

שבירת הפרדיגמה של 'שתי מדינות לשני עמים'?

ענת קורץ וגלעד שר

בשנים האחרונות גברו הכוחות הדוחפים למציאות של מדינה דו-לאומית בזירת הסכסוך הישראלי-פלסטיני. מקורה של מגמה זו הוא בקיפאון המתמשך בתהליך המדיני, ובפרט בכישלונו של סבב השיחות האחרון (עד כה) בין ישראל לפלסטינים, שהתנהל בתיווכו של מזכיר המדינה ג'ון קרי. כשל זה, כמו כישלונו של סבבי שיחות קודמים, משקף את היעדר הרצון והיכולת הפוליטיים של ההנהגות בישראל וברשות הפלסטינית לגשר על פערים אשר לתנאים שיאפשרו חזרה לשולחן הדיונים, וכל שכן בעמדות יסוד. כיוון שכך הם פני הדברים, נראה כי אין סיכוי של ממש להגיע בעתיד הנראה לעין להבנות בסוגיות הליבה של הסכסוך, כולן או מקצתן, כבסיס לגיבוש הסכם קבע שיתבסס על העיקרון של שתי מדינות לשני עמים.

מרבית ההסדרים על פי הסכם הביניים, שנחתם בין ישראל לאש"ף בשנת 1995 מתקיימים בהסכמת הצדדים עד היום, אך מצב ביניים זה רווי מתח. ההתפתחויות המשמעותיות שנרשמו בשנים האחרונות בזירת הסכסוך, על רקע המבוי המדיני הסתום, היו אלימות: בקיץ 2014 התחוללה ברצועת עזה מערכה נוספת ורחבת-היקף בין ישראל לחמאס, ובסתיו 2015 פרץ מחדש גל טרור פלסטיני, שהחל בקו התפר בירושלים והתפשט משם אל רחבי העיר, ליהודה ושומרון ואל מרכזי האוכלוסין שבתוככי הקו הירוק. על אלה יש להוסיף את היריבות בין הרשות הפלסטינית לבין חמאס, השולט ברצועת עזה, ואת אבדן הלגיטימיות של שתי ההנהגות בעיני הציבור הפלסטיני. מעבר לזירת הסכסוך גופא, ובמידה מסוימת בזירה זו עצמה, מסתמנת מגמה מואצת של הדגשת הרכיבים הדתיים של הסכסוך, על חשבון היבטיו הלאומיים-מדיניים ההיסטוריים. התפתחויות אלה, שטמונה בהן סכנת הסלמה מוחשית, מאיימות להרחיק עוד את התהליך המדיני, החמקמק ממילא, מסדר היום הישראלי והפלסטיני כאחד.

בה בעת, מתנהלת מערכה יזומה פלסטינית-ערבית במישורים הדיפלומטיים, האקדמיים והכלכליים, נגד מדיניות ישראל בסוגיה הפלסטינית – במוסדות בינלאומיים שונים, בתקשורת העולמית ובדעת הקהל הבינלאומית. ניתן לראות במערכה זו ביטוי לווייתור פלסטיני על ההידברות הישירה עם ישראל ומאמץ לאתגר אותה במטרה לכפות עליה את הדרישות הפלסטיניות להסדר. תהליכים ומגמות אלה מעודדים בישראל, התבצרות בעמדות האמורות להקשות על הממשלה לגבש בסיס לחידוש המשא ומתן, שיהיה מקובל גם על הפלסטינים.

וברקע ניכר כרסום בנכונותה של הקהילה הבינלאומית להתמקד בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים ולהשקיע מאמצים בניסיון להחיות אותו, בהיותה עסוקה בחזיתות ובמשברים אחרים – ביניהם התהפוכות במזרח התיכון, שבחלקן נעשו רקע לחידוש המאבק הבין-גושי, ומשבר ההגירה לאירופה. כל אלה מסיטים את תשומת הלב האזורית והבינלאומית מהסכסוך הישראלי פלסטיני ומאפשרים לצדדים לדחות את רגע הכורח לקבל החלטות קשות שגלומים בהן סיכונים אלקטוראליים וביטחוניים-אסטרטגיים ושיש להן משמעות היסטורית. משום כך, לכאורה, המצב הנוכחי אינו בלתי-נוח לחלוטין עבור הצדדים עצמם.

תקפותה של תפיסת "שתי מדינות לשני עמים"

על רקע הקיפאון המדיני, על השלכותיו המדיניות והביטחוניות, עולה השאלה: האם הסדר מוסכם ברוח עקרון שתי המדינות עדיין רלוונטי? התשובה לשאלה זו היא: כן, הסדר המבוסס על שתי מדינות לאום עדיין רלוונטי, אף כי לא ברורה התוחלת של הרעיון ועד כמה קרובה נקודת ההיפוך, שתעשה אותו בלתי-רלוונטי.

ההערכה כי בלי היפרדות מהפלסטינים בגדה המערבית ישראל לא תוכל להבטיח את עתידה כמדינה יהודית ודמוקרטית נתמכת עדיין על ידי שכבה רחבה בציבור הישראלי, והיא מסבירה באופן חלקי, לפחות, את שיעור התמיכה בקרב הציבור בפתרון שתי המדינות.¹ ראש הממשלה בנימין נתניהו עצמו חזר והצהיר כי הרעיון תקף, וכן קרא לפלסטינים לשוב לשולחן המשא ומתן "ללא תנאים מוקדמים" – אם כי בליווי תנאים ישראליים להסכם והסתייגויות בדבר היתכנותו של הסדר מוסכם. גם אצל הפלסטינים, חלק ניכר מהציבור לא נטש את הרעיון של עצמאות מדינית לצד מדינת ישראל.² הרשות הפלסטינית מצידה חותרת לעצמאות שתושג, אם לא במשא ומתן עם ישראל, אזי באמצעות המערכת הבינלאומית. על כך מעידה פעילותה הנמרצת לגיוס הכרה בינלאומית במדינה פלסטינית, שרשמה בשנים האחרונות הישגים לא-

שכירת הפרדיגמה של 'שתי מדינות לשני עמים'?

מבוטלים במדינות מערביות. במילים אחרות, כך או אחרת – המנהיגות הפלסטינית, ובפרט הנהגת הרשות הפלסטינית שבגדה המערבית, דבקה ברעיון שתי המדינות. זאת ועוד, הגורמים הבינלאומיים הרלוונטיים לתהליך המדיני – ארצות הברית, האיחוד האירופי, רוסיה, האו"ם וגם מדינות ערביות מרכזיות – מדברים עדיין במונחים של פתרון שתי המדינות, גם אם קיימים ביניהם חילוקי דעות מהותיים בדבר הדרך לקדמו. מבחינת גורמים אלה, פתרון שיתבסס על הסדר כפוי אינו ניצב, לפי שעה, בעדיפות גבוהה על סדר היום.

יחד עם זאת, במהלך השנים נשמעו בחוגי ימין בישראל קריאות לסיפוח שטח C בגדה המערבית, שמשמעותן חתירה למציאות דו־לאומית במדינה אחת. רעיונות אלה מתבססים על אמונה שניתן להפריד בין זכויות טריטוריאליות לבין זכויות פוליטיות לפלסטינים.

על רקע הקיפאון המדיני, גם בחברה הפלסטינית נרשמה בשנים האחרונות התעניינות מחודשת ברעיון המדינה האחת. תפיסה זו משחזרת את הרעיון שעמד בבסיס המאבק הפלסטיני נגד מדינת ישראל לפני ההכרה בה וטרם הפנייה לדרך המשא ומתן, שהוביל לחתימת הסכמי אוסלו. יתרה מכך, למגמה זו נמצא הד בזירה הבינלאומית, בעיקר באירופה, וככל הנראה הוא משקף כרסום באמונה כי פתרון שתי המדינות הוא בר־השגה. מכאן השאלה: האם פתרון המדינה האחת הוא בר־תוקף? התשובה לשאלה זו: לא. ייתכן כי מציאות של מדינה אחת לשני העמים תיווצר הלכה למעשה, אם לא יחול שינוי במצב הפוליטי־טריטוריאלי בזירת הסכסוך. אולם תהליך בכיוון זה ישמר ואף יגביר את המתח הקיים בין שתי הקהילות הלאומיות, הישראלית והפלסטינית, ויחריף מאוד את המתיחות ביניהן על רקע אידאולוגי־דתי, נוסף לרקע הלאומי. כפי שמעידים ניסיון העבר וההווה, מתחים אלה יזינו הקצנה ואלימות. לכן, מציאות של מדינה אחת – בין אם תפתח מעצמה עקב אי־יכולתם של הצדדים לחדש משא ומתן קונקרטי שיוביל להקמת מדינה פלסטינית לצידה של מדינת ישראל, ובין שיהיה תוצאה (אמנם בלתי־סבירה בעת הנוכחית) של לחץ בינלאומי – אולי תהווה הסדר, אך לא פתרון.

על מנת לייצב את הזירה, להוסיף היבטים של נורמליזציה ליחסים בין ישראל לפלסטינים בפרט ובינה לבין מדינות ערביות בכלל, ולחזק את אלה הקיימים (בעיקר במישור הביטחוני והכלכלי) – אין לחפש חלופה לפתרון שתי המדינות. במקום זאת, כדי להסיט את הדינמיקה בזירת הסכסוך מכיוון נקודת ההיפוך, שמעבר לה ייסתם הגולל על פתרון שתי המדינות, ועל אף הקשיים הידועים והנסיבות הפוליטיות הנוכחיות בשני הצדדים, יש לחפש מוצא מהקיפאון המתמשך שבו שרוי התהליך המדיני. לשם

כך תידרש מידה מכרעת של אחריות לאומית, אומץ לב פוליטי וחזון היסטורי בקרב ההנהגות ובקרב הציבור – בשני הצדדים גם יחד.

לקראת מוצא מהמבוי הסתום

קשה לחשוב על נוסחה לחידוש המשא ומתן ולניהולו, שלא הושקעה בה חשיבה או שלא עברה לשלב יישומי התחלתי. מדובר ביוזמות תהליכיות, מרשמים להסדר קבע מוסכם ואפשרויות לצעדים עצמאיים (ישראליים ופלסטיניים כאחד). במילים אחרות, אין צורך "להמציא את הגלגל" אלא לבחון מחדש מתווים שהוצעו, ובחלקם נדונו בעבר, ומתוך כוונה ליישם את הנוסחה הנכונה מביניהם לעת הזו.

בחינת כל היוזמות והמתווים הרשמיים להסדר מוסכם, שהוצעו ואף נדונו במהלך שני העשורים האחרונים, מעלה שלא חסר דבר. אלו אבני הדרך של התהליך המדיני.³ לאלה יש לצרף את מכלול היוזמות וההצעות הבלתי-רשמיות הרבות שהונחו לפני הציבור ומקבלי ההחלטות מטעם גורמים מהחברה האזרחית. אין חולק על מורכבותה של המציאות הגיאוגרפית והפוליטית והפנימית, הישראלית והפלסטינית, המחריפה בסביבה בלתי-יציבה, אלימה ומסוכסכת. אולם, קשה לחלוק על ההערכה כי ככל שחולף הזמן, הסוגיות עצמן יחריפו ויסתבכו ופתרון ירחק שלא בטובת ישראל, וגם לא בטובת הפלסטינים.

האופציה המדינית הישראלית

מבחינת מדינת ישראל – זה הזמן ליוזמה מדינית שקולה ומדורגת. האינטרס הלאומי ארוך-הטווח של ישראל – הבטחת עתידה כמדינת הלאום הדמוקרטית והבטוחה של העם היהודי – נשען על חלוקה טריטוריאלית של השטח שבין הירדן לים התיכון לשתי מדינות לאום. לכן, בצומת הקריטי שבו מצויה ישראל, היא צריכה בהקדם לנקוט מדיניות פרו-אקטיבית במטרה להתוות את גבולותיה כך שישקפו את יסודות קיומה, כפי שבאו לידי ביטוי בהכרזת העצמאות: מדינה דמוקרטית שבה רוב יהודי. יוזמה כזו צריכה להיות מכוונת להיפרדות מהפלסטינים באמצעות חתירה לחידוש המשא ומתן (האזורי והבינלאומי), תוך נכונות להניח על שולחן הדיונים את כל סוגיות הליבה ולנסות להגיע לפתרון מלא, אך גם לחתור לצעדי ביניים מוסכמים, שיקדמו את הצדדים ליעד של שתי המדינות. לנוכח קושי להתקדם בערוצים אלה, יש לפעול ליצירת מציאות של שתי מדינות והתוויית גבול ביניהן באמצעות צעדים עצמאיים. צעדים עצמאיים אלה יוכלו להתבטא, בין היתר, בקביעת גבול שיוכרז כזמני, עד שיבשילו התנאים להסכמה על גבול קבע. הידרשות לנושא ההתנחלויות תהיה בלתי-נמנעת,

שכירת הפרדיגמה של 'שתי מדינות לשני עמים'?

ויידרשו הכנה של דעת הקהל ושיתוף הציבור בכורח לקבל הכרעה, למען עתידה של המדינה היהודית-דמוקרטית. מהלך בכיוון זה, אם ממשלת ישראל אכן תחליט לבצעו, ידרוש גיבוש מבעוד מועד של תוכנית עדיפות לאומית לקליטת אזרחים המתגוררים כיום מעבר לגדר הביטחון (או מעבר לכל קו אחר שייקבע כגבול זמני), ושל חקיקת חוק פינוי מרצון, פיצוי וקליטה. אלה יידרשו כמובן גם במקרה של הסכם שיושג במשא ומתן. בכל מקרה ובכל מתווה שבו תבחר הממשלה, עליה להשיק עבודת מטה ייעודית בקבינט המדיני-ביטחוני, במשרדי הממשלה הרלוונטיים, וכן, בין היתר, במועצה לביטחון לאומי ובמנהלת שלום. מוצע שמנהלת זו תתמקד ברענון עמדותיה הרשמיות של ישראל ביחס ליוזמות המדיניות השונות, ובבחירת אלו מתוכן, שיסייעו להתוות את הדרך אל היעד. בין השאר, גופים אלה יבחנו בתיאום ביניהם את יוזמת השלום הערבית כמסגרת להידברות אזורית שתתמוך במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים, תוך מתן ערבויות וביטחונות לישראל ותמיכה בהנהגה הפלסטינית בקבלת ההחלטות הקשות. תיאום התהליך מתחילתו ובהמשכו עם ארצות הברית ועם אירופה צפוי להקל על ישראל לגייס תמיכה אמריקאית בפרט ובינלאומית בכלל בעמדותיה ובדרישותיה, מה גם שאפשר שיוביל את הרשות הפלסטינית עצמה לשוב ולהתמקד בערוץ הבילטרלי. התפתחות בכיוון זה תתרחש, באופן בלתי-נמנע, על חשבון הבחירה האסטרטגית של הנהגת הרשות מאז אביב 2014 בערוץ הבינלאומי, עוקף המשא ומתן.

הערות

- 1 על פי "מדד השלום" מספטמבר 2015, שפורסם על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, 46 אחוזים מהנשאלים היהודים בישראל הביעו תמיכה ברעיון שתי המדינות, בעוד 30 אחוזים הביעו תמיכה ברעיון המדינה האחת. אולם, לאחר נאוומו של ראש הממשלה נתניהו בפתיחת עצרת האו"ם באותו חודש, 50 אחוזים מהנשאלים השיבו שלדעתם רעיון שתי המדינות עדיין בתוקף, לעומת 46 אחוזים שסברו כי הרעיון אינו רלוונטי. ראו: <http://www.peaceindex.org/indexMonth.aspx?num=297&monthname=%D7%A1%D7A4%D7%98%D7%9E%D7%91%D7%A8#.VIVmG3VrKUk>
- 2 על פי סקר שפרסם מכון הסקרים הפלסטיני PCPSR באוקטובר 2015, 48 אחוזים מהפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה תומכים בפתרון שתי המדינות, בעוד 51 אחוזים מתנגדים לו. 65 אחוזים מהנשאלים סברו שההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית שללו את תוקפו של פתרון שתי המדינות, בעוד 32 אחוזים סברו שניתן עדיין להתגבר על מכשול זה. 78 אחוזים מהנשאלים סברו שהסיכוי להקמת מדינה פלסטינית לצד מדינת ישראל בחמש השנים הקרובות הוא קטן או קלוש, ו-21 אחוזים סברו שהסיכוי לכך גבוה. ראו: <http://www.pcpsr.org/en/node/621>
- 3 החלטה 181 של העצרת הכללית של האו"ם (1947); החלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם (1948); החלטה 242 של מועצת הביטחון של האו"ם (1967); החלטה 338 של מועצת הביטחון של האו"ם (1973); החלטה 1397 של מועצת הביטחון של האו"ם (2002); החלטה 1515 של מועצת הביטחון של האו"ם (2004); החלטה 11317 של העצרת הכללית של האו"ם (2012).