



REUTERS/Loay Abu Haykel

"לא עלה בידינו" להגיע להסדר קבע, מתרחקים מיכולת לאתר ולקדם פתרונות

אודי דקל

בראשית שנת 2021 פרסם המכון למחקרי ביטחון לאומי מזכר בנושא תהליך אנאפוליס: האם החמצנו הזדמנות (אחרונה) להסדר של שתי מדינות בזירת הסכסוך הישראלית-פלסטינית? ההקשר למזכר הוא השיח המתרחב בציבור הישראלי הגורס כי נסתם הגולל על פתרון שתי המדינות, לצד חוסר ידיעה בציבור מהו תהליך אנאפוליס, ואם ועד כמה היינו קרובים להסדר המבוסס על פתרון 'שתי מדינות לשני עמים'.

ממצא מרכזי של המחקר מצביע על כך שגם ניהול מקצועי וענייני לא הביא להסכם המיוחל. בתקופת תהליך אנאפוליס בשנים 2007-2008 התחברו תנאים מיטביים למשא ומתן ועלתה הזדמנות פז להגיע להסדר: רגיעה ביטחונית לאחר שנות הטרור הקשה של האינתיפאדה השנייה; נבנו יחסי אמון בין מנהיגים – ראש הממשלה אהוד אולמרט ונשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס; גובש מראש מתווה משא ומתן במשותף עם הצד הפלסטיני וארצות הברית; ושולבו גורמים מקצועיים בוועדות שעסקו בסוגיות ההסדר; מערכת בינלאומית תומכת ועוד.

להבנתנו, ממשל ביידן, שמעוניין לשמר את קיימות אופציית שתי המדינות, יכול להפיק תועלת מהלקחים שנותרו והופקו, אם יפעל להתנעה מחדש של תהליך מדיני.

מילות מפתח: תהליך מדיני, פתרון שתי מדינות, תהליך אנאפוליס, הסדר קבע, מתווה משא ומתן, הסכסוך הישראלי-פלסטיני

הממשלה בישראל אחרי פרישת אולמרט), לקבוע את הגבולות תחילה ולדחות את רעיונותיו של אולמרט, בעיקר בקשר לאזור המיוחד (באגן ההיסטורי) בירושלים.

במזכר אנאפוליס נכתב כך:

הצוות הפלסטיני בסביבת הנשיא עבאס הופתע ונדהם מהצעת החבילה של ראש הממשלה אולמרט. עם זאת, בפגישות שנערכו בין עריקאת לדקל [אודי דקל – ראש מנהלת המשא ומתן הישראלי – א"ד] סירב הצד הפלסטיני להציע חבילה נגדית, ובמקביל ניסה לפרק את החבילה שהציג אולמרט ולדון בנפרד בכל סוגיה בקבוצות העבודה המקצועיות, תוך ניצול מרחב הגמישות הישראלית בכל סוגיה בנפרד ופירוק העיקרון של "תן וקח" (Trade off). זאת ועוד, עריקאת העלה השגות הנוגעות בהצעת אולמרט, שהטרידו את ההנהגה הפלסטינית, ביניהן:

- בראייה הפלסטינית, סיפוח של 6.5 אחוזים לישראל הוא מהלך מוגזם, שכן אזור ההתנחלויות (התייחס לשטח הבנוי בלבד) אינו עולה על 1.5 אחוזים משטחי הגדה המערבית שנכבשו ב־1967, המתווה מונע רציפות טריטוריאלית של המדינה הפלסטינית ומאפשר לישראל דריסת רגל באקוויפר ההר והשתלטות על מאגרי המים. כמו כן, הצד הפלסטיני העריך כי פיצוי של 5.8 אחוזים בשטח ישראל לא יעמוד בתנאי איכות דומה לשטחים "שייגזלו" מהפלסטינים.
- בראיית עבאס ויועציו מספר של 5,000 פליטים שיותר להם לחזור לישראל, כפי שהציע אולמרט, הוא כמעט אפסי ביחס להיקף הבעיה ואינו "בר שיווק", דבר שימנע אפשרות לגייס את תמיכת הציבור הפלסטיני בהסדר. בנוסף לכך, צוות המשא ומתן הפלסטיני לא הסתפק בהכרה ישראלית בסבל של הפליטים ודרש הכרה ישראלית באחריות לבעיה, שתהווה עילה לתביעת פיצויים מישראל, כולל "השבה בעין" (השבת הנכסים עצמם או שוויים).

הצד הפלסטיני תירץ את היעדר התגובה להצעת אולמרט בנימוק שאולמרט אמור היה לסיים את כהונתו בתחילת

אחרית תהליך אנאפוליס להסדר קבע בין ישראל לנציגי הפלסטינים

בשלהי כהונתו של ראש הממשלה אהוד אולמרט, לאחר שלא עלה בידו להגיע להסכם המיוחל עם נשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס (אבו מאזן), התקיים מפגש עם צוות מנהלת המשא ומתן בתהליך אנאפוליס (2007-2008), שתכליתו הייתה הגעה להסדר קבע בין ישראל לפלסטינים, המבוסס על פתרון 'שתי מדינות לשני עמים'. ראש הממשלה אולמרט הציג את שאיפתו לחתור ל"מפץ גדול" – גיבוש מסמך משותף של עקרונות להסדר כולל. לגרסתו של אולמרט, המהלך נקטע לפני שהמשימה הושלמה, כאשר הוא נאלץ להתפטר ולעזוב את כיסא ראש הממשלה.

אולמרט התייחס למפת ההסדר שהוא עצמו הציג לנשיא הרשות הפלסטינית. לפי מפה זו, 6.5 אחוזים מהשטח יסופחו לישראל, ובתמורה תעביר ישראל לפלסטינים 5.8 אחוזים משטחה הריבוני במסגרת חילופי שטחים (Swap). שטח החיבור (Link) בין רצועת עזה ליהודה ושומרון יחושב כ־0.7 אחוזים, כלומר, לפלסטינים יועבר שטח ביחס של 1:1 – שווה ערך ל־6.5 אחוזים משטחי הגדה המערבית ורצועת עזה בטרם נכבשו ביוני 1967. להצעתו של אולמרט לא ניתנה תשובה מהצד הפלסטיני. במהלך המשא ומתן התגלו פערים בעמדות הצדדים בסוגיות קטנות כגדולות, שלא היו ניתנים לגישור במהלך המשא ומתן, ונראה שכך היה אילו נמשך המשא ומתן.

נשיא ארצות הברית באותה עת, ג'ורג' בוש, הסביר מדוע נחסמה הדרך להסדר. הוא כתב בספר זיכרונותיו כי תוכנן מהלך שתכליתו הייתה להפוך את הצעת ראש הממשלה אולמרט להסכם. אולמרט אמור היה להפקיד את ההצעה בידי נשיא ארצות הברית, ובמקביל תוכנן שעבאס יכריז כי ההצעה מספקת מענה לאינטרסים הפלסטיניים. בעקבות זאת אמור היה נשיא ארצות הברית להזמין את שני המנהיגים למפגש פסגה ולסכם במסגרתה את פרטי ההסכם. הנשיא בוש הוסיף ותיאר כי עבאס לא רצה לחתום על הסכם עם ראש ממשלה שעמד לסיים את תפקידו.¹

גם מזכירת המדינה האמריקאית ד"ר קונדוליזה רייס, שהייתה מעורבת מאוד בתהליך אנאפוליס ועקבה אחר התקדמות המשא ומתן, ציינה בספרה כי עבאס ועריקאת הבהירו לאמריקאים כי אינם יכולים לקבל את הצעתו של אולמרט ואינם יכולים להסכים למפה הכוללת את סיפוח מעלה אדומים ואריאל לישראל.² נוסף על כך, עבאס טען שאין לו מענה הולם לארבעה מיליון פליטים פלסטינים. עבאס ועריקאת ציפו כי רייס תשכנע את שרת החוץ ציפי לבני (אם היא תקים את

הוא התפשרות מבחינתם, והדגיש כי "השעון הדמוגרפי" מתקתק בקצב מואץ לטובתם.

בתדריך שקיים אהוד אולמרט ב־2012 במכון ירושלים למחקרי מדיניות הוא סיכם כי מחמוד עבאס טעה כאשר לא השיב להצעתו: "אמרתי לו שלא תבוא הצעה שכזו חמישים שנה, וגם אם תבוא, היא לא תהיה טובה יותר. זו הייתה טעות חייו של אבו מאזן".

נהוג להסביר כי ממשלת ישראל ונציגי העם הפלסטיני, בכירי אש"ף, לא הגיעו להסכם המיוחל בשל הפערים בסוגיות הליבה – טריטוריה וגבולות, ירושלים, ביטחון, פליטים, שתי מדינות לאום וסופיות התביעות – וכי לא נמצאה נוסחת הגישור בכל סוגיה בנפרד ובמכלול כולו. מלבד הפערים בעמדות, בסוגיות "גדולות כקטנות", שלושה חסמים עיקריים מנעו התקדמות להסדר והם:

- ריבונות פלסטינית מלאה או מוגבלת: בכל סבבי המשא ומתן עד כה הסכימה ישראל להכיר במדינה פלסטינית עצמאית ויציבה הנמצאת ביחסי שלום עם מדינת ישראל, אחראית ומתפקדת באפקטיביות. עם זאת ישראל דרשה, בעיקר משקולים ביטחוניים והתיישבותיים, הגבלות על הריבונות הפלסטינית במגוון תחומים, ביניהם נוכחות לאורך זמן של כוחות צה"ל בבקעת הירדן, גם אם היא תהיה בתחומי המדינה הפלסטינית; מרחב אווירי ואלקטרו־מגנטי אחוד בשליטה גוברת של ישראל; נוכחות ביטחונית ישראלית במעטפת החיצונית, כולל בידוק ביטחוני במעברי הגבול החיצוניים של המדינה הפלסטינית; השארת גושי ההתיישבות ותנועה חופשית למתיישבים לתחומי ישראל. הגבלות אלו זכו לכינוי "מדינה פלסטינית מינוס". מנגד, הצד הפלסטיני דרש ריבונות מלאה ביבשה, באוויר ובים, ללא נוכחות ישראלית ביטחונית ואזרחית בשטח מדינתו, ולא היה מוכן להתפשר בנושא זה. הוא הכיר אומנם בצורכי הביטחון של ישראל והיה מוכן להחיל הגבלות על יכולות כוחות הביטחון הפלסטיניים (ללא צבא ויכולות המאיימות על ישראל) ולהתחייב למנוע טרור ואיום צבאי כלפי ישראל. ואולם, הנושאים ונותנים מהצד הפלסטיני לא היו מוכנים להותיר בידי ישראל שליטה כלשהי בתחומי הריבונות הפלסטינית.
- אסימטריה בין הצדדים – חסם מהותי שליווה את השיחות היה האסימטריה במצב שבו הגיעו הצדדים לשולחן המשא ומתן: ישראל הגיעה מעמדת כוח, כגורם השולט בשטח וקובע את תנאי ומרקם החיים הפלסטיניים, תוך התבססות על צבא חזק הנגיש לכל

שנת 2009, ולהערכתם היה סיכוי רב שבנימין נתניהו יעמוד בראש הממשלה הבאה בישראל. לגרסת עריקאת, אילו השיב עבאס בחיוב להצעת אולמרט, הוא היה חושף מרחב גמישות הרבה מעבר לאזור ההסכמה הפלסטינית, היה מואשם בבגידה בעם הפלסטיני, ולבסוף ממשלת ישראל בראשות נתניהו לא הייתה מיישמת את ההסכם. בראיית עריקאת, כדי להשיג את תמיכת הציבור הפלסטיני בהסכם, נדרש "להביא לידי ביטוי ונראות את הכבוד הפלסטיני".

עוד נאמר במזכר כי בתדריך שקיים אהוד אולמרט ב־2012 במכון ירושלים למחקרי מדיניות הוא סיכם כי מחמוד עבאס טעה כאשר לא השיב להצעתו: "אמרתי לו שלא תבוא הצעה שכזו חמישים שנה, וגם אם תבוא, היא לא תהיה טובה יותר. זו הייתה טעות חייו של אבו מאזן, אבל צריך לזכור שהוא העריך שאני בדרך לבית סוהר, השרים הישראלים מייצעים לו לעצור, דחלאן ועבד רבו נושפים בעורפו, הוא וצוותו חשבו ש'עוד מעט יגיע לבית הלבן נשיא משלנו' [ברק אובמה]". בדיעבד הביע עבאס, בפגישות אישיות, חרטה על כי לא השיב בחיוב להצעת אולמרט.

בתהליך אנאפוליס, כמו בסבבי משא ומתן אחרים – פסגת קמפ דייוויד 2000 בין ראש הממשלה אהוד ברק לבין ראש אש"ף יאסר ערפאת, הפרמטרים להסדר קבע של הנשיא ביל קלינטון באותה שנה והעקרונות להסדר קבע שאליהם חתר מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון קרי (2014) – תכלית המשא ומתן הייתה השגת הסדר קבע הכולל את כל הסוגיות במחלוקת, על בסיס פתרון של שתי מדינות (לשני עמים – על פי העמדה הישראלית). ראש הממשלה אולמרט ושרת החוץ לבני הניעו את המשא ומתן על בסיס הערכה שפתרון של שתי מדינות חיוני לישראל כדי להבטיח את המשך קיומה כמדינה דמוקרטית ויהודית, ומחשש לאובדן הרוב הדמוגרפי היהודי בתא השטח ממערב לירדן. זאת ועוד, הם הביעו דאגה מהקולות בעולם שקראו לפתרון של מדינה אחת, ומכך שהולכת ומתרחקת האפשרות לממש את פתרון שתי המדינות.

מובילי המשא ומתן בצד הפלסטיני, אבו עלאא' וצאא'ב עריקאת, חזרו והדגישו כי באימוץ הפתרון של שתי מדינות הם הולכים כברת דרך עצומה לקראת ישראל בוותור שלהם על 78 אחוזים מפלסטין הגדולה (שטחי מדינת ישראל לפני מלחמת ששת הימים). במהלך משברים במשא ומתן נהג אבו עלאא' להבהיר כי הפלסטינים מעדיפים פתרון של מדינה אחת לכל אזרחיה (לא דו־לאומית, שכן אינם מכירים בלאום היהודי) וכי ההסכמה שלהם לפתרון של שתי מדינות

מדוע הייאוש לא נעשה יותר נוח?

בעקבות המחקר על תהליך אנאפוליס ובחינת העובדות, אוששה הטענה כי למרות כוונת אמת ורצון עז של ראש ממשלת ישראל אהוד אולמרט ושרת החוץ ציפי לבני להגיע להסדר עם הפלסטינים, לא נמצאה נוסחת הפלא למימוש היעד. לאור שורת המשברים ביחסים בין ישראל לפלסטינים וכישלון פרדיגמת המשא ומתן השואפת להסדר קבע הכולל את כל הסוגיות במחלוקת ועיצוב מציאות של שתי מדינות לשני עמים, רבים בישראל רואים יתרון רב לישראל במצב הנוכחי. זאת מכיוון שלהערכתם הוא מעניק: יציבות ביטחונית, בין היתר בשל השליטה הביטחונית על בקעת הירדן ושימור חופש פעולה מבצעי בכל שטחי הגדה המערבית, המאפשר לממש את תפיסת המערכה המתמשכת נגד תשתיות הטרור; יכולות הגנה לישראל מפני איומים חיצוניים אפשריים, בעודה שולטת באופן מוחלט באוויר, ביבשה ובמעברים לגדה המערבית; קיום שיתוף פעולה ביטחוני עם ירדן ומצרים, וגם עם מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית (עם עליות וירידות); טיפול של הרשות הפלסטינית בהיבטי המשילות האזרחית בגדה המערבית – חוק וסדר, דאגה לצורכי היום-יום של הציבור הפלסטיני והסרת עול זה מעל כתפיה של ישראל.

זאת ועוד, גם מול חמאס ברצועת עזה מוסדו כללי משחק: אומנם לעיתים חורגים האירועים בזירה ומסלימים לעימותים צבאיים, אך המציאות שעוצבה משרתת, לעת עתה, את הטיעון של ממשלת ישראל כי אין פרטנר להסדר, וכי התוצאה של הסדר היא כמעט ודאית, קרי, גורל הגדה המערבית יהיה כגורל רצועת עזה הנשלטת על ידי ישות טרוריסטית – חמאס. מעל לכול, נראה כי שני הצדדים מאמינים שהזמן פועל לטובתם וניכרת השלמה בפועל של שני הצדדים, הישראלי והפלסטיני, עם מציאות של סטטוס קוו שעדיפה על אופציות אחרות, אשר יחייבו את ההנהגות לקבל החלטות קשות וייצרו קושי בקרב הציבור בשני הצדדים להסתגל למציאות אחרת.

למעשה, מציאות הסטטוס קוו היא בגדר אשליה. המצב הנוכחי משמעותו גלישה איטית למציאות של מדינה אחת: ישראל ממשיכה בהרחבת ההתנחלויות, בהשתלטות ובניסיון להדיר את הפלסטינים משטחי C בגדה המערבית; המכשול הביטחוני בין ישראל לשטחים הפלסטיניים פרוץ לחלוטין, אינו מושלם ואינו מתוחזק; עשרות אלפי פועלים פלסטינים, בעלי אישורים וללא אישורים, יוצאים מדי יום לעבודה בישראל, ובפועל נוצר ערבוב בין האוכלוסיות – הפלסטינית והיהודית, כך שיום אחד נתעורר ונגלה שלא ניתן להתיר את הקשר שהסתבר.

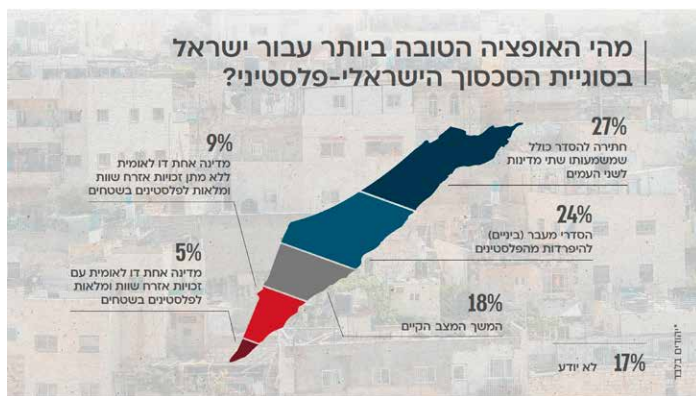
נקודה בשטחים, כולל בלב היישובים הפלסטיניים. מנגד, הפלסטינים ראו את עצמם כקורבן והגיעו למשא ומתן מ"שער הזכויות": לאחר שוויתרו, בראייתם, על הזכויות בהחלטת עצרת האומות המאוחדות ב-29 נובמבר 1947 (ועל 78 אחוזים משטח פלסטין), הם דרשו בתמורה את מימוש הזכויות המלאות בגדה המערבית וברצועת עזה. הנרטיב הפלסטיני, שלדבריהם ממוקד בכבוד, מדגיש כי הפלסטינים נמצאים תחת כיבוש ישראלי ולכן אין ביכולתם לממש את זכותם להגדרה עצמית, אדמותיהם נגזלות מדי יום וכל הכרוך בחייהם נתון להחלטות ישראל. כשהגענו לדיון על זכויות, הצד הישראלי הציג מייד את הקשר ההיסטורי של העם היהודי לירושלים וליהודה ושומרון, ואז החל הוויכוח למי יש זכויות יתר על השטח. במצב של אסימטריה כה עמוקה, קשה מאוד ליצור אמון בין הצדדים הנושאים והנותנים – שהוא חיוני להתגמשות בעמדות הצדדים ולמציאת מרחבי הסכמה.

- במהלך עשרות שעות של פגישות שקיימתי כראש צוות המשא ומתן מול מקבילי ד"ר צאא'ב עריקאת, חזרתי על האמירה כי אנו ניצבים בפני הזדמנות, אולי בלתי חוזרת, להגיע להסדר המספק 97 אחוזים מהתביעות הפלסטיניות, ובכך להביא לשינוי דרמטי והיסטורי לטובת הפלסטינים, בוודאי בהשוואה למצבם הנוכחי. עריקאת חזר והשיב בעקביות: "הכול או לא כלום".

ממצא מרכזי נוסף במחקר תהליך אנאפוליס מצביע על כך שגם ניהול מקצועי וענייני, להבדיל מהביקורת שיוחסה להתנהלות הישראלית לקראת המשא ומתן בקמפ דייוויד 2000, לא הביא להסכם המיוחל. בתקופת תהליך אנאפוליס (2007-2008) התחברו תנאים מיטביים למשא ומתן ועלתה הזדמנות פז להגיע להסדר: רגיעה ביטחונית לאחר שנות הטרור הקשה של האינתיפאדה השנייה; קשר קרוב עד כדי אמון בין מנהיגים – ראש הממשלה אהוד אולמרט ונשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס; ממשל אמריקאי תומך ומעורב במידה מתאימה בתהליך – ועדת היגוי בראשות מזכירת המדינה האמריקאית ד"ר קונדוליזה רייס; גיבוש מראש של מתווה משא ומתן במשותף עם הצד הפלסטיני וארצות הברית; הסכמה מלאה ומראש של הצדדים על אופן ניהול התהליך; הקמת קבוצות עבודה מקצועיות של מומחים עם יכולת יישומית; שמירה על חשאיות הדיונים, מתחת למסך התקשורת; מערכת בינלאומית תומכת ולא מפריעה. אולם גם כל אלה לא הביאו לתוצאה שונה מזו של סבבי המשא ומתן האחרים.

מממצאי המחקר עולה כי לטווח ארוך, פתרון שתי מדינות לשני עמים הוא היציב ביותר, מבצר את יעד־העל של מדינת ישראל — מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית — ועשוי להתגבר על מנעד רחב של אתגרים ותרשימים עתידיים אפשריים.

אין זה נכון להמתין למשא ומתן הנשגב שיפתור את כלל הבעיות באבחה אחת, מכיוון שהפערים והחסמים העיקריים שמנעו את הצלחתו עד כה שרירים וקיימים: פערים שאינם ניתנים לגישור בסוגיות הליבה; אובדן האמון בין הצדדים; ונוסף על כך — השתנות הסביבה האסטרטגית והפוליטית בשני הצדדים. לפיכך אין סיבה לנסות לחדש את אותה מתכונת שנכשלה שוב ושוב.



מתוך המזכר בנושא תהליך אנאפוליס שפרסם המכון למחקרי ביטחון לאומי בפברואר 2021

המציאות דינמית ומשתנה. בחברה הישראלית חל פילוג בין גורמי הימין המתנגדים לכינון מדינה פלסטינית, בשל הערכה מחמירה של הסיכון שמדינה כזאת תהפוך לישות טרוריסטית ולפלטפורמה לתקיפת ישראל, ובשל אי־נכונות לוותר על שטחי מולדת וארץ אבות, ובין גורמי השמאל החוששים כי עם הזמן יאבד הרוב הדמוגרפי היהודי, כי לא ניתן יהיה לכלול במדינה את הציבור הפלסטיני בלי זכויות אזרחיות וכי ישראל תאבד את צביונה היהודי, את יציבותה ואת ביטחונה הפנימי. **בסקרי דעת קהל** שנערכו בשנים האחרונות, רוב הציבור בישראל תומך בהפרדות מהפלסטינים ובחתימה להסדר המבוסס על שתי מדינות לשני עמים.

גם במחנה הפלסטיני הדעות חלוקות: הנהגת אש"ף והרשות הפלסטינית עדיין דוגלות בפתרון שתי המדינות כדרך למימוש הזכויות הלאומיות הפלסטיניות. לעומת זאת, ארגוני הסירוב ובראשם חמאס אינם מוכנים להכיר בזכותה של מדינת ישראל להתקיים, ועדיין חולמים על פלסטין הגדולה מהנהר ועד הים — חלום שלדעתם

במכון למחקרי ביטחון לאומי נערכה עבודת מחקר למיפוי ולניתוח חלופות להסדר בין ישראל לבין הפלסטינים. במסגרת המחקר, שכלל גם סימולציות, נבחנו שורה של חלופות:

- שתי מדינות לשני עמים.
- מדינה אחת עם שוויון זכויות לכל אזרחיה; מדינה אחת ללא שוויון זכויות (אפרטהייד).
- פדרציה ישראלית־פלסטינית.
- קונפדרציה ישראלית־פלסטינית.
- קונפדרציה ירדנית־פלסטינית.
- שתי מדינות במרחב אחד עם גבולות פתוחים.
- התנתקות חד־צדדית של ישראל מהשטחים שמיושבים בפלסטינים בגדה המערבית (כמו ההתנתקות מעזה).
- הסכמי מעבר — מה שמוסכם מיושם בשלבים, טרם הגדרה מדויקת של מצב הסיום.
- הסכם אזורי ופתרון רב־צדדי לסכסוך הדו־צדדי בין ישראל לפלסטינים.
- כינון מדינה פלסטינית בגבולות זמניים טרם הסכמה על כל סוגיות הסדר הקבע (על בסיס 'מפת הדרכים')³.
- מיטוט/ התפרקות הרשות הפלסטינית ומעבר למציאות של קנטונים פלסטיניים בגדה המערבית.
- המשך ניהול סכסוך ומדיניות של הסתגלות לשינויים במצב.

מממצאי המחקר עולה כי לטווח ארוך פתרון שתי מדינות לשני עמים הוא היציב ביותר, מבצר את יעד־העל של מדינת ישראל — מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית — ועשוי להתגבר על מנעד רחב של אתגרים ותרשימים עתידיים אפשריים. תובנה מרכזית מהמחקר היא שעדיין לא נסתם הגולל על פתרון שתי המדינות, וכדי לשמרו ולבלום את הגלישה למציאות של מדינה אחת, נדרש לקדם את החלופה המיטבית והרלוונטית לטווח הזמן הקרוב — הפרדות מדינית, גיאוגרפית ודמוגרפית מהפלסטינים. זו עדיפה, בתיאום ובהסכמה בין ישראל לרשות הפלסטינית, תוך שמירת חופש פעולה ביטחוני ויצירת מציאות של שתי ישויות מדיניות נפרדות ומובחנות, בתהליך מדורג מלמטה כלפי מעלה, ללא הסכמה מראש על פרטי מצב הסיום.

מהו כיוון הפעולה הנדרש?

הסטייה האיטית אך העקבית המסתמנת בשנים האחרונות מיעד־העל מחייבת שינוי כיוון וניצול המצב, שבו המעצמות בהובלת ארצות הברית, ובעיקר מממשל דמוקרטי בראשות הנשיא ג'ו ביידן והאיחוד האירופי, עדיין מאמינים בפתרון שתי המדינות ונכונים להירתם לסייע ביישומם.

אסטרטגיה כזו אמורה להישען על מהלכים בכיוונים הבאים:

- הכרזה כי ישראל שואפת לעצב מציאות של שתי ישויות מדינתיות נפרדות ומובחנות – ישראל היא הבית הלאומי של העם היהודי ופלסטין היא הבית הלאומי של העם הפלסטיני ובמסגרתו מימוש זכויותיו. העדיפות הברורה היא להגיע לכך בדרך של משא ומתן, אלא שבהיעדר אפשרות למשא ומתן צריכה ישראל לנקוט צעדים עצמאיים, מבלי לסגור את הדלת להצטרפות הרשות הפלסטינית לתהליך בהמשך.
- כינון הסדרי מעבר בשיתוף פעולה עם הרשות הפלסטינית במטרה לבסס את הרשות כגורם המוביל במחנה הפלסטיני, המתפקדת באחריות ובאפקטיביות ושותפה בתהליך. הסדרי המעבר יהיו מכווני היפרדות, בהתאם לעיקרון שלפיו 'כל הסכמה בין הצדדים תעבור לשלב היישום'. התקדמות התהליך – שבמהלכו ייושמו בהדרגה מאפייני העצמאות של המדינה הפלסטינית, והוא יכול לקפאת הבנייה בהתנחלויות שמחוץ לתוואי המכשול הביטחוני – תותנה בהתקדמות בנייה של המדינה הפלסטינית, ובכלל זה לחימה אקטיבית שלה בטרור, במשילות משופרת, בכינון מוסדות מתפקדים ובביסוס תשתית כלכלית. תנאי להתקדמות במסלול זה הוא עמידת שני הצדדים במחויבויותיהם על פי ההסדרים שיוסכמו.
- גיבוש מעטפת אזורית שתעניק לגיטימציה למהלכי היפרדות ולהסכמי מעבר, וזאת על בסיס יחסי השלום עם מצרים, ירדן, איחוד האמירויות הערביות, בחריין, מרוקו ומדינות נוספות שיצטרפו להסכמי אברהם והנורמליזציה. המעטפת האזורית גם תספק ערבויות לרשות הפלסטינית תמורת נכונותה לשתף פעולה, תתמוך בהתקדמות הדרגתית לקראת כינונה של מדינה פלסטינית ותיתן ערבויות ליישום ההסדרים על ידי שני הצדדים. יש לחתור לשילוב הרשות הפלסטינית בתמורות הכלכליות, הטכנולוגיות והאחרות, שיבואו בעקבות מעורבות אזורית תומכת תהליך.
- השארת האחריות הכוללת והגוברת לביטחון בידי צה"ל, ובמסגרת זו המשך חופש הפעולה של ישראל בלחימה בתשתיות הטרור בכל המרחב, תוך מאמץ להדק את שיתוף הפעולה עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. זאת על בסיס העיקרון שכל שיגברו האפקטיביות והנכונות של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים לפעול נגד הטרור, כך יצומצם פרופיל פעולתו של צה"ל בשטח הפלסטיני.
- לגיטימציה בינלאומית הכרחית לגיוס תמיכה בכל יוזמה שנועדה להוביל לעיצוב מציאות של שתי

יתגשם באמצעות מאבק מזוין. בה בעת הולך ומתגבש מחנה נוסף, של צעירים פלסטינים שאיבדו את האמון בפתרון שתי מדינות ורוצים לממש את עצמם ולקדם הזדמנויות אישיות באמצעות זכויות אזרחיות מלאות במסגרת מדינה אחת.

בישראל שוררת תחושה מתעתעת כי "הזמן פועל לטובתנו", בייחוד לאור הנורמליזציה ביחסים עם איחוד האמירויות הערביות, בחריין, מרוקו וסודאן, הציפייה להמשך התהליך עם מדינות נוספות והתחושה שניתן להתייחס לבעיה הפלסטינית כאל בעיה שולית. תחושה זו התנפצה אל גלי המציאות בעקבות אירועי מאי 2021 בירושלים, בערים שבהן אוכלוסייה מעורבת של ערבים ויהודים ובמערכה מול חמאס ברצועת עזה. ואולם, למרות התנפצותה של אותה תחושה במאי 2021, היא מובילה למסקנה כי אין סיבה להאיץ תהליכים וכי אפשר להמשיך בניהול מבוקר של הסכסוך. על רקע זה, ההנהגה הישראלית מעדיפה לשהות במרחב נוחות ונוהגת את הספינה הישראלית מבלי להגדיר את יעד העגינה הסופי שלה, תוך התעלמות מהכורח לקבל החלטות גורליות שיבטיחו את מימוש החזון של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. כאמור, מצב שבו לא מתקבלות החלטות מוביל לגלישה איטית למציאות של מדינה אחת, בלי שמשמעותיה נותחו ונדונו בכל מובניהן ומורכבויותיהן. במובן זה, נכון יהיה להתייחס לאירועי מאי 2021 כאל דוגמה או מבוא לאפשרויות התנהגותה של החברה הערבית בישראל, לפוטנציאל ההסלמה ברצועת עזה ולא מן הנמנע – גם להידרדרות ביטחונית בשטחי הרשות הפלסטינית.

על מדינת ישראל ליזום ולהוביל תהליכים, להתנתק מהכלל הפלסטיני של "הכול או לא כלום", לשכנע בדבר הכלל החלופי של יישום כל מה שהוסכם עליו ולא להיגרר למציאות של סיבוב וערבוב בין אוכלוסיות השייכות לשני עמים השרויים בסכסוך לאומי, דתי ותרבותי.

על מדינת ישראל ליזום ולהוביל תהליכים, להתנתק מהכלל הפלסטיני של "הכול או לא כלום", לשכנע בדבר הכלל החלופי של יישום כל מה שהוסכם עליו ולא להיגרר למציאות של סיבוב וערבוב בין אוכלוסיות השייכות לשני עמים השרויים בסכסוך לאומי, דתי ותרבותי. בין היתר ואולי בראש ובראשונה, על ממשלת ישראל להוביל מהלך מושכל של גיוס דעת הקהל בישראל להכרה בחשיבותה של אסטרטגיה מדינית-טריטוריאלית, שתכליתה יצירת מציאות שתאפשר היפרדות עתידית מהפלסטינים.

• כדי להבטיח קיום ענייני של משא ומתן יש להקפיד על כמה כללים: חשאיות – בהסכמת שני הצדדים לא לחשוף את תוכן הדיונים; להימנע מניהול המשא ומתן בתקשורת, מממן ראיונות ושמידת הפרטים בחדרי המשא ומתן במטרה לחסוך מהנושאים והנותנים את הצורך להתמודד עם לחצים חיצוניים; ריבוי ערוצים – במקביל לצוותי המשא ומתן – כינון ערוצי צד מול גורמים פלסטיניים בכירים, לשם בירור הראייה הפלסטינית באשר להתקדמות במשא ומתן ולאיתור פתרונות יצירתיים לבעיות שלא נפתרו בחדר הדיונים; לקיים משא ומתן בגובה העיניים, ללא תחושת עליונות ופטרונות, ולתת לצד הפלסטיני במה להציג את נרטיב הזכויות שלו.

לסיכום – הבעיה הפלסטינית לא תיעלם אם לא נדבר עליה; היעדר שיח או משא ומתן מרחיק אותנו מהיכולת לחשוב, לאתר ולקדם פתרונות; בשל חוסר יכולת להסכים על מצב סיום, נדרש לעצב את המציאות המתבקשת של היפרדות בצעדים מדודים "מלמטה למעלה".

תת־אלוף (מיל') אודי דקל הוא מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי. כיהן כראש מנהלת המשא ומתן עם הפלסטינים בתקופת כהונתו של ראש הממשלה אולמרט, במסגרת תהליך אנאפוליס, וביצע שורה ארוכה של תפקידים בצה"ל בתחומי המודיעין, שיתוף פעולה צבאי בינלאומי והתכנון האסטרטגי. udid@inss.org.il

הערות

1. Bush, G. (2010). *Decision points*. Crown Publishing Group, pp. 409-410
2. Rice, C. (2011). *No higher honor*. Broadway Books, pp. 723
3. 'מפת הדרכים' היא תוכנית אמריקאית רב־שלבית שהציעה התקדמות דרגתית לסיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובעקבותיו גם הסכסוך הישראלי-ערבי. התוכנית אושרה על ידי ה"קוורטט" (ארצות הברית, האו"ם, האיחוד האירופי ורוסיה) והועברה לישראל ולרשות הפלסטינית ב־30 באפריל 2003. יישום היוזמה היה אמור להביא לסיום הסכסוך עד 2005. 'מפת הדרכים' הגדירה שלושה שלבי־על, שכל אחד מהם צעדים הדדיים בתחום הביטחון, הכלכלה, הבנייה וחזוק המוסדות הפלסטיניים, ובתחום ההומניטרי. הוגדר כי רק אישור של ה"קוורטט", שלפיו מולאו ההתחייבויות בשלב מסוים, יאפשר התקדמות לשלב הבא. בפועל, השלב הראשון לא יושם במלואו, ולכן לא נרשמה התקדמות לפי מתווה לשלב השני של כינון מדינה פלסטינית בגבולות זמניים, טרם הסכמה על סוגיות הסדר הקבע.

מדינות. חשוב שהמערכת הבינלאומית תבהיר לפלסטינים כי אין בכוונתה לאכוף על ישראל את תנאי הפלסטינים להסדר, וכי נדרשת הסכמה בין הצדדים עצמם.

כללי ניהול משא ומתן

- אם נשוב למסלול של תהליך מדיני, להלן מספר כללים על בסיס לקחים מסבבי משא ומתן קודמים, שנותחו במזכר על אנאפוליס, באשר לאופן ניהול משא ומתן עתידי:
- נדרש להציב יעד פחות שאפתני של הסכם הכולל את כל סוגיות הסדר הקבע, בשל הפערים הגדולים בעמדות הצדדים והאסימטריה הקיימת ביניהם.
 - סכסוך אתני סבוך בין שני עמים שנאבקים על זכותם על אותו חבל ארץ אינו יכול להגיע לפתרון באבחה אחת, וחיוני לפרוס אותו לתת־נושאים ולתקופות, להגיע להסכמות בהם וליישם אותן בהדרגה זו אחר זו, תוך למידה מתמדת מהיישום של כל שלב.
 - חשוב להפעיל מנהלת משא ומתן על בסיס קבוע שתפקידיה הם: זיהוי ההזדמנויות לקידום תהליך מדיני; הכנת חומרים שנדרשים לפגישות משא ומתן; הכנת פגישות המשא ומתן; עריכת סימולציה להכנת הצוותים להפתעות ולאיתורים שיכולים לעלות בחדר הדיונים; קיום מעקב קבוע של סטטוס התהליך, קביעת שלבי ההתקדמות, זיהוי פערים וקביעת אופן הטיפול בהם; תכנון מראש באשר להתמודדות עם חסמים שעשויים לחבל במשא ומתן.
 - מתכונת המשא ומתן – יש לקבוע מראש עם הצד הפלסטיני: תחילה יש למפות את כלל הנושאים ולסכם הסוגיות שהצדדים מבקשים לדון בהם; להחליט על הקמת ועדות מקצועיות ולהגדיר את תכליתן ואת מתכונת עבודתן; לנהל שיחות סימולטניות ברמת מנהיגים – מלמעלה למטה, וברמת גורמים מקצועיים – מלמטה למעלה; להכין טבלת מעקב "נושמת" לכל סוגיות המשא ומתן – אינטרסים, עמדות, פערים ומרחבי הסכמה, חשוב לייצר מגמה חיובית בהתמקדות במרחבי הסכמה תחילה ואף לנקוט גישה כי מה שמוסכם ייושם, במקום הגישה שדבר לא מוסכם עד שהכול מוסכם; לגבש הסכמה מוקדמת על מנגנון ליישוב משברים במהלך המשא ומתן.
 - היעד במשא ומתן הוא לאתר את מרחב ההסכמה (zone of possible agreement – ZOPA) ולהרחיבו באמצעות שיח מתמיד וגיבוש הבנות בין הצדדים או הדברים שכל צד יכול ליישם ולקבל, גם ללא חתימה מסמך הסכמות.