

היחידה המדינית-
ביטחונית
של קרן ברל כצנלסון ומכון מיתווים



כיצד להבטיח פרטנר פלסטיני?

משילות פלסטינית כעוגן לביטחון ישראל

סא"ל (מיל') יוחנן צורף

ד"ר סא"ל (מיל') עומר צנעני

יולי 2025



היחידה המדינית-ביטחונית של קרן ברל כצנלסון ומכון מיתווים מקדמת את "היוזמה הישראלית" - פרדיגמה מדינית לביטחון ישראלי בר-קיימא וליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, המבוססת על בלימת מדיניות הסיפוח, גישה אזורית עדכנית וחיזוק פרטנר פלסטיני מתון כאינטרס ביטחוני ישראלי. היחידה פועלת באמצעות פיתוח מדיניות, עבודה עם דרגים נבחרים ומקצועיים בישראל ובקהילה הבין-לאומית ועבודה ציבורית.

כתיבה ועריכה:

סא"ל (מיל") יוחנן צורף חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

ד"ר סא"ל (מיל") עומר צנעני ראש היחידה המדינית-ביטחונית של קרן ברל כצנלסון ומכון מיתווים.

עיצוב: עדי רמות

יולי 2025



כיצד להבטיח פרטנר פלסטיני?

משילות פלסטינית כעוגן לביטחון ישראל

יוחנן צורף¹ ועומר צנעני²

.....
1 סא"ל (מיל') יוחנן צורף: חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי בתחום יחסי ישראל-פלסטינים ועמית מחקר במכון מיתווים. שירת כיועץ לענייני ערבים במנהל האזרחי ברצועת עזה ובין השאר השתתף במפגשים בין מנהיגי ישראל והפלסטינים ושירת כראש האגף הפלסטיני-ערבי במשרד לענייני מודיעין ואסטרטגיה.

2 ד"ר סא"ל (מיל') עומר צנעני: ראש היחידה המדינית-ביטחונית של מכון מיתווים וקרן ברל כצנלסון, מוביל את התחום הישראלי-פלסטיני במכון מיתווים. שירת בצה"ל כחוקר מודיעין וכאסטרטג. שימש יועץ למדיניות ביטחון במשרד החוץ ובמשרד ראש הממשלה. מרצה באוניברסיטת רייכמן (מודלים לתכנון אסטרטגי) ובאוניברסיטת חיפה (דיפלומטיה והסדר המדיני).

עיקרי המסמך

מיטוט שלטון חמאס בעזה והחלשת האחיזה של חמאס בזירה הפלסטינית יתממשו רק אם ישראל תקדם חלופה שלטונית פלסטינית - מתונה, לגיטימית ובת קיימא. הפתרון היראלי היחיד לכך היה ונותר הרשות הפלסטינית - בתמיכה, בסיוע ובליוי של מדינות ערביות שלהן הסכמים וקשרים פורמליים עם ישראל. מדובר באותה ישות שלטונית שמדינת ישראל סייעה בהקמתה כפרטנר שיישא באחריות למיליוני התושבים הפלסטינים, יסייע בהבטחת הביטחון ויאפשר לקדם הסדר יציב בדרך לחלוקת הארץ לשתי מדינות.

הרשות הפלסטינית במצבה הנוכחי אינה יכולה להחליף באופן מיידי ומלא את שלטון חמאס, ולשם כך עליה לעבור תהליך של התחדשות ורפורמה מקיפה. תהליך זה מחייב את הסכמת ישראל ואת הירתמותה. למעשה, לאחר החלשת כוחו הצבאי של חמאס זהו מהלך הליבה שישראל והקהילה הבינלאומית והאזורית צריכות להשקיע בו את מרב מרצן לקראת היום שאחרי המלחמה בעזה. מדינות ערב והקהילה הבינלאומית הציגו מאז תחילת המלחמה וגם בתקופה האחרונה תוכניות קונקרטיות ורעיונות מעשיים לכינון חלופה לחמאס, והן נכונות לספק סיוע מקיף ומעורבות מעשית לטובת קידומם. ראש הממשלה נתניהו דוחה רעיונות אלה על הסף. במקום זאת, הוא מקדם חזון קודר של מלחמת נצח קטלנית נגד העם הפלסטיני, ללא תכלית מדינית, שבניגוד מוחלט לאינטרס הישראלי מניחה את הבסיס ל"ואקום" שלטוני, שישמש חממה לטרור או להקמת ממשל צבאי, להקמת התנחלויות ולסיפוח. מדיניות זו גם מחלישה ומבודדת את ישראל בזירה הבינלאומית וצפויה להוביל לסנקציות קשות עליה ולהרחבת ההכרה הגלובלית במדינה פלסטינית, שתיאכף על ישראל במקום שתקודם בהסכמה עמה.

שאלת מהותה של הישות הפלסטינית היתה ועודנה הסוגיה המרכזית בסכסוך הישראלי-פלסטיני והאזורי. הישות הזאת היא גם יעד הסיכול המרכזי של הימין הרדיקלי, הרואה בה מכשול מרכזי בדרך להגשמת החזון המשיחי, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בתוכנית ההכרעה של סמוטריץ' (2017). לא בכדי, נתניהו וסמוטריץ' הגדירו את חמאס (שהתנגד למדינה פלסטינית בגבולות 1967) כ"נכס" לישראל, ואת הרשות הפלסטינית (שמעוניינת במדינה פלסטינית בגבולות 1967, החיה בשלום עם ישראל) כ"נטל" על ישראל.

עם זאת, חשוב להדגיש כי מאז 1967 ראו ממשלות ישראל ובכירי מערכת הביטחון הישראלית במדינה פלסטינית איום פוטנציאלי - בין אם על רקע אידיאולוגי (בשל הוויתור על "זכות אבות") ובין אם על רקע ביטחוני-צבאי (בשל החשש מחבירת

הפלסטינים לצבאות אויב או מהקמת "מדינת טרור"). זאת, בעוד הפלסטינים סבורים - במיוחד לאחר הכרזת העצמאות הפלסטינית ב-1988, שבה קיבל הזרם הלאומי בהובלת אש"ף את פתרון שתי המדינות - שהמדינה הפלסטינית היא זכותם הטבעית, כפי שניתנה זכות זו לישראל. אלא שבמקום להכריע בנושא ולקדם תוכנית מדינית שתבטיח את מניעת האיום מבלי להחריב את החזון הציוני של ישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית ובטוחה, ממשלות ישראל יצרו מעין "נבואה שמגשימה את עצמה" והניחו את הבסיס להנצחת הסכסוך ולהכשלת רעיון המדינה הפלסטינית בדרכים מגוונות.

התפיסה הישראלית מבוססת על חשיבה צבאית צרה, המתמקדת בצמצום האיומים והיכולות וזנחת כמעט לחלוטין את השיקול החיוני לא פחות של שינוי מוטיבציות בקרב הפלסטינים. שינוי כזה יתרחש רק אם בצד המעשה הצבאי תשכיל ישראל לקדם הסדר מדיני המבוסס על שותפות אינטרסים. הפעילות הצבאית האינטנסיבית של צה"ל לנטרול יכולות הטרור ("כיסוח דשא", "צריבת תודעה" וכדומה) לא צלחה בעבר, וגם בעתיד לא תצליח להכניע או להכריע את העם ואת הלאום הפלסטיני. להפך, גישה צבאית זו מנציחה את הסכסוך, מחזקת את חמאס ומעצימה לאורך זמן את האיום על ישראל, מבפנים ומבחוץ.

בניגוד לחמאס, הזרם הלאומי הפלסטיני קיבל את רעיון החלוקה ואת הנוסחה הבינלאומית של "שטחים תמורת שלום" (החלטה 242) והסכין למעשה עם החלוקה של 78 אחוז מהשטח לישראל ורק 22 אחוז ממנו למדינת פלסטין. לפיכך, הפלסטינים תובעים הכרה ישראלית בזכותם להגדרה עצמית לאומית ולמדינה משלהם ומסרבים לפשרות משמעותיות נוספות במסגרת המשא ומתן על הסדר הקבע, בעיקר כאלה הפוגעות בטריטוריה ובריבונות הפלסטיניות. הפלסטינים מוכנים שמדינתם תהיה מפורזת, אך כדי שתהיה מדינה בת קיימא (תתפקד בכוחות עצמה) היא חייבת בראייתם להיות מדינה ריבונית, בעלת רציפות טריטוריאלית, האוחזת בנכסים. כל אלה יאפשרו לרוב העם הפלסטיני להסכים לפשרה ההיסטורית ול"סיום הסכסוך וקץ התביעות". מנהיגות ישראלית מתאימה תוביל לכך שגם רוב הציבור הישראלי, השואף לביטחון ולשלום, יתמוך בהסדר אזורי רחב שיכלול הקמה מדורגת של מדינה פלסטינית מפורזת החיה בשלום לצד ישראל.

הקמת מדינה פלסטינית עצמאית, חזקה ומתפקדת אינה רק עוגן הכרחי בדרך לפתרון הסכסוך, אלא גם הדרך היחידה שתאפשר לבצר את הביטחון הלאומי של ישראל. לפיכך, אסור שישראל תסתפק בהכרזה על נכונות בלבד (מילולית) לקידום פתרון שתי המדינות. במסגרת המאמצים להחליף את שלטון חמאס ולקדם תפיסה של "בנייה מחדש" בעזה ובמזרח התיכון כולו לאחר החורבן שהמיטה המלחמה, על ישראל לפעול, הלכה למעשה, לקידום מדיניות פלסטינית. זאת, באמצעות יצירה מדורגת של

מציאות בין-מדינתית שבה הרשות הפלסטינית מועצמת ותופסת את עצמה כ"מדינה בדרך" – וגם שאר השחקנים רואים אותה כך. במקביל, על ישראל לעצור את תהליכי הסיפוח וההתנחלות האלימים והלא חוקיים בהובלת הימין הקיצוני, שנועדו למנוע את חלוקת הארץ ולקבע מציאות אסונית של מדינה אחת.

משילות של פרטנר פלסטיני מתון ולגיטימי, על בסיס היגיון של מדינתיות פלסטינית, תחזק את היכולת ואת הלגיטימציה לנטוש בהדרגה את המאבק בישראל, להילחם בטרור וברדיקליזם ולהתמקד בבנייה מחדש ובפיתוח המדינה. היא תאפשר לקבע שליטה אזרחית אפקטיבית פלסטינית (לא ישראלית!) ביותר מחמישה מיליון תושבים וגם תכשיר את הקרקע להסדר אזורי יציב ובטוח, עם פרטנר ראוי.

כיצד לקדם מדינתיות פלסטינית?

ישראל חייבת לנטוש את מדיניות הסיפוח, להתאים את גישה הביטחונית ולקדם הכרעה היסטורית על שותפות עם העולם הערבי, על נכונות להיפרדות ועל קידום חזון שתי המדינות. הפלסטינים חייבים לשנות את גישה הקורבן וליטול יוזמה, למקד את מרב מאמציהם במימוש חזון המדינה הפלסטינית כישות דמוקרטית תקינה ולנטוש את דרך ההתנגדות והטרור.

כדי להבטיח ביטחון ארוך טווח לעצמה ולאזרחיה על ישראל לנקוט גישה מאוזנת בכל הקשור למדינה הפלסטינית. הנוסחה לקידום משילות פלסטינית, בדרך למדינה, תתבסס על "עסקת חבילה", שתכלול מצד אחד עמידה על התביעה הישראלית המוצדקת **שהמדינה הפלסטינית לא תציב איום עליה**, קרי תהיה מפורזת מיכולות צבא וטרור, ללא חמאס בשלטון, תילחם באפקטיביות בטרור ובהסתה, תימנע מניהול מערכה מדינית נגד ישראל ומניהול יחסי חוץ עם אויבי ישראל ותוביל מאמצי דה-רדיקליזציה אפקטיביים בחברה ובפוליטיקה הפלסטינית. מנגד, כל זה ייעשה במקביל למאמצי הדו-רדיקליזציה המתחייבים גם בישראל.

בתמורה לכך, ישראל והקהילה הבינלאומית והאזרחית יעניקו הכרה מותנית במדינה הפלסטינית ויקדמו צעדים שיספקו לה לגיטימציה ויחזקו את האפקטיביות השלטונית הפלסטינית. כך תתאפשר בנייה הדרגתית של מדינה בת קיימא.³

1. צעדים לחיזוק הלגיטימציה: יוצב אופק מדיני ויקודם הסדר מדיני, שיחזק את תומכי השלום והיציבות ויחליש את הרדיקלים; תעוגן החלטת ממשלה שתכריז על

3 ראו בהקשר זה: היוזמה הישראלית: חלופת המחנה הדמוקרטי למדיניות הממשלה: מפת דרכים מדינית לביטחון ארוך טווח. היחידה המדינית-ביטחונית של קרן ברל כצנלסון ומכון מיתוים. <https://theisraelinitiative.org.il/initiative>

רשות פלסטינית תקינה ומחוזקת כאינטרס לאומי חיוני; תקודם הכרה גלובלית - מותנית ובהסכמה עם ישראל - במדינה פלסטינית; יקודמו בחירות דמוקרטיות בכל מוסדות הרשות, בתנאים שימנעו שלטון טרור; ויתבצעו צעדים להקלה משמעותית בשגרת החיים של האוכלוסייה הפלסטינית.

2. צעדים לחיזוק האפקטיביות: ברצועת עזה תבוצע העברת שלטון מדורגת ואחראית לרשות הפלסטינית (בסיוע כוחות ערביים ובינלאומיים), ושיקומה של הרצועה יכלול פרויקטים ותשתיות בראייה מדינתית; ישודרג התיאום בין משרדי הממשלה בישראל וברשות; יקודמו רפורמות מקיפות לחיזוק הרשות הפלסטינית ומערך הביטחון; בגדה המערבית תימסר בהדרגה טריטוריה לרשות הפלסטינית, שתעצים ותרחיב את סמכויותיה, תשפר את האמון בין הצדדים ותחזק את המשילות; ותקודם תוכנית מערכתית מתואמת לפיתוח שטח C, שתכלול הכרה בכפרים, קידום תוכניות מתאר לפלסטינים ובניית תשתיות ופרויקטים מעודדי עצמאות מדינתית (תחבורה, תעסוקה, עיור, אנרגיה, פסולת, חקלאות ומים).

רעיון המדינתיות הפלסטינית הוא מרכיב מרכזי בתפיסה מדינית-ביטחונית עדכנית ("היוזמה הישראלית") שנועדה לאפשר קידום מדורג של הסדר אזורי יציב, אשר יאפשר לממש בהדרגה את חזון שתי המדינות, תוך חיזוק עוצמתה של ישראל ומעמדה.

התפיסה מבוססת על קידום בשטח של מהלכים וצעדים פרקטיים, שיעצבו בהדרגה מציאות מדינית-ביטחונית חדשה, ובצד זאת הצבת חזון מדיני, שיספק את ההקשר המתאים לקידום צעדים אלה. הגישה מתבססת על למידה ועל הפקת לקחים מטעויות שנעשו בעבר במסגרת התהליך המדיני:

1. ההנחה הראשונה דגלה בגישת **"הכול או לא כלום"**. ישראל והפלסטינים הסכימו על נוסחה שלפיה "שום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם", כך שמערכת היחסים כולה הותנתה בהגעה להסכם קבע שיסיים "באבחה אחת" את הסכסוך ויסיר את כלל התביעות. אלא שהפערים העמוקים בין הצדדים יצרו מלכוד והובילו לקיפאון בדיאלוג המדיני ובשטח. כך התאפשר למתנגדים הרדיקליים, משני הצדדים, לטרפד את ההסדר, מצד אחד באמצעות טרור, ומצד אחר באמצעות התנחלות וסיפוח אלים. גישה זו גם מנעה מ"פירות השלום" להבשיל. במקום לשפר את איכות החיים ואת הביטחון, תהליך השלום החמיר את המצב ושחק את התמיכה העממית בשלום.

2. ההנחה השנייה היתה **שמדינה פלסטינית מציבה בהכרח איום צבאי-אסטרטגי** על ישראל, בעיקר על רקע החשיבות הגיו-אסטרטגית והטופוגרפית של הגדה המערבית ובקעת הירדן. על רקע זה שאפה ישראל לכוון ישות פלסטינית מוחלשת, מבוזרת ונשלטת, אשר לא יהיו בידיה היכולות להציב איום, ואף נערכה לשם כך. בעשותה זאת, ישראל התחשבה פחות בהסכמה הפלסטינית ומנעה מודלים אחרים שהיו עשויים להבטיח את מניעת האיום, ולצד זאת לקדם את האפקטיביות המדינתית ולשנות את המוטיבציות הפלסטיניות לטרור ול אלימות. בפועל, גישה של ישראל יצרה מעין "נבואה שמגשימה את עצמה" וגררה פער ציפיות, שתרם להכשלת הדיאלוג המדיני. מה גם ש ישראל היתה מודעת לראייה הפלסטינית, שלפיה קבלת הרשות את רעיון החלוקה לשתי מדינות הפכה את עצם הקמתה של מדינתם לזכות טבעית, בדומה לזכות שניתנה להקמת מדינת ישראל.

3. ההנחה השלישית היתה שהתהליך המדיני חייב להתבסס על **גישה דו-צדדית**, בילטרלית. הסכסוך עם הפלסטינים נתפס בישראל כעניין "פנים" ישראלי, המנותק מהסכסוך הישראלי-ערבי. נתניהו אף פעל בשנים האחרונות לקדם במפגיע

הסכמים עם מדינות ערב במנותק מהפלסטינים. זאת, אף על פי שמאז 2002 ועד היום מוצבת לפתחה של ישראל היוזמה הערבית לשלום, המציעה לישראל נורמליזציה אמיתית במרחב, במקביל להקמת מדינה פלסטינית מפורזת ותקינה. המשך האחיזה בגישה דו-צדדית מונע כיום בריתות ושותפויות ופוגע ביחסים עם מדינות האזור ועם הקהילה הבינלאומית, מרחיק את הסיכוי לנורמליזציה ומסכל סיוע אזורי ובינלאומי החיוני בדרך ליישוב הסכסוך. כיום, בעקבות אסון שבעה באוקטובר והמלחמה בעזה, המערערת את היציבות האזורית, מדינות ערב אינן מוכנות עוד לקדם מהלכי נורמליזציה עם ישראל ללא זיקה ישירה וברורה לקידום מעשי של חזון המדינה הפלסטינית.

על בסיס תובנות אלה, היוזמה הישראלית נועדה לקדם תהליך מדורג אשר יוביל להסדר אזורי ולהקמת מדינה פלסטינית מפורזת לצד ישראל. היוזמה כוללת הצבת חזון מדיני עדכני, המבוסס על הכרעה היסטורית, שישמש מעטפת להתקדמות, תוך חיזוק המתונים על פני הרדיקליים במרחב כולו. בליבת המהלך ניצב קידומו של רעיון המשילות והמדינתיות הפלסטיניות, שנועד לחזק פרטנר מתון ואפקטיבי אשר יסייע לישראל להילחם בטרור, ישלוט במקום ישראל במיליוני הפלסטינים בשטחים ויהיה שותף להיפרדות ולהסדר יציב. העוגן השלישי הוא פיתוחה של "גישה אזורית", שתוביל לברית מדינית-ביטחונית ותאפשר לעצב מחדש את מקומה של ישראל במזרח התיכון באופן התואם את האינטרסים שלה, לקדם כיוון יחסים נורמליים בינה ובין המדינות במרחב ולסייע בשיקום ובבנייה מחדש ברוח המדינתיות. בהמשך, הגישה תאפשר לקדם פתרונות אזוריים לסוגיות ליבה בסכסוך הישראלי-פלסטיני. יצירת מציאות בין-מדינית תחייב את ישראל לבלום את מהלכי הסיפוח המובילים אותה למציאות אסונית של מדינה אחת.

לאחר שנה וחצי של מלחמה שהובילה להישגים צבאיים יוצאי דופן, ממשלת ישראל דבקה במלחמת ברירה פוליטית-אידיאולוגית ומסרבת לקדם שינוי עמוק במדיניות כלפי הפלסטינים. בכך, היא מחזקת למעשה את חמאס וגורמים רדיקליים נוספים ומונעת פתרון שיספק לה ביטחון לטווח ארוך. פתרון שתי המדינות כשלעצמו נשלל כיום על ידי רוב הישראלים, בפרט לאחר שבעה באוקטובר. ואולם, באורח פרדוקסלי, בד בבד, רוב מקרב הישראלים רואים בהסדר מדיני אזורי יציב מהלך הכרחי להבטחת ביטחון ארוך טווח לישראל, בצד העוצמה והפעולה הצבאית והקמתה של מדינה פלסטינית מפורזת.⁴ גם בקרב הציבור הפלסטיני מסתמן כיום רוב הולך וגדל התומך

4 לדוגמה: ערן הלפרין, סקירת מחקרים וסקרים של מרכז אקורד, ועידת הארץ, 16 בספטמבר 2024. <https://www.youtube.com/watch?v=8skZyRAgomk>

סירובה של ממשלת ישראל להציב חלופה מדינית מקדם למעשה שתי אפשרויות גרועות: הקמת ממשל צבאי, גירוש חלק מהפלסטינים והכשרת הקרקע להתנחלות מחדש ברצועת עזה ולסיפוח של מיליוני פלסטינים לישראל, או לחלופין הותרת שלטון חמאס על כנו וחזרה למצב הרסני של ניהול סכסוך, תוך התייצבות מחוץ לרצועה. זאת, בדומה לאסטרטגיה ששירתה את ישראל עד 6 באוקטובר. שני המקרים מייצגים למעשה הסכנה עם ניצחון חמאס על ישראל לאחר שנה וחצי של מלחמה. ראש ממשלת ישראל וחבריו לקואליציה, המציגים את הרשות הפלסטינית - החלופה היחידה לחמאס - כאויב ישראל, נוהגים כך על בסיס מניעים פוליטיים הישרדותיים או אידיאולוגיים, ולא על בסיס מניע ביטחוני. הרשות הפלסטינית היא מבחינתם גורם מאתגר, המפריע לקדם סיפוח והתנחלות, והיא גם הגורם היחיד שעשוי להיות הגרעין להקמת מדינה פלסטינית.

במסמך זה נבקש לטעון שחזון שתי המדינות היה ונותר הפתרון היחיד שיכול להבטיח את קיומה של ישראל כמדינתו הבטוחה והדמוקרטית של העם היהודי. מימוש הפתרון מחייב תנועה קדימה ואי-המתנה להסכם קבע. על ישראל לחזק משילות פלסטינית ראויה, לקדם הלכה למעשה מציאות בין-מדינית ולתמוך בבנייתה של מדינה פלסטינית מפורזת לצדה, מדינה שתשמש לעם הפלסטיני כבית לאומי. זאת, כחלק מתוכנית אזורית לבנייה מחדש ולהסדרי שלום שיקדמו נורמליזציה ושיתופי פעולה מגוונים בין ישראל ומדינות ערב.

המסמך מבקש גם לתרום להתמודדות עם החשש הקיים בקרב הציבור והפוליטיקאים בישראל מפני מדינה פלסטינית. תחילה הוא סוקר את תהליך התפתחותה של הלאומיות הפלסטינית ואת המחלוקות הפנימיות בנושא המדינה הפלסטינית בין הזרם הלאומי והזרם האסלאמיסטי. לאחר מכן הוא מנתח את הניסיונות הכושלים לקדם, במסגרת תהליך אוסלו והשיחות על הסדר הקבע, את חזון המדינה הפלסטינית. מנגד, המסמך מציג מודלים רעיוניים חיוביים מהעבר שנועדו לקדם מדיניות פלסטינית, אך לא צלחו (בדגש על פרויקט "המדינה בדרך" בהובלת ראש הממשלה הפלסטיני סלאם פיאד). במסמך יפורטו חסמים בצד הפלסטיני וקשיים בצד הישראלי בדרך למימוש רעיון המדינה. לסיום יגדיר המסמך מהי מדיניות פלסטינית ויציע אסטרטגיה עדכנית וצעדים קונקרטיים לקידום משילות ומדיניות. אסטרטגיה זו תיושם בהדרגה ותתבסס על "עסקת חבילה", שתכלול תביעה ישראלית מוצדקת לביטחון (מדינה פלסטינית

5 ראו: סקר עדכני של PCPSR שביצע וניתח ד"ר ח'ליל שקאקי. <https://www.pcpsr.org/sites/default/files/Poll%2095%20opress%20release%206May2025%20ENGLISH.pdf>

שלא תציב עליה איום), בתמורה להכרה ישראלית מותנית במדינה פלסטינית וקידום מהלכים שיעניקו למדינה הפלסטינית לגיטימציה שלטונית ואפקטיביות מדינתית ראויה.

ב. סקירה היסטורית: התפתחות של חזון המדינה הפלסטינית

התגבשות הלאומיות הפלסטינית

המדינה הפלסטינית, כרעיון שגור וכשאיפה של כל תושביו הפלסטינים של המרחב שבין נהר הירדן לים התיכון, עלתה שנים רבות לאחר שלב כינון המדינות הערביות במזרח התיכון, בתום מלחמת העולם הראשונה. עד אז התמקד הניסיון הכלל-ערבי בהתנתקות מהאימפריה העות'מאנית ובקידום מדינה ערבית-אסלאמית אחת ברחבי המזרח התיכון. במסגרת הסכמי סייקס-פיקו (1916) חולק המרחב על ידי בריטניה וצרפת למדינות ערביות, באופן שלא הביא בחשבון את הגיאוגרפיה וגם לא את הדמוגרפיה. הקו שהנחה את שתי המעצמות היה חלוקה לאזורי השפעה, במטרה לספק מענה לאינטרסים של כל אחת מהן.

הפלסטינים, שמעמדם כלל לא היה מובחן וברור באותה עת, הוגדרו כישות (كِيَان). מונח זסה לא היה מוכר אז בלקסיקון המדיני הבינלאומי, וגם לא בקרב מדינות ערב שנאבקו על עצמאותן. הלאומיות הפלסטינית התפתחה עם השנים על יסוד רעיון מעורפל ולא מגובש, שהתבסס בעיקר על לחימה נגד המפעל הציוני, ובמקביל על היגיון של מדינה אחת - מדינה פלסטינית, שתוקם במרחב המשתרע בין הירדן לים התיכון. משלהי שנות ה-50 קיבלה הלאומיות הפלסטינית צביון מוסדי אלים, עם הקמת ארגון פת"ח, אשר הושפע בין השאר מהצלחת המרד האלג'ירי נגד צרפת, ובהמשך עם הקמת מסגרת אש"ף (1964) וקיום הקונגרס הפלסטיני הראשון בירושלים.

הפקת הלקחים מכיבוש השטחים והתבוסה ב-1967 ומתוצאות מלחמת יום הכיפורים ב-1973 פתחו פתח לחשיבה מדינית ערבית ומקומית, שהעניקה מעמד עצמאי יותר לישות הפלסטינית. המונחים "מדינה" ו"עצמאות" נעשו אז שכיחים ושגורים יותר בקרב הפלסטינים והערבים. מושגים כמו "פאן-ערביות" או "אחדות ערבית" איבדו מזוהרם, במיוחד לאחר התבוסה ב-1967 ועם החלפתו של נשיא מצרים גמאל עבד אל נאצר באנואר סאדאת, שדחה את רעיון הפאן-ערביות. סאדאת גם סייע לפלסטינים לחזק את מעמדם בזירה הבין-ערבית ולזכות בהכרה באש"ף כנציג הבלעדי של העם הפלסטיני (בפסגת מדינות ערב ב-1974). המונחים "מדינה" ו"עצמאות" עוגנו אז כיסודות השאיפה הלאומית הפלסטינית. אופייה של המדינה הוצג על ידי דוברי הארגונים הפלסטיניים וראשיהם כדמוקרטיה חילונית. היינו, מדינה אחת המעניקה שוויון זכויות לכל היושבים בשטח שבין הים לנהר, בכלל זה היהודים שחלקם זה מקרוב באו.

האינתיפאדה הראשונה והסכמי אוסלו - אימוץ פתרון שתי המדינות וכישלון ביישום

האינתיפאדה הראשונה, שהחלה בשלהי 1987, היא אחד האירועים החשובים ביותר בתהליך עיצובה של הזהות הלאומית הפלסטינית ואירוע משמעותי ביותר בתולדות הסכסוך הישראלי-פלסטיני. פעילי האינתיפאדה, רובם אנשי הזרם הלאומי, תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה המזוהים עם אש"ף, ביקשו לתעל את ההתנגדות לישראל לפסים של מחאה עממית אלימה, ולא של טרור ונשק חם. הם אף הבהירו, במסגרת מגעיהם עם אנשי המנהל האזרחי ועם פעילי שלום ישראלים, כי הם אינם תובעים עוד מדינה במקום ישראל, אלא מדינה שתחיה בשלום לצדה. שינוי הגישה הקנה לפלסטינים קרדיט בזירה הבינלאומית והוביל בהדרגה לדיאלוג עם פעילים ישראלים מקרב מחנה השלום, שראו בכך פתח ליצירת מציאות של דו-קיום.

המהלך הלאומי קיבל גושפנקה רשמית מצד המועצה הלאומית הפלסטינית, המוסד הפלסטיני העליון, בהתכנסות ההיסטורית שנערכה באלג'יר בנובמבר 1988, ובה היא קיבלה את תוכנית החלוקה, שדחתה ב-1947 ומחלקת את המרחב שממערב לירדן ל"מדינה יהודית" ו"מדינה ערבית". נוסף על כך, בפסגה באלג'יר הודיע מנהיג אש"ף יאסר ערפאת שהוא מוכן לכבד את החלטות 242 ו-338. ההכרזה נוסחה בקפידה על ידי המשורר מחמוד דרוויש, באופן שהביא בחשבון את המתחים הפנים-פלסטיניים ואת הרגישויות שתעורר. דוברי פת"ח הבכירים דיברו ערב ההכרזה ואחריה על השינוי החשוב שיש לחולל בתפיסה המדינית הפלסטינית. הם נשענו בכך על התמיכה הרחבה מצד התושבים המקומיים, שחוללו את האינתיפאדה ויצרו משענת עממית למאבק הפלסטיני. למעשה, זה היה האקט הראשון ששם את המדינה הפלסטינית במרכז, כפתרון ריאלי בעיני הפלסטינים.

בראיית הפלסטינים היה מדובר באירוע חסר תקדים בהיסטוריה המודרנית של המזרח התיכון הערבי. ציבור גדול, המגדיר את עצמו זה מכבר כעם, התייצב מול כל העולם והודיע על שינוי עמדתו כלפי הסכסוך וכלפי ישראל, קיבל את רעיון החלוקה לשתי מדינות והביע נכונות לחיות בשלום לצד ישראל, ולא במקומה, תוך ויתור על נתח טריטוריאלי רחב בהרבה מזה שהובטח לפלסטינים בתוכנית החלוקה.

את השינוי הדרמטי חוללו פעילי ארגונים שחיו בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה והיו מצויים בחיכוך יומיומי מתמיד עם הצבא, עם הממסד ועם החברה הישראלים. הם הצליחו להטמיע את הרעיון של שתי מדינות לשני עמים בטרמינולוגיה ששלטה אז והבהירו תוך כדי ניהול האינתיפאדה להנהגה הרשמית של אש"ף, שישבה בתוניס, שהדבר אפשרי, שיש לו רוב ושניתן להתגבר על התנגדות האופוזיציה האסלאמית המתחזקת. המדינה, כפי שהציגו אותה בשיח הפנים-פלסטיני ובמגעים הרבים עם גורמים בינלאומיים וישראליים, התבססה על שני אלמנטים מרכזיים. הראשון, משטר דמוקרטי במובנו המלא של המושג ולא כמקובל במדינות ערב - כלומר דמוקרטיה

המבוססת על כפיפות לשלטון החוק, עם חופש הבעה וביטוי המעוגנים בחוק. האלמנט השני הוא ההתבססות על הקשר ההדוק עם ישראל, אשר הדמוקרטיה שלה והשיח הפוליטי החופשי בה קסמו להם והיו לדגם שרצו לחקות. בראייתם, אימוץ המודל הישראלי היה יכול לשמש מכפיל כוח, שלא רק יסייע בהצלחת המדינה הפלסטינית לכשתקום, אלא גם יהפוך אותה למודל לחיקוי בעיני שאר מדינות ערב. גם לכלכלה הפלסטינית תובטח הצלחה אם תישען בראשית דרכה על ישראל ותסתייע בניסיונה. הדבר גם יאפשר, כך העריכו, לנטרל את ההתנגדות מצד האופוזיציה האסלאמית, שלא תוכל לכבוש את לבו של הציבור, אם ייהנה מחיים משופרים.

החלטתו של חוסיין מלך ירדן, בעצת מקורביו, להתנתק מהגדה המערבית (1988) התרחשה במקביל להתפתחויות הדרמטיות בזירה הפלסטינית. ההחלטה נבעה מהעלייה ברגש הלאומי הפלסטיני, כמו גם מכישלון ניסיונותיו של המלך לאורך שנות ה-70 וה-80 להשיב את הגדה המערבית לידיה במסגרת שיחות שלום (הניסיון האחרון היה בהסכם לונדון, 1987). התנתקותה של ירדן למעשה הותירה את ישראל לבדה מול הבעיה הפלסטינית בגדה המערבית, כמו גם ברצועת עזה, שמצרים מיאנה לקבל בחזרה לחיקה.

יאסר ערפאת, שחתם על הסכמי אוסלו עם ישראל (1993), לא ראה לנגד עיניו את מה שראתה הנהגת האינתיפאדה הראשונה מקרב תושבי השטחים, אף שהיא שהביאה אותו למעשה לנקודה זו. ערפאת ראה בהסכמים הללו הכרח בל יגונה. ההסכמים, כך חשבו הוא ומקורביו, אמנם חיזקו את מעמד ההנהגה בתוניס והחיו מחדש את הנושא הפלסטיני, אך לא אפשרו לקדם בוודאות את המדינה הפלסטינית כחזון מוסכם. נוסף על כך, בראייתו העניקו ההסכמים לישראל עדיפות בכל הנוגע למערכת היחסים הבילטרלית האמורה להתפתח בין שני הצדדים וכן דחו לשלב הקבע את הדיונים בשאלות הרגישות האחרות (ההתנחלויות, ירושלים, הפליטים), מה שהעניק לישראל את היכולת לקבוע עובדות בשטח. הסכמי אוסלו אף העמידו את הפלסטינים במעמד של מי שצריך כל העת להוכיח את עצמו כצד שאיננו "שווה בין שווים" בהסכם. מעמד זה היה מגובה על ידי כל הצדדים שהיו המעורבים בתהליך, כולל ארצות הברית, מדינות אירופה ואפילו מצרים, שראתה את עצמה בשלב ההוא כמי שאמורה לפקח על תפקודה האמין והתקין של הרשות הפלסטינית. התמיכה הרבה שזכו לה הסכמי אוסלו בראשיתם בקרב הציבור הפלסטיני נבעה פחות מתחושות של גאווה לאומית או מהגשמת שאיפות קולקטיביות, ויותר משביעות הרצון של עצם הכנסת הסכסוך הישראלי-פלסטיני לתהליך שאמור להוביל לפתרון. כלומר, תהליך מדיני שלא מפסיק את המאבק בישראל, אלא מתעל אותו לפסים אחרים של הידברות, שיתוף פעולה וחיכוך בלתי אליים.

בראיית הפלסטינים, ההתקדמות בתהליך אוסלו, על אף חסרונותיו, היתה למעשה השלמה עם מציאות מוכתבת בעיקרה, שהתבססה על א-סימטריה מובנית בין הצדדים. זו העמידה את הפלסטינים ב"צל" והמשיכה לטפח בקרבם רגשי נחיתות, השפלה וקיפוח. התחושה שרווחה בקרב רבים בציבור הפלסטיני ובהנהגתו לאחר החתימה על ההסכמים היתה של הגמוניה ושליטה ישראליות, שקיבלו גושפנקה מהקהילה הבינלאומית ומדינות ערב. לפיכך, פלסטינים בכירים בשטחים ובחו"ל (כולל דמויות מובילות, כגון מחמוד דרוויש) האשימו את ערפאת בלא פחות מאשר בגידה באינטרס הפלסטיני.

בהצהרת העקרונות (1993) ניאותו מנהיגי אש"ף, לאחר שכמעט פוצצו את השיחות עם ישראל, לשמוט את המונח "מימוש הזכויות הלאומיות" (הגדרה עצמית לאומית) ונאלצו להסתפק במונח "מימוש הזכויות הפוליטיות". מעבר לפער העמוק בסוגיית הליבה המרכזית, השינוי השפיע באורח ישיר על תהליך בנייתם של המוסדות הפלסטיניים ועל כינון הישות הפלסטינית, שרוב הפלסטינים ציפו לו. ערפאת נכנס לאזור כשחובת ההוכחה מוטלת עליו. ציפיות הציבור, שתמך ברובו בהסכם, היו גבוהות. מנגד, הוא נדרש להתמודד עם אופוזיציה פלסטינית, ובראשה חמאס שהלך והתחזק, ביקר בחריפות את הרשות הפלסטינית וביצע פיגועי טרור קשים, שהעמידו בסכנה את ההסכמים שעליהם חתם. לפיכך, ערפאת מיעט לדבר בשבח ההסכם וניסה להסתיר ככל האפשר את תוכנו ואת רוחו ה"משפילה". הרשות הפלסטינית, לאחר הסכם הצהרת העקרונות, נאלצה להתמודד עם ניסיונות רבים של דה-לגיטימציה מצד ארגוני האופוזיציה וגורמים פונדמנטליסטיים או רדיקליים אחרים בעולם הערבי, הממשיכים גם כיום לראות בכל ניסיון לפתור את הסכסוך עם ישראל בדרך של הכרה והידברות דבר פסול מעיקרו. לכן, דימויה של ישראל בעיני הציבור הפלסטיני בימי ערפאת, על אף התמיכה הציבורית בהסדר מדיני, נותר דימוי של אויב בפוטנציה, ולא רק של יריב. ככל שחלף הזמן והציפיות הפלסטיניות לא התממשו, נתפסו הסכמי אוסלו כתבוסה שהנחילה ישראל לפלסטינים, בגיבוי ובסיוע של הקהילה הבינלאומית וקואליציה בין-ערבית. השבר התעצם עוד יותר ככל שהפלסטינים חשו שנותרו לבדם במאבק מול ישראל, ללא ערבויות וסיוע מספק מצד מדינות ערב. אלה נטו לאחר הסכמי אוסלו להתמקד בבעיותיהן הפנימיות, בין היתר בדרך של ניסיון להתקרב לישראל.

במציאות זו לא סיפק ערפאת מענה לציפיות הציבור, שהיו כאמור גבוהות ביותר. הוא נתקל בביקורת קשה מצד אליטות וציבורים שרצו לראות סימנים לבניית מוסדות ולפיתוח תשתיות של מדינה בדרך. הם האמינו שככל שהחברה הפלסטינית תוכיח יכולת בתחום זה ותפתח אורחות חיים דמוקרטיים ופלורליסטיים, עם רגישויות לזכויות

אדם ולמיעוטים, כך היא תזכה לתמיכה של הקהילה הבינלאומית ויואץ תהליך הקמתה של המדינה הפלסטינית.⁶

אבו מאזן (מחמוד עבאס), האיש השני בחשיבותו באש"ף, ראה בהתנהלותו של ערפאת מהלך שגוי, המסב נזק רב לאינטרסים הפלסטיניים כפי שהותוו ערב החתימה על הסכמי אוסלו. לא אחת הוא נכנס לעימות עמו והבהיר לו שהוא חורג מן ההסכמים שנחתמו ומעמיד בסכנה את כל התשתית שביקשו הוא ואנשיו לבנות כאן בטרם החתימה. שבועות אחדים לאחר הגעתם של ערפאת וצמרת אש"ף לרצועת עזה (1994), בעקבות הסכם קהיר) כינס אבו מאזן את ראשיהם של כל ארגוני החברה האזרחית ברצועה וביקש מהם להתייחס בזהירות לדבריו של ערפאת. אנחנו, אמר, קיבלנו על עצמנו התחייבויות קשות ועלינו להוכיח שאנו עושים הכול כדי לקיים אותן. לאחר מותו של ערפאת (2004) הוסיף אבו מאזן, שהחליף אותו, לטעון כי ערפאת המשיך למעשה לדבוק ב"אופציה הצבאית".⁷ להבנתו, ערפאת אף האמין שהרשות הפלסטינית יכולה לקדם מהר יותר את הסדר הקבע ולאפשר לו לשלוט באופוזיציה האסלאמית מבלי שיווצר קרע ביניהם ומבלי להיכנס עמה לעימות אלים. בכך ניסה ערפאת "להלך בין הטיפות" ולמנוע מלחמת אחים בטרם עת, מתוך הערכה שרק לאחר הקמת המדינה הפלסטינית יוכל להשתלט על אויביו מבית, האסלאמיסטים, בדרך פוליטית. זאת, בדומה להשתלטותם של המשטרים במצרים ובירדן על האחים המוסלמים.

חילוקי הדעות בין ישראל והפלסטינים בנושא הישות הפלסטינית היו עמוקים. ישראל ראתה בהסכמי אוסלו בסיס לקידומה של אוטונומיה פלסטינית (בדומה למודל שעליו הוסכם עם מצרים במסגרת הסכמי קמפ דייוויד, 1978), בעוד ערפאת והפלסטינים בכלל ראו בהם בסיס ראשוני למדינה ריבונית ועצמאית. החששות מפני אי-נכונותה של ישראל לקבל את העיקרון של חזרה לקווי 1967 ואת רעיון המדינה המשיכו לקנן בקרב הפלסטינים גם שנים ארוכות לאחר החתימה על הצהרת העקרונות וההכרה ההדדית. הפלסטינים ראו בהתנחלויות שישאל המשיכה לבנות גם לאחר חתימת ההסכמים ובשיח האנטגוניסטי הקולני והביקורתי, שהתפתח בישראל כלפי ההסכמים, חסמים אמיתיים בפני הקמת המדינה המיוחלת. רצח ראש הממשלה רבין (1995), שנתפס על

6 צאיע, יאזיד ושקאקי, ח'ליל (1998). חיזוק מוסדות הרשות הפלסטינית: חלק א. PCPSR. רמאללה. <https://www.pcpsr.org/en/node/283>; ראו גם: אבו דיה, אחמד (2004). רפורמות במוסדות הרשות הפלסטינית. PCPSR, רמאללה. <https://pcpsr.org/sites/default/files/ahmadbudaye.pdf>

7 לדוגמה, בריאיון לעיתון אלח'יאת ב-2006, לשאלה "האם ערפאת גילה סולידריות עם הממד הצבאי ורצה להילחם ולשאת ולתת בו זמנית?" ענה אבו מאזן, "כן, הוא האמין באופציה הצבאית [בערבית: בצבאיות]. אילו לא האמין, היתה האינתיפאדה [השנייה] נגמרת. רבים תמכו בשיטה הזאת, אני חוזר כאן לשאלתך הראשונה, עמדת היתה בהרבה מקרים נגד הזרם". <http://www.alhayat.com/special/dialogues/o3-2006/Item-20060301-b7421a5d-coa8-10ed-001e-064ced0586fe/story.html>

ידי הפלסטינים כמנהיג אמין ואמיץ, נועד בראייתם בראש ובראשונה לסכל את יישוב הסכסוך ואת הקמת המדינה הפלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה.

מותו של יאסר ערפאת בנובמבר 2004, חרף הטקסים הרועשים שליוו אותו, התקבל גם באנחת רווחה בצמרת אש"ף, שרוב חבריה ביקשו לעבור זה מכבר משלב של מהפכה לשלב של כינון מדינה. אבו מאזן נתפס כאיש המתאים ביותר לעידן החדש, ועל כן כניסתו לנעליו של ערפאת נתמכה לחלוטין על ידי ממשל בוש (לאחר שזה הראה לערפאת את הדרך החוצה), היתה מהירה ולוותה בלא מעט ציפיות.

המאבק על דמותה של המדינה הפלסטינית בין הזרם הלאומי לזרם הדתי

תנועת חמאס, שהכריזה על קיומה ב-10 בדצמבר 1987, כשבוע לאחר פרוץ האינתיפאדה הראשונה, פרסמה באוגוסט 1988 את אמנתה. התנועה זיהתה מהר מאוד את השינוי שחל בקרב הזרם הלאומי הפלסטיני ביחס לישראל ולסכסוך וניסתה להציב מולו משקל נגד לאומני-דתי. היא כינתה את פעילי הזרם הלאומי "תבוסתנים" שאיבדו את האמון בצדקת דרכם וקבעה שהזנחת ערכי האסלאם היא אחת הסיבות לתבוסתנות הזאת. המאבקים הפנימיים וההתנגשויות האלימות בין פת"ח לחמאס, בפרט ברצועת עזה, נהפכו מאז לעניין כמעט יומיומי. למרות זאת, התמיכה הציבורית בחמאס לאורך שנות ה-90 (עידן אוסלו) היתה נמוכה בהשוואה לתמיכה הגדולה ברשות הפלסטינית, וכן בהשוואה לתמיכה הגדולה שצברה תנועת חמאס ככל שהמשא ומתן על הסדר הקבע לא הניב את התוצאות המקוות.

לאורך השנים, המציאות שהתפתחה סביב הקרע בחברה הפלסטינית והשחיקה מהעימותים ומהחיכוכים עם ישראל אילצו את מתנגדי ההסדר ואת קוראי התיגר בחמאס ובתנועות אסלאמיות ולאומניות אחרות להציג בפני הציבור רעיונות ריאליים, שיש בהם כדי לקדם את העניין הפלסטיני ולהגיע להסכמות עם יריביהם מבית. שני מהלכים שביצע חמאס בשנים שלאחר החתימה על הסכמי אוסלו עשויים ללמד על כיווני החשיבה שקיננו בארגון בשתי תקופות שונות (טרם שבעה באוקטובר). הראשון בא לידי ביטוי בהכרזה של ראשי חמאס מעל דפי ביטאונם רב-התפוצה בראשית שנת 2000, כי אין ביכולתם להתמודד עם העוצמה הרבה שמפעילה הרשות הפלסטינית נגדם ועם הגיבוי הרחב שהיא זוכה לו מצד מדינות ערביות רבות, ישראל והקהילה הבינלאומית.⁸ חמאס הפנים באותה תקופה - שבה התיאום הביטחוני בין ישראל לרשות הפלסטינית היה בשיאו והתנהל שיח ערני על קידום הסדר הקבע - שאין לו מענה

8 פלסטין אלמסלמה (ביטאון חמאס) (2000). חמאס והאופציות שבידיו לעתיד (ראיונות עם בכירים בחמאס), 21-16. <https://palestine-memory.org/sites/PalestineMemory/Pages/DocumentDetails.aspx?Docu-mentName=30407>

אמיתי לרשות הפלסטינית, כשהיא מחוזקת, נתמכת על ידי ישראל ומפגינה עוצמה ונחישות מול הטרור.

כיוון החשיבה השני התפתח בתקופה שלאחר צוק איתן (2014), שהיתה תקופת שבר מבחינת חמאס, נאלץ הארגון לפרסם מצע מדיני חדש (מאי 2017), שהבהיר את הקושי לקיים בו זמנית שלטון פלסטיני והתנגדות מזוינת. המצע החדש היה למעשה ניסיון להתקדם לעבר תביעותיו של אבו מאזן, שהטיל סנקציות על רצועת עזה ועל חמאס וסירב להתפייס עמו, עד שהארגון יקבל את כל ההתחייבויות שאש"ף קיבל על עצמו בהסדר עם ישראל, לרבות המחויבות לפתרון שתי המדינות על בסיס קווי 1967. המצע החדש ביטא את גבולות מרחב התמרון המדיני שהתאפשר לחמאס כתנועת התנגדות אסלאמית מול המציאות שטפחה על פניה. הארגון הבהיר כי מצע זה מחליף את האמנה הישנה, הקיצונית והאנטישמית שהוצגה ב-1988, אך אינו מבטל אותה. המצע הגדיר מחדש את הסכסוך וקבע שהוא יותר לאומי ופחות אסלאמי. עוד צוין בו שהגבולות הגיאוגרפיים של הסכסוך הם בין הירדן לים ובין ראש הנקרה לאום רשרש (אילת), בניגוד לאמנה מ-1988, שאיננה תוחמת גבולות וקובעת שהכול אדמת קודש אסלאמית ("וקף"). המסמך שיקף פרגמטיזם ונועד בעיקר לרצות את אבו מאזן, במטרה ליצור פיוס פנים-פלסטיני ולקדם תהליך רגיעה (תהדיאה) עם ישראל. גם אם המסמך לא שינה מהיסוד את היחס של חמאס לישראל, הוא הבהיר שהתנועה מוכנה לקבל מדינה בקווי 1967, ללא הכרה בישראל וללא חתימה על הסכמי שלום איתה, אם יש על כך קונצנזוס פלסטיני. לשון אחר, המדינה הפלסטינית, דווקא לאחר שהסתיים עידן שיחות השלום, נהפכה לפתרון שגם רבים ממתנגדיו הפלסטיניים התרגלו לראות בו "רע הכרחי".

לאחר הטבח בשבעה באוקטובר, ולאור התוצאות הקשות של המלחמה ברצועת עזה, גברו הביקורת והלחצים המוטחים בחמאס, הן בזירה הפנימית, הן בזירה הערבית. על רקע החורבן הקשה ברצועה, שמציב דילמות היסטוריות בפני התנועה הלאומית הפלסטינית, נראים כבר עתה סימנים לכך שקולות ורעיונות חדשים יעלו גם מקרב חמאס וציר ההתנגדות, על כל מרכיביו. תהליך הלמידה, יחד עם הלחצים שיופעלו על חמאס, יוכלו בהמשך להתקבל ביתר קלות מאשר בעבר ואולי אף להקל את בנייתה של מערכת פלסטינית אחידה יותר, שתשמש כתובת מקובלת על הכול.

פיצוץ השיחות בוועידת קמפ דייוויד (2000) המחיש את הפער העמוק בין ישראל לפלסטינים בשאלת המדינה וסיום הסכסוך. ערפאת סירב לקבל את הצעתו של אהוד ברק, שהיתה לטעמו "לא נדיבה", בעיקר כיוון שמנעה את האפשרות להקים מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית. ערפאת גם מיאן לקבל את מתווה הנשיא קלינטון, אף שהצעתו היתה מתקדמת בהרבה ביחס להצעת ברק, בעיקר בכל הנוגע לשאלת המדינה הפלסטינית והטריטוריה שלה. בינואר 2001 נכשל ניסיון נוסף לקדם הסכם קבע (ועידת טאבה). חשיפת העמדות בתקופה קצרה של תהליך מדיני מואץ ("תחת אש") המחשה ביתר שאת את הפער העמוק בין הצדדים בשאלת הישות המדינית הפלסטינית ובנוגע לתנאים לסיום הסכסוך.

במקביל לכישלון השיחות ולאלימות הגואה באינתיפאדה השנייה חלה בהדרגה התקדמות תפיסתית בקידום רעיון המדינה הפלסטינית. כך, במסגרת מפת הדרכים (2003), שנועדה לממש את חזון הנשיא בוש הבן, נקבעה על ידי הקוורטט לענייני המזרח התיכון (גוף בינלאומי, המורכב מרוסיה, האיחוד האירופי, ארצות הברית והאו"ם, שתפקידו היה לפקח על פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני) עמדה גלובלית, שלפיה כדי לסיים את הסכסוך חובה על הצדדים לפעול להקמתה של מדינה פלסטינית, גם אם בהדרגה ובאמצעות הגדרתו של שלב ביניים ("מדינה שגבולותיה וחלק ממרכיבי ריבונותה יהיו זמניים"). המפה ככלל לא יושמה הלכה למעשה.

בהמשך נוהלו שיחות פוריות בין ישראל לפלסטינים בתהליך אנאפוליס (2007-2008), אשר נבעו בעיקר משינוי גישה עמוק בשני הצדדים, וביתר שאת מההתקרבות האישית בין המנהיגים המתונים (אולמרט ואבו מאזן), שהתבססה על יחסי אמון. בשיחות אלה השקיעו הפלסטינים מחשבה בשאלה מהי למעשה המדינה הפלסטינית. הם הגדירו אותה כבת קיימא (viable), כלומר מדינה המסוגלת לתפקד ולקיים את עצמה לאורך זמן. בשיחות בין צוותי המשא ומתן, לבקשתה של השרה ציפי לבני, פירטו אבו עלא וצאא'ב עריקאת, מנהלי השיחות בצד הפלסטיני, מהי אותה מדינה:

מדינה בעלת מרחב אדמה הולם, עם רציפות גיאוגרפית, ובעלת יכולת לקלוט את כלל אזרחיה, בהם גם פליטים. מדינה החיה בשלום עם שכנותיה, הזוכה לכבוד ולהכרה מצד שכנותיה. בעלת שליטה במקורות המים שלה, בגבולותיה ובאתרים הקדושים המצויים בתחומה... בעלת יכולת לפתח כלכלה עצמאית משלה... משוחררת מכיבוש זר ובעלת מאפייני שלטון דמוקרטיים.⁹

9 ראו בהרחבה: צנעני, עומר (2015). תהליך אנאפוליס: נווה מדבר או פאטה מורגנה. מכון מולד ומרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום. עמ' 60. <https://www.molad.org/images/upload/files/Annapolis-Book-Heb.pdf>

למרות ההתקדמות בשיחות אנאפוליס, בעיקר במסגרת השיחות האינטימיות שהתקיימו בין אולמרט לאבו מאזן, הצדדים לא הצליחו להגיע להסכם קבע. רעיון המדינה הפלסטינית נסוג לאחר, ובעשור האחרון, תחת שלטון נתניהו, הוא נהפך בשיח הישראלי והפלסטיני לפחות ופחות רלוונטי ובקרב חלקים גדולים בציבור הישראלי - אף מוקצה מחמת מיאוס.

תוכנית פיאד - בניית מדינה פלסטינית "מלמטה למעלה"

ד"ר סלאם פיאד, כלכלן פלסטיני בעל שם ששימש שר האוצר בימי ערפאת, מונה לראש הממשלה ימים אחדים לאחר ההפיכה שביצע חמאס ברצועת עזה (2006-2007). ב-2009 הציג פיאד תוכנית להקמת מדינה פלסטינית בתוך פרק זמן של שנתיים ("מדינה בדרך"). התוכנית התבססה על בינוי בסטנדרטים מודרניים של מוסדות לאומיים, של משרדי ממשלה ושל תשתיות כלכליות ופיזיות. פיאד דגל בפיתוח תרבות ארגונית המבוססת על עבודה מקצועית ועל תודעה של מתן שירות לציבור.¹⁰ המוטיבציה לתוכנית היתה בין היתר הרצון להוכיח פרו-אקטיביות פלסטינית ולהמחיש לישראל ולקהילה הבינלאומית שדרכה של הרשות הפלסטינית בהובלת אבו מאזן מבטיחה עתיד טוב יותר לפלסטינים מאשר אסטרטגיית ההתנגדות של חמאס, הכרוכה בהרס ובאובדן חיי אדם בלתי פוסקים.

על פי התוכנית היו אמורים לקום מוסדות ותשתיות כלכליות שיקדמו חברה פלסטינית עובדת ומשתכרת וישמשו תשתית לכינון המדינה הפלסטינית, בלי להמתין לתוצאות המשא ומתן המתמשך המתנהל עם ישראל ובלי להיות תלויים בהן. ההנחה היתה שבנייה ופיתוח של התשתיות הללו יוכיחו לגורמים הנוגעים בדבר בקהילה הבינלאומית שהפלסטינים מסוגלים וכשירים להקים ולנהל מדינה משלהם, והדבר גם ייטע בלב הציבור תחושת יציבות ויכולת להישען על מוסדות השלטון ויאפשר לרשות הפלסטינית ליהנות מתמיכה רחבה בעם. פיאד הציג את התוכנית הן כאתגר לאומי המחייב שיתוף פעולה של משרדי הממשלה והציבור בכללותו, הן כמהלך יזום כחלק ממנגנון המאבק בכיבוש באמצעות הצבת עובדות שיזכו להכרה בינלאומית ויאלצו את ישראל להיענות לה.¹¹

ואכן, פיאד הותיר חותם ברור במהלך שבע שנות כהונתו כראש הממשלה. היסודות שהניח לכינון המדינה הפלסטינית מסייעים עד היום לשימור יציבות יחסית בגדה המערבית, חרף התהפוכות הרבות שעברו על הזירה מאז עזיבתו.

10 המוסד למחקרים פלסטיניים (2009). סיום הכיבוש והקמת המדינה. [Microsoft Word - 10412.docx](https://www.palestine-cabinet.gov.ps/portal/news/details/8683)

11 פיאד, סלאם (2009). "מחליט על תוכנית הממשלה הפלסטינית" (מסיבת עיתונאים). <https://www.palestine-cabinet.gov.ps/portal/news/details/8683>

במשך רוב שנות כהונתו הוא אף זכה לאמון מצד אבו מאזן, אם כי אינו נמנה עם תנועת פת"ח או עם מקורביו של הנשיא. אלמלא ראו השניים עין בעין את יעדי התוכנית, ספק אם היה מצליח לקדמה ולעורר אמון ותקווה במידה כה בולטת. כישלונה של יוזמת ההסדר שהוביל ממשל אובמה - בשלב הראשון באמצעות השליח מיטשל (2011) ולאחר מכן בהובלת מזכיר המדינה ג'ון קרי (2016) - והקולות הגוברים מצד פעילי פת"ח לפטר את ראש הממשלה, קירבו את פיגוע לסיים תפקידו. ברקע, ה"יומרה" שמגולמת בתוכניתו - להכריז על מדינה בחלוף שנתיים בלבד מפרסומה, כאשר בפועל ישראל ממשיכה לשלוט במרבית השטח - נראתה בעיני מתנגדיו בלתי מציאותית. אבו מאזן ציין בעת קבלת התפטרותו של פיגוע את האמון הרב שזכה לו בקהילה הבינלאומית ואת "ההישגים חסרי התקדים של ממשלתו בתחום בניית מוסדות המדינה הפלסטינית בעידן רווי קשיים". תרומה זו באה לידי ביטוי בכמה תחומים, שהציבו את המדינה הפלסטינית בתודעת הציבור כהישג ריאלי ובר השגה ושבהם זכה לאמון, לתמיכה ולעידוד ציבוריים:

❖ **מאבק בלתי מתפשר בשחיתות.** פיגוע החזיק בתיק האוצר בנוסף לתפקידו כראש הממשלה, ובכובעו זה קיצץ את הוצאות הממשלה ושלט בהן, וכן מנע מעבר של כספים במזומן (שלא דרך הצנרת הבנקאית הרשמית). פעילים רבים, בהם אנשי פת"ח שהתרגלו בעידן ערפאת לקבל כספים בדרכים העקלקלות המסורתיות, נדרשו עתה להתמודד עם הליך תקין שלא אפשר להסתיר דבר. מאבק זה זיכה אותו בהערכה רבה מצד הציבור הפלסטיני.

❖ **תחושה של אחדות מטרה.** פיגוע הצליח לגייס את העובדים הרבים של הרשות הפלסטינית, בכלל זה אנשי ביטחון, לעבודה מתואמת למען מטרה משותפת. בלט מאוד הקשר שפיתח עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים ועם ראשיהם, שזיקתם לאבו מאזן חזקה ביותר. הם ראו בו מקור סמכות שראוי להקשיב לו ולציית לדבריו.

❖ **שקיפות.** פיגוע הרבה להופיע בפומבי ולדווח לציבור על פעולות הממשלה, על יעדי ההשקעה של הכספים ועל הפרויקטים הנבנים. כך רכש את אמון הציבור והעניק לו תקווה. מהלכיו אלה גם זכו לשבחים במערכת הישראלית.

❖ **בניית תשתית כלכלית בת קיימא.** פיגוע הקים פרויקטים גדולים, שהבולט בהם היה העיר רואבי (סמוך לרמאללה), עודד סחר ועסקים ברמה הבינלאומית ואפשר יצירה של מקומות עבודה רבים.

❖ **התפתחות מעמד בינוני.** ברחבי הערים הגדולות בגדה המערבית התפתח בעידן פיגוע מעמד בינוני רחב, הודות לרפורמה היסודית שביצע במערכת הפיננסית. מדובר בציבור רחב שנהנה מהכנסה יציבה ויכול להרשות לעצמו לצרוך מוצרים שלא עלה בידו לרכוש בעבר ולתכנן את עתידו ואת עתיד ילדיו. מהלכים אלה, שהיו

מלווים בחזון מדיני של מדינה פלסטינית בדרך, עודדו יציבות חברתית וביטחונית בקרב הפלסטינים, הרחיבו את הצריכה והניעו גם את פיתוח הכלכלה המקומית.

❖ **מיניסטריון ירושלים.** פיאד הקים את המשרד החדש לירושלים ועמד בראשו. במהלך זה ראה צעד הכרחי לקשר שהוא בונה בין כל הצעדים המוסדיים, הכלכליים והתשתיתיים לבין הממד הלאומי, הסימבולי. כך החדיר מוטיבציה רבה בראשי הערים הפלסטינים ובפקידי הממשלה הבכירים, שחשו בריבונות הנבנית מן החיבור הזה.

התפתרות פיאד מראשות הממשלה הנחילה אכזבה רבה לציבור, שלמד להעריך אותו, נתן בו אמון וראה לנגד עיניו כיצד צומחת המדינה הפלסטינית ומונחת על יסודות טובים, שעד אז לא היו בנמצא.¹² ב-2012 קיבלה ממשלת פיאד את אישור הבנק העולמי להיותה כשירה לניהול מדינה. בחוות דעתו אף קבע הבנק שבתפקודה עולה הרשות על מדינות עצמאיות רבות, שזה מכבר קיבלו את עצמאותן. בד בבד, ממשלת פיאד זכתה לשבחים גם מצד מערכת הביטחון הישראלית, על פעילותה האפקטיבית בתיאום עם ישראל נגד הטרור וההסתה הפלסטיניים. לעומת זאת, בכירים בממשלת ישראל חששו שמהלכיהם של פיאד ואבו מאזן, בניסיון לרתום את הקהילה הבינלאומית להכיר במדינה פלסטינית, מציבים איום אסטרטגי על ישראל.

סקרים שנערכו בקרב הציבור הפלסטיני בתום כהונתו של פיאד וניסו לבחון את תרומת הממשלות שבראשן עמד בשנים 2007-2013 משקפים היטב את תחושות הציבור אז. כ-70 אחוז מהמשיבים בהם טענו שהמצב הביטחוני השתפר בשנות כהונתו, 41 אחוז מהם ציינו שהשתפר במידה רבה, ו-65 אחוז קבעו שהשירותים הכלליים השתפרו בשנים אלה. כמו כן, 65 אחוז סברו שמידת השקיפות בתפקוד הממשלה גברה עד גברה מאוד ו-41 אחוז סברו כי המאבק בשחיתות הצליח. זאת, בעוד ראשי הארגונים והאליטות הפוליטיים, שהיו יריביו של פיאד, המעיטו בהישגיו וטענו שלא תהיה להם השפעה על המשך תפקודם של משרדי הממשלה. כך, למשל, רק עשרה אחוזים מהם סברו שכהונתו תטביע חותם חיובי על השקיפות ועל תודעת מתן השירות שהתפתחה בתקופתו במשרדי הממשלה.¹³

בישראל התייחסו כאמור אל סלאם פיאד ברגשות מעורבים. ממשלות הימין הבליתו את החשש מההתפתחויות, ובעיקר מכך שתוכנית פיאד תעודד דה-לגיטימציה לישראל

12 ואקד, עלי (2010). "סלאם פיאד חותר קדימה ומצליח". <https://www.ynet.co.il/articles/o,7340,L-3876414,00.html>

13 מפתאח. סקר בקרב ההנהגה הפלסטינית (2013). "מה יקרה לאחר התפטרות ד"ר סלאם פיאד?". <http://www.miftah.org/arabic/Display.cfm?DocId=14766&CategoryId=3>

והתנגדות בינלאומית למדיניות ניהול הסכסוך שהיא נוקטת.¹⁴ עוד חששו מכך שהיזומה החד-צדדית שנקט פיאד עלולה להאיץ את הקמת המדינה הפלסטינית, כיעד בר השגה בטווח הזמן הקרוב. חלק מהפוליטיקאים אף השתמשו בלשון מתנשאת ומזלזלת כלפי פיאד ותוכניתו, ואחרים התעלמו ממנה. אביגדור ליברמן, שהיה אז שר החוץ, ראה בו איום על ישראל וטען שפיאד פועל ממניעים אישיים, ולכן אין מקום לקיים איתו שיחות אישיות.¹⁵ לעומת זאת, אהוד ברק, ששימש שר הביטחון לאורך כל תקופת כהונתו של פיאד, ראה בחיוב את יוזמותיו וקידם שיתוף פעולה רחב עם ממשלתו.¹⁶

שבע שנות כהונתו של פיאד כראש הממשלה הן הישג שלא נוצל ולמעשה הלך לאיבוד. העובדה שלא היה קשור לפת"ח אפשרה לו לפעול באורח משוחרר יותר, ללא תלות בכבלים ובמגבלות שהיו מחייבים אותו כחבר בתנועה, אך גם אילצה אותו להתמודד עם גלי ביקורת חוזרים ולא תמיד ענייניים ועוררה תחושות של תסכול, קנאה וחוסר שביעות רצון מצד בכירי פת"ח. זאת, משום ש"הוקפץ" לתפקיד ראש הממשלה ובגלל רמת מקצועיותו הגבוהה וקשריו הטובים עם המוסדות הפיננסיים הבינלאומיים ועם הבית הלבן. מתנגדיו מבית התרעמו במיוחד כאשר קבע, ערב עזיבתו את התפקיד, כי בתוך שלוש שנים תוכל הכלכלה הפלסטינית לעמוד על רגליה באורח עצמאי, והפלסטיני הממוצע יוכל להתפרנס בביטחון. הם לא הבינו כיצד הוא יכול לדבר במונחים כאלה, כאשר הכיבוש עודנו שולט בחיי היומיום של הפלסטינים. הוא נחשב טכנוקרט, חרף היותו נבחר ציבור שהתמודד בבחירות 2006 ברשימה עצמאית.

סלאם פיאד הוא דוגמה למודל אסטרטגי חיובי לקידום מדיניות פלסטינית תחת היגיון של "מדינה בדרך", בלי ליצור תלות יתר בהגעה להסדר קבע. עם זאת, נהיר כי הזמן הרב שחלף מאז ימיו והמציאות שהתפתחה בשטח מחייבים עדכון והתאמה של התוכניות ושל הפרויקטים שקידם, לימינו אנו (ראו בהמשך).

14 קבוצת המשברים הבינלאומית (2010). נקודת מפנה? ההתפכחות הפלסטינית והחיפוש אחר אסטרטגיה חדשה. דו"ח המזרח התיכון מספר 95. עמ' 29. <https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/95-tipping-point-palestinians-and-the-search-for-a-new-strategy-hebrew.pdf>

15 הארץ (2010). בונים או הורסים (מאמר המערכת). הארץ. <https://www.haaretz.co.il/opinions/2010-05-14/ty-article/0000017f-db5c-d3ff-a7ff-fbfc74e0001>

16 הארץ (2012). מורשת ברק (מאמר המערכת). הארץ. <https://www.themarker.com/opinions/editorial-articles/2012-11-27/ty-article-opinion/0000017f-e891-df2c-a1ff-fed13b3a0000?expand=true>

ג. חסמים ואתגרים

חסמים בצד הפלסטיני

טבח שבעה באוקטובר והמלחמה ברצועת עזה המחישו את ההכרח בקידום חלופה שלטונית פלסטינית ראויה לחמאס בשתי הגזרות - בגדה המערבית וברצועת עזה. במקביל הובהר גם המחיר הגבוה של אי-קידום פתרון לסכסוך. על רקע זה שב ועלה על השולחן רעיון המדינה הפלסטינית, בעיקר במסגרת מתווה הנשיא בידן. המערכת הגלובלית והאזורית הפנימה כי אין חלופה אחרת לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני והסכסוך הישראלי-ערבי בכללותו, מלבד פתרון המדינה הפלסטינית.

כאמור, לפני שבעה באוקטובר נדחק רעיון המדינה הפלסטינית עמוק לקרן זווית. ראש הממשלה נתניהו פעל באופן יזום לדחוק את הסוגיה הפלסטינית ממרכז סדר היום, והיא הוצגה על ידי ממשלות הימין כ"שולית" (השר נפתלי בנט כינה אותה ב-2012 "ריסיס בישבן") ובהמשך אף כבעיה שניתן "לעקוף" באמצעות הסכמי שלום ישירים עם מדינות ערב (הסכמי אברהם, 2020). הנשיא הפלסטיני אבו מאזן נהפך לשנוא נפשן של ממשלות ישראל, שהעדיפו להעמיק את הבידול בין הגדה המערבית לרצועת עזה, להחליש את הרשות הפלסטינית ולקבע על פניה את קיום שלטון חמאס ברצועה. בתקופת שלטונו של נתניהו חלה הקצנה בחוסר האיזון, וחמאס חווק מאוד על חשבון הרשות. בצד המדיניות הישראלית הסרבנית, היוצרת את החסם המרכזי בפני הקמת מדינה פלסטינית, חשוב למנות גם חסמים בצד הפלסטיני:

א. תפקוד הרשות הפלסטינית. הרשות הפלסטינית נחלשה ומאבדת מהלגיטימציה שלה, בין היתר בשל ריחוק מהציבור, תחושות של התנשאות מצד פקידי ועובדים, ניצול המעמד השלטוני על ידי פקידי הרשות וקציניה, גם לצורכיהם האישיים, נפוטיזם ופרוטקציוניזם כלפי מקורבים, התמקדות בהישרדות וטיפול משטר של מקורבים, המבוסס על נאמנות לנשיא העומד בראש הפירמידה, תוך הזנחה של תחומים אחרים הטעונים טיפול. הקפאת העברתם של כספי הרשות הפלסטינית על ידי ישראל גררה בתורה החלשה נוספת בתפקודה.

ב. מחלוקות וקרעים פנימיים. שורשי המחלוקת בתוך הזירה הפלסטינית עמוקים ומתפרשים על פני תקופה ארוכה. ואולם, כל עוד שמר הזרם הלאומי על עמדת הבכורה ונהנה מהגמוניה, לא היו מחלוקות אלה מרכיב כה מרכזי בחולשה הפלסטינית. התייצבות חמאס כארגון פוליטי מתחרה נהפכה לגורם דומיננטי בחולשה הפנים-פלסטינית. חמאס הוא הראשון שהצליח להציב אתגר של ממש לפת"ח, שנחשב עד להקמתו בית לאומי המתאים לכל פלסטיני. חמאס הציג חיבור

שכפה את מבוקשו על הצד השני. כיצד ניתן אם כן לדבר על עצמאות, כאשר המשא ומתן המתנהל עם הצד השני מחייב גישה הדרגתית וסבלנות?

גישת ישראל - מדינה פלסטינית היא איום ביטחוני חמור

הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא סכסוך מתמשך, מורכב ורב-ממדי, המציף מגוון דילמות בפני ישראל. עם זאת, מהזווית של מדיניות הביטחון, דילמה מדינית מרכזית אחת העסיקה את מקבלי ההחלטות בישראל בהקשר הפלסטיני החל משנות ה-70, והיא השאלה - מהי הישות הפלסטינית? מה הם מרכיבי הטריטוריה והריבונות שלה? ומה מידת השפעתם על ביטחון ישראל? לאורך השנים התייחסה ישראל לרעיון של מדינה פלסטינית כאיום ודאי על ביטחונה הלאומי. התפיסה השלטת בישראל היא תפיסה צבאית, הרואה בשטחי הגדה המערבית אינטרס ביטחוני חיוני. לכן, בגיבוש העמדות להסדר מדיני התבססה ישראל על גישה של מאזן יכולות (והרבה פחות מכך על גישה של מאזן אינטרסים). היא כיוונה במשא ומתן לכל היותר ליצירת ישות אוטונומית מוחלשת ומוקטנת, עם מרכיבי ריבונות חלקיים, בעלת סמכויות תשתיות וכלכליות חלקיות וסמכויות ביטחון מוגבלות ונשלטת למעשה על ידי צה"ל ומערכת הביטחון; ישות מפורזת במובן הרחב של המילה (כלומר פירוז גם במובנים הריבוני והטריטוריאלי ולא רק במובן הפונקציונלי), המשתרעת על פני שטח מתוחם, לא בהכרח רציף, ללא אחיזה במעברי הגבול הבינלאומיים וללא שליטה במרחב האווירי ובמרחב האלקטרו-מגנטי.

ישראל גם דחתה ככל שיכלה את הדיון בנושא ירושלים, שהוא מבחינת הפלסטינים אבן יסוד במדינה. עוד היא הגדירה את הגושים במרחב התפר המערבי כאינטרס חיוני למניעת "מותניים צרים" וכן הגדירה לעצמה מרחבים ל"פריסה בעת חירום", המצויים בשטחי המדינה הפלסטינית (בעיקר בבקעת הירדן). זאת, באופן שנועד לצמצם את יכולותיה של המדינה הפלסטינית לשמש פלטפורמה לאיום או להציב איום צבאי מתוכה. גרסה זו של ישות תת-מדינית זכתה לאורך השנים למגוון כינויים מצד מנהיגי ישראל: "אוטונומיה" (בגין, 1978); "ישות שהיא פחות ממדינה" (רבין, 1995); "מדינה זמנית" (שרון, 2003); "מדינה מינוס" או "מדינה ללא ריבונות" (נתניהו, 2010-2015). ישראל העדיפה למנוע הכרעה, ולכן ניסתה לקבע מצבי ביניים מתמשכים תוך המשך השליטה המעשית בשטח, מבחוח או מבפנים.

כמו כן, ישראל לא ניסתה לקדם גישה ביטחונית מאוזנת, המבוססת על שותפות אינטרסים בין הצדדים, למעט במידה מסוימת במסגרת שיחות אולמרט-אבו מאזן (תהליך אנאפוליס, 2007-2008). גישה מאוזנת יותר רואה במדינה פלסטינית לא רק איום פוטנציאלי, אלא גם פלטפורמה חיונית להשגת ביטחון לישראל, באמצעות

הפניית המאמצים הפלסטיניים לעבר בנייה ופיתוח ועיקור מוטיבציות פלסטיניות למאבק ולהתנגדות. החשיבה הצבאית בישראל לא ראתה חשיבות רבה ביצירת רציפות טריטוריאלית, שתאפשר לפלסטינים לעגן את החוק ואת השליטה והסדר הפנימי. באותה מידה היא המעיטה בחשיבות שנתנה לאפקטיביות מוסדית-מדינתית כמרכיב מהותי בבניית המדינה הפלסטינית ובלחימה אפקטיבית נגד הטרור והרדיקליזם. בנוסף לכך, היא לא ייחסה חשיבות רבה מדי ללגיטימציה הציבורית הפלסטינית והבינלאומית להסדר.

ככל שתהליך אוסלו כשל בניסיונו להביא להקמת מדינה פלסטינית ולקדם ביטחון ושלום, כך הלכו והתחזקו בשתי החברות הגורמים הרדיקליים, המתנגדים לפתרון שתי המדינות. בישראל שלאחר האינתיפאדה השנייה התבססה התפיסה שלפיה "אין פרטנר" פלסטיני. במקביל, בצד הפלסטיני החלו לכרסם הייאוש וחוסר האמון בתהליך, והתחזק כוחם של חמאס וארגוני האופוזיציה, שמקדמים בראייתם את האינטרסים הפלסטיניים באמצעות ההתנגדות והטרור.

על רקע זה החלו בישראל לגבש רעיונות ופתרונות "חדשים", שנועדו לייצב זמנית את המצב ולהתגבר על המשבר שנוצר, תוך שימור האפשרות להסדר קבע עתידי. בפועל, הפתרונות לא יושמו ותרמו להמשך הגישה של ניהול הסכסוך, אשר הלכה והתעצמה. בעידן שרון-ערפאת (2001-2005) נטשה ישראל את שולחן המשא ומתן ותחת הסיסמה המדינית "ביטחון תחילה" קבעה עובדות בשטח - בנתה גדר ביטחון, שהיתה בין היתר בסיס להפרדה, וזאת על בסיס תוואי שעליו החליטה ללא התייעצות עם הפלסטינים. באופן דומה (גם אם מסיבות אחרות לחלוטין) החליטה ישראל לסגת מרצועת עזה ללא תיאום עם הרשות הפלסטינית. כיום, לאחר שבעה באוקטובר, ניתן להעריך שהגישה החד-צדדית שנקטה ישראל כשלה. היא יצרה ואקום שאפשר לחמאס להתעצם, גררה מדיניות חד-צדדית מצד הרשות הפלסטינית, שהעמיקה את המערכה המדינית והמשפטית נגד ישראל, וחזקה בקרב הפלסטינים את התחושה שישאל מבינה רק כוח, ולפיכך ההתנגדות והטרור הם למעשה המענה היחיד מול סרבנותה.

גם הניסיונות לקדם דיאלוג מדיני על בסיס רעיון המדינה במסגרת מפת הדרכים (2003) לא כיוונו בעיני קברניטי ישראל ומערכת הביטחון למדינה פלסטינית ולהסדר קבע, אלא נועדו להציג מצג שלפיו ישראל מוכנה לדבר על הנושא, בלי לקדם אותו באמת. ישראל ראתה במפה מכשיר המאפשר לה למשוך זמן במציאות מתמשכת של "הסדר ביניים". לשם כך הציבה (כפי שהעיד יועצו הקרוב של ראש הממשלה שרון, דב

ויסגלס) בין שלב לשלב "מבחני מעבר", שהיה ברור שאינם ניתנים ליישום.²⁰ בפועל, היא דחתה ללא הגבלת זמן את העיסוק במדינה הפלסטינית ובהסדר. זאת, כאשר בד בבד עם העמדה המדינית המשיכה לקדם ברמות משתנות את בניית ההתנחלויות והמאחזים הלא חוקיים בגדה המערבית (על אף התחייבויותיה לממשל האמריקאי לעצור את הבנייה). מנגד, ההסכמות על מדינתיות פלסטינית בעקבות מפת הדרכים הובילו לתהליכי חשיבה מואצים, הן בקרב הפלסטינים, הן בזירה הבינלאומית, ונבחנו רעיונות מגוונים לקידום חלופות למדינה פלסטינית בת קיימא. במסגרת זאת בולטים מחקרי מכון ראנד האמריקאי (2003 ואילך), הכוללים רעיונות מגוונים שנועדו להבטיח הצלחה במימוש רעיון המדינה (ראו בהמשך).

הטבח בשבעה באוקטובר חיזק מאוד את הטיעון הישראלי כי מסירת שטח לצד הפלסטיני ללא הסכם מתפרשת כחולשה וכנסיגה. חמור מכך, מהלכים אלה עלולים ליצור "ואקום", שיהפוך את השטח למוקד לעידוד טרור ולפיתוח יכולות חצי צבאיות להתקפה על ישראל. וכך, בעוד תומכי ההסדר התרעמו על הגישה החד-צדדית וכוחם נפגע, חמאס היה יכול לטעון שההתנגדות החמושה היא שאפשרה לפלסטינים לסלק את ישראל מן הרצועה (2005), ולאו דווקא תהליך מדיני מוסכם.

הלקח מטעויות אלה לא נלמד לאורך השנים. גם גורמים מקרב המרכז-שמאל הפוליטי אימצו את העמדה שלפיה אין פרטנר פלסטיני וגיבשו רעיונות להיפרדות חד-צדדית שאינה מבוססת על הסכם. כך, למשל, ראשי מחנה השמאל-מרכז, יאיר לפיד ויצחק הרצוג, הציגו ב-2014 תוכניות מדיניות המבוססות על הסדר אזורי, אך אינן כוללות הסכמות עם הפלסטינים אלא כוללות היפרדות חד-צדדית. אלוף (מיל') עמוס ידלון, שעמד בראש המכון לביטחון לאומי והיה מועמד לתפקיד שר הביטחון באותן שנים, הציג אף הוא באותה שנה תוכנית המבוססת על היגיון חד-צדדי, שכונתה "לעצב בעצמנו מציאות של שתי מדינות".²¹

רעיונות כגון אלה, המבוססים על ההנחה שלא ניתן להגיע להסדר יציב עם הפלסטינים, עקב הפער העמוק בעמדות בין הצדדים, אינם תורמים לקידום פתרון, אלא יוצרים

20 כך למשל תבעה ישראל מהרשות הפלסטינית במהלך האינתיפאדה השנייה "אפס" פיגועים, הפסקה מוחלטת של ההסתה במסודות החינוך ובמסגדים ואיסוף מלא של הנשק הלא חוקי שבידי הפלסטינים בשטחים. גם ב"שיפוט" על המעבר בין השלבים במפת הדרכים ניתנה לישראל זכות וטו. ראו גם מפת הדרכים לשלום (2003). <https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/%D7%9E%D7%A4%D7%AA-%D7%94%D7%93%D7%A8%D7%9B%D7%99%D7%9D-3.pdf> - **ראש ממשלה. מבט אישי.** ידיעות אחרונות וספרי חמד. עמ' 180-191; צנעני, עומר (2018). **מניהול סכסוך לניהול הסדר.** מרכז מולד ומרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום. עמ' 41-43.

21 ידלון, עמוס, דקל, אודי, ולביא, קים (2018). מתווה אסטרטגי לזירה הישראלית-פלסטינית. מזכר 179. המכון למחקרי ביטחון לאומי. https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2018/09/Mitve_20.pdf

חוסר אמון עמוק בצד הפלסטיני. הם נתפסים כחוסר עניין אמיתי בפתרון הסכסוך מצד ישראל ומחלישים מאוד את הרשות הפלסטינית, עקב הביקורת מצד הציבור, על היעדר התגובה מצדה, וחוסר הסבלנות שהוא משדר. בד בבד הרעיונות הללו - שנועדו לאפשר לישראל לדחות הכרעות, למשוך זמן פוליטי ו"לעקוף" את ההתמודדות עם השאלות הקשות המחייבות פתרון, כגון ההתנחלויות, ירושלים ובקעת הירדן - מחזקים את חמאס ואת דרך ההתנגדות והטרור.

המגמה החמורה ביותר שעלתה, בין היתר כתוצאה מכישלונות המשא ומתן ומגישות הביניים והגישות החד-צדדיות שהתפתחו, היתה חיזוקן של תפיסות הימין הכוחני והקיצוני בישראל, ובהמשך גם עליית כוחו הפוליטי. המרכז הישראלי, יחד עם השמאל המפורק לרסיסים, נטשו למעשה את התהליך המדיני והותירו את הבמה לרעיונות "חדשניים" רדיקליים, המבוססים על תורת כהנא. בראשם עמדה תוכנית ההכרעה של סמוטריץ' (2017), המיושמת בימים אלה הלכה למעשה על ידי ממשלת ישראל בגדה המערבית וברצועת עזה. תוכנית זו מוליכה את ישראל בכוונת מכוון למציאות של מלחמת נצח, סיפוח ומדינה אחת.

ד.מדינתיות פלסטינית כעוגן בהבטחת ביטחון ישראל

מדינתיות כעוגן להבטחת סטטוס קוו יציב

המסקנה שעלינו להסיק מהטבח בשבעה באוקטובר וממלחמת עזה היא שכדי לשמור על ביטחונה ועל עוצמתה, ישראל חייבת לשנות את דרכה, לנטוש את גישת ניהול הסכסוך ולהתקדם במסלול שיוביל בהדרגה לפתרון הבעיה הפלסטינית. המשך השליטה בעם הפלסטיני משמעו עימות מתמשך, במעגלי הסלמה גוברים ורוויים בדם; עימות המחייב הקצאה בלתי פוסקת של כוחות ויחידות צבא, מרחיב את השסע בתוך החברה ומגביר את התהיות בה לגבי הצידוק המוסרי של מדיניותה של ישראל.

למרות ההתחזקות הניכרת במהלך העשורים האחרונים של ארגונים ויחידים המארגנים את מדינת הלאום (ארגוני טרור מעין מדינתיים, ארגונים על-מדינתיים) ומציבים לה תחרות, הרי שמוסד המדינה הוא עדיין נקודת הייחוס והעוגן המרכזי, אם לא הבלעדי, במערכת היחסים הבינלאומית. המדינה, על אף מגרעותיה, מבטיחה את הסדר העולמי והאזורי ומעודדת יציבות וביטחון, בעולם בכלל ובמזרח התיכון בפרט. מהזווית הביטחונית-צבאית, מדינה היא "כתובת" חיונית למניעת כאוס המשולב באלימות, בפיגועי טרור ובמלחמת אין קץ. הראייה המדינתית מאפשרת לשאת באחריות לאזרחים ומספקת כתובת אחראית למערכת הבינלאומית והאזורית. במקרים של חוסר יציבות, הכתובת המדינתית מאפשרת להטיל אחריות ואשמה, להרתיע ולנהל יחסי גומלין על בסיס "מחיר הפסד" (בשונה מההתנהלות הא-סימטרית מול ארגון טרור), ובלית ברירה, להכריע צבאית את המדינה במקרה של מלחמה - דבר שקשה הרבה יותר, ואף כמעט בלתי אפשרי, להשיג מול ישות תת-מדינתית, כמו חמאס.

הציר האיראני, ובעיקר הפרויקט של קאסם סולימאני (מפקד כוח קודס האיראני, שחוסל על ידי ארצות הברית בינואר 2020), היה בנוי על "שלוחות" צבאיות באזורים כאוטיים וללא שלטון מרכזי חזק, והוא ממחיש את הסכנות הנובעות מהיחלשות מוסד המדינה, המשליכה על יציבות האזור כולו. איראן לא הצליחה להתפשט במדינות אפקטיביות פרו-מערביות (ירדן, מצרים, איחוד האמירויות), אלא רק במדינות כושלות או באזורים חסרי משילות (לבנון, עזה, תימן, סוריה ועיראק). לפיכך, ברמה הבסיסית ביותר, מדינה אפקטיבית ובת קיימא, שהיא תוצר הסדרי, היא מרכיב ביטחוני חיוני שיש לשאוף אליו. במקרה הפלסטיני, האינטרס בקידום מדינתיות הוא כפול ומכופל. המדינתיות היא בסיס הכרחי להבטחת ביטחון ארוך טווח לישראל וגם מקדמת, באמצעות היפרדות מדינית, את מימוש החזון הציוני.

עם תום המלחמה בעזה, אשר היתה אמורה להסתיים זה מכבר, נדרשת ישראל לקדם, בשותפות עם מדינות האזור, תוכנית לפתרון הסכסוך, למציאת אלטרנטיבה שלטונית לחמאס ולתהליך של בנייה מחדש לנוכח החורבן וההרס שזרעה המלחמה. לפיכך, אסור לה להמתין עם פרויקט המדינה הפלסטינית עד לשלב החתימה על הסכם קבע, שסיכויי מימושו בעת הנוכחית קלושים והדרך אליו עלולה לארוך שנים רבות. יתרה מכך, הימנעות מעשייה בכיוון זה תשאיר את השטח בידי מובילי הסיפוח והמדינה האחת ומובילי ההתנגדות והטרור. לפיכך, על ישראל לקדם מעכשיו, בתהליך הדרגתי, את הרעיון של חלופה שלטונית לחמאס בעזה ושל ביצור שלטון פלסטיני מתון בשתי הגזרות. זאת על בסיס מתווה של "מדינה בדרך", שבו הרשות הפלסטינית תופסת את עצמה כישות מדינית ראויה ותקינה - ומדינות העולם וישראל רואות אותה כך. התהליך יקדם בהדרגה מציאות בין-מדינית, בדרך להסדר קבע יציב.

לשם כך ינקטו ישראל והקהילה הבינלאומית והאזורית מגוון צעדים - בשטח ובמישור המדיני - שייצרו אלטרנטיבה שלטונית לחמאס בעזה כדי להבטיח ביטחון ארוך טווח לישראל ויסכלו את הרעיון של מדינה אחת בין הירדן לים באמצעות קידום מדינה פלסטינית. גישה של מדינתיות תחזק את היכולת ואת הלגיטימציה של הפלסטינים לנטוש את המאבק הצבאי נגד ישראל, להילחם בטרור וברדיקליזם ולהתמקד בבנייה ובפיתוח מדינתי. המדינתיות גם תאפשר לקבע שליטה אזרחית אפקטיבית פלסטינית (לא ישראלית) ביותר מחמישה מיליון התושבים הפלסטינים בגדה ובעזה ותכשיר את הקרקע להסדר קבע יציב ובטוח עם פרטנר ראוי.

הנוסחה לקידום משילות ומדינתיות פלסטינית

כדי ליצור ביטחון ארוך טווח תנקוט ישראל גישה מאוזנת, בשונה מהעבר, בכל הקשור למדינה הפלסטינית. הנוסחה לקידום משילות פלסטינית בדרך למדינה מתונה וראויה תתבסס על "עסקת חבילה", הכוללת תביעה ישראלית לביטחון בתמורה למתן לגיטימציה ולחיוזק האפקטיביות הפלסטינית המדינית.

התביעה הישראלית המוצדקת והלגיטימית היא שהמדינה הפלסטינית שתוקם **לא תציב עליה איום**, קרי יובטח פירוזה מנשק התקפי ומטרור, ויעוגן העיקרון שהתווה אבו מאזן עצמו, של "חוק אחד-שלטון אחד-נשק אחד". נוסף על כך תובטח דחיקת חמאס מהשלטון, ויוקם כוח פלסטיני מחוזק שיממש בשתי הגזרות - ברצועת עזה ובגדה המערבית - את "שרשרת הסיכול" (חקירה, מעצר, העמדה לדין וריצוי הדין) ויילחם בטרור באפקטיביות ובאופן מתמשך. כמו כן יקודמו תהליכים מוכחים ואפקטיביים לדה-רדיקליזציה בחברה הפלסטינית (במקביל לתהליכים חיוניים דומים שיתקיימו בחברה הישראלית). הפלסטינים יתחייבו להימנע מניהול מערכה

מדינית נגד ישראל בזירה הבינלאומית, כזאת שמטרתה להוביל להכרה חד-צדדית מצד מדינות העולם במדינה פלסטינית ולהוקעת ישראל בזירה המשפטית הבינלאומית, ומקיום יחסי חוץ עם מדינות אויבות לישראל, דוגמת איראן וצפון קוריאה.

נכונותה של ישראל לקדם מדיניות פלסטינית תאפשר לקבוע "רף" הולם לדרישות ריאליות ולגיטימיות מהפלסטינים:

א. התחייבות הרשות הפלסטינית לדחוק את חמאס ממוקדי הכוח הפלסטיניים ולמנוע דריסת רגל שלו או כל ארגון טרור אחר בשלטון הפלסטיני, בעזה ובגדה המערבית. בכירי הזרועות הצבאיות ייעצרו או יוגלו מרצועת עזה ומהגדה המערבית, פעילי טרור ייעצרו או יחוסלו, והרשות הפלסטינית תציב תנאים חדים וברורים (בסגנון שלושת תנאי הקוורטט) ל"חנינה" של מומחים (טכנוקרטים) פלסטינים המזוהים עם חמאס, שתאפשר להם לנטוש את דרכו של הארגון ולהשתלב בחברה ובמערכות השלטון.

ב. לחימה בטרור. התחייבות מצד הרשות הפלסטינית לפעילות נחושה ומתמשכת, בתיאום מלא עם ישראל ועם הגורמים המסייעים לה, לפעילות מניעה וסיכול נגד חמאס ושאר גורמי הטרור.

ג. עצירת ההעברה של כספים למשפחות אסירים. הנהגת הרשות הפלסטינית תקדם הסדר עם ישראל, בפיקוח ובערבות של הקהילה הבינלאומית, לגבי הפסקת ההעברה של כספים לאסירים ולמשפחותיהם. במקביל יפותח מנגנון מוסכם שיאפשר את הפשרת כספי המסים המוקפאים בידי ישראל ואת העברתם לידי הרשות הפלסטינית.

בתמורה לצעדים אלה, ישראל והקהילה הבינלאומית והאזורית יפעלו לחיזוק שני מרכיבי יסוד - **לגיטימציה ואפקטיביות** - שהם הכרחיים לבנייה הדרגתית של מדינה פלסטינית בת קיימא. המדינה הפלסטינית תהיה יעד משותף ותיבנה בתהליך מדורג ומובנה. הכשרת הקרקע לבנייתה תתבצע במסגרת תהליך מדיני-אזורי מקיף, שיוביל בהדרגה לכך שהרשות הפלסטינית תשמש בסיס ראוי למדינה ("מדינה בדרך"). המהלכים יכללו:

1. צעדים לקידום לגיטימציה למדינה פלסטינית ולהסדר שלום:

א. אופק מדיני. יתבסס על חזון מדיני מוסכם מתחילת התהליך המדיני ויכלול פרמטרים מוסכמים ברורים לתמונת הסיום, כמו נכונות ישראלית לקבל את היוזמה הערבית, המבטיחה גם הכרה מלאה בה ונורמליזציה

במזרח התיכון. האופק המדיני יעניק תקווה לשוחרי השלום בצד הפלסטיני ויחזק את תמיכת הציבור הפלסטיני והישראלי בתהליך של בניית המדינה על בסיס הסדר.²² במקביל הוא יחליש את תמיכת הציבור הפלסטיני בחמאס ובדרך ההתנגדות. הצלחה בקידום הנוסחה המוצעת להלן תמחיש גם לציבור בישראל כי פירות השלום רלוונטיים ומוחשיים, וכך תופחת התמיכה במהלכי סיפוח ובמלחמה נצחית נגד הפלסטינים.

ב. החלטת ממשלה - רשות פלסטינית מחודשת היא אינטרס ישראלי חיוני.

על רקע הצורך הדחוף בקידום אלטרנטיבה פלסטינית שלטונית יציבה ובעלת יכולות שלטוניות לחמאס ברצועת עזה ובגדה המערבית ובמוסדות פלסטיניים מחוזקים, שיסייעו לישראל לייצב את הביטחון, ממשלת ישראל תגדיר רשות פלסטינית תקינה כאינטרס חיוני ותנחה לקדם תוכנית מפורטת לחיזוקה במגוון תחומים, בסיוע גורמים חיצוניים. זאת, על מנת שהרשות הפלסטינית המחודשת תמלא את ייעודה: למנוע טרור, אלימות והסתה נגד ישראל, לשאת באחריות למיליוני הפלסטינים המתגוררים בגדה המערבית וברצועת עזה ולשמש בסיס להסדר מדיני-ביטחוני יציב בעתיד.

ג. הכרה גלובלית בהקמת מדינה פלסטינית בהסכמה, באופן שיספק ביטחון לישראל.

מהלך זה יקודם כחלק מתהליך הסדרי בשיתוף עם ישראל, ולא במסגרת לחצים חיצוניים המופעלים עליה על ידי הקהילה הבינלאומית. המהלך יהיה הצהרתי ויותנה בעמידה פלסטינית בהתחייבויות. ההכרה תתייחס למדינה ריבונית ובת קיימא, אך מפורזת, החיה בשלום לצד ישראל כתוצאה מהסדר ולא כחלק ממהלך חד-צדדי. מהלך זה ישנה את כללי המשחק, כיוון שימחיש את התנועה הכוללת לעבר מדינה פלסטינית, ועל כן ישמש אמצעי חיזוק משמעותי למחנה ההסדר ולמתונים בחברה הפלסטינית. הוא גם יציב תמרור אדום בפני מהלכי הסיפוח וההתנחלות שמובילה כיום ממשלת הימין הרדיקלית בישראל.

ד. תמיכה ישראלית וגלובלית בבחירות דמוקרטיות.

חיוני להבטחת לגיטימציה פנימית ובינלאומית לרשות הפלסטינית. מועד הבחירות יוחלט בהסכמה בין הצדדים במסגרת התהליך המדיני. הבחירות יתבצעו תחת פיקוח אמריקאי ובינלאומי, בסיוע ערבי. חשוב מכול, הן יתקיימו תחת התנאי שלמי שמשויכים לחמאס או לכל ארגון טרור אחר אסור להציב

22 ד"ר ח'ליל שקאקי, ראש המרכז הפלסטיני לחקר סקרים ומדיניות ברמאללה (PSPCR), מראה במגוון סקרים שהוביל כי מאז תחילתו של תהליך אוסלו קיים קשר הדוק בין קיומו או אי-קיומו של אופק מדיני לבין רף הטרור והתמיכה בטרור ובאלימות מצד הציבור הפלסטיני. <https://www.pcpsr.org>

את מועמדתם לנשיאות, למועצה המחוקקת ואף לרשויות המקומיות. דרך אפשרית להבטיח זאת מבלי לפגוע במהותן הדמוקרטית של הבחירות היא באמצעות הצבת שלושת התנאים של הקוורטט (הכרה בישראל כמדינה ריבונית, הכרה בהסכמים הנחתמים בין שני הצדדים ומחויבות לנטוש את דרך הטרור). הבחירות ייעשו בתנאים אסטרטגיים מתאימים: תחת מעטפת הסדרית, לאחר ביסוס שלטונה של הרשות הפלסטינית ברצועת עזה וחדוש החיבור בין הרצועה לגדה המערבית. ישתתפו בהן כלל התושבים הפלסטינים, כולל תושבי מזרח ירושלים.

ה. צעדים להקל את חיי האוכלוסייה הפלסטינית. התושבים הפלסטינים חייבים טעום את פירות השלום כבר בתחילת התהליך. כך ייווצר אמון ותגבר התמיכה בגישה ההסדרית. ההקלות יתבצעו אם יעמדו הפלסטינים בדרישות ישראל ויכללו הסרת מחסומים, מהלכים לקידום תעסוקה פלסטינית, הפסקת הריסת בתים פלסטיניים בגדה המערבית ובירושלים המזרחית, הקלות על תנועת פלסטינים, ובכלל זה בין הגזרות, והפשרת מכסות לעדכון מרשם האוכלוסין, באופן שיקל את התנועה ואת רישום כתובות הקבע לעשרות אלפי משפחות.

2. צעדים להגברת האפקטיביות המדינתית שתבטיח עמידה ביעדי הביטחון:

א. החזרת הרשות הפלסטינית לעזה ושיקום בראייה מדינתית. החזרה לממשל צבאי עומדת בסתירה מוחלטת לאינטרס הישראלי. כדי להחליף את חמאס בשלטון לאחר התבוסה הצבאית שנחל מידי צה"ל, על ישראל להחליפו בגורם פלסטיני - והגורם הלגיטימי היחיד שיוכל לתפוס את מקומו הוא הרשות הפלסטינית. אלא שהרשות כיום מוחלשת וסובלת מלגיטימציה נמוכה. לפיכך, על ישראל לקבל את עקרונות התוכנית המצרית, אשר אושרה בפסגת מדינות ערב (4 במרס 2025) וממליצה להקים "מנהל פלסטיני מקומי זמני", שיתבסס על "טכנוקרטים" (ללא זיהוי מפלגתי) תחת הממשלה הפלסטינית. כעבור שישה חודשים מהקמתו (שבמהלכם יאומנו כוחות ביטחון פלסטיניים) תחזור הרשות הפלסטינית לשלוט ברצועת עזה. המנהל יסתייע בכוחות ובמימון מהמפרץ ונועד לדחוק את חמאס מהשלטון, גם אם לא להעלימו מהזירה (גם ישראל לא הצליחה לממש זאת ב-20 חודשי לחימה אינטנסיביים). ממשלת נתניהו מסרבת לדון בתוכנית הערבית ולהציב מולה דרישות (לגיטימיות), שיבטיחו את פירוז הרצועה ואת דחיקת חמאס מהשלטון ויאפשרו לעצב את אופי המעורבות הבינלאומית בשטח. במקום זאת היא נלהבת ליישם את מהלך הטרנספר ההזוי שהציע הנשיא טראמפ (2025); הממשל האמריקאי עצמו כבר מסתייג מהרעיון). קבלת התוכנית הערבית תאפשר לקדם תהליך

שיקום מסיבי בראייה מדינתית. תהליך זה יכלול הקמת פרויקטים ותשתיות, שיובילו לפיתוח ולקידום כלכלה עצמאית ויאפשרו בהמשך ליצור חיבוריות בין הרצועה לגדה המערבית, לקראת עידן המדינה הפלסטינית.

ב. שדרוג יכולות הרשות הפלסטינית כ"מדינה בדרך". בהתבסס על מודלים חיוניים מהעבר (דוגמת התוכניות מעידן ראש הממשלה הפלסטיני סלאם פיארד) ועל מודלים שהוכנו לקידום "רשות פלסטינית מחודשת" (מודל IPF שנכתב עבור הממשל האמריקאי בתקופת הנשיא בידן²³), ישודרגו מוסדות הרשות הפלסטינית בראייה מדינתית, בחלוקה לטווח קצר, בינוני וארוך. בטווח הקצר: בתחום הביטחון תיכתב דוקטרינה סדורה, יוכשרו כוחות פלסטיניים ותשודרג המסגרת המשפטית למערך הביטחון. בתחום הפוליטי, תוסדר חלוקת אחריות בין משרדי הממשלה, יוטמעו שירותים דיגיטליים ויקודמו רפורמות וצעדי חקיקה בתחומים נבחרים. בתחום הכלכלי, תחוזק האפקטיביות של הוועדה למניעת שחיתות ויפחתו הוצאות ציבוריות מיותרות. בטווח הבינוני: בתחום הביטחון תגובש שרשרת פיקוד סדורה, תטופל הקצאת כוח האדם למגננים וישודרג המיתוג הציבורי של מערך הביטחון. בתחום הפוליטי, יחוזקו המועצות וייערכו בחירות מקומיות, יוקם משרד ממשלתי מחוזק לתיאום עם ישראל ויחוזק מערך משפטי שיספק מסגרות חוק ראויות למשרדי הממשלה. באש"ף יוקם גוף הנהגה וייערכו הכנות לבחירות, ותחודד ההבחנה בינו לבין הרשות הפלסטינית. בפת"ח, תאוחד המפלגה מרסיסיה ויכונס הקונגרס לבחירת מועצת המהפכה והוועדה המרכזית.

ג. רפורמות ביטחוניות ושיטוריות בסיוע אירופי וערבי. במסגרת זאת מומלץ לבחון לעומק את האפשרות להתבסס על מגנון האיחוד האירופי לשדרוג יכולות המשטרה הפלסטינית, EUPOLL COPPS שמו, שפעל בגדה המערבית מאז 2006. על מנת ליישם את הרפורמות כאמצעי אסטרטגי הולם יש להתאים מחדש ולשדרג את כוח המשימה האירופי כגוף במסגרת המנהל הזמני ברצועת עזה, אשר בהמשך יורחב גם לגדה המערבית; להפעילו על בסיס עקרונות מותאמים של ה-DDR (תהליך שמוביל האו"ם במגוון סכסוכים בעולם וכולל שלושה מרכיבים: איסוף נשק או הנחתו בצד, פירוק מסגרות צבאיות וייצוב ביטחוני וכלכלי על בסיס חנינת פעילים וחיבורם מחדש לחברה), שיושמו בעשרות מדינות ואזורי לחימה בעולם; לשלב במסגרתו כוחות ערביים, שיחזקו

23 Eid Dalalsha, Ibrahim, Efron, Shira, Manville, Jess & Epstein, Gabriel (2025). *No time to lose: A blueprint for reforming the Palestinian Authority*. Israel Policy Forum. [chrome-extension://efaid-nbmnnnibpcajpcgclcfndmkaj/https://israelpolicyforum.org/wp-content/uploads/2025/03/No-Time-to-Lose.pdf](https://israelpolicyforum.org/wp-content/uploads/2025/03/No-Time-to-Lose.pdf)

את הלגיטימציה של כוח המשימה החיצוני ויחלישו את הלגיטימציה לטרור; לאמץ טכנולוגיות מתקדמות לקידום רפורמות בתחום השיטור והמשפט; לשדרג את התיאום עם צה"ל ועם הכוחות החיצוניים; ולגייס את הקהילה המקומית לתמיכה במימוש מוצלח של משימות הכוח.²⁴

ד. הגדלת המרחב הטריטוריאלי הפלסטיני. ישראל תקדם צעדים שיובילו להרחבת הטריטוריה הפלסטינית וליצירת רציפות טריטוריאלית ככל שניתן. זאת, בין אם כמימוש פעימה (שישראל נמנעה מיישומה בעבר) במסגרת תהליך אוסלו (העברת שטחים מ-C ל-B-1 A והכרה בשטחי B כשטחי A), ובין אם כמהלך נפרד, שילווה בהסכם עדכני בין הצדדים. הסכם כזה ירחיב את מרחב המחיה הפלסטיני (מעבר לערים הגדולות ולכפרים) או ייצור שטח רציף, שימשש מודל למדינה הפלסטינית שבדרך. סמכויות הרשות הפלסטינית יורחבו בהתאם להעברת השטחים, וכך גם תחוזק ההתאמה בין סמכות לאחריות. בטווח הבינוני, ישראל תפעל לחבר מחדש (הדרגתית, מפוקחת ביטחונית ומגובה בהסדר עם הרשות הפלסטינית) בין רצועת עזה לגדה המערבית, ובכך לסיום עידן הבידול בין הגזרות.

ה. תכנון מרחבי משותף שיאפשר לקדם מדיניות. מכון ראנד האמריקאי עוסק שנים ארוכות בנושא המדינה הפלסטינית. לאחרונה הפיץ המכון מסמך מקיף ומעמיק בנושא, המתבסס על חזון להקמת מדינה פלסטינית עצמאית על יסוד תכנון מרחבי, עם בסיס תשתיתי וגישת ניהול משאבים מודרנית. התכנון נועד לשפר את חיי הפלסטינים בעת הנוכחית, ובמקביל להניח את היסודות להקמת מדינה פלסטינית בת קיימא. במסמך מוצעים עשרות פרויקטים אסטרטגיים-לאומיים, וכן פרויקטים ברמת העיר או המחוז. את חלקם ממליץ המסמך לקדם החל מהעת הנוכחית, ללא קשר להתקדמות בתהליך המדיני. התכנון האינטגרטיבי המוצג במסמך מתייחס לגדה המערבית ולרצועת עזה ומתבסס על שישה תחומי ליבה: משילות פלסטינית, סביבה, פיתוח ושדרוג של המרחב העירוני, הנחת תשתיות לתחבורה מודרנית, תשתיות אנרגיה ותשתיות מים וביוב.²⁵ ראוי שישראל תנהל שיח תכנון מעמיק בנושאים אלה עם הרשות הפלסטינית, כבסיס לקידום מודרני וראוי של משילות ומדיניות פלסטיניות.

ו. תוכנית מערכתית לפיתוח שטח C. שטחים נרחבים (60 אחוז משטחי הגדה

.....
Lorber, Hadas (2025). EUPOL COPPS: A strategic tool for governance and security reform in post- 24 war Gaza. Mitvim (טרם הופץ).

25 Culbertson, Shelly et. al. (2025). A spatial vision for Palestine: A long-term plan that can begin now. RAND cooperation .

המערבית) הם בעלי פוטנציאל כלכלי משמעותי שעשוי להגדיל את התוצר המקומי הגולמי של הרשות הפלסטינית בצורה ניכרת.²⁶ ישראל תקדם תוכנית לאומית-מערכתית שתאפשר פיתוח פלסטיני, על בסיס הסכם הבנות עדכני עם הרשות הפלסטינית, שיסדיר מחדש את שיתוף הפעולה ויכלול את חידוש עבודת הוועדות המשותפות, הרחבת קשרים בין משרדי הממשלה בישראל וברשות הפלסטינית, עדכון תהליכי תכנון ובנייה בשטח C וכינון שיתוף פעולה לטיפול בפשיעה, בזיהום ובפעילות פיראטית. התוכנית תאפשר לקדם אינטרסים משותפים, לספק מענה הומניטרי חיוני, לשפר את כלכלת הרשות ולהקנות לה עצמאות ניהולית (בתחומי האנרגיה, המים, טיהור השפכים, הבנייה ועוד). עוד יאפשר המהלך לקדם צעדים חיוניים לשמירה על הביטחון ועל הסביבה. פרויקטים וצעדים קונקרטיים לדוגמה: הרחבה של אישורי בנייה ושל פיתוח כפרים פלסטיניים, בהתאם לתוכניות מתאר פלסטיניות שנמסרו לאישור המנהל האזרחי החל מ-2017; קידום תשתיות אנרגיה (ייתכן שניתן לשלבן עם תוכנית להתפלת מים בעזה); קידום פרויקטים מרחביים משותפים - הקמת שדות סולאריים (בדרום הר חברון ובבקעת הירדן) במטרה להפחית תלות אנרגטית של הפלסטינים בישראל ולספק חשמל לצרכים חיוניים הן בגדה המערבית, הן ברצועת עזה (הפלסטינים הגישו למנהל האזרחי ארבע הצעות, ועד כה אושרה רק אחת מהן); והכשרת שדות חקלאיים (בבקעת הירדן), שיאפשרו לגדל ולשווק פירות וירקות, תוך שימוש במים מושבים (מי קולחין שעברו טיפול שלישוני).

ז. שדרוג התיאום הביטחוני בין ישראל לרשות הפלסטינית. בצד הגישה

שהתפתחה במערכת הביטחון הישראלית, של העדפת פעילות מבצעית "כחול-לבן" על פני תיאום ביטחוני, צה"ל גם הפחית את התשומות במנגנון התיאום הביטחוני. כך ניכרים בצד הישראלי חוסר בכוח אדם, פיחות בעבודת החמ"לים המשותפים ואי-מתן תשומת לב פיקודית. כל אלה מושפעים מרוח הדירקטיבה המדינית הנוכחית, הדוגלת בהחלשת הרשות הפלסטינית, וגורמים לטיפול אטי ומסורבל בבקשות המועברות לישראל מצד כוחות הביטחון הפלסטיניים, לתסכול בקרבם ולפגיעה מתמשכת ביכולתם לאכוף את החוק והסדר. כדי

26 פיתוח חקלאי עשוי להניב כ-740 מיליון דולר בזכות גישה לקרקע פורייה ולמים להשקיה. כרייה ומחצבים, בעיקר באזור ים המלח, עשויים להוסיף 918 מיליון דולר. תחומים נוספים, כמו תיירות, בנייה ותקשורת, עשויים לתרום יחד מיליארדי דולרים לכלכלה הפלסטינית. ניצול הפוטנציאל של שטחי C עשוי להוסיף כ-3.4 מיליארד דולר לתקציב הפלסטיני ולתרום לצמצום האבטלה ולהגברת העצמאות הכלכלית. ראו דוח הבנק העולמי בנושא: Orhan, Niksic, Nasser-Eddin, Nur & Massimiliano, Cali (2014). *Area C and the future of the Palestinian economy*. A World Bank study, Washington D.C.

לחזק את התיאום הביטחוני על ישראל לפעול לחיזוק האמון ושיתוף הפעולה היעיל עם המנגנונים הפלסטיניים, תוך רצימת הציבור בשני הצדדים, להוסיף קצינים ומש"קים לתיאום ברמות החטיבה והפיקוד ולהקים חמ"לים מבוססי תקשורת "קו חם", שיופעלו באירועים ביטחוניים משמעותיים. עוד עליה להרחיב את חופש התנועה לשוטרים הפלסטינים גם בשטח B, לתרגל העברת מקל ביטחונית, לאשר העברת מידע ערכי דרך החמ"ל המשותף, לבצע מיפוי משותף של צירי גישה לכלל הכפרים הפלסטיניים בשטח B ולשדרג את המענה בהם. כל אלה יבוצעו במקביל לרפורמה מקיפה במערך הביטחון הפלסטיני בתקופת המעבר (כמופיע בתוכנית המצרית ממרס 2025), והם יחזקו מאוד את האמון בין שני הצדדים.

ה. קידום תשתיות ומגה-פרויקטים. בסיוע מדינות המפרץ יקודמו פרויקטים משני מציאות, שיסייעו בקידום תעסוקה לפלסטינים וישדרגו את התנועה הפלסטינית, תוך הקפדה על מרכיבי הביטחון. במסגרת זאת יקודם מסדרון התעבורה הודו-המזרח התיכון-הים התיכון (IMEC), יוקמו אזורי תעסוקה וסחר חופשי, יקודם בשילוב עם הרשות הפלסטינית פרויקט "מים תמורת אנרגיה מתחדשת" (Blue-Green prosperity) ויקודמו תוכניות משותפות אזוריות להבטחת ביטחון מים, אנרגיה ומזון. כל אלה יחזקו את הכלכלה הפלסטינית ובד בבד את הכלכלה הישראלית. הפרויקטים גם יטו בהדרגה את הכלכלה הפלסטינית מזרחה, ובכך יפחיתו את תלותה של המדינה הפלסטינית בכלכלה הישראלית.

ה.סיכום

הטבח המזעזע בשבעה באוקטובר והמלחמה המתמשכת וחסרת התכלית שמוביל ראש הממשלה נתניהו מחייבים את המחנה הדמוקרטי בישראל, כמו גם את הזרם הפלסטיני הלאומי המתון, להציב פרדיגמה חדשה ואטרקטיבית. לא עוד ניהול סכסוך על גווניו השונים, וגם לא הזיות על פתרונות קסם של העלמת הפלסטינים או השמדת הרעיון הלאומי המכונן שלהם. במקום זאת, הצדדים חייבים לנוע יחדיו באופן מדורג ומבוקר לעבר מימוש החזון הרצוי והמשותף של היפרדות לשתי מדינות.

הדרך תוביל לשם רק אם יבחרו שני הצדדים במסלול המדיני ויגבשו מאזן אינטרסים משותף, שבמסגרתו ישראל תזכה לביטחון המיוחל, והפלסטינים יממשו את חזונם למדינה בת קיימא. היום שאחרי המלחמה ברצועת עזה הוא הזדמנות היסטורית לקדם, בסיוע מדינות האזור המתונות, מהלך מקיף לחיזוק המשילות והמדינתיות הפלסטיניות, כחלופה ראויה ויציבה לשלטון חמאס, ברצועת עזה ובגדה המערבית. לשם כך יש צורך בשני הצדדים במנהיגות חדשה ואמיצה, אשר תוביל את שני העמים למימוש חזון שתי המדינות במסגרת הסדר אזורי.

