

הצעת מתווה להסדרי ביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית

ג'ורא איילנד, שלמה ברום, עודד ערן

הסכמים חלקיים עם הפלסטינים

א. רקע

המאמץ להגיע להסכם קבע בין ישראל ובין הפלסטינים עד סוף 2008 במסגרת תהליך אנאפוליס לא עלה יפה. הכישלון הזה משקף לא רק את חוסר יכולתם של שני הצדדים להגיע לתוצאה המקווה בלוח הזמנים שנקבע מראש, אלא גם את כוחם של כמה גורמי יסוד המקשים על שני הצדדים לסיים את המשא ומתן בהצלחה גם אם יעמוד לרשות הנושאים ונותנים זמן נוסף.

הגורם הראשון הוא המצב הפוליטי הפנימי ברשות הפלסטינית. זו מפוצלת בין רצועת עזה בשלטונה של ממשלת תנועת חמאס האסלאמיסטית ובין אזור יהודה ושומרון בשלטונה של ממשלת מחמוד עבאס וסלאם פיאד, שהבסיס הפוליטי שלה הוא תנועת פת"ח החילונית לאומית. הממשלה הראשונה, ממשלת תנועת חמאס, מקיימת שליטה אפקטיבית ברצועה באמצעות המיליציה הצבאית שלה, אולם אינה מכירה בישראל ואינה מוכנה למשא ומתן על הסכם קבע עמה.

הממשלה השנייה, ממשלת פת"ח, מכירה בישראל, רוצה לנהל משא ומתן על הסכם הקבע עם ישראל ולסכמו בהצלחה, והיא נשלטת על ידי השותפים למשא ומתן עם ישראל מאז 1993, אולם ספק אם בכוחה להגיע להסכם עם ישראל ולממש אותו. היא נשלטת על ידי תנועה פוליטית, פת"ח, הסובלת מפיצול עמוק בין גורמיה השונים ומתדמית גרועה בציבור הפלסטיני של תנועה מושחתת ובלתי אפקטיבית, הדואגת רק למקורבים. לממשלה הזאת שתי בעיות יסוד – היעדר לגיטימיות וחולשה. הממשלה עצמה לא נבחרה על ידי הציבור הפלסטיני אלא מונתה על ידי הנשיא עבאס לאחר שחמאס תפס את השלטון ברצועת עזה בכוח. אמנם הנשיא עצמו נבחר בבחירות כלליות, אולם תקופת כהונתו הסתיימה, ויש

המתווה המוצג בהצעה זו נדון בצוות של המכון למחקרי ביטחון לאומי

ערעור על חוקיות ההחלטה להאריכה בינתיים. החלטה זו לא אושרה על ידי הפרלמנט הפלסטיני, שיש בו רוב לחמאס. חולשת תנועת פת"ח ופילוגה תורמת לחולשת הממשלה שאינה נהנית אף מתמיכת גורמים חשובים בפתח עצמו. לאחר כמעט 15 שנים של שלטון ברשות הפלסטינית לא הצליחה ממשלת פת"ח לבנות מוסדות ומנגנוני שלטון אפקטיביים בתחומים רבים, ומה שנבנה נהרס במידה רבה באנתפאדה. בולטות במיוחד הבעיות בתחום הביטחוני ובמערכות אחרות שיש להן השפעה על התפקוד בתחום הזה. אין לממשלה ברמאללה מספיק כוחות ומנגנוני ביטחון שאפשר לסמוך עליהם כי יקיימו שליטה אפקטיבית באזור יהודה ושומרון, ימנעו את פעולתן של מיליציות יריבות, ובעיקר אלמנטים חמושים של חמאס, וימנעו את קיומה ואת פעולתה של תשתית טרור. חסרות גם מערכת משפטית ומערכת כליאה מתפקדות החשובות להשלטתם של חוק וסדר. אמנם הייתה התקדמות בשנה האחרונה בתפקודם של גורמי הביטחון הפלסטינים בסיועם של משלחת דייטון ומשלחת הסיוע למשטרה של האיחוד האירופי שסייעו בהכשרתם של כוחות ביטחון ומשטרה, אך קצב בניית היכולות אטי.

למצב הזה כמה השלכות. ראשית, הוא מקשה על העברת האחריות על השטחים הפלסטיניים מכוחות הביטחון של ישראל לכוחות הביטחון הפלסטיני בשל החשש שמא לא יוכלו כוחות הביטחון הפלסטיניים לעמוד במשימותיהם. הדבר יאפשר את שיקומה של המיליציה הצבאית של חמאס ותשתית טרור ענפה, וזו תאפשר בסופו של דבר לחמאס להשיג שליטה גם באזור יהודה ושומרון. פירושו של דבר שגם אם תצליח ישראל להגיע להסכם קבע עם הפלסטינים, קשה יהיה לממשו. שנית, יש רמה גבוהה של חוסר אמון בין שני הצדדים. הצד הישראלי אינו מאמין ביכולת וגם ברצון של הפלסטינים לקיים הסכמים, והצד הפלסטיני אינו מאמין ברצון הצד הישראלי לסיים את שליטתו בפלסטינים. במצב כזה קשה מאוד לשני הצדדים להגמיש את עמדותיהם במידה המאפשרת הגעה להסכם ולממש את ההסכמים שהגיעו אליהם. בעיות הלגיטימיות והחולשה של הממשלה הפלסטינית אף הן מקשות על הגעה להסכם. הסכם הקבע מחייב פשרה בנושאים רגישים ביותר כמו הפליטים, ירושלים והנושא הטריטוריאלי. המנהיגים הפוליטיים הפלסטינים – שחוששים מצד אחד שכל ויתור במשא ומתן ינוצל על ידי יריביהם הפוליטיים המרים בחמאס לתקוף אותם ולהחלישם, ומצד אחר שלא יזכו לתמיכה מתנועתם המפולגת – אינם יכולים להפגין את הגמישות הנחוצה דווקא בגלל חולשתם.

הגורם השני הוא המצב הפוליטי הפנימי בישראל. לאחר שנות האנתפאדה הארוכות ושתי המלחמות, בלבנון בקיץ 2006 וברצועת עזה בסוף 2008 – תחילת 2009, איבד הציבור הישראלי את אמונו ביכולת להגיע להסכם עם הפלסטינים שיסיים את העימות עמם. יש גם אי-אמון בעיקרון של שטחים תמורת שלום.

הציבור הישראלי הסיק ממה שנתפס ככישלון של הנסיגה החד-צדדית מדרום לבנון וההינתקות מעזה, שנסיגה משטחים והעברתם לידי הצד הפלסטיני רק יוצרת איומים חדשים המופנים אל ישראל. האווירה הזאת באה לידי ביטוי בתוצאות הבחירות האחרונות, שהביאו לכינונה של ממשלה המבוססת בעיקר על מפלגות ימין. כל זה נוסף למצב הקבוע של פיצול קיצוני של המערכת הפוליטית בישראל, המחליש את הממשלה, ומקשה על קבלת החלטות ויישומן בנושאים קונטרוברסיאליים. המשא ומתן עם הפלסטינים הוא במרכזה של מחלוקת קשה בציבור הישראלי, ומחייב קבלת החלטות קשות בנושאים רגישים כמו פינוי מספר גדול של מתנחלים, חלוקת שכונות בירושלים, השליטה בהר הבית ומקומות קדושים נוספים ופתרון בעיית הפליטים. הצד הישראלי, כמו הצד הפלסטיני, מתקשה להתגמש בנושאים הרגישים, ויתקשה גם לממש את ההסכם בנושאים האלה.

יש דרכים שונות להתמודד עם הקושי להגיע להסכם קבע וליישמו. הדרך שנבחרה בתהליך אנאפוליס היא לקיים תהליך מקביל. מצד אחד לקיים משא ומתן על הסכם הקבע ולנסות להגיע לסיכום מוצלח שלו, ומצד אחר להתחיל בכותרת של ביצוע השלב הראשון של מפת הדרכים – תהליך של בניית יכולות ומוסדות בצד הפלסטיני, בעיקר בתחום הביטחון אשר יאפשר להם לממש את ההסכם שיגיעו אליו. בתפיסה הזאת היו מלכתחילה שתי בעיות עיקריות. ראשית, היא לא טיפלה במכשולים העיקריים, שפורטו לעיל, המונעים הגעה להסכם; ושנית, הייתה בעיה של היעדר סנכרון בין שני התהליכים. תאריך היעד לסיום המשא ומתן היה סוף 2008, אף כי היה ברור שתהליך בניית היכולות הוא תהליך אטי יותר שלא יגיע לבשלות באותו זמן. הניסיון לפתור את הבעיה הזאת הביא לפיתוח הרעיון של הסכם מדף, כלומר הסכם שימומש לא מיד לאחר סיכומו אלא בתהליך מדורג שקצבו ייקבע על ידי ההצלחה בבניית היכולות של הרשות הפלסטינית. יש חולשה רבה גם בפתרון הזה משום שחתימת הסכם ללא מימושו בפועל יכולה רק להגביר את אי-האמון בשני הצדדים בנוגע ליכולת להגיע להסכם קבע ולממשו, ולכן עלולה לפגוע ביכולת ליצור את התנאים שיאפשרו את יישום ההסכם.

כאמור, במצב הפוליטי הקיים בשני הצדדים השותפים לתהליך המשא ומתן, ובייחוד לאחר הבחירות בישראל, ספק אם יהיה אפשר להמשיך במימוש התפיסה הזאת של תהליך אנאפוליס. מנגד, מצב של קיפאון מוחלט הוא מסוכן. יש סכנה שהמצב בשטח יהפוך לבלתי הפיך ופתרון שתי המדינות יהפוך לבלתי אפשרי. קיפאון גם לא יתקבל על ידי הקהילה הבינלאומית, ובייחוד על ידי ממשל אובמה, אשר להבדיל מהממשל הקודם, רואה צורך דחוף לפתור את הסכסוך הישראלי-ערבי וכמוהו גם האיחוד האירופי, והם ילחצו על ישראל להמשיך

ולהשתתף בתהליך מדיני עם הפלסטינים שהוא מעבר לשינוי תנאי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית (מה שזכה לכינוי "שלום כלכלי"). מכל הסיבות האלה יש טעם לשקול תפיסה חלופית. במרכז תפיסה זו השאיפה לעקוף את הקושי להגיע להסכם קבע בלוח זמנים קצר וליישמו בעיקר בתחומים הרגישים, ועם זאת למנוע קיפאון וליצור תהליך של משא ומתן שבסופו של דבר יטפל בחלק גדול מהבעיות שבין שני הצדדים וישכנע את שני הציבורים שיש ביכולתם לחיות זה לצדו של זה. חלופה אפשרית היא תהליך הדרגתי של הגעה להסכמים חלקיים ויישומם, כך שהם יקרבו בפועל את שני הצדדים להסכם הקבע, גם אם הם מתקשים במהלך התהליך להגיע להסכם בנושאים רגישים שונים.

ב. היתרונות והחסרונות של הסכמים חלקיים

1. להסכמים חלקיים כמה יתרונות מרכזיים:

- קל יותר להגיע אליהם משום שהם מאפשרים דחייה של ההסכמה בנושאים הרגישים.
- יש מגוון רחב של הסכמים אפשריים, ולכן מתאפשרת גמישות רבה יותר והתקדמות הדרגתית, בהתאם לקצב בניית היכולות של הרשות הפלסטינית.
- הסכמים חלקיים מאפשרים שינוי מהיר של המצב בשטח והמחשת פירות ההסכמים לציבור בשני הצדדים ועל ידי כך בניית אמון הדדי.
- תהליך זה אינו עומד בסתירה למפת הדרכים, שכן הוא בעצם מממש בהדרגה את השלב השני של מפת הדרכים, הקמת מדינה פלסטינית עם גבולות זמניים.
- אין הוא עומד בסתירה גם להמשך המשא ומתן על הסדר הקבע. אם שני הצדדים יהיו מעוניינים, הם יוכלו להמשיך במשא ומתן על הסדר הקבע, אבל ללא לחץ זמן.

2. לתהליך כזה של הסדרים חלקיים יש גם חסרונות לא מעטים:

- הצד הפלסטיני יחשוש שהזמני יהפוך לקבוע ושבאמצעות ההסכמים החלקיים תיצור ישראל מציאות קבע שאינה נותנת מענה לצורכי הפלסטינים ותתחמק מהצורך לעשות את הוויתורים המתחייבים בהסכם קבע. זאת הסיבה לכך שמחמוד עבאס, נשיא הרשות הפלסטינית, מתנגד בחריפות למשא ומתן שאינו על הסדר הקבע. יהיה קשה לשכנע את הצד הפלסטיני להשתתף בתהליך של הסכמים חלקיים, ובוודאי כאלו שאינם מתייחסים לאופק המדיני של שתי מדינות.

- הצד הישראלי יחשוש שמא הוא נכנס לתהליך הדרגתי של ויתור על נכסי משא ומתן בלי לקבל את "סיום הסכסוך" וויתורים פלסטיניים בנושאים המרכזיים מבחינת ישראל כמו פתרון בעיית הפליטים בדרך שלא תאיים על זהותה של ישראל.
- תהליך הדרגתי יכול להפוך לתהליך של הרס אמון במקום בניית אמון בין שני העמים אם לא יעמדו הצדדים בהתחייבויותיהם. במקרה כזה הוא ירחיק את הסיכוי להגעה להסכם קבע במקום לקרבו. זה מה שקרה בתהליך אוסלו. אי-עמידת הצדדים בהתחייבויותיהם הפכה אותו לתהליך הורס אמון.
- 3. נייר זה הוא תוצאה של עבודה של קבוצת עבודה של המכון לביטחון לאומי שהוקמה כדי לפתח תפיסה ישימה של תהליך של הסכמים חלקיים עם הפלסטינים. קבוצת העבודה ניתחה את המרחב של הסכמים חלקיים אפשריים עם הפלסטינים בתחומים השונים וניסתה למלא אותם תוכן בדרך שתתחשב במציאות ובמגבלות של שני הצדדים.

ג. הנחות יסוד

1. הנחת היסוד המרכזית היא שהסכם קבע אינו בר השגה בעת הנוכחית בשל המצב הפוליטי הפנימי בשני הצדדים, שאינו מאפשר גישור על הפער בעמדות שני הצדדים. מלבד זה, גם אם יגיעו שני הצדדים להסכם, הם יתקשו לממשו. הפלסטינים – בשל חולשתה של הרשות הפלסטינית, והצד הישראלי – בשל הקושי בפינוי מספר רב של התנחלויות.
2. האופציה החד-צדדית אינה מעשית בראיית הציבור הישראלי עקב התפיסה שההינתקות מרצועת עזה והנסיגה החד-צדדית מלבנון נכשלו וייצרו איומים ביטחוניים קשים יותר בשל היעדר התחייבויות הסכמיות של הצד השני.
3. הסכמים חלקיים ישרתו את האינטרסים של כל הצדדים. מבחינת ישראל, מטרת הסכמים אלו תהיה לחזק את השותף הפלסטיני להסכם קבע, להחליש את המתנגדים להסכם בשני הצדדים ולהניח את התשתית להסכם הקבע. בצד הפלסטיני יאפשרו הסכמים חלקיים להעביר שליטה על שטחים נוספים לידי הפלסטינים, יקלו על בניית תשתית מדינתית וחזרה לחיים נורמליים. הם יאפשרו גם מצב כלכלי משופר באזור יהודה ושומרון באופן שיחזק את הרשות הפלסטינית וגורמי השלטון בה ויניח את התשתית להסדר קבע שיהיה מקובל עליהם. ארצות הברית והאיחוד האירופי יוכלו לתמוך בתהליך נאלי עם סיכויי הצלחה שיביא להתקדמות לעבר הסכם הקבע ושיפור המצב הביטחוני והכלכלי של הפלסטינים.

4. כאמור, הסדרים חלקיים הם פרשנות אפשרית למפת הדרכים ואינם סותרים אותה, והם יכולים להתקיים גם בד בבד עם תהליך דמוי אנאפוליס. הם גם מתאימים למצב שישראל מחליטה לתת עדיפות לערוץ המשא ומתן עם סוריה, אך אינה יכולה לאפשר קיפאון בערוץ הישראלי-פלסטיני.
5. הניתוח של הסדרים חלקיים מתייחס בעיקרו להסכמים הנוגעים רק לאזור יהודה ושומרון והפרטנר הפלסטיני באזור זה. ההנחה היא בשלב הראשון שאין ממשלת אחדות פלסטינית אשר ממשלת ישראל תתקשה לנהל עמה משא ומתן בהתאם למדיניותה השוללת דיאלוג עם חמאס. חמאס, השולט בעזה, לא יוכל לפגוע בסיכויי הגעה להסכמים חלקיים ויישומם באזור יהודה ושומרון. ייתכן אף כי הוא לא יתנגד להם כי משמעותם תהיה העברת שליטה על שטחים נוספים לידיים פלסטיניות, וחמאס לא ירצה להצטייר בדעת הקהל הפלסטינית כמי שמתנגד לכך מסיבות פוליטיות.

ד. האינטרסים של שני הצדדים

1. בתהליך של משא ומתן להסכמים חלקיים, התנהגות הצדדים תודרך על ידי האינטרסים שלהם. נראה כי בצד הישראלי האינטרסים הם:
 - הנעת תהליך ביזמה ישראלית ומניעת היגררות אחרי מתווים שהשחקנים האחרים יזמו ושלא יהיו תואמים למדיניותה של ישראל.
 - הנעת תהליך שיביא בסופו של דבר להסדר קבע או מציאות קבע רצויה לישראל.
 - ניהול מיטבי של הסכסוך עם הפלסטינים תוך כדי המהלך, כלומר מניעת הסלמה וטיפול בבעיות שיתעוררו לפני שהן תהפוכנה לחריפות יותר.
 - ביטחון מרבי לתושבי ישראל בעת התהליך ובסיומו.
 - שמירה על לכידות העם בישראל וחוסנו על ידי קיום תהליך שהציבור יוכל להתמודד עמו בעיקר בכל הנוגע לגורלם של הישראלים החיים בשטחים.
2. את הפלסטינים ינחו ככל הנראה האינטרסים האלה:
 - אי-פגיעה בסיכויים להגיע להסכם קבע שיהיה מקובל עליהם.
 - הנחת התשתית למדינה הפלסטינית.
 - שיפור תנאי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית
 - גיבוש הסכמה לאומית ואחדות סביב רעיון שתי המדינות לשני העמים.
3. המדרגים השונים של הסכמים חלקיים צריכים לתת מענה לאינטרסים האלה של שני הצדדים כדי שיהיה אפשר להגיע עליהם להסכמה.

ה. עֲקֵרוֹנוֹת

המרכיבים העיקריים של הסכמים חלקיים כאלה הם מרכיב טריטוריאלי שיכלול בדרך כלל העברת שליטה על שטחים לידי הפלסטינים ושינוי סטטוס של שטחים אלה, מרכיב ביטחוני שיטפל בהסדרים הביטחוניים הרלוונטיים ומרכיב כלכלי שיטפל בשינוי המציאות האזרחית בשטח. בעת התהליך ועם התקדמותו יהיה צורך גם בנגיעות בתחומים הרגישים כדוגמת סוגיות ירושלים והפליטים, ולו כדי להפגין שגם הנושאים האלו יטופלו בסופו של דבר, ובכך להקל את קבלת ההסכמים החלקיים בשני הצדדים.

בבניית ההסכמים יהיה חשוב לשמור על מרכיב הנראות של התהליך, ובייחוד בתחומים כמו רווחת האוכלוסייה בשני הצדדים, כדי להשיג תמיכה בשני הצדדים ותמיכה בינלאומית.

יש לתת את הדעת שיש לשמור על "נכסים" עבור שלב המשא ומתן האחרון על הסדר הקבע.

התהליך צריך להיבנות כך שימזער את הקונפליקט הפנימי בישראל, בייחוד בכל הנוגע לפינוי התנחלויות בשלבים המוקדמים.

קיים מתח מובנה שיש להתחשב בו בין המאמץ ליצור שינוי של ממש בכל דרגה של הסכם חלקי לרצון לשמור על הפיכות התהליך למקרה של כישלון בביצועו. הדרגות השונות צריכות להיבנות כך שלא תהיה פגיעה בביטחון בכל אחד מהשלבים.

הפתרונות הטריטוריאליים צריכים לשמור על רציפות טריטוריאלית מרבית בכל צד.

השיקול המרכזי בפתרונות הטריטוריאליים הוא דמוגרפי, דהיינו יצירת מציאות שכל האוכלוסייה היהודית ומינימום אוכלוסייה פלסטינית בשליטה ישראלית. יש צורך בשילוב של שיתוף פעולה עם גורמים בינלאומיים וערביים ביישום ההסכמים, אף כי זה אינו תנאי הכרחי.

בכל שלב יהיה צורך לבנות מנגנוני פיקוח ובקרה משותפים, שיאפשרו פיקוח על קיום ההסכמים ותיקון במקרים של אי-ביצוע.

קיים מנעד רחב של הסכמים חלקיים אפשריים. הנושאים השונים הנכללים בהסכמים חולקו לחמישה תחומים עיקריים – המרכיב הטריטוריאלי, הסדרי הביטחון, כלכלה ותחומים אזרחיים אחרים, ירושלים ופליטים. בכל אחד מהתחומים האלה אותר מרווח ההסדרים האפשריים. ניתוח זה מאפשר בשלב הבא להרכיב מדרגים שונים של הסכם חלקי מאלמנטים של חמשת התחומים האלה.

1. המרכיב הטריטוריאלי

מניתוח המרכיב הטריטוריאלי עולות חמש מדרגות אפשריות:

- א. החזרת האחריות הביטחונית והאזרחית בחלק או בכל שטחי A לידי הפלסטינים ומתן הקלות הנוגעות לחופש התנועה באזורים נוספים.
 - ב. העברת שטחי B מסוימים לסטטוס של שטחי A דה־פקטו או דה־יורה.
 - ג. מתן אפשרות לפעילות כלכלית פלסטינית בחלק משטחי C.
 - ד. פינוי התנחלויות אחדות כדי ליצור רצף טריטוריאלי פלסטיני באזורים מסוימים (בעיקר בצפון הגדה ובדרומה).
 - ה. פינוי כל ההתנחלויות המבודדות בגב ההר (כ־17 התנחלויות) ויצירת רצף טריטוריאלי פלסטיני שלם יותר.
 - ו. פינוי התנחלויות רחב יותר שייצור מציאות קרובה למצב הסופי בהסכם הקבע (קרוב לקו הגדר). זה פתרון טריטוריאלי על בסיס העיקרון של חזרה לקווי 1967 תוך כדי התחשבות במציאות הדמוגרפית שנוצרה בשטח וצורכי הביטחון.
- בדרגות הנמוכות אפשר לשלב גם פינוי מאחזים לא מורשים והקפאת הרחבתן של התנחלויות לפי פרמטרים שיוסכמו.

2. הסדרי ביטחון

קיימים כמה פרמטרים שלפיהם ייקבע תוכן הסדרי הביטחון אשר יותאמו למרכיב הטריטוריאלי.

הפרמטר הראשון מתייחס לאזורי הפריסה של הכוחות הפלסטיניים. בהסכמים החלקיים יש לחתור לכך שבהדרגה תתבטל ההבחנה בין אזור A ובין אזור B. בכל אזור שיעבור לאחריות הפלסטינים הם יוכלו לפרוס כוחות ביטחון לפי מפה שתוסכם בין הצדדים ולהעביר כוחות ממקום למקום ללא הפרעה כדי שיוכלו לקיים את המחויבויות שלהם בתחום הביטחון.

הפרמטר השני הוא היקף כוחות הביטחון הפלסטיניים. קיימת תלות הדדית בין היקף הכוחות והשטחים המועברים לרשות הפלסטינים. מצד אחד צריך שלרשות הפלסטינים יעמדו כוחות מספיקים למילוי המשימות הביטחוניות בשטחים שיועברו לשליטתם, והיקף הכוחות שברשותם יכתיב את קצב העברת השטחים לשליטתם. מצד אחר העברת שטחים מחייבת את ישראל להסכים להגדלת היקף הכוח שהפלסטינים יכולים להפעיל.

הפרמטר השלישי הוא אופי הכוחות וציודם. בתחום זה ישראל אינה צריכה לחרוג מהקריטריונים אשר הנחו אותה בעבר, שלפיהם המדינה הפלסטינית תהיה נטולת כוחות צבא וכוחות הביטחון יהיו כוחות משטרה וז'נדרמריה עם ציוד המתאים לכוחות מסוג זה.

הפרמטר הבא הוא מידת חופש התנועה של הכוחות. צריך לשאוף שהכוחות הפלסטינים ייהנו מחופש תנועה מרבי באזורים שבשליטתם ומיכולת הנעת כוחות מאזור לאזור. בדרגות הטריטוריאליזם הנמוכות שמידת הרצף הטריטוריאלי הפלסטיני בהן לא תהיה גבוהה, המשמעות תהיה צורך בבניית הסדרים ומנגנוני תיאום שיאפשרו תנועה של כוחות אלו דרך שטחים בשליטת ישראל בעת הצורך.

פרמטר חשוב הוא מידת חופש הפעולה של הכוחות הישראלים בשטחים הנמצאים באחריות הפלסטינים. בשלבים המוקדמים שרמת האמון בתפקוד הכוחות הפלסטיניים בהם עוד תהיה נמוכה תהיה דרישה לחופש פעולה ישראלי רב. אם התהליך יצליח, יצטמצמו הדרישות בעתיד.

עוד פרמטר חשוב הוא מידת המעורבות של כוחות בינלאומיים בהסדרי הביטחון, אם במשימות פיקוח ואימות או בתחומים אופרטיביים יותר. מרכיב חשוב נוסף הוא מידת המעורבות של הכוחות הפלסטיניים במעברים הבינלאומיים. המרווח הוא בין נוכחות סמלית לשליטה מלאה עם פיקוח בינלאומי וישראלי.

הסדרי הביטחון צריכים לכלול גם מנגנונים לתיאום ולשיתוף פעולה בין גורמי הביטחון של שני הצדדים.

אפשר לשקול שתי גישות שונות להסדרי הביטחון. לפי גישה אחת, ייבנה מודל אחיד של הסדרי ביטחון, וההדרגתיות תתבטא בהרחבת ההסדרים לאזורים נוספים, בהתאם לשינויים הטריטוריאליים. לפי גישה אחרת, יהיו מדרגות שונות של הסדרי ביטחון, ויכולה להיות שונות בין ההסדרים באזורים שונים שהועברו לשליטת הפלסטינים לפי מצב הביטחון ומצב הכוחות הפלסטיניים בהם.

3. כלכלה ונושאים אזרחיים

בתחום הכלכלה מרווח הגמישות הוא בנושאים האלה:

- א. היקף מתן היתרים לכניסת עובדים פלסטינים לישראל.
- ב. אופי המשטר הכלכלי בין שני הצדדים – בין איחוד מכס (המצב הנוכחי) לאזור סחר חופשי ומשטר המשלב גורמים משתי האופציות הראשונות.
- ג. אופי ההסדרים במעברים הבינלאומיים ובמעברים לישראל.
- ד. מידת חופש התנועה בין השטחים הפלסטיניים באזור יהודה ושומרון (סוגיית המחסומים).
- ה. אישור הפעלת שדה תעופה (בכפיפות לפיקוח אווירי של ישראל).
- ו. מתן אפשרות לרשות לחתום על הסכמים כלכליים עם צדדים שלישיים.
- ז. מתן גישה לפלסטינים לים המלח.

נושאים אזרחיים נוספים שיש בהם תחומי גמישות הם סמלי המדינה למיניהם, ובכלל זה השתתפות הפלסטינים בארגונים בינלאומיים והסדרים משופרים לחלוקת מי האקוויפרים המשותפים.

4. ירושלים

בשל הרגישות של הנושאים הקשורים לירושלים, נראה כי יהיה אפשר לשלב צעדים מהסוגים האלה רק בדרגות מתקדמות מאוד של הסכמים חלקיים.

צעד שיכול להיות לו משקל סמלי רב הוא הזזת תוואי החומה או הגדר בירושלים. על ידי שינויים בתוואי אפשר להעביר מסר לצד הפלסטיני על נכונות להעביר לשליטתם בעתיד שכונות בירושלים.

אפשר גם לנקוט צעדים מנהליים שמשמעותם הכרה באופי הפלסטיני של ירושלים המזרחית. צעד מסוג זה הוא הקמת מנהלים אזרחיים בשכונות ערביות עם הסכמה לזיקות של מנהלים אלה בנושאים מסוימים (חינוך בריאות) לרשות הפלסטינית. הצעה זו אינה חלה על העיר העתיקה והאגן ההיסטורי בכללותו בשל רגישותם. יכולות להיות גם דרגות שונות של סמכויות שיוענקו למנהלים אלו.

צעד מתקדם יותר הוא שינוי המבנה המנהלי של ירושלים לעיריית גג שיהיו כפופות לה בו בזמן עירייה ישראלית ועירייה פלסטינית, כל אחת אחראית לחלק מהעיר.

צעד אפשרי נוסף הוא שינוי סטטוס של שכונות פלסטיניות שממילא כבר מצויות מעבר לגדר. צעד זה משמעותו הצהרה של ישראל כי בפתרון קבע ישראל מקבלת ששכונות אלו ישתייכו למדינה הפלסטינית. השינוי יתבטא במעבר לסטטוס של אזור B. צעד כזה אינו מסובך כשהשכונות הן מחוץ לתחום שהוגדר כחלק מירושלים לפי חוק ירושלים, והוא מסובך הרבה יותר כשהן בתוך התחום משום שהוא יחייב חקיקה.

ישראל יכולה לאשר הצבה של נציגות של הרשות הפלסטינית בתוך ירושלים בצורה פורמלית או באופן פורמלי פחות על ידי הסכמה של ישראל לממש את התחייבותה בהסכם הביניים לאפשר פעולת מוסדות פלסטיניים תרבותיים וכלכליים או האוריינט האוז.

בהר הבית, אחד המוקדים החשובים בירושלים, כבר קיימת שליטה בפועל של הרשות הפלסטינית דרך שליטתה בווקף. אפשר לשקול את קיומה של נוכחות פורמלית יותר של הרשות באתר.

ושוב, בשל הרגישות של הנושאים הקשורים לירושלים, נראה כי יהיה אפשר לשלב צעדים מהסוגים האלה רק בדרגות מתקדמות מאוד של הסכמים חלקיים.

5. פליטים

יש לישראל אינטרס מובהק שכמה מהתמורות הפלסטיניות לפעולות ישראל במימוש ההסכמים החלקיים יהיו צעדים הקשורים לפתרון בעיית הפליטים. ברור שאלו אינם יכולים להיות צעדים שהפלסטינים מוותרים בהם על תביעותיהם המרכזיות בנושא זה שלא במסגרת הסכם קבע, ולכן אלו צריכים להיות בעיקר צעדים בכיוון הטיפול הפרקטי בשיקום הפליטים.

צעד מסוג זה יכול להיות תחילת דיון והקמת מסגרות לדיון עם גורמים בינלאומיים על השתתפותם בתהליך השיקום ומימונו.

צעד אחר יכול להיות דיון עקרוני בגובה הפיצוי הבינלאומי לפליטים ובמנגנון היישום של הפיצויים.

הסכמה לדיון בנרטיבים של שני הצדדים בתחום זה, שמטרתו לגשר במידת האפשר על הפערים שבין הנרטיבים ויצירת נכונות בשני הצדדים להכיר באחריותם, יכול להיות מרכיב סמלי חשוב.

בשלב מתקדם תוכל ישראל להסכים לחזרה מבוקרת של פליטים פלסטינים לשטחים שבשליטת הפלסטינים (מאחר שישראל שולטת במעברים ממילא חזרה זו היא מבוקרת).

1. ארבעה תרחישים

על בסיס מרחבי הגמישות בכל אחד מחמשת התחומים אפשר להרכיב וריאציות שונות של מדרגות של הסכמים חלקיים. להמחשה אציג ארבע מדרגות אפשריות, מהרמה הנמוכה ביותר והקלה ביותר לביצוע עבור ישראל עד הסכם חלקי שאינו רחוק מהסכם קבע מלא. המדרגות שנבחרו הן ג'נין פלוס, צפון הגדה ודרום הגדה, צפון הגדה ודרום הגדה פלוס פינוי התנחלויות והאחרון הוא הסדר קבע מינוס. אלו אינן הווריאציות האפשריות היחידות. הן נבחרו משום שהן מייצגות קצוות ואמצע של מנעד האפשרויות.

1. גינין פלוס

הרעיון המרכזי של הסכם ג'נין פלוס הוא לבנות על הצלחת הפריסה של כוחות הביטחון הפלסטיניים שאומנו על ידי הגנרל דייטון בעיר ג'נין וליצור אזור נרחב יחסית בשליטה פלסטינית מלאה בצפון הגדה. בתוך אזור זה תהיה תנועה חופשית לפלסטינים והיו הסדרים שיקלו את כניסתם של סחורות ושל אנשים לאזור משאר אזורי יהודה ושומרון וגם מישראל, וכן יקלו את יציאתם מהאזור, כדי לחזק את החיות הכלכלית שלו.

ההסכם יחול על כל אזור צפון הגדה עד גבולות העיר שכם ויכלול את טול כרם וסביבתה. הוא מורכב בעיקרו מאזורי A ו-B, אולם חשוב שהוא יכלול גם

אזורי C בהיקף מוגבל. אלו יהיו שטחים שברור כי לישראל אין תביעה לספחם לעצמה בהסכם הקבע. חשוב שאזורי C אלו יכללו משום שהם יאפשרו רציפות טובה יותר בתוך האזור ויעבירו לפלסטינים מסר שההסכמים החלקיים נועדו לא להקפיא את המצב של הסדר הביניים אלא להרחיב בהדרגה את השטחים שבשליטת הפלסטינים ובאחריותם. כל השטחים האלה יהפכו דה־פקטו, אם לא דה־יורה, לשטחי A, דהיינו שטחים באחריות מלאה, ביטחונית ואזרחית, של הפלסטינים.

ההסכם הזה גם מתחשב במגבלות "יכולת העיכול" של הרשות הפלסטינית ונותן לה שליטה ואחריות שהיא מסוגלת לממש עם כוחות הביטחון שברשותה ואלה שעומדים לצאת בקרוב ממערך ההדרכה של הכוחות החדשים. קל יחסית לממש את ההסכם הזה משום שהאזור הזה כמעט נקי מהתנחלויות מאז פונו היישובים בתכנית ההינתקות.

הסדרי הביטחון הנוגעים לשטח הזה יקבעו שלפלסטינים אחריות ביטחונית מלאה וחופש פעולה והיערכות בכל השטח. ישראל תתחייב להימנע מפעולה בשטח הזה למעט בנסיבות יוצאות דופן. בשטח הזה ייפרסו שני גדודי ביטחון לאומי בתוספת כוחות משטרה אזרחית. יוצב באזור גם אלמנט חניכה חזק של משלחת דייטון כדי לסייע לכוחות הפלסטיניים לשמש גוף פיקוח ואימות. כן יוקם מנגנון לתיאום ביטחוני משותף עם ישראל. יהיה צורך בהסדרים מיוחדים כדי לאפשר תנועת כוחות תגבור אל האזור הזה וממנו.

האזור הזה צריך לשמש מודל של הצלחה שיהיה אפשר להרחיב אותו בעתיד לאזורים אחרים, ולכן חשוב שהפעלתו תגביר גם את הפעילות הכלכלית והרווחה. במסגרת זו, צעדים חשובים יהיו הפעלת מסדרון כלכלי עם סידורי מעבר נוחים יותר לישראל דרך המעבר הצפוני (ג'למה), מתן תוספת של היתרי עבודה בישראל לתושבי האזור ושיתוף פעולה עם צוות השליח המיוחד של הקווארטט בלייר בקידום פרויקטים כלכליים באזור זה.

אפשר ורצוי יהיה לשלב בפרויקטים הכלכליים המבוצעים באזור ההסכם פרויקטים בסיוע בינלאומי לשיפור התנאים במחנות הפליטים.

המכשול העיקרי שיהיה צורך להתגבר עליו במשא ומתן עם הפלסטינים על הסכם כזה הוא חששם של הפלסטינים שישראל מנסה ליישם תכנית קנטוניזציה של הגדה. כדי להפריך חשש זה יהיה צורך בשיתוף גורמים ערביים ובינלאומיים שיתנו לפלסטינים ערבויות שמדובר בצעד ראשון בתהליך אשר יביא לחתימה על הסדר קבע וליישומו. הנכונות לאפשר כניסת הרשות הפלסטינית לשטחי C, בנושא הכלכלי לפחות, תקל את שכנוע הפלסטינים.

2. צפון הגדה ודרומה

הרעיון המרכזי של הסכם הכולל את צפון הגדה ואת דרומה זהה לרעיון המרכזי של ההסכם החלקי הקודם, אולם הסכם זה יחול על חלק גדול יותר משטח אזור יהודה ושומרון. שני אזורים אלו נבחרו משום שבצפון הגדה כמעט אין התנחלויות המפריעות לרציפות הטריטוריאלית הפלסטינית, ובדרום הגדה מספר ההתנחלויות קטן ואפשר ליצור רציפות טריטוריאלית פלסטינית בשטח גדול יחסית.

מלבד ההבדל בשטח שחל עליו ההסכם, יהיה צורך בכוחות ביטחון גדולים יותר כדי שהרשות הפלסטינית תוכל לשלוט באזור זה באופן אפקטיבי שייתר צורך בפעילות ביטחונית מצד ישראל. המשמעות היא שיהיה צורך בהכפלת כוח הביטחון הלאומי שיפרוס בשטח ההסכם משני גדודים לארבעה גדודים בתוספת כוחות משטרה אזרחית נוספים.

בתחום הכלכלי יוקם מסדרון כלכלי נוסף המוביל למעבר תרקומיה, הדומה למסדרון הצפוני.

בשאר התחומים הסכם זה זהה לקודמו.

גם הסכם זה ניתן ליישום על ידי ישראל ללא קשיים פוליטיים פנימיים מיוחדים, בייחוד לאחר הצלחה של המודל של ג'נין פלוס ועם רמת סיכון סבירה בתחום הביטחוני. הגורם העיקרי שיקבע את ישימות ההסכם הוא מצב כוחות הביטחון הפלסטינים. לפי התכניות של הרשות הפלסטינית, שסוכמו עם משלחת דייטון, כוחות הביטחון הפלסטיניים מתקרבים לסדר הכוחות הדרוש.

3. צפון הגדה ודרומה עם פינוי התנחלויות

הסכם חלקי זה חל גם הוא על צפון אזור יהודה ושומרון ועל דרומה. ההבדל בינו להסכם הקודם הוא שמכוח ההסכם מפונה מספר קטן של התנחלויות כדי ליצור רצף טריטוריאלי פלסטיני וחופש תנועה טובים יותר. בצפון הגדה למשל אפשר ליצור רצף טוב הרבה יותר על ידי פינוי שתי התנחלויות בלבד, מעלה דותן וחרמש.

בתוספת זו יש שינוי איכותי גדול משום שהיא מעבירה מסר פוליטי חד יותר לרשות הפלסטינית וגם פנימה לציבור הישראלי. היא מפגינה נכונות לשלם מחיר פוליטי כדי להתקדם לעבר פתרון שתי המדינות, ומחזקת את המסר שאין כוונה לשמר את הסטטוס קוו. מאותה סיבה הסכם זה קשה יותר לביצוע על ידי הצד הישראלי.

משאר הבחינות ההסכם הזה זהה בדרך כלל להסכם הקודם. אפשר להוסיף על האלמנטים הכלכליים אישור להקמה ולהפעלה של שדה תעופה באזור יריחו.

4. הסכם קבע מינוס

הסכם קבע מינוס מאפשר הקמת מדינה פלסטינית, והוא בעצם יישום מלא של השלב של הקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים לפי מפת הדרכים. זוהי מדרגה מתקדמת הרבה יותר, שאינה שונה מאוד מהסכם הקבע עצמו. ההבדל העיקרי בין הסכם חלקי זה להסכם הקבע הוא שאין ההסכם כולל פתרון מלא של בעיית הפליטים ופתרון מלא בנושא ירושלים, ולפיכך גם אינו כולל הסכמה על סיום הסכסוך.

התוואי הטריטוריאלי של ההסכם קרוב לתוואי גדר ההפרדה וכל ההתנחלויות שמעבר לגדר ההפרדה יפוננו. הסדר זה מותיר כמה קלפי מיקוח טריטוריאליים לשלב האחרון של משא ומתן על הסכם הקבע, בייחוד משום שבהסכם חלקי זה אין SWAP, והפלסטינים אינם מקבלים טריטוריה חלופית עבור השטחים שנשארים בשליטת ישראל. בחלק הטריטוריאלי של ההסכם יכלול גם הסדר על מעבר בטוח בין עזה ובין הגדה (יהיה צריך להסכים על "מחירו" במסגרת ה-SWAP).

בתחום הביטחוני הסכם זה יכלול את ההסכם הסופי על היקף כוחות הביטחון הפלסטיניים וחימושם, והרעיון הבסיסי הוא שלמדינה הפלסטינית יהיו לא כוחות צבא אלא רק כוחות ז'נדרמריה, משטרה אזרחית ומודיעין וחימושם יהיה בהתאם. כן יכלול ההסכם נוכחות בינלאומית חזקה שתסייע לפלסטינים במילוי משימות הביטחון, תפקח על קיום ההסכם ותשתתף בפיקוח על הגבולות לפחות בשנים הראשונות לאחר חתימת ההסכם. מלבד זה, יוקמו מנגנוני שיתוף פעולה ותיאום עם ישראל.

ההסכם יכלול שליטה של הפלסטינים במעברים הבינלאומיים לרבות נמלים ונמלי תעופה עם נוכחות בינלאומית במשימות פיקוח ואימות ובקרה אפקטיבית מצד ישראל מרחוק.

תהיה נוכחות צבאית מוגבלת של ישראל בתחנות התרעה ובמסגרת הכוח הבינלאומי.

יסוכמו הסדרים סופיים בתחום התעופה והספקטרום האלקטרומגנטי. הסמכויות האזרחיות הפלסטיניות יהיו מלאות. שתי המדינות יסכמו בתחום הכלכלי את מתכונת היחסים הכלכליים ביניהן – המשך איחוד מכס במתכונת משופרת או אזור סחר חופשי. ייקבעו הסדרים יעילים יותר למעבר סחורות ואנשים לישראל ומישראל. יינתן לפלסטינים חופש פעולה בחתימת הסכמים כלכליים עם מדינות אחרות. יסוכמו הסדרים סופיים בתחום המים ואיכות הסביבה, מלבד תיאום ושיתוף פעולה בתחומים אזרחיים אחרים.

בירושלים יכלול ההסכם הזאת תוואי החומה, ולפיכך שכוונות במזרח ירושלים שאין בנוגע אליהן תביעה מצד ישראל יעברו לצד הפלסטיני. תותר נציגות פלסטינית בשטח של מזרח ירושלים שיישאר בצד הישראלי של החומה, וכן יותר

לשלטון הפלסטיני להפעיל סמכויות בשכונות הפלסטיניות בכמה תחומי חיים כמו חינוך ובריאות.

בנושא הפליטים יסוכמו עם גורמים בינלאומיים גובה הפיצויים, הקריטריונים לחלוקתם והמנגנון. יתקיים דיון שמטרתו פיתוח נרטיב משותף. לפליטים יותר לחזור לשטח בשליטת הפלסטינים בתנאים שיוסכם עליהם בין שתי המדינות. יתחיל יישום תכנית לשיקום כל הפליטים בשטח הישנות הפלסטינית בתחומים כמו מגורים ותעסוקה ובסיוע בינלאומי.

השלב הזה מאפשר גם מעורבות גדולה יותר של מדינות ערב בהתאם ליזמת השלום הערבית. המעורבות תתבטא מצד אחד במתן תמורות לישראל במה שנוגע ליחסים עם מדינות ערב ומצד אחר במעורבות ביישום ההסכם, על ידי סיוע כלכלי למדינה הפלסטינית לרבות בשיקום הפליטים בשטחה, השתתפות בכוח הבינלאומי ושיקום הפליטים הפלסטיניים שיבחרו להישאר בשטחן של מדינות ערב, לרבות הענקת אזרחות מלאה במדינות שעדיין לא עשו זאת.

בנסיבות הפוליטיות הנוכחיות בשני הצדדים קשה לדמות יישום של הסכם חלקי רחב זה. יישומו המלא ידרוש יישום מוצלח של הסכמים חלקיים במתכונת של ההסכמים הקודמים שהוזכרו כאן קודם. הצלחה כזאת תגביר את האמון בשני הצדדים ותסייע לעשות את הקפיצה הגדולה להסכם הזה. הצלחה כזאת משמעותה גם שהפלסטינים התקדמו רבות בבניית מוסדות המדינה הפלסטינית, ובייחוד מנגנוני הביטחון שלה והוכיחו אפקטיביות.

קשה גם להניח שיהיה אפשר ליישם את ההסכם בצורה מלאה ללא החזרת שליטה אפקטיבית של הרשות הפלסטינית ברצועת עזה שפירושה כי חמאס נחלש מהותית ואיבד את השליטה ברצועה או שנוצר מצב של פיוס לאומי פלסטיני עם חמאס ממותן. אפשר לחשוב על חלופה חלקית שתיושם רק באזור יהודה ושומרון, אם תנאי זה של שליטה אפקטיבית של הרשות הפלסטינית בעזה לא יתקיים.

ז. סיכום

לרעיון של תהליך של הסכמים חלקיים יצא שם רע בעקבות תהליך אוסלו, ויש לו מתנגדים רבים. חולשותיו ידועות וקשה להציגו כפתרון אידאלי, אולם ייתכן כי במציאות הנוכחית זה הפתרון האפשרי היחיד שיאפשר מניעת קיפאון והתקדמות בערוץ הישראלי-פלסטיני אשר תמנע יצירת מצב בלתי הפיך ומזיק לאינטרסים של שני העמים.

הלקחים שנלמדו מתהליך אוסלו מאפשרים לנקוט כמה צעדים שימנעו את הכשלים של אותו תהליך.

- הקפדה על עמידה של שני הצדדים בהתחייבויותיהם בסיוע מנגנון פיקוח ובקרה אמין.

- מעורבות של שחקנים בינלאומיים הן בסיוע לשני הצדדים, ובפרט לצד הפלסטיני, בעמידה בהתחייבויותיו, הן במתן תגמולים וערבויות לשני הצדדים והן בפיקוח ובקרה.
 - קיום התחייבויות שני הצדדים בו בזמן.
 - מעבר לשלב הבא יהיה מותנה בהצלחת השלב הנוכחי, ולא יהיה אוטומטי.
 - מתן דגש בצד הפלסטיני על הפעולות בתחום בניית מדינה ומוסדותיה בסיוע ובחניכה בינלאומיים אינטנסיביים.
 - גיוס העולם הערבי באמצעות יזמת השלום הערבית לתמיכה בהסכמים ומעורבות בביצועם.
- המכשול הקשה ביותר יהיה שכנוע הפרטנר הפלסטיני להשתתף בתהליך הזה ולוותר על העמדה העקרונית השוללת משא ומתן על הסכמים חלקיים. יהיה צורך בנכונות של השחקנים הבינלאומיים (לרבות השחקנים הערבים) לתת ערבויות לפלסטינים ולסייע בשכנועם. אם תשתכנע המנהיגות הפלסטינית שאין חלופה טובה יותר ושיש ערבויות טובות מספיק מהקהילייה הבינלאומית בנוגע להסכם הקבע, היא עשויה להסכים בלית ברירה להשתתף בתהליך כזה.
- מכשול קשה נוסף מבחינתה של ישראל הוא היעדרו של סיום הסכסוך כתמורה המשמעותית היחידה שיש בידי הפלסטינים להעניק לישראל עבור כל ויתוריה. סיום הסכסוך פירושו סיומן של התביעות ההדדיות, ואולי כאן טמון הפתרון הזמני – בהצגת ההסכמים החלקיים, ובייחוד לדעת הקהל בישראל יהיה אפשר לומר כי אמנם ישראל רוצה להגיע לפתרון קבע שבמרכזו סיום הסכסוך, אך כל עוד הצד השני עומד על תביעות מסוימות, גם ישראל שומרת לעצמה זכות זו.