

סיכום

ישראל והתעצבותה התייצבותה של המערכת הפלסטינית

בשל ריבוי הגורמים המשפיעים והתרחישים האפשריים קיים קושי לנבא את עתיד המערכת הפלסטינית. לפיכך על ישראל להתכונן לארבעה מצבי יסוד של הרשות הפלסטינית ביום שאחרי עבאס: רשות פלסטינית מתפקדת והמשך התיאום; רשות פלסטינית עוינת כלפי ישראל; רשות פלסטינית שאינה מתפקדת ואף כושלת; התפרקות הרשות הפלסטינית. לישראל יכולת למתן חלק מהמגמות השליליות הצפויות להתפתח או להיות מואצות עם צאתו של מחמוד עבאס מהזירה הפוליטית, לתמוך בתהליכים העשויים לתרום ליציבות יחסית ולהמשך תפקוד אפקטיבי של הרשות, כמו אי-התערבות בתהליכי הסדרה במערכת הפלסטינית ושימור אופציות מדיניות עתידיות לעיצוב מציאות של ישות פלסטינית נפרדת ומובחנת מישראל. עם זאת, על כל מהלך ופעולה ישראלית בהקשר של חילופי ההנהגה הפלסטינית להיעשות באופן מדוד וזהיר, בלי להסתבך בניסיון "להנדס" פוליטית את המערכת הפלסטינית או ליצור רושם שבכוונתה לכפות עליה הנהגה מועדפת. בד בבד עליה לנסות לעצור תהליכים בעלי אופי וכיוון כאוטיים, שיביאו להתפרקות הרשות הפלסטינית וישאבו שוב את ישראל למעורבות ישירה ועמוקה בגדה המערבית, כלומר למצב של ממשל צבאי, ויאיצו את המגמה הנוכחית של גלישה למציאות של מדינה אחת.

מגמת המשך תפקוד הרש"פ



הכרה במדינה
בגבולות
זמניים



מהלכי
היפרדות
בהסדר



סיוע נרחב
לרש"פ
ולהנהגה
החדשה



מעורבות
גוברת בשטחי
הרש"פ



החלת החוק/
הריבונות
הישראלית
סיכוח



קנטוניזציה

מקורות: תמונה שנייה מימין: REUTERS/Ronen Zvulun/File Photo; תמונה שלישית: Ryan Rodrick Beiler/shutterstock.com; תמונה רביעית: דובר צה"ל; תמונה חמישית: Shutterstock

מאמץ עיקרי צריכה ישראל להשקיע בגיבוש הבנות עם שותפותיה האסטרטגיות האזוריות ("הקוורטט הערבי" – מצרים, ירדן, איחוד האמירויות וערב הסעודית, שעדיין לא הגיעה לכלל נורמליזציה עם ישראל) ובגיבוי אמריקאי. הבנות אלה אמורות להתמקד בדרכים לייצוב המערכת הפלסטינית ובמניעת השתלטות חמאס עליה, ולכלול מחויבות לסייע להנהגה שתקום ביום שאחרי עבאס – אם זו תראה דבקות בהסכמים ובהבנות שהושגו בין ישראל לרשות הפלסטינית. רכיבים קריטיים בהבנות אלה יהיו המשך שיתוף הפעולה הביטחוני בין ישראל למנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית והאצת הפיתוח הכלכלי והתשתיתי בשטחי הרשות.

לשם ייצוב המערכת הפלסטינית נדרש לרסן את הגורמים החותרים לעימות ישיר עם ישראל ולהסלמה, ומנגד לסייע לגורמים התומכים בבניין מדינה הפלסטינית, ובמעלה הדרך בהסדר שתכליתו מימוש חזון שתי מדינות לשני עמים. התמסדות פלסטינית מדינתית מחייבת גם שותפות אזורית איתנה, שתסתמך על מערך של הבנות ותיאומים בין ישראל לבין "הקוורטט הערבי" וכן גורמים התומכים בפתרון שתי המדינות בקרב הקהילה הבינלאומית, לצד גיבוי אמריקאי לתהליך הסדרי ולתכליתו.

לצד מאמץ מתואם שתכליתו לשפר את יכולות המשילות של הרשות הפלסטינית ולחזק את כלכלתה ותשתיותיה, נכון שישראל תפגין גמישות בממד הטריטוריאלי ותאפשר להנהגה הפלסטינית לשלוט – באמצעות חוק וסדר ובנושאים אזרחיים – ברוב המוחלט והמכריע של האוכלוסייה הפלסטינית. לשם כך נכון "להלבין" זליגות של יישובים פלסטיניים לשטחי C ולהעביר את האחריות האזרחית בשטחים אלו לידי הרשות, וכן לאפשר רצף גיאוגרפי ותחבורתי באזור. כל זאת בתנאי שההנהגה החדשה תצהיר על מחויבות להבנות הקיימות בינה לבין ישראל ותתמקד בשיפור האפקטיביות של הרשות, ולא במאבקי כוח נגד ישראל. ישראל תידרש להגביר את שיתוף הפעולה האזורי והבינלאומי בבלימת מאמצי השפעה שליליים בזירה הפלסטינית, דוגמת אלה של איראן והציר השיעי, ולסייע להנהגה הפלסטינית שתיבחר למנוע מחמאס לנצל את שעת הכושר להחלשה עד כדי מינוס הרשות הפלסטינית, או לחלופין להשתלט עליה ועל אש"ף. בה בעת ובשל סבירות גבוהה יותר לתרחישי אי-יציבות כרונית והתפתחות כאוס, על ישראל להיערך לאתגר המשמעותי ביותר – קריסת המערכת הפלסטינית, ולפתח עקרונות ויכולות להתנהלות מול תת-מערכות פלסטיניות מבוזרות. בתרחישי כאוס ובמצב שבו הרשות תפסיק לתפקד באפקטיביות עד כדי נכונות להחזיר את מפתחות השליטה לישראל, על ישראל לשקול מעבר ממדיניות מגיבה ומייצבת למדיניות יוזמת של קביעת עובדות בשטח. במקרה זה עולות שתי אופציות לישראל: החלת החוק

הישראלי על שטחים באזור C, שבהם לישראל אינטרסים התיישבותיים וביטחוניים; או ארגון מחדש של הגדה המערבית לאזורים, מעין קנטונים שבהם שולטות החמולות והמשפחות החזקות.

לעומת זאת, בתרחישי המשך תפקוד הרשות והנהגה חדשה שזוכה לאמון הציבור, ישראל יכולה לשקול קידום מהלכי הפרדות מדינית, גיאוגרפית ודמוגרפית מהפלסטינים, עדיף בתיאום עם הרשות ובאמצעות הסכמי מעבר – מסוגיות קטנות לגדולות (מלמטה למעלה), מה שמוסכם מיושם – וככל שיתפתחו שיתוף הפעולה והתיאום עם הנהגת הרשות החדשה כך תוכל ישראל להביע נכונות להכרה במדינה פלסטינית בגבולות זמניים, טרם הסכמה על כל הסוגיות המורכבות של הסדר כולל.

צעדים אפשריים

במדיניות יוזמת

סימון יורש מועדף
ומאמץ להכתרתו

הזדמנות לסיפוח
שטחים באזור C

עידוד בחירות ותהליכי
אחדות/פיוס

שחרור ברגותי מהכלא -
מנהיג חזק המקובל על כל הפלגים

עידוד קנטוניזציה,
טיפוח מנהיגות מקומית

קידום
האופציה הירדנית

הכרה בחמאס
ומגעים עימו

במדיניות מגיבה

המשך מדיניות
התאמה והסתגלות

סיוע ככל האפשר ליציבות
הרשות הפלסטינית והנהגתה

לא לחבל בפיוס/אחדות
פנים-פלסטינית

תמיכה/אי-מניעת קיום
בחירות פלסטיניות

סיוע למנגנונים
לשמירת שליטה ויציבות

שיפור כלכלי
ומרקם החיים

המלצות מדיניות לישראל

על מנת להתכונן לעזיבתו של עבאס, בין בהפתעה ובין באופן מוסדר, יש ליישם מהלכים מייצבים כבר עכשיו:

- רצוי לא להתערב באופן גס בפוליטיקה הפנים-פלסטינית, בניסיון להמליך מלכים שיהיו נוחים לישראל. נראה כי ישראל מקדמת את צמד האישים א-שיח' ופרג', אך תמיכתה עלולה לפגוע בלגיטימיות הציבורית שלהם ולהניע גיבוש קואליציה רחבה נגדם. גם למוחמד דחלאן קבוצת תומכים ואוהדים בישראל, שחלקם היו עימו גם בקשרים עסקיים. לכל ביטוי של תמיכה ישראלית במנהיג פלסטיני תתלווה הגדרתו כ"משרת הכיבוש" ותהפוך ל"נשיקת מוות". קרוב לוודאי שניסיונות הסתרה של תמיכה ישראלית ייחשפו עד מהרה.
- חיזוק הרשות הפלסטינית בשיפור מצבה הכלכלי, בהקמת תשתיות חיוניות, מרכזי תעסוקה ואזורי תעשייה, ובמתן חופש תנועה בשטחה. סיוע לרשות ולמנגנוני הביטחון בהידוק שליטתם בשטחי הרשות הפלסטינית ובהנחלת חוק וסדר.
- חיוני לבלום את התחזקות השפעת חמאס ולפעול לחיזוק המחנה התומך בהסדר מדיני. יש להמשיך בשיתוף הפעולה עם הרשות הפלסטינית ומנגנוני הביטחון שלה במאבק בחמאס ובג'האד האסלאמי בגדה המערבית ואף להגבירו, שמא יראה חמאס בירידתו של עבאס מהבמה הפוליטית הזדמנות להגביר את פעילותו בגדה ולחזק את בסיס הכוח הפוליטי, הכלכלי והטוריסטי שלו. יש להמשיך בשימור המצב הנוכחי, שבמסגרתו ברור כי חמאס אינו יכול להפיל את הממשלה ברמאללה כל עוד ישראל מקיימת את הבידול בין הרצועה לגדה המערבית ושומרת על חופש הפעולה המבצעי בכל מרחב המערבי לנהר הירדן.
- קיים מתאם גבוה בין אובדן השליטה של הרשות הפלסטינית לבין ירידה ביכולת השליטה הביטחונית של ישראל, בשל כשלים בתפקוד של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים, ריבוי אירועי אלימות, חיכוך גובר בין פלסטינים למתנחלים וניצול הזדמנות על ידי הפלגים הקיצוניים להבערת השטח. לפיכך על ישראל להתארגן בעוד מועד למצב של אובדן שליטה, לחזק את מרכיבי ההגנה על ההתיישבות והצירים, ובעיקר חיוני להשלים את פרויקט המכשול הביטחוני – שיקומו ורציפותו.
- שימור חופש הפעולה המבצעי של ישראל בגדה לשם סיכול איומים, פירוק תשתיות טרור ומניעת הידרדרות ביטחונית. בד בבד יש לסייע לחיזוק מנגנוני הביטחון הפלסטיניים בתמורה לשיתוף פעולה ולשיפור האפקטיביות שלהם. על ישראל להימנע מחיזוק גורמים

מקומיים על חשבון מנגנוני הרשות, גם אם בטווח הקצר נראה שזו הדרך להבטיח רגיעה ביטחונית. המשמעות ארוכת הטווח היא אובדן שליטה של הרשות והיעדר כתובת אחראית אחת, שמולה ייקבעו כללי משחק ובהמשך הדרך אף יתאפשר קידום תהליך הסדרי.

- על ישראל להימנע מניצול הזדמנויות, כמו בהחלת החוק הישראלי על אזור C (כ־60 אחוזים מהגדה המערבית) או חלקים ממנו. משמעות של מהלך כזה היא טריפה מוחלטת של הקלפים שלא תאפשר התבססות הנהגה פלסטינית מתונה ומשתפת פעולה עם ישראל, ובפועל האצת תהליכי התפרקות של הרשות הפלסטינית.

- עם זאת, על מערכת הביטחון להתכונן לתרחיש הפסימי של כאוס ואנרכיה, עד כדי התפרקות הרשות הפלסטינית וצורך לעצב את הזירה הפלסטינית מחדש. חיוני לבחון כל תגובה ישראלית לתקריות אלימות, תוך הקפדה על כך שהתגובה לא תהווה נדבך שיתווסף לגורמים המאיצים את התפרקות המערכת הפלסטינית, פן תהיה בחזקת נבואה שמגשימה את עצמה!

- יש להתמיד במדיניות הבידול בין הגדה המערבית לרצועת עזה כדי להקשות על חמאס להרחיב את השפעתו בגדה המערבית ולמנוע השתלטות הדרגתית של הארגון על הרשות הפלסטינית. בה בעת חשוב לשמר רגיעה ביטחונית בעוטף רצועת עזה, בשל הזיקות וההשראה באלימות בין רצועת עזה לגדה המערבית. בהקשר זה חיוני לנהל בתבונה את ההקלות כלפי הרצועה כך שלא יחזקו את חמאס, ובמאזן הכוחות הפנים־פלסטיני יחלישו את הרשות הפלסטינית.

- יש לגייס את העולם הערבי לסייע לרשות הפלסטינית בתפקודה השוטף ובתהליך בניית מדינה ושיפור הכלכלה, ולמנוע מתן סיוע לגורמים סוררים ובראשם חמאס.



- בתרחיש שבו תוקם ממשלה חדשה או הנהגה זמנית בהובלת תנועת פתח ברשות הפלסטינית:
- לישראל אינטרס מובהק בשיתוף פעולה ביטחוני מלא עם מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית. לכן יש להימנע ככל האפשר, להוציא מקרים חריגים, מפעולות מבצעיות שיביכו את מנגנוני הביטחון של הרשות או יפגעו בלגיטימיות הציבורית של הממשלה החדשה.
 - על ישראל להשכיל לספוג המשך לעומתיות כלפיה בזירה הבינלאומית מצד ההנהגה הפלסטינית החדשה, כל עוד זו אינה מעודדת פעילות טרור ואלימות. זאת מתוך הבנה שהלעומתיות אמורה לסייע להנהגה החדשה לבסס לעצמה לגיטימיות בציבור הפלסטיני.
 - בידי ישראל הכוח לחזק את המנהיגות הפלסטינית החדשה ולהפחית את גורמי אי-היציבות על ידי הכרה בה ותרומה לשיפור מרקם החיים של האוכלוסייה הפלסטינית.
 - בתרחישים של מאבק ירושה קשים עד כדי היווצרות כאוס עולה השאלה בדבר אפשרות שחרורו של מרואן ברגותי כדרך לייצב את המצב הפוליטי ברשות הפלסטינית, בשל



התמיכה הציבורית הרחבה בו. הדרג המדיני בישראל יתקשה לגבש תמיכה במהלך כזה ויספוג ביקורת רבה. מהלך כזה יהיה אפשרי מבחינה פוליטית רק אם שחרורו של ברגותי יהיה חלק ממהלך רחב שבמסגרתו ישראל תזכה להישג משמעותי, כמו הכרה אזורית ובינלאומית בתוואי המכשול הביטחוני כקו תיחום מדיני (גם זמני) בין ישראל לרשות הפלסטינית.

- ניתן לבחון על בסיס תקופתי ויחד עם השותפים הבינלאומיים, ובעיקר ארצות הברית, ירדן ומצרים, את מצב היציבות בצד הפלסטיני ולגבש עימם דרכים לחיזוק ההנהגה החדשה, ובין היתר לנסות לאתר דרכים שיאפשרו את חידוש התהליך המדיני כגורם מייצב.
- רצוי לגבש הבנות או הסכמים נקודתיים עם ההנהגה החדשה, שתכליתם שיפור המצב הכלכלי ותשתית השירותים הניתנים לאוכלוסייה הפלסטינית. אפשר לעשות זאת בשותפות עם מדינות באזור ומחוצה לו שיש להן אינטרס ביציבות בזירה הפלסטינית. זאת גם במצב שתקום ממשלת אחדות פלסטינית, ובתנאי שחמאס לא ימלא בממשלה הפלסטינית תפקיד מפתח כמו ראש הממשלה או שר הפנים האחראי לביטחון הפנים.

על ישראל להימנע ממהלכים שיחסמו כל נתיב של חזרה לתהליך מדיני עם ההנהגה החדשה, כמו מחטפים וקביעת עובדות טריטוריאליים בגדה המערבית, אשר יאיצו את הגלישה למציאות של מדינה אחת.

ארגז הכלים של ישראל

עוצמות רכות

תיווך ירדני

מעורבות אזורית ובינלאומית

פיתוח הכלכלה, הסחר
ומרקם החיים

קידום מיזמי תשתית

מיכוי וקישור לקבוצות משפיעות

עידוד בחירות או הקמת
ממשלת אחדות של טכנוקרטים

כניסת פועלים
לעבודה בישראל

בידול בין רצועת עזה
לגדה המערבית

הרחבת סמכויות הרשות
הפלסטינית בשטחי C

כלים צבאיים

חופש פעולה מבצעי

תיאום ביטחוני עם מנגנוני
הביטחון הפלסטיניים

התערבות במאבקים
פנים-פלסטיניים

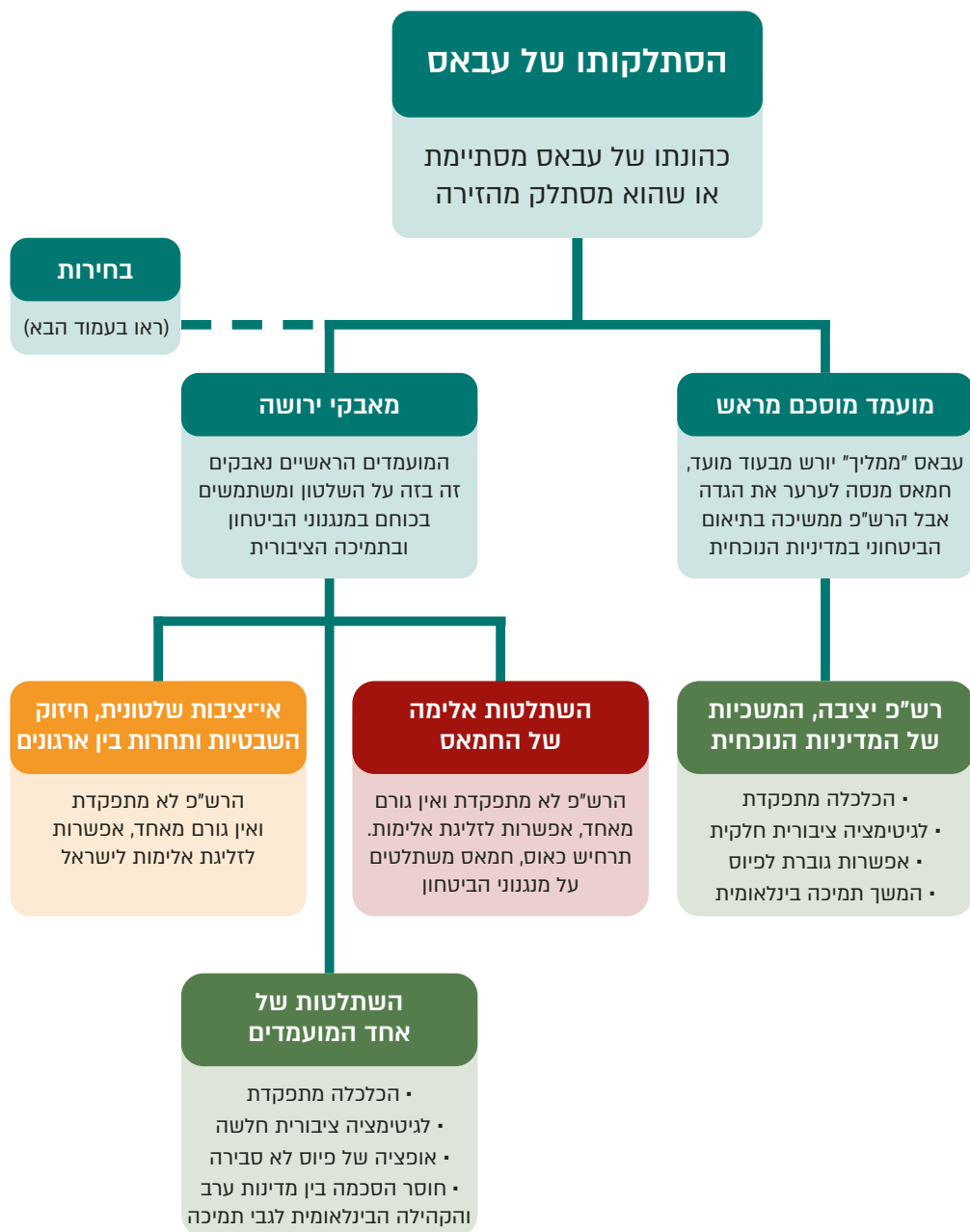
סגירת המכשול הביטחוני

שיפור מרכיבי ההגנה

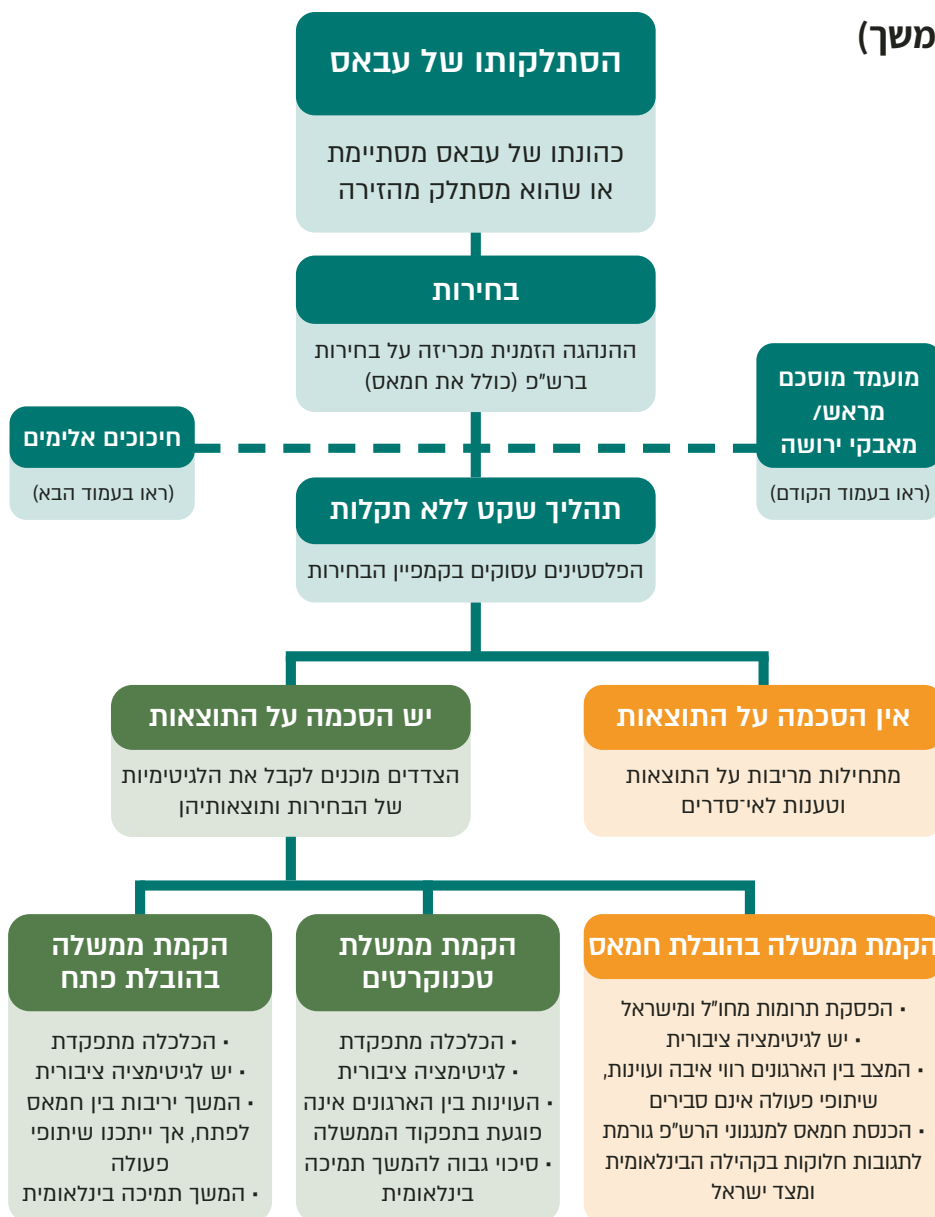
פירוק ומעצרים
של גורמים בעייתיים

ניתוק בין רצועת עזה
לגדה המערבית

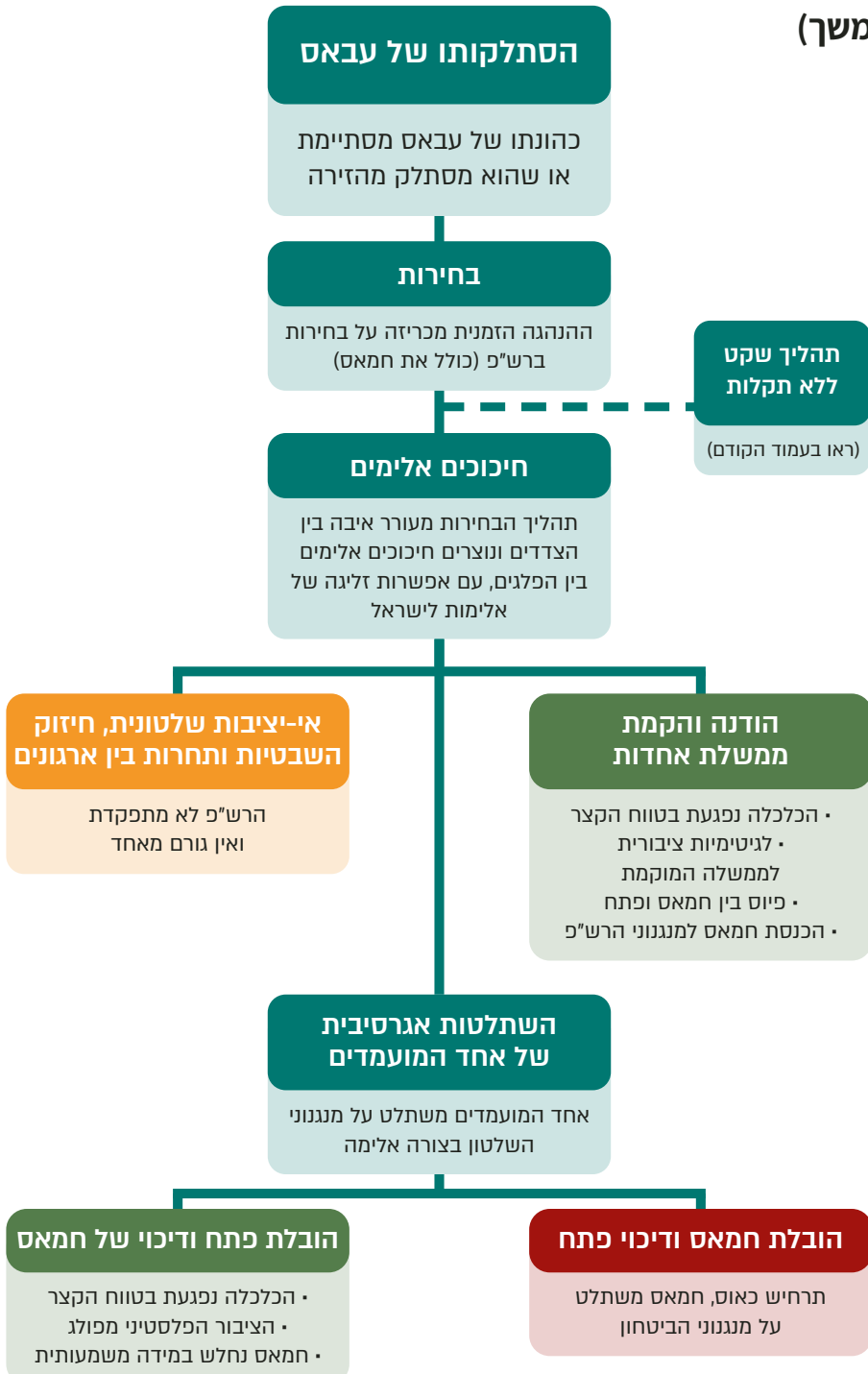
סיכום תרחישים ודינמיקת האירועים



(המשך)



(המשך)



סיכום מצבים פוטנציאליים והשפעותיהם

יורש נבחר בתהליך דמוקרטי	יורש נבחר מראש או ממנונה בתהליך לא־דמוקרטי	מאבקי ירושה ואי־יציבות מתמשכת	התפרקות מנגנוני השלטון לתת־מערכות
יכולת קבלת החלטות מהותיות והובלת תהליכים	היורש מגובה על ידי השלטון והציבור ומסוגל לקבל החלטות ולהוביל שינויים במערכת.	היורש מגובה על ידי מנגנוני השלטון אבל לא זוכה לתמיכה ציבורית רחבה, ועלול להיתקל בקושי להוביל מהלכים שניים במחלוקת עד שיבסס את כוחו.	המנהיגות הזמנית לא יכולה לקבל החלטות משמעותיות ולהוביל מהלכים. כל צעד שיקדם מועמד מסוים ייתקל בהתנגדות מצד המועמדים האחרים ולא יזכה לתמיכה רחבה.
לגיטימציה ציבורית ושילוב הדור הצעיר	היורש זוכה לתמיכה וללגיטימציה רחבה ונתפס כנבחר ומייצג את העם הפלסטיני.	היורש זוכה לתמיכה ציבורית צרה בעיקר מהציבור שאותו הוא מייצג, ומורגשת התנגדות מצד הפלגים שאינם זוכים לייצוג, וכן מצד הדור הצעיר שמעוניין בקידום תהליכים דמוקרטיים.	הציבור מחולק למחנות ואף אחד מהמועמדים אינו זוכה לתמיכה רחבה או ללגיטימציה כמנהיג שמקובל על הרוב.
דינמיקה פנים־פלסטינית ואפשרות לפיוס בין פתח לחמאס	אופציית הפיוס בין חמאס לפתח עומדת על הפרק בהתאם לגישתו של היורש והנכונות שלו להתגמש, בעיקר עם חמאס, ולשלב נציגי חמאס בממשלה.	אופציית הפיוס בין חמאס לפתח עומדת על הפרק בהתאם לגישתו של היורש, אך עם דרישות גוברות של חמאס ולחץ מוגבר מצד הפלגים ואי־הכרה במנהיג או במנהיגות.	סביר להניח שחמאס ינצל את מאבקי הירושה לחיזוק מעמדו בשטח ולהפגנת יכולות מול שלטון מרכזי שאינו מתפקד.
המשך תיאום ביטחוני	התיאום הביטחוני צפוי להימשך לפי גישתו של היורש כלפי ישראל.	לא סביר שהיורש יסתכן בהפסקת התיאום, שכן הוא צריך לבסס את מעמדו וכוחו ואינו רוצה לאפשר לפלגים סוררים לערער אותו, אך יגלה גישה לעומתית בפורומים בינלאומיים לקבלת לגיטימציה פנימית וחיצונית.	התיאום הביטחוני צפוי להימשך, אך האפקטיביות שלו תיפגע בעקבות אי־היציבות ומאבקי הכוחות בין מועמדים והפיצול בתמיכה בהנהגה במנגנוני הביטחון ובפלגים.
מצב כלכלי	לא צפויות תנודות משמעותיות לכלכלה.	לא צפויות תנודות משמעותיות לכלכלה.	אי־היציבות משפיעה לרעה על תרומות, על השקעות זרות, על התיירות והמגזר הציבורי, האבטלה מתרחבת, המשכילים עוזבים.

סיכום מצבים פוטנציאליים והשפעותיהם (המשך)

יורש נבחר בתהליך דמוקרטי	יורש נבחר מראש או ממונה בתהליך לא־דמוקרטי	מאבקי ירושה ואי־יציבות מתמשכת	התפרקות מנגנוני השלטון לתת־מערכות
תמיכה של מדינות האזור	אם היורש אינו מזוהה עם חמאס, מדינות האזור יעמדו מאחורי המנהיג החדש ויראו בו נציג לגיטימי שיכול להוביל שינוי חיובי ולקדם פיוס פנים־פלסטיני והסכם מדיני עם ישראל.	מדינות האזור יעמדו מאחורי המנהיג החדש גם אם אינו המועמד המועדף עליהן, וינסו להפעיל מנפי לחץ כדי לוודא שהוא מקדם את האג'נדה שלהן.	מדינות האזור ינסו לעזור בהתגבשות הנהגה פלסטינית חדשה, ובה בעת ייזהרו שלא להתערב יותר מדי בקלחת הפלסטינית.
השפעה על ישראל	הרש"פ ממשיכה לתפקד, יש יכולת שלטונית ומניעת זליגה של אלימות, מערכת היחסים מתעצבת לפי יחסו של המנהיג החדש. אם ייבחר נציג חמאס, ישראל תאלץ לשנות את מדיניותה ולקיים מגעים ישירים עם הארגון, או לנתק את קשריה עם הרש"פ.	הרש"פ ממשיכה לתפקד, יש יכולת למנוע זליגה של אלימות, מערכת היחסים נשמרת כפי שהיא תוך ניסיון ישראלי לחזק את מנגנוני הביטחון של הרש"פ ואת התיאום.	הרש"פ מתפקדת בצורה מינימלית ואינה מצליחה לספק יציבות, סביר להניח שהאלימות תזלוג לתוך ישראל ולא תהיה אפשרות לקידום פתרון מדיני.
			הרש"פ לא מתפקדת, הכלכלה והביטחון נפגעים וישראל סובלת מזליגת אלימות לתוך שטחה ונשאבת לטפל גם בצרכים האזרחיים של האוכלוסייה הפלסטינית.