



מדיניות-חוץ ישראלית תומכת-שלום



יעל פתיר

ינואר 2017

מדיניות-חוץ ישראלית תומכת-שלום

יעל פתיר*

ינואר 2017

מאמר זה הוא חלק מסדרת פרסומים שמציגה עקרונות מנחים לתפיסת מדיניות-חוץ חדשה לישראל, אותה גיבש צוות חשיבה של מכון מיתוים. לקריאת תקציר העקרונות המנחים, [לחץ/י כאן](#).

מאמר זה מדגיש את החשיבות של עיגון השאיפה לשלום והחתימה המתמדת ליישוב הסכסוך הישראלי-ערבי והישראלי-פלסטיני כעקרון מנחה ויעד מרכזי במדיניות-החוץ של ישראל. המאמר מדגיש בקצרה את ההשפעה המכריעה שיש להמשכם של הסכסוכים על מדינת ישראל, מדיניות-החוץ שלה, מעמדה בעולם, ואף על עצם הלגיטימיות של קיומה התלויה בחלוקת הארץ ובפתרון הסכסוך עם הפלסטינים. הוא מזהיר מהסכנות הטמונות בגישה ומדיניות של ניהול הסכסוך. המאמר מציע ארבעה עקרונות אשר צריכים להנחות את מדיניות החוץ-הישראלית: א. השלום כמרכיב הכרחי בביטחון ישראל – עקרון שיאפשר לישראל להשיג גבולות מוכרים ובני-הגנה, ולהתמודד עם איומים בצורה יעילה ואפקטיבית יותר; ב. השלום כערך יהודי ודמוקרטי – עקרון המתמקד בשאלה הזהותית: מי אנחנו רוצים להיות ומה מניע אותנו? ג. מחויבות לשלום עם הפלסטינים – עקרון המדגיש כיצד הפעילות והצעדים השונים של ישראל צריכים להוביל את הדרך לפתרון הסכסוך; ד. כינון יחסים מיוחדים עם הפלסטינים – עקרון המתייחס לעובדה כי נגזר עלינו לחיות כאן יחד, ועל כן יש להשקיע בבניית המדינה הפלסטינית, בבניית שיתופי פעולה ובכינון יחסים טובים בין היהודים והפלסטינים במרחב.

א. מבוא

הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא סוגיה ייחודית ביחסי החוץ ולו השפעה מכרעת על בטחונה של ישראל, לכידותה, מעמדה בעולם ויכולתה לפעול בזירה הבינלאומית. הסכסוך הוא משוכה הניצבת בפני הדיפלומטיה הישראלית, והוא תופס מקום מרכזי בפוליטיקה הפנימית מחד גיסא ובמערך האינטרסים הלאומיים של מדינות רבות בעולם ובראשן בעלת בריתה הגדולה של ישראל ארצות-הברית מאידך גיסא. בעיני הקהילה הבינלאומית, המדיניות שישראל נוקטת ביחס לסכסוך ולפלסטינים היא אבן בוחן לאמות המידה הדמוקרטיות שלה ומכאן ללגיטימציה שלה בקרב משפחת העמים. בד בבד, הסכסוך הישראלי-פלסטיני משמש מכשול לישראל בבואה לעצב את גבולותיה ולגבש את אופי יחסיה עם המיעוט הלאומי הפלסטיני שחי בקרבה. לבסוף, למדיניות ישראל בנושא הפלסטיני ההשפעה הגדולה ביותר על הקהילות היהודיות בתפוצות הן מבחינת התנהלותן הפנימית, והן מבחינת יחסיהן עם סביבתן.

* יעל פתיר היא מנהלת תכנית ג'יי סטריט בישראל וחברת צוות חשיבה במכון מיתוים. בעבר, עבדה במכון פרס לשלום ושימשה כמתאמת הישראלית של פורום ארגוני השלום.

אי-לכך, היה ראוי שהסכסוך ויישובו יקבלו מקום בולט במדיניות-החוץ של ישראל. אולם, בהיותו "מופקד על גיבוש מדיניות-החוץ של ממשלת ישראל, על ביצועה ועל הסברתה",¹ משרד החוץ מגדיר ביעדיו את הנושא הפלסטיני על פי רוב כזירת פעולה תחת כותרת יעד-העל "ביטחון לאומי", זירה אשר דורשת מענה אד-הוק להתפתחויות המתרחשות בה, כגון "הרתעה נגד ירי תלול מסלול" או "מזעור נזקי המהלכים הפלסטיניים בזירה הבינלאומית". אמנם לפי הבנתנו יעדי המשרד אינם משמשים בהכרח נר לרגליהם של פקידיו, אך הם מעידים על רוח המפקד השורה על המשרד. ניתן להסיק אפוא כי מתווי מדיניות-החוץ של ישראל רואים בסכסוך עם הפלסטינים מופע שיש לנהלו ולהתנהל מולו ולא מצב שיש לחתור לסיומו.

במאמר זה נבקש להמליץ כי ישראל תכיר בסוגיה הפלסטינית וביחסי ישראל עם הפלסטינים כאחד הגורמים המרכזיים שמשפיעים על תהליך התוויית מדיניות-החוץ וניהולה. נמליץ לעגן את השאיפה לשלום ואת המחויבות ליישוב הסכסוך הישראלי-ערבי והישראלי-פלסטיני כיעד מרכזי של מדיניות-החוץ, לתת את הדעת להשלכות ניהול הסכסוך ולהתייחס לאופן הפעולה הנכון של ישראל בהעדר תהליך מדיני.

למעשה אין צורך להמציא את הגלגל מחדש. ניתן פשוט לאמץ את העקרונות שהנחו את ישראל בהתוויית מדיניות-החוץ שלה עוד בשנת 1969:

"The government will steadfastly strive to attain a lasting peace with Israel's neighbors founded on peace and treaties resulting from direct negotiations between the parties, Agreed, secure and recognized borders will be laid down in the peace treaties".²

ב. זכות היסטורית ולגיטימציה בינלאומית: הקשר הבלתי ניתן להפרדה בין המדינה היהודית לחלוקת הארץ

בכתב ההכרזה על הקמת מדינת ישראל נאמר כי היא הוקמה: "בתוקף זכותנו הטבעית וההיסטורית ועל יסוד החלטת עצרת האומות המאוחדות".³ השאיפה הציונית לבית לאומי, שישמש מולדת ומקלט לעם היהודי, קיבלה תוקף בינלאומי בהחלטת עצרת האו"ם ב-29 בנובמבר 1947, אשר סללה את הדרך להקמת המדינה היהודית על חלק משטחי ארץ ישראל המנדטורית. תכנית החלוקה התבססה על המציאות בארץ בשנת 1947 – קיומם של שני עמים ושתי תנועות לאומיות – ועל הנחת היסוד כי תביעותיהם של הערבים והיהודים כאחד על פלסטינה בעלות תוקף, אך לא ניתן ליישב זו עם זו. חלוקת ארץ ישראל המנדטורית הייתה אפוא הפתרון המעשי ביותר, אשר אפשר לשאיפות הלאומיות המנוגדות הללו להתממש, ולשני העמים לתפוס את מקומם כאומות עצמאיות בקהילה הבינלאומית ובאומות המאוחדות.⁴

בניגוד ליישוב היהודי, אשר קיבל את עקרון החלוקה והכריז על הקמת המדינה, האומות הערביות והוועד הערבי העליון (נציג הפלסטינים) עשו כל מאמץ להתנגד לתכנית החלוקה, ומשהתקבלה, לא הסכימו לה והכריזו מלחמה. תוצאות מלחמת העצמאות הישראלית הגדילו את השטח שניתן לישראל בתכנית החלוקה אך לא שינו את הקביעה כי המדינה היהודית תתקיים רק בחלק מארץ ישראל המנדטורית, וכי עתידם של הערבים הפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה לא יהיה נתון בידי ישראל. מאז ועד היום נמנעות ממשלות ישראל מימין ומשמאל לספח את השטחים באופן רשמי.

¹ מתוך דו"חות משרד החוץ לשנים 2011, 2012, 2013.

² "Basic Foreign Policy Principles of the Government of Israel", Israel Ministry of Foreign Affairs, 15 December 1969.

³ הכרזה על הקמת מדינת ישראל, אתר הכנסת, 14 במאי 1948.

⁴ אלכסנדר יעקובסון ואמנון רובינשטיין, ישראל ומשפחת העמים: מדינת לאום יהודית וזכויות האדם, תל אביב ירושלים: הוצאת שוקן, 2003.

במהלך השנים קיימה ישראל דיונים רבים בשאלת גורל השטחים הללו ובחנה חלופות שונות באשר לעתידם, בהן שלוש חלופות עיקריות: סיפוח הגדה המערבית על ידי ירדן וסיפוח עזה על ידי מצרים; סיפוח השטחים על ידי ישראל, כולל מתן מידה מסוימת של אוטונומיה; והקמה של מדינה פלסטינית עצמאית. עד הסכם אוסלו שללו באופן מוחלט כל ממשלות ישראל – הן ממשלות שדגלו בשלמות הארץ והן ממשלות שחתרו לפשרה טריטוריאלית – את האפשרות של הסכם שלום או משא ומתן עם הארגונים הפלסטיניים. הייתה בכך התעלמות מהבעייתיות המוסרית ומהסכנות החמורות הטמונות בשלטון של כיבוש צבאי, גם אם זמני במוצהר, על אוכלוסייה חסרת זכויות, זרה ועוינת.

התמורה התחוללה בשנת 1988, כאשר בנאומו בעצרת האו"ם הודיע יאסר ערפאת באופן רשמי ומפורש על נכונות אש"פ להגיע לשלום עם מדינת ישראל ולכונן מדינה פלסטינית בשטחי 1967. הייתה זו פריצת דרך שהובילה בשנת 1993 לחתימה על הסכם אוסלו. ההסכם קבע שני עקרונות יסוד חדישים ביחסים בין ישראל לפלסטינים – הכרה הדדית בין שתי התנועות הלאומיות והסכמה עם התפיסה של "שטחים תמורת שלום". הסכם אוסלו עורר מחלוקת קשה בציבור הישראלי, אולם עקרונותיו ותפיסת שתי המדינות העומדת ביסודו מקובלים על כל ראשי הממשלה מאז ועד היום.

קיומה של מדינה יהודית וחלוקת הארץ הם אפוא שני צדדים של אותו המטבע, והם העומדים בבסיס ההסכמה הרחבה עם יישוב הסכסוך באמצעות הנוסחה של שתי מדינות לשני עמים. בציבור ובדרג המדיני – גם בקרב הפלג הקיצוני אשר היה מוכן לוותר על עקרונות הדמוקרטיה – שוררת הבנה שלא ניתן לקיים מדינה יהודית ללא חלוקת הארץ בין שני העמים שכן סיפוח בלי מתן אזרחות כמו גם הנצחת הכיבוש הצבאי אינן אפשרויות ראליות. נוסף על כך, התמיכה הבינלאומית בישראל מבוססת על ההנחה בדבר שיביא לחלוקת הארץ. קידום הסדר מדיני עם הפלסטינים והסדרת מעמד השטחים בנפרד מישראל הם אפוא אינטרסים ישראליים חיוניים ומרכזיים.

ג. פתרון הסכסוך או ניהול הסכסוך

ההתפתחויות מאז הסכם אוסלו ועד היום, בראשן כישלון ועידת קמפ-דיויד בשנת 2000 ופריצתה של האינתיפאדה השנייה, פגעו רבות בהנחה שניתן לפתור את הסכסוך על בסיס הנוסחה של שתי מדינות לשני עמים. שנים של שליטה ישראלית על השטחים הפלסטיניים ומאבק פלסטיני אלים העמיקו את השנאה, הסבל והקונפליקט והביאו למציאות של חוסר אמון הדדי בין הצדדים.

מאז מאיימת להשתלט התפיסה הגורסת שמכיוון שהסכסוך אינו פתיר, על ישראל להישאר בתחום ניהולו בלבד. תפיסה זו עומדת ביסוד הגישה החד-צדדית, אשר הביאה להתנתקות מעזה בשנת 2005. היה בה גם לתרום לפיצול המוחלט בין עזה לגדה המערבית, פיצול שבא לידי ביטוי בהשתלטות החמאס על עזה ביולי 2007 ובנתק בין אש"פ לחמאס.

ניסיונות רבים נעשו לאורך השנים כדי להשיג הסדר כולל באזור הן ביזמת גורמי חוץ, כגון האו"ם וארצות-הברית, הן ביזמת גורמים אזוריים, הליגה הערבית למשל, אולם הם כשלו. עם זאת, המהלכים הפלסטיניים באו"ם והתמיכה שלהם הם זוכים מוכיחים כי הסטטוס-קוו אינו יציב וכי הזמן שחולף משחק לרעת ישראל.

הגישה של ניהול הסכסוך, שאינה מכירה בסכנה הטמונה בחוסר התקדמות בתהליך המדיני, פוגעת במעמדה הבינלאומי של ישראל. בקידום מהלך מדיני לפתרון הסכסוך יהיה כדי לצמצם את החיכוך בין ישראל לפלסטינים, לייתר מהלכים דיפלומטיים חד-צדדיים לכפיית הסדר ולהקטין את ההסתברות להסלמה ולהתפרצות אלימה. על הצעדים שנקטים להיות כנים בשאיפתם להתקדם לפתרון הסכסוך ולהסדרה והם חייבים להיות מגובים בתמיכה ציבורית בשני הצדדים, הישראלי והפלסטיני, ובדעת הקהל העולמית.

ד. מרכזיות הסכסוך ביחסי החוץ של ישראל

עד כה הדגשנו מדוע קידום התהליך המדיני הוא אינטרס חיוני של ישראל, אך העניין בקידום התהליך המדיני הוא גם בינלאומי. ניהול הסכסוך ופתורו ומדיניות ישראל בשטחים הכבושים עומדים בליבת מערכת היחסים של ישראל עם בנות בריתה, עם מדינות האזור ועם שאר מדינות העולם.

ארצות-הברית רואה בקידום התהליך המדיני מפתח לצמצום העוינות של העולם המוסלמי והערבי כלפיה וכלי להשגת מטרות מדיניות ואסטרטגיות נוספות, לדוגמה נסיגה מעיראק או התמודדות עם איראן. השאיפה של הממשל האמריקני לקדם את פתרון הסכסוך ולהביא לתוצאות קיבלה ביטוי במאמצי הגישור בין ישראל לפלסטינים שניהל בשנים האחרונות מזכיר המדינה האמריקני ג'ון קרי. במהלך המשא ומתן ניתן היה לראות כיצד עמדותיה של ישראל בנושא משפיעות על מערכת היחסים בין המדינות.

זאת ועוד, בשנים האחרונות וביתר שאת אחרי סבב הלחימה האחרון בעזה ועל רקע התחזקות הכוחות הרדיקליים במזרח התיכון התחדדה שותפות האינטרסים בין ארצות-הברית ובין בעלות בריתה המתונות – מצרים, ירדן ערב הסעודית מדינות המפרץ והרשות הפלסטינית. לתהליך המדיני ובעיקר לציר הישראלי-פלסטיני השפעה גדולה על מידת התפקוד של שותפות אינטרסים זו. בידי התהליך המדיני לתרום לביצור מעמדה האזורי של ארצות-הברית ולהעמקת היחסים האסטרטגיים עם בעלות בריתה באזור, בין היתר עם ישראל.

יחסי ישראל-אירופה הושפעו מהסכסוך הישראלי-פלסטיני באופן הולך וגובר מאז שנות השבעים. בשנים האחרונות גוברת העמדה הביקורתית של מדינות אירופה כלפי מדיניות ישראל בשטחים. פעולות כמו סימון מוצרי התנחלויות ומתן מענקים כספיים אך ורק לגופים שאינם פועלים בשטחים הן ביטוי לעמדה האירופית המבקשת להבחין בין ישראל הלגיטימית בצדו המערבי של הקו הירוק ובין ישראל שאינה לגיטימית בצדו המזרחי.

בשנת 2008, החליטו ישראל והאיחוד האירופי על שדרוג יחסים. ואולם, בעקבות מבצע "עופרת יצוקה", שהתקבל בביקורת עזה באירופה, הקפיא האיחוד את ההחלטה והדגיש את הזיקה בין שדרוג יחסי ישראל-אירופה להתקדמות בתהליך השלום. בשנת 2013, במהלך מאמצי המשא ומתן שהוביל מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון קרי, הציע האיחוד האירופי לישראל ולפלסטינים לשדרג את היחסים עמם לרמה של "שותפות מועדפת מיוחדת" לאחר השגת הסכם שלום ישראלי-פלסטיני. ההצעה לא זכתה לתגובה ישראלית רשמית, ולאחר קריסת המשא ומתן הישראלי-פלסטיני היא נעדרה במשך למעלה משנה מהצהרות אירופאיות רשמיות. ההצעה הועלתה על ידי האיחוד האירופי שוב על סדר היום בינואר 2016, ובבריסל טוענים כי היא עדיין רלבנטית, בהינתן התקדמות בתהליך השלום.

היחסים הדיפלומטיים בין ישראל ל**אמריקה הלטינית** מושפעים אף הם ישירות מן המתרחש בסכסוך הישראלי-פלסטיני. הדבר נובע מהימצאותן של קהילות ערביות גדולות ברוב מדינות אמריקה הלטינית ומכך שביקורתן על מדיניות ישראל משתלבת עם מגמות אנטי-אמריקניות שרווחות במדינות אלה. עדות להשפעת הסכסוך על היחסים הדיפלומטיים נראתה לדוגמה כשבצל מבצע "צוק איתן" נקראו מספר שגרירים ממדינות אמריקה הלטינית לשוב למדינותיהם כפעולת מחאה.

מעמדה של ישראל באו"ם נמוך בשל אי-שילובה הפורמלי בקבוצה אזורית. לאורך השנים השקיעה ישראל את רוב מרצה בניסיון ההכרחי למזער את השפעת הרוב האוטומטי הקיים נגדה כמעט בכל מסגרות האו"ם, למעט במועצת הביטחון, שבה לארצות-הברית, בעלת בריתה העיקרית של ישראל, זכות וטו על קבלת ההחלטות. הדבר בא לידי ביטוי בשורה של הצבעות שהתקבלו בסוכנויות שונות של האו"ם לשדרוג מעמדה של הרשות הפלסטינית כמדינה משקיפה, חרף הסיכון שהחלטות אלה יפגעו משמעותית במימון שארצות-הברית מעניקה

לאותן סוכנויות. ישראל, שהתנגדה לבקשות השדרוג של הרשות הפלסטינית, הפסידה פעם אחר פעם.

הקהילות היהודיות בעולם – בארצות-הברית, אירופה ואמריקה הלטינית – מושפעות אף הן ממצב הסכסוך. שליטתה של מדינת ישראל בעם הפלסטיני גורמת לקיטוב פנים-יהודי בקהילות, והסלמת הסכסוך ואירועי הלחימה מביאים לעליה באירועים אנטישמיים.

סבב הלחימה האחרון בעזה הראה עד כמה ישראל חשופה למתקפות בינלאומיות ולמהלכים המערערים על הלגיטימיות שלה. לחימה בין כוחות שאינם שווים בעצמתם הצבאית מקשה מאוד על הסברת העמדה הישראלית ועל ביסוס הלגיטימיות של הפעולה הישראלית בקרב דעת הקהל העולמית. בעת "צוק איתן" זלג הנעשה בעזה למדינות בעולם שבהן התקיימו הפגנות נגד ישראל, והן השפיעו הן על דעת הקהל הרחבה והן על ההנהגה הפוליטית באותן המדינות.

לא ניתן אפוא להפריד את הסכסוך מיחסיה הדו-צדדיים של ישראל עם מדינות העולם או מיחסיה המולטילטרליים עם גופים אזוריים ובינלאומיים. שיפור מערכת היחסים בין ישראל לפלסטינים יביא בהכרח לשיפור במערכת יחסי החוץ של ישראל גם עם בנות בריתה הקרובות כארצות-הברית ומדינות אירופה. מנגד, מדיניות של העמקת השליטה על השטחים ובראשה הרחבת מפעל ההתנחלויות תוביל בהכרח להרעת היחסים עם בנות בריתה של ישראל, אין דרך לחמוק מכך. חשוב להדגיש שאין באמור כדי לטעון כי פתרון הסכסוך יוביל בהכרח לסיום ההתנגדות לעצם קיומה של ישראל או לקיצן של מגמות אנטישמיות, אך הוא יגרום בהחלט לצמצומן באופן משמעותי ואף יתרום ליכולתה של ישראל לפעול בקואליציות רבות משתתפים למען מיגור תופעות אלה.

ה. עקרונות מנחים למדיניות-חוץ ישראלית תומכת-שלום

1. השלום כרכיב מהותי בביטחון ישראל

למערכת הדיפלומטית ולמהלכים המדיניים חשיבות רבה בסיכול איומים אסטרטגיים. האינטרס המדיני של ישראל מחייב פעולה רצופה ועקיבה למען יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני וחתימה על הסדרי שלום. על ישראל לראות בסכסוך הישראלי-פלסטיני לא רק איום ביטחוני קיים כי אם אתגר להשגת ביטחון ולהבטחתו. על ישראל לזנוח את התפיסה המסורתית של משחק סכום אפס ולאמץ גישה פרואקטיבית שמקדמת כמה שיותר מצבים של רווח הדדי (win-win) לישראל ולפלסטינים, כלומר מצבים שבהם רווחי האחד לא באים על חשבון האחר. זאת מתוך ההכרה שמשוואת הכוח הקיימת נוטה לטובת ישראל ומאפשרת גישה שכזו. דוגמה טובה לכך היא שיתוף הפעולה הביטחוני בין ישראל לפלסטינים בגדה המערבית.

(א) השלום ככלי לקביעת גבולות מוכרים ובטוחים – הקווים המשרטטים את גבולותיה של ישראל – בין שהקהילה הבינלאומית מכירה בהם ובין שאינה מכירה בהם – הם תוצאה של מהלכים שונים, בהם הסכמי הפסקות אש, הסכמי שלום ומציאות שהכתיבה ישראל בשטח באמצעות סיפוח או נסיגה חד-צדדית. במהלכים אלה בולטים שני הסכמי שלום, הראשון הוא הסכם השלום עם מצרים שקבע את הגבול הדרומי של ישראל עם חצי-האי סיני, והשני הוא הסכם השלום עם ירדן שהגדיר את הגבול לאורך הגדה מזרחית של נהר הירדן. אולם מעמדם של השטחים – הגדה המערבית ורצועת עזה – לא הוגדר מאז הסכם שביתת הנשק בשנת 1949 ועד היום, ומאז מלחמת ששת הימים בשנת 1967 שטחים אלה נמצאים תחת כיבוש צבאי ישראלי.

קביעת גבולות היא אמצעי ראשון במעלה להגדרת השטח שבו תתקיים המדינה ושעליו ניתן להגן. ישראל צריכה לפעול לקביעת גבולות שיהיו ברי-הגנה ומוכרים על ידי הקהילה הבינלאומית. גבולות שכאלה יכולים להיקבע רק באמצעות הסדרים והסכמים עם הגורם היושב

בצדו האחר של הגבול. בהתחשב בכך שישראל היא מדינה קטנה, מוקפת אויבים וללא עומק אסטרטגי, להסדרים ולהסכמים אלה, אשר נשענים על אינטרסים משותפים, חשיבות רבה שכן בעת הצורך הם יכולים לשמש כבריתות הגנה. כך לדוגמה הסכם השלום בין ישראל לירדן מבסס למעשה את קו ההגנה המזרחי של ישראל בגבול בין ירדן ועיראק. נוסף על כך, קביעת גבולות ועיגון בהסכם עם הפלסטינים יזכו את ירושלים בהכרה בינלאומית כבירת ישראל.

ב) השלום ככלי להתמודדות עם איראן ואימי ביטחון נוספים – השאיפות ההגמוניות של איראן באזור, בהן השאיפה להשגת נשק גרעיני והתמיכה שאיראן נותנת לבנות חסותה חיזבאללה וחמאס, מציבות איום אסטרטגי משמעותי על ישראל. הכלת האיום האיראני תלויה ביכולת לקיים קואליציה חזקה שאותה מובילה ארצות-הברית עם שותפות באזור, כמו מצרים וערב הסעודית.

לתהליך המדיני יש תפקיד חשוב בביצור מעמדה האזורי של ארצות-הברית ובהעמקת היחסים האסטרטגיים של בעלות בריתה באזור, לרבות ישראל. אין ודאות שהסדר מדיני ימנע השתלטות של כוחות רדיקליים על המדינה הפלסטינית העתידית, אבל באמצעות שיתוף פעולה עם כוחות מתונים ניתן אולי לפעול יחד ובצורה יעילה יותר לצמצום איזמים אלה.

2. השלום כערך

מדיניות-החוץ של ישראל צריכה להיגזר מהערכים המשתקפים בהגדרת היסוד של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. ערך השלום מילא מקום משמעותי בעקרונות מדיניות-החוץ שנוסחו בשנת 1969 והופיע לראשונה כבר בעיקרון השני:

"The government of Israel will support any step likely to further peace and bring about general and complete disarmament and the complete abolition of armies under agreed international control".⁵

השלום הוא אפוא בד בבד ערך אוניברסלי ודמוקרטי – העדפת דרכי השלום והדיפלומטיה מאפיינת את תפיסת העולם הדמוקרטית, וערך יהודי – "בקש שלום ורדפהו" (תהילים לד, טו), מערכי היסוד ביהדות, ערך עליון ומשאת נפש.

3. התחייבות להגיע להסדר עם הפלסטינים

קידום הסדר מדיני הוא אינטרס לאומי חיוני של מדינת ישראל. לפיכך, על ישראל להראות מחויבות מתמשכת לקידומו, גם אם ההסתברות להשיגו נמוכה. מחויבות זו צריכה לבוא לידי ביטוי בהצהרות ובמעשים ככל שהם מתאפשרים, במטרה להביא לשינוי המציאות בשטח ולשדר מסר ברור לעולם כי פניה של ישראל לשינוי הסטטוס קוו, לשלום ולהסדר עם הפלסטינים:

א) יזמה – על ישראל להראות באופן יזום כיצד היא פועלת למימוש חזון שתי המדינות ולא להסתתר מאחורי פעילויות הסברה על פעילויותיה להגנה עצמית. בה בעת עליה להפסיק כל פעילות שיש בה כדי לאותת על חוסר כוונות כנות להגיע להסדר ובראש ובראשונה את הרחבת מפעל ההתנחלויות.

ב) קידום מהלכים בשטח – על ישראל לעמוד בהתחייבויותיה בהסכמים קודמים, בפרט התחייבויותיה במסגרת מפת הדרכים. עליה להעביר שטחים לאחריות הרשות הפלסטינית ולפנות מאחזים בלתי-חוקיים, בתיאום עם גורמי הרשות הפלסטינית ובכפוף לתנאים

⁵ "Basic Foreign Policy Principles of the Government of Israel", *Israel Ministry of Foreign Affairs*, 15 December 1969.

הביטחוניים. כמו כן, על ישראל לשקול מחדש את מדיניותה ברצועת עזה. המשך הסגר או המצור אינו תורם בהכרח למצבה הביטחוני של ישראל.

ג) הימנעות ממהלכים חד-צדדיים – על ישראל להימנע ככל האפשר ממהלך חד-צדדי במתכונת ההתנתקות ולפעול למען קידום מהלכים בתיאום עם גורמי הרשות הפלסטינית. זאת כדי לשמר את מעמדה ולחזק את הכוחות הפלסטיניים המתונים.

4. כינון יחסים מיוחדים בין ישראל לישות המדינית הפלסטינית

אין בעולם גורם נוסף אשר לו מערכת יחסים מיוחדת ומורכבת הדומה לזו המתקיימת בין ישראל לפלסטינים. בראש ובראשונה עומד בין ישראל לפלסטינים הסכסוך האלים על חלוקת המשאב המשותף הבסיסי – האדמה. גם בהינתן הסדר לחלוקת הקרקע יצרכו ישראל והפלסטינים לחלוק ביניהם משאבים, כמו מים ואנרגיה, ולשתף פעולה בתחומי הכלכלה והמסחר. העובדה כי הפלסטינים הם גורם חוץ וגורם פנים כאחד מעניקה ליחסים עמם מעמד מיוחד. מתוך הבנה כי קיימת תלות הדדית בין ישראל לפלסטינים, יש לשאוף לכונן בין הצדדים יחסים מיוחדים שיתנו לכך מענה.

א) חיזוק הרשות הפלסטינית כישות מדינית נפרדת וסיוע בבניית המדינה הפלסטינית – ישראל הכירה באש"פ כנציגו של העם הפלסטיני ובתביעותיו הלאומיות להכרה עצמית. כפועל יוצא עליה להכיר בכך שהרשות הפלסטינית היא ישות מדינית נפרדת ונבדלת וכי מוסדותיה הלאומיים (הרשות הלאומית הפלסטינית והפרלמנט הפלסטיני) הם המוסדות שעמם על ישראל לקיים קשרים מדיניים (בניגוד לצבאיים). מתוך הנחת יסוד זו, על ישראל להגדיר את יחסיה עם המדינה הפלסטינית העתידית במסגרת יחסי החוץ ולא כנושא פנים-ישראלי, לפעול לחיזוק הרשות הפלסטינית ולסייע בבניית המדינה הפלסטינית.

ב) שיתוף פעולה דו-צדדי – על ישראל לאפשר ואף ליזום שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני בפורומים בינלאומיים העוסקים בסוגיות שבהן לשני הצדדים עניין משותף, כגון השתתפות באמנות בנושאים אזרחיים כגון איכות הסביבה, שיתוף פעולה באפיקים שבהם אין סתירה בין האינטרסים של שני הצדדים וכן שיתוף פעולה כלכלי וחברתי.

ג) שיתוף פעולה רב-צדדי – שחקנים בינלאומיים רבים יהיו מעוניינים ליטול חלק בבניית מערכת היחסים עם המדינה הפלסטינית שתקום. יש אפוא לפעול ליצירת מסגרות שיתוף פעולה בעלות תועלת לכל הצדדים ואף לקדם שיתוף פעולה טרילטרלי (ישראלי-פלסטיני-זר), שיתוף פעולה פלסטיני-ערבי או פלסטיני-בינלאומי. הדבר יחזק את מעמדה הבינלאומי של מדינת ישראל וישפר את קשריה עם גורמים אלה.

ד) המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל – ראוי להסב תשומת לב מיוחדת למיעוט הערבי-פלסטיני הגדול שנמצא במדינת ישראל. בשל מאפייניו הייחודיים לא זכה מיעוט זה במשך שנים רבות לייצוג של ממש במוסדות הלאומיים הפלסטיניים, למעט ייצוג אינדיבידואלי של פרטים שעקרו מבתיהם, עברו להתגורר מחוץ לישראל והשתלבו בעמדות מפתח בתנועה הלאומית הפלסטינית. על ישראל לכבד את העובדה שבני המיעוט הערבי-פלסטיני הם חלק בלתי-נפרד מן העם הפלסטיני ולהכיר בקשר המיוחד שבין מיעוט זה ובין התנועה הלאומית הפלסטינית ומוסדותיה. כמו כן, עליה לנקוט פעולות להסדרת היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי-פלסטיני בגבולות המדינה.

ה) יחסי שכנות טובה ופיוס – סכסוך המתקיים על פני שנים רבות תובע חותמו, גורם לפצעים ואינו מאפשר לצלקות ישנות להגליד. במטרה להביא לנרמול היחסים בין הצדדים, על ישראל לעודד יחסי שכנות טובה בין החברות האזרחיות הישראלית והפלסטינית. השקעה משותפת בפרויקטים להכרת האחר, יחסי שכנות טובה ופיוס חשובה עד מאוד לעתיד היחסים בין הישויות המדיניות.