליישמו ועם מצב ביטחוני גרוע מזה שקד להסכם.

בשל כל אלה, שני הצדדים אינם מאמינים באפשרות להגיע להסדר קבע. היתרון של המצב הנוכחי בעיני הפלסטינים ברור: הם אינם נדרשים לפשרות כואבות ויכולים להמשיך לדבוק בתפישה של "הכול או לא כלום" ולהמתין לכפיית פתרון על ישראל באמצעות הקהילה הבינלאומית. מנגד גורסת ממשלת ישראל כי כל עוד מתרחשות תהפוכות במזרח התיכון והמחנה הפלסטיני מפולג, אין זה הזמן לקחת סיכונים מיותרים ולהסתכן בכך שגורמים רדיקליים עוינים ישתלטו על הישות הפלסטינית.

עכשיו זה הזמן

ישראל חזקה, בעולם הערבי יש לה יותר פרטנרים מתמיד, הממשל האמריקאי אוהד במיוחד - ואילו הפלסטינים מאבדים תמיכה: עיתוי מושלם לקדם מדיניות אקטיבית

נקודת הזמן הנוכחית מזמנת לישראל תנאים מצוינים, בהשוואה לשלושת העשורים הקודמים, לקדם באופן משמעותי מהלך לעיצוב מציאות חדשה מול הפלסטינים. זאת הודות למפגש של מספר מגמות והתפתחויות בינלאומיות גאו־פוליטיות. זהו חלון הזדמנויות נדיר של מספר שנים שמעניק לישראל אפשרות - אולי בלתי חוזרת - לשמר את האינטרסים החיוניים שעומדים ביסוד קיומה.

לפני הכל, ישראל נמצאת כיום במצב אסטרטגי מהטובים שידעה. דומה שהיציבות שלה, המגובה בעוצמה צבאית וטכנולוגית ניכרת על פני יריביה ורבות מידידותיה, פותחת לה מרווח פעולה מדיני רחב. קבלת החלטות מתוך עמדת חוזק עדיפה על פני הידחקות לפינה וקבלת החלטות בתגובה ללחץ פנימי וחיצוני. אמנם האיומים עליה לא התפוגגו וההתמודדות עם אתגרים מהותיים מבית ומחוץ לא פסקה, אך משקלם פחת. דווקא כעת, כאשר ישראל אינה במצב חירום ואין עליה איום קיומי, זו העת לנקוט יוזמה מתוך ראייה קדימה.

במישור הבינלאומי, דומה שישראל זוכה כעת לעדנה במובנים רבים. הדבר אמור בעיקר ביחס לארצות הברית בעידן ממשל טראמפ. בבית הלבן מצדדים באופן חסר תקדים בישראל בכל הנוגע לסכסוך מול הפלסטינים, מה שבא לידי ביטוי במהלכים שנראו כדמיוניים בעיניים ישראליות - העברת השגרירות לירושלים, הפסקת הסיוע לאונר"א, סגירת נציגות אש"ף בוושינגטון ועוד. כל עוד טראמפ עומד בראש

> *המערכת האזורית אף היא שינתה פניה. לישראל יש כיום אינטרסים משותפים עם המדינות המובילות את העולם הערבי־הסוני, בעיקר במאבק נגד האיום הנשקף מאיראן מחד ומהאסלאם הסלפי־ג'יהאדי מאידך*

המעצמה החזקה בעולם, ארצות הברית לא תעצור שום יוזמה מדינית שישראל תשים על השולחן, אלא תתמוך בה ובעיקר במתווה שאנו מציגים, המשתלב עם רעיונות ממשל טראמפ להסדר ישראלי־פלסטיני. קשרים טובים שנטוו עם מדינות באסיה, אפריקה, מזרח אירופה ודרום אמריקה יסייעו גם הם לישראל בקבלת תמיכה בינלאומית רחבה.

המערכת האזורית אף היא שינתה פניה. לישראל יש כיום אינטרסים משותפים עם המדינות המובילות את העולם הערבי־הסוני, בעיקר במאבק נגד האיום הנשקף מאיראן מחד ומהאסלאם הסלפי־ג'יהאדי מאידך. שיתוף הפעולה עם מדינות השלום, מצרים וירדן, משגשג בתחומים רבים, בראשם ביטחון ומגזרי האנרגיה והמים. מעבר לכך, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות הערביות מפגינות תמיכה מפתיעה בישראל, בניגוד גמור לעבר, ומעוניינות בהתחזקותה כבעלת ברית אסטרטגית במזרח התיכון. היחסים אינם רשמיים, אבל ישראל כבר אינה טאבו במפרץ. התקדמות בנושא הפלסטיני תאפשר לכל הקשרים הללו להתנהל ביתר חופשיות והשתחררות מהכבלים שעדיין קיימים.

בהמשך לכך, מעמדה של השאלה הפלסטינית בעולם הערבי ובקהילה הבינלאומית בכלל מצוי בשפל מתמשך. התכנסות מדינות ערב לבעיותיהן הפנימיות ולמלחמות האזרחים באזור מאז תחילת העשור דחקה לשוליים את הסוגיה הפלסטינית. היוזמה הערבית עודנה על השולחן, אך אף גורם לא מוכן לשלם מחירים גבוהים מדי למען תמיכה במאבק הפלסטיני. במצב כזה, בו המניה הפלסטינית בצניחה, ישראל יכולה וצריכה לשאוף להישגים טובים בכל מהלך שתבצע מולם, גם מבחינת תמיכה אזורית.

נקודת התורפה מבחינת ישראל בקהילה הבינלאומית היא העולם המערבי הליברלי, בהנהגת האיחוד האירופי, שמתבצר בהתנגדותו העיקשת למדיניות ישראל בשטחים ובעיקר להמשך הבנייה בהתנחלויות ובירושלים המזרחית, תוך השמעת ביקורת נוקבת עליה. אולם גם אם בבריסל לא ישושו לקפוץ על עגלה של מהלכים שהפלסטינים לא שותפים להם באופן מלא, הרי שבאותה מידה לא יהמרו שם להתנגד למהלכים של ישראל, המעצבים מציאות של שתי מדינות לשני עמים. הסרת התנגדויות בעולם המערבי תקל מאוד על ישראל גם במישור האקדמי, התרבותי והעסקי.

גם מבחינת תמיכה ציבורית פנימית העיתוי נכון. שיעור התומכים בהתקדמות לעבר מציאות של שתי מדינות אמנם נשחק בהתמדה, אך לא כפי שמשתקף באווירה הציבורית־פוליטית וכפי שההנהגה הייתה רוצה לחשוב. לפי כל אינדיקציה מחקרית וסקרי דעת קהל שיטתיים בעשורים האחרונים התמונה ברורה: רוב אזרחי מדינת ישראל מעוניינים בשתי מדינות לשני עמים. יש הבדלים ודקויות בתוך קבוצה זו, מטבע הדברים, אך שאיפה זו חוצה מגזרים וחלוקות פוליטיות דיכוטומיות, ואינה נחלתם של מי שמזוהים עם מחנה השמאל בלבד.

בסופו של יום, במזרח התיכון, ובפרט בסביבה הקרובה של ישראל, התנאים לעולם אינם ולעולם לא יהיו מושלמים. תמהיל של סכסוכים ומטעני עבר והווה מכשילים כל ניסיון לשנות מציאות בין רגע, ונדרשים סבלנות ואורך רוח. ועדיין, באופן יחסי, ישראל לא יכולה לקוות למצע טוב יותר שעל בסיסו תקדם מדיניות פרו־אקטיבית לשינוי המצב האסטרטגי בזירה הישראלית־פלסטינית. עכשיו זה הזמן.

טראמפ, סיסי המצרי וסלמאן הסעודי. מאוחדים נגד הקיצוניות, מאוחדים בעד ישראל | צילום: אי־פי

כל האופציות שעל השולחן

הסכם קבע? מדינה אחת לכל אזרחיה? שתי מדינות לשני עמים? סיפוח? ואולי קונפדרציה? שלל הסדרים ומתווים כבר הוצעו לפתרון הסכסוך - בכולם היו בעיות מובנות שמנעו את יישומם

בבסיס עבודת המחקר של המכון נותחו ונבחנו מחדש 11 חלופות שהוצעו להסדרים ולמתווים לפתרון הסכסוך הישראלי–פלסטיני. הפרמטרים לאורם הן נבחנו הם מאפייניה הרצויים של מדינת ישראל (יהודית ודמוקרטית): יציבות וביטחון; מעמד בינלאומי ואזורי; היתכנות משפטית ופוליטית; ושליטה ביישום. מידת ישימותם העתידית של הרעיונות להסדר נבחנו בין היתר בפגישות עם בעלי תפקידים מדיניים בכירים – ישראלים, פלסטינים, ערבים ומהזירה הבינלאומית.

הסכם כולל

החלופה הזאת היא היציבה ביותר וזאת שנותנת את המענה הטוב ביותר לאינטרסים של ישראל, אך בעת הנוכחית לא ניתן להשיג הסכם קבע כולל בדרך של משא ומתן וצפוי קושי לא פחות משמעותי ביישום הסכם – אם יושג. הפער בין עמדות הצדדים כה רחב, שהמקסימום שכל צד מוכן לוותר עליו לא מתקרב אפילו למינימום המבוקש על ידי הצד השני. הנרטיבים מנוגדים לחלוטין זה לזה. הפלסטינים לא מוכנים להתחייב לסופיות הסכסוך והתביעות. הם אינם מוכנים לוותר על זכות השיבה ולא מוכנים להכיר בזכות העם היהודי למדינה – קווים אדומים מבחינת ישראל; ישראל, מצידה, אינה מוכנה לקחת סיכונים ביטחוניים ולוותר על חופש הפעולה הביטחוני שלה בכל הגדה המערבית.

הסדרי ביניים - הסדרי מעבר

מתווה זה מבוסס על נקיטת צעדים "מקדמי מציאות של שתי ישויות נפרדות" בהתאם לעיקרון שלפיו "כל דבר שמוסכם – ייושם". זאת בניגוד לנוסחה שהנחתה עד כה את ההידברות בין ישראל לפלסטינים, ולפיה "שום דבר לא מוסכם עד שהכול מוסכם".

במסגרת הזאת יש לשים דגש על היזוקו של שלטון פלסטיני יציב, אפקטיבי ואחראי, לבנות אמון בין הצדדים ולחכות ולהכות במוניגות אחרת שתוכל להגיע להסכמה על הפרמטרים של הסכם הקבע. הבעיה עם גישה זאת היא שההנהגה הפלסטינית מתנגדת להסדרי מעבר ורואה בהם סכנה למצב ביניים מתמשך, או בשפתם – "כיבוש בדרכים אחרות", שמרחיק את הפלסטינים ממימוש יעדיהם וחזונם.

חלופה משנית במתווה זה היא מדינה פלסטינית בגבולות זמניים, שמשמעותה חזרה ל"מפת הדרכים" מ־2005 כמתווה עיקרי להתקדמות לקראת מציאות של שתי מדינות לשני עמים. יתרונה של החלופה הוא המשך תהליך השלום, קיומה של מסגרת בינלאומית מוסכמת, ובעיקר שינוי במאפייני הסכסוך: בין שתי מדינות, במקום בין מדינת ישראל לתנועת שחרור לאומית פלסטינית. הבעיה בחלופה זו היא שאיננה אפשרית על רקע סרבנות פלסטינית והתעקשות אבו מאזן ללכת ישירות לשלב הסופי של הסדר כולל, והראייה הפוליטית בישראל לפיה הכרה במדינה פלסטינית היא קלף מיקוח להסדר כולל.

מדינה אחת - "מדינת כל אזרחיה"

הסכמה של שני הצדדים על מדינה אחת משותפת לשני העמים. ההחלטה תלווה בכינון חוקה חדשה למדינה דו־לאומית (בשונה מחלופת הסיפוח ללא מתן זכויות מלאות לציבור הפלסטיני, המפורטת בסעיף 6), שתכלול את כל שטח ארץ ישראל המנדטורית, כולל עזה. אם האופציה הזאת אכן תיושם, יתווספו למדינת ישראל כחמישה מיליון אזרחים פלסטינים, מציאות שמשמעותה רוב ערבי במוקדם או במאוחר וסוף הציונות. מידת הישימות של החלופה הזאת נמוכה מאוד, בין היתר מאחר שהיא מחייבת ויתורים מרחיקי לכת של שני הצדדים על עצמאותם ועל חופש הפעולה שלהם, ביטול סממנים לאומיים מסוימים ופשרות בנושאים חיוניים (חוק השבות בתמורה לזכות השיבה של פליטים פלסטיניים) – שקשות יותר מהוויתורים הנדרשים בפתרון של שתי מדינות לשני עמים.

> *יהיה קשה לשכנע את הציבור בישראל שמהלך חד־צדדי הוא הדרך הנכונה, בשל התפישה (גם אם אינה מבוססת) שההתנתקות מרצועת עזה הרעה את המצב הביטחוני*

"מרחב אחד: שתי מדינות" - פדרציה או קונפדרציה

במרחב שבין הים התיכון לנהר הירדן יהיו שתי ישויות מדינאיות, בכמה מבנים אפשריים: שתי מדינות עם גבולות פתוחים וחופש תנועה; מדינה במבנה של שני מחוזות עם ממשל פדרלי מרכזי; ושתי מדינות עם גבולות מוסכמים וברורים, אך עם ממשלה מרכזית האחראית למדיניות חוץ וביטחון משותפת.

בשלוש התצורות, לאזרחי שתי המדינות יתאפשר להתגורר, לנוע, לעבוד ולסחור בכל חלקי הארץ. במודלים הפדרטיבי והקונפדרטיבי האחריות על הביטחון נשארת בידי "המדינה הישראלית". שתי המדינות תסכמנה על מספר של אזרחי המדינה האחרת שיגורו בשטחן כתושבי קבע. לפיכך, אם המתנחלים יישארו בתחומי המדינה הפלסטינית, ישראל תיאלץ להסכים להתיישבות מספר דומה של פליטים פלסטיניים בשטח מדינת ישראל.

רעיון זה, בהתבסס על גבולות 67', יכניס לישראל חצי מיליון פלסטינים, יקשה על פיקוח במעבר אנשים לתחומי ישראל, ויישם בפועל את זכות השיבה. אך מעבר לכך הבעיה המרכזית בחלופה זאת היא אובדן השליטה על הדמוגרפיה במדינה היהודית בגלל חופש התנועה והקושי לשמור על ביטחון המתנחלים בשטח ריבוני פלסטיני. קשה גם להניח שהפלסטינים יסכימו להעניק לישראל שליטה בגבולות החיצוניים ובלעדיות באחריות הביטחונית. מתווסף לכך איום פוטנציאלי על שימור צביונה של המדינה כשיש מיעוט כה גדול בעל לאום ודת אחרים, ובנוסף קיימים פערים תרבותיים וכלכליים משמעותיים. בדיקה של מודלים כאלה ברחבי העולם העלתה כי הם לרוב נכשלים ומייצרים מתיחות על רקע לאומי ודתי.

היפרדות חד צדדית

תתרחש במצב שבו "אין פרטנר" וקיים רצון לבלום את המגמה הנוכחית של גלישה למציאות של מדינה אחת. הבחירה בחלופה זו נעשית כאשר מתברר כי זו דרך הפעולה היחידה האפשרית לשמירת מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית. הרעיון הוא ביצוע צעדי היפרדות חד־צדדיים לשם שלילת זכות "הווטו" הפלסטינית ויצירת מציאות של שתי מדינות, או מדינת ישראל ולצידה ישות פלסטינית נפרדת.

יהיה קשה לשכנע את הציבור בישראל שמהלך חד־צדדי הוא הדרך הנכונה, בשל התפישה (גם אם אינה מבוססת) שההתנתקות מרצועת עזה הרעה את המצב הביטחוני. בנוסף, צפויה התנגדות של המתנחלים שמתגוררים בשטח המיועד לפינוי ושל מחנה הימין, שאינם מוכנים לשום ויתור טריטוריאלי לפלסטינים שאינו חלק מהסכם הכולל את סופיות התביעות הפלסטיניות. ההתנגדויות האלה עלולות להעמיק את השסעים בחברה הישראלית ואף לעודד גורמים קיצוניים לבצע פעולות טרור. הפלסטינים צפויים להתנגד למהלך בטענה שמדובר במזימה ישראלית להנצחת הכיבוש ויסרבו לסייע ביישומו. מאחר שמדובר בפעולה חד־צדדית של ישראל, יראו את עצמם הפלסטינים משוחררים מכל מחויבות כלפיה וימשיכו במאמציהם לפגוע בה בזירה הבינלאומית הדיפלומטית והמשפטית.

סיפוח - מדינה אחת על בסיסי לא־שוויוני

בניגוד לחלופה 3, חלופה זו איננה מדינה אחת בהסכם, כי אם מדינה יהודית שסיפחה אליה את הגדה המערבית בלי להעניק זכויות אזרחיות מלאות לאוכלוסייה הפלסטינית (עזה יכולה להישאר ישות נפרדת). אולם גם כאשר נשיא ארצות הברית טראמפ מדבר על מדינה אחת, הוא מדגיש כי דרושה הסכמה של שני הצדדים. מהלך של סיפוח הוא הפרה של הוראה מפורשת במשפט הבינלאומי, האוסרת על סיפוח חלקים משטח כבוש בניגוד לרצון האוכלוסייה הכבושה, ופוגע בצביונה הדמוקרטי של מדינת ישראל. למעט מימוש מאוויים אידיאולוגיים של קבוצת מיעוט בחברה הישראלית והאמונה כי קביעת עובדות חד־צדדיות בשטח היא הדרך לקידום האינטרסים הישראליים, למהלך של סיפוח השלכות שליליות רחבות למעמדה האזורי והבינלאומי של ישראל; ליכולת להגיע להסדרים בעתיד; פגיעה ביחסי השלום עם ירדן ועם מצרים; וההרפת העימות הפנימי בחברה הישראלית. מהלך סיפוח עשוי להוביל לרשות פלסטינית עוינת ו/או מתפרקת, ויש בו פוטנציאל להבעיר את השטח ולערער את המצב הביטחוני עד כדי הצורך להשתלט מחדש על כל השטח, גם אם שטחי A ו־B לא סופחו, ולהחיל ממשל צבאי בכל הגדה המערבית. בעיה נוספת: במצב זה תיאלץ ישראל לקחת לידיה את האחריות על כל השירותים הכלכליים, האזרחיים והציבוריים של הפלסטינים.

קנטוניזציה של הרשות הפלסטינית

ישראל תעודד את תהליכי הפירוק של הרשות הפלסטינית, עיצוב מציאות של קנטונים (מחוזות) והתכנסות במסגרת שלטונית מקומית שבטית־חמולתית. ישראל יכולה לקדם באופן עקיף את החלופה הזאת אם תגיע למסקנה שעדיף לה להתנהל מול מספר מובלעות פלסטיניות מבודדות, חסרות רצף טריטוריאלי, ולא עם רשות פלסטינית אחת ועוינת. המשך המצב הקיים, ללא אופק מדיני, עשוי להביא לתהליכי התפרקות הרשות הפלסטינית – מרצון או בשל חולשה תפקודית חמורה. התפרקות הרשות עלולה ליצור כאוס, ובצילו צפויים לשגשג האלימות והטרור בלי שלישראל תהיה כתובת אחראית שאליה תוכל לפנות לתיקון המצב. או אז ישראל תמצא את עצמה במצב שבו היא נאלצת ליטול לידיה את השליטה בשטח, בין אם באמצעות חזרה לשלטון צבאי ובין אם באמצעות סיפוח יהודה ושומרון. מדינות ערב, ובמיוחד ירדן ומצרים, צפויות להטיל את כל כובד משקלן כדי למנוע את התפרקות הרשות הפלסטינית, וקיימת סכנה לביטול יחסי השלום עם ישראל.

הסדר אזורי

הסדר אזורי שיתבסס על שיתוף פעולה עם מדינות השלום, מצרים וירדן, שאליהן אמורות להצטרף ערב הסעודית ומדינות המפרץ ומדינות צפון אפריקה. כדי שיתקיים הסדר אזורי ישראל נדרשת לקבל את היוזמה הערבית בכסיס להסדר (נסיגה מלאה לקווי 67', כולל רמת הגולן, ופתרון בעיית הפליטים על פי החלטת האו"ם 194 בפרשנות הערבית שלו), ולהתחייב לפתרון שתי מדינות ולשתי בירות בירושלים. הסדר אזורי גם לא יכול להיות תחליף להסכם ישראלי־פלסטיני אלא רק מהלך שמשלים אותו. שיתוף הפעולה הקיים כיום עם מדינות ערב הסוניות הפרגמטיות לא יוכל להתמסד ללא התקדמות מול הפלסטינים.

הגדלת העוגה

מתווה המבוסס על ההנחה כי בין הים לירדן אין יכולת להכיל את השאיפות הטריטוריאליות של שני הצדדים במשחק סכום אפס. צירוף ירדן ומצרים יאפשר בתמורות טריטוריאליות נכונות "להגדיל את העוגה", למשל באמצעות מרחב פלסטיני בצפון מזרח סיני. החיסרון העיקרי של החלופה הוא סירובן של מצרים וירדן להגיע להסדר רב־צדדי מסוג זה ולוותר על שטחים עבור הפלסטינים וישראל. בנוסף, גם אם יש בה פיתרון טריטוריאלי, הרי שאין בה מענה לשאר סוגיות הליבה.

קונפדרציה פלסטינית־ירדנית

רעיון ישן ורווח שעלה במספר הזדמנויות בעבר. אבו מאזן גילה בו עניין לאחרונה, בצירוף ישראל למבנה קונפדרטיבי משולש, אבל הוא ישים רק לאחר הקמת מדינה פלסטינית עצמאית – דבר שבלתי אפשרי, כאמור, להגיע אליו בעת הזאת. בנוסף, חשוב לדעת שקונפדרציה היא מסגרת רופפת, שכל משבר יכול להביא להתפרקותה, ואינה מתקיימת ביציבות לאורך זמן.

לסיכום, כל האופציות שנבחנו סובלות משלוש בעיות מרכזיות – חוסר יכולת ורצון הצדדים להגיע להסכמה, תהליך היישום מורכב וסיכויי ההיתכנות נמוכים, ולאורך הזמן גובר הסיכון להתערערות היציבות ולהרעה במצבה הביטחוני של ישראל. לפיכך, בחרנו לגבש מתווה מצרפי למינוף היתרונות של הסדרי מעבר בין ישראל לרשות הפלסטינית: מהלכים ישראליים עצמאיים להיפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית מהפלסטינים; ומרכיב אזורי שנועד לעודד שיתוף פעולה מצד הרשות הפלסטינית ולסייע לה בבניית תשתית לישות עצמאית מתפקדת, ולקיום מסגרת ביטחונית אזורית.

משלחת צה"ל לרודוס, שם נקבעו ב-1949 הסדרי הפסקת האש וגבולות "הקו הירוק". מימין: יצחק רבין, אז סא"ל | צילום: לע"מ

עיקרי תוכנית INSS

ישראל תיצור את התנאים למציאות של שתי מדינות לשני עמים, תסייע לחיזוק הכלכלה, התשתיות והביטחון ברשות הפלסטינית, תגייס תמיכה בינלאומית ואזורית להשגת הסדר, ובמקביל תשמור לעצמה את החופש למהלכי היפרדות עצמאיים אם המגעים לא יישאו פרי

תכלית מתווה המכון למחקרי ביטחון לאומי, המוצג כאן, היא כפולה: שמירה על מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית, ומניעת גלישה למדינה אחת; ועצם לקיחת היוזמה ואופן היישום המודולרי שמוציא את הסוגיה הפלסטינית מהקיפאון ומייצר הזדמנויות לעתיד. העיקרון הוא הכנת תשתית למסלולי התקדמות שונים, לצד היכולת לחשב בכל שלב מסלול מחדש, בהתאם לתנאים המשתנים בסביבתה האסטרטגית.

עקרונות

1. עיגון האינטרסים המדיניים, הביטחוניים והטריטוריאליים של ישראל ביו"ש לקראת הסדרים עתידיים, כמו גם שיפור מצבה האסטרטגי של ישראל בהיעדר התקדמות מדינית, דרך הבהרת כוונותיה לקידום היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית מהפלסטינים ויצירת התנאים למציאות של שתי מדינות.
2. חיזוק רכיבי הביטחון: שמירה על חופש פעולה מבצעי בכל שטחי יהודה ושומרון מקו הירדן ומערבה, תוך הפחתת החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית ושיתוף פעולה עם מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית, על בסיס העיקרון: ככל שיעשו יותר, כך יפחית צה"ל את פעילותו המבצעית בעומק השטח הפלסטיני.
3. ביצור הלגיטימציה ומעמדה הבינלאומי והאזורי של ישראל באמצעות הוכחת רצינות כוונותיה בהתקדמות למציאות של שתי מדינות, וקידום שיתוף פעולה אזורי – ביטחוני, מדיני וכלכלי־תשתיתי.
4. חיזוק התשתית, המשילות והכלכלה הפלסטיניות. לשם כך ייעשו פעולות הדרגתיות בסיוע בינלאומי ואזורי לשיפור תפקודה ולהרחבת סמכויותיה של הרשות הפלסטינית. בין היתר יוקצו שטחים לפיתוח כלכלי, לבניית תשתיות וליצירת בסיס למדינה פלסטינית שתוכל להיות בעתיד מתפקדת ועצמאית.
5. אימוץ מדיניות בנייה דיפרנציאלית ביהודה ושומרון: תימשך הבנייה בגושי ההתיישבות שבנוגע להישארותם בתחומי ישראל קיימת הסכמה ציבורית רחבה, ולעומת זאת תוקפא הבנייה בהתנחלויות מבודדות שמצויות בעומק השטח ותבוטל תמיכת הממשלה בהרחבתן ובהתיישבות בהן. הסוגיה של פינוי יישובים תעלה רק בהקשר של הסדר כולל עם הפלסטינים.
6. ירושלים ועזה לא כלולות בתוכנית, אך המחקר מציע דרכים לשיפור המצב הביטחוני־מדיני גם שם.

צעדים

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

ישראל תפעל להשלים את גדר הביטחון, שתסמן גם את תוואי ההיפרדות ואת האינטרסים הטריטוריאליים שלה לעתיד. נוסף על כך תקבע ישראל שעד 20 אחוזים משטח יו"ש הם אזור אינטרס ביטחוני (מרביתו בבקעת הירדן, כולל אתרים וצירים אסטרטגיים), אשר יישאר בשליטה ישראלית עד שתושג הסכמה על הסדרי ביטחון מספקים לישראל ותקום ישות פלסטינית אחראית, יציבה ומתפקדת.

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

1. העברת סמכויות ביטחוניות לרשות הפלסטינית בשטח B, בדומה לאלה שיש בידה כיום בשטח A, כך שייווצר מרחב פלסטיני אחיד (A+B) שיהיה התשתית למדינה הפלסטינית העתידית ואולי אף יהפוך למדינה פלסטינית בגבולות זמניים. השטח הזה משתרע על קרוב ל־40 אחוזים משטח יו"ש, ומתגורר בו יותר מ־95 אחוזים מהאוכלוסייה הפלסטינית.
2. ישראל תקצה עד 25 אחוזים משטח יו"ש, בשטח C, לשתי מטרות. הראשונה, פיתוח תשתיות ופרויקטים כלכליים לעידוד הכלכלה הפלסטינית. השנייה, העברת שטחים המיושבים בפלסטינים שחרגו מגבולות אזור B לאזור C – לשליטה פלסטינית.
3. יוקדש מאמץ משולב עם הקהילה הבינלאומית להקמת מפעלי תעשייה ואנרגיה ירוקה, מיזמי תיירות והייטק, בנייה למגורים וכדומה בשטח זה. בשלב הראשון לא תעביר ישראל סמכויות ביטחוניות ותכנוניות לפלסטינים באזורי הפיתוח האלה, אך הן יהיו "על המדף" ויועברו בהדרגה לרשות הפלסטינית על בסיס תפקוד אפקטיבי ושיתוף פעולה.
4. במרחב הפלסטיני תהיה רציפות טריטוריאלית ותוקם מערכת תחבורה רציפה מצפון הגדה ועד לדרומה, כך שיופחת החיכוך היומיומי בין צה"ל, המתיישבים היהודים והאוכלוסייה הפלסטינית, ויוסרו חסמים מהפיתוח הכלכלי הפלסטיני.
5. תושק תוכנית כלכלית שמטרתה, בטווח הקצר, היא לשפר את רמת החיים של הפלסטינים, ותכליתה, לטווח הארוך, היא לעודד עצמאות כלכלית פלסטינית שתאפשר היפרדות כלכלית מישראל. לקידום המטרה הזאת מומלץ להקים מנגנון בינלאומי ייעודי בפיקוח הקוורטט.

הצעדים האלה יאפשרו לבנות תשתית לישות פלסטינית עצמאית על חלק משמעותי מהגדה המערבית (עד 65 אחוזים מהשטח), כשבאותו שלב תמשיך ישראל לשלוט בשאר השטח – ובתוכו כ–10 אחוזים אשר יוגדרו כגושי התיישבות החיוניים לישראל בכל הסדר עתידי עם הפלסטינים.

ישראל תחתור להכרה בינלאומית בצעדיה ותדרוש תמורות בינלאומיות, שהמרכזית שבהן היא התחייבות לתמוך ביישום המתווה גם במקרה של כישלון במסלול המשא ומתן הדו־צדדי. נוסף על כך על ישראל לדרוש חידוש של המחויבויות האמריקאיות, כפי שנוסחו במכתב בוש לשרון (2004); הקמת מנגנון בינלאומי ייעודי לפיתוח הכלכלה הפלסטינית, להבטחת האפקטיביות שלה ולמניעת שחיתות; מחויבות של הרשות הפלסטינית למנוע טרור ואלימות; והכרה בסידורי הביטחון הדרושים לישראל.

פתרון בעיית עזה אינו חלק מהמתווה המדיני ואינו תנאי ליישומו. בכל דרך, יש חשיבות לריכוז מאמץ בינלאומי לשיפור המצב ההומניטרי ברצועה ולשיקום תשתיותיה בתמורה להקמת מנגנון בינלאומי שיפעל להפסקת התעצמות צבאית של החמאס ושל שאר גורמי הטרור. יש להתקדם בנושא הזה במקביל ליישום המתווה ביהודה ובשומרון וגם במנותק ממנו. המכון פרסם תוכנית פעולה מפורטת בנושא.

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

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

התכלית

בלימת המגמה הנוכחית ומניעת גלישה למציאות של "מדינה אחת";
פתיחת אופציות לעתיד במגמה של היפרדות מדינית, גיאוגרפית ודמוגרפית מהפלסטינים

הדרך

מתווה פעולה מדיני-בטחוני, בעל מרכיבים מודולריים, המאפשר התקדמות שלבית ומדורגת ותהליכים של היפרדות ומשפר את מצבה האסטרטגי של ישראל

ההגיונות המנחים

- לא פתרון – אלא דרך ויצירת תנאים לעתיד
- יוזמה ישראלית והבהרת כוונות - שינוי המגמה הקיימת ויצירת תשתית
- הגדרת האינטרסים הטריטוריאליים העתידיים
- רצוי בהסכמה ובתיאום, אך ניתן עצמאית
- תיאום עם ארה"ב
- סביבה ערבית חיובית – רוח גב
- לא נותנים נכסים – משתחררים ממשא דמוגרפי ומוסרי

עקרונות המרכזיים

- מהלכי היפרדות לעיצוב הדרגתי של מציאות שתי מדינות
- תפיסה מדינית דינמית, צעדים מודולריים והדרגתיים, בקרה בתהליך
- חיזוק מרכיבי הביטחון תוך הפחתת החיכוך עם הפלסטינים
- חיזוק הלגיטימציה והמעמד הבינלאומי של ישראל
- עיגון האינטרסים הביטחוניים והטריטוריאליים של ישראל להסדרים עתידיים

מרכיבים המרכזיים

- הגדרה מחדש של שטחי יו"ש - 65% מהשטח בסיס למדינה פלסטינית
- המשך חופש פעולה מבצעי בכל השטח
- השלמת הגדר הביטחונית - תוואי ההיפרדות
- צמצום השליטה הישראלית בפלסטינים והחיכוך בין האוכלוסיות
- חיזוק התשתיות, המשילות והכלכלה הפלסטינית
- הבחנה בין גושי ההתיישבות - המשך בנייה לבין ההתנחלויות המבודדות -הקפאת בנייה
- בשלב זה אין פינוי יישובים

ארגון מחדש של השטח

מצד אחד מספידה ישראל את הסכם אוסלו, ומצד שני נאחזת בחלוקת השטח לאזורים A, B ו־C. נדרש ארגון מחדש של השטח בהתאם לאינטרסים המדיניים, ביטחוניים והתיישבותיים הנוכחיים של ישראל

זו העת להניח על השולחן רעיונות חדש־ניים, שניתן ליישמם במסגרת הסדרי מעבר בשלבים ואף בצעדים עצמאיים. יש יתרון רב בהגעה להסכמה או לפחות להבנה עם הרשות הפלסטינית על יישום משותף של צעדים אלו, ואף בהצגתם כהמשך היערכות מחדש במסגרת הסכם הביניים (Further Redeployment), אך יתרונם בכך שישראל יכולה לבצעם גם ללא הסכמה הרשות, שככל הנראה תש־לים, גם אם לא תסכים בפומבי, עם הצעדים המומל־צים שירחיבו את סמכויותיה האזרחיות והביטחוניות, ללא התחייבויות נוספות בהשוואה למצב הקיים.

חלוקה וסימון מחדש של האזורים תקדם מציאות של היפרדות טריטוריאלית ודמוגרפית מהפלסטינים מבלי לסתום את הגולל על המשך התהליך המדיני בעתיד:

אזור P - שטחי הרשות הפלסטינית

אזור P אמור להיות איחוד של אזורי A ו־B. יש־ראל תעביר לרשות הפלסטינית סמכויות ביטחוניות בשטח B, ברומה לאלה שבידה כיום בשטח A, כך שייווצר מרחב פלסטיני אחיד (A+B) שיהיה התש־תית למדינה הפלסטינית העתידית ואולי בדרך יהפוך למדינה פלסטינית בגבולות זמניים. השטח הזה מש־תרע על קרוב ל־40% משטח יהודה ושומרון, ומתגו־רדים בו יותר מ־95% מהאוכלוסייה הפלסטינית.

בתמורה לשיתוף פעולה מצד הרשות הפלסטינית, ישראל יכולה להעביר גם שטחי C הכלואים בין שטחי A ו־B, כך שתיווצר רציפות בשטח שבשליטת הרשות. בכל מקרה ישראל לא תוותר על חופש הפ־עולה המבצעי באזור P.

אזור D - שטח לפיתוח תשתיות פלסטיניות

ישראל תקצה עד 25% משטחי יהודה ושומרון מתוך שטח C לפיתוח תשתיות ופרויקטים כלכליים לעי־דוד הכלכלה הפלסטינית ולהעברת שטחים מיושבים בפלסטינים, שחרגו מגבולות אזור B לאזור C, לש־ליטה פלסטינית. יוקדש מאמץ משולב עם הקהילה הבינלאומית להקמת מפעלי תעשייה ואנרגיה ירוקה, מיזמי תיירות והייטק, בנייה למגורים וכדומה. בשלב הראשון לא תעביר ישראל סמכויות ביטחוניות ות־כנוניות לפלסטינים באזורי הפיתוח האלה, אך אלה תהיינה "על המדף" ותועברנה בהדרגה לרשות הפ־לסטינית על בסיס תפקוד אפקטיבי ושיתוף פעולה.

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

אזור E - גושי ההתיישבות

אלו גושי ההתיישבות סמוכי קו ירוק, שטחים אשר ככל הנראה ייוותרו בשליטת ישראל גם בתרחיש של היפ־רדות ובמציאות של שתי מדינות. מדובר בשטח של עד 10% מהגדה המערבית. כל עוד ישראל משמרת את אופציית המשא ומתן, אין כוונה להציע סיפוח של אזור זה אל תוך ישראל, צעד שהינו בעייתי במישורים שונים, ובפרט נוכח העובדה כי אזור זה כולל קרקעות השייכות לפלסטינים.

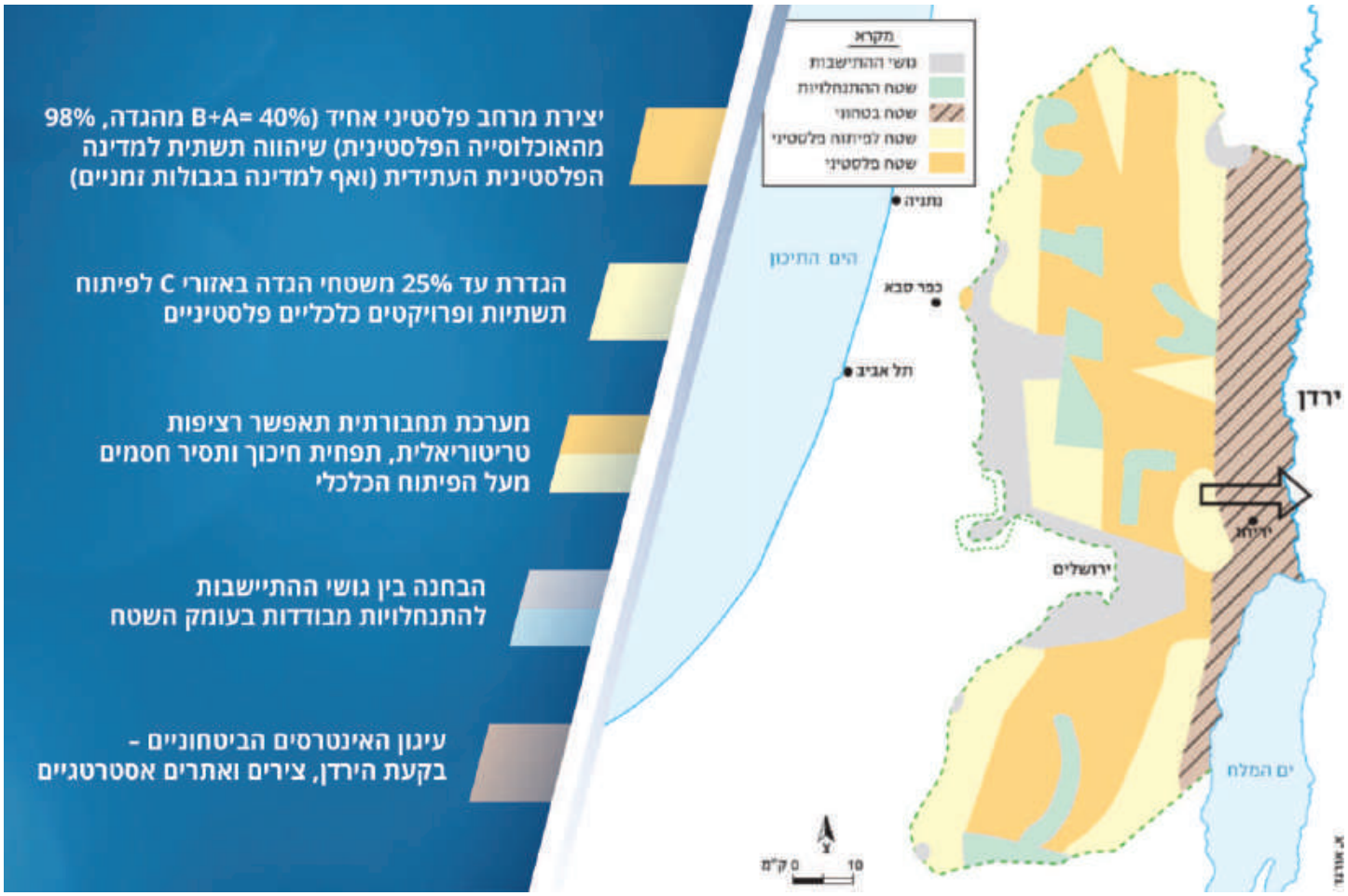
ישראל תפעל להשלים את גדר הביטחון, שתסמן גם את תוואי ההיפרדות ואת האינטרסים הטריטו־ריאליים שלה לעתיד, ותצהיר כי היא מקפיאה את הבנייה בהתנחלויות המבודדות הנמצאות מחוץ לאזור E וממזרח לגדר.

אזור C - אזור הישובים המבודדים והשטח הפתוח

אזור זה יישאר במעמד של אזור C של היום. תיקבע מדיניות מגבילה של בנייה והתיישבות, המתחשבת בכך שמדובר באזורים אשר מקשים על יצירת רציפות טרי־טוריאלית לישות הפלסטינית ולכן מקשים על היפרדות מהפלסטינים, מבלי שיש להם ערך ביטחוני.

אזור S - אזור ביטחוני

ישראל תסמן עד 20% משטח יהודה ושומרון כאזור אינטרס ביטחוני (מרביתו בבקעת הירדן, כולל אתרים וצירים אסטרטגיים), אשר יישאר בשליטה ישראלית עד שתושג הסכמה על הסדרי ביטחון מספקים ליש־ראל ותקום ישות פלסטינית אחראית ומתפקדת. אזור זה יישאר במעמד של אזור C של היום.



המעטפת הביטחונית

ישראל שומרת על חופש הפעולה הביטחוני־מבצעי בכל השטח, אך בד בבד מצמצמת מגע עם האוכלוסייה הפלסטינית ומסייעת לחיזוק מנגנוני הביטחון של הרשות על מנת שיוכלו למלא את תפקידיהם באפקטיביות

שמור הביטחון הוא תנאי הכרחי לקידום הסדרה מוצלחת בין ישראל לפלסטינים בכל שלב. המענה הבי־טחוני הישראלי חייב לקחת בחשבון הידרדרות ממצב של רשות פלס־טינית מתפקדת המקיימת שיתוף פעולה ביטחוני עם ישראל לרשות פלסטינית סרבנית עד כדי עוינת, וגם לרשות מוח־לשת עד כדי מתפרקת. ממצב זה נגזרים שלושה סוגי איומים ביטחוניים: התארגנויות על בסיס חוליות בדגש על ירי בצירי התנועה, ירי על יישובים ומחנות צה"ל, פיגועי התאבדות במרכזי אוכלוסייה בישראל ופגיעה בנכסים אסטרטגיים; אלימות עממית נגד המשך השליטה הישראלית, ובכלל זה פיגועי טרור של יחידים; הידרדרות והסלמה לסבב טרור רחב, בהשתתפות ארגוני הטרור יחד עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים.

השמירה על הביטחון – שהיא תנאי הכרחי לקידום המתווה – חייבת להישען על הנדבכים הבאים:

חופש פעולה מבצעי מלא של צה"ל והשב"כ בכל שטחי הגדה המערבית במסגרת תפיסת המערכה המתמשכת לסיכול טרור, לפירוק תשתיות טרור ולהסרת איומים. סוגיית חופש הפעולה הביטחוני של ישראל בכל השטח נבחנה לעומק, תוך בירור חלופות שונות. לאור לקחי ההתנתקות מעזה, חיוני שצה"ל ימשיך לקיים חופש פעולה מבצעי בכל השטח, אך ללא נוכחות קבועה בשטחי הרשות הפלסטינית.

שיתוף פעולה ביטחוני: כדי לעודד שיתוף פעולה עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים, השאיפה היא שמרב האיומים הביטחוניים יטופלו על ידיהם, תוך מוכנות צה"ל לשתף אותם בתמונת המודיעין לסיכול איומים וגם לפעול מול פערים בפעילותם. הנוסחה: ככל שהם יעשו יותר ויפגינו אחריות ואפקטיביות, צה"ל יפ־חית את פרופיל פעילותו בשטחים הפלסטינים. נכון לחתור לשיתופי פעולה ביטחוניים בשלושה מעגלים – עם מנגנוני הביטחון הפלסטינים; שיתוף פעולה מודיעיני וביטחוני עם מצרים ועם ירדן; עם מדינות האזור שתירתמנה לסייע ביישום המתווה.

שמירה על העיקרון של ישות פלסטינית מפורזת: הגבלות על סדר הכוחות והחימוש של מנגנוני הביט־חון של הרשות, למניעת איום צבאי נגד ישראל. ציוד המנגנונים באמצעי לחימה ובאמצעי עזר ללחימה, בסיוע זר, ייעשה באישור ישראל בהתאם להסכמות שהושגו בעבר בנוגע לפירוז הרשות הפלסטינית. ניתן לממש מגבלה זו בהסכמה הדדית שיתלווה אליה מנגנון פיקוח, בבידוק ביטחוני ישראלי במעברים ובאיסוף מודיעין.

חיילי צה"ל ליד גדר ההפרדה. אחד הצעדים הוא ליצור הפרדה מוחלטת בין שטחי ישראל והרשות | צילום: גדי קבלו

שליטה ביטחונית ישראלית במעטפת החיצונית של הגדה המערבית: הכוונה בין היתר לשליטה ביטחו־נית ישראלית בבקעת הירדן, כולל המעלות לגב ההר עד לציר אלון, כמו גם אחריות בידוק ביטחוני ישרא־לית במעבר אלנבי מירדן לשטחי הרשות הפלסטינית, הן של סחורות והן של כבודה אישית, למניעת הברחה של אמצעי לחימה או רכיבים דו־שימושיים לייצור טילים, רקטות, כלי טיס בלתי־מאוישים וכן לאיתור חשודים ומנועי כניסה ועצירתם. במובן הרחב, הבקעה היא החוצץ של השטחים הפלסטיניים מהעולם החי־צוני, מה שיבטיח שמקרה עזה לא יישנה.

גדר ביטחון/מכשול ביטחוני בין ישראל לבין שטחי הישות הפלסטינית: יש לסיים את בניית גדר הביט־חון שהוקמה במסגרת המאבק בטרור בתקופת האינ־תיפאדה השנייה, והושלמה רק בחלקה. נותרו בה פרצות גדולות בגוש עציון, בדרום־מערב הר חברון, בדרום־מזרח הר חברון ובמעלה אדומים. בשנים האח־רונות קיבלה תפיסת הגדר משנה תוקף עם הקמתם של מכשולים פיזיים גם בגבולותיה של ישראל עם ירדן ועם מצרים. השלמת הגדר תפחית את החיכוך בין כוחות צה"ל לאוכלוסייה הפלסטינית, תשפר את הביטחון בכך שתקשה על ניסיונות להסתנן לישראל מהצד הפלסטיני ולהוציא אל הפועל פיגועים, ותנציח את ההיפרדות בין הצדדים.

כדי למנוע ירי בכינון ישיר או תלול מסלול על נמל התעופה בן־גוריון, או יירוט מטוסים בשלבי הנמכה לנחיתה באמצעות טילי כתף נישאים, נדרשת ישראל לשמר אחיזה ביטחונית על הרכסים השולטים על נמל התעופה. במתווה המוצע שטחים אלה נמצאים ברובם בתוך גושי ההתיישבות שישראל מעוניינת להחזיק בהם בכל מקרה. השליטה הביטחונית ישראלית המלאה תחול גם על גושי ההתיישבות, ההתנחלויות המבודדות ועורקי התנועה שלהן, יחד עם הצירים והאתרים האסט־רטגיים. גם המרחב האווירי והספקטרום האלקטרו־מג־נטי יישארו בשליטה ישראלית בלעדית. חיוני לשמור גם על צירי גישה פנויים לשם היערכות צה"ל במצבי חירום. לצד כל אלה, ולא פחות חשוב מהם, תנאי הכרחי הוא דומיננטיות מודיעינית ישראלית.

שיפור הכלכלה ומרקם החיים של האוכלוסייה הפל־סטינית: ובכלל זה אישורי עבודה לפועלים בישראל וקידום הסחר באזורי הרשות הפלסטינית הינם גורם מרסן המרגיע את השטח.

הדרגתיות ביישום בהתאם להתפתחות התנאים בשטח, יכולות ונכונות הביצוע של הרשות הפ־לסטינית: על מנת שהמתווה יצליח ויוכל לשמש בסיס ראוי להסכם מדיני כולל בהמשך, יש לשפר את היכולות של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים ולהגביר את שיתוף הפעולה שלהם עם צה"ל. זהו אינטרס של ישראל לעודד את בניין הכוח של מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית בגדה המערבית ולהפוך אותם לגופים מקצועיים ואפקטיביים. את הכוחות יש לב־נות בהתאם להסכמים שגובשו בעבר בנוגע למבנה הארגוני ולהגדרת המשימות שלהם במציאות של שתי מדינות: גופי ביטחון לא צבאיים שיישאו בא־חריות לחוק ולסדר, לפירוק תשתיות טרור, למניעת טרור והברחות, למניעת חיכוך בין אוכלוסיות ולאב־טחת המונופול על הכוח ("חוק אחד ונשק אחד") בידי ההנהגה הפלסטינית המוכרת.

מענה עצמאי ובלתי־תלוי: בכל מצב ישראל צריכה לשמר מסוגלות למענה עצמאי שאינו תלוי ביכולות או רצון של שחקנים אחרים, תחת העיקרון שהיא חייבת להיות מסוגלת להגן על עצמה בכוחות עצמה.

יכולות עצמאיות	שיתוף פעולה	כלכלי - אזרחי
• חופש פעולה מבצעי	• עם מנגנוני הרש"פ	• עבודה בישראל
• דומיננטיות מודיעינית	• USSC – חיזוק תפקוד מנגנונים בביטחון פנים	• חופש תנועה
• פירוז – הגבלות על יכולות מנגנוני הביטחון הפלסטיניים	ירדן ומצרים	• הקלות ביציאה לירדן
• שליטה במעטפת החיצונית	• אזורי	• פרוייקטים כלכליים ותשתיתיים
• מכשול ביטחוני		• פרוייקטים עירוניים
• בידוק מעברים		• מרכזי תעסוקה
• שליטה במרחב האווירי ואלמ"ג		

ייצוב הרשות הפלסטינית וכלכלתה

שלב ביניים קריטי בדרך להסכם הוא חיזוק הכלכלה הפלסטינית, יצירת מקומות עבודה, הוספת תשתיות והקמת בנק בינלאומי לפיתוח שידאג לכך שהכספים המוזרמים לרשות יגיעו לייעודם הנכון

בחקר נותחו שלושה מצבי יסוד אפשריים של הרשות הפלסטינית: מתפקדת ומשתפת פעולה עם ישראל; עוינת כלפי ישראל; נכשלת ולא מתפקדת. מצבים אלו עשויים להתפתח מתוך תהליכים פנימיים בזירה הפלסטינית, בתגובה למערכת היחסים שבינה לבין ישראל, כמו גם בשל השפעת תהליכים אזוריים. בנוסף, קיים מצב יסוד של רצועת עזה כישות עצמאית, נפרדת מהגדה המערבית ומהרשות הפלסטינית.

לישראל אינטרס חיוני בקיומה של רשות פלסטינית אחראית, יציבה ומתפקדת באפקטיביות, שעימה מתקיים שיתוף פעולה ביטחוני המבוסס על אינטרסים חופפים – נגד הטרור ונגד חמאס. התחזקות המאפיינים המדינתיים של הרשות הפלסטינית בדרך של תהליכי בניית מדינה הם גורמים מייצבים ומרסנים בהקשר ליישום המתווה, ומגבירים את הסיכוי שהרשות הפלסטינית תשתף פעולה עם יישום זה. כדי לקדם את התנאים שיאפשרו בעתיד משא ומתן מוצלח להשגת הסדר ולמימושו יש לסייע להנהגה הפלסטינית להתגבר על החולשות המאפיינות אותה כיום: כשלים במשילות, חוסר יכולת לממש את אחריותה בשל מגבלות ישראליות (בנושאי ביטחון, תשתית וכלכלה), הפיצול בין הגדה המערבית לרצועת עזה ושחיקה בלגיטימציה הפנימית.

אבו מאזן במוקטעה. חשוב למנוע מהחמאס להשתלט על הגדה | צילום: אלכס קולומויסקי

יש עדיפות לביצוע צעדי היפרדות מתואמים עם הרשות הפלסטינית, למיצובם כשלב ביניים לקראת הסדר עתידי של שתי מדינות, ולמניעת פגיעה במעמדה של הרשות הפלסטינית. סיכויי הצלחת המתווה יגברו אם הרשות הפלסטינית תשתף פעולה ותשנה את מצבה התודעתי מ"לעומתיות" כלפי ישראל לנכונות לשתף פעולה לשם קידום הזדמנות לבניית מדינה עצמאית. בהנחה שלא יושג פיוס בין הרשות הפלסטינית והפת"ח לבין חמאס, חשוב לשמר את הבידול בין רצועת עזה לגדה המערבית כדי למנוע את התעצמות חמאס ולא לאפשר לו להשתלט גם על הגדה.

יציבות במציאות הביטחונית אפשרית כאשר לוקחים בחשבון את האינטרסים והתחושות של הצד השני. לפיכך, חשוב מאד לסלול נתיב שיהא לפחות מקובל – אם לא מוסכם – על הרשות הפלסטינית, עם תמורות עבורה מצד מדינות ערב הפרגמטיות בסיוע בתהליכי בניית מדינה ובתמיכה פוליטית.

במקביל, גובשה במתווה תוכנית כלכלית למשק הפלסטיני, הנשען כיום באופן משמעותי על הכלכלה הישראלית ואינו יכול להתקיים בלעדיה. מטרת התוכנית הכלכלית היא לחזק את הכלכלה הפלסטינית ולקדמה לעצמאות בעתיד, ולהביא לשיפור מרקם החיים של האוכלוסייה הפלסטינית. התוכנית מבוססת על פתרון מודולרי לבעיות הקיימות – בעיות שאין לדחות את פתרונן עד לאחר השגתו של הסכם קבע. פיתוח כלכלי שיחזק את המשילות הפלסטינית הוא יעד אסטרטגי ואינטרס מובהק של ישראל. לכן יש לקדם היפרדות בשלבים, שבמסגרתה יינקטו צעדים הדרגתיים בכיוון של יתר עצמאות כלכלית פלסטינית, ובהסכמת הרשות. כמו כן, כדי לשפר במהירות את מצבה הכלכלי של האוכלוסייה הפלסטינית יש להגדיל את מספרם של היתרי העבודה בישראל ואת ההשקעות הישראליות והבינלאומיות בפרויקטים כלכליים, בעיקר אלו המייצרים מקומות תעסוקה. ההערכה המקובלת היא שאת התוכנית צריכים להוביל גורמים בינלאומיים כדי להבטיח את ניהולה היעיל וכדי לרכך התנגדויות כלפי מעורבות ישראלית בקידומה.

התוכנית הכלכלית תעמוד על שתי רגליים עיקריות: הקצאת שטחים ביו"ש – באזור C – לפיתוח כלכלה ותשתיות פלסטיניות, ולרציפות תחבורתית; והקמת בנק בינלאומי לפיתוח ברשות הפלסטינית, שינהל את גיוס המשאבים ואת ביצוע הפרויקטים.

אשר להקצאת השטחים לפיתוח, תוקם ועדה ייעודית לייזום פרויקטים באזור C. בשלב הראשון לא תועברנה לידי הפלסטינים סמכויות תכנון באזורים האלה, אלא רק לאחר התנעת העבודה על הפרויקטים ובכפוף להוכחת ביצוע ולקיחת אחריות.

הבנק הבינלאומי לפיתוח ברשות הפלסטינית יהיה מכשיר הסיוע הפיננסי הבינלאומי לכלכלה הפלסטינית. הבנק הזה יספק הן את התמיכה הכלכלית והן את המומחיות הדרושה לבנייתה של כלכלת שוק מודרנית. מגוון רחב ככל האפשר של מדינות יספקו הן את הכספים והן את המומחים שיפעלו במסגרת הבנק, כך שהוא לא יישען על קבוצת מדינות מצומצמת. בדרך הזאת יובטח ששום מדינה לא תוכל להשתלט על סדר היום ועל האינטרסים שלו. כל התקדמות תובא להערכה תקופתית, ויינקטו צעדים שיבטיחו כי כספים לא יוסטו לגורמים פרטיים או למטרות פוליטיות, ובוודאי שלא למטרות טרור.

בשלב הראשון, לטווח הזמן הקרוב, יקודמו פרויקטים נקודתיים שיוכלו לספק תוצאות מהירות יחסית כמו מרכזי תעסוקה, רשות עבודה אזורית, פעילות הייטק בהיקף קטן וכדומה. בהמשך, בטווח הזמן הבינוני, יגובשו פרויקטים שיתמקדו בחיזוק תפקודו של המשק וביצירת הון: יקודמו פרויקטים בינלאומיים קיימים ותחוזקנה התשתיות. בטווח הארוך – בהתאם להתקדמות בשלבים הקודמים ועל פי הוכחת היכולות – ניתן יהיה לקדם מיזמים בהיקף גדול יותר.

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

לערב את מדינות ערב

מאחורי הקלעים, לישראל יש כבר היום יחסים חיוביים עם מדינות ערב הפרגמטיות, שמתבססים על אינטרסים דומים ואויבים משותפים. אם ישראל תוכל לשכנע אותן ברצינות כוונותיה להגיע להסכם עם הפלסטינים - הן יוכלו לעזור ביישום המתווה

הרצון לקדם יחסים רשמיים ונורמליים עם מדינות ערב הסוניות הפרגמטיות לא יוכל להתממש ללא התקדמות במסלול ישראלי־פלסטיני בילטרלי, ובוודאי שלא יוכל להחליפו. מדינות אלה לא יתמכו במסלול מדיני "עוקף פלסטינים", ומידת התמיכה והמעורבות שלהן בכל מהלך תלויה בעמדת הרשות הפלסטינית. עם זאת, ניתן להעריך שמדינות ערב תוכלנה להיות גורם מסייע בשכנוע הנהגת הרשות הפלסטינית להיענות בחיוב לרוח המתווה ולחלקים מרכזיים בו, או לכל הפחות לא יתנגדו להם בפומבי. את מלאכת השכנוע הן תוכלנה לעשות באמצעות מתן ערבות אזורית שישראל תעמוד במחויבויותיה לפתרון שתי המדינות לאורך זמן.

לישראל יש עניין רב שכל מהלך מדיני משמעותי מול הפלסטינים יהיה מקובל על המדינות הערביות הפרגמטיות ושהן תירתמנה לקידומו ולהצלחתו. הטלטלה שעבר האזור בשנים האחרונות אומנם ערערה את יציבותו, אך גם הייתה פתח להזדמנויות מדיניות ולמפגש אינטרסים בין ישראל למדינות ערב הסוניות. הפיצול שקיים כיום בעולם הערבי והמוסלמי, העוינות של המדינות הסוניות כלפי איראן והציר השיעי, וכן התמקדותן בבעיות מבית ומאבקן בגורמי סלפיה־ג'האדיה – כל אלה הן הזדמנויות לישראל להשיג הישגים אסטרטגיים. כדי שהיא אכן תוכל לממש יתרונות אסטרטגיים עליה לשכנע את המדינות הערביות הפרגמטיות להתגייס ולסייע לקידום התנאים להסדר באמצעות פיתוח הכלכלה הפלסטינית ומתן ערבויות לרשות הפלסטינית, אם תשתף פעולה עם המתווה.

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

כדי שאכן ניתן יהיה לרתום את מדינות ערב הפרגמטיות לקידום המתווה, על ישראל לנקוט שני מהלכים הכרחיים: הראשון, עליה להצהיר על מחויבותה לפתרון שתי מדינות לשני עמים, להסכים בעתיד לשתי בירות במרחב ירושלים, ולגבות את התחייבויותיה ואת הסכמותיה בצעדים מעשיים שיוכיחו את רציונותה. השני, עליה להפגין גישה חיובית כלפי יוזמת השלום הערבית ונכונות לראות בה נקודת התייחסות למשא ומתן על הסדר עתידי. שני המהלכים האלה של ישראל אמורים להביא להתקדמות ממשית בדיאלוג עם הפלסטינים ולהסכמה של הפלסטינים למתווה או לכל הפחות לאי־דחייתו, ולנכונותן של המדינות הערביות הפרגמטיות להשתתף בתהליך. חשיבות רבה במיוחד יש לעמדתו של הממשל האמריקאי, שכן עמדתו והגיבוי שייתן למהלך, כמו גם לחץ או תמורות אמריקאיות למדינות ערב הסוניות, יקלו את גיוסן לתמיכה במתווה.

המלך עבדאללה והנסיך הסעודי בן סלמאן. הצדדים צריכים את כולם | צילום: אי־פי

הגורמים הצפויים לעכב את נכונותן של מדינות ערב לתמוך במתווה הם בעיקר חוסר אמון בכוונות של ישראל וחשש מפני דעת הקהל הפנימית, הנוטה בבירור נגד שיתוף פעולה עם ישראל, כל עוד אין התקדמות ממשית לפתרון הבעיה הפלסטינית. לכן, על אף הרצון והנכונות של מדינות ערב להיות מעורבות בהסדרים בין ישראל לפלסטינים, ולמרות הפתיחות הקיימת כיום בקרבן לקיים דיאלוג עם ישראל בסוגיות שלשני הצדדים יש בהן עניין, אין לצפות לתמיכה פומבית שלהן במתווה, למרות שמאחורי הקלעים הן עשויות לשכנע את הרשות הפלסטינית לשתף פעולה עם יישומו.

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

הצדדים ערבים זה לזה

המסלול האזורי אינו תחליף בלעדי למסלול הבילטרלי ולא יכול להתקיים בלעדיו

מרכיבים הכרחיים לגיוס הערביות:

- התחייבות ישראלית אמינה לפתרון שתי המדינות
- גישה ישראלית חיובית כלפי ה"יוזמה הערבית"
- התקדמות ממשית בדיאלוג עם הפלסטינים

המדינות הערביות תתקשינה לתמוך במהלך ישראלי "עוקף פלסטינים" ולכן נכון לרתום אותן ולשלבן בתהליך

תכנית סיוע בינלאומי לכלכלה הפלסטינית

טווח זמן קרוב

פרויקטים נקודתיים שיספקו תוצאות במהירות יחסית.
לדוגמה: הקמת מרכזי תעסוקה, רשות עבודה אזורית, מיזמים טכנולוגים, ועוד

טווח זמן בינוני

פרויקטים שיתמקדו בחיזוק תפקוד הכלכלה ויצירת הון, קידום פרויקטים בינלאומיים קיימים, וחיזוק התשתיות.
לדוגמה: הקמת פארקים תעשייתיים, שדרוג טכנולוגיה חקלאית, מיזמי תיירות, ועוד

טווח זמן ארוך

וכתלות בהתקדמות בשלבים הקודמים והוכחת יכולות - יאיץ מיזמים בקנה מידה גדול.
לדוגמה: הקמת נמל ימי בעזה, פיתוח מערכת נבייה מס עצמאית, רפורמות במערכת החינוך וההשכלה הגבוהה, ועוד

צילומים: הרדר מאה לעיתון, קובי נדשן לעיתון, Valerie Everett, Al Lazeera English

מה תרוויח ישראל מיישום תוכנית INSS

המתווה מאפשר ביצוע צעדי היפרדות מהפלסטינים תוך שמירה על ביטחון, הבטחת רוב יהודי במדינת ישראל, יוזמה ועצמאות לנקוט צעדים ללא תלות בגורמים אחרים, יצירת תמיכה בינלאומית לישראל - וכל זאת לצד אפשרות לעצור בכל שלב לחשיבה מחדש

לפעול להבטחת עתיד ישראל | צילום: אלכס קולומויסקי

המתווה המוצע אינו אמור להיות הפתרון הגואל לסכסוך הישראלי־פלסטיני ארוך השנים. הוא כן בא לקדם מדיניות אשר עדיפה לאינטרסים של ישראל בנקודת הזמן הנוכחית ובמסגרת התנאים הגאו־פוליטיים העדכניים. הישג המינימום של המתווה הזה, אם ייושם, הוא היערכות ישראלית חדשה, נוחה יותר מבחינה מדינית וביטחונית, שתגביר את היציבות לאורך זמן ותגדיל את מרחב התמרון המדיני של ישראל.

המתווה משנה את כללי המשחק ומחלץ את ישראל מהנתיב שבו היא מצויה כיום, של גלישה למציאות של מדינה אחת. יישומו יפחית את השליטה הישראלית בפלסטינים, יקדם היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית ויחתור לעצב מציאות שבה ישראל יכולה להתנהל לאורך זמן תוך שמירת מאפייניה המרכזיים כמדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית. כמו כן יוכיח המתווה את כנות כוונותיה של ישראל לחתור לפתרון של שתי מדינות לשני עמים.

היתרון הגדול של המתווה הוא יכולתה של ישראל לקדם אותו באמצעות מהלכים מתואמים ומוסכמים וגם עצמאיים. לפיכך, לשם יישומו יש צורך רק בהבנה של ההנהגה הפוליטית בישראל כי זו דרך הפעולה הרצויה, בנוסף ליכולתה להתגבר על התנגדויות פוליטיות למתווה. יתר על כן, המתווה המוצע כאן אינו תוכנית לפעולה חד־פעמית, אלא מבנה מודולרי ומדורג המייצר תהליך שאפשר לשלוט בקצבו ובתוכנו: המעבר משלב לשלב יתבסס על הערכת הצלחתו של השלב הקודם וניתוח השלכותיו האסטרטגיות. במידת הצורך ניתן יהיה לקיים "עצירה אסטרטגית" לארגון השטח, חשיבה מחדש ולבחירת מסלול התקדמות מתאים.

המתווה מספק מענה לאינטרסים הביטחוניים של ישראל מאחר שהיא תשמור במסגרתו על חופש פעולה מודיעיני ומבצעי בשטחים הפלסטיניים. הסיכונים הביטחוניים הכרוכים במתווה הזה נמוכים משמעותית מהסיכונים שיהיו כרוכים בהסכם הקבע, שכן על פי המתווה תמשיך ישראל לשמור בידיה חופש פעולה צבאי בכל המרחב, ללא המגבלות שייכללו בוודאי בהסדר הסופי. יתר על כן, המתווה אמור לחזק את שיתוף הפעולה עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים – מה שצפוי להגביל את חופש הפעולה של מי שינסו לטרפדו באמצעות טרור ולהקל על גיוס רעת הקהל בישראל לתמיכה בו.

על פי המתווה ייווצר שטח פלסטיני רצוף ומורחב שבו יתגורר הרוב המוחלט של האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית. מדובר במרחב גיאוגרפי המאפשר לבנות תשתיות למדינה פלסטינית עצמאית ויציבה, ואף לדאוג לרווחת האוכלוסייה בתחומי המגורים, התעסוקה והתנועה. יישום המתווה יפחית במידה ניכרת את החיכוך בין האוכלוסייה היהודית לזו הפלסטינית במרחב: הוא כולל הסדרה של תנועה חופשית לשני הצדדים באמצעות סלילת צירים עוקפים ומחלפים עיליים. בדרך הזאת תופחת השליטה של ישראל בחיי היום־יום של האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית, וייתכן שכך גם תיחלש הבי־קורת על ישראל בגין שליטתה בעם אחר. במסגרת המתווה תעודד ישראל את הרשות הפלסטינית ליטול לידיה סמכות ואחריות מלאות לשטח שתחת שליטתה, בין היתר באמצעות הכרזה כי ישראל מוכנה להכיר במדינה הפלסטינית בגבולות זמניים. התפקוד של ההנהגה הפלסטינית ואופן בניית הבסיס למדינה הפלסטינית יהיו שניים מהקרייטריונים המרכזיים שלפיהם יוחלט אם ניתן להתקדם לעבר הסכם כולל.

אשר למעמדן של ההתנחלויות, שמהוות כיום חסם מרכזי בקידום היפרדות וחתירה להסכם – ישראל תסמן את גושי ההתיישבות החיוניים לה, שאותם היא מתכוונת לשמר בכל מצב עתידי, ושבהם תימשך הבניית. בגושים האלה ניתן יהיה להכשיר אזורים לבניית יישובים קהילתיים, ומתיישבים המתגוררים בהתנחלויות שמחוץ לגושים יזכו לתמריצים כדי לעודדם לעבור אליהם. בכל מקרה, בהתנחלויות שמחוץ לגושים לא תותר בנייה חדשה, ויופסקו התמריצים הממשלתיים והזרמת התקציבים אליהן. נוסף על כך, מומלץ לסמן שטחים בתחומי ישראל להקמת יישובים קהילתיים למתנחלים שיבחרו לעזוב את ההתנחלויות המבודדות שבעומק השטח הפלסטיני. כך תיווצר הבחנה ברורה בין גושי ההתיישבות לבין ההתנחלויות, ותובלט כוונתה של ישראל להיפרד מהפלסטינים. ההבלטה הזאת חשובה ליחסים עם הקהילה הבינלאומית ומדינות ערב הפרגמטיות, וחשובה עוד יותר לציבור הישראלי, שברובו מעוניין לשמור על הגושים אך מוכן לוותר על ההתנחלויות בעומק השטח.

עם תנאיו של המתווה המוצע יוכלו להשלים גם מי שמתנגדים למדינה פלסטינית ומעדיפים ישות מדינית פלסטינית מופחתת. למעשה, המתווה כמעט שאינו נוגע בסוגיות של הסדר הקבע, שהציבור הישראלי מתקשה להסכים עליהן, ובהן פינוי התנחלויות, עתידם של לב ירושלים ושל המקומות הקדושים, פתרון בעיית הפליטים וקביעת הגבול הסופי. עקיפת הסוגיות הקשות האלה תקל על גיוס תמיכה ציבורית במתווה בקרב הישראלים.

> *יישומו של המתווה יפחית את השליטה הישראלית בפלסטינים, יקדם היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית ויחתור לעצב מציאות שבה ישראל יכולה להתנהל לאורך זמן תוך שמירת מאפייניה המרכזיים כמדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית*

מבחינה משפטית, המתווה עולה בקנה אחד עם עקרון חלוקת השטח, כפי שנקבע בהסכם הביניים, גם אם יטמון בחובו שינוי ברכיבי השטח הן מבחינת ההגדרות האזוריות והן בנושא חלוקת הסמכויות. במהלך השנים הפרו הן הצד הישראלי והן הצד הפלסטיני את ההסכמים האלה באופן מהותי, כך שגם אם ישראל תסטה מההסכם באופן חד־צדדי, ללא הסכמה של הפלסטינים, לא יהיה זה תקדים – מה גם שמדובר בהענקת יותר סמכויות לרשות הפלסטינית מהאמור בהסכמים הקודמים. מובן שאם הסטייה מההסכם תהיה בהסכמת שני הצדדים, הבעיה הזאת לא תתעורר כלל.

המתווה צפוי להשיג תמיכה בינלאומית, שכן ניתן לראות בו התקדמות מדינית משמעותית וממשית לעבר פתרון של שתי מדינות – הפתרון היחיד לסכסוך הישראלי־פלסטיני המקובל על הקהילה הבינלאומית. יתר על כן, הוא אינו סותם את הגולל על התהליך המדיני, שיכול להתחדש בכל אחד משלבי היישום של המתווה ולהתקדם ממנו הלאה לעבר יצירת מציאות של שתי מדינות, ובסופו של דבר, במידת האפשר, גם להגיע להסדר כולל.

אימוץ המתווה ויישומו, גם במתכונת מינימלית, יוביל בהכרח לשינוי במגמה הקיימת ויניב לישראל יתרונות רבים: ביצור הרעיון המכונן של מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית; לקיחת היוזמה לעיצוב מציאות מדינית־ביטחונית משופרת, תוך ניצול היתרונות האסטרטגיים של ישראל; קידום היפרדות מדינית מהפלסטינים, שיפחית את השליטה של ישראלית באוכלוסייה הפלסטינית; המשך הענקת ביטחון לאזרחי המדינה; שיפור מעמדה הבינלאומי של ישראל; מימוש פוטנציאל שיתוף הפעולה עם מדינות ערב הפרגמטיות; פתיחת אפשרויות מדיניות בעתיד לעבר מציאות של שתי מדינות לאום החיות בשלום ובביטחון זו לצד זו.

המתווה משתלב היטב עם התוכנית המדינית – "הדיל" – שמגבש ממשל טראמפ לסכסוך הישראלי־פלסטיני. הוא יכול להוות מסגרת של צעדים מקדימים לבניית התנאים להסדר, כמו גם תוכנית חילופית לכישלון במשא ומתן.

באחרונה, יש המטילים ספק בהיתכנות הפתרון של שתי מדינות לשני עמים ומציעים חלופות שונות, כמו סיפוח חלקים משטחי הגדה המערבית לישראל, ייסוד מדינה אחת לשני העמים או מיסודה של ישות פלסטינית תת־מדינתית.

בניגוד לדעה זו, המתווה המוצע במסמך הזה מבוסס על ההנחה כי היפרדות פוליטית, טריטוריאלית ודמוגרפית של ישראל מהפלסטינים ודבקות ברעיון של שתי המדינות הן היעד האסטרטגי המועדף לה־בטחת קיומה של ישראל יהודית ודמוקרטית, בטוחה ומוסרית. לפיכך מוצע לנקוט סדרה של צעדים ברורים ליציאה מהקיפאון המדיני ולהסב לאחור מגמות המסכלות את סיכויי ההיפרדות ומגדילות את שיפוע הגלישה למציאות של מדינה אחת, המסכנת את עתידה של ישראל, את צביונה ואת זהותה. ישנם צעדים שמימושם מחייב הסכמה ותיאום בין ישראל לפלסטינים, ואילו צעדי היפרדות אחרים יכולה ישראל לנקוט באופן עצמאי.

על סמך מחקר מעמיק ומתמשך של מגוון האפשרויות העומדות בפני ישראל, התחזקה ההערכה כי זהו מתווה הפעולה האחראי ביותר האפשרי כיום. זאת, בין היתר, בשל רעיון הביצוע המדורג שבבסיסו, אשר מבטיח שבכל מצב שבו תהליך ההתקדמות ייעצר, ישראל תמצא עצמה במצב אסטרטגי משופר. זאת ועוד, ההיתכנות למימוש המתווה גבוהה שכן היא תלויה בראש ובראשונה ובאופן כמעט בלעדי ביש־ראל, ללא תלות בנכונות של גורמים חיצוניים.

זהו צורך השעה. חובתה של מדינת ישראל לקחת יוזמה ולפעול, קודם כל עבור הבטחת עתידה.

מי אנחנו

המכון למחקרי ביטחון לאומי נוסד באוקטובר 2006 והוא משלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, שנוסד והוקם באוניברסיטת תל אביב, ב-1977, על ידי אהרון יריב. משימתו של המכון היא לחזק את הביטחון הלאומי של ישראל ולסייע להבטיח את עתידה כמדינה יהודית ודמוקרטית. המכון, שמדורג כמכון החשיבה המוביל בישראל וכאחד מחמישים המכונים המובילים בעולם בנושאי ביטחון ויחסים בינלאומיים, מפעיל צוות חשיבה עצמאי ובלתי תלוי שעוסק בסוגיות האסטרטגיות המרכזיות שעל סדר היום הביטחוני והלאומי של ישראל. אנו מבקשים לחלוק עמך חלק מהישגינו בשנה החולפת.

167 **ניירות מדיניות במגוון סדרות הפרסומים של המכון**

הנושאים הבולטים: איראן – גרעין והגמוניה איזורית, עתידה של סוריה, יחסי ישראל-פלסטינים ואתגרי ממשל טראמפ.

22 **ספרים ומחקרי עומק**

ההערכה האסטרטגית השנתית הוענקה גם השנה לנשיא המדינה בטקס רשמי

המכון ערך תדרוכים למאות בכירי ממשל וצבא, דיפלומטים, עיתונאים וסטודנטים מישראל ומהעולם

בחודש שעבר הסתיים המחזור השני של תכנית הקיץ של המכון לתלמידי חו"ל לתארים מתקדמים

83 **אירועים: כנסים, ימי עיון, סימולציות ופורומים שונים**

השנה נערך הכנס הבינלאומי השנתי ה-11, המוביל בתחום המדיני-ביטחוני בישראל

אלפי הופעות בתקשורת המקומית והבינלאומית: מאמרי דעה, ראיונות רדיו וטלוויזיה וכתבות עיתונאיות

ראה אור גיליון מיוחד של מגזין *Jerusalem Report* שהוקדש לעבודת המכון

1.1M **ביקורים באתר המכון**

עלייה של 25% במספר המבקרים באתר לעומת השנה שעברה

1.1M **התרשמויות בטוויטר**

עלייה של 50% במספר ההתרשמויות בעמודי הטוויטר של המכון לעומת השנה שעברה

4M **חשיפות בפייסבוק**

עלייה של יותר מ-200% בפעילות בעמודי הפייסבוק של המכון לעומת השנה שעברה

50K **הושק פודקאסט שבועי חדש, "פודקאסטרטגי", שצבר כבר מעל ל-50 אלף האזנות**

הוקלטו 35 תכניות
מעל 60 מרואיינות ומרואיינים

20K **יותר מ-20 אלף מנויים בדוא"ל לתוצרי המכון**

כולל ידיעונים מקצועיים בנושאי סייבר, משפט וביטחון לאומי, יחסי יהודים-ערבים, סין ואירופה