



## נחבמ תודימע ןורתפל יתש תונידמה

היתמ ודלאוט - וי טאוול - לאינד יול - המיטאפ בויה - ימיד רדייר

December 2013

## קטגוריה 1: המרחב

### האם מגמות גיאוגרפיות ודמוגרפיות מחזקות או מחלישות את האפשרות לפתרון שתי המדינות?

הסבר:

הנחת העבודה של הקוורטט (ארה"ב, האיחוד האירופי, האו"ם ורוסיה) היא שהסדר טריטוריאלי במסגרת פתרון שתי מדינות יכלול מדינה פלסטינית על בסיס גבולות 1967. המדינה תורכב משטח רציף בגדה המערבית, שיקושר לרצועת עזה - במסדרון קרקעי, כביש מהיר, גשר או מנהרה, כפי שמצוין ברוב ההצעות המפורטות למתווה שתי המדינות. בהסדר כזה, המדינה הפלסטינית תקום על 22 אחוזים מפלסטין התהיסטורית, כולל חילופי שטחים. בנוסף, לא אמורה להיות נוכחות צבאית או אזרחית ישראלית לאחר הנסיגה הישראלית, והפלסטינים יהנו מחופש תנועה בתחומי מדינתם ומגישה למשאבי הטבע שלה.

נכון להיום, הציפיות של המדינה הפלסטינית העתידית מאותגרת על ידי גורם רוחבי חשוב בהרבה מחידת החיבור הגיאוגרפי בין עזה לגדה. הגדה מחוררת ומפוררת על ידי למעלה מ-100 התנחלויות ועשרות "מאחזים" ישראלים, בסיסים צבאיים, כבישים מופרדים, מחסומים קבועים חמוניים ומכשולים נוספים המאיימים לפורר את ההמשכיות הטריטוריאלית באופן סופי. הקטגוריה שלהלן בוחנת את האופן שבו מתרחש הפירור, והמידה בה הוא משמר או מחליש את האפשרות להקים מדינה פלסטינית בת-קיימא.

## קטגוריה 2: ירושלים

### האם המגמות הפועלות בירושלים מחזקות או מחלישות את האפשרות של כינונה כבירתן של שתי המדינות?

הסבר: הסכמי אוסלו הגדירו את מזרח ירושלים כנושא שיש לדון בו במסגרת הסדר הקבע, וקשה לדמיין פתרון שתי מדינות שאינו מתייחס לנושא זה. הפלסטינים מכירים בטענות הישראליות למערב ירושלים, אולם עתידה של העיר העתיקה נותר שנוי במחלוקת. ישראל עדיין חוששת לעתיד הגישה לאתרים הקדושים שבעיר לאחר הסכם שתי מדינות, והחששות האלה תמיד היוו חלק מהמשוואה בכל משא הוא מתן. לעומת הפלסטינים, אין קונזנזוס בצד הישראלי לגבי הכרה במזרח ירושלים כשטח פלסטיני.

הצעות לניהולה המשותף או הנפרד של מזרח ירושלים מלוות את תהליך השלום מזה זמן מה. הצעת קלינטון כללה מתווה לחלוק הריבונות במזרח ירושלים שמעבר למזרח ירושלים על פי קווים אתניים - בין שכונות פלסטיניות ליהודיות. בתוך העיר העתיקה עצמה הציע קלינטון ריבונות יהודית על הכותל המערבי, וריבונות פלסטינית על הר הבית עצמו. תוכנית ז'נבה הבלתי-רשמית אימצה את הצעת קלינטון ושכללה אותה. שיחות אולמרט-אבו מאזן, שהחלו לאחר ועידת אנאפוליס ב-2007, התבססו, ככל הנראה, על פתרון בינלאומי יותר לשאלת העיר העתיקה. הישומיות של כל ההצעות הללו תלויה, לפחות בחלקה, בתנאים הפוליטיים והדמוגרפיים בשטח.

בעוד שהמשא ומתן על ירושלים קפא מזמן, המצב האלו המשיכו וממשיכים להשתנות. הקטגוריה שלהלן עוקבת אחרי השינויים הללו ומעריכה עד כמה הם משמרים או מחלישים את האפשרות לריבונות נפרדת או משותפת בירושלים.

## קטגוריה 3: דיפלומטיה

### האם התערבויות דיפלומטיות של גורמים חיצוניים משמרות או מחלישות את האפשרות לפתרון שתי מדינות?

יכולתם ונכונותם של גורמים חיצוניים (מדינות כמו ארה"ב, או גופים בינלאומיים כמו האו"ם והאיחוד האירופי) לעצב את עמדותיהם של הישראלים והפלסטינים, לעודד אותם לויתורים ולהפעיל לחצים על שני הצדדי כדי ליצור תנאים אופטימליים למשא ומתן מוצלח וליישומם של הסכמים, מהווים כולם מרכיב קריטי בניסיונות לייצר הסכם מדיני בר-קיימא. הניסיון מלמד שגם משא ומתן ישיר והדדי זקוק לתמיכה בינלאומית

חזקה והחלטי, ואולי גם מערכות חיצוניות של עידוד והרתעה. הזנחת המו"מ על ידי גורמים חיצוניים או התנהלות זהירה מדי מצידם לא יכולה לתרום לקידום פתרון שתי המדינות. מעורבות נחושה יותר על ידי גורמים חיצוניים דרושה, אם כן, כדי לעצב הסכם בין הצדדים.

הקטגוריה שלהלן בוחנת את ההתערבויות הדיפלומטיות של גורמים חיצוניים בתהליך המדיני. לארצות הברית יש, לפחות על הנייר, מידה לא מבוטלת של מינוף ביחס לישראל, בהתחשב ביחסים העמוקים והארוכים בין שתי המדינות. אסור להמעיט גם בערכה של התמיכה שארה"ב מעניק לרשות הפלסטינית, במיוחד בהתחשב בהשפעתו של המו"מ על הזירה הפוליטית הפנימית ברשות. גם אירופה עתידה לשחק תפקיד חשוב בשינוי התהליכים והכוחות המקיפים את השיח הישראלי לגבי המשך הכיבוש של השטחים הפלסטיניים ובמיוחד חישובי העלות והתועלת שבדבר בעיני הציבור הישראלי. מעורבות פעילה בשיחות השלום מצד הליגה הערבית וממשלות ערביות עשויה גם היא להיות רלוונטית אם היא תתרחב עד לשקילה של נירמול היחסים בין ישראל למדינות ערב, ותכלול השתתפות בשילוב חלק מהפליטים הפלסטינים במדינות מושבם.

#### קטגוריה 4: בטחון

##### האם התפתחויות בטחוניות משמרות או מחלישות את האפשרות לפתרון שתי מדינות?

סביבה בטחונית שקטה נחשבת חשובה ביותר עבור התקדמות לעבר פתרון שתי מדינות, כיוון שהיא מספקת מרווח נשימה למקבלי ההחלטות המדיניות ומקלה על גיוס תמיכה ציבורית למשא ומתן ולפשרות. הקטגוריה שלהלן בוחנת את הגורמים השונים המעצבים את הסביבה הזו.

ראשית, סיבוב נוסף של אלימות פלסטינית כנגד אזרחים ישראלים עלולה לחזק משמעותית ובנקל את אלה הטוענים שישראל לעולם לא תהיה בטוחה עם מדינה פלסטינית לצידה, ולפגוע משמעותית בתמיכה להסכם שלום. שנית, אלימות בלתי-מעוררת מצד כוחות הבטחון הישראליים, או, במיוחד בעת האחרונה, מגורמים בקרב ציבור המתנחלים, מחזקת את התפיסה הפלסטינית שמוסדות הבטחון שלהם מתקיימים בשם בלבד ואינם מגינים עליהם מפני אלימות ישראלית, מה ששוב מחבל בתמיכה בהסכם שלום. הגורם האחרון המנותח בקטגוריה זו הוא המונופול של הרשות הפלסטינית על שימוש בכוח, משלוש בחינות: הבעיות הקשורות בפיצול וכפילות בין חמאס בעזה והרש"פ בגדה; היכולת של הרשות המרכזית לווסת את התנהגותן של קבוצות חמושות, כאלה שבשליטתה הישירה וכאלה שלא; ומידת השליטה האמיתית של הרשות על שטח A הנמצא לכאורה בשליטה פלסטינית מלאה, אבל למעשה פרוץ לפלישות חוזרות ונשנות בידי כוחות הבטחון הישראליים.

#### קטגוריה 5: פליטים

##### האם האפשרויות לפתרון בעיית הפליטים הפלסטינים מחזקות או מחלישות את האפשרות לפתרון שתי המדינות?

הסבר:

אחד מגורמי המפתח בפתרון שתי מדינות ממצה תהיה היכולת של הצדדים להגיע ליחס מוסכם ומתואם לבעיית הפליטים הפלסטינים. לפי פרמטרים ונוסחאות שונות שהועלו מאז תחילת תהליך אוסלו, נראה שפתרון שכזה יכול אך מספר מוגבל למדי של פליטים שיוכלו לשוב ולהתגרר בישראל. הרוב המוחלט של הפליטים צפוי להקלט במדינת פלסטין החדשה, להשתלב במדינות מושבם, או לעבור למדינות אחרות. מרכיב שני של פתרון בעיית הפליטים כפי שהוזכר בסבבים המבטיחים יותר של המו"מ כולל מנגנון פיצויים, אולי עם מדינת ישראל בתור הגורם המפצה העיקרי, במיוחד בתרחישים של הסכם שכולל הצהרות על סיום הסכסוך וכל הטענות המרכיבות אותו. מרכיב שלישי יכול להיות הכרה בנראטיב משותף בנושא, במיוחד בעניין מידת האחריות הישראלית.

הקטגוריה שלהלן בוחנת, ראשית, את תנאי המחייבה הנוכחיים של הפליטים הפלסטינים בשלושת מדינות המושב העיקריות: לבנון, ירדן וסוריה. תנאי מחייה מדורדרים מקשים ארגונית, פוליטית וכלכלית על שילובם של הפליטים במדינות ההללו, על אף שיכולת הקליטה תלויה בהחלטה פוליטית, לא רק באפשרויות

כלכליות. שנית, הקטגוריה בוחנת את המידה בה דעת הקהל הפלסטינית נוטה לקבל פשרה בנושא הפליטים. שלישית, היא מנסה להעריך את הנכונות בקרב הציבור וההנהגה בישראל למשא ומתן בונה בנושאי שיבה, פיצויים והכרה באחריות היסטורית. ולבסוף, מרכיב קריטי בניהול בעיית הפליטים הוא מידת ואופן התפקוד של סוכנות הסעד לפליטים פלסטינים של האו"ם (אונר"א). הקטגוריה בוחנת את פעילות אונר"א, ומתמקדת במיוחד במימון פעילותה.

הניקוד בקטגוריה זו מבוסס על נתונים מאונר"א, המהווה את המקור המעודכן והמפורט ביותר. יחד עם זאת, הנתונים הללו נכונים רק לגבי פליטים המשתמשים בשירותים ומתקנים של הסוכנות. מחקרים של FAFO הראו בעבר שיש אי-התאמה מסוימת בין תנאי המחיה של פליטים ושל תושבים שאינם פליטים, למעט במקרה של לבנון.

## קטגוריה 6: השיח הפלסטיני

### האם מגמות חברתיות, פוליטיות ועמדתיות בקרב הפלסטינים משמרות או מחלישות את האפשרות לפתרון שתי מדינות?

הסבר: מאז שנות ה-70, הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) היה מקובל על פי רוב בתור הנציג הלגיטימי הבלתי-מעורר של העם הפלסטיני. אבל בשנים שחלפו, ובמיוחד בשנים שחלפו מאז הקמת הרשות הפלסטינית (רש"פ) בשנות ה-90, הזכות לדבר בשם כלל העם הפלסטיני הפכה לשנויה יותר במחלוקת. השאלה האם לפלסטינים יש מוסדות לגיטימיים ומייצגים הופכת לחשובה אף יותר, בהתחשב בכך שהמוסדות הפלסטינים (במיוחד אלה הבטחוניים) נשענים במידה רבה כל כך על מימון חיצוני; ובכך שישראל טוענת יותר ויותר בשנים האחרונות שאין לפלסטינים את יכולת קבלת-ההחלטות הדרושה כדי להגיע להסכם.

הקטגוריה שלהלן בוחנת מספר גורמים פנימיים בפוליטיקה הפלסטינית, ומנסה להגדיר האם גורמים אלו משמרים או מחלישים את האפשרות לפתרון שתי מדינות. ראשית, היא בוחנת את עניין האחדות והפיס בקרב הקהלים הפלסטינים השונים. בהקשרו של משא ומתן על הסדר קבע, נקודת המפגש בין הדמוקרטיה הפלסטינית, הפיצול והכפילות בין הרש"פ לחמאס, והמתח בין שני אלו, דורשת בחינה מדוקדקת במיוחד. שנית, הקטגוריה בוחנת את ההתקדמות בארגון בחירות כלליות לנשיאות הרש"פ, המועצה המחוקקת הפלסטינית (הגוף המחוקק של הרש"פ), והמועצה הלאומית הפלסטינית. המחויבויות הישירות והעקיפות לגבי בנייתה של מדינה פלסטינית ניסו לקדם ולגונן על עקרונות המשטר הדמוקרטי, ולגיטימיות דמוקרטית הינה שיקול רלוונטי ביחס קבלתו של הסכם כלשהו על ידי הפלסטינים. שלישית, הקטגוריה בוחנת את התפיסות של הפלסטינים את מנהיגותם ונאמנותה לשלטון החוק. סכסוכים במקומות אחרים בעולם הראו שמנהיגים וצוותי מו"מ לא זקוקים בהכרח לתמיכה מקיר לקיר בציבור שלהם עצמם כדי להגיע להסכם. יחד עם זאת, הם עדיין זקוקים לאמון הציבורים אותם הם מייצגים, והסכמים מוצלחים חייבים להתייחס לשאלות וגורמי הליבה של הסכסוך. המרכיב הרביעי בקטגוריה זו, אם כן, בוחן את התמיכה בקרב הפלסטינים בהסכם עם ישראל.

## קטגוריה 7: השיח בישראל

### האם מגמות חברתיות, פוליטיות ועמדתיות בישראל משמרות או מחלישות את האפשרות לפתרון שתי מדינות?

הסבר: תחת שיטת הממשל הנוכחית בישראל, הסכם שלום עם הפלסטינים שיכלול נסיגה משטחים כלשהו יצטרך רוב פרלמנטרי - ואם ההסכמים הקואליציוניים הנוכחיים ישארו כפי שהם, יצטרכו לעבור גם משאל עם. כיוון שקואליציות ישראליות כוללות בדרך כלל לפחות מגוון כלשהו של דעות לגבי שיחות השלו (ומכיוון שתמיד ישנו הון פוליטי כלשהו לקצור בייצוג ההסתיוגויות של מצביעים רבים בישראל לגבי כל נסיגה שהיא מהגדה המערבית), שני האתגרים הללו אינם מובנים מעליהם, אפילו במידה ויש ראש ממשלה המחויב עמוקות להגיע לפתרון שתי מדינות

ראשית, הקטגוריה שלהלן בוחנת את התמיכה הישראלית בפתרון שתי המדינות ואת העדיפות הניתנת

לשיחות השלום בסדר היום הישראלי. שנית, דעת קהל צפויה להוות גורם חשוב בחישוב מידת הסיכון שמקבלי ההחלטות בישראל יהיו מוכנים ליטול בתהליך לקראת שתי מדינות, במיוחד במקרה והתהליך יצטרך לצלוח משאל עם. הסמן השלישי בוחן את מידת הפופלריות של חלופות לפתרון שתי המדינות. אף על פי שפתרון שתי המדינות מוצב זה מכבר בתור הפתרון "היחידי" לסכסוך שההגעה אליו היא רק עניין של זמן, במציאות יש לישראלים לפחות שתי חלופות: האחת היא המשך קיומו של הסטטוס-קוו, והשניה היא סיפוח כלל השטחים או חלקם, והצעה של זכויות אזרחיות ופוליטיות מלאות לתושבים הפלסטינים, או שלילתם של זכויות אלו. בימין הישראלי, כולל חברי כנסת מהקואליציה ושרים בממשלה, משקיעים יותר ויותר מאמצים בתקופה האחרונה לקידום גרסאות שונות של סיפוח. ולבסוף, כיוון שמדיניות נקבעת, בראש ובראשונה על ידי מעצבי המדיניות - כלומר, הרשות המבצעת והרשות המחוקקת של הממשלה - המרכיב הרביעי בוחן את ההרכב והפעילות של הממשלה הישראלית.

---

## **Acknowledgments**

The TSST project was overseen by ECFR MENA Director Daniel Levy.

A six-person expert advisory committee of respected Israeli, Palestinian and international academics and policy experts on the conflict was consulted in the elaboration and framing of the TSST's findings and methodology and on all scoring of indicators and categories. However, the final text and any mistakes remain the sole responsibility of the authors. The TSST Expert Committee is composed of Yossi Alpher, Rex Brynen, David Newman, Mouin Rabbani, Khalil Shikaki, Nathalie Tocci.