

'חישוב מסלול מחדש' – תוכנית מדינית לזירה הפלסטינית

אודי דקל

כישלון התהליך המדיני וההסלמה בעימות

כישלוננו של סבב השיחות בין ישראל לפלסטינים שהוביל מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, אשר נועד לגבש את עקרונות המסגרת להסדר הקבע, הבהיר שוב כי פרדיגמת המשא ומתן השלטת ב-22 השנים האחרונות בתהליך המדיני ומצביעה על יעד אחד שהוא הסדר קבע – אינה אפקטיבית. נראה כי מצב סיום של כינון הסדרי קבע על בסיס הסכמה בסוגיות הליבה – טריטוריה וגבולות, ירושלים, ביטחון, פליטים, סופיות התביעות ההדדיות ויצירת שתי מדינות לאום בין הים לירדן – אינו בר-השגה בעתיד הקרוב.

כמו בעבר, גם בסבב השיחות האחרון (יולי 2013 עד אפריל 2014) חזרו וצפו בעיות היסוד ומאפייני ההתנהלות של שני הצדדים, אשר מנעו התקדמות להסדר. ראשית, בין ישראל לפלסטינים קיימת א-סימטריה בסיסית שאינה ניתנת לגישור. ישראל מגיעה למשא ומתן כשחקנית מדינית יציבה ומשגשגת, כשלוש-רבע המאה החזק ביותר במזרח התיכון, ובפועל היא שולטת במישרין ובעקיפין בחיי היום-יום של האוכלוסייה הפלסטינית. לעומתה, הישות הפלסטינית חסרת מדינה ומסורת של מדינה. האוכלוסייה הפלסטינית החיה תחת הכיבוש הישראלי בגדה המערבית ותחת שלטון תת-מדינתי של חמאס בעזה היא חסרת זכויות אזרחיות מלאות. תנאים בסיסיים אלה מכוונים את הצדדים ליעדים שונים במשא ומתן. ישראל, החפצה לקדם את התהליך עם הפלסטינים, שואפת להסדר הניתן ליישום בשטח שיכלול הכרה בינלאומית ואזורית בגבולותיה, ללא פגיעה במצבה הביטחוני. לעומת זאת, הפלסטינים חותרים בראש ובראשונה לעגן את הזכויות הלאומיות שלהם. משום כך הם פונים למסגרות הבינלאומיות לשם הכרה בהן, בדגש על זכותם למדינה ריבונית ובת-קיימא

על בסיס גבולות 4 ביוני 67 שבירתה במזרח ירושלים, וכן הכרה ומימוש חלקי של 'זכות השיבה' של הפליטים הפלסטינים על בסיס החלטת עצרת האומות המאוחדות 194. השלכה נוספת של הא-סימטריה בין ישראל לפלסטינים היא חוסר אמון מוחלט בין המנהיגים של שני הצדדים, שגלש לחוסר אמון בין החברות עצמן. למרות קיומו של רוב קבוע ורציף בשתי החברות – הישראלית והפלסטינית – התומך בפתרון שתי מדינות, הציבור בשני הצדדים אינו מאמין שניתן להשיג ולממש יעד זה, כאשר כל צד מפנה כלפי הצד השני את האשמה בכישלון לחולל פריצת דרך לקראת הסדר.

חוסר האמון בין הצדדים אך מתעצם בגין מדיניותה של ממשלת ישראל בנושא ההתנחלויות בגדה המערבית. המשך הבנייה בהתנחלויות נתפס על ידי הפלסטינים כקביעת עובדות בשטח, שמנטרלות את הסיכוי להקמת מדינה פלסטינית בת-קיימא עם רציפות טריטוריאלית. מנגד, ממשלת ישראל אינה רואה בנשיא הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, פרטנר להסדר. זאת בשל המדיניות הלעומתית שהוא מוביל בזירה הבינלאומית, המתמקדת בפנייה למוסדות בינלאומיים במטרה לקדם הכרה בעצמאות פלסטינית תוך עקיפת הערוץ הדו-צדדי, ומתפרשת בישראל כשלילת הלגיטימיות של מדינת ישראל. תפיסה זו זוכה למשנה תוקף עקב סירובה הנחרץ של ההנהגה הפלסטינית להכיר בישראל כ'בית לאומי לעם היהודי'. גם צעדים שסוכמו בין ישראל לפלסטינים במטרה ליצור אווירה תומכת בתהליך, ובכלל זאת שחרור אסירים פלסטינים מבתי הכלא בישראל – לא הועילו לבסס אמון בין הצדדים ואף הפכו ל'חרב פיפיות'. לדוגמה, לשם ריכוך הביקורת על שחרור אסירים ביטחוניים פלסטיניים הכריזה ישראל על תוכניות בנייה בהתנחלויות.

בדומה לתהליך שהתפתח בסבבי משא ומתן קודמים, גם בסבב השיחות האחרון, כאשר נדרשו הצדדים להכריע לגבי חליפיות בין רכיבים שונים של סוגיות הליבה של הסדר הקבע, הצד הפלסטיני נרתע מקבלת החלטות קשות. כך קרה כאשר מזכיר המדינה האמריקאי קרי הניח על שולחן הדיונים עקרונות מסגרת להסדר קבע. הנשיא עבאס בחר שלא להשיב להצעה, ואילו ראש ממשלת ישראל גילה גמישות באשר לסוגיית קו ה-4 יוני 67 כקו התייחסות, אך הביע הסתייגויות לגבי שאר הסוגיות. עם זאת, שני הצדדים הואשמו בכישלון התהליך.

בעקבות כישלון סבב השיחות גובשה בסביבתו הקרובה של מחמוד עבאס תוכנית פעולה מדינית בעלת שלושה שלבים: (1) ניסיון להעברת החלטה במועצת הביטחון לסיום הכיבוש ולפינוי ישראלי של השטחים הפלסטיניים בתוך שלוש שנים. עקב הכישלון להעביר את ההחלטה במועצת הביטחון (דצמבר 2014), הוחלט כי ייעשו ניסיונות נוספים כאשר ישתנה הרכב החברות במועצת הביטחון, וייווצרו תנאים מתאימים

להעלאת ההצעה; (2) במקביל, הפלסטינים הצטרפו לשורה של אמנות בינלאומיות וביניהן אמנת רומא, המעניקה להם את כרטיס הכניסה לבית הדין הבינלאומי הפלילי (ICC). במסגרת זו יוכלו הפלסטינים להגיש תביעות נגד בכירים ישראלים בנוגע לפעילות ההתנחלויות וטענות בדבר פשעי מלחמה; (3) במקרה של כישלון במערכה המשפטית במועצת הביטחון ובבית הדין הפלילי, הרשות הפלסטינית עשויה “להחזיר את המפתחות” לידי הצד הישראלי ולהתפרק מרצון. זאת, כדי להטיל על ישראל את האחריות לכל ההיבטים האזרחיים והביטחוניים בגדה המערבית, כלומר: מלוא כובד האחריות של הכיבוש. אמנם מדובר באיום יותר מאשר כוונה אמתית, אולם תרחיש של המשך הידרדרות ביחסים בין ישראל והרשות הפלסטינית, פגיעה בשיתוף הפעולה הביטחוני והכלכלי ונטרול יכולות המשילות של הרשות עלולים להביא למצב של קריסת הרשות, עד כדי התפרקותה.

מחמוד עבאס מצדו נתון ללחץ גובר שמקורו הן בתנועתו – פתח – והן במישור הציבורי בזירה הפלסטינית, בגין כישלונם עד כה לקדם עצמאות. זה היה הרקע למעבר לשלב השני של התוכנית – הפנייה לבית הדין הפלילי הבינלאומי בבקשת הצטרפות, תוך הסתכנות בתביעות נגדיות שיוגשו נגד הרשות ובסנקציות, שייתכן כי יוטלו עליה על ידי ישראל ואולי אף על ידי ארצות הברית (יוזכר שהקונגרס האמריקאי מאיים להטיל סנקציות נגד הרשות הפלסטינית בגין צעדים חד-צדדיים הנוגדים את עקרון המשא ומתן, ובכלל זאת צמצום או הפסקת הסיוע השנתי בסך כ-400 מיליון דולר). האסטרטגיה הלעומתית של עבאס והתגובה החוזרת של ממשלת ישראל, שהתמקדה בענישת הרשות באמצעות הפסקה של העברת כספי המסים הנגבים עבורה על ידי ישראל, החריפה את המתח בין הצדדים. ככל שיגבר הלחץ הישראלי על הרשות, תתעצם הנטייה של קיצונים לפעול באמצעות הפגנות אלימות וכן פיגועי טרור שמבוצעים בעיקר ביוזמה אישית – “זאבים בודדים” – או תאים שאינם משתייכים לתשתית ארגונית מבוססת. לפי שעה אין לארגונים הפלסטיניים הנמנים עם אש”ף עניין להוביל להתקוממות נרחבת, אך רצף של פיגועים על בסיס יוזמה של בודדים שיובילו לתגובה של ממשלת ישראל ושל גורמים קיצוניים בישראל (“תג מחיר”) – יש בה כדי לחולל גל אלימות שעלול להתפתח להתנגשות נרחבת עם ישראל.

הזירה הבינלאומית נוחה לנשיא עבאס, המעדיף לכפות את תנאיו להסכם על ישראל באמצעותה. הפעילות הדיפלומטית בארגונים הבינלאומיים השונים חוסכת ממנו את הצורך להתגמש מול ישראל, ומרחיקה את הסכנה כי יצטייר כבוגד וכמשותף פעולה עם ישראל. דימוי הקורבן שזה מכבר הוצמד לפלסטינים מזכה את עניינם בתמיכה רחבה, ובפרט את עבאס עצמו. נוסף לכך, התמיכה האוטומטית של העולם הערבי

בעניין הפלסטיני בכל עת שהוא עולה לדיון ולהצבעה בפורום בינלאומי, וכן התמיכה האירופית בפלסטינים הנובעת מתחושה כי נגרם להם אי־צדק מתמשך, מסייעות לו לקדם את יעדיו הדיפלומטיים. בנוסף, המערב ומדינות ערב תומכים באופן עקרוני בעמדות ובדרישות הפלסטיניות, ולכן דורשים מישראל – גם על שום היותה הגורם החזק במשוואת היחסים עם הפלסטינים – לגלות גמישות ולהסכים לויתורים מרחיקי לכת. זאת, ללא תמורות של ממש וערבויות מספקות, בעיקר בהיבטי הביטחון ובגודל השטחים שיוחלפו, וכן לגבי דרישתה של ישראל להכיר בה כבית הלאומי של העם היהודי.

על רקע זה, ובפרט בשל מדיניות הבנייה הנמשכת בהתנחלויות, נאלצת ישראל להתמודד עם דימויה כמי שאינה מעוניינת לעשות את הנדרש על מנת לשפר את הסיכוי למימוש פתרון שתי מדינות. זאת ועוד, בשנה האחרונה התבהרה ביתר שאת השחיקה הנצברת בתועלת שניתן לכאורה לגזור משימור הסטטוס קוו ומהאסטרטגיה של ניהול הסכסוך, ללא התקדמות של ממש לקראת הסדר. המדיניות מתבססת על התפיסה שאין פרטנר פלסטיני להסדר קבע וכי בעת הנוכחית, לנוכח התהפוכות החברתיות־פוליטיות הפוקדות את העולם הערבי, יש להימנע מסיכונים ביטחוניים. אולם, הסטטוס קוו אינו בר־קיימא. המציאות בזירת הסכסוך היא דינמית ופתוחה להשפעות סביבתיות, כפי שתכונה זו באה לידי ביטוי בהתגברות הטרור העממי בזירה הפלסטינית וכן בעימות עם חמאס ששיאו במבצע 'צוק איתן' והשלכותיו. כל זאת שעה שהרשות הפלסטינית מראה נחישות להתמיד ביוזמות בינלאומיות, שתכליתן קידום היעדים הלאומיים הפלסטיניים תוך כפיית הפרמטרים וההעדפות הפלסטיניים להסדר על ישראל, באמצעות מוסדות ושחקנים בינלאומיים.

תוכנית מדינית של ריבוי מסלולים – המלצות לממשלה הבאה

במטרה לחלץ את התהליך המדיני מהמבוי הסתום שאליו נקלע, ואת ישראל מהבידוד והביקורת הבינלאומית – מגמה המתבטאת באיומים מחריפים ובחרמות (כלכליים ואקדמיים) – על ממשלת ישראל שתכונן לאחר הבחירות שיתקיימו במארכ 2015 לגבש ולהציג יוזמה מדינית שתתבסס על תפיסה מדינית דינמית. יוזמה זו תציע מספר מסלולי תנועה לעבר היעד – עיצוב מציאות של שתי מדינות לשני עמים. זאת, תוך מעבר גמיש בין המסלולים בהתאם להתקדמות בהם ולאילוצים שייווצרו תוך כדי תנועה, ובכל מקרה – תוך שמירה על כיוון ההתקדמות לעבר היעד הסופי.

רצף הסדרי מעבר (transition agreements) – ביצוע צעדים מקדמי היפרדות, בהתאם לעיקרון 'כל דבר שמוסכם בין הצדדים יעבור לשלב היישום'. זאת, בניגוד

לנוסחה שהנחתה עד כה את ההידברות בין ישראל לפלסטינים, שגרסה כי ‘דבר לא מוסכם עד שהכול מוסכם’. במסגרת זו יושם דגש על חיזוקו של שלטון פלסטיני יציב, אפקטיבי ואחראי בגדה המערבית, ובמידת האפשר גם ברצועת עזה, באמצעות הרחבת אחיזתה של הרשות בשטחים. התקדמותו של תהליך זה, שבמהלכו ייושמו בהדרגה מאפייני העצמאות של המדינה הפלסטינית והוא יכלול הקפאת הבנייה בהתנחלויות שמחוץ לגושים (קרי, מחוץ לתחום גדר הביטחון) והיערכות מחדש של צה"ל באזור, תותנה בהתקדמות של בניין המדינה הפלסטינית – לחימה אקטיבית בטרור, משילות משופרת, כינון מוסדות מתפקדים וביסוס תשתית כלכלית. כמובן, תנאי להתקדמות במסלול זה הוא עמידת שני הצדדים במחויבויותיהם, על פי ההסדרים שיסוכמו.

חזרה ל‘מפת הדרכים’ כמתווה עיקרי להתקדמות לקראת מציאות של שתי מדינות לשני עמים. כדי להימנע מקריסת התהליך עקב קשיים (ידועים) לסכם את סוגיות הליבה של הסדר הקבע, תתמקד ההתקדמות בנכונות ליישום השלב השני של ‘מפת הדרכים’ – כינון מדינה פלסטינית בגבולות זמניים. ללא צורך בפינוי יישובים, ניתן להעביר לשליטת הרשות הפלסטינית כ-60 אחוזים משטח הגדה המערבית – יהודה ושומרון (כיום בשליטתם 20 אחוזים מהגדה), ובטריטוריה זו לכונן מדינה פלסטינית (יחד עם רצועת עזה, בכפוף להסדרת היחסים בין הרשות לחמאס) עוד בטרם סוכמו גבולות הקבע ושאר מחלוקות היסוד. מהלך בכיוון זה ישנה בצורה מהותית את אופי הסכסוך, יטיל את חובת ההוכחה על הפלסטינים וישפר את מעמדה הבינלאומי של ישראל. גם אם לא ניתן יהיה להתקדם משלב זה להסדר קבע, ייווצר מצב שיהיה עדיף לישראל ביחס למצב הנוכחי בכל המובנים – ביטחוני, כלכלי, משילתי ובינלאומי.

דיון וסיכום סוגיות הליבה בשלבים – הדיון בסוגיות הליבה יתמקד תחילה בנושא הביטחון והגבולות. יש לחתור לכך שהדיון ילווה בגיבוי בינלאומי, שבמרכזו הכרה בינלאומית במדינה פלסטינית כבית הלאומי של העם הפלסטיני, שתקום לצד מדינת ישראל, לצד הכרה במדינת ישראל כבית הלאומי של העם היהודי; הכרה בינלאומית בגבולותיה של מדינת ישראל יחד עם קיום התנאים הביטחוניים הנדרשים לישראל, בדגש על שליטה ביטחונית אפקטיבית של ישראל במעטפת של שתי המדינות ושמירה על חופש פעולה מבצעי שלה, כנדרש למניעת הרעה במצבה הביטחוני.

מעטפת אזורית – תידרש קואליציה אזורית על יסוד שיתוף פעולה עם מדינות ערב הפרגמטיות, שתעניק לתהליך המדיני לגיטימציה, תספק ערבויות להתקדמותו של הצד הפלסטיני בשלבים לקראת כינונה של מדינה יציבה ומתפקדת ותתמוך בבניית המדינה הפלסטינית ובתהליך זה; תילחם בגורמים הסוררים המתנגדים להסדר מדיני; תספק ערבויות ליישום ההסדרים על ידי שני הצדדים. מאמץ ישראלי נחוש לקדם

הסדר עם הפלסטינים, לצד הכרה ישראלית ביוזמה הערבית לשלום כבסיס לקידום שיתוף פעולה אזורי שבמרכזו הידרשות לסוגיה הפלסטינית – יסייעו לרתום מדינות ערביות לתהליך.

צעדים עצמאיים של ישראל – אם הפלסטינים יסרבו להתקדם במסלול של 'הסדרי מעבר' ו'מפת הדרכים', וכן ישללו משא ומתן וקידום הבנות בשלבים לגבי סוגיות הליבה, תתחיל ישראל לעצב באופן עצמאי, על פי סדר עדיפות שתקבע – במידת האפשר בתיאום לא-פומבי עם ההנהגה הפלסטינית הפרגמטית – את המציאות של שתי המדינות. גדר הביטחון שהקימה ישראל תיקבע כקו הגבול. כן תחל ישראל בתהליך ארוך לקראת העברת שטחים לפלסטינים, ובתוך כך התכנסותה של ההתיישבות הישראלית בגדה המערבית לתוך הגושים. תהליך זה יימשך לאורך זמן ויכלול ניסוח והעברה של 'חוק פינוי פיצוי' וקביעת כללי משחק לגבי התהליך בין המחנות השונים בזירה הישראלית הפנימית, כגון הסכמה באשר לצורך לאשר העברת שטחים לפלסטינים במשאל עם. במקביל, ישראל תעביר סמכויות נרחבות לרשות הפלסטינית באזורי היישוב והמחיה של הפלסטינים, ובכלל אלה אפשרות לקדם פרויקטים כלכליים ותשתיתיים באזורי C. ישראל תהא מוכנה לשוב לשולחן המשא ומתן בכל שלב, אך מהלכיה ינטרלו את המגמה המובילה למציאות של 'מדינה אחת' ואת העיקרון הפלסטיני של 'הכול או לא כלום'. בנוסף, תישלל יכולתם של קיצונים משני הצדדים המתנגדים למימוש החזון של שתי מדינות לשבש את המהלכים המיועדים לקדם יעד זה.

מעטפת ביטחונית – השליטה של צה"ל במעטפת הביטחונית של המרחב המשותף, הישראלי והפלסטיני, תידרש במסגרת התקדמות בכל המסלולים, וכן יידרש חופש פעולה מבצעי ישראלי נגד תשתיות הטרור בזירה הפלסטינית. סידורי ביטחון ההולמים את צורכי הביטחון של ישראל יעניקו לישראל גמישויות בהעברת שטחים וסמכויות לשלטון הפלסטיני, וכן יאפשרו לפלסטינים להתמקד בתהליך בניית המדינה ובביסוס המשילות בה, תוך צמצום הצורך להתמודד עם גורמים שיבקשו לשבש את התהליך. צה"ל ישמור על חופש פעולה נגד גורמי טרור, בשיתוף פעולה מבצעי עם כוחות הביטחון הפלסטיניים. העברת האחריות הביטחונית למנגנוני הביטחון הפלסטיניים תתבסס על מחויבותם ונחישותם להילחם בטרור ועל פי הערכת ביצועיהם על ידי "שופט" מוסכם, כנראה אמריקאי, כלומר – העברת האחריות והשליטה המלאה לצד הפלסטיני מותנית בביצוע ולא בפרק זמן שייקבע מראש. במקביל תפעל ישראל לחיזוק שיתוף הפעולה הביטחוני עם מצרים וירדן, ואפשר שייווצרו התנאים לקידום שיתוף פעולה ביטחוני אזורי עם מדינות ערב הפרגמטיות.

סיוע לשיקום עזה – יודגש שהתקדמות בכל אחד מהמסלולים המדיניים לא תתאפשר ללא השקת פרויקט מקיף ורב-תחומי לשיקום רצועת עזה. שיפור מצבה של התשתית האזרחית ברצועה, סיוע בפרויקטים לתעסוקה ופתיחת המצור המוטל על הרצועה חיוניים כדי למנוע התפרצות “סיר הלחץ” כלפי ישראל ועידוד פעולות טרור של קיצונים. לשם כך נדרשים סידורי ביטחון בשיתוף פעולה עם מצרים, למניעת הברחת אמצעי לחימה וצמיחת תשתיות של גורמים סלפים ג’האדיסטיים, כמו ‘המדינה האסלאמית’ ופלגים אחרים ברצועה.

צורך השעה

על הממשלה הבאה שתוקם בישראל להציג תוכנית מדינית – ומוטב כבר בחודשים הראשונים לכהונתה – על בסיס ההבנה שהקיפאון המדיני והסטטוס קוו משמעותם הידרדרות במצבה של מדינת ישראל, וגם במצבו של הצד הפלסטיני הפרגמטי שעדיין דוגל בהסדר מדיני. עמדתם של חוגי ימין בישראל, השוללת את הזכות הפלסטינית למדינה בגבולות ארץ-ישראל המנדטורית ודוגלת בסטטוס קוו, בנוסף לחוסר עשייה מדינית, מובילה להיווצרות מציאות של מדינה אחת בזירת הסכסוך – מדינה דו-לאומית או מדינת אפרטהייד. במציאות בעלת מאפיינים של אפרטהייד תהיה ישראל מנודה ומוחרמת על ידי משפחת העמים. מסיבה זו יש לנסות לקדם הסדרים בין ישראל לפלסטינים. דווקא בעת הנוכחית של משבר אזורי עמוק וחוסר ודאות לגבי עתיד האזור, על ישראל לטרוח ולנסות לגייס תמיכה של מדינות ערביות פרגמטיות בתהליך השלבים, ולשכנע את העולם הערבי ואת הקהילה הבינלאומית שהסדר קבע אינו ברה-השגה בעתיד הקרוב, ולכן יש לפתח אופציות אחרות ליציאה מהקיפאון: עבור כל הצדדים המעורבים עדיף רצף של צעדים מדורגים והצלחות ביניים, שיחדשו אמון בתוחלת שבתהליך – האמור לשנות בזירת הסכסוך את המציאות לתועלת שני העמים. זאת, כאמור, בעדיפות על פני כישלון נוסף של הדיאלוג, שיהווה רקע להידרדרות מואצת במצב ויפחית עוד יותר את הסיכוי לחדש הידברות אפקטיבית ביניהם. במציאות הנוכחית במזרח התיכון ובמצב היחסים בין ישראל לפלסטינים, כפי שהתעצב במהלך העשורים האחרונים, ועל רקע כשל חוזר ונשנה להתקדם לקראת הסדר קבע ברה-השגה, עדיף להציב מספר אופציות למימוש החזון של שתי מדינות, ובכיוון של היפרדות. בכל נקודת זמן יש לבחון את ההתקדמות ולבחור אופציה ומסלול עדיפים להמשך. התנהלות על פי עקרונות אלה תענה על האינטרסים הביטחוניים-מדיניים של מדינת ישראל, וכן תוכיח כי ממשלת ישראל נחושה לקדם פתרון של שתי

מדינות. הישג נלווה רב-חשיבות של מדיניות זו יהיה שיפור במעמדה הבינלאומי של ישראל, אשר יפתח לפניה הזדמנויות לשיתופי פעולה מדיניים, ביטחוניים, כלכליים וטכנולוגיים גם עם מדינות ערב הפרגמטיות.