

התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני: חזרה לגישה התהליכית

אודי דקל ואמה פטרק

הדעה הרווחת כיום בקרב פוליטיקאים, מומחים והציבור הרחב משני עברי המתרס – ישראלים ופלסטינים – היא שהסדר קבע אינו בר-השגה בעתיד הקרוב. החשש גובר כי הולך ונסתם הגולל על פתרון שתי המדינות, וכי הסכמי אוסלו סיימו את תפקידם. לאורך תהליך המשא ומתן נוסו מספר גישות התקדמות לעבר הסדר קבע – גישה תהליכית של יצירת תנאים להסדר ובניית אמון בין הצדדים; גישת מצבי סיום שהתמקדה במשא ומתן בסוגיות הליבה; ושילוב של שתיהן. המאמר סוקר את הגישות ומנסה להסביר מדוע לא הושג ההסדר המיוחל. המאמר מסכם כי אין "להרים ידיים" ונדרש להחיות מחדש את התהליך המדיני, והדרך האפשרית היחידה בעידן הנוכחי היא גישה תהליכית שלבית.

מילות מפתח: סכסוך ישראלי-פלסטיני, התהליך המדיני, הסדר קבע, הסדרי מעבר, גישה תהליכית, גישת מצבי סיום, 'שתי מדינות לשני עמים'.

מבוא

מאז החתימה על הסכמי אוסלו בספטמבר 1993 התקיימו בפועל שלושה וחצי סבבים אמיתיים של משא ומתן להסדר קבע (קמפ דייוויד בשנת 2000, הפרמטרים של הנשיא קלינטון בסוף 2000, תהליך אנאפוליס 2007–2008 ויוזמת מזכיר המדינה האמריקאי קרי 2013–2014). כולם כשלו בעקבות פערים שאינם ניתנים לגישור בין עמדות הצדדים בסוגיות הליבה של הסדר קבע, ובשל א-סימטריה ביעדי המשא ומתן. גם הניסיונות לעקוף את הבעיה בהפעלת גישות שונות לקידום המשא ומתן לא הועילו. כל אלו הובילו להתפרצויות אלימות, לקיפאון עמוק במשא ומתן ולשחיקה בתקוות הצדדים להגיע להסדר¹.

תא"ל (מיל.) אודי דקל הוא חוקר בכיר ומנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי. אמה פטרק שימשה כעוזרת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

המאמר מבקש לבחון אם אופציית הסדר הקבע אכן ירדה (לפחות בשלב זה) מסדר היום, דרך שני ממדים שונים: סוגיות הליבה וחשיבותן ביכולת להגיע להסדר; התפתחות הגישות השונות לעקיפה או התמודדות עם סוגיות הליבה והתקדמות בתהליך המדיני. לאחר בחינה זו מובא הפתרון המוצע, שנובע מניתוח ולימוד לקחי המשא ומתן ומתקפות של שתי הנחות עבודה: הראשונה – פתרון שתי המדינות הוא האפשרות הטובה ביותר; השנייה – לשם יישום פתרון זה חובה שתהיה רשות פלסטינית חזקה, אחראית ומתפקדת. הדרך המוצעת היא השקת תהליך מעבר ללא שאיפות לפתרון מהיר ואחיד לכל המחלוקות בין הצדדים, אך כזה שיחתור למציאות של שתי מדינות.

הסבבים השונים של המשא ומתן

הצהרת העקרונות של אוסלו והסכם הביניים הפכו לאבן דרך ביחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית, ובמספר תחומים ממשיכים עקרונות אוסלו להסדיר את מערכת היחסים ביניהן.² התרומה העיקרית של הסכמי אוסלו היא הכרתו של אש"ף בזכותה של ישראל להתקיים והתחייבותו להימנע מכל מאבק אלים נגדה, לצד הכרת ישראל באש"ף כנציג הלגיטימי של העם הפלסטיני וכשותף למשא ומתן. בנוסף, תהליך אוסלו וסבבי המשא ומתן שהתקיימו, כולל ההחלטות הבינלאומיות, התוו את מודל הפתרון של שתי מדינות בנות-קיימא, השוכנות זו לצד זו בשלום ובביטחון בין הירדן לים התיכון. פתרונות תיאורטיים אחרים כמו מדינה דו-לאומית אחת או מדינת כל אזרחיה, אפשרות של "שלוש מדינות" (הכוללת את הגדה המערבית, ישראל ועזה כישויות אוטונומיות), קונפדרציה ירדנית-פלסטינית או קונפדרציה ישראלית-פלסטינית (מרחב אחד לשתי מדינות) – לא נדונו באופן רשמי על ידי הצדדים.

הפערים בסוגיות הליבה

הפערים שהתגלו בסוגיות הליבה הלכו והעמיקו במהלך השנים, בעיקר עם אובדן האמון בין הצדדים והשתנות הסביבה האסטרטגית. בסוגיות אלו יש מוטיב קיבעוני ורגשי הבולם את ההתקדמות.

בנושא גבולות וטריטוריה – העמדה הישראלית שהוצגה ברוב סבבי המשא ומתן היא שקווי '67 אינם בני הגנה (בפרשנותה להחלטות 242 ו-338 של מועצת הביטחון), וכי בעת שרטוט קו הגבול העתידי בין שתי המדינות יש להביא בחשבון את המצב שנוצר בשטח מאז '67 – קיומם של גושי ההתיישבות. לעומת זאת טוענים הפלסטינים – לאחר שוויתרו על תביעותיהם לגבולות החלוקה (החלטת עצרת האומות המאוחדות 181 משנת 1947) – כי הקמת מדינה פלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה (קווי טרום '67) היא ויתור גדול וכואב על מרבית אדמת

מולדתם, כאשר מדינתם תכלול רק 22 אחוזים מפלסטין ההיסטורית. לכן, בראייתם, גבולות '67 הם נקודת הפתיחה המינימלית במשא ומתן, והם אינם יכולים להתגמש ולהסכים לשטח בהיקף קטן מזה.³ לעומתם, גבולות '67 מגדירים בראייה ישראלית יותר מהשטח המרבי שיינתן למדינה הפלסטינית העתידית. למרות שישוראל מסכימה כי השטחים שנכבשו ביוני '67 הם הבסיס לחישוב שטחה של המדינה הפלסטינית העתידית, הצדדים מתקשים להסכים על ההיקף והיחס בכמות ובאיכות של חילופי שטחים (Swap). לאורך סבבי המשא ומתן הוצגה עמדה פלסטינית יציבה שעיקרה חילופי שטחים שווים בכמות ובאיכות, שהיקפם לא יעלה על 1.9 אחוזים משטחי הגדה המערבית ורצועת עזה. לעומתם, עמדת ישראל השתנתה בהתאם לזהות ראש הממשלה המכהן, ועם השנים גברה הגמישות הישראלית באשר לויתורים טריטוריאליים. ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט הציג את הנוסחה הרשמית מרחיקת הלכת ביותר לקראת הפלסטינים – סיפוח גושי ההתיישבות בהיקף של 6.5 אחוזים לתחומי ישראל, ובתמורה פיצוי לפלסטינים בשטחים שמתוך ישראל בהיקף של 5.8 אחוזים. הפער הנותר של 0.7 אחוזים ייכלל במעבר המקשר בין רצועת עזה לגדה המערבית. דינמיקה זו יצרה תמריץ חזק אצל הפלסטינים לא להתפשר במשא ומתן, ולהמתין להצעה ישראלית טובה יותר. עם זאת, בהתחשב בהרכב ההנהגה הישראלית מאז והאקלים הציבורי והפוליטי המתהווה, לא סביר שבעתיד הקרוב תוגש הצעה מרחיקת לכת כמו זו של ראש הממשלה אולמרט.

ביטחון – התפיסה הישראלית גורסת כי הביטחון חיוני לכינון ולביסוס יחסי שלום,⁴ וישראל דרשה לאורך השנים סידורי ביטחון שיבטיחו אי-פגיעה בביטחונה ביחס למצב הנתון. לעומת זאת, התפיסה הפלסטינית רואה בשלום מרכיב עיקרי של ביטחון.⁵ הפלסטינים מכירים בצורכי הביטחון של ישראל, אך לא על חשבון ריבונותם המלאה – ביבשה, באוויר ובים. לדוגמה, בעוד הפלסטינים רואים בשליטה האווירית בשמי הגדה המערבית סוגיה ריבונית, ישראל גורסת שנדרש מרחב אווירי אחוד, עם שליטה ביטחונית גוברת ישראלית.⁶ על רקע ההתפתחויות במזרח התיכון ובזירה הפלסטינית הרחיבה ממשלת ישראל את דרישותיה הביטחוניות לחופש פעולה צבאי בכל המרחב הפלסטיני ללא מגבלת זמן, אך גישה זו נדחת על הסף על ידי הפלסטינים.⁷

סוגיית שיבת הפליטים הפלסטינים – אש"ף מייצג הן את האוכלוסייה המתגוררת בשטחים והן את פזורת הפליטים. המחויבות כלפי הפליטים הפלסטינים מגבילה את גמישות אש"ף בתביעה ל'זכות השיבה' של פליטים פלסטינים לשטחי 1948. עבור הפליטים, התיישבות במדינה הפלסטינית בגדה המערבית ולא במקומות בהם התגוררו לפני 1948, פירושה אובדן חלום השיבה שמצוי בלב הנרטיב הלאומי הפלסטיני. לא בכדי הוא טופח במהלך השנים בדמות שימור המפתח כסמל לכמיהה של פלסטינים לשוב לבתיהם.⁸ עבאס כנשיא הרשות הפלסטינית וגם כיושב ראש

אש"ף טוען שאין בסמכותו לוותר על 'זכות השיבה', ולכן אינו יכול להסכים לקביעה שלפיה ישראל היא הבית הלאומי של העם היהודי, ופלסטיין שתוקם תהא הבית הלאומי של העם הפלסטיני – למעשה זהו ויתור על זכות השיבה. הוא מוכן להתפשר על היקף השיבה, אך לא על הזכות עצמה.⁹ ישראל רואה בהסכם דרך לשמור על זהותה וייחודיותה כמדינה יהודית ודמוקרטית, ומכאן שהכרה ולבטח מימוש זכות השיבה לפליטים הפלסטינים משמעותן עבור ישראל אובדן זהותה כבית הלאומי של העם היהודי, ופגיעה ברוב הדמוגרפי שעומד בבסיסה של מדינה יהודית. בנוסף, לטענת ישראל, הכרה בזכות השיבה משמעותה אי-הסכמה על סופיות התביעות. פערים אלה לא רק מכשילים הגעה להסדר קבע, הם גם מכרסמים ביכולת לפתרון פרגמטי שיענה על צורכי שני הצדדים.

ירושלים – הפלסטינים תובעים לאורך השנים שתי בירות בירושלים ואת שליטתם במקומות הקדושים לאסלאם ולנצרות, ובעיקר בהר הבית (חרם א־שריף). ישראל התקשתה להכיר בשתי בירות בירושלים. הצעתו של ראש הממשלה אולמרט, שהרחיקה לכת גם בסוגיה זו, כללה מתווה שלפיו ייכללו השכונות היהודיות בבירת ישראל, השכונות ערביות יהיו חלק מאל־קודס הפלסטינית, ויחול מעמד מיוחד באגן ההיסטורי (העיר העתיקה, הר הבית, עיר דויד והר הזיתים), שלגביו שני הצדדים תובעים ריבונות, ומוכנים להאציל סמכויות ניהול לצד שלישי. אולם, הפלסטינים סרבו לקבל אף הצעה זו, והפערים נותרו מהותיים.¹⁰

מחסום סוגיות הליבה – מעבר לקושי להגיע לעמק השווה בכל אחת מהסוגיות, מאפיל על המשא ומתן מכשול הנובע מעצם ההתייחסות לסוגיות כאל מקשה אחת שיש לפצחה. בכל פעם שסבב משא ומתן הגיע לישורת האחרונה לקראת הסכם סופי הכולל דיון בסוגיות הליבה כיחידה אחת, תוך חילופיות ביניהן, הפלסטינים בחרו לסגת משולחן המשא ומתן, בין אם בדחיית ההצעה ובין אם בחוסר התייחסות להצעה, מבלי להניח על השולחן הצעה נגדית. עבאס בחר לא להשיב בחיוב ולא בשלילה להצעת ראש הממשלה אולמרט בשלהי 2008,¹¹ וערפאת עשה אותו דבר בקמפ דייויד 2000 מול ראש הממשלה ברק, ובהמשך – כשדחה את הפרמטרים להסדר קבע שהתווה הנשיא האמריקאי קלינטון. הנשיא עבאס דחה את רעיון השלב השני של 'מפת הדרכים' – הקמת מדינה פלסטינית עצמאית בגבולות זמניים, ולא הסכים להתייחס להצעתו של מזכיר המדינה ג'ון קרי לעקרונות מסגרת להסדר קבע בראשית 2014.¹² הוא בחר להימלט למאבק בישראל בזירה הבינלאומית, שם מעמדו עדיף והוא אינו נדרש לקבל החלטות קשות ולהתמודד עם הביקורת מבית ועם האשמות בבגידה. תופעה חוזרת זו מעידה על כך שהפלסטינים אינם מוכנים לכל גמישות בפרמטרים שקבעו לעצמם לצורך ההסכם, ואין ביכולתם של המנהיגים להתגמש ולקבל החלטות קשות שאינן עומדות בציפיות הציבור

הפלסטיני. נראה גם כי המנהיגות הישראלית הנוכחית תתקשה לקבל החלטות שיש בהן, לצד ויתורים כואבים, גם סיכון ביטחוני.

התפתחות הגישה לניהול התהליך המדיני

לאורך השנים נוסו ויושמו מספר גישות שנועדו לקדם תהליך מדיני להסדר קבע. שיחות אוסלו התוו את **הגישה התהליכית**, שעיקרה ניסיון לבניית מציאות של שתי ישויות בתהליך מדורג, באמצעות יישום צעדים בוני אמון והקמת ממשל פלסטיני עצמאי שידאג לאוכלוסייה הפלסטינית. התקווה הייתה שסביבה כזאת תחזק את ההבנות והאמון בין הצדדים, ותעניק לצד הפלסטיני נכסים אסטרטגיים שאותם הם ינסו לשמר, כלומר, עליית ערך "מחיר ההפסד" עבורם ושקלולו. בפועל, שני הצדדים לא עמדו בהתחייבויותיהם לגבי הסכם הביניים, והתנו את מימוש המחויבויות בביצוע מקדים של הצד השני, תוך הטחת האשמות הדדיות בכישלון ובאובדן האמון.¹³

לנוכח כישלון הגישה התהליכית הוצבה **גישת מצב הסיום** – חתירה להסכם קבע ("End-State"). גישה זו, שהתפתחה בתקופת כהונתו של ראש הממשלה אהוד ברק, ביקשה להגדיר מלכתחילה את הפרמטרים של הסכם קבע עם הפלסטינים, תוך דילוג על שלבי הביניים. היא הייתה הבסיס לפסגת קמפ דייוויד בשנת 2000, ובהמשך לפרמטרים של הנשיא האמריקאי קלינטון להסדר קבע.¹⁴ לאחר כישלון שיחות קמפ דייוויד ודחיית מתווה קלינטון מצד ראש אש"ף יאסר ערפאת פרצה האינתיפאדה השנייה בעוצמה של טרור ואלימות, שגבתה את חייהם של רבים משני הצדדים, והביאה לאובדן אמון מהותי ולנסיגה בהבנות ובשיתופי הפעולה.¹⁵ באווירה של שחיקת האמון בקרב הציבור והמנהיגים, הטרור והקיפאון המדיני, עלו הצעות לא רשמיות במסלולים עוקפים – **ערוצי משא ומתן לא-רשמיים** (Track II). דוגמה בולטת היא יוזמת ז'נבה, שאותה גיבשו מומחים ישראלים ופלסטינים ואשר כללה הסכמות על כל מרכיבי הסדר הקבע.¹⁶ בערוץ אחר גיבשה הליגה הערבית את 'יוזמת השלום הערבית', שהביעה נכונות לנורמליזציה ביחסים של מדינות הליגה הערבית עם ישראל בתמורה לשלום מוסכם, צודק ובר-קיימא, המבוסס על נסיגה מלאה של ישראל מכל השטחים הנתונים לכיבוש ישראלי מאז 1967 – הגדה המערבית, רצועת עזה ורמת הגולן.¹⁷ אולם, אף אחת מהיוזמות ומהערוצים הלא-רשמיים לא הצליחו להביא לפריצת דרך, בשל אי-האמון העמוק ועל רקע המשך האלימות והטרור.

ב-2003, בניסיון להחזיר את הצדדים לשולחן הדיונים, גיבש הקוורטט בהובלת הנשיא האמריקאי ג'ורג' וו. בוש את 'מפת הדרכים לשלום' – **גישה תהליכית הדרגתית** המציבה לוח זמנים ליצירת תנאים למשא ומתן על הסדר קבע. המסמך הציג את התנאים שהקוורטט רואה כחיוניים לצורך הדיון בסוגיות הליבה של הסכם

הקבע. התכלית הייתה שרטוט ציר זמנים שנחלק לשלושה שלבים מרכזיים, אשר בסיומם תוקם מדינה פלסטינית עצמאית ותשרור נורמליזציה בין ישראל למדינות ערב. מפת הדרכים הדגישה את הצורך בביטחון וביציבות כתנאי מוקדם למשא ומתן, לצד הפסקת הבנייה בהתנחלויות והצורך בבניית הבסיס הראוי למדינה פלסטינית.¹⁸ לוח הזמנים קרא להגיע להסכם שלום עד 2005, אך שני הצדדים לא עמדו במחויבויותיהם כבר בשלב הראשון.

הגישה החד-צדדית נבחרה כאופציה העדיפה על ממשלת אריאל שרון לנוכח הטרור המתמשך, והבנתה כי יאסר ערפאת אינו מעוניין בכנות להגיע להסכם שלום.¹⁹ ב־2002 אישרה ממשלת ישראל את הקמת גדר הביטחון, כדי להגן על אזרחי ישראל מפני חדירת מחבלים ופיגועי התאבדות בשטח ישראל גופא ובגושי ההתנחלויות הצמודים לקו הירוק.²⁰ המהלך החד-צדדי שבוצע לאחר מכן היה ההתנתקות מעזה ומצפון השומרון (בגדה המערבית) ב־2005. ההיגיון היה דומה, דהיינו, ישראל חייבת לעצב בעצמה את המציאות הביטחונית שנוחה לה,²¹ ומתוך הבנה ששליטה ישראלית על רצועת עזה היא נטל אסטרטגי יותר מאשר נכס.²² אריאל שרון האמין שסיום השליטה והאחריות הישראלית על מיליון וחצי פלסטינים בעזה (קרוב לשני מיליון כיום) ישפר את מצבה האסטרטגי של ישראל, ויאלץ את הפלסטינים לקבל אחריות ולהוכיח את יכולתם בבניית מדינה ובכינון ממשל עצמי מתפקד. תקוות ההתנתקות התפוגגו כאשר חמאס השתלט על רצועת עזה, תחילה באמצעות בחירות ואחר כך בהשתלטות כוחנית ב־2007. השתלטות חמאס על עזה יצרה קרע שלא ניתן לאיחוי (למרות מספר ניסיונות פיוס) בין הנהגת הרשות הפלסטינית וארגון פתח לבין הנהגת חמאס ברצועה, ועוררה חשש כבד בישראל באשר להשלכות של התנתקות דומה מהגדה המערבית.

הגישה המשולבת – גישה תהליכית וגישת מצבי סיום: בעקבות השתלטות חמאס על עזה והשינוי בהנהגה הפלסטינית לאחר מותו של ערפאת, נעשה ניסיון לייצר תהליך שלום עוקף חמאס. התוצאה הייתה ועידת השלום באנאפוליס 2007, בחסות אמריקאית ובהשתתפות נציגי מדינות הקוורטט ומדינות ערביות רבות, כאות הפתיחה לחידוש השיחות.²³ הרעיון היה למזג בין הגישה התהליכית ההדרגתית של מפת הדרכים לגישת מצב סיום של משא ומתן המתמקד בהסדר קבע כולל.²⁴ הצדדים קיימו משא ומתן נמרץ להסכם קבע (כ־300 פגישות בשמונה חודשים), בד בבד עם יישום השלב הראשון של מפת הדרכים, המהווה תנאי מקדים ליישום הסדר קבע, תוך חיזוק הנהגת הרשות הפלסטינית והבסיס השלטוני שלה. השיחות דעכו בסוף 2008 מבלי שהצד הפלסטיני הגיב להצעת ראש הממשלה אהוד אולמרט לויתורים הדדיים. מבצע 'עופרת יצוקה' וכן התפטרותו של אולמרט מראשות הממשלה הם שנתנו לפלסטינים סיבה, אם לא תירוק, להימנע ממתן תשובה להצעת ישראל ולעקר את התהליך.²⁵

בקיץ 2013 השיק מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון קרי סבב של תשעה חודשי משא ומתן במטרה לגבש את העקרונות להסכם מסגרת להסדר קבע, בד בבד עם ביצוע צעדים לבניית אווירה תומכת בתהליך. זאת, בתנאים קשים של חוסר אמון ניכר, קיפאון מתמשך במשא ומתן ותחושה בקרב הציבור משני הצדדים של חוסר תוחלת להשיג הסדר קבע.²⁶ גם "סבב קרי" נכשל, כשהצד הפלסטיני בראשות הנשיא עבאס סירב להגיב לעקרונות שהציג מזכיר המדינה האמריקאי. לעומתם, מהדלפות הצוות האמריקאי עלה כי ראש הממשלה נתניהו היה מוכן למספר עקרונות כמו הסכמה לגבולות '67' כקווי ייחוס לחישוב שטחים. עם זאת, ראש הממשלה נתניהו לא הסתפק בסידורי הביטחון שהציעו האמריקאים ולא היה מוכן לקביעה של שתי בירות בירושלים.²⁷ העובדה שממשלת נתניהו המשיכה בבנייה בהתנחלויות במהלך המשא ומתן נתפסה בעיני הפלסטינים והקהילה הבינלאומית כהוכחה לחוסר הרצון של ממשלת ישראל לבצע את הויתורים הנחוצים לפתרון שתי מדינות.²⁸ הפלסטינים, מצידם, סירבו להציג כל ויתור לפני שישראל תשרטט בגלוי את גבולות המדינה הפלסטינית,²⁹ תציב לוח זמנים לפינוי ההתנחלויות ותכיר במזרח ירושלים כבירה הפלסטינית העתידית. יחד עם זאת, הם סירבו בתוקף להכיר בישראל כ"מדינת הלאום של העם היהודי". כמה שבועות לאחר מכן שבה ופרצה באזור האלימות עם תחילת מבצע 'צוק איתן' ברצועת עזה,³⁰ וסיום הסכסוך נראה רחוק מתמיד.

מבוי סתום

על אף ששני הצדדים הצהירו כי הם מחויבים לפתרון שתי המדינות בהתבסס על קווי '67, הפערים בנוגע לתנאים ולדרך הביצוע נותרו על כנם. קשה להיות מופתעים מכך שבתום שני עשורים של שיחות עקרות, כל אחד משני הצדדים מטיל ספק רב מאוד ברצון וביכולת של הצד השני להתגמש למען השגת הסדר קבע. הפלסטינים רואים בהמשך הבנייה הישראלית בהתנחלויות בגדה המערבית הוכחה לכך שישראל אינה מתכוונת לוותר על שטחים נרחבים. להערכתם, ממשלת הימין בישראל לא תפנה מתנחלים מבתיים בגדה המערבית משום שאינה חפצה ואולי אף אינה מסוגלת לפנות עשרות אלפי מתנחלים, שרבים מהם אף עשויים להתנגד פיזית. הנחה נוספת לפי אותו היגיון היא ש"ברגע האמת", הממשלה הנוכחית לא תהיה מוכנה לעשות את הויתורים הכואבים הנחוצים כדי להגיע לנקודה משותפת עם מרב הויתורים הפלסטיניים. ספקנות זו יכולה להסביר את ההתעקשות הפלסטינית לקבל הוכחה לרצינות הכוונות הישראליות באמצעות הקפאת הבנייה בהתנחלויות, הצבעה על קו הגבול העתידי ושחרור אסירים כתנאי לחידוש המשא ומתן. במקביל, ממשלת ישראל ספקנית באשר ליכולתה של הרשות הפלסטינית לעמוד בהסכם וליישם אותו, וזאת בשל חולשה שלטונית ואובדן הלגיטימיות של ההנהגה בעיני

הציבור הפלסטיני, חולשה מול חמאס והפערים הגדלים בין הרשות הפלסטינית בגדה המערבית לשלטון חמאס ברצועת עזה. מכאן נובע החשש כי לאחר כינון מדינה פלסטינית תתפתח מדינה כושלת ונחשלת, כשלואקום השלטוני יחדרו גורמים אסלאמיים קיצוניים. בנוסף, המדיניות הלעומתית שהרשות הפלסטינית מנהלת נגד ישראל בזירה הבינלאומית, לצד המערכה נגד הלגיטימיות של מדינת ישראל, מחזקים את ההערכה הישראלית שאין פרטנר להסכם.

חוסר האמון והיעדר יכולת לגשר על הפערים מתעצמים בשל חוסר סימטריה בין הצדדים. ישראל היא מדינה איתנה ומשגשגת עם הצבא החזק ביותר באזור, השולטת בפועל בחיי היום-יום של הפלסטינים; מולה ניצבת רשות המשוללת יכולות מדינתיות מלאות, נשענת באופן מוחלט על תמיכה כלכלית ומדינית בינלאומית, וקיומה ותפקודה מותנים בהחלטותיה של ממשלת ישראל. א-סימטריה זו הובילה לתכלית פלסטינית במשא ומתן שמתמקדת בעיגון הזכויות הפלסטיניות לפני דיון על הסכם ברייטשום, וכן לגישה של "הכול או לא כלום" (התפיסה כי "היעדר מדינה עדיף מאשר מדינה שאינה מייצגת את כל השאיפות והיעדים הפלסטיניים").³¹

עקב הפערים והחסמים נראה כי הצדדים אינם מאמינים ביכולת להגיע להסדר, והם מפקים תועלת מהמבוי הסתום שאליו נקלע המשא ומתן הדו-צדדי. הפלסטינים אינם נדרשים לפשרות כואבות ודבקים בתפיסה של "הכול או לא כלום", ממתנינים להצעה טובה יותר או מצפים לכפיית פתרון על ישראל מבחוץ, באמצעות הקהילה הבינלאומית. לעומתם, ממשלת ישראל המונהגת על ידי הימין גורסת כי אין זה הזמן המתאים לסיכונים מיותרים, כל עוד מתרחשות תהפוכות במזרח התיכון והמחנה הפלסטיני מפולג. בראייה זו, עדיף לממשלת ישראל להמתין לתנאים סביבתיים נוחים יותר ואולי אף להסדר אזורי, שיבטיחו כי כינון מדינה פלסטינית בת-קיימא לא ירע את מצבה הביטחוני של ישראל. התמהמהות זו מאפשרת לישראל לדחות החלטות בנוגע לחלוקת הארץ, לפשרה בירושלים ולפינוי התנחלויות, שצפויות לעורר עימות פנימי קשה. הפלסטינים הצליחו למתג את המשך הבנייה בהתנחלויות כעוולה הנוכחית הגדולה ביותר של ישראל, המעידה כי פניה אינן מועדות לשלום, ובכך להטיל על ישראל את האשמה בקיפאון המדיני.

חזרה לגישה התהליכית

בתנאים הנוכחיים, הדרך האפשרית היחידה לקיים תהליך מדיני, לשמר את אופציית פתרון שתי המדינות לעתיד ולבנות מחדש את האמון היא חזרה לגישה התהליכית. המשך הקיפאון משמעותו גידול באוכלוסייה היהודית בגדה וקשיים גוברים בפינויה. בד בבד ישנם אותות אזהרה באשר ליכולתה של הרשות למשול לאורך זמן ביעילות ובאחריות, לשמור על החוק והסדר ולהילחם בטרור ובקיצוניות, ללא שינוי מהותי במצב שיביא לשיפור מרקם החיים של האוכלוסייה הפלסטינית,

ולפיתוח כלכלי ותשתיתי של המדינה הפלסטינית. הפיצול בין עזה לגדה המערבית מציב לישראל ולרשות הפלסטינית אתגר נוסף בכל הנוגע לאפשרות להסדר מדיני. חמאס יכול לטרפד את התהליך, ולפיכך נדרש לקדם תוכניות לשיקום הרצועה בשילוב הקוורטט הערבי (מצרים, ירדן, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות), כדי למנוע אסון הומניטרי ולרסן את חמאס.

בעת הנוכחית יש בשלות בינלאומית ואף אזורית לכל דרך שתאפשר יציאה מהמבוי הסתום. כניסת ממשל טראמפ מאפשרת להציע גישה אחרת ולא לדבוק בפרדיגמה של הסדר קבע ופתרון כל הבעיות באבחה אחת. **הסכמי מעבר הם האפשרות היחידה לבנייה מדורגת של מציאות של שתי מדינות**, תוך קביעת יעדים קצרי טווח ובני מימוש בשטח, לפי הנוסחה "כל דבר שמוסכם ייושם"; חיזוק מרכיבי התיאום ושיתוף הפעולה עם הרשות הפלסטינית; גיוס תמיכה ומעורבות של ארצות-הברית, הקהילה הבינלאומית והקוורטט הערבי. לשם כך נדרשים הצעדים הבאים:

כלכלה ותשתיות – הנעת מהלכים לצמצום הפערים העמוקים והמצוקות הכלכליות בקרב הפלסטינים, שגורמים תחושת ייאוש ולעתים אלימות. במסגרת זו ניתן להגדיל את מספרם של היתרי העבודה בישראל לפועלים פלסטינים מהגדה, אך גם מעזה – לעבודה ביישובים סביב הרצועה; קידום תשתיות חיוניות בגדה ובעזה: מים, חשמל, גז, ביוב, תחבורה ודיור; עידוד הקמת אזורי תעסוקה ומסחר בגדה וברצועה בשיתוף פעולה אזורי ובינלאומי. בשלב השני – נכונות לפתוח ולעדכן את פרוטוקול פריז, המסדיר את היחסים הכלכליים בין ישראל לרשות הפלסטינית.³²

תנועה וגישה – שיפור הסדרי המעבר של אנשים וסחורות בין עזה לגדה המערבית ודרך גשר אלנבי בין הגדה המערבית לירדן, על מנת לשלב את יהודה ושומרון ועזה ביחסי סחר אזוריים ועולמיים. בהמשך, בהנחה שיהיו רגיעה ויציבות ובסיוע אזורי ובינלאומי, נכונות לאפשר הקמת נמל ימי בעזה, שיופעל על ידי גורם שלישי ויענה לדרישות הביטחוניות של ישראל.

ייצוב הרשות הפלסטינית – קידום התנאים שיאפשרו בעתיד כינון מדינה פלסטינית אחראית, יציבה ומתפקדת, ובד בבד יצירת תנאים למשא ומתן ותהליכים "מלמטה למעלה" לצורך חיזוק מוסדות שלטון ותשתיות למדינה הפלסטינית "שבדרך"; שיפור היכולות של מנגנוני הביטחון של הרשות ביהודה ושומרון; לאור הביצוע הפלסטיני תורחב שליטת המנגנונים בכל המרחב הפלסטיני המיושב, בדגש על משימות חוק וסדר, אך גם על פירוק תשתיות טרור. ככל שהפלסטינים יעשו יותר, צה"ל יהיה מעורב פחות.

מדיניות דיפרנציאלית בנושא הבנייה בהתנחלויות – כדי לא להחרیف את הבעיה וכדי לקזז את הנזק הבינלאומי שנגרם לישראל. בשלב הראשון – הקפאת

הבנייה וההשקעה בהתנחלויות המבודדות בעומק השטח הפלסטיני, והמשך בנייה בגושים הסמוכים לקו הירוק ובירושלים. בהמשך ייעשה מאמץ ישראלי להסרת מאחזים לא מורשים וליצירת פתרונות קהילתיים חלופיים להענקת מושבם של מתנחלים מישובים מבודדים לשטח הגושים או לשטח ישראל.

קשרים בין קהילות – כדי לצמצם את תהומות אי-האמון והשנאה יש להניע מאמצים לדו-שיח בין חברות אזרחיות (People to People), גורמי חינוך, תרבות ודת. לשם כך אפשר לגייס את החברה הערבית בישראל שתשמש גשר בין החברה היהודית לבין החברה הפלסטינית.

תשתית להמשך – ככל שישתפרו תנאי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית, ישופרו רמת התפקוד של מוסדות הרשות ורמת הביצוע של מנגנוני הביטחון, תיווצר דינמיקה של בניית אמון בין מנהיגים וקהילות, ויתגבשו תנאים נוחים יותר לקיום משא ומתן לכינון מציאות של שתי מדינות, גם אם לא יצליחו הצדדים לגשר על הפערים בכל סוגיות הקבע. בהנחה שתהיה התקדמות בתפקוד הרשות ובתיאום, ישראל יכולה להכיר במדינה פלסטינית בגבולות זמניים על בסיס מפת הדרכים.

לסיכום, צבירת שרשרת של הצלחות קטנות בגישה התהליכית השלבית היא גישה ריאלית יותר מאשר השגת הסכם סופי, מלא ונכסף באבחה אחת. גישה כזו תעניק לשני הצדדים סביבת חיים ראויה יותר אשר תייצר, צעד אחר צעד, מציאות בשטח הנעה לאיטה לקראת שתי המדינות.

תמיכה אזורית של ממשלות ערביות סוניות בעלות אינטרס בסיום הסכסוך תסייע להפוך הסדרים זמניים אלה למציאות, בכך שמטריהן יספקו לפלסטינים את הערבויות הנחוצות כדי להבטיח שההסדרים הזמניים לא יהפכו קבועים – חששם הגדול של הפלסטינים – ובמקביל הם יספקו לישראל תמריצים לדבוק בהתקדמות בתהליך. בסופו של דבר, למרות שהצדדים זקוקים למוטיבציה פנימית כדי להתקדם, הם זקוקים גם להכוונה, לסיוע ואף ללחץ מבחוץ. זו הזדמנות עבור הממשל החדש בארצות-הברית להוכיח כי אינו מתנתק מבעיות המזרח התיכון, אלא מחויב לקדם פתרונות וליישב מחלוקות. מניעת תמיכה כזו פירושה הפקרת הזירה לקולות הקיצוניים הבלתי מתפשרים, שאינם שוקלים את ההשלכות ארוכות הטווח.

צבירת שרשרת של הצלחות קטנות בגישה התהליכית השלבית היא גישה ריאלית יותר מאשר השגת הסכם סופי, מלא ונכסף באבחה אחת.

הערות

- 1 A. Burg, "Oslo Is Dead, What's Next?", *Haaretz*, March 29, 2013, <http://www.haaretz.com/opinion/oslo-is-dead-what-s-next.premium-1.51250>
- 2 Text: 1993 Declaration of Principles", BBC, November 29, 2001, http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/middle_east/israel_and_the_palestinians/key_documents/1682727.stm; A. D. Miller, "Oslo stakeholders reflect on peace process after 20 years", *Al Jazeera America*, September 12, 2013, <http://america.aljazeera.com/articles/2013/9/12/oslo-stakeholdersreflectonpeaceprocessafter20years.html>
- 3 M. al-Masri, "United, the Palestinians have endorsed 1967 borders for peace. Will Israel?", *Haaretz*, May 7, 2014, <http://www.haaretz.com/opinion/1.589343>
- 4 H. Keinon, "PM: UN can't force Israel to compromise on security", *Jerusalem Post*, November 29, 2012, <http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/PM-UN-cant-force-Israel-to-compromise-on-security>
- 5 ע. כהן ופ. ענברי, "אבו מאזן בטקס הנכבה: רק סיום הכיבוש יביא ביטחון לישראל", 15 במאי 2008, NRG, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/733/924.html>
- 6 U. Dekel, "Control of Territorial Airspace and the Electromagnetic Spectrum", Jerusalem Center for Public Affairs, November 12, 2011, <http://www.jcpa.org/text/security/dekel.pdf>, 73-76.
- 7 ב. רביד וג. חורי, "ארה"ב תציג מחר לישראל תוכנית לסידורי הביטחון בהסכם הקבע", **הארץ**, 4 בדצמבר 2013, <http://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.2181817>
- 8 K. Abu Toameh, "Palestinians: Eight Million Refugees Must Return to Israel", Gatestone Institute, February 21, 2014, <http://www.gatestoneinstitute.org/4184/palestinian-refugees-return>
- 9 "Abbas Deemed It 'Illogical' for Israel to Absorb 5 Million Refugees, Palestine Papers Show", *Haaretz*, January 24 2011, <http://www.haaretz.com/israel-news/abbas-deemed-it-illogical-for-israel-to-absorb-5-million-refugees-palestine-papers-show-1.338981>
- 10 L. Lehrs, "Peace Talks Over Jerusalem", The Jerusalem Institute for Israel Studies, p.58-60.
- 11 C. Rice, "Condoleezza Rice Memoir: Peace-Process Anguish", *Newsweek*, October 23, 2011, <http://europe.newsweek.com/condoleezza-rice-memoir-peace-process-anguish-68179?rm=eu>
- 12 U. Friedman, "Martin Indyk Explains the Collapse of the Middle East Peace Process", *The Atlantic*, July 3, 2014, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/07/indyk-netanyahu-and-abbas-loathe-each-other/373922/>
- 13 M.B. Mahle, "A Political-Security Analysis of the Failed Oslo Process", *Middle East Policy*, Vol. 12, Issue 1 (2005): pp. 79-96
- 14 קלינטון הציג את חזונו למתווה שתי המדינות הן בנאומים והן בפגישה בבית הלבן עם נציגי שני הצדדים.
"Clinton Proposal on Israeli-Palestinian Peace – Meeting with President Clinton", United States Institute for Peace, December 23, 2000, http://www.usip.org/sites/default/files/Peace%20Puzzle/10_Clinton%20Parameters.pdf
- 15 R. Pundak, "From Oslo to Taba: What Went Wrong", *Survival*, Vol. 43, Issue 3 (2001), pp. 44-45.

- Geneva Initiative, "Mission Statement", N.D., <http://www.geneva-accord.org/mainmenu/mission-statement> 16
- "Arab Peace Initiative: Full Text", *The Guardian*, March 28, 2002, <http://www.theguardian.com/world/2002/mar/28/israel>"; "The Arab Peace Initiative: Israel's Strategic Loss and Historic Opportunity", *Molad*, April 24, 2013, <http://www.molad.org/images/upload/files/The-Arab-Peace-Initiative-Final.pdf> 17
- Israeli Ministry of Foreign Affairs, "A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict", April 30, 2003, <http://www.mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/A%20Performance-Based%20Roadmap%20to%20a%20Permanent%20Two-Sta.aspx> 18
- J. Bown, "Arafat: Obstacle or the key to peace?", *BBC*, November 3, 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/correspondent/3244217.stm> 19
- H. Matar, "The Wall, 10 years on: The great Israeli project", *+972 Magazine*, April 9, 2012, <http://972mag.com/the-wall-10-years-on-the-great-israeli-project/40683/> עוד בנושא זה: שאול אריאל, מיכאל ספרד, **חומה ומחדל**, ספרי עליית הגג וידיעות ספרים, 2008. 20
- A. Sharon, "Knesset Speech by Prime Minister Sharon on the Disengagement Plan", *Israeli Ministry of Foreign Affairs*, March 15, 2004, <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/israeli%20disengagement%20plan%2020-jan-2005.aspx#doc3> 21
- A. Sharon, "Address by PM Sharon to the Caesarea 2005 Conference", *Israeli Ministry of Foreign Affairs*, June 30, 2005, <http://www.mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2005/Pages/Address%20by%20PM%20Sharon%20to%20the%20Caesarea%202005%20Conference%2030-Jun-2005.aspx> 22
- S. McCormack, "Announcement of Annapolis Conference", *US Department of State*, November 21, 2007, <https://web.archive.org/web/20071122125447/http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/nov/95458.htm> 23
- "Statement by Middle East Quartet", *Secretary General's Department of Public Information*, November 9, 2008, <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sg2145.doc.htm> 24
- J. Stahl, "Israel Taking 'Calculated Risks' in Goodwill Gestures to Palestinians", *CBS*, July 7, 2008 <http://cnsnews.com/news/article/israel-taking-calculated-risks-goodwill-gestures-palestinians> 25
- B. Birnbaum and A. Tibon, "The Explosive, Inside Story of How John Kerry Built an Israel-Palestine Peace Plan—and Watched It Crumble", Chapter II, *New Republic*, July 20, 2014, <http://www.newrepublic.com/article/118751/how-israel-palestine-peace-deal-died> 26
- שם, פרק V; ג. מורג, "נתניהו: ישראל לא מחויבת לעמדות אמריקניות", *ynet*, 28 בינואר 2014, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4482232,00.html> 27
- Times of Israel Staff, "US Official: Obama Blames Settlements for Failed Talks", *Times of Israel*, May 16, 2014, <http://www.timesofisrael.com/us-official-obama-blames-settlements-for-failed-talks/> 28
- B. Birnbaum and A. Tibon, "The Explosive, Inside Story of How...", Chapter IV. 29

- K. Yourish and J. Keller, "The Toll in Gaza and Israel, Day by Day", *New York Times*, 30 August 1, 2014, <http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/15/world/middleeast/toll-israel-gaza-conflict.html>
- V. Cygielman, "The Disputed Land", *The Palestine-Israel Journal*, Vol. 4 No.2 (1997), 31 <http://www.pij.org/details.php?id=469>
- Gaza-Jericho Agreement Annex IV-Economic Protocol*, 29 April 1994. 32 <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/gaza-jericho>