

מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים

# הגבולות העתידיים בין ישראל לרשות הפלסטינית עקרונות, תסריטים והמלצות

שלמה חסון, ראש הפרויקט

- אבי בן בסט
- אפרים הלוי
- אורי נאמן
- דויד ניומן
- רובי סיבל
- אברהם סלע
- ערן פייטלסון





## תוכן העניינים

26	תסריט גבול כפול: יציאה ישראלית חד-צדדית או פלסטין כמדינת חסות	5	מבוא
28	תסריט גבולות בינלאומיים מוסכמים: שתי מדינות לשני עמים	6	מטרת המחקר
30	הגבולות האפשריים על פי התסריטים במסגרת המשפט הבינלאומי	7	הדיון המחקרי והפוליטי בנושא הגבולות בין ישראל לרשות הפלסטינית
31	הערכת סבירותם של התסריטים השונים	8	הטענות בראי התיאוריה
34	תובנות העולות מהתסריטים ומהערכתם	9	תוואי הגבול האפשריים: עץ התסריטים
36	היערכות לעתיד: תסריטי הייחוס והתגובה הישראלית	12	מתודולוגיית התסריטים
36	תסריט ייחוס 1 - גבולות קבע בהסכמה עם הממשל האמריקני ואש"ף	18	התסריטים
		19	תסריט ללא גבולות: בדרך למדינה דו-לאומית
		22	תסריט ללא גבולות: באין פתרון
		24	תסריט גבולות ביניים: מדינה פלסטינית בגבולות ביניים

65	תסריט 4. גבולות בינלאומיים מוסכמים	37	תסריט ייחוס 2 - הכרזה פלסטינית על מדינה, עם או בלי ציון גבולותיה
68	מקורות	38	תסריט ייחוס 3 - דרישות פלסטיניות קיצוניות, ומולן יוזמה ישראלית להשגת הסכמה אמריקנית לפתרון מדיני תוך יצירת גבול כפול
70	קורות חיים <b>רשימת לוחות</b>	39	תסריט כישלון המהלך המדיני
16	לוח 1: גורמים קריטיים ואקטיביים	40	סיכום והמלצות
17	לוח 2: לוח התסריטים <b>רשימת איורים</b>	46	נספחים: תסריטים מפורטים
9	איור 1: עץ התסריטים - מפת הדגמים האפשריים מבחינה תיאורטית	46	תסריט 1.1. ללא גבולות: בדרך למדינה דו-לאומית
14	איור 2: מפת החשיבה	50	תסריט 1.2. ללא גבולות: באין פתרון
15	איור 3: דיאגרמת הצירים	55	תסריט 2. גבולות ביניים
		60	תסריט 3. גבול כפול

צוות מחקר שפעל במסגרת מכון שאשא למחקרים אסטרטגיים בשנים 2009-2010 סיים את עיקר דיוניו לקראת קיץ 2010, לפני פסגת וושינגטון, שנערכה בהשתתפות ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, וראש הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס - אבו מאזן, ושבה השיק הנשיא אובמה את המשא ומתן המחודש בין ישראל לרשות הפלסטינית. מתוך הדיווחים על הפסגה, שנערכה ב-2 בספטמבר 2010, עולה כי ראשון הנושאים שעלו על סדר היום הוא נושא הגבולות. נראה כי גם אם יגיעו הצדדים להבנות והסכמים, הרי שעניין הגבולות עתיד להעסיק אותם במשך תקופה ארוכה מאוד, וזאת מכמה סיבות:

1. עצם ההסכמה בנושא זה, כמו בכל נושא אחר, לא יאותת על סיומו של תהליך עשיית השלום כי אם רק על סיומו של שלב אחד ב"תהליך". הכלל כי "דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם" יחול גם על תהליך זה כולו.
2. יישומו של הסכם כולל ומפורט בין ישראל לבין הפלסטינים על כל מרכיבי השלום יהיה מותנה ללא ספק בקיומם של תנאים שיאפשרו את התנעתו. אחד העיקריים שבהם היא יכולת מוכחת של הצד הפלסטיני, ויש שיאמרו גם של הצד הישראלי, לעמוד בדרישות הבסיסיות לביצוע אמין של מחויבויותיהם על פי ההסכם.
3. תהליך היישום יארך מספר שנים, שבמהלכן ייתכנו עיכובים בלוחות הזמנים הן מחמת קשיים של כל אחד מן הצדדים והן בשל נסיבות חיצוניות כגון התפרצות מעשי איבה באזור, משברים בינלאומיים ועוד.
4. במהלך תקופת היישום הארוכה יחסית ייתכנו שינויי שלטון, אישיים ואחרים, אצל כל אחד מהצדדים. גם בהתקיים כללי הרציפות השלטונית, המחייבים עמידה בהסכמים שנכרתו כדין, אפשרו שינויים פנימיים וחיצוניים יכתיבו למי מהצדדים או לשניהם למצער "עיון מחדש" בפרטי ההסכמות. בתקופת היישום ייתכנו גם שינויים אישיים בהנהגות של המדינות או הגופים שעליהם יוטלו מחויבויות על פי הסכם זה (ארצות הברית, הרביעיה, נאט"ו ועוד).

בשים לב לכל האמור יש חשיבות לכך כי ניתוחים ותסריטים בסיסיים יעמדו הן לרשותו של כל מי שיש לו עניין בתהליך העכשווי-המידי והן לרשותו של מי שרוצה לצפות קדימה, לימים ולשנים שיבואו לאחר השגת ההסכם. עבודה מקיפה זו נועדה "לעשות סדר" בשלל המרכיבים של פסיפס השחקנים והאינטרסים ולאפשר ניתוח אופציות לטיפול בסוגיות העשויות להתעורר בעקבות ההסכם או לאחר ששחקן מרכזי זה או אחר ישנה עמדות בלחץ האירועים או בשל שינויים אישיים בהנהגות המדיניות.

## מטרת המחקר

עבודה זו נועדה לבחון באמצעות פיתוח מספר תסריטים את הגבולות העתידיים בין מדינת ישראל לרשות הפלסטינית. השאלות הנשאלות בהקשר זה רבות ומגוונות. האם בכלל יהיה גבול בין ישראל לרשות הפלסטינית או שמא עתיד הוא להיעלם? אם יהיה גבול - מה יהיה אופיו? האם יהיה זה גבול המותווה בהסכמה, תוך קיום יחסים מסחריים וחברתיים פתוחים, או אולי גבול המותווה באופן חד-צדדי ומותיר מרכיבים רבים בסכסוך ללא פתרון? אם ייעלם הגבול - מה יהיה אופי הישויות המדיניות באזור? האם תמשיך מדינת ישראל להתקיים כמדינה יהודית ודמוקרטית? מה הם התהליכים ומי הם השחקנים הראשיים העתידים לעצב את תוואי הגבול ואופיו?

הגבול, כפי שעולה משאלות אלה, אינו נתפס בהכרח אך ורק כקו סטטי במרחב, המפריד משפטית בין שתי ישויות מדיניות. הוא גם משקף מערכת יחסים דינמית בין מדינות השוכנות משני צדיו. ואכן, חלק גדול מהמחקר בן זמננו מוקדש לתהליכים המבנים את אופי הגבול ואת היחסים בין המדינות שמשני עבריו. מעניינת במיוחד הטרינספורמציה של קווי גבול עם המעבר מתפיסות גיאופוליטיות, המדגישות את הצורך בביטחון, לתפיסות כלכליות, המדגישות את התהוותה של מערכת גלובלית חוצת גבולות (Newman, 2003). בניגוד לעבודות אחרות, המתמקדות בתוואי הקו ובעיקר בקו הגבול הרצוי, עבודה זו מתחקה אחר התהליכים העשויים ליצור מתווי גבול שונים ומגוונים. היא גם שואפת לברר אילו מערכות יחסים עתידות להתפתח משני עברי הגבול, תוך התייחסות לאי-ודאויות, לסיכונים ולהזדמנויות העתידים להתגלות בטווח הארוך. זהו ניתוח מקיף וכולל, המתייחס להיבטים שונים של הסכסוך הישראלי-פלסטיני ובכללם גיאופוליטיקה, כלכלה, משפט בינלאומי, פוליטיקה, סביבה, התיישבות ועוד. הוא מכוון לטפח בקרב קובעי מדיניות ובקרב המתעניינים בתחום מודעות למורכבות הנושא ולתהליכים ארוכי טווח, לזהות גורמים העשויים לעצב את תוואי הגבול בין ישראל לרשות הפלסטינית ואת אופיו ולהעלות מספר הצעות והמלצות.

התסריטים המוצגים הם סיפורים על העשוי לקרות בעתיד. בניגוד לחשיבה הפוליטית, המעדיפה להתמקד בדגם הגבול הרצוי ביותר, גישת התסריטים מעלה אפשרויות שונות שיש בהן כדי להצביע על הזדמנויות אך גם על סיכונים. באופן זה היא מכוונת לעורר חשיבה על דגמים ותהליכים שבדרך כלל נוטים להתעלם מהם. אין פירוש הדבר כי אחד מן התסריטים עתיד בהכרח להתגשם באופן מלא או חלקי. מה שחשוב הוא היציאה מהרגלי החשיבה הקיימים ורכישת ניסיון בחשיבה על הבלתי-צפוי ועל מה שנראה כבלתי-אפשרי. בדרך זו ניתן

לשפר את סביבת החשיבה תוך קריאת תיגר על התפיסות הקיימות, לטפח חשיבה "מחוץ לקופסה" ולבחון הזדמנויות חדשות. בניגוד לחשיבה המדעית, הממוקדת בדברים שקרו בעבר ובהווה, התסריטים צופים פני עתיד ומתמודדים עם השאלה הבסיסית "מה יקרה אם?"

לאור זאת מעלה המחקר שלוש שאלות מרכזיות:

1. מה הם הדגמים האפשריים של תוואי הגבול ואופיו?
2. מה הם התהליכים המעצבים כיום את תוואי הגבול ואופיו, ואילו תהליכים עשויים לעצבו בעתיד?
3. כיצד ניתן לפעול לנוכח התפתחות של כל אחד מתוואי גבול אלה?

## הדיון המחקרי והפוליטי בנושא הגבולות בין ישראל לרשות הפלסטינית

הגבולות בין ישראל לרשות הפלסטינית עומדים במרכז הדיון הציבורי והמחקרי. ניתן לסווג את הדברים שנאמרו ונכתבו בנושא בשתי קטגוריות עיקריות:

1. **דגמים עתידיים של גבולות**, מבלי להתייחס לעומק התהליכים העומדים מאחורי הדגם ועלולים למנוע את מימושו או לשבשו. דוגמאות לכך הן יוזמת ז'נבה בדבר גבולות קבע מוסכמים המושתתים על העיקרון של שתי מדינות לשני עמים (יוזמת ז'נבה, 2009), התנתקות חד-צדדית יזומה והיערכות על קו הפרדה בעל אופי יישובי ודמוגרפי (שגיא ושר, 2002; שיפטן, 1999), התערבות בינלאומית והקמת מדינת חסות בפלסטין (Indyk, 2003), חילופי שטחים מוסכמים בין ישראל, מצרים והרשות הפלסטינית (Ben-Arieh, 2005) או הקמת פדרציה ירדנית-פלסטינית (איילנד, 2010).
2. **תהליכים קיימים**, מבלי להתייחס באופן מעמיק לדגמי הגבול העשויים להיווצר בעקבותיהם בעתיד ולמשמעותם. דוגמאות לכך הם מחקרים וניתוחים של פוליטיקאים שונים, הגורסים כי התהליכים המתחוללים כיום אינם מאפשרים הגעה לפתרון של גבול מוסכם (ענבר, 2007; Yaalon, 2009; Inbar, 2008). עבודות אלה מסבירות באופן מעמיק את התהליכים המונעים הגעה לדגם של גבול מוסכם, אך אינן מבהירות מה יהיה מתווה הגבול החלופי ומה תהיה משמעותו המדינית, החברתית והפוליטית. כך, למשל, לא ברור לאן מובילים התהליך הנוכחי של התרחקות מהסדר קבע שעליו עומד אפרים ענבר או התהליך של בנייה מלמטה-למעלה שמציע משה יעלון, לאילו מתווי גבול מובילים התהליכים הללו ומה השלכותיהם על מדינת ישראל ועל אופייה כמדינת לאום יהודית וכמדינה דמוקרטית.

## הטענות בראי התיאוריה

שני טיפוסים הטענות - דגמים עתידיים ותהליכים קיימים - משקפים משאלות לב המחליפות את המצוי ברצוי. אלה המתמקדים בדגמים אומרים מה תוואי הגבול הרצוי, אך אינם מסבירים כיצד נגיע אליו. לעומת זאת, אלה המתמקדים בתהליכים נאחזים בהם על מנת לסכל את מה שנתפס בעיניהם כתוואי בלתי רצוי. על אף השוני הערכי, המשותף לשני סוגי הטענות הוא ההתמקדות ברצוי: פעם מצד האוטופיה (שינוי המצב הקיים על ידי יצירת דגם חדש) ופעם מצד האידיאולוגיה (שימור המצב על ידי אי-התערבות בתהליכים הקיימים). יוצא דופן מבחינה זו הוא הניתוח של חוקרים כמו מרון בנבנשתי או יהודה שנהב. אלה מתמקדים בתהליכים הקיימים, מבקרים את נטיות הלב של השואפים לפתרונות נטולי אחיזה במציאות ומראים כיצד התהליכים הקיימים מוליכים אל דגם של מדינה דו-לאומית (בנבנשתי, 2010; שנהב, 2010). אלא שבניתוח זה חסר עימות בין המצוי לרצוי. בסופו של דבר, נכון לסוף שנת 2010, רוב הציבור בשני הצדדים מתנגד לגלישה לעבר מדינה דו-לאומית. יתר על כן, הניסיון הבינלאומי מלמד כי זהו מתכון בדוק להעצמת הסכסוך ולא דווקא למיתונו. הוא מעודד בדלנות, שחיתות, פיצול ונטייה עזה לפרישה המלווה לא אחת במלחמת אזרחים עקובה מדם (ראו מקרי קפריסין ויוגוסלביה, וכן מלחמת האזרחים בלבנון בעבר והמצב השברירי בה כיום). דוגמה בת זמננו לכישלוננו של דגם זה היא מדינת בוסניה-הרצגובינה. מדינה זו מפוצלת לשתי ישויות מדיניות נפרדות כמעט לחלוטין - רפובליקת סרפסקה והפדרציה של בוסניה והרצגובינה - כאשר הראשונה שואפת לפרוש ולחבור לסרביה.

בתחום האקדמי והפוליטי חסר דיון המתייחס לתהליך ולדגם כאחד ובוחר את הרצוי לנוכח התפתחות המצוי. בדיון זה צריך לברר שלוש שאלות: מה הם הדגמים האפשריים? מה הם התהליכים האפשריים לנוכח מערכת הכוחות הפועלים? ובהינתן הדגמים והתהליכים הללו - מה יש לעשות כדי לקדם תהליכים רצויים ולמנוע כאלה שאינם רצויים? בירור השאלות הללו מאפשר לבחון סוגיות כגון: לאן מוליכה ההתפתחות ההיסטורית? מה יכול לשבור את ה"היגיון" שלה לנוכח אי-ודאויות? אילו טיפוסים של גבולות יכולים להיווצר בעקבות התפתחויות אפשריות שונות? מה יש לעשות על מנת להעצים התפתחויות מסוימות ולעצור אחרות? כל אלה הן השאלות המעניינות, שלרוב אינן נשאלות.

עבודות מסוג זה מעטות. כך, למשל, שלושה מתוך ארבעה תסריטים שפותחו ערב ההתנתקות מרצועת עזה הזהירו כי היציאה החז-צדדית עלולה לחזק את הכוחות הקיצוניים, לפרק את הרשות הפלסטינית ולהביא לקריאה למעורבות כוחות בינלאומיים (חסון, 2005: 16-26). באופן דומה בחן רמי נסראללה באמצעות שלושה תסריטים את העתיד להתרחש ברשות הפלסטינית בעקבות

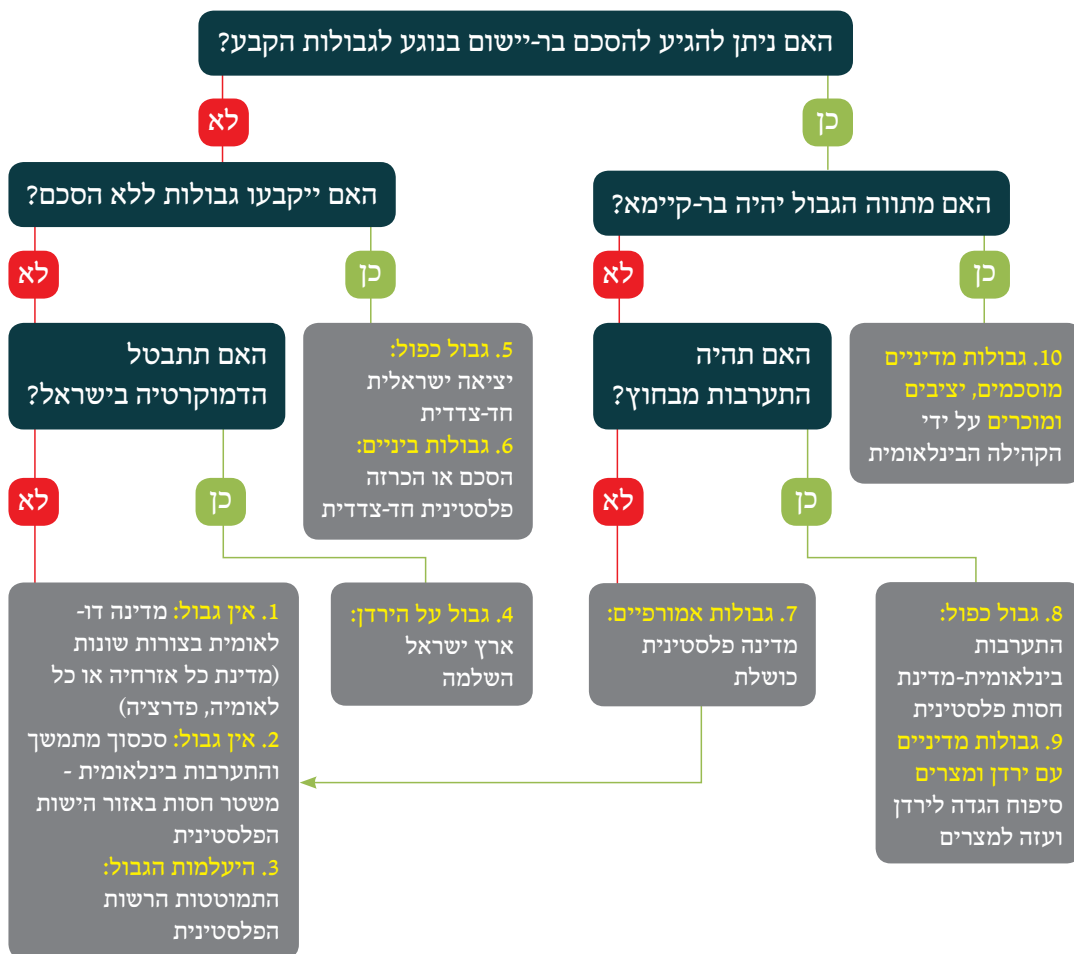


ההתנתקות (Nasrallah, 2007). תסריט אחד הראה כי קיימת סכנה מוחשית של התמוטטות הרשות הפלסטינית, או למצער קריעתה לשניים. תסריט שני הצביע על האפשרות כי בעקבות הקרע בין חמאס לפתח לא תתאפשר התקדמות לקראת הסדר מדיני, וכי בהמשך אף תיתכן התערבות בינלאומית והפיכתה של הרשות למדינת חסות. תסריט שלישי תיאר תהליך דמוקרטיזציה של הרשות הפלסטינית.

## תוואי הגבול האפשריים: עץ התסריטים

על מנת לברר את מגוון הדגמים האפשריים של תוואי הגבול העתידי פיתחנו עץ תסריטים, הבוחן את היווצרותם של תוואי גבול שונים תוך התמודדות עם שאלות מהסוג "מה יקרה אם?" (ראו איור 1).

איור 1: עץ התסריטים - מפת הדגמים האפשריים מבחינה תיאורטית



השאלה הראשית, שממנה מסתעפים יתר הענפים בעץ התסריטים, היא: "האם ניתן להגיע להסכם בר-יישום על גבולות הקבע?" התשובה לשאלה זו יוצרת את ההסתעפות הראשית בעץ התסריטים: "כן" - יהיה הסכם, ו"לא" - לא יהיה הסכם.

אם לא ייחתם הסכם, השאלה היא: "האם ייקבעו גבולות ללא הסכם, כלומר באופן חד-צדדי?" אם התשובה לשאלה שלילית, עולה השאלה: "האם במדינת ישראל שתשלוט במרחב יתבטל המשטר הדמוקרטי?" אם התשובה שלילית, כלומר, מדינת ישראל השולטת בכל המרחב תהיה מדינה דמוקרטית, פירוש הדבר שהגבול ייעלם. כלומר, בעקבות אי-חתימת הסכם בין הצדדים, אי-התוויית גבולות באופן חד-צדדי ואי-ביטול המשטר הדמוקרטי - ייעלם הגבול, וייתכנו שלושה תסריטים (1-3). בתסריט 1 אין גבול ומופיעה מדינה דו-לאומית בצורות שונות: מדינת כל אזרחיה או כל לאומיה; בתסריט 2 אין גבול ומתקיים סכסוך מתמשך ואפשרות של התערבות בינלאומית תוך הקמתה של מדינת חסות פלסטינית; בתסריט 3 נעלם הגבול ואתו מתמוטטת הרשות הפלסטינית.

אם לא ייחתם הסכם, לא יתוו גבולות באופן חד-צדדי ויבוטל המשטר הדמוקרטי, תיכון בכל רחבי הארץ מדינה יהודית שתושפת על משטר לא-דמוקרטי. זהו תסריט 4 - מדינה יהודית בארץ ישראל השלמה, שאינה מושתתת על אדנים דמוקרטיים. אם לא ייחתם הסכם אך הגבולות ייקבעו באופן חד-צדדי, יתהווה אחד משני התסריטים הבאים: תסריט 5 - גבול כפול, או תסריט 6 - גבולות ביניים. התסריט של גבול כפול יכול להיווצר בעקבות התנתקות ישראלית חד-צדדית והתכנסות מעבר לגדר הפרדה, תוך שמירה על גושי ההתנחלות הגדולים והשארית כוחות ביטחון לאורך הירדן. באופן זה יהיה לישראל גבול ביטחוני לאורך הירדן וגבול מדיני לאורך הגדרה. התסריט של גבולות ביניים יכול להתהוות בעקבות הסכם בין שני הצדדים או בעקבות הכרזה פלסטינית חד-צדדית על הקמת מדינה בגבולות זמניים.

בהנחה שניתן להגיע להסכם בדבר גבולות הקבע, השאלה המעניינת היא: האם יהיה ההסכם בר-קיימא? שאלה זו מדגישה את העובדה כי בנסיבות של סכסוך מורכב וממושך אין די בחתימת הסכם שלום, ויישומו אינו מובן מאליו ותלוי במידת הנכונות והדבקות של הצדדים החתומים עליו להגשימו הלכה למעשה. כך, למשל, ללא ליווי ההסכם בדיווידנדים כלכליים וחברתיים, בביסוס היציבות הפוליטית ובלגיטימיות הפוליטית של מקבלי ההחלטות בשני הצדדים, הוא עלול להתמוטט בתוך זמן קצר. ואכן, מחקר שערך סטפן סטדמן מראה כי רוב ההסכמים שנחתמו בין צדדים לסכסוכים אתניים התמוטטו תוך חמש שנים מיום חתימתם (Stedman, 2001). מתברר שככל שסביבת היישום של ההסכם מורכבת וקשה יותר וככל שהנכונות של מדינות באזור ובעולם לתמוך בהסכם

קטנה יותר, כך ההסתברות להתמוטטות ההסכם גדולה יותר.

אם יחתם הסכם ויתברר כי אינו בר-קיימא, השאלה המתבקשת היא: האם תהיה התערבות מבחוץ לצורך שיקומו? אם לא תהיה התערבות, עלול להתפתח תסריט 7 של גבולות אמורפיים המקיפים מדינה פלסטינית כושלת. ישראל תצטרך להחליט מה בדעתה לעשות. אם תכבוש שוב את שטחי הגדה ועזה על מנת להבטיח את ביטחונה, עשוי הדבר להוביל לשיבה לתסריטים של מדינה דו-לאומית (תסריטים 1, 2 ו-3 בעץ התסריטים). אם המעצמות יחליטו להתערב על מנת לשקם ולנהל את המדינה הפלסטינית, ייתכן שתקום מדינת חסות פלסטינית הנתונה בין גבול ביטחוני לאורך הירדן לגבול מדיני לאורך התוואי שסוכם בהסכם - תסריט 8. מדינת החסות שבתווך תנוהל על ידי כוחות בינלאומיים. תסריט 8 דומה לתסריט 5 - גבול כפול הנוצר בעקבות התנתקות ישראלית חד-צדדית במקרה שאין הסכם - אך שונה ממנו ברצף האירועים ובאופייה של הישות הפלסטינית שבין שתי מערכות הגבול. ייתכן גם שבהסכמת ישראל יתערבו מצרים וירדן ויספחו את רצועת עזה והגדה המערבית אליהן, בהתאמה, מהלך שיוביל לתסריט 9. בתסריט זה יהיו הגבולות העתידיים עם ירדן ועם מצרים. אם יחתם הסכם ויתברר כבר-קיימא, ניתן יהיה להגיע למצב של גבולות מוסכמים ומוכרים - תסריט 10.

מבירור עיוני זה של תוואי גבול אפשריים עולות מספר תובנות:

1. בין ישראל לרשות הפלסטינית ייתכנו מערכות שונות של גבולות: היעלמות הגבול, גבולות ביניים, גבול כפול וגבולות מוסכמים.
2. המשך הסטטוס קוו מוליך להיווצרותה של מדינה דו-לאומית או לסכסוך מתמשך ולאפשרות של התמוטטות הרשות הפלסטינית.
3. אין כל ודאות כי חתימה על הסכם תוביל לגבולות מוסכמים, יציבים ובטוחים. גם אם יתקיימו כל התנאים החיוניים להסכם, כלל לא בטוח כי ההסכם יהיה בר-קיימא. בתנאים מסוימים הוא עלול להתמוטט, ותיתכן חזרה למצבים שהתקיימו טרם החתימה עליו. חזרה זו תהיה בתנאים גרועים יותר, ולו רק מחמת התסכול והאכזבה מעצם הרעיון של הסדר ישראלי-פלסטיני והתחזקותם של קולות השוליים בשני הצדדים על חשבון המרכז המתון. פירושו של דבר כי רוב התסריטים עשויים להתממש בין שנחתם הסכם ובין שלא נחתם, זאת בשל הקושי להגיע להסכם או לקיים הסכם שכבר נחתם. לממצא זה יש חשיבות רבה במיוחד לנוכח התקוות הרווחות בקרב חלקים גדולים בציבור הישראלי, שלפיהן הסכם עשוי לפתור את הסכסוך ולהביא לסיומו ההיסטורי.
4. עץ התסריטים מראה עד כמה מורכבים הגורמים והתהליכים המעצבים את התסריטים השונים, ועד כמה גדולה אי-הוודאות בתחום. כך, למשל, מתברר כי אין די בחתימה על הסכם, שכן תיתכן הידרדרות שתגרור שיבה

למצבים קודמים תוך זמן קצר. נוסף על חתימת ההסכם צריך גם לייצבו, בין השאר באמצעות אספקת משאבים חיוניים שיבטיחו דייוידנדים כלכליים ופוליטיים לפלסטינים ויחלישו את הגורמים הרדיקליים. עץ התסריטים גם מצביע על מספר משתנים קריטיים המעצבים את תוואי הגבול ואופיו: מדיניות ומשילות, אופי המשטר, דמוגרפיה, התערבות שחקנים שונים, גיאוגרפיה וריבונות. עם זאת ברור כי עץ התסריטים אינו ממצה את שדה הכוח ההיסטורי, שבו קיימים שחקנים שונים בעלי אינטרסים וערכים מגוונים, המושפעים מאיומים ומהזדמנויות. במילים אחרות, עץ התסריטים יכול לפקוח את עיני המתבונן באשר למגוון מתווי הגבול האפשריים, אך אינו יכול ללמד רבות על אודות מגוון השחקנים, התהליכים והגורמים העשויים לעצב מתווים אלה. בנקודה זו יכולה לסייע בידינו המתודולגיה של בניית תסריטים.

## מתודולוגיית התסריטים

מטרת התסריטים היא ברור התהליכים המרכזיים המעצבים את תוואי הגבול ואופיו, הגורמים העומדים ביסודם והקשרים שביניהם. השאלות המרכזיות בפיתוח התסריטים הן:

1. מהו המנגנון המעצב את תוואי הגבול כיום?
  2. אילו אי-ודאויות מאפיינות מנגנון זה?
  3. כיצד שינויים במשתנים המתאפיינים באי-ודאות יכולים לשנות את אופי המנגנון ולהוליך למצבים עתידיים ולתסריטים חדשים?
- העיסוק בעבר ובהווה יכול לסייע לנו בחשיפת הגורמים והתהליכים האחראים למצב הנוכחי. בחינת אי-הוודאויות יכולה להוביל לחשיפת מנגנונים חדשים העשויים ליצור מתווי גבול שונים מהקיים. בדרך זו יכולים התסריטים לסייע בחשיבה על סוגי עתיד אחרים ובגיבוש חזון, ובכך לתרום לשיפור סביבת החשיבה של מקבלי החלטות.

התסריטים על אודות מתווה הגבול בין ישראל לרשות הפלסטינית ואופיו פותחו בעשרה שלבים:

1. יצירת מפת חשיבה המתארת את המערכת המורכבת של השחקנים ושל האילוצים והכוחות הפועלים עליהם (ראו איור 2).
2. בחינת ההשפעות ההדדיות בין המשתנים השונים המופיעים במפת החשיבה: שחקנים, אילוצים וכוחות הפועלים עליהם.
3. מיפוי הגורמים לפי מידת השפעתם (מידת האקטיביות) על גורמים אחרים ומידת היותם מושפעים (מידת הפסיביות) מהם (ראו איור 3).
4. זיהוי הגורמים הקריטיים, קרי הכוחות המניעים את המערכת, תוך הבחנה

בין כוחות מניעים ודאיים, המופיעים בכל התסריטים, לכוחות מניעים בלתי-ודאיים, המפצלים בין התסריטים. הכוחות המניעים הם אלה המשפיעים והמושפעים ביותר במערכת (ראו לוח 1). לצדם קיימים גורמים אקטיביים המשפיעים במידה רבה, אך מושפעים פחות באופן יחסי. הגורמים הפסיביים הם תוצאות, דהיינו בעיקר מושפעים אך אינם משפיעים.

5. יצירת תסריט בסיס, החושף את המנגנון העומד בשורש המצב הקיים ("המנגנון ההיסטורי", המכונה לעתים "עסקים כרגיל"). תסריט זה חיוני לצורך חשיפת התהליכים הקיימים, הגורמים העומדים ביסודם והקשרים ביניהם. במהלכו גם ניתן לזהות גורמים בלתי-ודאיים היכולים להוציא את המערכת ממצבה הנוכחי ולהעבירה למצב אחר, כלומר לתסריט אחר.
6. זיהוי מנגנונים חלופיים לזה הנוכחי, המתארים מתווי גבול שונים, ובכלל זה מתווים רצויים או בלתי-רצויים. לצורך זיהוי מנגנונים אלה ניתן לעשות שימוש בכלים שונים: השערות, תיאוריות, בחינת השאלה "מה יקרה אם?", כניסה לנעלי ה"אחר" ופרשנות של התנהגותו לאור השערות ותיאוריות שונות.
7. פיתוח מפורט של התסריטים השונים.
8. הערכת ההסתברות למימוש התסריטים על ידי בדיקת התנאים החיוניים למימושם.
9. הפקת תובנות מהבדיקה.
10. הצגת מסקנות והמלצות.

מפת החשיבה (איור 2) מראה כי בהתוויית הגבולות בין ישראל לרשות הפלסטינית מעורבים שחקנים וגורמים רבים. ניתן לסווג את השחקנים הראשיים במספר מעגלים. במעגל המרכזי מצויים מקבלי ההחלטות בצד הישראלי ובצד הפלסטיני, במעגל השני - מדינות שכנות בעלות אוריינטציה מתונה או רדיקלית, ובמעגל החיצוני מורגשת הנוכחות הבינלאומית. לצד שחקנים אלה פועלים שחקנים לא-מדינתיים: ארגוני טרור, למשל, מצד אחד, ומצד שני ארגונים בחברה האזרחית בישראל וברשות הפלסטינית, שחלקם תומך בתהליך קידום השלום וחלקם מתנגד לו. השחקנים השונים פועלים בתוך סביבה מורכבת המושפעת מתפיסות אידיאולוגיות וגיאופוליטיות, מהתפתחויות כלכליות, מתהליכים חברתיים ותרבותיים, מהמשפט הבינלאומי, מערכים ומתפיסות פסיכולוגיות ומשיקולים סביבתיים.

ממפת החשיבה עולה כי לא ניתן לדון במתווה הגבול ואופיו במנותק מהשחקנים השונים ומהתהליכים הצפויים. המדינה היא שחקן חשוב אך לא בלעדי. בעבר מילאה המדינה תפקיד מרכזי, כפי שהוכיחו החתימה על הסכמי אוסלו וההחלטה על יציאה חד-צדדית מרצועת עזה. המצב כיום שונה. בישראל ניכרים פיצול וחולשה של המרכז הפוליטי, שביטויים העיקרי הוא שיתוק היכולת לקבל

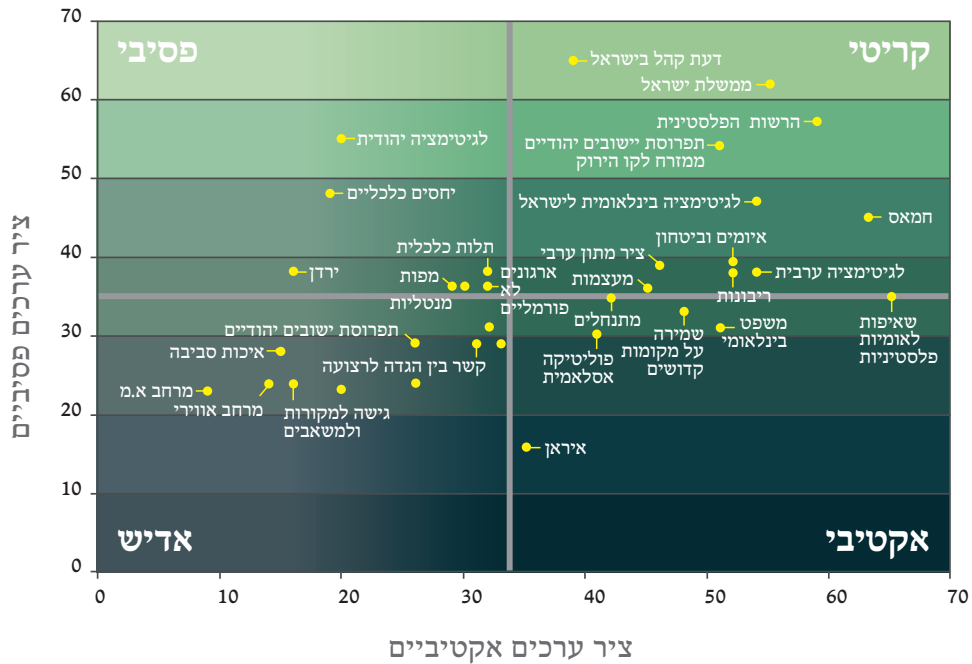
החלטות בנושאים מדיניים מכריעים, בצד קיומם של גורמים הקוראים תיגר על סמכות המדינה; ברשות הפלסטינית הקרע בין פתח לחמאס אינו נראה כבר-איחוי בעתיד הקרוב. יתר על כן, ניתן לצפות כי ככל שתהיה המדינה חלשה יותר יגבר כוחם של הגורמים האחרים בעיצוב מפת הגבולות. כך, למשל, ניתן להניח כי קרעים פנימיים בתוך המדינה, יחסי קונפליקט בין מדינות באזור ותחרות בין מעצמות ילבו את המתוחות וירחיקו את הסיכוי להתוויית גבול מוסכם. לעומת זאת, מצב של הסכמה פנימית, התגבשות ציר אזורי מתון ותמיכה בין-מעצמתית המושתתת על שיתוף פעולה עשויים למתן את המתוחות ולהניע את הצדדים לקראת הסכם על גבולות קבע.

## איור 2: מפת השיבה



בחינת ההשפעות ההדדיות בין הגורמים השונים נערכה על ידי ייחוס ערכים הנעים בין 0 - השפעה נמוכה ועד 3 - השפעה גבוהה. על יסוד בדיקה זו נבנתה מטריצת השפעות, שבה כל גורם קיבל בסופו של דבר שני ערכים. ערך אחד מסכם את סך השפעתו על הגורמים האחרים - מידת האקטיביות, וערך שני את סך היותו מושפע מגורמים אחרים - מידת הפסיביות. דיאגרמת הצירים (איור 3) מציגה את מידת ההשפעה (אקטיביות) של כל גורם ואת המידה שבה הוא מושפע מגורמים אחרים (פסיביות). הדיאגרמה מחולקת לארבעה רבעונים באמצעות שני חציונים: חציון מידת האקטיביות וחציון מידת הפסיביות. הרבעון הימני העליון מכיל את המשתנים הקריטיים, שהם הכוחות המניעים את המערכת. משתנים אלה הם המשפיעים והמושפעים ביותר. הרבעון הימני התחתון מכיל את המשתנים האקטיביים. אלה הם משפיעים, אך מושפעים פחות באופן יחסי. הרבעון השמאלי העליון מכיל את המשתנים המושפעים במידה רבה מהמשתנים האחרים, אך משפיעים פחות. אלה הם הגורמים הפסיביים, המהווים בעצם תוצאות של הגורמים האחרים. ברבעון השמאלי התחתון מצויים משתנים שמידת האקטיביות והפסיביות שלהם נמוכה, והם בעלי חשיבות פחותה בעיצוב הגבולות בהווה.

איור 3: דיאגרמת הצירים



איור 3 מראה בבירור את ששת הגורמים הבולטים כמשפיעים ומושפעים ביותר, אלה המצויים ברבעון הימני העליון המאופיין כקריטי: ממשלת ישראל, הרשות הפלסטינית, חמאס, דעת הקהל בישראל, תפרוסת היישובים היהודיים ממזרח לקו הירוק ולגיטימציה בינלאומית לישראל. גורמים אלה גם מתאפיינים במידה גבוהה של אי-ודאות, והם המניעים את המערכת. יש הטוענים כי ההתיישבות מעבר לקו הירוק היא בלתי-הדירה, ולכן ודאית. אנו, בניגוד אליהם, איננו סבורים כך. במהלך פינוי ההתיישבות היהודית מרצועת עזה כבר הוכח כי ניתן לפנות יישובים. באשר לעמדות הפוליטיות של מקבלי החלטות, גם אלה מתאפיינות במידה גבוהה של אי-ודאות. בשנים שחלפו מאז חתימת הסכמי אוסלו ועד היום נקטה כל אחת מממשלות ישראל עמדות פוליטיות משלה בתהליך המדיני עם הפלסטינים, שלא תאמו את אלו של קודמותיה. תופעה זו, אם כי במידה פחותה בהרבה, ניתן לראות גם ברשות הפלסטינית. בתנועת החמאס, בניגוד לדעות הרווחות, יש זרמים שונים, וגם בה מובחנים שינויים עם הזמן. גם דעת הקהל נתונה לשינויים, והלגיטימציה הבינלאומית לישראל מתבררת ככזו המושפעת באורח בולט מהתפתחות הסכסוך עם הפלסטינים, והיא מצויה בתהליך של שחיקה מתמשכת מול עלייה הדרגתית בלגיטימציה של עמדות פלסטיניות.

לצד הגורמים הקריטיים, שהם הכוחות המניעים את המערכת, קיימים כוחות נוספים, שבעיקר משפיעים ואשר מושפעים פחות. אלו הם הגורמים האקטיביים שברבעון הימני התחתון, שיש להביא בחשבון את פעולתם. בין המשתנים המצויים בתחום זה כלולים איראן, המשפט הבינלאומי, פוליטיקה אסלאמית ועוד. לוח 1 מציג את רשימת הגורמים הקריטיים, שהם הכוחות המניעים את המערכת (הגורמים המשפיעים והמושפעים ביותר), ואת הגורמים האקטיביים, שהם גורמים שבעיקר משפיעים אך מושפעים פחות.

### לוח 1: גורמים קריטיים ואקטיביים

גורמים אקטיביים:	גורמים קריטיים:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• שאיפות לאומיות פלסטיניות</li> <li>• משפט בינלאומי</li> <li>• שמירה על מקומות קדושים</li> <li>• מתנחלים</li> <li>• פוליטיקה אסלאמית</li> <li>• איראן</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ממשלת ישראל</li> <li>• הרשות הפלסטינית</li> <li>• חמאס</li> <li>• דעת קהל בישראל</li> <li>• תפרוסת יישובים יהודיים ממזרח לקו הירוק</li> <li>• לגיטימציה בינלאומית לישראל</li> <li>• לגיטימציה ערבית*</li> <li>• ציר ערבי מתון*</li> <li>• איזמים וביטחון ישראל*</li> <li>• מעצמות*</li> <li>• ריבונות ומשפט*</li> </ul>

\*מידת פסיביות נמוכה ולכן נמצאים על הגבול בין הקריטי לאקטיבי



על בסיס הגורמים הקריטיים שאותרו ואי-הוודאות המאפיינת אותם ניתן לבנות את לוח התסריטים (לוח 2).

הגורמים הקריטיים מוצגים בלוח 2 ככוחות המניעים (עמודה ימנית). אלו הם משתנים המתאפיינים באי-ודאות, והם יכולים להשתנות על פני מנעד רחב: ממצב הנתפס כחיובי למצב הנתפס כשלילי. תחומי השתנותם מוצגים בשלוש העמודות הבאות, ואילו הגורמים האקטיביים שאותרו הובאו בחשבון כגורמים משפיעים על הכוחות המניעים (עמודה שמאלית). עיון בלוח 2 מגלה כי בשל אי-הוודאות האופפת את הגורמים המניעים ייתכנו צירופים שונים, שיוליכו למספר רב של תסריטים. צירופים אלה אינם פשוטניים, כגון הכול חיובי, הכול שלילי או הכול באמצע. ייתכנו שילובים שונים בין מניעים המתאפיינים בהתנהגות חיובית לבין מניעים המתאפיינים בהתנהגות שלילית.

**לוח 2: לוח התסריטים: ארבעה תסריטים מבין רבים אפשריים**

משפיעים כוחות	(-)	(-,+)	(+)	מניעים כוחות
איומים וביטחון, מעצמות, הערבים בישראל, שמירה על מקומות קדושים	ללא גבולות	גבול כפול: מדיני ובטחוני	גבולות ביניים	גבולות מוסכמים
ציר ערבי מתון, שאיפות לאומיות פלסטיניות	משילות נמוכה, מקובעת	משילות נמוכה, נגררת	משילות גבוהה, יוזמת	ממשלת ישראל
פוליטיקה אסלאמית, איראן	ממשל קיצוני ומיליטנטי	ממשל מפוצל	ממשל מתון ופרגמטי	הרשות הפלסטינית
מעצמות, מתנחלים, שמירה על מקומות קדושים	מקובעת בסטטוס-קוו	מצויה בדיסוננס	תומכת בשינוי	חמאס
ריבונות ומשפט בינלאומי וביטחון ישראל	אינה נתונה לשינוי	נתונה לשינוי חלקי	נתונה לשינוי	דעת קהל בישראל
ריבונות ומשפט בינלאומי	נמוכה	אמביוולנטית	גבוהה	תפרוסת יישובים יהודיים ממזרח לקו הירוק
				לגיטימציה בינלאומית לישראל

## התסריטים

בבניית התסריטים אין הכוונה למצות את מכלול התסריטים האפשריים, אלא להסב את תשומת הלב לתהליכים ולכוחות מניעים מגוונים היכולים ליצור מתווי גבול שונים בין ישראל לרשות הפלסטינית. לב התסריט הוא המנגנון, כלומר הכוחות המניעים והתהליכים המובילים למתווה גבול מסוים. בכל תסריט מופיעים אותם כוחות מניעים - ממשלות, דעת קהל, תפרוסת יישובים, לגיטימציה בינלאומית - אולם הכוחות המניעים הללו מתנהגים בכל תסריט בצורה אחרת. ההתנהגות השונה משקפת את אי-הוודאות האופפת את הכוחות המניעים. במילים אחרות, בתסריטים השונים מופיעות אותן קוביות, אך הן מורכבות בכל פעם באופן שונה (מתנהגות אחרת, מתחברות זו לזו בדרך שונה) ולפיכך יוצרות מתווה גבול שונה.

ארבעת התסריטים שבהמשך מוצגים תוך התייחסות למתווה הגבול ולתהליכים שהובילו אליו. תסריטים אלה מציגים שתי אפשרויות קצה ("אין גבול" ו"גבולות מוסכמים") ושתי אפשרויות ביניים ("גבולות ביניים" ו"גבול כפול"), המופיעות בעץ התסריטים (ראו איור 1). בתחילה מוצגת תמצית התסריט תוך התמקדות בגורמים ובמנגנונים היוצרים אותו. בהמשך מוצג תסריט מפורט יותר, הכולל גם התייחסות לדגם הגיאוגרפי-פוליטי שנוצר בתסריט. בנספחים מוצגים תסריטים מלאים ומפורטים ובהם התייחסות לתהליכים ולדגמים המאפיינים את התסריט. לקוראים המעוניינים לבחון בפירוט את אופן התפתחותו של התסריט מוצע להשלים את הקריאה בעיון בנספח המתייחס לאותו תסריט.

1. תסריט ללא גבולות המופיע בשתי צורות שונות:
  - 1.1 תסריט ללא גבולות: בדרך למדינה דו-לאומית
  - 1.2 תסריט ללא גבולות: באין פתרון
2. תסריט גבולות ביניים: מדינה פלסטינית בגבולות ביניים
3. תסריט גבול כפול: יציאה ישראלית חד-צדדית או פלסטין כמדינת חסות
4. תסריט גבולות בינלאומיים מוסכמים: שתי מדינות לשני עמים

## תסריט ללא גבולות: בדרך למדינה דו-לאומית

### תמצית

המנגנון המניע תסריט זה שאוב מתוך התפתחותם ההיסטורית של היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית. התפתחות זו מאופיינת בקיפאון ובדשדוש במקום. יש לה מעגל פנימי, שבו השחקנים העיקריים הם שני הצדדים, ומעגל חיצוני, שבו שחקנים רבים נוספים. שני המעגלים, הפנימי והחיצוני, קשורים ביניהם:

1. ההתפתחות במעגל הפנימי מתאפיינת בקיפאון מדיני, בשל אי-רצון של הממשלות לקחת סיכונים, שפה כפולה במישור הדיפלומטי ודיסוננס קוגניטיבי בדעת הקהל: הציבור תומך בשתי מדינות אך אינו מאמין בכנותן של הצד האחר.
2. ההתפתחות במעגל החיצוני מתאפיינת בקיפאון אזורי בשל התחדשות המאבק בין ארצות הברית לרוסיה, תוך התמקדות במזרח התיכון. במאבק זה נוצרות בריתות בהובלת שתי המעצמות. האינטרס של רוסיה, איראן וסוריה הוא במזרח תיכון מסוכסך, המאפשר להן לבסס את השפעתן. מטעם זה ניתן סיוע רב למשבתי שלום, הפועלים כשלוחה של איראן (חיזבאללה) או בתמיכה איראנית וסורית (חמאס, הג'יהאד האסלאמי וארגונים פלסטיניים קטנים יותר). האינטרס של ארצות הברית הוא ליצור מזרח תיכון של Pax Americana, המשקף את השפעתה הדומיננטית באזור. לצורך כך היא מסתייעת בציר הערבי המתון, בישראל וברשות הפלסטינית. במאבק המתפתח מפגינה ארצות הברית רצון בולט להימנע מהגעה לסף עימות אלים, וגישה זו בולטת מול קואליציית משבתי שלום המרכזיים בציר הרדיקלי באזור.
3. שתי ההתפתחויות, הפנימית והחיצונית, מזינות זו את זו.

התוצאה הגיאופוליטית היא קיפאון דינמי. התנהגותם של הכוחות ואופן פעולתם אינם משתנים, ועם זאת הכול משתנה. הגבול הולך ומיטשטש. יהודים וערבים חולקים את אותו מרחב, מתיישבים, עובדים וצורכים שירותים ומוצרים בתחומי המרחב מבלי להתחשב בגבולות. התוצאה היא היווצרות מרחב דו-לאומי דה-פקטו, היעלמות הדרגתית של הגבול מהתודעה ומהפוליטיקה וגלישה אטית לעבר מדינה דו-לאומית. זהו תהליך "שקט" של הסתגלות להיעדר גבולות ואף לטשטושם במובן הגיאוגרפי והחברתי.

בתסריט זה חל מעבר הדרגתי ממדינת-לאום יהודית למדינה הנתונה בתהליך שינוי, לעבר תווה ובוהו אזרחי ושלטוני במקרה הגרוע, ודו-לאומיות דה-פקטו במקרה הטוב. המעבר עשוי להתחולל בשלבים. בשלב הראשון נוצר מרחב דו-לאומי תוך תהליך של הסתגלות הדדית, ובשלב השני יכולה להיווצר מדינה דו-לאומית המבוססת על כפייה ישראלית ואשר שוללת את זכויות הפלסטינים. עקרונותיה של מדינה דו-לאומית כזו אינם עולים בקנה אחד עם העקרונות שהנחו את מדינת ישראל בעת הקמתה. זהו גם מצב עתיר חיכוכים, שלטון המיעוט היהודי על הרוב, אפליה על רקע אתנו-פוליטי והתפרצותם של עימותים נשנים בין שני הצדדים. אפשרות אחרת היא הגעה להסכמה בין שני הצדדים בדבר קיומה של מדינה דו-לאומית. מדינה מעין זו עשויה להיות מורכבת משתי אוטונומיות הקשורות במבנה פדרטיבי (כפי שהציע המיעוט במסגרת הוועדה המיוחדת לפלשתינה מטעם האו"ם בשנת 1947). במקרה זה עלול המרכיב היהודי במדינה להצטמצם ומאזן הכוחות בין הצדדים עתיד להשתנות. רוב דמוגרפי יביא את הפלסטינים לתבוע את מימוש זכותם כרוב מבלי לחלוק את השלטון עם היהודים, את ביטול חוק השבות וקידוש זכות השיבה במקומו ואת קידומה של חקיקה שתשנה את זהותה ויעדיה של המדינה. המדינה הדו-לאומית יכולה אפוא להיות יהודית אך לא דמוקרטית או דמוקרטית אך לא יהודית. זהו תהליך העלול להימשך עשרות שנים, והוא מכיל בתוכו מנגנון לחיסול. משעה שיווצר רוב ערבי בשטח חסר הגבולות, תרד מאוד האטרקטיביות של האפשרות הדו-לאומית בעיני שני הצדדים. הערבים לא ירצו להקריב את זכותם לריבונות אתנו-פוליטית משלהם כאשר מאזן הכוח נוטה לצדם. ישראל בוודאי לא תהיה מוכנה להקריב את ריבונותה האתנו-פוליטית ואת זהותה כמדינה יהודית. התוצאה תהיה מצב של ספיות רווי חיכוכים, חוסר הכרעה ופגיעה מתמשכת בעקרונות שהנחו את הקמתה של מדינת ישראל.

בתסריט זה שתי הממשלות אינן מסוגלות להגיע להכרעה מדינית, מכיוון שאת שתיהן מניעה מדיניות של שנאת הפסד. מדיניות זו מתבטאת בנכונות לשאת ולתת על מנת לקצור פירות דיפלומטיים בטווח הקצר, למתן לחצים ולהרגיע את המצב. אולם אין כל נכונות לסיים את המשא ומתן תוך כדי לקיחת סיכונים, שכן לאלה מיוחס משקל גדול יותר מזה המיוחס לסיכויים שבחתימת הסכם. התוצאה היא דשדוש במקום וקיפאון במגעים. דעת הקהל בישראל וברשות הפלסטינית מתאפיינת בדיסוננס קוגניטיבי. מצד אחד, הרוב תומך בפתרון של גבולות מוסכמים שבמסגרתו שתי מדינות החיות זו לצד זו בשלום. מצד שני, הרוב בשני העמים אינו מאמין בכנותו של הצד האחר ומפקפק ביכולתו להגיע להסכם. התוצאה היא היעדר לחץ ממשי מצד הציבור על הממשלות להתקדם במשא ומתן. בתוך כל אחד משני הצדדים קיימים גורמים משביתים שלום המתנגדים להתקדמות לקראת הסדר קבע, ויכולת השלטון להתמודד

עמם נמוכה. הניגודיות הפוליטית והחברתית הפנימית מועצמת על ידי היחסים בין המדינות באזור. המתח האזורי בין המדינות הנמנות עם המחנה המתון לבין אלה הנמנות עם המחנה הרדיקלי יוצר אווירה של חוסר ביטחון, וזו מחזקת גורמים המדגישים את הבלתי-נמנעות של המשך המאבק. המעצמות, ובראשן ארצות הברית, רוסיה והאיחוד האירופי, תורמות להעצמת הניגודיות בשל התחדשות המאבק האזורי, דיפלומטיה של שפה כפולה או חוסר יכולת לאכוף הסדר על הצדדים. מצד אחד הן מדגישות את הצורך בפתרון, ומצד שני תומכות בבעלי ברית המבטיחים את האינטרסים האסטרטגיים והכלכליים שלהן באזור ופועלים למניעת הסדר. התוצאה היא מגוון של תהליכים ברמה המקומית, האזורית והעולמית, המתאפיינים בניגודיות, בנטרול ובטרפוד של כל ניסיון לשינוי הסטטוס קוו.

התמשכות הסטטוס קוו מוליכה בהדרגה לעמעום הגבול בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית שבשטחי הגדה המערבית. צורכי הפרנסה וההזדקקות לשירותים שונים גורמת לפלסטינים רבים לעבור את הגבול לצד הישראלי. התיאום בין מנגנוני הביטחון, שיפור רמת החיים וההקפדה על החוק בשטחי הרשות הופכים את המגע בין תושבי הגדה המערבית לבין תושבי ישראל לעניין נוח שאינו כרוך בסיכון. השינוי הגדול נרשם בירושלים. האוכלוסייה הפלסטינית עוברת בהדרגה מאזורי מזרח העיר לאזורים סמוכים במערב העיר. בתחילת התהליך היה המעבר לשכונות קרובות כמו פסגת זאב, נווה יעקב והגבעה הצרפתית; בהמשך מתרחש מעבר גם לאזורים בתוך העיר המרכזית, כאשר משפחות פלסטיניות מבוססות רוכשות דירות בבקעה, בטלביה ובקטמון. ההתערות במקום המגורים מלווה בהתערות כלכלית ולאחריה אף בהתערות פוליטית. רשימה פלסטינית משתתפת בבחירות לעירייה ותופסת עמדת כוח בהנהגה העירונית. לצד הקונפליקט הלאומי מתפתח קונפליקט משנה, החוצה גבולות לאומיים, בין גורמים דתיים קיצוניים בשני הצדדים לבין מחנה חילוני מתון בשני הצדדים, השואף לשמור על אורח חיים מודרני. התוצאה היא התחברות חוצת גבולות בין בעלי השקפה ליברלית ומודרנית, התחברות התורמת לעמעום משמעותו של הגבול הלאומי. (לתיאור מפורט של תסריט זה ראו נספחים, תסריט 1.1).

## תסריט ללא גבולות: באין פתרון

### תמצית

המנגנון המניע תסריט זה מופעל על ידי כישלון הניסיונות לזמן את שני הצדדים לשולחן המשא ומתן ולהגיע להסכם. אם ייכשל הניסיון הנוכחי של ארצות הברית להביא להסכם, הוא עשוי להיות מופעל כבר בקרוב. הסיבות לכישלון דומות לאלה המפעילות את התסריט הקודם, "בדרך למדינה דו-לאומית".

1. במעגל הפנימי, שתי הממשלות חוששות לקחת סיכונים. השפה הדיפלומטית ממשיכה להיות כפולה - מדברים על הסכם, ובפועל שני הצדדים פועלים בכיוון הפוך. הציבור פוסח על שתי הסעיפים: רוצה שלום ואינו מאמין באפשרות כינונו.
2. במעגל החיצוני, מדינות רדיקליות ושלוחיהן באזור פועלים לטרפוד התהליך באמצעות פעולות טרוה. מצד שני, ארגונים בתוך ישראל המתנגדים להסכם פועלים לסיכולו בכל דרך אפשרית.
3. מה שמייחד תסריט זה מקודמו הוא התסכול המתעצם בקרב הציבור הפלסטיני לנוכח חוסר יכולתה של הקהילה הבינלאומית, בראשותה של ארצות הברית, לקדם הסכם. התסכול עלול להזין גורמים קיצוניים ולהביא לנפילת המשטר הקיים ולעליית גורמים רדיקליים לשלטון.
4. ההידרדרות ברמה המקומית עלולה לגלוש לרמה האזורית, בעיקר בשל הכישלון המופגן על ידי האמריקנים בזירה הישראלית-פלסטינית ובזירה האזורית הרחבה יותר.

התוצאה עלולה להיות עימות מתמשך ונטול הכרעה בסוגיית הגבול. ישראל תידרש לעבור באופן תדיר לשטחי הרשות מטעמי ביטחון, על מנת לסכל פעילויות טרוה. במאמץ למתן את העימות ולייצב את הזירה האזורית יופעל על ישראל לחץ לרסן את פעילותה ולהסכים להצבת כוחות בינלאומיים בשטחי הרשות. הרשות הפלסטינית תסכים להצבתם של כוחות אלה, והדבר יגביל את כושר הפעולה של ישראל ועלול לשמש מטרייה לארגונים קיצוניים שינצלו את המצב להעצמת כוחם. אפשרות אחרת היא כי הכוח הבינלאומי יפעל בעילות וישמש כמטרייה להתפתחות ממשל פלסטיני יעיל ולהתגבשות הישות הפלסטינית לכלל מדינה.

בתסריט זה גורם הכישלון במשא ומתן בין ישראל לרשות הפלסטינית לנפילתה של אחת משתי הממשלות או לנפילת שתיהן. נפילה של הממשלה הפלסטינית עלולה להיות דרמטית יותר ולסמן את תחילת התפוררותה של הרשות הפלסטינית כמוסד מדיני. חמאס ירכב על גל הכישלון הזה, יטען כי התפתחויות אלה מוכיחות את צדקת דרכו וכוחו יתחזק. לחלל שייווצר בעקבות נפילת הרשות הפלסטינית ייכנסו כוחות רדיקליים-קיצוניים שיפעלו ברמה המקומית, האזורית ואף הבינלאומית. כוחות אלה יזכו לתמיכה גלויה מצד איראן וסוריה ולתמיכה סמויה מצד רוסיה.

מבחינה ביטחונית - ישראל תיחשף לפעולות טרור ולאיומים מתגברים מצד גורמים עוינים באזור. על מנת להתמודד עם אתגרים אלה היא תיאלץ לשלם מחיר כבד בדמות גיוס מילואים והחזקתם במשימות ביטחון לאורך תקופה ארוכה. מבחינה כלכלית - התפתחויות אלה יכבידו באופן ניכר על כלכלת המדינה, יפגעו ברמת החיים והתעסוקה, יזיקו לסחר הבינלאומי של ישראל ויאיימו על המוניטין הבינלאומי של משק הכספים וההשקעות של ישראל. בזירה הפוליטית - ישראל תעבור משברים פוליטיים וכלכליים קשים. האופוזיציה תבקר את הממשלה על מחדליה המתמשכים, הלכידות הפנימית תתערער, ובקרב הציבור יתפתח משבר אמון בהנהגה.

הביקורת על מדיניות הממשלה בישראל תתעצם לנוכח ההתפתחויות הצפויות בזירה החיצונית ותביא להחמרת הסחף בלגיטימציה של מדינת ישראל ולא רק של מדינותיה. ארצות הברית תמשיך לנהל את התהליך כדי לשמור על מעמדה באזור, אולם מתחת לפני השטח תופנה אצבע מאשימה כלפי ישראל על שלא השכילה גלות נדיבות כלפי הפלסטינים והתחשבות בצרכיה האסטרטגיים של ארצות הברית באזור. הביקורת האמריקנית תעודד מדינות במערב להגביר את ביקורתן כלפי ישראל, ומעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית ייחלש. על רקע זה עשויות להתחדד התביעות של ארצות הברית והקהילה הבינלאומית מישראל, והן יכולות לבוא לידי ביטוי בלחצים בנושאים קונקרטיים (ללא נסיגה במחויבות האסטרטגית), בתביעה לויתורים טריטוריאליים ואף בפעילות להצבת כוחות בינלאומיים. אם אכן יוצבו כוחות בינלאומיים בשטחי הרשות, תאבד ישראל את חופש הפעולה ואת יכולתה להגיב לפעולות טרור נגדה הבאות משטח הגדה המערבית. תחת החסות של מטרייה בינלאומית יוכלו ארגונים רדיקליים להעצים את כוחם, לאגור כלי נשק ולהכין את עצמם לשלב הבא של העימות. (לתיאור מפורט של תסריט זה ראו נספחים, תסריט 1.2). התפתחות שונה בתסריט זה יכולה לנבוע מפעולה יעילה של הכוח הבינלאומי. בעקבות הצבת כוחות בינלאומיים עשוי להיווצר גבול, גם אם לא מוסכם. בתוך הגבול יכולה להתפתח ישות מדינית אוטונומית, ובעזרת הקהילה הבינלאומית אפילו עצמאית. ישות זו תזכה להכרה רחבה. הכרה זו לא רק תגביל את יכולת הפעולה של ישראל נגדה, אלא תאלץ אותה לקבל את הסטטוס קו החדש, בפועל או באורח רשמי.

# תסריט גבולות ביניים: מדינה פלסטינית בגבולות ביניים

## תמצית

המנגנון המניע תסריט זה הוא גישה פוליטית מפוכחת החותרת לשיפור המצב הקיים מבלי להתעלם מהקשיים והחסמים שבדרך. גישה מפוכחת זו באה לידי ביטוי הן במעגל הפנימי של היחסים בין ישראל לרשות והן במעגל החיצוני של עמדת ארצות הברית כלפי הסכסוך.

1. במעגל הפנימי, המנהיגות בשני הצדדים מגיעה להכרה כי בתנאים הקיימים לא ניתן להתקדם להסדר קבע וכי המשך הסטטוס קוו פוגע בשני הצדדים. ישראל והרשות הפלסטינית מכירות שתיהן בכך שבתנאים הנוכחיים ההסדר האפשרי והרצוי הוא הסדר ביניים חלקי. מצב זה עדיף על פני כניסה למצב ממושך של "אין פתרון". הציבור בשני הצדדים מגלה אף הוא מידה גבוהה של פיכחון, המתרחק מאידיאלים של "שלום עכשיו" או "שלמות הארץ". תמיכה ציבורית זו מאפשרת למנהיגות לקדם הסדרי ביניים.
2. במעגל החיצוני, ארצות הברית מפגינה יצירתיות ומחשבה מקורית תוך גילוי הבנה כי בשלב הנוכחי יש צורך במציאתה של נקודת איזון בין מצב של חוסר פתרון לבין מצב אוטופי, שאינו בר-השגה, של הסכם בטווח המידי. ארצות הברית מכירה בכך ששני הצדדים אינם בשלים להסדר קבע, שלא ניתן לאכוף עליהם פתרון מבחוח ושלא התקדמות עשוי הסכסוך להידרדר ולהשפיע על מעמדה באזור.
3. קיים תיאום בין החשיבה במעגל הפנימי לבין זו שבמעגל החיצוני. חשיבה מתואמת זו עיקרה הצורך בהסדר ביניים שבמהלכו יגברו התיאום ושיתוף הפעולה, תעוצב דעת קהל תומכת וימותנו התנגדויות, כל זאת לצורך התקדמות מהסדר ביניים להסדר קבע.

התוצאה היא הסכמה על גבולות ביניים המקנים למדינה הפלסטינית רציפות טריטוריאלית ויכולת של פיתוח וצמיחה כלכלית. גבולות ביניים אלה אינם מונעים מהחולמים על גבולות אחרים להמשיך ולטפח את החלום. אולם עיקר תרומתם הוא לייצוב מערכת היחסים ולשינוי מסגרת החשיבה בשני הצדדים כצעד חיוני בדרך מהסכם ביניים להסכם קבע.



בתסריט זה מוקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים עם מעמד מדיני מלא וריבונות מלאה בחלקים שבשליטתה, ללא פתרון לבעיית הגבולות ולבעיית ירושלים. שני הצדדים יגיעו להסכמה בדבר קץ הלחימה, גבולות ביניים והסדרים חיוניים בתחום הביטחוני ובתחום האזרחי. זוהי תולדה של הכרת הממשלות משני הצדדים בחוסר האפשרות להגיע להסכם קבע. כמה גורמים מונעים התקדמות לקראת הסדר קבע: (1) הקושי של שתי הממשלות להגיע להסכמות בנושאים קריטיים כמו מתווה הגבולות הסופי, סוגיית ירושלים, הסדרי הביטחון ובעיית הפליטים; (2) המשך הפיצול בין הגדה המערבית לרצועת עזה, בשל חוסר יכולתם של פתח וחמאס להגיע לפיוס ביניהם; (3) התנגדות ציבורית להסכמות בנושאים רגישים כמו ירושלים וסוגיית הפליטים; (4) הקושי של ישראל לפנות את המתנחלים, הנתמכים על ידי מפלגות רבות עוצמה השותפות לקואליציית השלטון. בתנאים אלה נחוצה התקדמות בדמות הסדר ביניים שייתן תקווה לשני הצדדים, יאפשר גמישות במגעים, ינטרל ביקורת מבלי לבטל חלומותיהם של המתנגדים להסכם ויצור בסיס להתקדמות לשלב הבא של הסדר קבע תוך השפעה על דעת הקהל.

בנסיבות אלו מכירים שני הצדדים בצורך להגיע להסכמות כלשהן שיתרמו להתקדמות לעבר הסדר קבע. הסכמות כאלה נועדו לקדם הידברות פנימית והסכמה לאומית בתוך כל אחד מהצדדים, לאפשר דו-קיום בין שני הצדדים, להוריד את מפלס האלימות ולשפר את מצב הפלסטינים מבחינה כלכלית ומוסדית. מדינות מתונות באזור כמו גם המעצמות מבינות כי בתנאים הקיימים זה המיטב שניתן להשיג, וכי אין טעם בהתקדמות לקראת הסדר קבע כל עוד לא יושבו חילוקי הדעות מבית ברשות הפלסטינית ולא ניתן להתגבר על הפערים הגדולים שבין עמדותיהם של שני הצדדים. קיימת גם הבנה כי התעקשות על שילוב חמאס במשא ומתן תביא לדחייה נוספת בהשגת הסכם, ודחייה זו תביא להידרדרות המצב.

ההסדר של מדינה פלסטינית בגבולות ביניים ישדרג את מעמדה של הרשות על ידי הפיכתה למדינה עצמאית. תהליך זה יחזק את מעמדו של פתח מול חמאס, אך לא יאפשר לרשות הפלסטינית להשיג את שאיפתה לגבולות החופפים את קווי ה-4 ביוני 1967. היתרון הגדול של התפתחות זו מונח בעצם יצירתה של מדינה פלסטינית ריבונית שתוכל לשאת ולתת עם ישראל על הגבולות העתידיים. הסדר הביניים יחייב את הפלסטינים לקיים ולאכוף את קץ הלחימה ויקנה לישראל הסדרי ביטחון לתקופה לא קצרה. שני הצדדים יוכלו להציג לציבור שלהם הישגים בדמות שקט משני עברי הגבול והסדרי קיום החיוניים לחיים תקינים ולהתפתחות כלכלית. הוא יאפשר לדעת הקהל בשני הצדדים להתרגל לתהליך של חיים בשלום, שהוא חיוני ליצירת חשיבה התומכת בהסכם קבע. (לתיאור מפורט של תסריט זה ראו נספחים, תסריט 2.)

# תסריט גבול כפול: יציאה ישראלית חד-צדדית או פלסטין כמדינת חסות

## תמצית

את התסריט הזה מניע מנגנון משולש:

1. אסימטריה פוליטית: בישראל קיימת ממשלה חזקה המעונינת להתקדם להסכם. הרשות הפלסטינית מפגינה חולשה בקבלת החלטות. בשל איזמים וביקורת מבפנים היא מסרבת להתקדם להסכם, מעלה תביעות שישראל אינה יכולה לקבל ואף חוזרת בה מהתחייבויות שכבר קיבלה על עצמה. ישראל, המזנעת משיקולים ביטחוניים ודמוגרפיים, מבקשת גבולות שיבטיחו הומוגניות דמוגרפית ועומק אסטרטגי. בנסיבות אלה ישראל מסרבת להעניק לרשות הפלסטינית זכות וטו על אופייה הלאומי של המדינה. בניגוד לתפיסתה עד כה, שלפיה אם אין הסכם היא נשאת בשטחים, ישראל מוכנה לצאת משטחים תוך הבטחת העומק האסטרטגי הדרוש להגנתה. דעת הקהל בישראל תומכת במדיניות הממשלה, בעיקר בשל תחושת התעצמותו של האיום הדמוגרפי מחד גיסא והצורך להתמקד ביצירת קואליציות אזורית ובינלאומית לצורך התייצבות מול איום הגרעין האיראני מאידך גיסא. תמיכה זו מאפשרת לממשלה לפנות יישובים קטנים שמחוץ לגושי ההתיישבות הגדולים.
2. מדינות רדיקליות באזור ושליחיהן פועלים לטרפודו של כל הסכם שהוא, לרבות הסכם ביניים בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית. פעילותם מחלישה את הרשות הפלסטינית, המקבלת את החלטותיה בעיקר בתגובה לאיזמים של הגורמים הללו.
3. המעצמות, שהיו יכולות לפעול לשיבוש פעילותם של הגורמים הרדיקליים ולקידום הסדר ביניים, נותרות פסיביות בשל חוסר עניין בסכסוך. ארצות הברית מגלה חולשה רבה בהתמודדות עם הציר הרדיקלי ואינה מפגינה כל יצירתיות בהעלאת פתרונות חדשים. בתנאים המתפתחים היא תומכת ביוזמה הישראלית של התכנסות בגבולות מדיניים תוך שמירה על גבולות ביטחון. יוזמה זו מוכרת לארצות הברית היטב מפעילותה הרחק מגבולותיה בעיראק, באפגניסטן ובפקיסטן.

התוצאה היא יוזמה ישראלית חד-צדדית, המוליכה ליצירת מערכת כפולה של גבולות: גבול ביטחון לאורך הירדן ולאורך הבקעה וגבול מדיני לאורך גדר הפרדה. בתווך, בין שני הגבולות, מצויה טריטוריה פלסטינית רצופה, שההתנחלויות הקטנות פונו ממנה. הפינוי משקף מאמץ להגיע להומוגניות דמוגרפית בתוך ישראל ולצמצם למינימום את המעורבות בשטחי הרשות

הפלסטינית. שטחי הרשות יכולים לעבור תהפוכות גדולות, החל מגלישה לאנרכיה, דרך ייצוב המצב על ידי הממשל הפלסטיני ועד למעורבות בינלאומית לצורך פיתוח הרשות הפלסטינית וביסוסה.

בתסריט זה יש למדינת ישראל מערכת כפולה של גבולות: גבול ביטחוני על הירדן ולאורכה של רצועה בעלת רוחב משתנה לאורך בקעת הירדן, וגבול מדיני החופף את תוואי גדר ההפרדה. בתוכם מצויה טריטוריה פלסטינית, העשויה להיות מדינה בהקמה או מדינת חסות במנדט בינלאומי. בתסריט זה הממשלה הישראלית חזקה ומסוגלת להגיע להסכם, ואילו הממשלה הפלסטינית חלשה, מגלה סרבנות ומעלה תביעות שישראל אינה יכולה להסכים להן. נוסף על כך, המערכת הפלסטינית מפוצלת, וחמאס בעזה קורא תיגר על הרשות הפלסטינית בגדה המערבית. ישראל, בתיאום עם ארצות הברית, מציעה יציאה מהגדה המערבית, למעט מגושי ההתיישבות הגדולים (שתמורתם היא מוכנה לבצע חילופי שטחים). נכונותה של ישראל לבצע שינויים אלה והתעקשותם של הפלסטינים מזכות את ישראל ביתרונות לא מבוטלים בדעת הקהל הבינלאומית. ההחלטה לצאת משטחי הגדה המערבית מבוססת על שיקולים ביטחוניים, דמוגרפיים ופוליטיים. מבחינה דמוגרפית, המשך ההישארות בשטחי הגדה עלול לדרדר את ישראל למצב של מדינה דו-לאומית, ובכך יאבד צביונה כמדינה בעלת רוב יהודי המושתתת על אדנים דמוקרטיים. שיקול זה זוכה לתמיכה רבה בציבוריות הישראלית. מבחינה ביטחונית, כל עוד אין הסכם וקיים איום על ישראל מצד גורמים ממזרח לה, אין מקום לויתור על עומק אסטרטגי.

גישה זו של מתווה גבול כפול מובנת לארצות הברית ובתנאים הנוכחיים אין היא מתנגדת לה. ההתפתחויות הגיאופוליטיות בזירה העולמית מחזקות את ההבנה לפעילות ישראל. העולם המערבי, המוצא את עצמו מאוים יותר ויותר על ידי ארגוני טרור, נאלץ לפעול הרחק מגבולותיו המדיניים על מנת ליצור גבולות ביטחון. הסוגיה המרכזית היא כיצד לנהל מדינות כושלות העלולות להוות חממה לארגוני טרור. האפשרות של הפיכת המדינה הפלסטינית למדינה כושלת מחזקת את התמיכה בפעילות ישראל ליצירת גבול כפול. על בסיס תמיכה זו מבחוץ ומבפנים יכולה ממשלת ישראל להתגבר על התנגדות המתנחלים ולפנות את היישובים שמחוץ לגושי ההתיישבות הגדולים.

התסריט של מערכת גבולות כפולה יכול להיווצר גם בעקבות חתימה על הסכם קבע על ידי שתי ממשלות חזקות השואפות לסיים את הסכסוך, ואשר לאחריה מתברר כי המנהיגות הפלסטינית אינה מסוגלת לכונן מדינה בת-קיימא, זאת בשל סיבות פוליטיות פנימיות, חתרנות חיצונית או היעדר דיווידנדים כלכליים

לאוכלוסייה הפלסטינית מהסכם השלום שנחתם. בהיעדר שיפור במצב הכלכלי עולה כוחם של גורמים קיצוניים הפועלים כדי למוטט את ההסכם. גורמים אלה נתמכים על ידי מדינות רדיקליות מבחוץ. הם מגיעים לשלטון ופותחים במעשי איבה נגד ישראל. בעקבות זאת ישראל כובשת מחדש את הגדה המערבית ומוכנה לפנותה בתמורה לחסות בינלאומית או חסות מצרית וירדנית על הטריטוריה הפלסטינית. ישראל תובעת את פירוז הטריטוריה הפלסטינית ואת השליטה הביטחונית לאורך בקעת הירדן. בהסכמה עם המעצמות יוצאת ישראל מהגדה המערבית ומתכנסת לגבולות מדיניים תוך הישארות כוחותיה בגבולות ביטחון. (לתיאור מפורט של תסריט זה ראו נספחים, תסריט 3.)

## תסריט גבולות בינלאומיים מוסכמים: שתי מדינות לשני עמים

### תמצית

המנגנון המפעיל תסריט זה מושתת על עליית מנהיגות חזקה ונחושה בשני הצדדים, המסוגלת להעלות פתרונות יצירתיים לבעיות סבוכות תוך שהיא נהנית מתמיכה בינלאומית.

1. בשני הצדדים עולה מנהיגות חזקה ונחושה הסוחפת את הציבור להסכם קבע תוך פתרון סוגיות הליבה והסכמה על הגבולות בין שתי המדינות.
2. מנהיגות זו מעצבת פרדיגמה חדשה: "שתי מדינות לשני העמים, ובכל מדינה מתגורר מיעוט שווה זכויות של העם האחר".
3. המנהיגות בשני הצדדים מצליחה להתגבר על הקשיים הפנימיים. ברשות הפלסטינית היא מביאה להתפייסות בין פתח לחמאס. בישראל היא יוצרת קואליציה חדשה, שכוחה גובר על זה של המתנגדים להסכם.
4. הצלחת המנהיגות בשני הצדדים להתגבר על פיצולים פנימיים ועל הפערים המפרידים בין ישראל לפלסטין זוכה להערכה ולתמיכה מצד מדינות באזור ומצד המעצמות. אלו מבטיחות את המשאבים הדרושים לייצוב ההסכם הן בתחום החומרי והן בתחום הגיאופוליטי – נטרול מדינות רדיקליות ומשביתי שלום.

הסכם השלום שנחתם הוא בר-קיימא. הוא נושא דיווידנדים כלכליים ופוליטיים המבטיחים את יציבות הגבולות. בייצוב ההסכם נוטלות חלק המדינות הערביות המתונות וכן המעצמות, שראו בדאגה את עלייתם של כוחות רדיקליים באזור. חתימת ההסכם וקיומה של מדינה פלסטינית בת-קיימא משמשים קרש קפיצה לשלום אזורי תוך הסתייעות ביוזמת הליגה הערבית.

בתסריט זה גבולה המערבי של המדינה הפלסטינית עם ישראל הוא תוואי הגדה, תוך חילופי שטחים ביחס של 1:1, בהסתמך על מכתב הנשיא האמריקני ג'ורג' ו' בוש מאפריל 2004. תוואי הגדר הוא גם הבסיס לגבול ברצועת עזה. לאורך גבולה של המדינה הפלסטינית עם ירדן קיימת רצועת ביטחון בשליטה זמנית של צה"ל. בתום פרק זמן מוסכם (בין חמש לשבע שנים) מוצב ברצועת הביטחון כוח בינלאומי. המדינה הפלסטינית מפורזת ונאסר עליה לבוא בברית צבאית כלשהי שלא בהסכמת ישראל. ירושלים היא בירת שתי המדינות. זוהי עיר שמסביבה חומה ולא עיר שבתוכה חומה. העיר מחולקת פוליטית לפי מתווה קלינטון, אך מבחינה פיזית, כלכלית וחברתית היא עיר מאוחדת. העיר העתיקה והאגן הקדוש מנוהלים על ידי גוף מנהל משותף. גושי ההתנחלויות הגדולים מסופחים לישראל בהסתמך על מכתבי קלינטון ובוש. היישובים הקטנים שממזרח לגדר פונו תוך פיצוי תושביהם. היישובים הגדולים שממזרח לגדה, אשר מרבית יושביהם - שני שלישים - העדיפו להישאר במקומם כתושבי קבע של המדינה הפלסטינית, נשארו על כנם. בסוגיית הפליטים הושגה הסכמה עקרונית כי אין שיבה לישראל. עם זאת הביעה ישראל נכונות לקלוט מספר סמלי של פלסטינים בישראל משיקולים הומניטריים. רצועת עזה היא חלק אינטגרלי של המדינה הפלסטינית, וקיים מעבר פתוח (גשר יבשתי) בין הרצועה לגדה המערבית. גשר זה הוא בריבונות ישראל. (לתיאור מפורט של תסריט זה ראו נספחים, תסריט 4.)

## הגבולות האפשריים על פי התסריטים במסגרת המשפט הבינלאומי

התסריטים מציגים מספר מתווי גבול השונים זה מזה. נשאלת השאלה מהו מעמדם של ההסדרים השונים. מה קובע המשפט הבינלאומי באשר להסדרים שונים אפשריים מסוג אלה שהועלו כאן? בירור סוגיה זו מצריך התייחסות לעמדה המשותפת של שני הצדדים, לעמדותיה של ישראל ולעמדות הפלסטיניות, כמפורט להלן.

### עמדה משותפת לצדדים

- מאז 1993 יש הסכמה בין ישראל לבין הצד הפלסטיני כי על אף אי-הבהירות באשר למעמדם של אש"ף ושל הרשות הפלסטינית במשפט הבינלאומי, יהיה כל הסדר שהושג או יושג בין הצדדים בעל מעמד של הסכם בינלאומי. כללי ניסוחם של הסכמים בינלאומיים, כיבודם ופרשנותם חלים אפוא על הסדרים בין ישראל לבין הצד הפלסטיני.

### עמדות ישראל

- מדינות, לרבות גופים בעלי אישיות משפטית בינלאומית כדוגמת אש"ף, רשאיות להגיע להסכם ביניהן כרצונן כל עוד אין פגיעה בצד שלישי.
- מאחר שמעולם לא היה גבול בינלאומי מוכר בין ישראל לבין מדינה פלסטינית, הרי שקביעת גבול עתידי תלויה רק בתוצאותיו של משא ומתן בין הצדדים.
- מדינה יכולה לקבל על עצמה מגבלות ביטחוניות ואחרות כל עוד היא עושה זאת בהסכם שהושג מרצון, גם אם ההסכם נעשה בגלל אילוצים מדיניים או כלכליים.
- להחלטות העצרת הכללית של האו"ם אין כל מעמד משפטי.

### העמדות הפלסטיניות

- כל הסכם חייב להיות מבוסס על "לגיטימיות בינלאומית", דהיינו הסכם אינו יכול להיות מנוגד לכללי המשפט הבינלאומי. עם זאת ניתן להגיע להסדרים בנוגע לדרכי יישומם של כללים אלו.
- אין תוקף להסכם שנכפה על צד כלשהו.
- כללי המשפט הבינלאומי מחייבים זכות להגדרה העצמית וזכות שיבה לפליטים הפלסטיניים.
- קו שביתת הנשק 1949 (הקו הירוק) קיבל במשך השנים מעמד של גבול קבע, ועל כן יש לכבדו ככזה.
- לחלק מהחלטות העצרת הכללית של האו"ם, לרבות לסעיף 11 בהחלטה 194 (העוסקת, בין השאר, בסוגיית השיבה של הפליטים הפלסטינים), יש מעמד של כלל משפטי מחייב.

## הערכת סבירותם של התסריטים השונים

על מנת להעריך את סיכויי ההתממשות של מתווי הגבול המוצגים בארבעת התסריטים יש לברר שתי שאלות:

1. מהו מערך הכוחות (שחקנים ותהליכים) הנדרש לשם מימוש כל אחד מהמתווים הגיאופוליטיים המוצגים בתסריטים?
2. מהי הסתברות מימושם של כל אחד ממערכי הכוח האלה?

השאלה הראשונה בוחנת את ההנחות שעליהן מושתת כל תסריט, ואילו השנייה בוחנת את סיכויי ההתממשות.

### גבולות בינלאומיים מוסכמים: הנחות

- ממשלת ישראל: תמיכה פנים-ממשלתית גבוהה (רצון להגיע להסכם), משילות גבוהה (יכולת לממש את ההסכם).
- הרשות הפלסטינית: תמיכה פנים-ממשלתית גבוהה (רצון להגיע להסכם), משילות גבוהה (יכולת לממש את ההסכם).
- חמאס: עוצמה נמוכה. הוא אינו יכול לטרפד את ההסכם, הופך להיות שותף לרשות בהסכם המכיר בזכותה של מדינת ישראל להתקיים או מכיר בהסכמי אוסלו, ומוותר על פעילות ההתנגדות למדינת ישראל ולרשות הפלסטינית.
- דעת הקהל: בשני הצדדים תומכת.
- המתנגחים – תפרוסת יישובים והתנגדות: התנגדות נמוכה, ניתן לפנות ללא התנגדות משמעותית.
- ציר ערבי-אזורי מתון: בעל מעמד והשפעה.
- ציר איראני-אזורי רדיקלי: בעמדת חולשה.
- מעצמות ולגיטימציה בינלאומית: תמיכה חזקה.
- המנגנון המוביל: בשלות מדינית של המנהיגות בישראל וברשות הפלסטינית, המעדיפות את הסיכויים הגלומים בהסכם על פני הסיכונים הקשורים בהמשך הסטטוס קוו; יכולת של שתי הממשלות להתגבר על התנגדות פנימית; עוצמה מדינית של הציר המתון, המנטרלת את הציר הרדיקלי ונתמכיו; תמיכה נחושה מצד המעצמות, היוצרת דיווידנדים כלכליים לתהליך השלום.

### הערכת התממשות: נמוכה

### גבול כפול – גבול מדיני וביטחוני: הנחות

- ממשלת ישראל: תמיכה פנים-ממשלתית גבוהה בהתכנסות מעומק הגדה, בפינוי התנחלויות באזורי העומק של הגדה ובהבטחת גבולות בני-הגנה.
- הרשות הפלסטינית: חלשה ומפוצלת, אינה פרטנר לתהליך.
- חמאס: בעל עוצמה אך אינו יכול לטרפד את התהליך.
- דעת הקהל: דעת הקהל בישראל תומכת בתהליך. דעת הקהל הפלסטינית

- בגדה המערבית תומכת בפינוי יישובים מעומק הגדה, אך קיימת התנגדות להישארות ישראל לאורך בקעת הירדן וגב ההר המזרחי.
- המתנחלים – תפרוסת יישובים והתנגדות: התנגדות סמלית בקרב יישובי העומק, אך קבלת הדין בפועל בקרב הרוב.
- ציר ערבי מתון: תמיכה בתהליך כמהלך מקדים ליציאה מלאה.
- ציר איראני-אזורי רדיקלי: אין התנגדות מעשית לתהליך.
- מעצמות ולגיטימציה בינלאומית: מאחורי הקלעים תמיכה בתהליך וראייתו כצעד בכיוון הנכון, אם כי בפומבי מושמעת קריאה להגיע להסכם קבע.
- המנגנון המוביל: התפכחות בקרב קובעי מדיניות בישראל והבנה כי הסטטוס קוו אינו אופציה; הבנה כי אין לתת לרשות הפלסטינית זכות וטו על קיומה של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי; הבנה כי יש צורך ביוזמה חד-צדדית שתקדים תהליכים היכולים לערער את מעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית; הבנה בקרב הציבור הישראלי כי הסטטוס קוו עלול למוטט את ישראל כמדינת לאום של העם היהודי המושתת על אדנים דמוקרטיים.

### הערכת התממשות: בינונית

#### מדינה פלסטינית בגבולות ביניים: הנחות

- ממשלת ישראל: ממשלה חזקה התומכת ברעיון של הקמת מדינה פלסטינית אך חלוקה על הגבולות המוזכרים בהצעה, קריאה למשא ומתן בין המדינות על גבולות הקבע, שמירה על גבולות ביטחון לאורך בקעת הירדן וגב ההר המזרחי.
- הרשות פלסטינית: ממשלה חזקה התומכת ברעיון, ולמרות תביעתה דה-יורה לגבולות 67', היא מתפשרת דה-פקטו על גבולות ביניים.
- חמאס: חלש, מביע התנגדות מילולית, אך בשל חולשתו אינו יכול לגלות התנגדות מעשית משמעותית. יוכל להשלים בדיעבד עם פתרון המוגדר כ"לא סופי".
- דעת הקהל: תמיכה ברעיון בישראל ובגדה המערבית.
- המתנחלים – תפרוסת יישובים והתנגדות: התנגדות מתונה בעיקר ברמה הרטורית, תוך הדגשת הקשר לישראל.
- ציר ערבי מתון: תמיכה ברעיון.
- ציר איראני-אזורי רדיקלי: התנגדות לא אפקטיבית ותמיכה בעמדת חמאס.
- מעצמות ולגיטימציה בינלאומית: תמיכה כצעד לקראת הסדר כולל.
- המנגנון המוביל: גישה מפוכחת בקרב המנהיגות בשני הצדדים כי פתרון קבע אינו אפשרי בטווח הנראה לעין וכי המשך המצב הקיים מסכן את שני הצדדים; תמיכה בקרב הציבור תוך הדגשת היתרונות בשינוי המצב; תמיכה מצד מדינות ערביות מתונות השואפות לחזק את מעמדן באזור מול הציר הרדיקלי; תמיכה מצד ארצות הברית ואירופה, השואפות לחזק את מעמדן באזור.

### הערכת התממשות: בינונית



### היעלמות הגבול – בדרך למדינה דו-לאומית: הנחות

- ממשלת ישראל: רצון נמוך להתקדם לקראת הסכם, משילות נמוכה.
- הרשות הפלסטינית: חלשה ומפוצלת, אינה מסוגלת להגיע להסכם, מאוימת על ידי חמאס.
- חמאס: בעל עוצמה בינונית עד גבוהה ויכולת לטרפד הסכם על ידי פיגועים ו"חימום" הרצועה.
- דעת הקהל: תמיכה בשני הצדדים ברעיון של שתי מדינות לשני עמים, אך חוסר האמון העמוק כלפי הצד השני מוביל לשיתוק הדדי.
- המתנחלים - תפרוסת יישובים והתנגדות: בעלי עוצמה ויכולת לטרפד הסכם.
- ציר ערבי מתון: חלש.
- ציר איראני-אזורי רדיקלי: חזק.
- מעצמות ולגיטימציה בינלאומית: הצהרות גבוהות ויכולת נמוכה.
- מנגנון מוביל: שתי הממשלות פועלות לשימור הסטטוס קוו בשל החשש מהסיכונים הכרוכים בשינוי המצב; דעת הקהל בשני הצדדים מתאפיינת בדיסוננס קוגניטיבי (מעדיפים את הפתרון של שתי מדינות לשני העמים, אך אינם מאמינים בכנות כוונותיו של הצד השני); ציר המדינות המתונות באזור נתון בעימות עם הציר הרדיקלי; המעצמות מדברות בשפה כפולה, נאבקות זו בזו ומנטרלות התקדמות. התוצאה היא ניגודיות רבת מפלסים הגורמת לשימור המצב הקיים.

### הערכת התממשות: בינונית עד גבוהה

בדיקת מערכות הכוח והמנגנונים העומדים ביסוד כל אחד ממתווי הגבול מראה סיכוי גבוה להיעלמות הגבול ולהופעת מדינה דו-לאומית, זאת בשל התמשכות הסטטוס קוו. בשלב הנוכחי נמוכים הסיכויים להתממשות המתווה של גבולות מוסכמים המעוגנים בהסכם מדיני של שתי מדינות לשני עמים. הסיבה לכך היא חולשת הממשלות, נטייתן לשימור הסטטוס קוו ועוצמתם הגדולה של משבית שולם ותומכיהם. ולבסוף, קיים סיכוי בינוני למדינה פלסטינית בגבולות ביניים ולמערכת גבולות כפולה, בין גבולות מדיניים לגבולות ביטחון.

## תובנות העולות מהתסריטים ומהערכתם

1. **מדיניות שמטרתה שמירת הסטטוס קוו בסכסוך הישראלי-פלסטיני אינה אופציה מדינית.** בטווח הארוך עלולה דריכה במקום לסכן את ביטחונה הלאומי של ישראל בשל גלישה למדינה דו-לאומית או למשטר בלתי-דמוקרטי המנוגד לעקרונותיה של מדינת ישראל. בטווח הקצר עלול הניסיון לשמר את הסטטוס קוו לבודד את ישראל, להרחיק ממנה את ידידותיה (כולל בת הברית האסטרטגית האחת שלה, ארצות הברית), להעצים את תהליך הדה-לגיטימציה של המדינה היהודית ולהביא לצעדי ענישה מצד המערכת הבינלאומית כלפי ישראל. בתוך ישראל עלולים להיווצר משברים כלכליים, ובעקבותיהם תתערער הלכידות החברתית, יגברו המתח והקיטוב בין קבוצות אוכלוסייה ותתעצם הביקורת הפוליטית. הסטטוס קוו גם יכול להוליך להתמוטטות הרשות הפלסטינית, להגדיל את הסיכון לפעילות טרור שיהיה לה מחיר בנפש ובכלכלה (ראו האינתיפאדה ב-2001--2003) ואף להביא למאבק אלים. מטעמים אלה אסור להישאר במצב הנוכחי: נטילת היוזמה לקידום התהליך המדיני היא אפוא כורח מתבקש.

2. **הפתרון של קץ הסכסוך תוך הקמת שתי מדינות לשני עמים אינו ישים בשלב הנוכחי.** התסריטים מלמדים כי חסמים שונים יקשו מאוד על תנועה לקראת פתרון של שתי מדינות לשני עמים. הפלסטינים מפולגים פוליטית ואידיאולוגית, אבל בעיקר טריטוריאלית, ללא קשר או מעבר סדיר בין הגדה והרצועה. יכולתה של הרשות הפלסטינית "לספק את הסחורה" במונחים של ייצוג לגיטימי וסמכות אפקטיבית ליישום הסכם, אם יושג, מוגבלת מאוד. התסריט של גבולות מוסכמים מפרט את התהליכים הדרושים למימוש, ביניהם: איחוד הציבור הפלסטיני תחת מנהיגות אחת תוך התגברות על הקרע בין חמאס לפתח, הקמתה בישראל של ממשלה חזקה בעלת יכולת לקבל החלטות היסטוריות בסוגיה הפלסטינית, התגברות המנהיגות בשני הצדדים על הפערים המפרידים ביניהם תוך מציאת פתרון לסוגיות הליבה, הסדרים פונקציונליים בתחומי התשתית והפיתוח הכלכלי העשויים לתרום להגדלת האמון בין שני הצדדים, ולבסוף - תמיכה חזקה מצד מדינות באזור ומצד המעצמות. מנגנון זה מסנכרן בין ניסיונות התגברות על הקרע שבין חמאס לפתח, בין גורמים מתנגדים ותומכים בישראל, בין הרשות הפלסטינית לישראל, בין מדינות מתונות ורדיקליות באזור ובין מעצמות בעלות אינטרסים מנוגדים. הסיכויים לכך נמוכים בטווח הקצר, אם כי ייתכן שיגדלו בטווח הארוך.

בטווח הקצר נראה כי המנהיגות בשני הצדדים אינה יכולה להתגבר על העכבות הפוליטיות-אידיאולוגיות בסוגיות הליבה. כוחן של מדינות רדיקליות גדול, ותמיכתן במשבתי שלום מטרפדת את אפשרות התנועה לעבר סיום הסכסוך.

גם רצונן ויכולתן של המעצמות להתערב נמוכים. הן מסוגלות לחסום הידרדרות או להניע את שני הצדדים להיכנס למשא ומתן, אך לא להביא לחתימת הסכם ולמימושו המהיר. האפשרות של התחדשות המאבק בין המעצמות במזרח התיכון והצורך שלהן בלקוחות מדינתיים ולא מדינתיים עלולים להקשות על שיתוף פעולה בין-מעצמתי המוליך לפתרון הסכסוך. ולכן, אף על פי שהרוב בקרב הישראלים והפלסטינים תומך בפתרון של שתי מדינות, נוח יותר לשני הצדדים לחיות בהשלמה עם מציאות מתהווה ו/או לקבוע סידורים זמניים ומקומיים במקום לדון בהסכם קבע.

**3. מתברר כי מה שאפשרי אינו רצוי (מדינה דו-לאומית), ומה שרצוי לרוב בשני הצדדים (שתי מדינות לשני עמים) אינו יכול להתגשם, לפחות לא בטווח של דור או יותר. לאור זאת, מן הראוי לפתח פתרונות חלופיים. נראה כי הרשות הפלסטינית אכן נוטה לפתרון חלופי כזה. היא עשויה להכריז על הקמת מדינה פלסטינית עצמאית שמעשית תפעל בגבולות ביניים, גם ללא הסכם עם ישראל. היא פועלת לקדם מטרה זו באמצעות פיתוח תשתית מוסדית וכלכלית בשטחי הגדה המערבית (בהיעדר נגישות לרצועה), חותרת להכרה בינלאומית ופועלת לבידודה של ישראל. אם אכן תוקם מדינה מעין זו, היא תהיה מטבע בריאתה בעלת גבולות ביניים, עד להשגתו של הסדר קבע. גם בישראל פותח פתרון חלופי, פתרון הגבולות הכפולים: גבולות בני הגנה בתחום הביטחון וגבולות מדיניים המבטיחים מדינת לאום בעלת רוב יהודי. אלו הם שני תסריטי האמצע: גבולות ביניים וגבולות כפולים (בין גבולות ביטחון לגבולות מדיניים). זהו שינוי פרדיגמתי עמוק הקורא תיגר על התפיסות הגיאופוליטיות שרווחו עד כה. במקום שליטה מלאה ברוב הטריטוריה או נסיגה לגבולות '67 עם תיקונים, הדגש מועתק לתפיסת אמצע שבבסיסה שלושה שיקולים עיקריים: הבטחת ביטחונה של מדינת ישראל והבטחת קיומה הן כמדינת לאום של העם היהודי והן כמדינה דמוקרטית.**

## היערכות לעתיד: תסריטי הייחוס והתגובה הישראלית

על בסיס התסריטים והתובנות העולות מהם יש להתכונן לעתיד ולהיערך לקראת מצבים אפשריים שונים.

הפתרון האידיאלי הראוי ליישוב הסכסוך ולהשגת שלום הוא שתי מדינות לשני העמים, שבכל אחת מהן חי מיעוט לאומי המזדהה חברתית ותרבותית עם הרוב הלאומי החי במדינה השכנה. זוהי הפרדיגמה המכוננת שצריכה להנחות את מנהיגי שני הצדדים לטווח הארוך. במסגרת ההיערכות העתידית ופיתוח תסריטי ייחוס אפשריים יש להביא בחשבון התפתחות מפתיעה של פריצת דרך והתקדמות להסדר של גבולות קבע בהסכמה עם האמריקנים והפלסטינים. אמנם הסיכויים להתממשותו של תסריט זה נמוכים, אך אין לפסול אותו על הסף.

במקביל, אנו מציעים להיערך בטווח הקצר גם למצבים אחרים שהותוו בתסריטים. במסגרת זו יש להיערך לקראת אפשרות של הכרזה פלסטינית חד-צדדית על הקמת מדינה עם או בלי גבולות מוגדרים. כמו כן יש להביא בחשבון מצב של משבר במשא ומתן עם הפלסטינים בשל התעקשותם על תביעות שישראל אינה יכולה לקבלן. במצב מעין זה רצוי לעבד בהסכמה עם ארצות הברית מסגרת לפתרון מדיני תוך יציאה חלקית של ישראל משטחי הגדה ויציירת גבול כפול: גבול ביטחוני לאורך הירדן וגבול מדיני לאורך גדר ההפרדה. מכל מקום, חשוב שישראל תיערך לקראת כל התפתחות ותנקוט יוזמה בכל מצב, זאת מתוך הבנה כי המשך הסטטוס קוו או כישלון המהלך המדיני פועלים לרעתה. גם אם לא ניתן להגיע להסכם קבע בפריצת דרך אחת, יש לחתור להגעה אליו בשלבים, וכל אחד מהמצבים השונים המתוארים בתסריטים יכול לשמש נדבך בדרך להסכם הקבע.

### תסריט ייחוס 1 – גבולות קבע בהסכמה עם הממשל האמריקני ואש"ף

אם המשא ומתן עם הפלסטינים יתקדם לקראת פתרון קבע בהסכמה, אנו מציעים להקפיד על העקרונות הבאים:

- גבולה המערבי של המדינה הפלסטינית עם ישראל יהיה תוואי הגדה, תוך חילופי שטחים ביחס של 1:1 בהסתמך על מכתב הנשיא ג'ורג' ו' בוש מאפריל 2004. תוואי הגדר יהיה גם הבסיס לגבול ברצועת עזה.
- לאורך גבולה של המדינה הפלסטינית עם ירדן תהיה רצועת ביטחון בשליטה זמנית של צה"ל. בתום פרק זמן מוסכם (בין חמש לשבע שנים)

יוצב ברצועת הביטחון כוח בינלאומי.

- המדינה הפלסטינית תהיה מפורזת וייאסר עליה לבוא בברית צבאית כלשהי שלא בהסכמתה של ישראל.
- ירושלים תהיה בירת שתי המדינות. זוהי עיר ש"מסביבה חומה" ולא עיר ש"בתוכה חומה". מבחינה פוליטית תחולק העיר לפי מתווה קלינטון, אך מבחינה פיזית, כלכלית וחברתית היא עיר מאוחדת. העיר העתיקה והאגן הקדוש ינוהלו על ידי גוף מנהל משותף.
- ההתנחלויות בגושים הגדולים יסופחו לישראל בהסתמך על מכתבי קלינטון ובוש. היישובים הקטנים שממזרח לגדר יפוננו, תוך פיצוי תושביהם. יישובים גדולים שרוב תושביהם, שני שלישים, יעדיפו להישאר במקומם כתושבי קבע של המדינה הפלסטינית, יישארו על כנם.
- באופן עקרוני לא תותר שיבת פליטים לישראל. עם זאת תקלוט ישראל מספר סמלי של פלסטינים משיקולים הומניטריים.
- רצועת עזה תהיה חלק אינטגרלי של המדינה הפלסטינית, ויתקיים מעבר פתוח (גשר יבשתי) בין הרצועה לגדה המערבית. גשר זה יהיה בריבונות ישראל.

ההתקדמות בחלופה זו לא תקושר בדרך כלשהי עם השגת הסכם מסגרת. השגת הסכם מסגרת שלא תהיה אפשרות לתרגם אותו לתכנית ביצוע מפורטת, ובמיוחד ללא יכולת להתחיל את יישומו בשטח תוך זמן קצר ביותר, רק תפגע בהשגת המטרה. לא זו בלבד שמהלך כזה עלול להסתיים בכישלון גמור, אלא הוא גם עשוי לחסום את הדרך בפני הסכמה מאוחרת יותר על אימוץ נתיב של פתרון בשלבים. הסכמה על הסכם מסגרת באין כל אפשרות ליישמו מובילה למצב של "אין פתרון".

## תסריט ייחוס 2 – הכרזה פלסטינית על מדינה, עם או בלי ציון גבולותיה

אם הרשות הפלסטינית תבחר להכריז על מדינה עם או בלי לציין את גבולותיה, ישראל תכיר באופן עקרוני בזכות הפלסטינים למדינה משלהם, וכמחווה תצא משטחי A. זו תהיה הבעת תמיכה ברעיון המדינה הפלסטינית ללא כל קשר לגבולותיה. הגבולות עצמם יזכו להכרה, וישראל תקרא לקיום משא ומתן על תוואי הגבול ובכלל זה סוגיית ירושלים. אם יפתח משא ומתן, יוצעו העקרונות המנחים להסדר קבע כמפורט בתסריט הייחוס 1.

רצועת עזה – בתסריט ייחוס 2 תידרש ישראל לעצב מדיניות כלפי הרצועה בשל ההנחה כי מצב הסטטוס קוו הנוכחי אינו בר-קיימא (not sustainable). קיימות שלוש חלופות: האחת, להסכיין עם צירוף חמאס להסדר על בסיס הסכם מכה

שעוצב בשעתו בלחץ שליט ערב הסעודית, המלך עבדאללה. קיימת אפשרות כי החמאס ישתף פעולה עם מתווה זה "בדיעבד"; השנייה, להשיג "הסדרה" שתכיר הלכה למעשה בשלטון הנפרד של חמאס ברצועה תוך המשך סגר מבוקר המכוון נגד הברחת נשק אל תוך הרצועה; השלישית, הרצויה פחות, להמשיך בהתעלמות מהרצועה ברמה המדינית תוך ניסיון לשימור המצב הקיים. אירוע המשט ממחיש את הסיכון במדיניות זו, המותירה את השטח לחסדי יוזמות של החמאס בכלים ובעיתויים הנוחים לו.

### **תסריט ייחוס 3 – דרישות פלסטיניות קיצוניות, ומולן יוזמה ישראלית להשגת הסכמה אמריקנית לפתרון מדיני תוך יצירת גבול כפול**

במקרה של משבר במשא ומתן עם הפלסטינים בשל התעקשותם על תביעות שישראל אינה יכולה לקבלן, אנו מציעים לעבד, בתיאום עם ארצות הברית, מסגרת לפתרון מדיני שימשם בסיס להמשך השיחות אם וכאשר תאמץ הרשות הפלסטינית גישה שקולה ועניינית.

במצב זה יהיה מתווה הגבול במזרח לאורך הירדן והבקעה תושאר בשליטה ביטחונית ישראלית. הגבול במערב יהיה תוואי הגדר. ישראל תפעל לשמירה על ההומוגניות הלאומית ולהבטחת רציפות טריטוריאלית של הרשות הפלסטינית על ידי פינוי ופיצוי של המתיישבים בהתנחלויות קטנות שמחוץ לגושי ההתנחלות הגדולים. ירושלים תהיה בריבונות ישראלית, ותינקט יוזמה להקמת מועצות מוניציפליות מקומיות (boroughs) בתוכה גם ללא הסכמה פלסטינית. אם הפלסטינים בירושלים ישתפו פעולה (דבר המוטל בספק רב), יהיה זה הישג ישראלי חשוב. אם יסרבו, ניתן יהיה להקים מועצות קרואות ולהניח יסודות לפתרון עתידי, תוך קבלת תמיכה בדעת הקהל העולמית. באשר לרצועת עזה, ישראל תסיר את המצור הימי אך תוסיף לקיים בדיקות ביטחוניות, וכן תתיר מעבר אישים וסחורות בין הגדה המערבית לעזה בהינתן אישור לכך משני הצדדים. במסגרת תסריט זה, סוגיית היחסים העתידיים בין המדינה הפלסטינית הזמנית לבין רצועת עזה תישאר פתוחה.

שלושת תסריטי הייחוס הללו מכוונים בעיקרו של דבר להציע דרכי תגובה למצבים השונים העשויים להתפתח. כל אחד מהם עדיף לאין ערוך על פני כישלון המהלך המדיני והמשך הסטטוס קוו. אם אכן ייכשל המהלך המדיני, עשויות להיות לכישלון השלכות רחבות היקף על ישראל, כמתואר להלן.

## תסריט כישלון המהלך המדיני

במקרה של כישלון התהליך המדיני, ההנהגה הפלסטינית המתונה, שמרותה על הגדה המערבית אינה מבוססת דיה, תאבד את שליטתה ותיעלם מן המפה מרצון או מאונס. כתוצאה מכך יגיע לקצו התהליך של בניית מוסדות בגדה המערבית ושיתוף הפעולה בתחום הביטחון. את ההנהגה המתונה הפועלת לייצוב המצב עלולים להחליף אנרכיה והתפרקות או כוח רדיקלי שילכד את הציבור למאבק נגד ישראל. הסיבות לכך ברורות: באין מוצא או תוחלת מדינית, תחול הידרדרות ברחוב הפלסטיני עד כדי ראשיתו של ייאוש פנימי המוליד תופעות של אובדן שליטה מנהיגותית, תוהו ובוהו פוליטי ואף התארגנות לאינתיפאדה שלישית. האלימות בשטחי הגדה המערבית ובתוך ישראל תגבר, והמאבק המתחדש ודיכוי יעצימו את הביקורת הבינלאומית כלפי ישראל ויבודדו אותה בדעת הקהל העולמית. בעולם כולו יתגברו הקריאות להתערבות בנעשה בישראל על רקע פגיעה קשה בזכויות אדם. בתנאים אלה עלולה ארצות הברית לבחון מחדש את יחסה לישראל, ותיכנן החלשה משמעותית בתמיכה האסטרטגית של וושינגטון בירושלים. הממשל האמריקני אף עלול לנקוט בהדרגה צעדים כלכליים נגד ישראל. קשת האמצעים שבידיו מגוונת מאוד – החל מצמצום אספקתם של פריטי נשק חיוניים וכלה בהקטנת הסיוע למימון. נקיטת צעדים כלכליים על ידי הממשל האמריקני נגד ישראל אינה אמצעי חדש. בתחילת שנות התשעים מנע הממשל מישראל ערבויות לקליטת גל העלייה הגדול מברית המועצות לשעבר במטרה לכפות על ראש הממשלה יצחק שמיר להשתתף בוועידת מדריד ולקבל את התנאים לכינוסה. הסירוב לתת ערבויות נמשך עד שיצחק שמיר הוחלף בבחירות על ידי יצחק רבין, שבישר על גישה חדשה לסכסוך עם הפלסטינים.

גם אם צעדי הממשל האמריקני יהיו סמליים, הם יאותו למדינות אחרות שארצות הברית לא תסתייג מסנקציות מהותיות נגד ישראל ובוודאי לא תפעל לסכלן (ראו חלק מההצבעות באו"ם נגד ישראל). אם נגיע לנקודה זו, יציבות המשק עלולה להתערער באופן מהותי משום שכלכלת ישראל תלויה באופן מכריע בקיום קשרי סחר עם ארצות אחרות: (1) כמעט כל חומרי הגלם של מדינת ישראל מיובאים מחו"ל; (2) היצוא מהווה מעל 40% מהתוצר; (3) היקף ההשקעות הזרות בישראל הסתכם בעשור האחרון בכ-10 מיליארד דולר בשנה (כ-5% מהתוצר המקומי).

בשווקים הפיננסיים בעולם רואים בתמיכת ארצות הברית בישראל מעין ערבות לא פורמלית גם לחוסנה הכלכלי. המענקים האדירים שממשלת ישראל מקבלת מארצות הברית זה עשרות שנים, המענק המיוחד לתכנית הייצוב ב-1985 והערבויות לאשראי לצורך קליטת גל העלייה מברית המועצות לשעבר מעידים

על כך. שינוי ביחסה של ארצות הברית, ויהא הקל ביותר, יאותת לשווקים שהמשענת הכלכלית של מדינת ישראל אינה ודאית עוד. הוא עלול לעודד מדינות אחרות לנקוט נגד ישראל צעדים כלכליים חריפים יותר מאלה של ארצות הברית. סנקציות על היבוא ו/או היצוא עלולות לפגוע אנושות בפעילות הכלכלית וברמת החיים. זאת ועוד. התפתחות כזו תגדיל את רמת הסיכון של המדינה, תעלה את הריבית שישראל משלמת בשווקים בחו"ל, ואם החובות יגדלו מאוד בשל תגובת השרשרת של התפתחות זו, ייתכן שישראל תתקשה ללוות בכלל. התרחשויות אלה עלולות לפגוע במידה רבה בצמיחת המשק, להגדיל את החוב הלאומי עוד יותר ואף להוביל את המשק למשבר כלכלי חמור ביותר.

על רקע תהליכים אלה יעמיק הקיטוב הפוליטי-חברתי ותיפגע הלגיטימציה של הממשלה. לכישלון המהלך המדיני עלולות להיות גם השפעות אזוריות. ההסכמים הרגישים עם מצרים וירדן יעמדו במבחנים קשים ועלולים להיפגע באופן משמעותי. במקביל יגבר כוחו של הציר הרדיקלי במזרח התיכון ויחלש כוחו של הציר המתון. כתוצאה מכך תהפוך הסביבה הגיאופוליטית האזורית למאיימת ומסוכנת יותר לישראל, בעוד התמיכה המסורתית של ארצות הברית לא תהיה מובטחת באופן אוטומטי.

## סיכום והמלצות

עבודה זו מתמקדת בשאלת תוואי הגבול בין ישראל לרשות הפלסטינית ואופיו. בירור הסוגיה העלה כי תוואי הגבול העתידי עשוי להיות מושפע מגורמים רבים, האפופים מידה רבה של אי-ודאות. גורמים אלה פועלים בכמה מעגלים: המעגל הקרוב – אופי הממשלות, דעת קהל ומשבתי שלום; המעגל של מדינות שכנות – ציר ערבי מתון וציר רדיקלי, שליחים בתוך מדינות הקשורים בשני הצירים; והמעגל הרחוק – מעצמות שיש להן אינטרסים הקשורים באזור. התהליכים המתחוללים בקרב השחקנים השונים והיחסים ביניהם עשויים לעצב תוואי גבול שונים ומגוונים. במסגרת מחקר זה זיהינו עשרה תסריטים אפשריים ובדקנו לעומק את התהליכים העשויים להסתיים בארבעה דגמים שונים של גבולות: היעלמות הגבול, גבולות ביניים, גבול כפול וגבולות מוסכמים. בניגוד לגישות הממליצות על תוואי גבול מוגדר כפתרון העדיף, בחרנו לברר בעבודה זו את המשמעויות של מתווי הגבול השונים האפשריים, קרי התסריטים, ולהעריך את סיכויי התמשותם. מבדיקות אלה עולות כמה מסקנות והמלצות:

1. המשך הסטטוס קוו מוליך אל סְפָה של מדינה דו-לאומית ועמה היפרדותה של מדינת ישראל מהגדרתה כמדינת הלאום של העם היהודי המושתתת על אדנים דמוקרטיים. אם מדינה זו תהיה דמוקרטית היא לא תהיה יהודית, ואם תהיה יהודית היא לא תהיה דמוקרטית. לפיכך המשך הסטטוס קוו אינו



אופציה שניתן לקיימה, ויש לחתור למשא ומתן עם הרשות הפלסטינית.

2. המשא ומתן, שהחל בשיחות עקיפות בתיווך ארצות הברית ועבר למתכונת של שיחות ישירות לזמן קצר, חייב להניב תוצאות גיאופוליטיות. היעדר יוזמה ישראלית בשנה הקרובה יוליך להידרדרות במעמדה הבינלאומי של ישראל, והוא עלול לפגוע במעמדה הכלכלי ולהעמיק את הקיטוב הפוליטי-חברתי במדינה. היעדר התקדמות גם עלול להביא לעליית כוחות רדיקליים בשטחי הרשות הפלסטינית ולחידוש מעשי הטרור והאיבה. התפתחויות אלה יקשו על ישראל לעצב את התהליכים, ולכן היא חייבת לנקוט יוזמה מדינית בעלת משמעות טריטוריאלית. הפרדיגמה המנחה צריכה להיות חתירה להסכם קבע המיישב את כל המרכיבים השנויים במחלוקת: גבולות, ירושלים, פליטים, התנחלויות וביטחון.

3. בנקיטת היוזמה יש, עם זאת, להיערך לקראת מצבים שונים. ניתוח התסריטים והערכתם מלמד ביסודו של דבר כי מתווה הגבול הרצוי בעיני חלק גדול מהציבור הישראלי והפלסטיני – גבולות מוסכמים – אינו בר-השגה בטווח הקצר. הסיבות לכך מגוונות: פער גדול בין שני הצדדים בשאלות קריטיות של גבולות, ירושלים והפליטים, נכונות קטנה לויתורים משיקולים פוליטיים פנימיים, חוסר אמון הדדי ופיצולה של הרשות לשתי תת-ישויות מדיניות שביניהן יחסי איבה. מהתסריטים גם עולה כי המתווה שהוא בעל סיכויי התממשות גבוהים הוא היעלמות הגבול וגלישה לעבר מדינה דו-לאומית בפועל או סכסוך מתמשך במצב שבו אין פתרון. יוצא אפוא שהרצוי אינו אפשרי והאפשרי אינו רצוי. לכן אנו מציעים להיערך למצבי ביניים של גבולות ביניים או גבול כפול (ביטחוני לאורך הירדן והבקעה ומדיני לאורך גדר הפרדה).

4. התסריט של גבולות ביניים הוא תולדה של הסכם בין שני הצדדים או של הכרזה פלסטינית חד-צדדית. במקרה של הכרזה כזאת מוטב שישראל תדחה את תוואי הגבולות שעליו מכריזה הרשות הפלסטינית אך תכיר בה כמדינה, ואף תעשה מחווה מסוימת לקראת הגדלת הרציפות הטריטוריאלית שלה. התסריט של גבול כפול הוא תולדה של יוזמה ישראלית בתיאום עם ארצות הברית. על פי תסריט זה, ישראל יוצאת באופן חד-צדדי מחלק מהגדה המערבית לעבר הגדר תוך שמירה על גושי התיישבות גדולים ועל שטחים בעלי חשיבות אסטרטגית בגדה המערבית. כמו כן נשאר ישראל פרוסה לאורך נהר הירדן והבקעה כדי להבטיח עומק אסטרטגי. בשני התסריטים יש עמידה על עקרון הביטחון וחתירה לשמירה על דמותה של מדינת ישראל כמדינה בעלת רוב יהודי המושתתת על עקרונות דמוקרטיים. בשני מצבי הביניים עשויה לקום מדינה פלסטינית בגדה המערבית, והמשא

ומתן יימשך ויתנהל בין שתי מדינות. במצבי הביניים ניתן לקדם הסדרים פונקציונליים בתחומי התשתית והכלכלה, שיסייעו בקידום הסדר הקבע. מצבים אלה עדיפים לאין ערוך על שמירה על הסטטוס קוו, שכן הם עשויים להוות שלבי ביניים בדרך להסדר הקבע. דמויות מרכזיות בזירה הבינלאומית המעורבות בצורה אינטנסיבית בפעילות המדינית המתנהלת סביב תהליך המשא והמתן אינן שוללות את הגיונה ואת תועלתה של הגישה הפונקציונלית. אדרבה, היא זוכה לעידוד רב, אך התומכים בה מעדיפים להנמיך את פרופיל התבטאויותיהם בנושא כדי לא להפריע למשא ומתן על הסדר קבע - נושא שעדיין תופס את קדמת הבמה המדינית בעת סיכום מחקר זה.

5. גישה זו היא בתמציתה גישה של שלבים בהתקדמות לפתרון הסכסוך. היא מציבה לנגד עיניה פתרון קבע, ערה לקושי בהשגתו בפריצה אחת ונעה לקראתו בשלבי ביניים בעלי אופי פונקציונלי. גישה זו תואמת את רוח מפת הדרכים, ועיקרה מיצוי השלב השני במפה. יש בה משום הכרה כי בתנאים הקיימים כיום - ובכלל זה פיצול הרשות הפלסטינית לממשל הגדה המערבית בראשות פתח ולממשל עזה בראשות חמאס וחוסר הרצון והיכולת להגיע להסכם בנושאי ירושלים והפליטים - לא ניתן להתקדם לעבר הסכמי קבע. שני מצבי הביניים - גבולות ביניים וגבול כפול - מוציאים מכלל דיון את סוגיות ירושלים והפליטים ומתמקדים בסוגיות של טריטוריה, מעמדה המדיני של הרשות וסוגיית היישובים (גם כאן קיימת התאמה מלאה למפת הדרכים). בשני מצבי הביניים הרשות הפלסטינית הופכת למדינה, השטח הטריטוריאלי של המדינה הפלסטינית גדל ומתבצע פינוי חלקי של התנחלויות. במהלך היערכות זאת על ישראל להגדיר גם קווים אדומים, שמהם אין יציאה, וגם שטחים שעליהם יתקיים משא ומתן בעתיד, עם המעבר מהסכמי ביניים להסכם קבע. הגישה בשלבים מאפשרת בחינה של התוצאות והפקת לקחים, הימנעות מסיכונים ויצירת קישור (לינקג') בין התקדמות מדינית ליציאה משטחים. גישה זו מבשרת שינוי פרדיגמתי בתפיסה הגיאופוליטית. היא מתרחקת ממשאלות לב הקשורות באידיאולוגיה (התכנסות טריטוריאלית לגבולות קבע) או בדת (התפשטות יישובית) ומציבה במקומן עקרונות של ביטחון, מדינת לאום ודמוקרטיה. היא חותרת למימוש הפתרון של שתי מדינות לשני עמים, מחזקת את הרשות הפלסטינית על ידי הפיכתה למדינה מוכרת ומעניקה למדינת ישראל זמן ומרחב על מנת לבחון ולתכנן באופן שקול את הצעדים הבאים.

6. במצב הנוכחי קיימים סיכויים לא מבוטלים למימוש מצבי הביניים שאינם טטולי סיכונים. בזירה הפוליטית מצויה מנהיגות פלסטינית פרגמטית

שהכריזה על רצונה להקים מדינה בגבולות זמניים בפרק הזמן שבין 2009 ל-2011. בניגוד למגמות העבר, מנהיגות זו משקיעה את המשאבים הלאומיים בבניית המדינה ומוסדותיה ופועלת רבות בתחומי התשתיות, הביטחון וכפיית מרותה. מנהיגותה של הרשות הפלסטינית נהנית מאהדה גדולה בדעת הקהל העולמית וזוכה לתמיכה דיפלומטית רחבת היקף. כך נוצרה הזדמנות מיוחדת במינה, שלא הייתה כדוגמתה עד היום, לקדם פתרון בשלבים תוך שיפור יחסים עם הרשות הפלסטינית ועם מדינות האזור התומכות בה. ניתן לגייס תמיכה מצד ארצות הברית בפתרון מעין זה תוך הסבת תשומת הלב לעובדה כי הדבר עולה בקנה אחד עם השלב השני של מפת הדרכים. דחייתה של הזדמנות זו עלולה לערער עוד יותר את מעמדם של הגורמים המתונים ברשות הפלסטינית, שגם היום אינו איתן דיו. היא גם עלולה להביא לבחינה מחדש של היחסים בין ארצות הברית לישראל, להעצים את בידודה של ישראל בזירה הבינלאומית ולפגוע בישראל מבחינה כלכלית וחברתית.

7. אין כל ספק כי עדיף היה להגיע לפתרון קבע, אלא שניתוח התסריטים מלמד כי בשלב הנוכחי אין לפתרון מעין זה סיכוי רב. יתר על כן, במצב שבו יש לבחור בין פתרון קבע שסיכויי קלושים לבין המשך המצב הקיים המוביל לסֶפּה של מדינה דו-לאומית, עדיפים פתרונות ביניים שסיכויי התגשמותם בתנאים הקיימים גבוהים מאלה של פתרון הקבע. עם זאת יש לזכור כי גם הדרך לפתרון ביניים אינה קלה וקיימים חסמים רבים על דרך מימושה. הנכונות והיכולת של ראש הממשלה, סלאם פיאד, ושל יו"ר הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, הידוע בשם אבו מאזן, לממש הכרזה חז-צדדית מוטלת בספק לאור מעמדם בציבור הפלסטיני. מבנה הקואליציה הנוכחי ושיקולים קואליציוניים בממשלת ישראל עלולים להקשות על התקדמות לקראת פתרון ביניים. יש להביא בחשבון גם התנגדות מצד המתנחלים ותומכיהם בממשלה. פתרון ביניים יחייב מספר סיבובים של פינויים ומאבקים עם המתנחלים. בכל אחד מהם יהיה צורך לפנות אלפי מתנחלים, והדבר עשוי להיות קשה יותר מאשר פינוי אחד גדול. יש לזכור גם כי חמאס, שנותר מחוץ למשחק, עלול לפעול לשיבוש המהלך המדיני תוך קבלת תמיכה, עידוד ומעורבות מצד איראן. פתרון ביניים עשוי בסופו של דבר להקנות שקט, ביטחון ותקופה של הסתגלות למשך זמן קצוב, וללא התקדמות עלול העימות להתחדש. כל הנקודות שהוזכרו שופכות אור על החסרונות שבפתרונות ביניים. מול אלה צריך להביא בחשבון את העובדה כי כישלון סופי ומוכרז של התהליך המדיני עלול לשחק לידיהם של חמאס ואיראן ולהוכיח לעין כול את חולשת המנהיגות בגדה המערבית ואת חוסר התוחלת במשא ומתן מדיני. על רקע זה עשוי חמאס לטעון כי הדרך היחידה הפתוחה בפני העם הפלסטיני היא דרך ההתנגדות המזוינת

והמאבק חסר הפשרות שבה הוא דוגל.

8. מטעמים אלה שומה על ישראל לעודד את המהלך המדיני בדרכים שונות ולא להניח למצב להישאר כמות שהוא. במסגרת זו ניתן לפעול לריכוך ההתנגדות של הציבור הפלסטיני באמצעות יצירת מתווה דו-שלבי, העובר מגבולות ביניים לגבולות קבע תוך יצירת קישור לנושאים אחרים. במסגרת זו יהיו פתרונות הביניים שלב מוגדר בעל לוח זמנים לסיום ולמעבר לפתרון הקבע. ניתן לפעול להרגעת המצב ברצועת עזה גם על ידי הסרת המצור והזמנה לחמאס להשתתף בעתיד בתהליך המדיני. במסגרת זו יש לפעול לקידום פתרונות מעשיים למצוקה הכלכלית והחברתית כמו גם למצוקת הדיור ברצועה. מתווה מסוג זה עשוי להקל את ההידברות בין פתח לחמאס ולאפשר התקדמות לקראת פתרון של גבולות קבע (ראו לעניין זה המלצות בתוך International Crisis Group, 2008).

9. במטרה להעצים את המהלך המדיני בין ישראל לרשות הפלסטינית ולייצב את ההסכמים שיושגו אנו מציעים לתאם בין תהליך זה לבין מתווה של ביטחון אזורי. התסריטים מלמדים כי גם חתימה על הסכם שלום אין בה משום ערובה ליציבות. ההסכם עלול להתמוטט בשל פעילותם של גורמים רדיקליים המעוניינים להגביר את השפעתם באזור, בין היתר על ידי ערעור ההסכם אם וכאשר ייחתם. אפשרות זו מחייבת היערכות פנימית במישור החברתי והיערכות מול זירות חיצוניות.

10. במישור החברתי הפנימי מן הראוי להכשיר את הציבור בישראל לקראת חיים עם ניגודים שאין להם פתרון פשוט: להתריע נגד המשך הסטטוס קוו ולהדגיש את החשיבות שבחתימת הסכם, ובה בעת להבהיר כי ההסכם עלול להתערער ומן הראוי להיערך לקראת מצב נטול הסכם.

11. ההיערכות בזירה החיצונית מחייבת את ניצול ההתקדמות בתהליך המדיני בין ישראל לרשות הפלסטינית לצורך העמקת השיח האסטרטגי האזורי. שני הדברים קשורים הדוקות זה בזה. התקדמות מדינית ביחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית עשויה לספק תמיכה רבה לטיפוח ציר מתון באזור. זאת ועוד, העמקת הקשר ושיתוף הפעולה בין המדינות המרכיבות את הציר המתון יכולה לתרום לייצוב מתווה הגבול ולשיפור היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית. למותר לציין כי העמקת הקונפליקט במזרח התיכון תוך התעצמות איראן עלולה לסכן כל התקדמות במשא ומתן המקומי בין ישראל לרשות הפלסטינית, להעצים את הכוחות הרדיקליים וכפי שמראה אחד התסריטים - אף לגרום להתמוטטות ההסכם אם וכאשר ייחתם. מבחינה זו יש לישראל עניין רב בחיזוק מעמדם של ארצות הברית

והציר המתון באזוה, ועליה לתרום את תרומתה. גיבוש הסכמים עם הרשות הפלסטינית, ולו רק הסכמי ביניים, הוא צעד חשוב בכיוון זה. ההתקדמות בשני התהליכים – הסכסוך המקומי והשיח האסטרטגי האזורי – תוכל גם לתרום להגבלת השפעתה של איראן, לתיקון היחסים עם טורקיה ולייצוב ושיפור היחסים עם מצרים וירדן. מהלכים אלה, שבמרכזם מעבר מאיבה להסכמות, יתרמו גם לשינוי תדמיתה של ישראל בזירה הבינלאומית.

## נספחים: תסריטים מפורטים

התסריטים שבנספח, המוצגים כסיפור היסטורי וכדין, מציגים באופן מפורט את ההתפתחויות האפשריות בעתיד. הסיפור והדין הם דרכים להצגת אפשרות אחת מני רבות ביחס להתפתחויות צפויות. החשיבות איננה באירועים הספציפיים המוזכרים וגם לא בשנים שבהן קרו, אלא בתהליכים המייצרים אותם. כך גם יש לקרוא את הדברים - כסיפורים ודיונים שהדבר החשוב בהם אינו האירוע הספציפי אלא התהליך העמוק יותר של הקצנה או התמתנות המתח והגורמים העומדים ביסודם של תהליכים אלה.

### תסריט 1.1. ללא גבולות: בדרך למדינה דו-לאומית

ערב טוב אדוני היושב ראש, ערב טוב עמיתי לפאנל. בהרצאתי הערב, במסגרת הסמינר "שלושים שנה לכישלון הסכמי אוסלו", אני מבקש להבהיר היכן אנו עומדים כיום מבחינת גבולות ישראל וכיצד הגענו למצב זה. כפי שכולכם יודעים, אינני איש מדע, וכל חיי עברו עליי בשירות המדינה בתפקידים שונים: מודיעין, יחסי חוץ ובשנים האחרונות עבודה כיועץ לראש הממשלה. דבריי מבוססים יותר על מעורבות ומגע עם המציאות ופחות על מחקר אקדמי.

אם היה עליי לסכם את התקופה שחלפה מאז 1993 עד 2023, הייתי אומר כי אנו בדרך למדינה דו-לאומית חסרת גבולות מוכרים. יש לנו גבול ביטחון על הירדן, וסימון של גבול הגנה פנימי בדמות גדר הפרדה שבעצם אף פעם לא הושלמה, התבלתה במשך הזמן וכיום חוצים אותה משני הצדדים בקלות. אבל לדעתי החשוב הוא מה שקרה בין שני הקווים. ומה שקרה הוא בפשטות היוצרות תשתית איתנה לקיומה של מדינה דו-לאומית, ישראלית-פלסטינית. טיבה של המדינה החדשה טרם הובהר. האם תהיה זו פדרציה, קונפדרציה או אוטונומיה פלסטינית בתוך ישראל - על כך מתנהל בימים אלה ויכוח ער בשני הצדדים. דבר אחד ברור: לגבולות '67 או למשהו דומה להם יהיה קשה מאוד לחזור, והדבר ברור כיום ליותר ויותר אנשים בשני הצדדים.

כיצד זה קרה? אינני רוצה להיכנס לפורטים, אשאיר משימה חשובה זאת להיסטוריונים. במקום זאת, אני מבקש להתמקד בשחקנים הראשיים ובמערכת היחסים ביניהם. לאורך שלושים שנה ניתן להבחין בבירור כי שתי הממשלות, הישראלית והפלסטינית, לא רצו ברוב הזמן להגיע להסכם, ואילו בתקופות הקצרות שבהן היו מעוניינות להגיע להסכם, לא יכלו לממשו בשל התנגדותם של גורמים קיצוניים בשני הצדדים. בוועידות השונות שכונסו הצהירו שתי הממשלות על כוונתן להגיע להסכם ראוי ומכובד, אולם הייתה זו אחיזת עיניים

שנועדה לגרוף נקודות בדעת הקהל העולמית. מעבר לרטוריקה לא היו שתי הממשלות מוכנות לשלם את המחיר הכרוך בהסכם, וזאת מתוך חששות מפני סיכונים פנימיים וחיצוניים. ישראל חששה מהסיכונים הפנימיים הכרוכים בנסיגה ובפינוי יישובים מתוך מחשבה כי הדבר יסכן את ביטחונה ויצית מלחמת אזרחים עם המתנחלים. ישראל גם חששה מסיכונים חיצוניים הנובעים מחדירת גורמים עוינים לשטחי הרשות ואיום ארטילרי משטחי הרשות שיופנה אל מרכזי האוכלוסייה בישראל. הפלסטינים לא היו מוכנים לוותר בנושאי ליבה כמו זכות השיבה ופשרה בירושלים בשל החשש מאובדן לגיטימציה ועמו אובדן שלטון. התוצאה הייתה שפה כפולה, שבה שני הצדדים "גוזרים קופונים" לטווח קצר, אבל מדשדשים במקום מבחינת הטווח הארוך. נראה כי שני הצדדים לא היו מוכנים לקחת סיכונים הכרוכים בהסכם ובנסיגה. האיזמים קיבלו אצל שניהם משקל כבד יותר מאשר הסיכויים.

היו בכל אופן כמה נקודות שבהן דומה היה כי ניתן להגיע לפריצת דרך, אך למרבה הצער כולן הוחמצו. הייתי רוצה להתעכב על שלוש ההזדמנויות העיקריות שהוחמצו.

הזדמנות ראשונה להתקדם לקראת הסכם נקרתה עם עלייתו של ברק אובמה לכס הנשיאות. לרגע דומה היה כי רוח חדשה הגיעה לאזור. המדינאות החדשה שהפגין הנשיא האמריקני, התמיכה האירופית במדיניותו כלפי המזרח התיכון והתגבשותו של ציר ערבי מתון שהתלכד סביב יוזמת השלום הערבית נראו מבשרי טובות. ואכן, סדרת המפגשים בין ראש ממשלת ישראל לבין ראשי הרשות הפלסטינית בשנים 2010-2011 אותתה על התקדמות לקראת הסכם. לרגע דומה היה כי הדברים עומדים להשתנות. מה שטרף את הקלפים הייתה התחדשותה של המלחמה הקרה באזור. רוסיה, בהנהגת פוטין, שבה ותבעה את מקומה כשחקן ראשי במזרח התיכון. הציר הסורי-איראני, ההתגרענות של איראן והתחזקות התנועה האסלאמית במצרים סיפקו לרוסיה את הבסיסים הדרושים לשיקום מעמדה האסטרטגי באזור. יחד עם איראן וסוריה פעלה רוסיה בתמיכה של סין להצרת צעדיה של ארצות הברית במזרח התיכון ולהגבלת המחנה המתון שכוננה. כפי שכולכם זוכרים, שורה של פיגועים המוניים, שניזומו במהלך שנת 2011 על ידי החיזבאללה, גדודי חללי אל-אקצא והג'יהאד האסלאמי בעידודן של איראן וסוריה, פיגועים שבהם נהרגו עשרות ישראלים בירושלים ובשני מרכזים קהילתיים בניו יורק, טרפו את הקלפים. אמנם פיגועי הטרור התבצעו ביוזמת איראן, אך הדבר לא היה יכול להתבצע ללא עידוד רוסים מאחורי הקלעים. במוקד מעיינייה של רוסיה עמדו שדות הנפט במפרץ, במיוחד בתקופה שבה האמיר מחירו של נזל זה לשיאים חסרי תקדים. על רקע זה התחזקה בישראל ההתנגדות להסכם, במיוחד לאור העובדה כי חלק מהטרוריסטים היו פלסטינים ששירתו בכוחות הביטחון של הרשות הפלסטינית. יש לזכור כי דעת הקהל

בישראל תמכה בעיקרון של שתי מדינות לשני עמים, אך בה בעת סברה כי לא ניתן לתת אמון בצד השני. מעשי הטרור העמיקו את החשדנות ואת הדיסוננס הקוגניטיבי (שפירושו החזקה בו-זמנית בשתי אמונות סותרות). החשש של המנהיגות מלקיחת סיכונים, הדיסוננס הקוגניטיבי בדעת הקהל, התחדשות היריבות הבין-מעצמתית ופעילותם המתמדת של משביתים שלום, כל אלה גרמו לקיפאון ולחוסר תזוזה.

כישלון השיחות יצר את הרקע להזדמנות השנייה. בשלהי שנת 2012 הציע **חמאס** בתיווך אירופי הודנה (שביתת נשק) בלתי מוגבלת בזמן תוך התחייבות מצד ישראל לנסיגה לגבולות '67. קבלת הצעה זו הייתה מאפשרת יציאה ישראלית משטחים תוך חזרה לגבולות שיבטיחו רוב יהודי. אולם הגישה הפרגמטית של חמאס נדחתה על ידי מתווי המדיניות בירושלים בטענה כי אין מדובר אלא במעשה הונאה חסר סיכוי, וכי הגבולות החדשים יצרו איום מהותי על ישראל מצד תנועה פונדמנטליסטית שחזקה את מעמדה. **דעת הקהל הישראלית ודעת הקהל הפלסטינית** בגדה המערבית הסתייגו מכל הכרה בחמאס. הפלסטינים בגדה חששו מהסכם שיחזק את שלטון החמאס ויעביר אותו בסופו של דבר מרצועת עזה לגדה המערבית. הישראלים הסתייגו מכל הכרה בתנועה שחרתה על דגלה שלושה לאוויים: לא לאוסלו, לא לישראל ולא להפסקת הטרור. לדעתי, אי-קבלת הצעתו של חמאס הייתה משום החמצה רבתי, כי בנקודה זו הגיעו הכוחות הפרגמטיים בחמאס לעמדת כוח שאפשרה להם להשליט את דעתם על הזרמים המיליטנטיים בחברה הפלסטינית, להשתלט על הגדה ואף לעמוד מול ההתססה האיראנית. דחייתה של הזדמנות זו החלישה כוחות אלה וגרמה להעברת מוסרות ההנהגה לידי הזרמים הקיצוניים יותר, זרמים שטענו כי הדרך היחידה שישראל מבינה היא דרך ההתנגדות והמאבק.

הזדמנות שלישית נקרתה בשנת 2013, כאשר בעקבות ההקצנה בדעת הקהל הישראלית עלה אל כס ראש הממשלה מר [...], מתנחל מתקוע. מיד עם כניסתו לתפקיד הכריז ראש הממשלה, שנבחר בתמיכה גורפת של הימין, כי בדעתו להגיע להסכם ולפנות את ההתנחלויות. כזכור, הניסיון לפנות שתי התנחלויות הסתיים בחמישה הרוגים ובעשרות פצועים. בעקבות זאת נפתח מסע הכפשה ואיומים נגד ראש הממשלה. יש הסבורים כי מסע זה הוא האחראי לפגיעה הקשה בבריאותו. לזכותו ייאמר כי לא נסוג מעמדתו, ואין לי כל ספק כי לו שרד את התקף הלב היה מצליח, בדומה לאריאל שרון בשעתו, לפנות את ההתנחלויות ואולי אף להגיע להסכם בגבולות '67 עם תיקונים. מותו הותיר חלל ריק, שלא התמלא עד היום. יהי זכרו ברוך.

כישלון השיחות עם הפלסטינים, דחיית הצעתו של החמאס ואי-יכולתה של ישראל לפנות התנחלויות הביאו להידרדרות במצב. בהנהגת הזרמים



הקיצוניים בחמאס התחדשו פעולות הטרור: אזרחים ישראלים נפגעו בבתי קפה ובאוטובוסים, ותביעות לנקמה עלו מכל עבר. ישראל פעלה כידוע בעוצמה רבה נגד שלטון החמאס בעזה. דעת הקהל העולמית, שבתחילה הביעה חרדה וזעם לנוכח מתקפת הטרור, שינתה תוך זמן קצר את טעמה והחלה לתקוף ולבקר את ישראל על פעילותה כנגד החמאס ברצועת עזה. חמאס זכה לפופולריות רבה ברחוב הפלסטיני, והממשלה בגדה המערבית מצאה את עצמה מאוימת. על רקע זה התהדק בשנים 2014 ואילך שיתוף הפעולה בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית בגדה המערבית. במסגרת שיתוף הפעולה הוסרו מחסומים, ניתנו היתרי עבודה רבים לעובדים פלסטינים המתגוררים בגדה, הוגדרו כבישים רבים כדו-לאומיים והתחזק התיאום בתחום מערכות התשתית, הביוב והמים.

ההתפתחות המרתקת הייתה בירושלים. בשנת 2018 הוקמה בעיר, לראשונה מאז שנת 1967, רשימה פלסטינית שהתמודדה בבחירות וקיבלה שבעה מתוך 31 המושבים במועצת העיר. ראש העירייה היהודי, שרשימתו זכתה בשמונה מושבים במועצה, הזמין את הרשימה הפלסטינית להצטרף אליו לקואליציה כמשקל נגד לחרדים האשכנזים והספרדים. רבים בירושלים מקרב החילונים סברו כי מצב זה של שיתוף פעולה בינלאומי עדיף על פני שליטה חרדית בעיר. בעיר עצמה התחוללו תמורות מרחיקות לכת בתחום הגיאוגרפיה של המגורים, וכיום ניתן למצוא ריכוזים גדולים של אוכלוסייה פלסטינית לא רק בצפון העיר, בשכונות כמו נווה יעקב, פסגת זאב והגבעה הצרפתית, אלא גם בשכונות ערביות ותיקות כמו בקעה, טלביה וקטמון. בבחירות השנה, 2023, זכתה הרשימה הפלסטינית לעשרה מושבים, ויש החוזים כי ראש העיר הבא יהיה פלסטיני.

האיום של חמאס על הרשות הפלסטינית, לצד היווצרות המודל הירושלמי של עיר דו-לאומית מוצלחת, שכנעו רבים בציבוריות הישראלית והפלסטינית כי אין כל רע במדינה דו-לאומית המבוססת על ברית בין כוחות מודרניים. מדינה זו, כך טוענות האליטות ברשות הפלסטינית ובישראל, היא בעצם הערובה היחידה למניעת השתלטותם של כוחות פונדמנטליסטיים משני הצדדים – חרדים ואסלאמיסטים – על מוסדות השלטון. עיון בעיתונות של השבועות האחרונים, ובמיוחד במאמרו מאיר העיניים, אם כי המתלהם מעט, של שבט אריות בעיתון "הארץ", מלמד כי בקרב חלקים גדולים בדעת הקהל, במיוחד המשכילים והמבוססים, חלה תפנית דרמטית מתפיסה לאומית לתפיסה קוסמופוליטית.

ועם זאת, הדברים עדיין שבריריים מאוד. בשני הצדדים עדיין קיימים, כיום בשנת 2023, מחנות לאומיים ופונדמנטליסטיים המבקרים את ההתפתחויות האחרונות. הסקרים האחרונים מורים על שוויון בכוחם של שני המחנות – הקוסמופוליטיים והלאומיים. רק העתיד יראה אם הגבולות הפתוחים שכונו

בין הרשות הפלסטינית לישראל והמגמה להגברת שיתוף פעולה חוצה הגבולות תימשך, או שמא תיבלם ונחזור פעם נוספת למשבצת הפתיחה.

אסיים את הרצאתי בדברי קהלת שאמר: "הבל הבלים אמר קהלת הבל הבלים הכל הבל [...] דור הולך ודור בא והארץ לעולם עומדת. וזרח השמש ובא השמש ואל מקומו שואף זורח הוא שם. הלך אל דרום וסובב אל צפון סובב הולך הרוח ועל סביבותיו שב הרוח [...] ומה שנעשה הוא שיעשה ואין כל חדש תחת השמש" (קהלת א: ב, ג-ו, י). עיצוב הגבולות בין ישראל לרשות הפלסטינית מלמד כי אכן אין חדש תחת השמש. אבל, וכאן ההפתעה הגדולה, כאשר שום דבר אינו מתחדש, אנו מוצאים עצמנו בסופו של דבר במתווה גיאופוליטי חדש. ביסודו של דבר איבדנו את האפשרות לשמור על ישראל כמדינת לאום יהודית, ובמקומה צץ מול עינינו מרחב דו-לאומי העלול להפוך למדינה דו-לאומית. יש הרואים בכך התפתחות חיובית, יש הסבורים ההפך. אני כנראה אדם לא-מודרני, ומתגעגע לארץ ישראל הישנה והטובה.

תודה על ההקשבה.

## תסריט 1.2. ללא גבולות: באין פתרון

### מתי עשוי להתפתח תסריט "באין פתרון"?

תסריט "באין פתרון" עשוי להתפתח אם ייכשל המהלך המדיני שהשיקה ארצות הברית בשנת 2010. לדרך שבה יוצג כישלון זה על ידי ארצות הברית ועל ידי הצדדים תהיה השפעה ניכרת על ההתפתחויות העתידיות. על רקע זה מן הראוי לבחון את דרכי הפעולה האפשריות של הפלסטינים, של ישראל ושל ארצות הברית, שושבינת היוזמה שקרסה. האות המוחשי להתמוטטות התהליך יהיה קץ הממשל של אחד הצדדים למשא ומתן. סופה של ממשלת ישראל או סופה של הרשות הפלסטינית ישמשו עדות חותכת לכישלון התהליך. סופה של ממשלת ישראל כממשל תקין או קץ "ממלכת ישראל" אינם נראים ריאליים. בטווח ההערכה הנהוג בשיח המדעי והבינלאומי נפילת הממשלה בישראל, אם תתרחש, יכולה להצטמצם בשידוד מערכות פנימי בלבד. לעומת זאת נפילת הממשל של הרשות הפלסטינית היא אפשרות ריאלית ותביא בסבירות גבוהה לקץ הרשות.

### מה יקרה לרשות הפלסטינית בתסריט של "אין פתרון"?

נפילת הממשל של הרשות הפלסטינית. השתלשלות כזאת יכולה להתרחש ממספר סיבות או מצירוף אחדות מהן:

1. ירידתו של הנשיא עבאס מבמת ההיסטוריה בדרך הטבע. יורש מקובל – אין.
2. התפטרות הנשיא עבאס והיעדר מחליף מקובל או מוסכם על הציבור.

### הפלסטיני.

3. העמקת הפילוג הפנימי בקרב הפלסטינים וחוסר היכולת של הנשיא עבאס לקיים הליך סדור ואוטנטי של אישור הסדר זה או אחר שעליו חתם.
4. ייאוש של דמויות מפתח, כמו סלאם פיאד, מהמצב שיייווצר בעקבות חלק מההתרחשויות המפורטות לעיל ויציאתן של דמויות כאלה מהזירה.

**התפוררות הרשות הפלסטינית.** הרשות הפלסטינית במתכונתה הנוכחית – זו המושלת באורח חלקי על חלקים בגדה המערבית – קשרה את עתידה ואת גורלה בתהליך המדיני. אם תהליך זה לא יצמיח תוצאה של מדינה פלסטינית, תיעלם סיבת קיומה. עם קץ התהליך היא תתקשה להתקיים מעבר לטווח המידי. כישלון התהליך המדיני יעורר תסיסות פנימיות משמעותיות הן בישראל והן במחנה הפלסטיני. הסיכון לשרידות מערכת השלטון של ישראל נמוך, יהיה עומקן של המחלוקות אשר יהיה. הסיכון לשרידותנו של מערך השלטון של הרשות הפלסטינית גבוה. תרחיש של "אין פתרון" יגרום להתמוטטות של הרשות הפלסטינית או יחיש אותה, וזאת בסבירות בינונית עד גבוהה.

הרשות הפלסטינית תתקשה מאוד לשרוד לאחר כישלון היוזמה האמריקנית הנוכחית. במקרה הטוב, תעלה לשלטון זמני קבוצת מנהיגים מהרמה השנייה ברשות, והיא תתפקד כהנהגה קולקטיבית עד שיתאפשר הליך של בחירות בגדה המערבית או בשני חלקי הרשות – הגדה ורצועת עזה. מרותם של יחיד או קבוצה תהיה חלקית וזמנית, ויכולתם לממש שלטון בגדה המערבית תהיה נתונה לתנודות חריפות. עתיד הכוח שאומן על ידי המשלחת האמריקנית הסרה למרותה של הרשות והידועה בכינוי "כוח דייטון", על שם הגנרל האמריקני דייטון שעמד בראש צוות המשימה שהקים והדריך את יחידות הביטחון והשיטור המיוחדות של הרשות הפלסטינית, יהיה לוט בערפל. אל מי יפנה כ"דרג מדיני"? האם יצליח לשמור על כושרו המבצעי ועל לכידותו? ובמיוחד, האם ימשיך לראות את משימתו העיקרית בשמירת הסדר ובמניעת טרור?

לצד התוצאות המבצעיות בשטח בתחום הביטחוני, ספק אם הרשות המתפוררת תצליח לקיים תנאי חיים אזרחיים סבירים, החל בשירותי אספקה מסודרים לאוכלוסייה וכלה בכל יתר הרכיבים של שלטון אזרחי – חינוך, רפואה, חיי מסחר, חקלאות וכיוצא בזה.

**עליית כוחם של חמאס והציר הרדיקלי.** התממשותם של תסריטי ביניים כאלה ואחרים, שיעלו במצב המתאפיין בכאוס בדרגות שונות, עלולה לעודד את החמאס לנסות ולהשלים את שליטתו על רצועת עזה בניסיון ליטול את השלטון בגדה. לשם כך יסתייע בגורמים שונים באזור התומכים בו – סוריה, איראן, חיזבאללה ועוד. הצלחתו תהיה תולדה של יכולת ההתנגדות של האוכלוסייה

המקומית, של מהלכיה של ישראל ובמידה פחותה גם של צעדי מנע שאותם תנקוט ארצות הברית. הקו המדיני התחתון של המצב שייחוצר הוא היעדר פרטנר חלופי בצד הפלסטיני שיהיה בעל יכולת וסמכות להידברות עם ישראל או עם העולם, וזאת לתקופה לא קצרה, שתמדד בשנים ולא בחודשים.

### מה יקרה לישראל בתסריט של "אין פתרון"?

השעיית התהליך המדיני שאותו מובילה ארצות הברית תציב בפני ישראל שורה של מבחנים ודילמות, חלקם בטווח המיידי וחלקם לטווח ארוך יותר.

**הממד הביטחוני.** על פי ההתפתחויות ברשות הפלסטינית תידרש ישראל להשקיע אמצעים ומאמצים מיידיים בהגנה על 300 אלף אזרחיה בגדה המערבית ובמניעת גלישתו של הטרור אל תוך שטחי ישראל שבתוך הקו הירוק. בהתאם להתפתחות תהליכי הקריסה של הרשות שתוארו לעיל עלולה ישראל להידרש להקצאת כוחות צבא ותשומות אזרחיות לטיפול באוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית. מהלכים אלה, כולם או חלקם, עלולים לחייב גיוס מילואים ניכר, הפסקות אימונים והסטת תשומת הלב ממשימות אחרות של מערכת הביטחון. ההשקעה המסיבית הצפויה בביטחון שוטף (הבט"ש) תפגע באימונים ובמוכנות צה"ל להתמודדות עם אימים אסטרטגיים אזוריים (ראו לדוגמה את השפעת ההשקעה הגדולה של צה"ל באימונים ובביצוע ההינתקות מעזה על מוכנותו למלחמת לבנון השנייה). זאת ועוד. מצבים נזילים העלולים להתפתח בטווחי זמן של ימים, כולל אירועי טרור בעוצמות שונות, יצריכו דיונים תכופים ברמות המדיניות הגבוהות. מדובר בעיקר בהחלטות שיצטרכו לאזן בין הצורך ליצור מסה של הרתעה מול מציאות פלסטינית הנשלטת בחלקה בלבד לבין השאיפה למנוע גלישה למערכה כוללת, שסופה האפשרי השתלטות מחדש על כלל השטח של הגדה המערבית ובהתאם להתפתחויות גם עזה. ככל שישאל תירתע ממהלך מדיני גורף בהסכמת ארצות הברית, היא עלולה להסתכן בתבוסה אסטרטגית מול אויב בלתי מאורגן ו/או בגינני בינלאומי גורף שבמרכזו לחץ מסיבי להביא לנסיגת ישראל מהשטח שעליו השתלטה.

**במישור הכלכלי.** ההתפתחויות האפשריות שהוזכרו, העלולות להתגשם כולן או מקצתן, יכבידו הכבדה רבה על כלכלת המדינה, יפגעו ברמת החיים והתעסוקה, יזיקו לסחר הבינלאומי של ישראל ויאיימו על המוניטין הבינלאומי של משק הכספים וההשקעות שלה.

**במישור הפנימי- הפוליטי.** האפקט המצרפי של ההתפתחויות הללו יאיים קרוב לוודאי על הלכידות החברתית והפוליטית של הציבור ויעורר אפשרויות של משברי אמון בין הציבור לבין נבחריו. ככל שתצטייר תמונה של עם במצור, כן יעצימו הלחצים הפנימיים לשינויים. להסלמה אפשרית של הקיטוב הפנימי

עשויות להיות השלכות רבות ובלתי נצפות מראש.

### מה יקרה לארצות הברית בעקבות תסריט של "אין פתרון"?

שינוי היעד המדיני על ידי ארצות הברית. מירב הסיכויים כי ארצות הברית תשאף להימנע מהכרזה פורמלית שתקבע כי המהלך שיזמה הגיע לקצו ללא תוצאה, וזאת הן בשל הנזק שתספוג למעמדה האזורי והבינלאומי והן משיקולי מדיניות פנים-אמריקנית בדמות פגיעה במעמד הממשל האמריקני. בתוך ארצות הברית ישאף הנשיא לבנות "מתכונת המשך" למשא ומתן. על פי תסריט זה, התמוטטות התהליך תהיה הדרגתית ובמהלכה ייתכנו יוזמות שונות שמטרתן להאט או לעצור הידרדרות ולמנוע קריסה מוחלטת של המהלך המקורי.

בין האפשרויות שהממשל האמריקני עשוי לבחור בהן יהיה שינוי מהותי בהגדרת יעדיו של התהליך המדיני. אם יווכח הממשל כי השגת הסכמה מלאה על פתרון קבע אינה בהישג יד או שיישום הסכם, גם אם ייחתם, אינו בר ביצוע, הוא עשוי ליזום או לעודד הסדר ביניים ארוך טווח כמוצא עדיף על קריסה טוטלית של היוזמה הנוכחית (ראו תסריט "גבולות ביניים"). ממשל אובמה הפגין יצירתיות וגמישות בלתי צפויות הן באפגניסטאן והן בעיראק בהידרשו להתמודד עם התפתחויות שאיימו להביא את ארצות הברית ל"תבוסה" בשתי זירות אלה. בשתייהן צמצם הממשל את היעד, או החליף אותו, ובלבד שלא להגיע ל"סוף הדרך" - לתבוסה. אפשר להעריך כי הממשל ישאף שלא להאשים פומבית צד אחד בכישלון הסופי או הזמני, שכן צעד כזה עלול להשמיט מתחתיו את הקרקע ולהקשות עליו להמשיך ולשלוט במצבים שייווצרו. הוא יהיה זקוק תמיד לשיעור בסיסי של אמון ורצון טוב של שני הצדדים.

התערבות בינלאומית בשטחי הרשות ולחץ על ישראל. גם אם הממשל האמריקני ייזהר מלהאשים את ישראל בלבד בכישלון, הוא יראה אותה כנושאת באחריות גדולה יותר למצב שנוצר, שכן המשבר שייווצר - יהיה אופיו אשר יהיה - יפגע בטווח המידי הן בפלסטינים והן ביוקרתה של ארצות הברית. ארצות הברית תפעל במהירות לייצב את המצב באזורים הפלסטיניים, ובמקרה קיצון כגון התפרצות מעשי איבה ואנדרלמוסיה אזרחית, אף תשקול כינון משטר של נאמנות בינלאומית בשטחים אלה, בין אם בניהולה הבלעדי ובין אם בקואליציה עם מדינות נוספות. חלופה אחרת שתבחן תהיה הפעלת לחץ מרבי על ישראל לפנות, ללא הסכם, את השטחים המיועדים למדינה הפלסטינית.

ייתכן מצב בו ארצות הברית היא שתנהל את המשא ומתן עם ישראל ואף תזמין קבוצה של מדינות ערביות לנהל את השטח באופן זמני. אם תיכשל ארצות הברית במאמציה אלה, היא עלולה להכריז על פסק זמן להערכה מחדש של המצב. במקרה כזה היא תותיר את השטח "מדמם" מבחינה מדינית וביטחונית,

תוך נקיטת צעדים לצמצום הנוכחות הביטחונית הבלעדית שלה – צוות הסיוע ההדרכתי והביטחוני הפועל ברשות בשנים האחרונות.

הפניית אצבע מאשימה לעבר ישראל. ארצות הברית לא תפגע ביתרון הצבאי האיכותי של ישראל משיקולים אסטרטגיים שלה. ואולם, במישור המדיני היא תבצע התאמות במדיניותה השוטפת בנושאים מדיניים, ותמיכתה בישראל כפי שהייתה מוכרת טרם כישלון המשא ומתן תהיה סלקטיבית ותידון על בסיס "כל מקרה לגופו". צמצום מעורבותה של ארצות הברית בסכסוך יאפשר, מטבע הדברים, את כניסתם של גורמים אחרים – רוסיה, מדינות אירופה ואחרות. בכל מקרה יחייב מצב דברים זה השקעות ניכרות נוספות של ארצות הברית לצורך שימור מעמדה והאינטרסים שלה בארצות ערב, תוך שימת דגש במצרים הפוסט-מובראקית, בערב הסעודית ובמפרציות.

### סיכום

תסריט של "אין פתרון" נראה ריאלי מאוד מבחינה פוליטית ועניינית. הסיבות לכך הם הפערים בין הצדדים, הן במישור האידיאולוגי והן במישור האסטרטגי, ויכולתן של שתי הרמות המדיניות העליונות לא רק לחתום על הסדר אלא גם לאוכפו. מנגד, מחיר ה"אין פתרון" עלול להתברר כקשה מנשוא לשני הצדדים, כל צד ומחירי הכישלון שלו. חתימת הסכם שלום שאינו ניתן לאכיפה על ידי שני הצדדים כמוהו כ"אין פתרון", ותוצאות מצב כזה יהיו חמורות מכול. היעדר יכולת אכיפה של הסכם חתום עלולה לסתום את הגולל על כל הסדר למשך תקופה ארוכה. במישור הציבורי, הישראלי והפלסטיני גם יחד, תגבר ההכרה כי "לנצח תאכל חרב". באופן פרדוקסלי, חלופת ה"אין פתרון" נראית לכאורה הריאלית ביותר במציאות של שנת 2010, אך בשל המחיר הכבד שכל צד ישלם עליה היא עשויה להיתפס כפחות קבילה מכול. לאור זאת יידרשו הצדדים לחפש את נקודת האיזון שבין "אין פתרון" לבין הסדר הקבע שאינו ניתן לאכיפה. שעתה של חלופה זו עשויה להגיע כאשר גם ארצות הברית תיווכח שלא תוכל להוליך את שני הצדדים לחתימה על הסדר קבע עם ערובות סבירות למימוש. נשיא ארצות הברית קורא כיום לכל אחד מהצדדים לקבל החלטות קשות ולהגיע לקו הסיום ללא כל תאוותו בידו. זו תהיה השעה שבה יידרש הנשיא לנהוג על פי אותה דרך שהוא ממליץ עליה לצדדים. הישג זה – מציאת נקודת איזון בין "אין פתרון" לבין הסדר קבע – יציב אותו במקום ייחודי בהשוואה לקודמיו, וחשוב מזאת – יביא רגיעה לשני העמים שיחלקו את חבל הארץ שעליו לחמו, רגיעה זמנית העשויה להימשך שנות דור.

## תסריט 2. גבולות ביניים

### מתי עשוי להתפתח תסריט גבולות הביניים?

התסריט של גבולות ביניים – הסדר ביניים ארוך טווח - עשוי להתפתח בשני מקרים: עם חתימה על הסדר קבע שלא יהיה ניתן ליישמו בשל התנאים בשטח או עם הגעת התהליך המדיני למבוי סתום. במקרה זה עשויים כל השחקנים - ישראל, הרשות הפלסטינית, ארצות הברית והקהילה הבינלאומית - להעדיף כל חלופה השונה מחלופת "אין פתרון". קיימות שתי חלופות בסיסיות כאלה:

1. פתרון כפוי. חוסר-יכולת להגיע להסכם מחייב של פתרון קבע או ליישמו לאחר חתימתו יגרור ניסיון לכפות הסדר על הצדדים. אימוץ מדיניות של הסדר כפוי מצד הקהילה הבינלאומית יחייב השקעות גדולות מאוד בתשומות כלכליות ובהקצאת גורמי אכיפה בדמות יחידות צבא ושיטור וכיוצא בזה. חלופה זו אינה אטרקטיבית בשל העלויות הגבוהות שהיא דורשת וכן משום שפתרון כזה מצביע על כישלון מדיני של הקהילה הבינלאומית ושל ארצות הברית. יתר על כן, סיכויי שרידותו של הסכם כזה נמוכים.
2. הסכם ביניים המושתת על התקדמות בשלבים. על פי תסריט זה יועתק המאמץ המדיני מהשגת הסכם קבע אל השגת הסכם ביניים כשלב חיוני בדרך להסכם קבע. זה תסריט של "הסכם ביניים" או תסריט "שלב ביניים" על ציר התנועה להסדר קבע. הוא מבוסס על הכרה מצד ישראל, הרשות הפלסטינית והקהילה הבינלאומית כי בתנאים הנוכחיים ההסדר האפשרי והרצוי הוא הסדר ביניים חלקי. מצב זה עדיף על פני כניסה למצב ממושך של "אין פתרון".

### החסמים בפני הסדר מדיני

עיקר הצורך במנגנון ההסדר הזמני יהיה נעוץ בחוסר יכולתם של הצדדים – של שני העמים - לדלג בקפיצה נחשונית אחת ממצב היחסים העכשווי לשלום מלא ויציב בתוך פרק זמן קצר ביותר. מספר חסמים מונעים דילוג כזה למצב של שלום מלא:

1. הציבור הרחב משני הצדדים אינו מוכן לכך, וניסיון לבצע מהלך דרמטי כזה עלול להסתיים בהתרסקות, לפחות בצד הפלסטיני.
2. הצד הפלסטיני מפולג בתוכו ומובל על ידי מנהיגות חלשה באופן יחסי, הנשענת על ישראל ועל הקהילה הבינלאומית לשם עצם קיומה.
3. משני עברי הגדר קיימים גופים חזקים ומאורגנים היטב הפועלים כחסמים רציניים ואמינים. משקלם היחסי גדול בהרבה מחלקם היחסי בתוך עמיהם, והתעלמות גמורה מהם מצד המנהיגים המדיניים משני הצדדים עלולה לחזק ולחשל אותם גם במצב שבו ייחתמו הסדרי קבע ובמיוחד במצב של "אין פתרון".

4. לכל אחד משני הצדדים לסכסוך יש קושי משמעותי ליישם הסכם קבע. לישראל קושי ניכר בהעתקת מאות אלפי מתיישבים ביהודה ושומרון ממקומות מגוריהם אל תוך גבולות הקבע העתידיים של ישראל; לרשות הפלסטינית קושי רב בהחזרת את רצועת עזה לשליטתה. על פי החזוי בשנת 2010 יארך תהליך הסדרתם של שני רכיבים מרכזיים אלה מספר שנים במקרה הטוב.
5. נוסף על כל האמור לעיל, מה שמונע התקדמות לפתרון מדיני והסכם שלום ומחייב הסדר זמני הוא אופיו הייחודי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני לעומת יתר סכסוכיה של ישראל עם העולם הסובב אותה. ההגיון של הסדר זמני או רצף של הסדרים זמניים המתבצעים בפרקי זמן שונים ולאורך שני דורות לפחות נובע מכך שהסכסוך הישראלי-פלסטיני שונה במהותו מהסכסוכים שבין ישראל לבין שכנותיה הערביות. בסופו של יום, אף אחת משכנותיה הערביות של ישראל לא שאפה להשתלט דרך קבע על חלקים מארץ ישראל המנדטורית. גם מצרים, שהחזיקה ברצועת עזה לפרק זמן, וגם הממלכה ההאשמית של ירדן, ששלטה בגדה המערבית, לא ראו באמת בחבלי ארץ אלה חלקים אינטגרליים של מדינותיהם. לקראת סבבי המשא ומתן שבין ישראל לשכנותיה הפך היסוד הטריטוריאלי של סכסוכיהם עמה לדומיננטי ומכריע. סיני, חלקי ירדן שסופחו בפועל לישראל בשטחים שמדרום לים המלח ובעתיד גם רמת הגולן, הם שהיו ועודם ההיבט הדומיננטי בסכסוך. ברגע שההיבט הקרקעי בא על פתרונו, נפתחו הדרכים שהובילו לחוזי שלום. אלה היו סכסוכים בין מדינות קיימות, והאינטרסים הלאומיים של המדינות הכתיבו הסדרים בפועל – הסדרים נפרדים של כל מדינה ללא קשר לתמיכתה בשאיפות העם הפלסטיני. כך היה וכך גם יהיה. לעומת זאת, הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא סכסוך שאינו יכול להיפתר בעיקרו רק על בסיס פתרון קרקעי. זה סכסוך בין שני עמים על אותו חבל ארץ, סכסוך בין שני לאומים המתקשים מאוד להגיע לפשרות שיחייבו ויתורים מפליגים על חלומותיהם הלאומיים לשליטה בלעדית על כל השטחים שבמחלוקת. זה סכסוך רווי התנגשות בין-דתית – אלה טוענים כי כל גרגר קרקע הנו קרקע ערבית קדושה שלאיש אין זכות לוותר עליה, ואלה טוענים לקדושת הארץ על פי צו היושב במרומים. תהליך יישומו של ההסכם בין ישראל למצרים הצריך מספר שנים, והסדר ישראלי-סורי חזוי נתפס אף הוא כמחייב שלבי ביניים. לפיכך, קל וחומר שיישומו של הסדר קבע בין ישראל לבין הפלסטינים, הסדר המתאפיין ביתר עומק, ביתר חומרה ומכאן גם ביתר קושי, יכתוב תהליך ביצוע ארוך הרבה יותר.



### הצורך בגמישות המתאפשרת על ידי הסדרי ביניים

הסדר קבע שיקבל מעמד של "הסכם מדף" עשוי בנסיבות אלה לעטות אופי של הסדר ערטיילאי שלא ניתן ליישמו למשך תקופה ארוכה, והוא עלול להפוך זרז להידרדרות מהירה למצב של "אין פתרון", שמאפייניו מפורטים בפרק נפרד. הסדר קבע שיישומו יתפרס על פני תקופה של שנים – חמש, עשר, עשרים או אף יותר – משמעותו כי יקפל בתוכו רצף של הסדרי ביניים תחומים בזמן ומותנים מן הסתם בהתפתחות תנאים שיאפשרו-יצדיקו מעבר משלב לשלב. ולו מטעמים אלה בלבד יש ערך למתן תשומת לב מיוחדת להסדר (או הסדרי) ביניים. פתרונות הביניים הם אפוא רכיבים חיוניים ליישומו של הסדר הקבע ומשמשים מוצא מועדף במקרה של כישלון המאמץ להגיע לאותו הסדר קבע.

הניסיון מלמד שלקברניטים מדיניים יש קושי אינהרנטי לבצע הסכמים שנכרתו ונחתמו על ידי קודמיהם ככתבם וכלשונם וכרוחם. התייחסותו של ראש הממשלה בנימין נתניהו להסכם אוסלו, שנחתם על ידי ממשל קודם לו, היא דוגמה לכך. מאחר שביצוע ההסכמים יתפרס קרוב לוודאי על פני תקופות שבמהלכן יתרחשו חילופי אישים ושלטון משני עברי המתרס, הרי שעולים לא רק ההגיון אלא גם הצורך החיוני בהסכם רב שלבי שיביא שינויים אלה בחשבון. הסכם קשוח וסגור שתיעדר ממנו הגמישות האמורה לתת מענה לשינויי נתונים משני הצדדים עלול להתברר ככותונת מדינית לוחצת שתגרום לפרימת ההסכם כולו. יש מי שיחשוב כי דווקא בשל כך יש לנסח הסכם שקשיחותו תמנע את התחמקותו של מי מהצדדים מלבצעו. זוהי תפיסה שבתיאוריה בלבד. אם צד כלשהו יעריך בעתיד כי שינוי נסיבות קיצוני מחייב שלא להמשיך ולבצע הסכם שנחתם לפני דור, שום חתימה על קלף לא תעצור בו מלפעול על פי אינטרס עליון שלו.

### מאפייני ההסדר הזמני

מרכיבי ההסדר הזמני צריכים להיות נתונים ליישום בתוך פרק זמן קצר יחסית. הוא צריך לענות על הצרכים הדחופים, המדיניים והמעשיים של כל צד ולהיות מנוסח במונחים שלא יכבלו את תקופת תחולתו. היבט אחרון זה דרוש כדי שראשית יישומו לא תיתפס כתחילתה של ספירה לאחור עד לנקודת זמן ספציפית, שבה יתעצם הלחץ ליישום הסדר קבע בטרם נוצרו תנאים משני הצדדים לביצועו. מצב כזה יכול לגרום לביטולו של ההסכם. נוסח ההסדר חייב לספק לרמות המדיניות הבכירות של שני הצדדים יכולת "למכור" את המוצר לקהליהן ולהבטיח כי התמיכה הציבורית בו תימשך לאורך זמן.

שני רכיבים בסיסיים יעמדו במרכז ההסדר: הכרזה כמעט לאלתר על הקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים ובתנאי פירוז וקץ הלחימה בין ישראל לבין הפלסטינים. (יש להעיר כי הגבולות הם שיהיו זמניים, לא המדינה. לא קיימת

קונסטרוקציה משפטית כלשהי המאפשרת הקמת מדינה "זמנית") אופיו הזמני של ההסדר יאפשר קביעת הסדרי ביטחון זמניים שימשו שסתומי ביטחון בתקופת המעבר. החלשתם או ביטולם יוכלו לשמש אבני דרך על נתיב ההתקדמות בין הסדר הביניים להסדר הקבע. בצד הפרק הביטחוני יעובד פרק אזורי רחב היקף, שיסדיר את יחסי היומיום בין המדינה הפלסטינית לבין מדינת ישראל. תוקפם ומשקלם של ההסדרים הביטחוניים והאזרחיים יגובה על ידי מדינות ערב והאסלאם: רובן יוזמנו להשתתף ולגבות את התהליך, שראשיתו ההסדר הזמני וסופו הסדר הקבע.

לא יהיה זה נכון להיכנס לפרטי ההסדר הזמני ולהפריע בכך לשני הצדדים לגבש את עמדותיהם כלפי כל אחד מהיבטיו של הסדר מסוג זה. עם זאת נכון יהיה לקבוע כי ההסדר לא יכלול את קץ הסכסוך ואף לא הסדר סופי של סוגיות ירושלים והפליטים. הגבול הזמני לא יחפוץ את גבולות הקבע, אך יעשה ניסיון לקרבו עד כמה שניתן למתאר הסופי של גבולות הקבע. למעט חלק מסוגיות ה"ליבה" יתמקד הסכם הביניים במספר גדול ככל האפשר של נושאים הנוגעים לחיי היומיום, ולבד משני עוגניו – הקמתה של מדינת פלסטין מצד אחד וקץ הלוחמה מצד שני - יתרחקו ניסוחיו מהיגדים אידיאולוגיים.

### היתרונות בהסדר ביניים

בהסדר הביניים טמונים יתרונות לא מעטים:

1. בראש ובראשונה הוא מעניק לפלסטינים מעמד של מדינה עצמאית ומפקיד את גורל העם הפלסטיני בידי ההנהגה שלו. בו בזמן הוא משיל מעל ישראל את שארית האחריות לגורל כל התושבים הערבים ביהודה, בשומרון וברצועת עזה. אחריות שירית זו קיימת כל עוד אין הסדר אחר בפועל בשטח.
2. ההסדר מחייב את הפלסטינים לקיים ולאכוף את קץ הלחימה ומעמיד אותם במבחן מעשי יומיומי בנושא רגיש זה. הוא מותיר בידי ישראל הסדרי ביטחון למשך תקופה לא קצרה, שתכליתם למנוע מראש יכולת התנכלות רצינית לאינטרסים ביטחוניים של ישראל במישור הביטחון השוטף.
3. הוא מאפשר להנהגות שני הצדדים להציג לקהליהן חבילת הישגים שביטויה הן בשקט אמיתי לאורך זמן ניכר משני עברי הגבול והן בהסדרי קיום יומיומי יחדיו, ההכרחיים לחיים תקינים.
4. אופיו הלא סופי של ההסכם – "זמניותו" – מותר בידי המתנגדים משני הצדדים את חלום "אין הפתרון" שבו הם חפצים, אך מקטיף באופן משמעותי את התמיכה הציבורית בהם. בצד הפלסטיני מגדיל הסכם כזה את הסיכוי לאיחוי חלקי בין הפתח לחמאס ומחזק זרמי התמתנות בתוך החמאס. בצד הישראלי ילווה פינוים של יישובים ביהודה ושומרון בחיזוק מופגן של השטחים שיסופחו למדינת ישראל. צבר ההתפתחויות המתואר לעיל

- עשוי לעורר שיח חדש בין המתיישבים לבין עצמם.
5. במקרה המיטבי נהיה עדים לתקופת הסתגלות של הפרט למציאות החדשה ההולכת ונבנית בהדרגה עם השכנה הפלסטינית ועם אזרחי פלסטין הגאים במדינתם החדשה.
  6. היתרון הבולט ואולי החשוב ביותר של הסכם ביניים נעוץ בכך כי מרגע חתימתו ואילך תהפוך ההתדיינות בין ישראל לשכנתה להתדיינות בין מדינות ריבוניות, שכל אחת מהן נושאת באחריות מלאה לגורלה ולגורל תושביה. זו תהיה נקודת יתרון חשובה גם במקרה שהפלסטינים יכריזו חד- צדדית על מדינה, כמפורט להלן.

### החסרונות בהסדר הביניים

- להסדר הביניים יש כמובן כמה חסרונות בולטים:
1. הוא מעניק לפלסטינים מדינה ללא חתימה על "קץ הסכסוך" ומחייב פינוי מתיישבים ביהודה ושומרון ללא הסדר קבע, ולכאורה מעניק בכך יתרון לפלסטינים.
  2. הפלסטינים מנגד נדרשים להסכין, תמורת זכייתם במדינה, עם גבולות זמניים, אכיפה יעילה של קץ הלוחמה ונשיאה באחריות מלאה לגורלם בטרם סוכמו סוגיות ליבה כגון ירושלים והפליטים.
  3. חלק מהמגבלות שיוטלו על המדינה הפלסטינית יקשו מאוד על "שיווק" המוצר לציבור.
  4. הקיצונים ימשיכו בלחימה, והמדינה הפלסטינית תאלץ להתמודד עם חזרתם של איראן והחיזבאללה. לא תושג רגיעה מספקת הדרושה כל כך לארצות הברית ובעלות בריתה ביתר החזיתות שבהן הן נאבקות ברחבי המזרח התיכון ומרכז אסיה.

### סיכום

תסריט הגבולות הזמניים אינו צריך להידון בפני עצמו כי אם ביחס שבינו לבין התפתחויות אפשריות אחרות. אילו ניתן היה להגיע להסדר קבע וליישמו באבחה אחת, הייתה אפשרות זו עדיפה על פני כל חלופה אחרת. אלא שלא זה המצב. הדרך להסדר קבע זרועה חתחתים וסיכויי השגתו אינם ברורים. בכל מקרה לא ניתן ליישם את הסדר הקבע במהירות ובמהלך אחד, והיישום יארך מספר שנים. ממילא יידרשו מהלכי ביניים, וראוי ורצוי כי מלכתחילה יידרשו הפלסטינים לשאת באחריות ריבונית מלאה לאזרחיהם. בנסיבות אלה, ראוי לבחון את האפשרות של גבולות ביניים המושגים בהסדר זמני ולו רק משום שסיכויי השגתה והיתרונות הטמונים בה לשני הצדדים וגם לארצות הברית נראים לעין. במסגרת הסדרים יזומים שנועדו לקבוע את גבולותיהן של מדינות ישראל ופלסטין לא נבחנה אפשרות נוספת, העשויה להתברר כמעשית וכקרובה ביותר – הכרזה חד-צדדית מצד הפלסטינים על הקמתה של מדינתם בגבולות

67. אפשרות זו ידועה כ"חלופת פיאד". אם כך יקרה, ממילא יתגלגלו הדברים לעבר משא ומתן מעשי על סידורי קיום יחדיו במצב החדש שייוצר. באופן מעשי יתקיים משא ומתן בין שתי מדינות על ההסדרים הזמניים המיידיים שיהיו דרושים, ורוב הרכיבים המוזכרים בתסריט שלעיל יהיו ישימים. הסדרים אלה יהפכו מיניה וביה ל"הסדר ביניים" ויתניעו תהליך מחודש של כריתת הסכם קבע, שיישמו יארך לפחות דור.

### תסריט 3. גבול כפול

הכתבה שלהלן התפרסמה בתאריך 26 באפריל 2023 (ה' באייר תשפ"ג) בעיתון וושינגטון פוסט, לציון 75 שנה להקמתה של מדינת ישראל.

בעשרים השנים האחרונות התגוררתי בישראל ובפלסטין ועמדתי מקרוב על התהליכים המדיניים הסבוכים שהתחוללו באזור זה. למדתי עד כמה נושא הגבולות באזור נזיל ועד כמה המצב מתעתע גם בטובי המומחים. שום דבר ממה שחזו לא התקיים, והיום יותר מתמיד אני מפקפק ביכולתם של מומחים לומר דבר מה בעל ערך על עתיד היחסים בין ישראל לפלסטין ועל אופי הגבולות ביניהן. אודה על האמת כי לא כך חשבתי כאשר הגעתי לתל אביב בשנת 2003 וכאשר עברתי לרמאללה בשנת 2013. כמו רבים אחרים סברתי אז כי למען עתיד ישראל ועתיד האזור כולו מן הראוי לאמץ את יוזמת ז'נבה ולצאת משטחי הגדה המערבית. בעקבות ההתפתחויות של עשרים השנים האחרונות, כיום אני סקפטי הרבה יותר. נראה לי שמעגל התהפוכות שחוה האזור בעשרים השנים האחרונות אכן מצדיק מידה לא מבוטלת של ספקנות ופקפוק. ניתן לחלק את התקופה של עשרים השנים האחרונות לשלוש תקופות משנה: תקופת הכיבוש הישראלי, שנמשכה עד 2012, תקופת המדינה הפלסטינית העצמאית, שנמשכה עד 2018, ותקופת ההשתלטות הישראלית והעברת האזור לידי מנדט בינלאומי, הנמשכת עד ליום הופעתה של כתבה זו.

### סיום הכיבוש הישראלי

תקופת הכיבוש הישראלי הסתיימה בשנת 2012 בעקבות ביקורת מבית ולחץ בינלאומי גובר. בשנים 2010–2012 הפכה ישראל למעין מדינה מנוודה, בדומה לדרום אפריקה בעבר. גם יידי ישראל הטובים ביותר הפנו לה עורף ותבעו את יציאתה משטחי הגדה המערבית. כתבות בגנות האפרטהייד הישראלי בשטחים ובירושלים הפכו ל'בון טון' בכתביה המדעית בישראל ואף חדרו לשיח הדיפלומטי. במדינות ידידות הטילו מספר מוסדות מחקר חרם על ישראל, וארצות הברית אף סירבה להמשיך ולהגן עליה בדיונים במועצת הביטחון. גורמים מבית ומחוץ שבו ואמרו לממשלה בישראל כי למען המשך שמירת קיומה כמדינת לאום יהודית, מן הראוי לצאת מהשטחים ובכך למנוע היווצרות מדינה דו-לאומית. אולם מה

שהשפיע על ישראל יותר מכול היו תהליך ההתגרענות של איראן, וההבטחה האמריקנית שעיקרה היה: מאבק מדיני מול איראן וגיבוי ביטחוני לישראל תמורת נסיגה מהשטחים ומדינה פלסטינית. בהשפעת הלחצים וההבטחות האלה אימץ הציבור בישראל את הדעה כי ההומוגניות הדמוגרפית-לאומית של ישראל חשובה יותר מהטריטוריה. בתיווך אמריקני חלה התקדמות רבה בפתרון הבעיות השנויות במחלוקת ובכללן גבולות, פליטים ובעיית ירושלים.

לנוכח ההתקדמות בשיחות ובצעד בונה אמון שחררה ישראל את מרואן ברגותי מן הכלא, וזמן קצר לאחר שחרורו, עם פטירתו של אבו-מאזן, הוא נבחר ליו"ר אש"ף ובבחירות הכלליות נבחר לנשיאות הרשות הפלסטינית. עם שחרורו הצהיר ברגותי כי הוא מוכן לנהל משא ומתן עם ישראל ללא תנאים מוקדמים. הצעד הראשון שנקט כוון להשגת פיוס פנים-פלסטיני על בסיס "מסמך האסירים" שעיצב יחד עם אישים מהחמאס בזמן שהותו בכלא. הצעד הבא שלו היה הצעה להסדר שלום עם ישראל על בסיס קווי '67 ללא הורדת ההתנחלויות. על פי הצעתו הוסכם בין הצדדים כי הישראלים שירצו להמשיך ולחיות במדינה הפלסטינית יוכלו לעשות זאת בתנאי שיקבלו על עצמם את חוקיה של המדינה שבה בחרו לחיות.

על רקע זה נוצר בסיס פוליטי תומך בשני הצדדים ליציאה מכל השטחים עם תיקוני גבול מסוימים, ולחתימת הסכם שלום בין ישראל לרשות הפלסטינית. רוב המתיישבים היהודים בגושי ההתיישבות הגדולים צורפו למדינת ישראל, ואילו שאר המתיישבים היהודים בשטחי מדינת פלסטין, שמנו כ-80 אלף איש, הורשו להישאר במקום מגוריהם, תוך התניית המשך הישארותם בקבלת הריבונות הפלסטינית. רובם ככולם בחרו לצאת ולקבל פיצויים, ורק מעטים נותרו ביישוביהם.

### מדינה פלסטינית עצמאית

הקמתה של מדינה פלסטינית בשנת 2012, שלה גבולות מוכרים ומוסכמים, עוררה גל של אופוריה וסימפטיה בעולם. בישראל חגגו גורמי השמאל את ניצחונם וראו בכך עדות לדרך הפוליטית המפוכחת והשפויה שבה צידדו מאז חתימת הסכמי אוסלו. אולם עד מהרה התבררו ההשלכות הבלתי צפויות של הנסיגה הישראלית. אודה על האמת, גם אני עצמי הופתעתי, ונוכחתי עד כמה הבנתי את האזור קלושה. בבחירות שהתקיימו בעקבות הקמת המדינה הפלסטינית זכה חמאס בהנהגת הזרם המיליטנטי לרוב גדול ברשות המחוקקת ובמשלה. זרם זה תבע את המשך המאבק עד לשחרור כל המולדת הכבושה, לרבות הגליל, הנגב, חיפה, יפו, עכו, לוד ורמלה. מנהיג החיזבאללה חזר וקבע כי ישראל היא עלה נידף ברוח, ההולך ומצטצמם בשטחו, ולא ירחק עוד היום עד שתיעלם מהמפה. איראן וסוריה שבו ודרבנו את 'האחים הפלסטינים' לשאת

את נס ההתנגדות עד שהאויב הציוני ייכרת מן הארץ. הנשיא ברגותי אימץ את הקו המיליטנטי וזכה לשבחים ממפלגות מוסלמיות בעלות עוצמה באיראן, בטורקיה, באלג'יריה, במצרים, בירדן ובתימן.

הערבים בישראל, בהנהגת אינטלטקטואלים בעלי אוריינטציה לאומית ואסלאמיסטית, הושפעו מהגל האסלאמיסטי ששטף את האזור. בניגוד לעבר הם תבעו באופן מפורש אוטונומיה מלאה ושינוי צביונה של המדינה למדינה דו-לאומית. לדיבורים נלוו מעשים. ההפגנות בדרכים הראשיות בגליל ובנגב, שלוו בזריקת אבנים וירי על כלי רכב יהודיים, יצרו מצור על היישובים היהודיים במרחב וחייבו את התחבורה היהודית באזורים אלה לנוע בשיירות. בכתבה שפרסמתי בשנת 2013 בעיתון זה העליתי את השאלה אם ישראל חוזרת לשנת 1948. הניסיון לפזור את ההפגנות, שהסתיים בעשרות הרוגים ערבים ומאות פצועים, הציית אש עזה בגליל ובנגב, בפלסטין, בירדן ובמצרים. הפגנות המוניים שטפו את בירות ערב ובירות של מדינות מוסלמיות אחרות. בכיכר טרפלגר התקיימה עצרת גדולה להזדהות עם הערבים המדוכאים בישראל ובפלסטין. ישראל גונתה על ידי העצרת הכללית של האו"ם, מצרים וירדן החזירו את שגריריהן. החמאס יצר קשר עם גורמים מיליטנטיים בקרב הערבים בישראל במטרה לערער את המשטר הציוני הכובש. איראן וסוריה שבו ועודדו את הזרמים המיליטנטיים להמשיך בפגיעים נגד ישראל, ולטענת ממשלת ישראל אף סיפקו להם נשק ואימון מתקדם.

תהליכים אלה קיבלו רוח גבית מהתמורות שהתחוללו בירדן ובמצרים. בשתייהן התחזק כוחם של הגורמים האסלאמיסטיים, שתבעו לבטל את הסכמי השלום עם ישראל. ברחבי העולם החלה מדינת ישראל להצטייר כמפגע המונע יציבות אזורית. מי היה מאמין שזו תהיה תוצאתם של הסכמי השלום? מדי פעם שאלתי את עצמי האם אנחנו, אלה שהטיפו לישראל לסגת, איננו אשמים במצב? ואכן ידידי ישראל, שתבעו ממנה בעבר לסגת מהשטחים על מנת לשמור על צביונה, הם שקראו לה עתה לשנות את אופייה ולאמץ צביון מדיני הולם שייתן ביטוי לנוכחות הערבית במדינה. בשיחה עם נשיא ארצות הברית הצייע האחרון לראש ממשלת ישראל לגלות גמישות רבה יותר ביחס לערבים אזרחי ישראל ולאמץ גישה מכלילה שבה תוחלף התיבה "מדינה יהודית ודמוקרטית" בתיבה "מדינה ישראלית ודמוקרטית". "בסופו של דבר", אמר הנשיא, "יצרתם עם מיוחד במינו, עם ישראלי, שבאופיו ובצביונו שונה מהעם היהודי". שינוי זה, המשיך וטען הנשיא, "ייתן ביטוי לקיומו של לאום ישראלי המורכב מבני דתות שונות: יהודים, ערבים ונוצרים". זהו ויתור קטן, נאמר בשיחה, "שעתיד ליצור תמורה עולמית גדולה, להרגיע את הרוחות ולייצב את האזור". הישראליים פירשו זאת כאות מבשר רעות מצד ידידה ובעלת ברית, אות האומר כי במרחב ערבי כה גדול אין מקום למדינת לאום של העם היהודי, שעצם קיומה מעורר התנגדות

## בסביבה הלאומית והתרבותית של האזור.

החיכוך המתעצם ניתב את כל האנרגיה של המדינה הפלסטינית, שזה מקרוב הוקמה, לתחום הגיאופוליטי, וזאת על חשבון הפיתוח הכלכלי. סגירת השערים בין המדינות והחמרת המצב הביטחוני גרמו להידרדרות כלכלית בפלסטין, והתמ"ג שעלה עד לחתימת ההסכם צנח לשפל חדש. בעלי הון בעולם סירבו להשקיע בפלסטין, ואינטלקטואלים פלסטינים שהתרכזו בעבר ברמאללה צבאו על דלתות השגרירויות במטרה לקבל אשרות כניסה לארצות חוץ. בערב יום העצמאות של שנת 2018, כאשר בישראל ציינו ברוח נכאה את מלאת 70 שנה להקמת המדינה, נורו שני טילי כתף לעבר מטוס אל על שנחת בשדה התעופה בלוד ועל סיפונו מאות נוסעים. כל נוסעי המטוס, 270 איש, נהרגו בפיגוע זה. דעת הקהל בישראל שינתה כיוון בן לילה. במאמרים בעיתונות נמתחה ביקורת על הסכמי השלום ועל הנאיביות שאפיינה את קברניטי המדינה. "לישראל אין ידידים", הכריזה כותרת בעיתון הנפוץ בישראל, "ועליה לסמוך על כוחה בלבד". בקרבות עזים שהתחוללו ביוני 2018 כבש צה"ל מחדש את הגדה המערבית, נותק הקשר התחבורתי עם עזה, הוטל ממשל צבאי על היישובים הערביים בישראל ובאזור הנגב הוכרז על משטר חירום שבמהלכו רוכזו 350 אלף הבדווים בשבע ערים. במצרים ובירדן פרצו על רקע זה קרבות בין תומכי המדינה הפלסטינית לבין השלטונות, שבמהלכם נהרגו מאות ואלפים נפצעו.

לראשונה זה שנים החלו להתפרסם בעיתונות המערב כתבות שפקקו בהיגיון של הקמת מדינה פלסטינית עצמאית. בכתבה שפרסמתי בושינגטון פוסט באוקטובר 2018 טענתי בין היתר כי מדינה זו לא זו בלבד שאינה בת-קיימא, אלא היא גם גורם המעורר חוסר יציבות במרחב כולו, כפי שאכן הוכח באירועים שהתרחשו בשנים אלה. אגב, בעקבות פרסום הכתבה נאלצתי להעתיק את מקום מגורי מרמאללה לירושלים. על רקע המתיחות הפנימית בתוך מדינות ערב וחוסר הבהירות שהתהווה בעקבות כיבוש הגדה מחדש הוכרז במדינות ערב על מצב של כוננות עליונה. איראן החריפה את איומיה כלפי ישראל, והאזור נראה כגולש למלחמה הרת אסון. על רקע זה קיבלה מועצת הביטחון החלטה, שבה תמכו כל החברות, הקוראת ליציאת הכוחות הישראליים ממדינת פלסטין והחלפתם בכוח בינלאומי שיפעל להבטחת הביטחון ולשיקום כלכלי ומוסדי של פלסטין.

### מדינת חסות פלסטינית

כך נפתחה התקופה השלישית בתולדות פלסטין: מדינת חסות בפיקוח האו"ם. כוחות ישראל, שיצאו מרוב השטחים שנכבשו, התמקמו באזורים אסטרטגיים בהרי יהודה ושומרון במטרה למנוע פגיעה בריכוזי האוכלוסייה שבמרכז ישראל, ונתרו פרוסים לאורך בקעת הירדן במטרה למנוע חדירת כוחות עוינים ממזרח.

ישראל טענה כי היא מוכנה לסגת לגבולות מדיניים כפי שהוסכם עליהם בחוזה השלום משנת 2012, אולם כל עוד לא ייוצב המצב במדינת פלסטין, היא חייבת להעניק ביטחון לתושביה באמצעות נוכחות בתוואי גבול המבטיח ביטחון. להגנתה טענה ישראל כי גם המעצמות פורסות כוחות באזורי ספר, כמו עיראק, אפגניסטן ופקיסטן, שבהם קיים שילוב בין מדינות חלשות לארגוני טרור המאיימים על שלום העולם.

פעילות המעצמות בשטחי המדינה הפלסטינית התנהלה באופן דומה לפעילות שהתבצעה בעבר באזורי בוסניה וקוסובו. הנציב שמונה מטעם המעצמות פעל לשיקום הכלכלה, פיתוח התשתיות, שיפור רמת החינוך וביסוס קשרי אמון בין המדינה הפלסטינית לבין ישראל. החשיבה הכלכלית הייתה של ביסוס האזור הפלסטיני תוך הקמת חומת מכסי מגן שתאפשר פיתוח תעשיות ינוקא שיחליפו את היבוא. למרבה הצער פעילות זו לא הסתייעה. רשת הברחות פגעה קשות בתעשיות המקומיות. גם הניסיון לקדם את הכוחות הליברליים לא התקדם יפה לנוכח התמורות האזוריות, שפעלו בכיוון הפוך. בעת כתיבת מאמר זה נראה כי בתום חמש שנים של פעילות נמרצת מצד האו"ם ההישגים בפלסטין שנויים במחלוקת ועתיד המדינה נותר לוט בערפל. יש מי שמצדדים בהגברת המעורבות במדינת פלסטין מצד ירדן ומצרים, ויש כאלה שאף מציעים את סיפוח הגדה לירדן ורצועת עזה למצרים.

בחודש האחרון השתפתי בכנס ראשי מדינות ואנשי אקדמיה שקיימה אוניברסיטת האו"ם ובמרכזו השאלה כיצד לנהל רסיסי מדינות, כמו בוסניה, קוסובו או פלסטין. נראה כי הידע בתחום זה מצומצם מאוד וכי הניסיון שנצבר טרם התגבש לכלל כללים ונוסחאות ברורות במשפט הבינלאומי. לב הבעיה הוא כיצד לקיים הסדרים חדשים במשפט הבינלאומי שיתמכו במצב שהוא בין ריבונות לבין מדינת חסות. ישראל נעדרה מהדיונים, ודובריה הביעו ספקנות עמוקה ביחס לתוצאות. "שבענו מדיונים", הכריז ראש ממשלת ישראל שעה שנימק את היעדרות ישראל מהכנס. בנאום שנשא אתמול, ערב יום העצמאות ה-75 של מדינת ישראל, הוא אמר בין היתר:

"אנו עם שוחר שלום. ויתרנו על נחלת אבותינו בחברון, בשומרון ובבית אל. הסגנו את כוחות צה"ל, פינינו מתיישבים בעלי אידיאלים תוך הסתכנות במלחמת אזרחים, קלטנו פליטים פלסטינים. ומה קיבלנו בתמורה? עימות, אירדנטה וטרור. למדנו לקח בדרך הקשה. הלקח הראשון הוא כי הבטחת קיומה וביטחונה של מדינת ישראל מחייבת גבולות מדיניים ברורים שמאחוריהם רוב יהודי ברור. עם זאת אין בכך די. הלקח השני הוא כי בצד הגבולות המדיניים יש צורך בגבולות ביטחון בני-קיימא אשר יאפשרו מרחב הגנה, התראה



וביטחון. בין שני גבולות אלה, גבולות מדיניים וגבולות ביטחון, אנו מוכנים לשקול פתרונות שונים שיאפשרו את ניהול הספר הפרוע שביניהם. לקח שלישי שנלמד הוא כי לא ניתן יהיה לפתור את הבעיה הפלסטינית בשטחי יהודה ושומרון ללא פתרון של בעיית הערבים במדינת ישראל. יותר לא ניתן להפעיל עלינו את שיטת הסלאמי, כלומר להתחיל ביהודה ושומרון ולסיים בנגב ובגליל. לקח רביעי שצריך לעמוד מול עינינו הוא כי כל ויתור ישראלי הוא פתח לתביעה לויתורים נוספים. אלה שקראו לנו מדינת אפרטהייד בעבר המשיכו בקריאה זו, וביתר שאת, גם לאחר הנסיגה. אלה שחשבו כי הנסיגה תפתח עידן של שלום נוכחו לדעת כי הקונפליקט רק העמיק ועבר לתוך המדינה. ולבסוף, הלקח האחרון והחשוב ביותר שצריך לעמוד מול עינינו הוא כי אנו חיים במרחב עוין, רווי משטמה להתיישבות העם היהודי בארץ אבותיו. אם לא נשמור על כוחנו ולא נבנה קיר ברזל של עוצמה מרתיעה, לא נוכל להמשיך לשבת כאן לאורך ימים."

כעיתונאי ותיק היושב באזור זה שני עשורים נראה לי כי הלקחים שאותם ציין ראש ממשלת ישראל חייבים לעמוד מול עיניו של כל מי ששואף למצוא פתרון לבעייה הגיאופוליטית המורכבת של גבולות ישראל ופלסטין. אין לי כל ספק כי אלמלא עוצמתה היו ידידי ישראל בעולם ומבקריה מבית מזמנים לה גורל דומה לזה שרקחו צ'מברלין, היטלה, דלדיה ומוסוליני לצ'כוסלובקיה בהסכם מינכן הציני והמרושע בספטמבר 1938.

#### תסריט 4. גבולות בינלאומיים מוסכמים

בראשית 2011 נבחר מרוואן ברגותי לנשיא הרשות הפלסטינית. יחסיו המיוחדים עם מנהיגי הפלגים הפלסטיניים השונים כמו החזית הדמוקרטית והחמאס, שעמם שהה בכלא הישראלי, הביאו לבחירתו ברוב מרשים. גם התרומה שתרו לסיומה המוצלח של פרשת שליט סייעה לו בדעת הקהל ברחוב הפלסטיני. מרוואן עצמו אמנם לא שוחרר במסגרת חילופי השבויים, אולם משהחליט מחמוד עבאס באופן סופי להתפטר מתפקידו ונקבע מועד לבחירות, היה ברור לכל שמרוואן ייבחר, בין אם ישב בכלא ובין אם לאו. עצת הצוות האסטרטגי לשחרר אותו לפני הבחירות הייתה מחווה משתלמת.

עוד לפני כניסתו לתפקיד הבהיר ברגותי כי יפעל לפיוס לאומי בין החמאס לרשות הפלסטינית על פי "מסמך האסירים" ויקים ממשלת אחדות שתנהל את המשא ומתן עם ישראל. ואכן כבר ב-16 במאי 2011 זכתה ממשלת הרשות הפלסטינית לאמון הפרלמנט הפלסטיני, שהתכנס ברמאללה למושב משותף של חברי הבית מעזה ומהגדה המערבית.

הסעיף הראשון בקווי היסוד של ממשלת האחדות הפלסטינית, שבראשה עמד פיאל ולצדו הנייה כשר הפנים וגיבריל רג'וב כשר הביטחון, קבע כי זו תנהל משא ומתן מזורז לשלום עם ישראל על בסיס קווי '67 תוך נכונות לתיקוני גבול וליצירת קשר קרקעי בין הגדה לרצועה. אלא שהחידוש המשמעותי בקווי היסוד הללו הייתה הקביעה שלפיה אזרחי ישראל המתגוררים ביישובים שבשטחי המדינה הפלסטינית שתקום יוכלו להמשיך ולהתגורר בה אם יקבלו על עצמם לציית לחוקיה.

הארץ רעשה. גורמי ימין קיצוניים פרשו מהקואליציה הישראלית, ביניהם כמה חברי כנסת מהליכוד, מישראל ביתנו ומש"ס, אולם קדימה הצטרפה לקואליציה. ממשלת ישראל החדשה הסכימה לפתוח במשא ומתן עם ממשלת הרשות הפלסטינית על פי הפרדיגמה של "שתי מדינות לשני העמים, ובכל מדינה מתגורר מיעוט שווה זכויות של העם השני".

כתום שנה של דיונים, עליות ומורדות הגיעו הצדדים לכלל הסכמה על תוואי הגבול בין שתי המדינות. זה כלל חילופי שטחים של כ-4%, דבר שאפשר לצרף לשטח מדינת ישראל את השכונות היהודיות של ירושלים ואת גושי ההתיישבות הגדולים. מכלל כחצי מיליון ישראלים שהתגוררו מעבר לקו הוכנסו כ-370 אלף לתחומי ישראל וכ-115 אלף נותרו בשטח הפלסטיני.

על פי ההסכם הוקצב לישראל פרק זמן של כשנתיים, עד תום כהונתה של הכנסת הנוכחית, לביצוע השינויים הנובעים מן ההסכם. חוק הפינוי-פיצוי, שחוקק תוך חודשיים, הבהיר את אופי הפיצוי שתקבל כל משפחה שתפנה את ביתה בשטחים הכבושים וכן את הכלל לפיו רק יישובים ששני שלישים לפחות מהמתגוררים בהם יחליטו להישאר במקום מושבם יזכו להכרה כיישוב יהודי בעל זכויות קניין במדינה הפלסטינית. כל היישובים האחרים יפוננו. הרשויות הישראליות התארגנו בהתאם, ובסופו של תהליך מייסר נותרו ברחבי יהודה ושומרון כ-40 יישובים יהודיים שבהם כ-55 אלף איש. כ-60 אלף ניאותו להתפנות על פי חוק פינוי פיצוי. כל המבנים, לרבות מגוריהם של המתפנים, הועברו לידי השלטונות הפלסטינים, ואלה החלו במקביל ליישב בהם פליטים.

כאקט של השלמה, ובהתאם להסכמה מראש כי סיום תהליך הפינוי יביא להכרת שני הצדדים בירושלים כבירת שתי המדינות ולקץ הסכסוך, הסכימה ישראל לקלוט בתוכה, על בסיס איחוד משפחות, כ-55 אלף פליטים פלסטינים. תהליך זה, כך הוסכם, יושלם לקראת שנת 2018.

במקביל להתרחשויות הללו, שהקהילה הבינלאומית הגישה סיוע נדיב למימושן, הושג הסכם שלום בין ישראל לסוריה, ובשנת 2020 נחתם גם הסכם שלום עם סעודיה. חיזבאללה המשיך להתנגד לעשיית שלום עם ישראל, אולם כוחו בזירה

הלבנונית נמצא בירידה ויש המעריכים כי במלאת ארבע עשרה שנים למבצע  
"עופרת יצוקה" יחתמו גם ישראל ולבנון על הסכם שלום ביניהן.  
מוגזם? אולי. אפשרי? תלוי בנו!

## מקורות

- איילנד גיורא. 2010. חלופות אזוריות לרעיון של שתי מדינות לשני עמים. מרכז בגין-סאדאת (בס"א) למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת בר-אילן.
- בנבנשתי מירון. 2010. "כך הפכה ישראל למדינה דו-לאומית". הארץ – עיתון יומי, 22.1.2010.
- חסון שלמה. 2005. התנתקות – ומה אחר כך? ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- יוזמת ז'נבה. 2009. הצעה מפורטת להסכם קבע ישראלי-פלסטיני. רמאללה ותל אביב.
- ענבר אפרים. 2007. "מה לעשות בעניין הפלסטיני?" מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת בר-אילן, 1.7.2007.
- שגיא אורי ושר גלעד. 2002. נייר מדיניות. ירושלים: מכון ון ליה.
- שיפטן דן. 1999. כורח ההפרדה: ישראל והישות הפלסטינית. חיפה: אוניברסיטת חיפה/זמורה ביתן.
- שנהב יהודה. 2010. במלכודת הקו הירוק, מסה פוליטית יהודית. תל אביב: עם עובד.
- Ben-Arieh Yehoshua. 2005. Trilateral Land Exchange between Israel, the Palestinian Authority and Egypt: A Solution for Promoting Peace between Israel and the PA. Jerusalem: The Truman Institute.
- Indyk, Martin. 2003. "A Trusteeship for Palestine?" Foreign Affairs, Volume 82, No. 3, pp. 51-56.
- Inbar Efraim. 2009. "The Rise and Demise of the Two-State Paradigm". Begin-Sadat (BESA) Center for Strategic Studies.
- International Crisis Group. 2008. Ruling Palestine II: The West Bank Model? Middle East Report No. 79, 17 July 2008.

Nasrallah Rami. 2007. *Is a Viable Democratic Palestine Possible? Future Scenarios for Palestine*. Jerusalem: The Floershiemer Institute for Policy Studies.

Newman David. 2003. "On Borders and Power: A Theoretical Framework". *Journal of borderlands Studies*, Volume 18, No. 1, pp. 1-12.

Stedman, Stephen John. 2001. *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendation for Policy Makers*. New York: International Peace Academy.

Yaalon Moshe. 2008. "A new Strategy for the Israeli-Palestinian Conflict". *Jerusalem Issue Brief* Vol. 8, No. 10. Institute for Contemporary Affairs, 2 September 2008.

## קורות היים

### שלמה חסון

שלמה חסון הוא פרופסור מן המניין במחלקה לגיאוגרפיה ובבית הספר למדיניות ציבורית וכמו כן, הוא מחזיק בקתדרת ליאון ספדי במכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי העניין המרכזיים שלו הם התחום העירוני החברתי-פוליטי, גיאופוליטיקה, תכנון עירוני ואזורי ותכנון אסטרטגי. הוא פרסם 27 ספרים ומונוגרפיות וכ-100 מאמרים. הוא השתתף בהכנת תכנית המתאר הארצית המשולבת – תמ"א 35, וכן בהכנת התכניות המחוזיות לתל אביב ולירושלים. ספריו האחרונים הם: "דת, מדינה וחברה בישראל", "ירושלים בת קיימא", "בין לאומיות לדמוקרטיה", "הערבים בישראל: חסמים בפני שוויון", "ירושלים בעתיד: אתגר המעבר" ו"ירושלים מוצלחת". הוא כותב עתה שני ספרים, האחד בוחן את עיצוב המרחב בישראל והשני – את התפתחות התכנון בישראל לאורך זמן.

### אבי בן בסט

אבי בן בסט הוא פרופסור לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים ועמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה. הוא שימש כמנכ"ל משרד האוצר בין השנים 2001-1999, כמנהל מחלקות המחקר ומטבע החוץ בבנק ישראל וכראש הצוות לתכנון ההיערכות לקליטת מיליון עולים חדשים (1987 – 1996). בין פעילויותיו במגזר הציבורי ניתן למנות השתתפות בקביעת המדיניות המוניטארית של בנק ישראל ומדיניות שער החליפין, תכנון המדיניות התקציבית, וניהול ועדות ציבוריות וממלכתיות רבות שעסקו בבניית רפורמות מבניות. הרפורמות התפרסו על מגוון תחומים כגון שוק ההון, בנקאות, מס הכנסה, מסי הקנייה, העובדים הזרים, קיצור שירות החובה בצה"ל ויצירת תחרות בתשתיות הנשלטות ע"י מונופולים כמו תקשורת, נמלים וחשמל. פרופ' בן בסט ניהל את המשא-ומתן המוניטארי עם הרשות הפלסטינית, כתב את ההסכם הכלכלי שנבע מ'מזכר ואי' ועמד בראש המשא-ומתן הכלכלי בשיחות השלום בקמפ-דיוויד. פרופ' בן בסט היה חוקר אורח במכון הובר באוניברסיטת סטנפורד ובאוניברסיטת ברקלי. הוא משמש כחבר דירקטוריון בתזמורת הקאמרטטה, במרכז המוסיקה בירושלים ובספריה הלאומית. הוא פרסם ספרים ומאמרים מחקרניים רבים והוא מחברו של הרומן 'סחף'.

## אפרים הלוי

מכהן כראש מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים בבית ספר פדרמן למדיניות ציבורית וממשל (משנת 2003) וכן כיושב ראש המרכז למורשת המודיעין ואתר ההנצחה הממלכתי לחללי קהילת המודיעין וכיושב ראש מרכז שזר לתולדות ישראל. בעבר כיהן כראש המועצה לביטחון לאומי (2002-2003) וראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (1998-2002) ושירת כשגריר ישראל לאיחוד האירופי (1996-1998).

במשך ארבעים שנות שירותו במוסד פיקד על שני אגפים מבצעיים ולאחר מכן כיהן כראש אגף המטה וכמשנה לראש המוסד (1995-1990). פעל כשליחם המדיני החשאי של חמישה ראשי ממשלה, ובין היתר, צוין פומבית על ידי ראש הממשלה רבין על חלקו בניהול המשא והמתן עם ירדן שהוביל להסכם השלום (1994).

מלך ירדן עבדאללה השני העניק לו את עיטור האיסתיקלל (דרגה ראשונה) על תרומתו ליחסי ירדן-ישראל. בשנת 2005 הוענק לו פרס חיים הרצוג על תרומתה ייחודית למדינת ישראל בתחום מדיניות החוץ והביטחון. ראש ה-CIA העניק לו את עיטור מנהל סוכנות המודיעין המרכזית של ארצות הברית על תרומתו ליחסי ישראל-ארצות הברית. בשנת 2006 פרסם את ספרו *Man in the Shadows*, אשר ראה אור בשמונה שפות.

## אורי נאמן

אורי נאמן שרת למעלה משלושים שנה בקהילת המודיעין במגוון תפקידי שטח ומטה. בין השנים 1988-1995 כיהן כראש אגף המחקר במוסד, ובתפקידו זה ליווה מודיעינית את התהליך המדיני, כולל השתתפות במשלחות הישראליות לשיחות השלום בווינגטון.

לאחר פרישתו היה, בין השאר, גם יועצו של השר שלמה בן עמי במשרד לביטחון פנים ובמשה"ח, היה חבר ועדת וינוגרד לבירור גורלו של רון ארד, וכן היה שותף לצוותי חשיבה בנושאים מדיניים.

הוא פרסם יחד עם חברו, דוד ארבל, את הספר "שיגיון ללא כיפורים", העוסק בתפקידו של הדרג המדיני בקבלת ההחלטות בתקופה שלפני מלחמת יו"כ. בחודשים הקרובים עומד לצאת לאור ספרם החדש בנושא ההחלטות המרכזיות שהתקבלו במדינת ישראל בנושא גבולותיה, מאז הקמתה ועד להתנתקות.

## פרופ' דויד ניומן

פרופ' דויד ניומן – דיקן הפקולטה למדעי הרוח והחברה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. עוסק בגיאוגרפיה פוליטית. בעבר היה איש סגל המחלקה לגיאוגרפיה וכן מייסד המחלקה לפוליטיקה וממשל, בה הוא עובד וחוקר עד היום. הוא משמש כעורך ראשי של כתב העת הבין-לאומי – GEOPOLITICS. פרסומיו הם בעיקר בתחום מחקר הגבולות - הן ברמה הקונצפטואלית והן בקונטקסט הספציפי של ישראל-פלסטין.

## ד"ר רובי סיבל

ד"ר רובי סיבל, עו"ד, שגריר: מרצה אורח בדרגת פרופסור, האוניברסיטה העברית ירושלים.

לשעבר מפקד הצנזורה הצבאית בירושלים; יועץ משפטי למשלחת ישראל לאו"ם; יועץ מדיני לשגרירות ישראל וושינגטון; היועץ המשפטי למשרד החוץ; נציג ישראל לבוררות טאבה עם מצרים; חבר משלחות ישראל למו"מ לשלום עם מצרים, ירדן והפלסטינים; סמנכ"ל משרד החוץ לבקרת נשק ופירוק נשק; ובורר בוועדת הבוררים הבינלאומית לענין תביעות ביטוח של קורבנות השואה ("ועדת איגלבורגר").

בין פרסומיו: משפט בינלאומי, יחד עם אחרים, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית ירושלים - (מהדורה שנייה תש"ע-2010).

Procedure in International Conferences, (Cambridge University Press, Second Revised Edition 2006).

## פרופ' אברהם סלע

מרצה במחלקה ליחב"ל ועמית מחקר במכון טרומן שבאוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר שלו הם פוליטיקה וחברה של המזרח התיכון בהקשר האיזורי והבינלאומי ובכלל זה יחסי התנועה הציונית ומדינת ישראל עם העולם הערבי; מלחמת 1948 בפרספקטיבה מקומית ואזורית, יחסים בינערביים; חברה ופוליטיקה פלסטינית, ותנועות ג'יהאד בהקשר הבינלאומי.

לפני שהחל בקריירה אקדמית שירת בצה"ל במשך 16 שנה כקצין מודיעין באמ"ן/מחקר ובמסגרת זו ליווה את המשא-ומתן הישראלי-מצרי עד חתימת הסכם השלום במרץ 1979. כמו כן היה חבר משלחת צה"ל לשיחות בנאקורה עם נציגי צבא לבנון (1984-1985) שכשלונו הוביל ליציאת צה"ל מלבנון, למעט רצועת הביטחון.

בשנים 1997-2000 היה פעיל בתנועת "ארבע אמהות" שקראה ליציאה חד-צדדית של צה"ל מרצועת הביטחון ולהיערכות לאורך הגבול הבינ"ל.



כתב עשרות מאמרים וספרים אחדים שהתפרסמו בארץ ובחו"ל. בין ספריו:  
The Decline of the Arab-Israeli Conflict: Middle East Politics and  
the Quest for Regional Order (Albany: SUNY Press, 1998), 423p.

With Shaul Mishal, The Palestinian Hamas: Vision, Violence and  
Coexistence, Second Edition (New York: Columbia University  
Press, 2006), with a new Preface (xiii-xxx), 244p.

The Continuum Political Encyclopedia of the Middle East (New  
York: Continuum, 2002), 944 p.

### פרופ' ערן פייטלסון

פרופ' ערן פייטלסון הוא פרופסור במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית  
בירושלים, ולשעבר ראש בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל.  
הוא מתמחה בתחום המדיניות הסביבתית, תכנון, תחבורה ומדיניות מים.  
בנוסף לעבודתו האקדמית, היה חבר במספר צוותי תכנון לאומיים ואזוריים.  
בין היתר, היה אחראי לנושא השטחים הפתוחים בתכנית המתאר הארצית לבינוי  
וקליטת עליה (ת/מ/א 31), תכנית מתאר מחוז מרכז, תכנית אב למטרופולין  
ת"א ותכנית מתאר למחוז ת"א. כמו כן, שימש כמרכז אקדמי של הצוות שהכין  
את הפרוגרמה הראשונה לפיתוח בר קיימא בישראל, וכראש הצוות שאפיין  
את האינדיקטורים לפיתוח בר קיימא בישראל. במשך עשר שנים הוא שימש  
גם כיו"ר מועצת הגנים הלאומיים ושמורות הטבע.

