

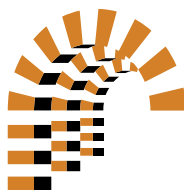
ח'ליל שקאקי

שי פלדמן

עבד אל-מונעם סעיד עלי

— ישראלים וערבים —

מִ7 באוקטובר לעשיית שלום



CROWN CENTER
for Middle East Studies

ח'ליל שקאקי

שי פלדמן

עבד אל-מונעם סעיד עלי

— ישראלים וערבים —

מ־7 באוקטובר
לעשיית שלום

עבד אל-מונעם סעיד עלי הוא מנכ"ל ויו"ר מועצת המנהלים של הוצאת אל-מסרי אל-יום בקהיר ולשעבר נשיא ויו"ר מועצת המנהלים של המרכז האזורי למחקרים אסטרטגיים בקהיר. בעבר, היה ראש המכון ומאוחר יותר יו"ר קונצרן אל-אהראם, שכלל את ההוצאה לאור ואת העיתון ועוד 27 מכונים וחברות, בהם המכון למחקרים אסטרטגיים ופוליטיים בקהיר. היה עמית מחקר במכון ברוקינגס ובמרכז בלפר באוניברסיטת הרווארד. ב-2014 הקים את מכון מדינות המפרץ הערביות בווינגטון. מכהן כסנאטור במועצת השורא המצרית ופרסם ספרים, מאמרים וחיבורים העוסקים במערכת העולמית, ביחסים בין מדינות ערב, באינטגרציה האירופית, בסכסוך הערבי-ישראלי, במערכת הפוליטית במצרים ובביטחון לאומי ובקרת נשק. מאמריו מתפרסמים בקביעות בעיתונות ובאמצעי תקשורת שונים. ספריו האחרונים הם "State and Revolution in Egypt: The Paradox of Change and Politics" (הוצאת מרכז קראון ללימודי המזרח התיכון, ינואר 2012) וכן "Arabs and Israelis: Conflict and Peacemaking in the Middle East" (הוצאת פלגרייב מקמילן, לונדון) שנכתב יחד עם שי פלדמן וח'ליל שקאקי. הוא בעל תואר ראשון מאוניברסיטת קהיר ותואר שני ודוקטורט במדעי המדינה מאוניברסיטת צפון אילינוי.

שי פלדמן הוא ראש הקתדרה על שם ריימונד פרנקל לחקר הפוליטיקה והחברה הישראלית במרכז קראון ללימודי המזרח התיכון ופרופסור למדעי המדינה באוניברסיטת ברנדייס. בשנים 2005-2019 כיהן כראש מרכז קראון שאותו הקים. בשנים 1997-2005 עמד בראש מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטת תל אביב (כיום המכון למחקרי ביטחון לאומי) שבו שימש כחוקר בכיר מאז הקמתו בסוף 1977. בשנים 2019-2022 כיהן כנשיא מכללת ספיר בשער הנגב. מאז 1997 מכהן גם כחבר מועצת המנהלים של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת הרווארד. בשנים 2001-2003 היה חבר במועצה המייעצת למזכ"ל האו"ם בנושא פירוק נשק. פרסומיו הרבים כוללים גם שישה ספרים, כשהאחרון הוא "Arabs and

Israelis: Conflict and Peacemaking in the Middle East" (הוצאת פלגרייב מקמילן, לונדון) שנכתב יחד עם עבד אל-מונעם סעיד עלי וח'ליל שקאקי. בעל תואר דוקטור במדעי המדינה מאוניברסיטת קליפורניה בברקלי.

ח'ליל שקאקי הוא פרופסור למדעי המדינה, מנהל המרכז הפלסטיני למחקרים ולמדיניות ברמאללה וחבר ועדת ההיגוי של פורום המחקר "הברומטר הערבי". בנוסף לכך הוא עמית בכיר במרכז קראון ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטת ברנדייס הוא מומחה בעל שם עולמי לדעת קהל פלסטינית ומחברם של ספרים רבים. מאז 1993 ערך מאות סקרי דעת קהל בקרב פלסטינים ועשרות סקרים משותפים פלסטיניים-ישראליים. לימד בכמה אוניברסיטאות פלסטיניות ואמריקאיות, כולל באוניברסיטת א-נג'אח, אוניברסיטת ביר זית, אוניברסיטת ויסקונסין שבמילווקי, אוניברסיטת דרום פלורידה שבטמפה, אוניברסיטת יוטה ואוניברסיטת משיגן. כתב יחד עם יעקב שמיר את ספרם "Public Opinion in the Israeli Palestinian Conflict: The Public Imperative During the Second Intifada" (הוצאת אוניברסיטת אינדיאנה, 2010). בין ספריו האחרונים "and Israelis: Conflict and Peacemaking in the Middle East" (הוצאת פלגרייב מקמילן, לונדון) שכתב יחד עם עבד אל-מונעם סעיד עלי ושי פלדמן. הוא בעל תואר דוקטור למדעי המדינה מאוניברסיטת קולומביה, ניו יורק.

תוכן

8	הקדמה
12	מבוא
16	פרק 1: מה הוביל למתקפת 7 באוקטובר?
17	הזירה הבינלאומית
19	הזירה האזורית
24	הזירה הפלסטינית
28	הזירה הישראלית
31	פרק 2: מתקפת 7 באוקטובר והשלכותיה
33	המלחמה
35	הסביבה הבינלאומית
38	הסביבה האזורית
41	ישראל והרשות הפלסטינית
42	הזירה הפנים-ישראלית
43	הזירה הפנים-פלסטינית
45	פרק 3: חזון השלום
47	פתרון הסכסוך הבילטרלי
48	מערכת תמיכה אזורית
51	איך מגיעים לשם? תקופת המעבר לקראת הסכם קבע

55	פרק 4: מכשולים בדרך ליישום תוכנית השלום המוצעת
56	הזירה הבינלאומית
58	הזירה האזורית
62	הזירה הפנים-ישראלית
63	הזירה הפנים-פלסטינית
65	המנהיגים: נתניהו
66	המנהיגים: עבאס
68	פרק 5: התמודדות עם המכשולים לשלום
69	צעדים לשיפור אוירת קבלת ההחלטות
72	מסרים הדדיים
73	שכנות טובה
80	פרק 6: דברי סיכום
82	קידום פשרה בין הפלסטינים לישראל
83	תקופת המעבר לקראת התפנית החיובית
85	הגופים שיוציאו לפועל את התפנית החיובית
86	טיפול במכשולים לתפנית החיובית
87	הפוליטיקה של השלום: אתגרים והזדמנויות
91	נספח
93	מראי מקום

הקדמה

מונוגרפיה זו היא תוצר עבודתם של שלושה אנשי אקדמיה - מצרי, ישראלי ופלסטיני - העוקבים אחר הסכסוך הערבי-ישראלי ואחר המאמצים לפתורנו לאורך כארבעה עשורים. שניים מאיתנו שירתו בצבאות מדינותיהם, כל אחד במדינתו שלו, לפני יותר מ-50 שנה. מאז סוף שנות ה-80 של המאה ה-20 אנחנו גם משתתפים - לעתים מובילים - בשיחות לא רשמיות בין הצדדים בסכסוך. לעתים, התובנות העולות באותן שיחות הובילו גם להמלצות מדיניות שהעברנו, יחד ולחוד, למנהיגי מדינותינו.

לפני 20 שנה, חברנו להקים יחדיו את מרכז קראון ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטת ברנדייס שליד בוסטון. מאז, כמעט בכל סמסטר סתיו, אנחנו מלמדים שם במשותף קורס שנקרא "סכסוכים ותהליכי שלום במזרח התיכון" בניסיון מיוחד במינו להגביר את רגישות הסטודנטים לנרטיב הערבי ולנרטיב הישראלי, כנרטיבים המתחרים בסכסוך, ולהקנות להם מסגרת חשיבה שתעזור להסביר את התפתחותו. הודות לתמיכתה הנדיבה של מרשה ריקליס (ניו יורק), התחלנו כעבור תקופה קצרה לתרגם את חוויית ההוראה יוצאת הדופן הזאת לספר לימוד אוניברסיטאי. המהדורה הראשונה של הספר, "Arabs and Israelis: Conflict and Peacemaking in the Middle East" ["ערבים וישראלים: סכסוכים ותהליכי שלום במזרח התיכון"], התפרסמה בהוצאת פלגרייב מקמילן ב-2013, והמהדורה השנייה יצאה לאור בחטיבה האקדמית של הוצאת בלומסברי, ב-2022.

התדהמה שהכתה בנו לנוכח ממדי מתקפת חמאס ב-7 באוקטובר 2023, ולנוכח תגובת ישראל למתקפה - והחשש מפני הסלמה נוספת של אלימות כזאת למלחמה אזורית כוללת - הביאו אותנו להחלטה לשתף שוב פעולה, הפעם במאמץ להבין מה קרה וכיצד ניתן להבטיח שדבר כזה לא יקרה שוב לעולם. מונוגרפיה זו, שוב בעידודה ובתמיכתה של מרשה ריקליס, היא תוצר המאמץ המשותף הזה, שהתחיל

בשיחות זום בין קהיר, תל אביב ורמאללה בקיץ 2024, ונמשך בקמפוס אוניברסיטת ברנדייס במהלך הסתיו.

נוסף להקדמה זו ולמבוא, המונוגרפיה כוללת שישה פרקים. הפרק הראשון הוא ניסיון להסביר מה הוביל ל-7 באוקטובר 2023. בפרק השני אנחנו מבררים מה התרחש ב-7 באוקטובר ומה קרה בשנה שחלפה מאז אותו תאריך, שבה פתחה ישראל במערכה למיגור חמאס בעזה; שבמהלכה בנות הברית של חמאס - חיזבאללה בלבנון, החות'ים בתימן והמיליציות הפרו-איראניות בעיראק - הצטרפו ללחימה; ושבשיאה, בעקבות הסלמה מתמשכת של הלחימה, אירעו שלושה עימותים צבאיים ישירים חסרי תקדים בין ישראל לאיראן.

בפרק השלישי אנחנו מפרטים כיצד לדעתנו יוכלו הזוועות של מתקפת 7 באוקטובר, ושל המלחמה שפרצה בעקבותיה, להוביל למזרח תיכון יציב, שלו ומשגשג יותר, באופן דומה (אם כי לא זהה) לדרך שבה זוועות מלחמת העולם השנייה הובילו להקמת האו"ם, נאט"ו והאיחוד האירופי, ולשלוש ולשגשוג באירופה במשך 70 שנה ויותר. אנחנו מציעים חזון ומתארים לא רק כיצד יכול להיראות דף חדש כזה ביחסי הישראלים והפלסטינים, אלא גם כיצד יתרחש המעבר מהמצב הנוכחי של הרג והרס לעידן חדש בתולדות המזרח התיכון, עידן של שלום וביטחון.

בפרק הרביעי במונוגרפיה אנחנו בודקים אילו גורמים עלולים להכשיל את הגשמת התוכנית המוצגת בפרק 3, אילו צדדים בעולם ובאזור ינסו למנוע את יישומה ואילו מנהיגים וציבורים מבית ינסו לטרפד את המעבר המוצע ממלחמה לשלום. בפרק החמישי מוצעות דרכים להתגבר על המכשולים שזיהינו בפרקים הקודמים, תוך התמקדות מיוחדת באופן שבו הצדדים הנוגעים למעבר המוצע יוכלו לסייע זה לזה על ידי יצירת תנאים שיקדמו את השינויים החיוביים. ולבסוף, בפרק השישי אנחנו חולקים כמה אבחנות ומילות סיכום.

השלמנו את כתיבת המונוגרפיה רק ימים אחדים לאחר הבחירות לנשיאות ולקונגרס בארצות הברית, שנערכו ב-5 בנובמבר 2024. קשה אמנם לקבוע במידה כזו או אחרת של ודאות מה יהיה הכיוון העתידי של מדיניות ממשל טראמפ במזרח התיכון,

אך לאחר הקדנציה הקודמת שלו כנשיא והמינויים הבכירים שערך זמן קצר לאחר שנבחר מחדש ב-2024, ברור שמדיניות ארצות הברית בסוגיה הישראלית-פלסטינית תמשיך להיות אתגר משמעותי להשגת שלום בר-קיימא, ולפיכך תוסיף כנראה עוד מכשול רציני לרשימת המכשולים שהתייחסו אליהם בפרק 4.

מונוגרפיה זו לא היתה אפשרית בלי התמיכה הנלהבת של הנהגת מרכז קראון, בראש ובראשונה של מנהל המרכז, גארי סימור, ושל המשנה למנהל המרכז, כריסטינה צ'רניאיהבסקי. המונוגרפיה אף לא הייתה נכתבת ומתפרסמת בלי היוזמה, העידוד והתמיכה הכספית של מרשה ריקליס. לְסטר קראון (שיקגו) ונשיא אוניברסיטת ברנדייס לשעבר, יהודה ריינהרץ, סייעו גם הם באופן שאין לו תחליף. ללא המעוף והתמיכה שלהם, מרכז קראון לא היה נוסד ולא היה מסוגל לקדם, בהתאם לחזונו, מחקר מאוזן וחסר פניות של המזרח התיכון. חזון זה הוא שאפשר לנו לפעול במשותף כדי ללמד, לכתוב ולפרסם את ספר הלימוד שלנו, ולחבר את המונוגרפיה הזאת.

אנחנו מודים גם למשרד החוץ הנורווגי על תמיכתו הנדיבה בשיחות "המסלול השני" שהתקיימו בהרכב שכלל פלסטינים, ישראלים ואמריקאים באיסטנבול ובאוסלו, ב-2012. פגישות אלה נערכו בחסות משותפת של מרכז קראון באוניברסיטת ברנדייס, של תוכנית המשא ומתן באוניברסיטת הרווארד (PON) ושל המרכז הפלסטיני למחקרים ולמדיניות (PCPSR). רבות מההצעות המופיעות בפרק 5 מבוססות על רעיונות שנדונו באותן שיחות.

תודתנו נתונה גם לסטיבן אנדראה ברצ'ין, מטובי הסטודנטים לתואר ראשון באוניברסיטת ברנדייס, שעזר במחקר הדרוש למונוגרפיה. רוב תודות גם לרוברט ל' כהן, העורך האגדי של מרכז קראון. מזה כמעט 20 שנה, תורמת החתירה של רוברט לשלמות לאיכות הגבוהה של פרסומי המרכז. ולבסוף, רוב תודות לנורית גרידינגר שתרגמה את המונוגרפיה לעברית ולמרים קוץ שערכה את התרגום. בהקשר זה, תודה גם לג'נט וג'ו ניובאוור על תרומתם שאפשרה את תרגום המונוגרפיה לעברית וערבית.

במהלך השנה האחרונה, ישראלים וערבים חוו שפיכות דמים בהיקפים נוראיים. רבים היו עדים באופן אישי לזוועות, וחלקם אפילו השתתפו במעשי ההרג וההרס. אנחנו מבינים שבאווירה כזאת, ההצעות המובאות כאן, לחולל תמורה במצב הנוכחי של אלימות איומה ולקדם עידן חדש של שלום ושגשוג, נראות לא מציאותיות. אבל שלושת כותבי המונוגרפיה, העוקבים אחר הסכסוך הערבי-ישראלי ואחר החתירה לשלום במשך יותר מ-40 שנה של תלאות ואתגרים, מסרבים לאבד תקווה. בקריאת המונוגרפיה אנחנו מקווים שהקראות והקוראים ישעו את הספקות המובנים לחלוטין, ויעניקו לנו פעם נוספת מתשומת לבם.

עבד אל-מונעם סעיד עלי (קהיר)

שי פלדמן (תל אביב ובוסטון)

ח'ליל שקאקי (רמאללה)

דצמבר 2024

מבוא

מתקפת 7 באוקטובר והמלחמה בין חמאס לישראל שפרצה בעקבותיה בעזה הן האירועים הקשים ביותר בתולדות הסכסוך הערבי-ישראלי מאז מלחמת 1948. בנוסף, מה שהחל כהתכתשות בילטרלית אלימה ביותר בין חמאס לישראל הסלים תוך זמן קצר למעורבות של חיזבאללה בלבנון, של החות'ים בתימן, ואף של מיליציות פרו-איראניות בעיראק. הסלמה זו הגיעה לשיאה באפריל 2024 במתקפה איראנית ישירה ראשונה של טילים וכטב"מים על ישראל, שורטה כולה על ידי כוחות קואליציה בהובלת ארצות הברית.

אירועים דרמטיים אלה התרחשו באזור מורכב ביותר, שבו קריסה חוזרת ונשנית של מאמצי השלום אפשרה לארגונים בעלי מניעים דתיים ולשחקניות תת-מדיניות, בישראל ובמדינות האזור - לרוב בתמיכתה ובהדרכתה של איראן - לפעול במאמץ משמעותי לערער את היציבות במזרח התיכון. זוהי גרסיה שמאיימת להחזיר את הסכסוך הערבי-ישראלי לעידן הסכסוך הקיומי שאפיין אותו בעשורים הראשונים. יש לציין, עם זאת, כי לא פעם בהיסטוריה, פורענות גדולה הובילה לעתיד טוב לאין שיעור. דוגמה בולטת לכך היא מלחמת העולם השנייה, שהיתה כפי הנראה הקטלנית ביותר בתולדות האנושות. יחד עם זאת, היא הובילה להקמתם של ארגון האומות המאוחדות וארגון האמנה הצפון-אטלנטית (נאט"ו), לפיוס בצפון מזרח אסיה ובהמשך אף לייסודו של האיחוד האירופי. התוצאה היא שלום ושגשוג באירופה ובמזרח הרחוק במשך 75 שנה ויותר. באופן דומה, מלחמת וייטנאם האלימה מאוד, שהתפשטה ללאוס ולקמבודיה בסוף שנות ה-60, הובילה בסופו של דבר לעידן של שלום ושגשוג ולהקמתה של המסגרת האזורית של איגוד מדינות דרום מזרח אסיה, שבו חברות כמה מהמדינות בעלות הצמיחה הכלכלית המהירה בעולם.

האם יוכלו הזוועות של מתקפת 7 באוקטובר ושל המלחמה שפרצה בעקבותיה להוביל לעתיד טוב יותר עבור הפלסטינים והישראלים כאחד? הייתכן שאותן זוועות יתגלו כנקודת מפנה בסכסוך הפלסטיני-ישראלי ויעזרו ביצירת התנאים לשלום? במונוגרפיה זו נבחן את האפשרות הזאת על ידי בירור הגורמים שהובילו למתקפת

7 באוקטובר, המאפיינים העיקריים של המתקפה ושל המלחמה שבאה בעקבותיה, וכיצד יכול להיראות שלום בין הישראלים לפלסטינים אחרי הזוועות שחווינו שני הצדדים לאחרונה. נבחן באופן מפורט גם מה צפויים להיות המכשולים להשגת שלום כזה וכיצד ניתן יהיה להתמודד איתם.

בבואנו לנתח את הנושא, ינחו אותנו חמש הנחות יסוד. ראשית, שהסכסוך הקטלני הקיים בין ישראל לחמאס יכול להסתיים באופן יציב ומתמיד רק בהקשר הרחב יותר של פתרון כולל לסכסוך הפלסטיני-ישראלי. כל מאמץ שלא יחתור לכך אלא לצורה כלשהי של גיהול הסכסוך או להסדר של "כיסוח הדשא" בלי לטפל בדרישות הבסיסיות של הפלסטינים והישראלים יתפוצץ לשני העמים בפרצוף, במוקדם או במאוחר.

הנחת היסוד השנייה היא שככל שהיתה חשיבות לתכנים הספציפיים של יוזמות השלום השונות שהועלו במשך השנים על פגמיהן, מה שקבע את גורלן הם המכשולים הבינלאומיים, האזוריים והפנימיים לאימוצן של היוזמות הללו. לפיכך, במחקר ובכתיבה של המונוגרפיה הזאת השקענו מאמץ רב באיתור המכשולים שיעמדו בפני הניסיון ליישם את דפוס השלום המוצע כאן - ובמידה רבה אף יותר, לבחון כיצד אפשר להתגבר על המכשולים האלה.

נקודת המוצא השלישית היא שלמרות הזוועות של מתקפת חמאס ב-7 באוקטובר ושל המלחמה שפרצה בעקבותיה - התרחשויות שבטווח הקצר גרמו להקשחת עמדות מובנת בקרב ישראלים ופלסטינים כאחד - הרי שככל שהאלימות נמשכה, מספר משמעותי של ישראלים ופלסטינים החלו להביע רצון עז להגיע להסדר כזה או אחר שעשוי למנוע זוועות גדולות אף יותר של מלחמה אוזרית כוללת.

הנקודה הרביעית היא, שבמקביל לדינמיקות השליליות שהובילו ל-7 באוקטובר כפי שיעלה מהתיאורים, מההערכות ומהניתוחים שבהמשך, 25 השנים האחרונות כללו גם התפתחויות חיוביות חשובות במזרח התיכון, שבזכותן בפעם הראשונה שלום בין הפלסטינים לישראלים הוא עתה לכל הפחות אפשרי.

לבסוף, כפי שתמכתן של מעצמות חיצוניות - ובראשן ארצות הברית - וכן של

שחקני מפתח אזוריים היא הכרחית כדי שניתן יהיה להגיע מזוועות המלחמה של היום לשלום כלשהו בין ערבים לישראלים, כך גם אין תחליף לתקשורת ישירה בין הצדדים בחתירה לפתרון הסכסוך. מגעים ישירים כאלה הם חיוניים כדי להתגבר על הבורות ועל היעדר האמפתיה שערבים וישראלים ממשיכים להפגין זה כלפי זה.

פרק 1

מה הוביל למתקפת 7 באוקטובר?

הזירה הבינלאומית

בזירה הבינלאומית, מתקפת 7 באוקטובר היתה תוצאה, לפחות חלקית, של הזנחת הסכסוך הפלסטיני-ישראלי בשנים האחרונות מצד השחקניות המשפיעות ביותר, ובראשן ארצות הברית. ההזנחה נבעה לפחות חלקית מהאפקט המצטבר של כישלון הממשלים האמריקאיים האחרונים, מביל קלינטון ועד ג'ורג' בוש הבן וברק אובמה, להגיע לפריצת דרך למרות המאמץ הניכר שהושקע. ברוב המקרים הכישלונות היו קשורים פחות למהות יוזמות השלום השונות ויותר לרתיעה בממשלים האלה מהפעלת מנופי השפעה ישירים ועקיפים כדי ללחוץ על ישראל ועל הפלסטינים לקבל את הפשרות הנדרשות.

מנגד, הכישלון של ממשל טראמפ להגשים את חזונו לשלום בין ישראל לפלסטינים (מה שנקרא "עסקת המאה"), נבע בעיקר מגישתו החד-צדדית שהובילה לניסוח יוזמה שלא ענתה על הדרישות המינימליות של הפלסטינים. חשוב לא פחות, לפני פרסום היוזמה שלו, טראמפ יישם כמה מהלכים חד-צדדיים שהביאו את הצד הפלסטיני לדחות את היוזמה על הסף. מעבר לסגירת משרדי אש"ף בווינגטון, הצעדים כללו הכרה בירושלים כבירת ישראל, העברת שגרירות ארצות הברית מתל אביב לירושלים, הכרה בריבונות ישראל ברמת הגולן וקביעה שבניית התנחלויות בשטחי יהודה ושומרון אינה בלתי חוקית.

לאחר כישלון יוזמת השלום, התמקד ממשל טראמפ בזירה האזורית וניהל משא ומתן שהביא לחתימת הסכמי נורמליזציה בין ישראל לבין איחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסודן – המוכרים בשם הסכמי אברהם. ההסכמים התעלמו מההתנאות הקיימות ב"יוזמת השלום הערבית" של הליגה הערבית מ-2002 ולא קשרו בין הנורמליזציה שהוסכמה לבין הסכסוך בין הפלסטינים לישראלים שנותר לא פתור.

כאשר הנשיא ביידן נכנס לתפקידו בראשית 2021, העריכו בממשל שלא הפלסטינים ולא הישראלים מוכנים ליוזמה משמעותית להשכנת שלום. לפיכך, נמנע הממשל החדש מלהכביד על ממשלת השינוי בישראל, בראשות נפתלי בנט ויאיר לפיד, ובהמשך אימץ עמדה אופוזיציונית לממשלת הליכוד החדשה בראשות בנימין

נתניהו, שהושבעה בסוף דצמבר 2022. לדברי ביידן, הממשלה החדשה היתה "השמרנית ביותר... בתולדות מדינת ישראל" - כלומר לא נתנה תקווה של ממש לפריצת דרך בכיוון השלום.²

נוסף על כך, לדעת ביידן מאמצייה של הממשלה החדשה בתחילת 2023 לשנות את מאזן הכוחות בין הרשות המחוקקת לשופטת בישראל איים על משטרה הדמוקרטי - ובמידה משמעותית גם על הערכים המשותפים לה ולארצות הברית, שהם הבסיס לקשרים האמיצים בין שתי המדינות. על הרקע הזה, לא נראה לנשיא שיש לו בירושלים שותף לחתירה לשלום. במקום זאת, התמקד ממשל ביידן בניסיון להשיג מטרה צנועה יותר: לחלץ ממשלת ישראל הצהרה חיובית כלשהי לגבי הסוגיה הפלסטינית שתאפשר נורמליזציה ביחסים בין ישראל לסעודיה. אך אפילו את המטרה הצנועה יותר הזאת הם לא הצליחו להשיג.

בחזית הפלסטינית, נמנע ממשל ביידן גם מביטול רוב הצעדים השלייליים שננקטו בתקופת ממשל טראמפ: הקונסוליה האמריקאית במזרח ירושלים לא נפתחה מחדש, ולא הותר לשוב ולפתוח את משרדי אש"ף בווינגטון. ממשל ביידן גם לא הפעיל אמצעים שיעודדו את הרשות הפלסטינית (רש"פ) לבצע רפורמות או להכריז על בחירות, שלא נערכו מאז 2006. אפילו כשהיה נדמה שבהנהגת הרש"פ מוכנים לערוך בחירות לפרלמנט הפלסטיני ב-2021, ממשל ביידן לא הפגין כל תמיכה במהלך שכזה ואולי אף פעלו נגדו.³ זאת ועוד, הממשל אף לא תמך בדרישת הרש"פ שממשלת ישראל תתיר לקיים הצבעה לבחירות האלה במזרח ירושלים.

לעתים קרובות שוכחים שגם רוסיה ניהלה את ענייניה במזרח התיכון לאורך אותה תקופה כאילו הסכסוך הפלסטיני-ישראלי לא קיים. המאמץ של הרוסים להשגת נשק ותחמושת בעקבות פלישתם לאוקראינה והסנקציות שהוטלו עליהם מצד האו"ם והאיחוד האירופי חייבו הידוק של הקשרים בין מוסקבה לטהרן. אך באותה תקופה עצמה המשיכה ישראל את פעולותיה הצבאיות בסוריה (במסגרת הדוקטרינה המכונה "המערכה בין המלחמות", או בקצרה מב"ם) בניסיון לסכל העברת נשק איראני לחיזבאללה דרך סוריה. פעולות אלה דרשו תיאום טקטי מתמשך בין חיל

האוויר הישראלי לבין יחידות חיל האוויר הרוסי שהוצבו באזור החוף במערב סוריה מאז 2015. מאידך, חשיבותם של הסדרים אלה, שנועדו למנוע חיכוך בין ישראל לרוסיה, גם מנעו מישראל הצטרפות לברית מדינות המערב בתמיכה באוקראינה.

הזירה האזורית

ההיבט החשוב ביותר באזור המזרח התיכון, שהוביל ל-7 באוקטובר, הוא מה שלא אירע: היעדר תהליך שלום משמעותי כלשהו בין ישראל לפלסטינים. זה היה המצב במשך עשר שנים לפחות, מאז שנכשלה שליחות קרי בממשל אובמה ב-2014 ולא השאירה לישראלים ולפלסטינים תקווה של ממש לשינוי חיובי כלשהו ביחסים. התנאים לפתרון הסכסוך עוד הורעו מאז, כשנמשכה בניית ההתנחלויות בשטחי יהודה ושומרון והקשתה על האפשרות שאי פעם תקום מדינה פלסטינית בעלת רצף טריטוריאלי.

מצב עגום זה החמיר אפילו יותר בעקבות כמה התפתחויות שליליות נוספות. יחד עם חוסר התפקוד והשחיתות ברשות הפלסטינית, צעדי מדיניות שונים מצד ישראל החלישו את הרש"פ והרעו את יחסי הכוחות שבינה לבין חמאס. צעדים אלה כללו הטלת מגבלות על יכולתה של הרש"פ לפעול באזורים בגדה המערבית שאמורים להיות בשליטתה המלאה או החלקית לפי הסכמי אוסלו, וכן חדירות חוזרות ונשנות מצד צה"ל והשב"כ לאזורים אלה, שהובילו לאובדן לגיטימציה של הרש"פ בעיני תושבי האזור הפלסטינים. לפיכך, במקום ליצור את התנאים שיוכלו לאפשר הקמת מדינה פלסטינית, ההתפתחויות בשטח האיצו את הגלישה לעבר מציאות של מדינה דו-לאומית, ובכך הקטינו את הסיכוי שמדינה פלסטינית תקום אי פעם.⁴ כל זה הוביל בהכרח גם להתחזקות חמאס, שמנהיגיו טענו מאז חתימת אש"ף על הסכמי אוסלו, שישאל לעולם לא תאפשר הקמת מדינה פלסטינית.

דינמיקה נוספת בעלת חשיבות עצומה באזור שהובילה ל-7 באוקטובר היתה הירידה הדרמטית בחשיבות הסוגיה הפלסטינית בעיני מדינות ערב. גורם מרכזי לירידה הזאת היה האביב הערבי שהתחולל בשנים 2010-2012. העדיפות שנתנו המשטרים

הערביים ליציבותם ולהישרדותם גרמה להם להפנות את תשומת לבם פנימה - כלפי המתרחש בתוך כל מדינה - ולהתייחס לסוגיה הפלסטינית כאל משנית בחשיבותה. זה נכון במיוחד לגבי סוריה, שם עימותים שהחלו בדרעא בהשראת הפגנות קודמות בתוניסיה ובמצרים הובילו תוך זמן קצר למלחמת אזרחים. זוועות המלחמה, שבה נהרגו יותר מ-600,000 איש ועוד 14 מיליון נהפכו לעקורים בתוך סוריה ולפליטים מחוצה לה,⁵ עלו בהרבה על המחיר הכולל שגבה הסכסוך הערבי-ישראלי בכל שנותיו.

העדיפות שנתנו מדינות המפתח לסוגיה הפלסטינית השתנתה לא רק בשל האביב הערבי עצמו, אלא גם בגלל העמדה שנקטו הפלסטינים כלפי האביב הערבי. כך, גישת מצרים כלפי עזה השתנתה בעקבות ההערכה שם שחמאס התייצב לצד האחים המוסלמים במהלך אירועי 2010-2012, ושחברי חמאס נכנסו למצרים מעזה והשתתפו בהסתערות על בתי הכלא המצריים ובשחרור אסירים. שנים לאחר מכן, בשירותי המודיעין המצרי גם הבחינו, לפי דיווחים, בשיתוף פעולה בין חמאס לבין פעילי טרור המזוהים עם דאעש בצפון סיני. כתוצאה מכך, לשלטונות מצרים היה אינטרס ביטחוני משל עצמם לבודד את עזה, כדי להגביל כל השפעה שלילית אפשרית של חמאס על היציבות הפנימית בארצם.

דוגמה נוספת להשפעת האביב הערבי על הגישה במדינות ערב כלפי הסוגיה הפלסטינית אירעה לאחר פרוץ המחאות בסוריה. בחמאס החליטו לעמוד לצד המפגינים ולהעביר את הנהגת התנועה מדמשק לדוחא, בירת קטאר. כצפוי, בשאר אסד ראה בהחלטה זו סימן לכפיות טובה ואולי אף לבגידה. דבר זה התווסף להשפעה העקיפה של האביב הערבי על עמדת סוריה בנוגע לפלסטינים: ככל שארצו הלכה והתפלגה, כך נעשה אסד שקוע לחלוטין בהישרדות משטרו. במקביל, התחזקה בהדרגה תלותו בחיזבאללה, כשחסן נסראללה קיבל החלטה הפוכה לזו של חמאס והעביר אלפים מחייליו לסוריה כדי להציל את משטרו של אסד.

תמורה חשובה נוספת במזרח התיכון בשנים שלפני 7 באוקטובר היתה העלייה היחסית בכוחה של איראן. השפעתה הגוברת החלה זמן קצר אחרי הפלישה לעיראק

בהובלת ארצות הברית ב-2003, שהפרה לחלוטין את המאזן האסטרטגי במפרץ הפרסי. לאחר שמפלגת הבעת' וזרועות הביטחון של סדאם חוסיין נעלמו, הצבא העיראקי העצום התפרק והמדינה התפלגה למגזרים, לעדות ולמיליציות, עיראק ככוח החשוב ביותר שניצב מול שאיפות ההגמוניה של איראן התפרקה לחלוטין. לאחרונה, האיצו את התחזקותה של איראן שני גורמים דרמטיים שלא היו ביוזמתה אך פעלו לטובתה במידה ניכרת. הגורם הראשון הוא ההחלטה שהתקבלה בקדנציה הראשונה של ממשל טראמפ לפרוש מהסכם הגרעין, שנחתם ב-14 ביולי 2015 בין חמש המעצמות הקבועות במועצת הביטחון, וכן גרמניה (P5+1) לבין איראן. המגבלות שנקבעו בהסכם הגרעין על הפעילות הגרעינית של איראן, על פגמיהן, נזנחו לפיכך בלי תוכנית חלופית אפקטיבית שתבוא במקומן.

הצעד החד-צדדי של ארצות הברית הכעיס את ארבע החברות האחרות במועצת הביטחון והן סירבו לשתף פעולה עם וושינגטון ולגבש מחדש את הקואליציה שנבנתה על ידי ממשל אובמה כדי לאלץ את איראן לקבל את הפשרות שדרש הסכם הגרעין. בלי תמיכתן, ממשל טראמפ היה יכול רק להפעיל "לחץ מקסימלי" מצידו - שלא הספיק כדי להניא את איראן מחידוש מאמציה להעשיר אורניום ולייצר פלוטוניום. ניסיון שממשל ביידן עשה ב-2021 לשכנע את איראן לקבל תחליף חדש ומשופר להסכם הגרעין נכשל כישלון חרוץ. כתוצאה מכך, בתחילת 2024 העריכו בישראל ואף בארצות הברית שאיראן כבר הגיעה לסטטוס של מדינת סף גרעינית - כלומר מדינה שיש לה את היכולת להשיג תוך כמה חודשים מספיק חומר בקיע כדי לייצר התקן גרעיני, ולהגיע תוך שנתיים-שלוש ליצור ראש קרב גרעיני מוכן לשיגור.⁶

הגורם השני שחזק את איראן הוא הפלישה הרוסית לאוקראינה. הפלישה הביאה לכך שמעצמה עולמית לשעבר נעשתה תלויה באיראן כיצרנית של סוגי נשק שונים, במיוחד של כלי טיס בלתי מאוישים. זאת ועוד, מלחמת רוסיה-אוקראינה הוסיפה עוד רובד של מתיחות לאזור, שכן מדינות אחרות במזרח התיכון, במיוחד מצרים, נעשו תלויות ביבוא חיטה מאוקראינה וסבלו מהשלכות העלייה החדה במחירי התבואה.

ממד נוסף בהתחזקות הפרופיל האזורי של איראן נבע מהמאמצים העצומים שלה עצמה לבנות ציר התנגדות אפקטיבי במזרח התיכון. אדריכל המאמצים האלה היה קאסם סולימאני, מפקד כוח קודס האיראני, עד לחיסולו על ידי ארצות הברית, ב-3 בינואר 2020. ציר ההתנגדות, הכולל את חמאס בעזה, את חיזבאללה בלבנון, את החות'ים בתימן ואת המיליציות החמושות בסוריה ובעיראק, אפשר לאיראן לגייס את הכוחות האלה לטובתה למחרת 7 באוקטובר באופן יעיל ביותר. לאחדות המטרה הקיימת בקרב ארגונים אלה ולתיאום ההדוק ביניהם היה כפי הנראה תפקיד חשוב בהערכה בחמאס שהם יצליחו לעמוד בסיכונים הכרוכים במתקפת 7 באוקטובר. אחדות המטרה התבססה על חשש שאיראן חלקה עם בנות בריתה לגבי התפתחויות אזוריות, שהשפעתן המצטברת היתה מעבר מהסתמכות כמעט מלאה על אמצעים צבאיים וגיאו-פוליטיקה לעוצמה רכה ולגיאו-כלכלה. בהקשר הזה, שחקניות מרכזיות במזרח התיכון פעלו במאמץ חסר תקדים כדי למנוע מהאזור כולו לגלוש לאלומות קשה עוד יותר וכדי להכיל את מאמצייה של איראן להוסיף ולערער את המזרח התיכון.

התפנית לכיוון גיאו-כלכלה החלה ב-2016, כשמצרים חתמה על הסכם גבולות ימיים עם סעודיה שהוביל להעמקת שיתוף הפעולה הכלכלי בין שתי המדינות. היא נמשכה ב-2020, כשמדינות הסכמי אברהם הצטרפו למצרים ולירדן בכינון קשרים מדיניים וכלכליים עם ישראל. במקביל, מצרים יזמה תהליך אינטגרציה אזורי בהשראת הניסיון של האיחוד האירופי שהוקם תחילה סביב הפקת ברזל ופלדה. במזרח התיכון היוזמה התבססה על נפט וגז, עם הקמת פורום הגז של מזרח אגן הים התיכון,⁷ הכולל את מצרים, הרש"פ, ישראל, ירדן, קפריסין, צרפת ואיטליה.

בלי לדעת מה כללה בדיוק התקשורת שהתנהלה בין איראן, חמאס, חיזבאללה, החות'ים ומיליציות אל-חשד א-שעבי בעיראק, בחודשים ובשבועות שלפני מתקפת 7 באוקטובר, התפתחות אזורית אחת מסוימת בתקופה הזאת תרמה, כפי הנראה, לתחושת בהילות משותפת וכן להערכה בחמאס שאפשר לצפות לתמיכה מאיראן ומחברות אחרות בציר ההתנגדות, אם תוצא לפועל מתקפה מהסוג של 7 באוקטובר.

התפתחות זאת היתה ההתייחסות הגוברת במעגלים פוליטיים ודיפלומטיים באזור, כמו גם בתקשורת האזורית, לאפשרות שארצות הברית תצליח במאמציה לכוון הסכם נורמליזציה בין ישראל לסעודיה. מאחר שההסכם היה צפוי לכלול צעדים משמעותיים לשיפור הקשרים הביטחוניים בין ארצות הברית לסעודיה, כולל בתחום האנרגיה הגרעינית, סביר להניח שחמאס ציפה לקבל גיבוי מאיראן למתקפה שתוכל לגרום כאוס משמעותי באזור ולסכל באופן הזה את הנורמליזציה הצפויה.⁸ זאת במיוחד אם יהיה ניתן גם להכשיל את התגבשות הגוש הביטחוני-כלכלי בתיווך ארצות הברית שנדון בפגישה שנערכה לאחרונה בפורום ה-20-G, גוש האמור לכלול את הודו, ישראל וכמה מדינות במפרץ.⁹

באזור שמפוצל כעת בין איראן ובנות בריתה מצד אחד, לבין המתחרות שלה השואפות לשלום ולשגשוג מצד שני, המחנה הפרו-פלסטיני היה קרוע, והחשיבות היחסית של הסוגיה הפלסטינית דעכה. שחקניות מפתח באזור - בהן בלטה סעודיה - האשימו את הרש"פ ואף את חמאס בפילוג בקרב הפלסטינים ובכישלון כל המאמצים האזוריים והעולמיים (ובכללם מאמצייהן של רוסיה וסין) להביא לפיוס פנים-פלסטיני. מצד המצרים בלבד נעשו 11 ניסיונות כאלה. תמיכתם הכללית בפלסטינים נפגעה גם היא, תוך שהם מביעים תסכול ולאזת מהמחלוקות הפנימיות האלה.

במצרים, שבה ראו ברצועת עזה נטל ביטחוני מרכזי, ומעת שעברה ב-2007 לשליטת חמאס נראתה כאיום על השלום והיציבות בסיני, חתרו להחזיר את הרש"פ לשליטה ברצועה באמצעות פיוס בין פת"ח לחמאס. הם ראו בחמאס שלוחה של תנועת האחים המוסלמים ולפיכך איום. עם זאת, כישלון המאמצים להחזיר את הרש"פ לשליטה בעזה הכריח את המצרים לשמש כערוץ העקיף החשוב ביותר, לצד קטאר, בכל משא ומתן בין ישראל לחמאס. הם ראו בשלטון חמאס ברצועה מציאות קיימת בשטח ושאפו לייצב את השטח הזה על ידי ייצוב היחסים בין ישראל לחמאס. לפיכך, כל הסכמי הפסקת האש שנחתמו בין 2008 ל-2021 היו בתיווך המצרים. היחסים המשופרים בין מצרים לחמאס הובילו מצידם להסרה ניכרת של המגבלות מצד מצרים על תנועת אנשים וסחורות דרך מעבר רפיח.¹⁰ עד 2018, ייתכן שחמאס הפעיל

עשרות מנהרות מתחת לגבול המצרי עם עזה.¹¹

מיד לאחר שנשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס ביטל את הבחירות באפריל 2021 - בחירות בהן חמאס הוזמן להשתתף והתכוון לעשות זאת - הסיקו ככל הנראה במצרים שעבאס אינו מוכן לשלם את המחיר הדרוש כדי להחזיר את הרש"פ לשליטה ברצועת עזה. מסקנה זאת והמלחמה הרביעית בין חמאס לישראל (מבצע שומר החומות) במאי 2021, הובילו את מצרים לנהל שיחות תיווך בין חמאס לישראל על דבר מה שזכה לכינוי "הודנה ארוכת טווח", שבה חמאס יקבל שליטה רבה יותר ברצועת עזה, וישראל תקל משמעותית את הסגר והמצור עליה, זאת בתמורה לעשר או אפילו 20 שנה של שקט ושלווה.¹² השיחות, שנמשכו עד יוני 2023, לא עלו יפה. על פי הדיווחים, מצרים הזהירה את ישראל שכישלון השיחות יוביל את חמאס בהכרח להוציא לפועל מתקפה גדולה, אך בישראל בחרו להתעלם מאזהרות המצרים.¹³

הזירה הפלסטינית

סירובן של ישראל, ארצות הברית, הקהילה הבינלאומית ושל רבים באליטה השלטון ברש"פ לכבד את תוצאות הבחירות ב-2006 תרם משמעותית להרס ניצני המעבר לדמוקרטיה אצל הפלסטינים. חשוב לא פחות, כישלון זה יצר שתי דינמיקות פנימיות עיקריות: ראשית, פיצול בתוך הרש"פ, כשרצועת עזה עברה לשלטון חמאס והגדה המערבית נשארה תחת שלטון פת"ח בהנהגת מחמוד עבאס; ושנית, הידרדרות לסמכותנות בכל המערכת הפוליטית הפלסטינית, ששחקה את הלגיטימציה של הרש"פ ושללה ממנה תמיכה ציבורית. במקביל, צעדי הענישה של ישראל נגד הרש"פ, יחד עם העלייה באלימות מתנחלים, תרמו להחלשת הרש"פ, ולעליית קבוצות חמושות של פלסטינים שהגבילו את יכולתה לאכוף חוק וסדר או לשמור על הביטחון באזורים הצפוניים של הגדה המערבית. לאחר שהבטיחו באופן מלא את שלטונם ברצועת עזה, כשנטרלו כל כוח שהתנגד להם מיד לאחר ההשתלטות ב-2007, מיקדו בחמאס את רוב המאמצים בשתי מטרות:

כינון אדמיניסטרציה שלטונית אפקטיבית ובניית יכולות צבאיות חזקות, כחלק ממה שנראה כמאמץ להקים מיני-מדינה ברצועת עזה. הם הצליחו מאוד בהגשמת שתי המטרות האלה, מה שאפשר להם לתכנן ולהוציא לפועל את מתקפת 7 באוקטובר. יחד עם זאת, בכל אותה תקופה היתה לחמאס הצלחה פחותה בהרבה בהתמודדות עם המצב החברתי-כלכלי הנואש ברצועת עזה. שלושה גורמים הכשילו את שיפור המצב: ראשית, המצור והסגר שהוטלו על ידי ישראל מיד לאחר הנסיגה החד-צדדית ב-2005 (המוכרת בשם "ההתנתקות") והתהדקו משמעותית אחרי ההשתלטות האלימה של חמאס על הרצועה ב-2007; שנית, סגירת מעבר רפיח בין מצרים לעזה לתנועה רגילה של אנשים וסחורות על ידי המצרים; והגורם השלישי הוא סנקציות כלכליות ואחרות שהטילה הרש"פ על רצועת עזה שהובילו לצמצום ניכר בכספים שהועברו לרצועה ובשירותים שניתנו לעזתים.

החיפושים של חמאס אחרי דרך לצאת מהמצוקה הזאת התבצעו בשלושה שלבים. בשבע השנים הראשונות, ניסו בחמאס לבנות כלכלה שמבוססת על רשת מנהרות ענפה שהקימו בגבול מצרים. המנהרות האלה סיפקו עורק חיים שעזר לקיים את שלטון חמאס ברצועת עזה, במיוחד במהלך 2011-2013 בתקופת האביב הערבי, כשהשלטון במצרים היה בידי האחים המוסלמים. דבר זה גם הוביל לחשיבה בחמאס שהם יוכלו לשלוט בעזה לאורך זמן בלי צורך להתפשר עם יריביהם בפת"ח או עם ישראל.

בשלב השני, שהחל ב-2014 ונמשך עד אפריל 2021, ספגו מאמצי חמאס לחזק את שלטונו ברצועת עזה מכה קשה עקב החלטתו של נשיא מצרים א-סיסי לחסל את איום הטרור בסיני על ידי הריסת מנהרות החמאס. כתוצאה מכך, נאלצו בחמאס להתפשר באופן משמעותי עם מצרים ועם נשיא הרש"פ, מחמוד עבאס. ב-2017 כבר הסכימו בחמאס לפרק את הממשלה הנפרדת שהקימו בעזה ולקבל את שליטת הרש"פ, בראשות מחמוד עבאס, בממשלה. הסכמתו של עבאס לממשלת פיוס ולעריכת בחירות, כך קיוו בחמאס, יכשירו את הקרקע לשילובם מחדש במוסדות הרש"פ. החלטתו של עבאס באפריל 2021 לבטל את הבחירות המתוכננות לפרלמנט

הפלסטיני במאי, סיימה את השלב הזה בחיפושי חמאס אחר אסטרטגיית יציאה. השנתיים הבאות התאפיינו בניסיון מצד חמאס וישראל, תחת שלושה ראשי ממשלה - נפתלי בנט, יאיר לפיד ובנימין נתניהו - להגיע להודנה ארוכת טווח.¹⁴ הסכם כזה היה מחייב את חמאס להפסיק את פעילותו האלימה נגד ישראל ולפעול למניעת אלימות שכזאת מצד גורמי טרור אחרים, וישראל מצידה היתה אמורה לאפשר לרצועת עזה גישה למשאבים, וכן גישה למצרים ולשאר העולם. המשא ומתן הזה נכשל, בעיקר בגלל הדרישות הגבוהות מאוד מצד חמאס לחילופי אסירים כחלק מההסכם. בלי אפשרות אחרת לקיים את שליטתה ברצועת עזה או להשתלב מחדש ברש"פ, מתקפת חמאס ב-7 באוקטובר נעשתה כעת רק עניין של זמן ושל הזדמנות. בינתיים, המצב בגדה הידרדר בהדרגה. בפני הרש"פ ניצבו שלושה אתגרים: אובדן אמון ולגיטימציה עממית; לחץ גובר מצד ישראל במטרה להחליש את הרש"פ; וסיפוח וזחל בפועל של יהודה ושומרון יחד עם עלייה באלימות מתנחלים שהופנתה נגד קהילות פלסטיניות פגיעות בשטחי B ו-C. כתוצאה מכך, שינויים בדעת הקהל הפלסטינית הגיעו ערב 7 באוקטובר לרמה של הכתרת חמאס כראוי יותר לייצג ולהנהיג את הפלסטינים. רוב גדול של המגיבים לסקרים דרשו מנשיא הרש"פ עבאס להתפטר, ורוב המגיבים אף הביעו את הדעה כי "מאבק מזוין" הוא האמצעי האפקטיבי ביותר לסיום הכיבוש.

הרש"פ איבדה את הלגיטימציה בעיקר בגלל התנהלותה. יריבויות פנימיות בתוך פת"ח הובילו למאבקי שליטה שפגעו בשלטון החוק, בחופש הביטוי ובפלורליזם בחברה הפלסטינית. במהלך העשור שלפני כן, השתמשו ברש"פ בכמה אמצעים שפגעו באופן רציני במנהל התקין, וחיסלו למעשה כל פיקוח ומתן דין וחשבון משמעותיים בתוך המערכת הפוליטית. מאז הבחירות הכלליות האחרונות ב-2006, הפרלמנט פוזר; והקורבן של המהלך היה שלטון החוק. מערכת המשפט הוחלשה ועצמאותה נפגמה; חופש התקשורת צומצם משמעותית וכך גם מרחב הפעולה של החברה האזרחית, כשמוסדות וארגונים לא ממשלתיים איבדו במובנים רבים את עצמאותם מהמערכת השלטונית.

ההתפתחויות האלה שחקן את הלגיטימציה של הרש"פ, ברמה האלקטורלית ובמובנים אחרים. אף על פי שתקופת נשיאותו הסתיימה ב-2010, המשיך עבאס מאז למנוע קיום בחירות לפרלמנט ולנשיאות. נכון לרגע הכתיבה, הוא עדיין ממשיך לשלוט ללא מנדט ציבורי - ולכן נמשכת הירידה באמון הציבור בממשלת הרש"פ, מ-68% כשנבחר לראשונה ב-2006 עד ל-27% בסוף 2021 ול-19% ערב 7 באוקטובר.¹⁵

התפיסה שקיימת שחיתות במוסדות הרש"פ התחזקה גם היא במהלך התקופה הזאת וקיבלה הסכמה מצד 87%, באוקטובר 2023.¹⁶ רוב גדול בקרב הפלסטינים - 78% נכון ל-7 באוקטובר - דרש גם את התפטרותו של הנשיא עבאס.¹⁷ בשלב הזה הפלסטינים כבר ראו ברש"פ נטל; רובם ראו בהמשך קיומה אינטרס ישראלי וראו בפירוקה או בקריסתה אינטרס פלסטיני.

לקשיים האלה הצטרפו הצעדים שנקטה ישראל. בהיעדר תהליך שלום מאז 2014, גברה בהדרגה העוינות ביחסים בין הפלסטינים לישראלים. המקום המרכזי שבו התנהלה העימות בין הרש"פ לישראל בתקופה הזאת היה מוסדות בינלאומיים. אך עימות כזה גבה מחיר משמעותי מהרש"פ, בעיקר משום שהיה א-סימטרי: לרש"פ לא היתה דרך להפעיל לחץ משמעותי על ישראל, ואילו לישראל היתה אפשרות להגיב בשלילת משאבים והודמנויות כלכליות מהפלסטינים. השבעתה בישראל של ממשלה לאומנית דתית, כפי שנראתה בעיני הפלסטינים, בדצמבר 2022, נתפסה כתפנית שלילית משמעותית נוספת ביחסים בין הפלסטינים לישראלים. זמן קצר לאחר מכן השעתה ישראל את העברת כספי המיסים לרש"פ, והחדירות של כוחות צה"ל לערי הגדה המערבית גברו פי שלושה ויותר.

השפעתן המצטברת של התפתחויות אלה הקטינה את יכולתה של הרש"פ לאכוף את החוק ולפיכך הגדילה את הוואקום הביטחוני באזורים מסוימים בגדה המערבית והובילה להקמת קבוצות חמושות חדשות, המוכנות לקרוא תיגר על מנגנוני הביטחון של הרש"פ ושל ישראל כאחד. מאמצי צה"ל למלא את הוואקום שנוצר החלישו עוד יותר את הרש"פ והביאו למעגל קסמים אכזרי של חדירות צבאיות, אלימות ושפיכות

דמים. 2022 היתה השנה האלימה ביותר ביחסים בין הפלסטינים לישראלים מאז סוף האינתיפאדה השנייה. בגדה המערבית בלבד נהרגו 146 פלסטינים, המספר הגבוה ביותר מאז 2005.¹⁸ בקרב הישראלים נהרגו 31, המספר הגבוה ביותר מאז 2008.¹⁹ ב-2022 אירעו 755 תקריות של אלימות מתנחלים, לעומת 496 ב-2021 ו-358 ב-2020.

ב-18 החודשים מתחילת 2022 עד 30 ביוני 2023, נהרגו 397 פלסטינים כתוצאה מתקריות שקשורות למתנחלים.²⁰ בחודשיים שלאחר 7 באוקטובר, תיעדו בארגון זכויות האדם הישראלי "יש דין" 242 תקריות של אלימות מתנחלים שבמהלכן "מאות ישראלים פשטו על כפרים פלסטיניים והעלו באש עשרות בתים ומכוניות".²¹

הזירה הישראלית

בזירה הפנים-ישראלית, תרמו מספר דינמיקות משולכות לתנאים שהובילו ל-7 באוקטובר. החשובה שבהן היא עליית ממשלות הימין בעקבות האינתיפאדה השנייה. רוב הממשלות האלה, במיוחד אחרי כישלון שליחות קרי בממשל אובמה ב-2014, התנגדו להקמת מדינה פלסטינית עצמאית כחלק מפתרון שתי המדינות לסכסוך הישראלי-פלסטיני. ממשלות אלה נמנעו גם מלסייע לרש"פ בניסיונותיה למשול בגדה המערבית ולפתח אותה, והחלישו את פת"ח במאמציו להיאבק בחמאס. אמנם קצינים בכירים בצה"ל הדגישו לכל אורך התקופה את תרומת הרש"פ לביטחון ישראל וליציבות בשטח, אך הם לא היו מסוגלים לגבור על סדרי העדיפויות שקבע הדרג המדיני שמעליהם. במסגרת התנגדותן להקמת מדינה פלסטינית עצמאית, רוב ממשלות ישראל בתקופה הזאת תרמו להתמסדות ההפרדה בין עזה לבין הגדה המערבית באמצעות סיוע ישיר או עקיף לחמאס. דוגמה אחת נוגעת לסוגיית שחרור האסירים, שהפלסטינים מייחסים לה חשיבות רבה: בעסקה עם חמאס באוקטובר 2011, הוסכם שישראל תשחרר 1,027 אסירים פלסטינים בתמורה לשחרור חייל ישראלי אחד על ידי חמאס, גלעד שליט. למרבה האירוניה אחד המשוחררים היה יחיא סינוואר, המוח שמאחורי מתקפת 7 באוקטובר. מאז שנת 2000 ישראל אף פעם לא שחררה אסירים פלסטינים

לטובת הרש"פ, לכן סייעה עסקת שליט לחמאס לבסס את מעמדו כמגן האינטרסים הפלסטיניים.

דוגמה אחרת נוגעת לאופן שבו הסתיימו כל העימותים הצבאיים עם חמאס מאז ההשתלטות על עזה ב-2007. כל העימותים, ב-2009, 2012, 2014 וב-2021, הסתיימו במשא ומתן בין ישראל לחמאס, גם אם נציגי שני הצדדים לא דיברו פנים אל פנים. בדרך הזאת הכירה ישראל, באופן בלתי רשמי אך בעל חשיבות רבה, בכך שיש לה שתי כתובות אצל הפלסטינים: אחת ברמאללה והשנייה בעזה.

כדי להכיל את חמאס, שיתפה ישראל פעולה עם מצרים במטרה לבודד את עזה, אך במקביל גם טיפלה בצרכיה הבסיסיים של הרצועה, כדי להבטיח שעזה תחת שלטון חמאס תהיה תלויה בישראל במים, בדלק ובחשמל. בתי החולים בישראל העניקו שירותים לפלסטינים מעזה שחסרו טיפול ראוי למחלתם ברצועה. זה נעשה באמצעות תקשורת ישירה בין בתי החולים בישראל למשרד הבריאות בעזה, שנוהל על ידי חמאס. לבסוף, בישראל מילאו גם תפקיד מרכזי במניעת מצב חדלות פירעון של חמאס באמצעות תיאום עם קטאר - ולעתים אף ניסו לעורר אהדה עבורה בדעת הקהל בישראל - כדי שזו תעביר מאות מיליוני דולרים לחמאס מדי שנה.

הדינמיקות השליליות ארוכות הטווח האלה רק החמירו בשנה שקדמה ל-7 באוקטובר, לאחר השבעת ממשלת הליכוד, ב-29 בדצמבר 2022. לא זו בלבד שהממשלה החדשה כללה מפלגות שעד אז נחשבו מוקצות - קיצוניות עד כדי כך שלא נכללו אפילו בממשלות הימין הקודמות - אלא שחלק ממנהיגיהן קיבלו משרדים מרכזיים ורגישים ביותר כמו המשרד לביטחון לאומי, האוצר, ומעמד שר במשרד הביטחון.

הממשלה החדשה מיהרה לנקוט בכמה צעדים שהחלישו את הרש"פ עוד יותר ותרמו להקצנה נוספת בסכסוך הישראלי-פלסטיני, ונוסף לכך הובילו את החברה הישראלית לקרע הפנימי העמוק ביותר שחוותה מזה 50 שנה. שר האוצר בצלאל סמוטריץ' הוסיף והגדיל את הלחץ הכלכלי על הפלסטינים בגדה המערבית כשהשעה את העברת כספי המיסים שישראל גובה בשם הרש"פ. הוא גם העניק

גיבוי למתנחלים קיצוניים בעימותים אלימים שניהלו עם שכניהם הפלסטינים והיה לו תפקיד מרכזי בלחץ על הממשלה להעניק מעמד חוקי למאחזים ביהודה ושומרון. צעדים אלה תרמו להגדלת התמיכה בציבור הפלסטיני במאבק מזוין ולהתחזקות הקבוצות החמושות שכבר פעלו בזירה מסוף 2021. התפתחות זאת אילצה את צה"ל להעביר חלק מהכוחות המוצבים בעוטף עזה לשטחי יהודה ושומרון וכך דוללה הנוכחות הצבאית באזורים שהותקפו על ידי חמאס ב-7 באוקטובר.

במקביל, השר הממונה על המשרד החדש לביטחון לאומי, איתמר בן גביר, לחץ לשנות את הסטטוס קוו בהר הבית/אל-חרם א-שריף, ועורר פרץ של אלימות כשביקר באתר, שנחשב באופן לא פורמלי מחוץ לתחום עבור יהודים מאז שביקר בו ראש האופוזיציה אריאל שרון בסוף ספטמבר 2000 והוביל בכך לפרוץ האינתיפאדה השנייה. ביקוריו של בן גביר אף הגבירו את הפופולריות של חמאס ברחוב הפלסטיני, שכן התגובה האלימה של התנועה ב-2021 סייעה למצב אותה כמגינה על זכויות הערבים בירושלים ואפשרה לחבריה לטעון שהרש"פ אינה מסוגלת להגן על זכויות אלה.

תחום נוסף שבו הממשלה החדשה בישראל יצרה תנאים שהובילו ל-7 באוקטובר הוא ניסיונה לשנות את מאזן הכוחות בין רשויות השלטון בישראל, לטובת הרשות המחוקקת ועל חשבון הרשות השופטת. השינוי המוצע התפרש בקרב חלקים ניכרים בציבור כאיום על הדמוקרטיה ועורר את התנגדותם של מאות אלפי ישראלים, שיצאו לרחובות ולכיכרות הערים כדי להפגין בכל מוצאי שבת במשך חודשים ארוכים.

בצעד בעל השלכות מעשיות אף יותר, אנשי מילואים איימו שלא יתייצבו לשירות אם לא ייפסקו ניסיונות החקיקה של השינויים המוצעים. שר הביטחון יואב גלנט והרמטכ"ל הרצי הלוי, כמו גם חברי מטכ"ל נוספים, הזהירו שההפיכה המשפטית המוצעת יוצרת קרע חסר תקדים בחברה הישראלית ומשבר עמוק בצה"ל, וכי אויבי ישראל צופים ועלולים לראות במצב שנוצר חלון הזדמנויות שלא היה כמותו כדי לתקוף את ישראל. בדיעבד, למרות ההפתעה הטקטית והאסטרטגית העצומה שספגה ישראל ב-7 באוקטובר, הצהרות אלה היו התראה ברורה למלחמה שזכתה ליחס מזלזל או פשוט להתעלמות מהדרג המדיני שהנהיג את המדינה.

פרק 2

מתקפת 7 באוקטובר והשלכותיה

ב-7 באוקטובר 2023, הראה חמאס יכולת להנחית מכה אפקטיבית ביותר על ישובים אזרחיים ועל בסיסים צבאיים בגבול רצועת עזה. יש לציין שישראל לא רק כשלה בחיזוי המתקפה אלא גם היתה שבויה בהלך מחשבה ובקונספציה שפסלו מראש את האפשרות שיש לחמאס יכולת וכוונה להוציא לפועל מתקפה מסיבית, מתוחכמת ומתואמת שכזאת. הצלחת המתקפה גרמה למרבית האבדות בצד הישראלי במלחמה עד כה: יותר מ-1,200 הרוגים ו-8,700 פצועים.²²

במהלך החודשים והשנים שקדמו ל-7 באוקטובר, הצליח המודיעין הישראלי לאסוף מידע בנוגע לכל מרכיב כמעט בתכנון, בהיערכות, בהכשרה ובתרגילים שערכו בחמאס. חשוב מכול, בתחילת 2022 הגיעה לידי תוכנית הפעולה המפורטת ששימשה את חמאס ב-7 באוקטובר.²³ עדיין, קהיליית המודיעין לא הצליחה להעריך את הנחישות ואת היכולות שאפשרו לחמאס להוציא לפועל מתקפה מתוחכמת שכזאת: ככלל, היא המשיכה לראות בחמאס ארגון טרור ולא הצליחה להבין את התמורות שעבר כשנהפך לארגון צבאי לכל דבר, שמאורגן בגדודים ובחטיבות, ומסוגל ליזום מתקפה משולבת באוויר, בים וביבשה, ולפרוץ את גבול עזה-ישראל באורח מתואם ב-119 נקודות שונות.²⁴

בצה"ל שררה יוהרה עמוקה, ובכך חזרו שוב על הטעות הגורלית שנעשתה לפני אוקטובר 1973 - חוסר היכולת להתייחס לאויב ברצינות - ולא היו מסוגלים אפילו להעלות על הדעת את המתקפה המשולבת שהוציא חמאס לפועל ב-7 באוקטובר, ואף לא לראות בה איום ייחוס שדורש הכנה, הכשרה ותרגול מצד ישראל. זאת ועוד, בצמרת הפוליטית בישראל התעלמו גם מההתרעה האסטרטגית שהשמיעו הרביטחון דאז יואב גלנט והרמטכ"ל הרצי הלוי כבר במרס 2023, כפי שתואר לעיל. ממדי ההפתעה האסטרטגית שספגה ישראל ב-7 באוקטובר הם הסיבה העיקרית, אם כי לא הבלעדית, לכישלון המוחלט של צה"ל ושל שאר זרועות הביטחון להגיב באופן מידי ויעיל למתקפה הראשונית של חמאס. במשך שעות ארוכות ביום ההוא, כבשו לוחמי חמאס ישובים אזרחיים בתוך שטח ישראל, וכן בסיס צבאי מרכזי אחד לפחות, והשביתו את מערכות התצפית ואמצעים טכניים אחרים לאיסוף מידע לאורך

הגבול. בכך נפגעה במידה משמעותית היכולת להעביר מידע רלוונטי לפיקוד דרום ולמטכ"ל וכתוצאה מכך גם יכולתו של צה"ל לקרוא את שדה הקרב בצורה נכונה ועדכנית.

כפי הנראה, גם ראשי חמאס הופתעו ממידת ההצלחה של כוחותיהם. לוחמי חמאס פעלו כמעט באין מפריע אחרי שפרצו את הגבול וחדרו פנימה. החדשות על הצלחתם התפשטו תוך זמן קצר בישובים הפלסטיניים הסמוכים לגבול, ובעקבות זאת הסתער אספסוף וחצה את הגבול כדי להצטרף ללוחמי חמאס ולגרום להרג אזרחים במספרים הגדולים ביותר בישראל מאז הקמתה.²⁵ כך נהפך ההישג הצבאי המזהיר של חמאס למופע אימים.

מספר החיילים והאזרחים בני כל הגילים שנחטפו ב-7 באוקטובר, בעיקר על ידי חמאס, השפיע גם הוא על המלחמה שפרצה. חשובים לא פחות היו הסרטונים והתצלומים של הסתערות חמאס ביום ההוא, כולל מעשי הזוועה שבוצעו נגד אזרחי ישראל, שהשפיעו משמעותית על הגישות, על התפיסות, על ההערכות, ועל השיקולים של אזרחי ישראל בשבועות ובחודשים שלאחר ה-7 באוקטובר בכל הקשור לעתיד היחסים בין ישראל והפלסטינים.

המלחמה

מיד לאחר מתקפת 7 באוקטובר, הכריזה ממשלת ישראל על מטרות תגובתה: למגר את היכולת הצבאית והשלטונית של חמאס. ובצמוד לכך נוספה מטרה שלישית: להביא לשחרור החטופים. רק בהדרגה התחוור כי קיים מתח בין המטרות האלה: אי אפשר לצפות שחמאס ישחרר חטופים בלי שיובטח לו שלא יושמדו לחלוטין יכולותיו הצבאיות והשלטוניות.

במציאות המורכבת הזאת, ישראל היתה צריכה להחליט על סדרי עדיפויות. עוד בשלב מוקדם דחה קבינט המלחמה את ההצעה להנחית מכת מגע על חיזבאללה בלבנון. במקום זאת החליט הקבינט לחתור להכלה בכל החזיתות מלבד עזה, והמהלכים ההתקפיים בחזיתות אלה התבצעו רק בהתאם לדוקטרינת המערכה בין

המלחמות (מב"ם) או בתגובה למתקפות אויב. אך לריסון הזה היה מחיר כבד: כדי לצמצם את חשיפת האוכלוסייה האזרחית, כל עוד נמנעת מתקפה משמעותית נגד חיזבאללה, פינתה ישראל כ-70,000 אזרחים מבתיהם בישובים הסמוכים לגבול לבנון.

מנגד, ב-4 בדצמבר 2023, פתחה ישראל בתמרון קרקעי רחב היקף בדרום, שהתחיל בפשיטה מסיבית של עוצבות משורייות וממוכנות עם סיוע אווירי וארטילרי צמוד. יעד התמרון היה העיר עזה, מוקד המשילות של חמאס לפחות בשליש הצפוני של הרצועה. כדי לצמצם את הפגיעה באזרחים, הונחתה אוכלוסיית האזור (כ-1.2 מיליון איש) לעבור למה שנקרא "אזורים הומניטריים" בדרום הרצועה ובמרכזה - מדובר ללא ספק בפינוי הכפוי הגדול ביותר של פלסטינים מאז 1948. בתחילת נובמבר 2024, מספר הנפגעים הפלסטינים הגיע כבר ל-43,391 הרוגים ול-102,247 פצועים, על פי נתוני הפלסטינים.²⁶

ללחימה בעזה יש כמה מאפיינים ייחודיים. ראשית, מאז השימוש המסיבי במנהרות על ידי הווייטקונג בשנות ה-60 וה-70 של המאה ה-20, לא התנהלה בשום מקום לחימה עצימה כל כך מתחת לפני הקרקע. הדבר אילץ את צה"ל להפעיל מספר חריג של כוחות הנדסה קרבית, שספגו אחוז גבוה של נפגעים בצד הישראלי. יוצאת דופן לא פחות היתה המהירות שבה הזרוע הצבאית של חמאס המציאה את עצמה מחדש. מארגון טרור שנהפך בשנים האחרונות לצבא, לוחמי חמאס, שהכירו בעליונות צה"ל מבחינת כוח אש ויכולת תמרון, נטו להימנע עתה מעימות ישיר עם צה"ל. במקום זאת הם נסוגו במהירות ליתרונות שאפיינו אותם בעבר, כארגון טרור הנהנה מעליונות בכל הנוגע להכרת המגרש הביתי. אנשי חמאס הוציאו לפועל מתקפות מוגבלות אך קטלניות נגד חיילי צה"ל במהלך התקדמותם, והיו מוגנים כעת מעל פני הקרקע על ידי האוכלוסייה האזרחית ששימשה להם מגן אנושי, וגם מתחת לפני הקרקע, על ידי רשת משוכללת של מנהרות. מה שמעיד על יעילות המנהרות האלה הוא חוסר ההצלחה של ישראל לאתר את מנהיג חמאס יחיא סינוואר, או את החטופים המוחזקים שם, במהלך כל השנה הראשונה למלחמה.

הסביבה הבינלאומית

הסביבה הבינלאומית במלחמה התאפיינה במידה ניכרת בכך שארצות הברית - שלכאורה העבירה את תשומת לבה מהמזרח התיכון למזרח הרחוק כמוקד עשייה דיפלומטית - שבה עתה למלא תפקיד מרכזי ולנקוט דיפלומטיה פעילה באזור. החל מהימים הראשונים שלאחר מתקפת 7 באוקטובר, לא היה אזור אחר או סוגיה אחרת, אולי מלבד המלחמה באוקראינה, שבהם השקיעו הנשיא ביידן ובכירי הממשל זמן ואנרגיה כה רבים. כך בהחלט היה באשר למעורבותם של מזכיר המדינה אנתוני בלינקן, של היועץ לביטחון לאומי ג'ייק סאליבן, ושל ראש הסי-איי-איי ויליאם ברנס בכל היבט של המשא ומתן להפסקת אש ולשחרור החטופים. בהקשר הזה, הדוגמה הבולטת ביותר של דיפלומטיה אמריקאית היא תוכנית ביידן, שחיברה בין הפסקת האש ושחרור החטופים להשכנת שלום בין הפלסטינים לישראל על בסיס פתרון שתי המדינות.²⁷

היבט נוסף של המעורבות האמריקאית היה מטריית ההגנה שממשל ביידן העניק לישראל בכל החזיתות: תמיכה דיפלומטית בלגיטימיות של ישראל ובזכותה להגן על עצמה; אספקת נשק ותחמושת בשווי של מיליארדי דולרים; העברת כוחות אמריקאיים נוספים לאזור כדי להרתיע את אויבי ישראל, ובראשם איראן, מפני תוקפנות שתדרדר את המצב למלחמה כוללת באזור (מדיניות שהנשיא ביידן הביע במילותיו כ-"Don't"); והצבת יחידות צבאיות אמריקאיות כדי להגן על ישראל, כולל כלי שיט של הצי האמריקאי שנפרסו כדי להכשיל את ניסיונותיהם של החות'ים לפגוע בחופש השיט במצר באב אל-מנדב ובים סוף וכדי ליירט טילים וכטב"מים שהם שיגרו לעבר ישראל; וכן היערכות סנטקום (CENTCOM), פיקוד מרכז של ארצות הברית) כמסגרת לתיאום ולשיתוף פעולה צבאי ולהקמת קואליציה אזורית להגנה על ישראל מפני מתקפה איראנית, כפי שאירע באפריל 2024. אבן דרך חשובה במאמצים אלה היתה לפרוס בישראל מערכות THAAD אמריקאיות (מערכות מכ"ם וסוללות יירוט טילים בליסטיים לטווח קצר ובינוני), בסוף אוקטובר 2024, להגנה מפני מתקפת הטילים האיראנית הצפויה.

היבט שלישי של פעילות ארצות הברית במהלך המלחמה נגע לדיונים עם ישראל על מהלכי הצבאיים, והצבת סייגים ברורים למהלכים אלה או ניתובם לכיוונים אחרים. במקרים אחדים פריטים מסוימים של הסיוע האמריקאי אף שימשו כאמצעי לחץ כדי להבטיח שישאל תפעל בהתאם לסדרי העדיפויות של ארצות הברית. כך היה, למשל, באשר לאספקה של דלק וסיוע הומניטרי לאוכלוסיית עזה והגבלת סוג המהלכים הצבאיים שיינקטו באזורים מסוימים כדי לצמצם את הפגיעה באזרחים, בעיקר ברפיח.

אך בהיבט רביעי התגלו מגבלות בכוחה של ארצות הברית, קרי מקרים שבהם ארצות הברית לא הצליחה להשליט את סדרי העדיפויות שלה, בעיקר על ישראל. דוגמאות בולטות לכך היו כישלוננו של ממשל ביידן להביא את ראש הממשלה נתניהו להיכנס לדיון רציני על "היום שאחרי" - כלומר על רצועת עזה שאחרי המלחמה; כישלוננו של הממשל לשכנע את ישראל לקצר את המלחמה ולמנוע הסלמה נוספת על ידי יישום הפסקת אש בשלב מוקדם; וכישלוננו של הממשל לשכנע את ראש ממשלת ישראל לראות את הפסקת האש כחלק מפתרון קבע לסכסוך, שיכלול הקמת מדינה פלסטינית לצד ישראל - ולתת תפקיד חשוב לרש"פ מתוקנת ומחוזקת בניהול עזה שאחרי מיגור חמאס.

עוד ממד בסביבה הבינלאומית של המלחמה הוא תפקידה של רוסיה - מעצמת-על לשעבר ועדיין חברה קבועה במועצת הביטחון של האו"ם. המלחמה הציבה את רוסיה בעמדה לא נוחה, כשהיא מנסה לאזן בין האינטרסים הרבים שלה, הסותרים לעתים, במזרח התיכון ובמקומות אחרים. בהקשר זה, נראה כי האינטרס החשוב ביותר של רוסיה נגע למלחמה באוקראינה. המלחמה חיזקה את הקשרים ההדוקים בין מוסקבה וטהרן, שכן היא הביאה לתלות מוגברת של רוסיה בנשק ובתחמושת מתוצרת איראן, ובמיוחד בכטב"מים לתקיפה.

עם ההסלמה ההדרגתית במלחמה בין ישראל לחמאס והתרחבותה לעימות רב-זירתי, דווח כי רוסיה שלחה לחות'ים בתימן סיוע מסוגים שונים, כחלק ממאמציה לפגוע באינטרסים האמריקאיים היכן שניתן.²⁸ על פי דיווחים אלה, הסיוע גרם למתיחות

ביחסי מצרים-רוסיה, כשהחות'ים הצליחו לפגוע בתנועת השיט העולמי דרך מצר באב אל-מנדב והביאו לירידה חדה בתעבורה דרך תעלת סואץ - מקור הכנסה קריטי בחשיבותו של מטבע קשה למצרים.

באופן מפתיע, למרות קשריה הקרובים של רוסיה עם איראן ועם החות'ים והביקורת הפומבית שמתחה על התנהלות ישראל במלחמה בעזה, מוסקבה לא שינתה באורח משמעותי את התנהלותה כלפי פעילותה הצבאית של ישראל בסוריה. פעילות זאת, שהתמקדה בעיקר במניעת העברת נשק ותחמושת מאיראן לחיזבאללה, נמשכה לאורך כל המלחמה כחלק מדוקטרינת המב"ם הישראלית. הרוסים המשיכו למלא את הצד שלהם בהסכמה השקטה שהושגה בינם לבין ישראל כמעט עשור קודם לכן, ולא ניסו לטרפד את הפעילות הישראלית בעזרת הכוחות האוויריים שפרסו בסוריה

מאז 2015.²⁹

דעת הקהל העולמית היא ממד נוסף של הסכיבה הבינלאומית במלחמה. עמדות שליליות ביותר על התנהלותה של ישראל במלחמה הובעו במחאות ענק, במיוחד בקרב צעירים במקומות כמו לונדון ופריז ובקמפוסים של אוניברסיטאות מובילות בארצות הברית. לעתים קרובות, הביקורת על ישראל מצד המפגינים הפרו-פלסטינים גלשה להטלת ספק בלגיטימיות של עצם קיומה - ולפעמים אף מעבר לכך, לאנטישמיות. דברי הביקורת האלה תרמו מצידם להחלטה בכמה מדינות, במיוחד באירופה, להכיר חד-צדדית במדינה פלסטינית עצמאית.

ממד אחרון בסכיבה הבינלאומית בזמן המלחמה היה התגובה בארגונים בינלאומיים, קרי במועצת הביטחון ובעצרת הכללית של האו"ם, וכן בוועדת האו"ם לזכויות אדם ובבית הדין הפלילי הבינלאומי. ב-25 במרס 2024, התקבלה בניו יורק פה אחד החלטה 2728 של מועצת הביטחון, בתמיכתן של 14 מתוך 15 המדינות החברות, ובהימנעות בולטת של ארצות הברית.³⁰ ההחלטה קראה להפסקת אש מיידית בזמן הרמדאן, לשחרור כל החטופים ללא תנאי ולהגדלת הסיוע ההומניטרי והגברת השמירה על חיי האוכלוסייה האזרחית בעזה.³¹ לאחר מכן, ב-18 בספטמבר 2024, התקבלה בעצרת הכללית של האו"ם החלטה, עם 124 קולות בעד, 14 קולות נגד ו-43

נמנעים, הדורשת מישראל לכבד את החוק הבינלאומי, להפסיק להקים התנחלויות חדשות, לפנות מתנחלים משטחים כבושים ולפרק חלקים מגדר ההפרדה בגדה המערבית.³²

מאוחר יותר, ב-21 בנובמבר 2024, הוציא בית הדין הפלילי בהאג צווי מעצר למנהיגים בחמאס ובישראל, כולל לראש הממשלה נתניהו, וכן לאיסמעיל הנייה וליחיא סינוואר שנהרגו מאז.³³ בסמוך לכך, ועדת החקירה של מועצת האו"ם לזכויות אדם מצאה כי הרשויות בישראל אחראיות לביצוע פשעי מלחמה נגד הפלסטינים, כולל שימוש מלחמתי בגישה לאספקה חיונית כמו מזון, מים וחשמל, וכן אלימות מינית. על ניהול מתקפת 7 באוקטובר, קבעה וועדת החקירה כי חמאס אחראי לפשעי מלחמה נגד אזרחים; להרג, לפציעה, ולפגיעה פיזית ונפשית בילדים; וכן לאלימות מינית שיטתית, בעיקר נגד נשים.

הסביבה האזורית

המלחמה בין חמאס לישראל מתנהלת במזרח התיכון, אזור מורכב ביותר, שבו ארגונים בעלי מניעים דתיים ושחקניות תת-מדינתיות משקיעים מאמצים כבירים, לעתים קרובות בתמיכה ובהנחיה של איראן ושל שחקניות אסלאמיות נוספות, במטרה לערער את היציבות באזור. הרגרסיה הזאת מאיימת להחזיר את הסכסוך הערבי-ישראלי לעידן הסכסוך הקיומי שאפיין אותו בעשורים הראשונים להתפתחותו.

כוחות פרוקסי פרו-איראניים וכן אסלאמיסטים פרו-פלסטינים באזור, משתפים פעולה כדי לאתגר את ישראל ואת כוחות הסטטוס קוו הפרו-אמריקאי באורח חסר תקדים בהיקפו: חיזבאללה הצטרף ללחימה; החות'ים הגבילו קשות את הגישה לישראל דרך ים סוף ופגעו בנגישות של שאר העולם דרך תעלת סואץ (נקודת מעבר ל-15% מהסחר העולמי); ומיליציות עיראקיות פעלו נגד ישראל.³⁴

אך במקביל לדינמיקה הזאת, שחקניות חשובות אחרות במזרח התיכון לא תמכו בציר ההתנגדות, ואף יצאו נגדו, במאמץ חסר תקדים למנוע גלישה לאלימות

כלל-אזורית גדולה אף יותר, ולהכיל את ניסיונותיה של איראן לערער את היציבות במזרח התיכון. כך הצטרפו ב-2020 מדינות הסכמי אברהם - איחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסודן - למצרים ולירדן וכונו קשרים דיפלומטיים וכלכליים עם ישראל. המאמצים למנוע את ערעור היציבות האזורית נמשכו גם לאחר פרוץ המלחמה, בעיקר עם ניסיונות מצד מצרים וקטאר לסייע במשא ומתן בין חמאס לישראל על הסכם לסיום הלחימה ולשחרור החטופים הישראליים שבידי חמאס.

ביריבות בין המחנות ובמתח בין הדינמיקות האלה, ציר ההתנגדות רשם כמה הצלחות נגד ציר הסטטוס קוו הפרו-אמריקאי, בראש ובראשונה בלחימה פעילה של כוחות פרוקסי שתקפו את ישראל בארבע חזיתות: עזה, לבנון, תימן ועיראק. התפתחויות נוספות בהקשר הזה היו המתקפה הישירה הראשונה אי פעם של איראן על ישראל; הכינון של קשרים כלכליים, צבאיים ודיפלומטיים הדוקים בין איראן לבין החות'ים מצד אחד ורוסיה, סין ואפילו סעודיה מצד שני; ולבסוף, המשך מאמצייה של איראן להרחיב את תוכנית הגרעין שלה.

יש לציין עם זאת, שציר הסטטוס קוו הפרו-אמריקאי, הכולל את מצרים, ירדן, מדינות הסכמי אברהם, ובאופן לא פורמלי גם את סעודיה, הפגין גם הוא הישגים מרשימים באותו פרק זמן. באפריל וגם באוקטובר 2024 למשל, יחד עם בריטניה וצרפת, מדינות אלה השתתפו בסיכול מתקפות גדולות של טילים מאיראן נגד ישראל. עוד התקדמות משמעותית בסביבה האזורית במלחמה, במקביל לקונפליקט הגובר בין ציר ההתנגדות לציר הסטטוס קוו הפרו-אמריקאי, הוא הידוק הקשרים בין המדינות הדוגלות בקידום ובפיתוח הכלכלה לצד שיקולים נוספים: מצרים, ירדן, איחוד האמירויות, בחריין, מרוקו, ישראל, סעודיה ועומאן, וכן הרש"פ. עבור כולן, המלחמה - כל מלחמה - היא סטייה מהמסלול, שגובה מהן מחיר יקר ופוגעת באינטרס הלאומי.

נביא כאן כמה דוגמאות בולטות לתגובות במדינות מרכזיות באזור: מתוך חשש שהתמשכות המלחמה תביא להידרדרות נוספת בתנאים בגדה

המערבית - ולפיכך להגירה של מאות אלפי פלסטינים לגדה המזרחית - נערכו בירדן לאפשרות של הקמת בתי חולים בגדה המערבית ופרסו טנקים בגבול ישראל. בתיאום עם חיל האוויר הישראלי, הם אף הצניחו ברצועת עזה טונות רבות של תרופות והיו שותפים מובילים בהיערכות כוחות הקואליציה בתיווך סנטקום, כדי לסכל את מתקפת איראן על ישראל ב-13 באפריל.

המצרים מצידם היו מוטרדים מאוד מהאפשרות שיהיו למלחמה בעזה השלכות דמוגרפיות. מאחר שמצרים קלטה אז מאות פליטים סודנים ומספרם הכולל של הפליטים במדינה עלה על תשעה מיליון, האפשרות שמספר גדול של פלסטינים יפרצו את הגדר לאורך גבול עזה-מצרים ויציפו אותה במאות אלפי פליטים נוספים נראתה כנטל כבד בתקופה של קשיים כלכליים. לפיכך התמקדו המצרים במיוחד במה שנוגע לסידורים העתידיים ברפיח ובציר פילדלפי שלאורך גבול עזה-מצרים.

במצרים גברו גם החששות מפני השפעה שלילית ארוכת טווח על הכלכלה עקב התארכות המלחמה. כפי שצוין קודם, החששות במצרים נגעו במיוחד לכך שכל עוד נמשכת המלחמה, יימשכו התקפות החות'ים ויגרמו לירידה חדה נוספת בתעבורה הימית דרך תעלת סואץ, ולפיכך לצניחה (של 70%) בהכנסות הקשורות אליה - שהן מקור מרכזי למטבע קשה במצרים.³⁵

שתי הסוגיות הניעו את המצרים לגלות מעורבות רבה במשא ומתן כדי לסיים את הלחימה ולהבטיח את שחרור החטופים שבידי חמאס, ולנהל שיחות עם ישראל לגבי רפיח, ציר פילדלפי ומניעת הברחת נשק לאחר המלחמה.

נראה שבמלחמה בעזה היה תפקידה של קטאר מורכב כמו זה של ירדן ומצרים, אם לא יותר. קטאר מארחת את הבסיס הגדול ביותר של ארצות הברית במזרח התיכון, שבו נמצא גם המטה הקדמי של סנטקום באזור, ועשתה כמיטב יכולתה לעזור לארצות הברית באמצעות קידום משא ומתן ותיווך בין ישראל לחמאס על הפסקת אש ועל שחרור החטופים ובאמצעות אספקת סיוע הומניטרי לעזה. ועדיין, אי אפשר לראות בקטארים מתווכים ניטרליים: לפני המלחמה הם סיפקו לחמאס ולעזה

תמיכה כספית, ותוך כדי המלחמה רשת אל-ג'זירה שבבעלות ממשלת קטאר שימשה כשופר של חמאס, דבר שיצר מתיחות עם ישראל, במיוחד אחרי שממשלתה החליטה בתגובה לסגור את משרדי אל-ג'זירה בירושלים.

ישראל והרשות הפלסטינית

אמנם האויב של ישראל בעזה הוא חמאס - היריב המושבע של הרש"פ - אך המלחמה הביאה גם להידרדרות נוספת ביחסי ישראל והרש"פ. מיד בעקבות 7 באוקטובר הטילה ישראל סגר כללי שמנע מהפלסטינים גישה למקומות התעסוקה בישראל, מהלך בעל השלכות קטסטרופליות על כלכלת הרש"פ. עם צמצום הגישה לכבישים ראשיים, סבלו הפלסטינים בגדה גם ממגבלות על תנועתם.

במקביל, האיצה ישראל את מאמציה לבנות התנחלויות חדשות, להעניק הכשר חוקי להתנחלויות ולמאחזים בלתי חוקיים, ולבטל את הצעדים שנעשו לפי חוק ההתנתקות ב-2005 בצפון השומרון, וכללו פינוי של ארבע התנחלויות. אלימות מתנחלים נגד שכניהם הפלסטינים גברה משמעותית גם היא בזמן הזה, כשהשר לביטחון לאומי חילק בנדיבות רישיונות לנשיאת נשק.

ישראל הרחיבה את מאמציה להחליש את הרש"פ ומנעה ממנה גישה לכספי מיסים - מדובר בעיקר בכספי מכסים שהרשויות בישראל גובות בשמה. היא צמצמה גם חלק מהסמכויות האזרחיות של הרש"פ בגדה המערבית וסירבה לכל בקשותיה לספק נשק לכוחותיה. בשל החשש לאינתיפאדה שלישית, או אפילו לחזרה על מתקפה בסגנון 7 באוקטובר, צה"ל והשב"כ הגבירו את התדירות וההיקף של הפעולות ההתקפיות בגדה והרגו פלסטינים המשתייכים לקבוצות חמושות. כפי שצוין לעיל, פעולות אלה שחקו את יוקרתם של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים בעיני הציבור הפלסטיני.

הזירה הפנים-ישראלית

הציבור הישראלי הגיב למתקפת חמאס ב-7 באוקטובר בקריאה אל הדגל: אמירות למען אחדות וזכו לתמיכה, ההתגייסות הרקיעה שחקים ורבים התנדבו לשרת גם אם לא קיבלו צו. ברמה הפוליטית, מפלגת המחנה הממלכתי הצטרפה לקואליציה והוקם קבינט מלחמה שכלל שני מנהיגים מהמפלגה, שניהם רמטכ"לים לשעבר: בני גנץ וגדי איזנקוט.

ממשלת ישראל, שהופתעה מממדי מתקפת 7 באוקטובר לא פחות מכוחות הביטחון והמודיעין, הגיבה להשלכות המתקפה בחוסר תפקוד, נמנעה מלסייע לאוכלוסייה באזורים שספגו פגיעה קשה והשאירה חלק גדול משירותי החירום, שחשיבותם קריטית, בידם של ארגוני החברה האזרחית ואפילו בידי יחידים שהתנדבו. חלק ניכר מהתנהלות הממשלה במהלך השנה שאחרי מתקפת 7 באוקטובר נבע מהדנ"א שלה כממשלה הימנית ביותר בתולדות ישראל. שניים משריה - בצלאל סמוטריץ', שר האוצר והשר במשרד הביטחון, ואיתמר בן גביר, השר לביטחון לאומי, אמנם ייצגו מפלגות קטנות ועמדות של קבוצות מיעוט, אך היו קולניים מאוד כשהתנגדו לכל משא ומתן עם חמאס, וכשתמכו בהרחבת המלחמה ומטרותיה, ובכיבוש מלא של רצועת עזה והכפפתה לממשל צבאי מתמשך, יחד עם התיישובת מחודשת של ישראל בעזה בהתאם למאווייהם.

כתוצאה מהשפעתם של שרים אלה, הגביר צה"ל באופן דרמטי את תדירות החדירות בגדה ואת היקפן, ובכך פגע בלגיטימיות של מנגנוני הביטחון של הרש"פ. צה"ל והשב"כ נאלצו להעלים עין ממעשי אלימות של מתנחלים קיצוניים נגד חקלאים ותושבים פלסטינים; ישראל הכשירה מאחזים שעד אז נחשבו לא חוקיים; ובטל הפינוי של ארבע התנחלויות בצפון הגדה שבוצע ב-2005. ישראל הידקה את שליטתה באזור C (למשל, בסוגיות הקשורות להיתרי בנייה ולתוכניות מתאר) ונשללה כניסתם של עובדים פלסטינים לישראל, תוך פגיעה בעבודתם ובפרנסתם. בחודשים שאחרי מתקפת 7 באוקטובר, האווירה המיידית של קריאה אל הדגל התפוגגה בהדרגה, והחברה הישראלית חזרה במידה חלקית לפילוג שאפיין אותה

לפני 7 באוקטובר. המהלכים לשינוי מאזן הכוחות בין רשויות השלטון בישראל אמנם הוקפאו ברובם, אך סוגיות אחרות היו נתונות כעת לקיטוב גדול הרבה יותר. במיוחד חידדה המלחמה את המחלוקת בנושא דת ומדינה, כשהצורך בגיוס לצבא גדל באופן דרמטי ועמו גבר הכעס על הפטור מגיוס שניתן לצעירים חרדים. בהדרגה, חלה תמורה בדעת הקהל הישראלית ובעקבות המלחמה היא נטתה ימינה אף יותר. אך במקביל גם דעכו האמון והתמיכה במנהיגי המדינה, וגברו הקריאות להקדמת הבחירות. גברה התמיכה בקבלת התנאים להפסקת אש ולשחרור החטופים, כמו גם להקמת ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת הגורמים לטבח 7 באוקטובר. נוסף לזה, גדל משמעותית מספרם של הישראלים שהחלו לחשוד שהחלטותיו של ראש הממשלה נתניהו בעניין המלחמה - כלומר העיכוב של הפסקת אש ושל עסקה לשחרור החטופים והעמידה הנחרצת על זכותה של ישראל להמשיך להילחם עד "הניצחון המוחלט" - נגועות בשיקולים אישיים ופוליטיים: קרי הערכתו שסוף המלחמה ימנע ממנו להמשיך ולעכב הקמה של ועדת חקירה ממלכתית; שאז תגבר הדרישה להקדמת הבחירות; ולבסוף, שאז יואצו ההליכים המשפטיים שמתנהלים נגדו.³⁶

הזירה הפנים-פלסטינית

בעקבות 7 באוקטובר איבדה הרש"פ מהרלוונטיות שלה. היא הביאה על עצמה את מצבה: איש לא מנע ממנה להיות רלוונטית. למעשה היא בחרה להיות לא רלוונטית כשמנעה מליזום כל מהלך, אפילו בתחום הסיוע ההומניטרי או בניהול החלוקה של סיוע זה עם מצרים או בתיאום עם ישראל. נוסף על כך, הרש"פ לא עשתה כל מאמץ לפנות לחמאס תוך כדי המלחמה כדי לבחון הקמת ממשלת חירום; כדי לאחד בין מוסדות הרש"פ בגדה המערבית ובעזה ולהקים צוות אחד מטעם הרש"פ שיישא וייתן על סיום המלחמה; או כדי לגבש קונצנזוס פנימי על חזון ועל תוכנית עבודה ליום שאחרי המלחמה. רק בתחילת נובמבר 2024 - יותר משנה לאחר פרוץ המלחמה - נפגשו נציגי פת"ח וחמאס בקהיר כדי לדון באפשרות הקמתה של "ועדת סיוע

חברתית" שתנהל את העניינים ברצועה אחרי סיום המלחמה. אמנם נראה שהושגה התקדמות, אך עד אמצע נובמבר לא הגיעו שני הפלגים להסכמה כלשהי.³⁷

אל מול אלימות המתנחלים הגוברת, לא עשתה הרש"פ כל ניסיון להגן על הפלסטינים ביהודה ושומרון הסובלים ממנה. היעדר הביטחון יחד עם החשיפה לאלימות בעזה הובילו להתגברות התמיכה הפלסטינית במאבק מזוין, דבר המקשה על הרש"פ באכיפת חוק וסדר.

הנשיא עבאס אף לא עשה כל ניסיון לטפל בחוסר התפקוד ובשחיתות ברש"פ או להכין אותה למילוי התפקידים שהועידה לה ארצות הברית ב"יום שאחרי" במסגרת תוכנית ביידן. ב-28 במרס 2024, הקים עבאס ממשלה חדשה ברש"פ,³⁸ אך אין כל עדות לכך שהממשלה החדשה, יהא אשר יהא תאריך התפוגה שלה, תתגלה כיעילה יותר או כמושחתת פחות מקודמותיה. השלכה נוספת של חוסר התפקוד ברש"פ - מלבד השפעת הצעדים שנקטה ישראל כמתואר לעיל - היתה הידרדרות נוספת בכלכלת הגדה המערבית בתקופת המלחמה וכתוצאה מכך ירידה נוספת בתמיכה ברש"פ ובנשיא עבאס ועלייה בתמיכה בחמאס, וכן במנהיג פת"ח הכלוא, מרואן ברגותי.

פרק 3

חזון השלום

אובדן החיים הנורא במתקפת 7 באוקטובר 2023 ובמלחמה שפרצה בעקבותיה בעזה, והסכנה המרחפת שהידרדרות נוספת במעשי האלימות תוביל למלחמת דמים כלל-אזורית, מעוררים את השאלה הבאה: אם ישתכנעו הערבים והישראלים, בעקבות אירועים אלה והסכנה הגדולה יותר המרחפת באופק, להתרחק מסף התהום ולהתחייב סוף כל סוף לפתרון הסכסוך, כיצד עשוי להיראות פתרון שכזה? התשובה לשאלה זו דורשת התייחסות לשתי רמות שונות. ראשית, הרמה הביטראלית הפלסטינית-ישראלית: אילו דרישות מינימליות בכל צד צריכות להתמלא בעסקה שכזאת? ושנית, אילו דרישות מצד מדינות מרכזיות באזור צריכות להתמלא, ומה אפשר לצפות מהן לתרום כדי לסייע בפתרון הסכסוך הפלסטיני-ישראלי?

הנחת היסוד שלנו היא שבמהלך עשרות השנים של חתירה לשלום בין ערבים לישראלים, הוכיחו יוזמות השלום, מצד שותפים רשמיים ולא רשמיים, תושייה ויזירותיות במידה מעוררת השתאות. לכן, כישלון היוזמות לא נבע בראש ובראשונה מהיעדר רעיונות טובים יותר לנוכח חסרונות משמעותיים שהתגלו ברעיונות לפתרון הסכסוך. במקום זאת, הכישלונות נבעו משלוש סיבות אפשריות. ראשית, שהיוזמות היזירותיות ביותר שהועלו בכל צד לא מילאו את הדרישות המינימליות של הצד השני, ולכן אי אפשר היה להתגבר על התנגדותם של ציבורים מרכזיים להן. שנית, ביישום ההסכמים כשלו הצדדים בדיכוי פעולות הטרור וההתנחלות מצד הפלגים המתנגדים בכל צד - בעיקר חמאס והמתנחלים בימין הישראלי - ולא עצרו את האחראים למעשים. לבסוף, שחקניות מרכזיות באזור לא תמכו במידה מספקת במאמצים וברעיונות אלה.

בעמודים הבאים, נסקור את דרישות המינימום של שני הצדדים כמפתח להשגת התמיכה מבית הנחוצה להגעה לעסקה. לאחר מכן נפרט מה יכול כל צד לעשות כדי לסייע לצד השני לגייס תמיכה פנימית מספקת בעסקה. לבסוף נדון בפעולות שיכולות לעשות השחקניות המרכזיות באזור כדי לסייע במשא ומתן וביישומה של העסקה.

פתרון הסכסוך הבילטראלי

עבור הפלסטינים, הסכסוך עם ישראל לא ייפתר בלי הקמת מדינה עצמאית. נוסף על כך, הגבולות בין המדינה שתוקם לבין ישראל צריכים להתבסס על קווי 1967, עם חילופי שטחים בהסכמה הדדית כדי לאפשר רצף טריטוריאלי מקסימלי למדינה החדשה. בירת המדינה צריכה להיות בשטח מזרח ירושלים שיהיה תחת ריבונות המדינה הפלסטינית. לבסוף, ההסכם צריך לתת פתרון הוגן לבעיית הפליטים באופן שיענה על "זכות השיבה" של הפלסטינים ויאפשר את יישומו של עיקרון זה. עבור הישראלים, הסכסוך לא ייפתר בלי טיפול בשיקולי הביטחון של מדינת ישראל ובלי הבטחת שלומם וביטחונם האישי. נוסף על כך, ההסכם יצטרך להבטיח את עתידה של ישראל כ"מדינה יהודית" על ידי טיפול בבעיית הפליטים באופן שלא יסכן את הדרישות הדמוגרפיות המינימליות לפי חזון הקמתה של ישראל, כלומר שליהודים יהיה רוב ברור במדינה. בהתאם לדרישה הזאת, גושי ההתיישבות הגדולים בשטחי יהודה ושומרון ייכללו בגבולות ישראל במשא ומתן. לבסוף, ההסכם יצטרך להבטיח שירושלים תישאר מאוחדת ושתהיה גישה חופשית לשכונות ולרבעים השונים בה ולמקומות הקדושים. אמנם במונוגרפיה זו אין כוונתנו לשפוט מראש את דרך עבודתם של הנושאים ונותנים על פרטי היישום של העקרונות המתוארים לעיל, אך יש להכיר בשתי עובדות קיימות בעלות חשיבות מכרעת. הראשונה היא שהשאיפות, הדרישות והאינטרסים הבסיסיים והחיוניים ביותר של הפלסטינים והישראלים - קרי מדינה עצמאית וריבונות עבור הפלסטינים ומדינה יהודית בת-קיימא מבחינה דמוגרפית עבור הישראלים - יוכלו להתמלא רק על ידי הקמת מדינה פלסטינית לצד ישראל. פתרון מהסוג הזה אינו שולל משתי המדינות את האפשרות לקיים ביניהן יחסים בצורות שונות, כל עוד היחסים יעמדו בקנה אחד עם האינטרסים החיוניים שלהן, המוזכרים לעיל. המדינות יוכלו גם לקיים יחסים לפי בחירתן עם מדינה שלישית, כל עוד לא יפרו בכך אף אחת מהדרישות העקרוניות בעסקה שתושג. יחסים אלה יכולים לכלול למשל קונפדרציה ישראלית-פלסטינית-ירדנית בין שלוש המדינות

הריבוניות, או קונפדרציה פלסטינית-ישראלית או פלסטינית-ירדנית. העובדה הקיימת השנייה שיש להכיר בה היא שנעשתה הרבה עבודה יצירתית ועלו הרבה גישות חדשניות, בתהליכי המשא ומתן הקודמים וכן על ידי מומחים שאינם קשורים לממשלה, לאורך 30 השנים האחרונות. במסגרות הרשמיות, אלה רעיונות שעלו בשיחות בין ישראלים לפלסטינים שהתקיימו בשוודיה בתחילת שנת 2000; הצעות שהוצגו במשא ומתן ביולי 2000 בקמפ דייוויד ובמפגשי ישראלים ופלסטינים בעקבות שיחות אלה כדי לתעד את ההבנות שהושגו בשיחות; דיונים בילטרליים שהתקיימו בדצמבר 2000 בבסיס חיל האוויר בולנג, באזור וושינגטון, שלפיהם ניסח הנשיא קלינטון את מה שנקרא "מתווה קלינטון" ב-26 בדצמבר ולפיהם התקיימו שיחות בין הצדדים בטאבה בינואר 2001; ולבסוף, דיונים שהתקיימו בין ראש הממשלה אהוד אולמרט לבין הנשיא מחמוד עבאס בתהליך שהתנהל סביב ועידת אנאפוליס והצעות נוספות שהוצגו כחלק מהניסיונות בממשל אובמה בשנים 2013-2014 לפתור את הסכסוך (שזכו לכינוי "שליחות קרי"). רעיונות יצירתיים אחרים שיש לשקול נמצאים בתיעוד שיחות בלתי רשמיות (מה שנקרא "המסלול השני") שנערכו במשך השנים בין ישראלים לפלסטינים בנוגע לסוגיות שנתונות במחלוקת בין הצדדים. המפורטת מכולן היא "יוזמת ז'נבה", שהותירה מאות עמודים של הצעות שנדונו.³⁹ חשוב לא להתעלם מההצעות ומהיוזמות האלה, כי הן תוצר של כישרון רב, עבודה קשה ומחויבות עמוקה לשלום.

מערכת תמיכה אזורית

אחת מהנחות היסוד שלנו היא שגורם משמעותי באי-הצלחתם של המאמצים הרציניים שהושקעו במשך 30 שנה להביא לפתרון הסכסוך הבילטרלי הפלסטיני-ישראלי הוא שלא היה בהם התייחסות לסביבה האזורית, כלומר למערכת התמיכה שמדינות האזור יכולות לספק לשני הצדדים. תמיכה כזאת היתה יכולה לתת לישראל ולפלסטינים תמריץ לצאת מגדרם כדי לעמוד בדרישות של הצד השני. כך, השחקניות המרכזיות באזור היו יכולות להציע צעדים ותמריצים שהיו מקוויים

חלק מהסיכונים שהצדדים יצטרכו לקחת על עצמם כדי לעמוד בדרישותיו של הצד שכנגד. ברוב המקרים, תמריצים כאלה כלל לא עלו כחלק מהמשא ומתן; במקרים אחרים, הטבות כאלה הוצעו, ולפעמים אף ניתנו, בלי לקשור אותן לויתורים שהצדדים צריכים לעשות כדי לפתור את הסכסוך. הסכמי אברהם שנחתמו ב-2020 בין ישראל לבין איחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסודן הם דוגמה בולטת לנתק שכזה.

יש סיבות טובות להעריך שהמלחמה בעזה יצרה, באופן פרדוקסלי, תנאים שמגבירים את הסיכוי ליצירת מערכת תמיכה אזורית מועילה שתסייע למשא ומתן הישראלי-פלסטיני הביטראלי. ראשית, לנוכח ההתרחשויות מאז אוקטובר 2023 שצוינו לעיל, השחקניות הרלוונטיות באזור מודעות הרבה יותר לכך שהאלימות הפלסטינית-ישראלית עלולה להידרדר למלחמות כלל-אזוריות ולאיים על שלומן, על ביטחונן ועל שגשוגן. כתוצאה מכך, יש להן כעת תמריץ רב הרבה יותר לעשות את מה שצריך כדי למנוע הידרדרות כזאת.

הסיבה השנייה היא שלפחות חלק ממדינות האזור, כך נראה, מתמקדות כיום הרבה יותר בשיקולים גיאו-כלכליים (יותר שגשוג) מאשר בשיקולים גיאו-פוליטיים (יותר כוח). אפשר לראות זאת כעת בהקמת קבוצות אזוריות כמו "מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ" (GCC), שבה חברות בחריין, כוויית, עומאן, קטאר, סעודיה ואיחוד האמירויות וכן "פורום הגז של מזרח אגן הים התיכון". עוד דוגמה היא אולי "מועצת מדינות ערב ואפריקה של ים סוף ומפרץ עדן" שהוקמה בינואר 2020 וחברות בה מצרים, ירדן, סודן, אריתריאה, ג'יבוטי, סומליה, תימן וסעודיה.⁴⁰ ההסכם שנחתם בין ישראל ללבנון ב-14 באוקטובר 2020 והתווה את הגבול הימי בין שתי המדינות, משקף גם הוא את אותה דינמיקה גיאו-כלכלית. מה שהוביל להסכם היה האינטרס הכלכלי הבולט של שני הצדדים ליצור תנאים שיאפשרו להם לנצל את עתודות הגז הטבעי במזרח אגן הים התיכון בלי לפתוח במלחמה זו עם זו. ואכן, האינטרסים הכלכליים החזקים האלה הקשו על מתנגדי ההסכם הפוטנציאליים - חיזבאללה בלבנון ומפלגות הימין בישראל - למנוע את החתימה על העסקה.

לסיבה שנייה זו יש קשר הדוק להתפתחות נוספת באזור, שתגדיל אולי את הפתיחות במדינות המזרח התיכון כלפי הענקת תמיכה לתהליך שלום בין הפלסטינים לישראל: גילויים רבים יותר של סובלנות כלפי שיתוף פעולה כלכלי ותלות הדדית כלכלית. נראה שסובלנות רבה זו כעת מקובלת אפילו על אויבות לשעבר כמו מצרים וישראל, שהתלות ביניהן גברה לאחרונה כחלק מחתירתן לספק את צורכי האנרגיה האסטרטגיים שלהן, בראש ובראשונה בתחום הגז הטבעי.

מלבד מתן תמיכה הכרחית לעצם המשא ומתן ולהסכמים בין הפלסטינים לישראלים, התנאים החדשים באזור מאפשרים לראשונה לתכנן ולבנות את התהליך באופן כזה שההסכם ישלב בין הרמה הביטראלית לרמה המולטילטראלית (כלומר האזורית). הרמות השונות מאפשרות ליצור ארכיטקטורה שתהיה דומה, בהיגיון הפנימי שלה, ליוזמת השלום הערבית מ-2002, ובכך תיתן מענה למה שהיה חסר בהסכמי אברהם. נוסף להיבטים הביטראליים שהוזכרו, יהיה אפשר לשלב מרכיבים מולטילטראליים שונים, לדוגמה:

- היבטים פוליטיים (הכרה דיפלומטית והסכמי שלום).
- היבטים ביטחוניים (משטר ביטחון מולטילטראלי).
- היבטים כלכליים (פרויקטים מולטילטראליים כלכליים מרכזיים; יישוב מחדש של פליטים).
- היבטים דתיים (ניהול הגישה למקומות הקדושים).
- היבטים חוקיים (הקמת מנגנון להעלאת תביעות וליישובן; הקמת "ועדת אמת ופיוס" [בדומה למה שנעשה בדרום אפריקה אחרי האפרטהייד] כדי להתמודד עם הפער בנרטיבים בין שני הצדדים).
- היבטים תרבותיים (תמיכה בנרטיבים של פיוס).

השילוב בין הרמה הביטראלית והמולטילטראלית יכול להיעשות כמו בתהליך שהתנהל סביב ועידת מדריד בתחילת שנות ה-90 של המאה ה-20 ששילבה בין שתי הרמות. מה שהניע אז את התהליך היה ההכרה ששלום דורש יציבות, ושלא תושג

יציבות כל עוד הבעיות הפוקדות את המזרח התיכון לא יטופלו ויפתרו. הוקמו אז קבוצות עבודה שכללו את ישראל, את הפלסטינים ו-13 מדינות ערב, שטיפלו בתחומי הפיתוח הכלכלי, הפליטים, משאבי הטבע, הסביבה, וכן הביטחון האזורי ובקרת נשק. יש לקוות שהופקו הלקחים מתהליך זה, כדי שלא יחזרו על עצמן הטעויות שהובילו לקריסתו באמצע שנות ה-90.

איך מגיעים לשם? תקופת המעבר לקראת הסכם קבע

בחלקים הקודמים של הפרק, הצגנו חזון ליחסי שלום בין ישראלים לפלסטינים, יחסים שהיינו רוצים שיבואו במקום הקטל שהתרחש בין שני העמים במתקפת 7 באוקטובר 2023 ואחריה. באפריל 2024, כבר הגיע הקטל לרמות חסרות תקדים, כשישראל הגבירה את מאמצייה הצבאיים למיגור חמאס בעזה; כשחזבאללה וישראל הסלימו את חילופי האש ביניהן וגרמו ל-200,000 ישראלים ולכנונים משני צידי הגבול להיעקר מבתיהם ולעבור לאזורים בטוחים יותר במדינתם; כשהאלימות בין צה"ל והשב"כ לבין חמושים ואוכלוסייה אזרחית בגדה נעשתה לעניין יומיומי כמעט; ולבסוף, כשאיראן שיגרה שתי מתקפות ישירות לאדמת ישראל. בסביבה סוערת שכזאת, יישום החזון לשלום שהוצג כאן יהיה קשה מאוד לכל הצדדים המעורבים, וידרוש מהם לעבור תהליך תובעני, שהצלחתו כלל אינה מובטחת מראש. במהלך תקופת המעבר, אוירת היחסים בין הפלסטינים לישראלים תצטרך להשתפר במידה ניכרת, כדי לאפשר לצדדים לשקול ברצינות לבצע את הצעדים הדרושים על מנת להגיע למצב הקבע של שלום בילטרלי ואזורי, כפי שתואר כאן. העיקרון המנחה ביישום הצעדים צריך להיות השמירה על הצרכים החיוניים של הפלסטינים והישראלים, כדי ששלב המעבר יוביל לשלום המתואר. בשלב המעבר הזה, יש לצפות שהצרכים החיוניים לשני הצדדים יהיו פחות תובעניים מהגדרת מה שחיוני בעיניהם להצלחת הסכם הקבע שתואר לעיל. אווירה משופרת אמנם תועיל למשא ומתן על פרטי הסכם הקבע, אך כדי להיכנס לשלב המעבר יצטרכו הפלסטינים והישראלים להסכים על עקרונות היסוד שעליהם יושבת

ההסכם. אחרת, שני הצדדים יחששו שבשלב מסוים ישתבש התהליך ויותיר אותם בלי דרך להגיע למטרה, למרות הוויתורים המשמעותיים שעשו. עיקרון היסוד החשוב ביותר הוא, שוב, שהשלום צריך להתבסס על שתי מדינות המתקיימות זו לצד זו, בהתאם לשאיפתו של כל צד להגדרה עצמית. הסדרים נוספים, כמו כינון קונפדרציה ביניהם, או עם מדינה או מדינות נוספות, יתבססו על החלטתה העצמאית של כל מדינה. יישום הסכם הקבע המתואר לעיל יתחיל בהכרזה מצד ישראל על הסכמתה לסיים את המלחמה בעזה, להעביר את השליטה בשטח בהדרגה לרש"פ ולסגת מרצועת עזה. יחדיו, צעדים אלו יחזירו את הרצועה ל"סטטוס קוו אנטה בלום", כפי שנקבע בהסכמי אוסלו. במקביל, תפעל הרש"פ להשגת לגיטימציה מחודשת על ידי חזרה לעקרונות השלטון הדמוקרטיים וביעור כל סוגי השחיתות. החשוב מכול, הרש"פ תחזיר לעצמה את המונופול על הכוח המזוין, כפי שנקבע בהסכמי אוסלו. בתקופת המעבר יינקטו הצעדים הבאים למען הביטחון והיציבות: הפסקה מוחלטת של האלימות, נסיגה מלאה של ישראל מרצועת עזה, שחרור כל החטופים, חזרת העקורים לבתיהם ומתן מחסה זמני לגותרים ללא בית, חידוש מתן השירותים הבסיסיים ובנייה מחדש של המבנים הפרטיים והציבוריים. נוסף על כך, ישוקמו לרמה אפקטיבית יכולות השיטור ומתן השירותים, וכן מאפיינים נוספים של שלטון דמוקרטי בימי שלום, כולל קיום בחירות בכל השטחים הפלסטיניים. המאמצים לכונן ממשל תקין ולהשיג ביטחון יתבססו על העיקרון הבא: כל המפלגות הפוליטיות והפלגים בצד הפלסטיני והישראלי יוכלו להשתתף בתהליך הפוליטי על כל היבטיו, כולל בהתמודדות בבחירות, אך לא יורשו לשאת נשק. לכן, המעבר המתואר יכול פירוק של כל הפלגים החמושים מנשקם, וכך יחזרו ישראל ואף הרש"פ למצב של שחקניות אחודות, כשלכל אחת יש מונופול על הכוח המזוין בשטחה הריבוני. חשוב להבהיר: כדי להתחיל בשלב המעבר, יצטרכו הצדדים המעורבים להסכים לעקרונות ולצעדים האלה. אך יישום העקרונות והצעדים יתבצע בהדרגה לכל אורך שלב המעבר, וכך ייושמו במלואם עד סופו. במהלך התקופה תהיה ציפייה מהצדדים לבצע צעדים נוספים כדי לשפר את התנאים ליישום הסכם הקבע בין הפלסטינים

לישראלים. צעד כזה יכול להיות, לדוגמה, אישור מצד ישראל שהיא מחויבת להימנע מכל מהלך שייראה כניסיון לשנות את הסטטוס קוו באגן הקדוש (הר הבית/ אל-חרם א-שריף) בירושלים. צעד נוסף יכול להיות פעולה פלסטינית שתחזיר לרש"פ את המונופול על הכוח המזוין בגדה המערבית וברצועת עזה. ההיבטים השונים של תהליך המעבר דורשים יישום ו/או פיקוח מצד שלושה גופים, שיתאמו ביניהם את פעולותיהם בעזרת ועדת היגוי מקשרת: רשות פלסטינית לתקופת המעבר שתוקם ותפעל בכל השטחים הפלסטיניים, וימנה בה ראש ממשלה טכנוקרט חזק ועצמאי בעל סמכויות מלאות בהתאם לחוק היסוד של הרש"פ, וזאת רק לאחר שתושג הסכמתם של שני הפלגים הפלסטיניים העיקריים לפחות. ראש הממשלה ימנה את כל השרים בממשלה, שכולם יהיו אנשי מקצוע טכנוקרטים; לממשלה יהיו סמכויות לפעול בכל השטחים הפלסטיניים והיא תתנהל בהתאם לתנאים שנקבעו בהסכמי אוסלו. גוף רב-לאומי עם נציגים משבע המדינות בוועדת התורמות העיקריות, שלהן עקרונות אסטרטגיים בסיסיים משותפים (ארצות הברית, קנדה, בריטניה, גרמניה, צרפת, יפן ונורווגיה), שיוקם כדי לספק תמיכה מדינית, ביטחונית וכלכלית לכל שלב המעבר. גוף אזורי ערבי שיוקם בהשתתפותן הכולטת של חמש מדינות מרכזיות באזור - מצרים, ירדן, איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו - שיהיו מוכנות לספק תמיכה מדינית, ביטחונית, כספית וכלכלית לכל שלב המעבר. יועצים צבאיים ממדינות ערב שלהן יחסי שלום או הסכמי נורמליזציה עם ישראל - מצרים, ירדן, איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו, וכן סעודיה - יסייעו למנגנוני הביטחון של הרש"פ לשמור על השלום והביטחון ברצועת עזה. כוח מולטילטרלי זה יפקח על יישום התנאים שייקבעו בהסכם בין ישראל לרש"פ לחזרת כל הפלסטינים בעזה לבתים שמהם נעקרו לאחר 7 באוקטובר 2023. במקביל, ארצות הברית תיקח על עצמה לסייע ברפורמה ובשיקום של מנגנוני הביטחון של הרש"פ כדי שיוכלו למלא את משימתם ולספק ביטחון גם בגדה המערבית. כחלק מהתהליך, כל יתר הקבוצות הפלסטיניות החמושות הפועלות בגדה

המערבית יפורקו מנשקן, וזאת כדי שמנגנוני הביטחון של הרש"פ יוכלו להשיג מרכיב מפתח בהקמת מדינה: מונופול על הכוח המזוין. במקביל, ישראל תיקח על עצמה לפרק מנשקם את כל הגורמים הקיצוניים היהודיים בשטחי יהודה ושומרון ובכך תשים קץ לכל סוגי האלימות המופעלים על ידי גורמים מהסוג הזה ותעניק מונופול על הכוח המזוין לזרועות הביטחון שלה בכל מקום בו נמצאים ישראלים. כדי להשלים את הצעדים האלה, ישראל, הרש"פ, מצרים וירדן יקימו משטר ביטחון, שמטרתו המרכזית תהיה למנוע הברחת נשק לעזה ולגדה ממצרים ומירדן, וכן מעזה ומישראל למדינות אלה. משטר הביטחון גם יקיים משא ומתן על התנאים לכניסתם וליציאתם של הפלסטינים בעזה, אליה וממנה, דרך מצרים, ישראל, הגדה וירדן. לאחר יישומו המלא של משטר ביטחון זה, ישראל תשלים את נסיגתה מרצועת עזה. בחזית הכלכלה, סעודיה ומדינות הסכמי אברהם, יחד עם ארצות הברית והאיחוד האירופי, יתכננו ויציעו לרש"פ מעין "תוכנית מרשל" לשיקום עזה וכלכלתה ולהבראת הכלכלה בגדה המערבית. כדי לקדם זאת, ישראל ואש"ף-רש"פ יתחייבו ליישם מחדש את כל חלקיו של פרוטוקול פריז שנחתם בעקבות הסכמי אוסלו והגדיר את אופן שיתוף הפעולה הכלכלי בין ישראל לפלסטינים. כצעד ראשון בכיוון זה, ישראל תשחרר ותעביר לרש"פ את כל הכספים שגבתה בשמה - בעיקר כספי מכסים על סחורות המיובאות לרש"פ דרך נמלי ישראל - אבל הקפיאה בשנים האחרונות. המדינות החברות בגוף הרב-לאומי ובגוף האזורי הערבי שתוארו לעיל ימלאו תפקיד חשוב בסיוע למעבר מרמת האלימות הנוכחית לתנאים יציבים יותר, ובעזרתן יתאפשר לשקול ולדון בדרישות להסכם הקבע. באמצע אפריל ובתחילת אוקטובר 2024, כבר הפגינו חלק מהמדינות האלה את נכונותן לשתף פעולה כדי לסכל מתקפה איראנית של טילים ונשק אחר על ישראל, ולכן הפגינו את יכולתן לספק את הביטחון הדרוש להצלחת המעבר המתואר.

כשישראל תיסוג בהדרגה מרצועת עזה בתקופת שלב המעבר, ועדת ההיגוי תתאם בין ישראל לרש"פ את הפרטים הנוגעים ליישום הנסיגה וכן את העברת המשילות בעזה, על היבטי הניהול השונים שלה, מידי חמאס וישראל לרש"פ המחוזות.

פרק 4

מכשולים בדרך ליישום תוכנית
השלום המוצעת

כל ניסיון רציני ליישם את תוכנית השלום המתוארת בפרק הקודם, ייתקל ככל הנראה במכשולים. מכשולים מהסוג הזה, בווריאציות שונות, כבר שיבשו לאורך השנים ניסיונות קודמים לפתור את הסכסוך הערבי-ישראלי, ובמיוחד את הסכסוך הפלסטיני-ישראלי. בפרק זה נתמקד בקשיים שבוודאי יעמדו בפני התוכנית המתוארת כאן, שמטרתה להשכין שלום באותו מקום ממש שבו ניצתה האלימות במזרח התיכון ב-7 באוקטובר 2023.

הזירה הבינלאומית

כמו בעבר, כל מאמץ ליישום תוכנית שלום בין הפלסטינים לישראלים ידרוש תמיכה ועידוד באופן פעיל מהמעצמה המשמעותית ביותר: ארצות הברית. בהתחשב בנכסיה המדיניים, הדיפלומטיים, הצבאיים והכלכליים, ארצות הברית יכולה להפעיל מנופי השפעה ישירים ועקיפים על הצדדים בסכסוך, כמו גם על שחקניות אחרות באזור המסוגלות להשפיע על ההחלטות שיקבלו הצדדים. אך לאורך עשרות השנים של מאמצים להביא לפתרון הסכסוך הפלסטיני-ישראלי, ארצות הברית נרתעה מהפעלת לחץ כדי להשפיע על הדרך שבה ינהגו הצדדים: אם יחליטו לשאת ולתת ואילו עמדות ינקטו תוך כדי המשא ומתן. לרתיעה מצד ארצות הברית להפעיל לחץ, חרף יכולתה להשפיע ישירות על סדרי העדיפויות ועל המדיניות של ישראל ואף לשכנע שחקניות אזוריות באירופה ובמזרח התיכון שמסוגלות להשפיע על ההחלטות בצד הפלסטיני, היו השלכות שליליות ביותר על הסיכוי להגיע לשלום. כחלק מהרתיעה הכללית הזאת, חשוב לציין שארצות הברית סירבה במיוחד להפעיל את השפעתה כשהדבר היה יכול להיחשב להתערבות בעניינים הפנימיים של הצדדים. הנזק בגישה הזאת היה גדול במיוחד במקרה של ישראל, כשארצות הברית נזהרה מכל מהלך שעלול להתפרש כהתערבות בפוליטיקה ובהחלטות של ממשלה דמוקרטית נבחרת. למרבה העצב, כך נעשה גם כשגורמים באותה ממשלה נקטו מדיניות שפגעה בסיכויים לשלום.

גם בצד הפלסטיני, היה נראה שארצות הברית נרתעת מלהתערב כשהרש"פ אימצה מדיניות ונקטה בצעדים שגרמו לפגיעה בכינון מדינה, במחויבות לדמוקרטיה ובקידום אג'נדה של רפורמה. אם ארצות הברית תמשיך לדבוק בהימנעותה, צפויה להיות לכך השפעה שלילית בולטת על הסיכויים להצליח ביישום הרעיונות שהוצעו כאן.

בעניין זה, חשוב מאוד לציין שבעבר, במקרים הנדירים שבהם ארצות הברית כן הפעילה את השפעתה - בעניין השלום או בכל עניין אחר - היה להתערבות מהסוג הזה אפקט משמעותי. ב-2020 למשל, כשארצות הברית נרתעה פחות משימוש בהשפעתה על איחוד האמירויות, על בחריין, על מרוקו ועל סודן, הצטרפו כל ארבע המדינות להסכמי אברהם. וכשאייראן איימה לתקוף את ישראל באפריל 2024, הצליחה ארצות הברית לגייס מדינות ערביות כדי להשתתף בהגנה על ישראל. בהקשר הזה, יש לציין במיוחד את השתתפותה של ירדן, משום שהממלכה ההאשמית היתה די ביקורתית כלפי התנהלותה של ישראל בעזה. במהלך אוגוסט 2024, הצליחה ארצות הברית באותה דרך להניא את ישראל מלהגיב למתקפות חיזבאללה באופן שיגרורם ללבנון כולה נזק רחב היקף.

אבל בכל הנוגע ללחץ האמריקאי על ישראל, מגבלה חשובה שיש להכיר בה היא הנטייה הקיימת בממשלים רבים לעשות הפרדה ברורה בין חוסר שביעות הרצון - ולעיתים אפילו הכעס - בשל מהלכים מדיניים מסוימים של ממשלת ישראל, לבין המחויבות הכללית של ארצות הברית לשלומה ולביטחונה של ישראל, כולל לזכותה להגן על עצמה. כך התנהלו הדברים אפילו כשהנשיא אובמה השתכנע שממשלת ישראל פוגעת בסיכויים לשלום. לא זו בלבד שארצות הברית נמנעה מלהשתמש בסיוע הביטחוני כאמצעי לחץ, אלא ששיתוף הפעולה הביטחוני בין שתי המדינות הגיע לרמות חסרות תקדים, גם כשגבר התסכול של ממשל אובמה ממדיניות ישראל. הנטייה הזאת חזקה גם בגלל התמיכה הגורפת כלפי ישראל בקונגרס האמריקאי, מצד שתי המפלגות. במקרה הזה, הלחץ האמריקאי עובד בכיוון ההפוך: כשהממשל פועל למען אינטרסים אמריקאיים אחרים, הוא משתמש לעתים קרובות בתמיכת

הקונגרס בישראל כדי לקדם אותם. כך קרה ב-2024 כשהיו רפובליקנים בקונגרס שנרתעו מהמשך התמיכה במשלוחי נשק רחבי היקף לאוקראינה. כדי להתגבר על הבעיה הזאת, קשר ממשל ביידן בין התמיכה באוקראינה לאישור חבילת סיוע צבאי גדולה נוספת לישראל. יותר מפעם אחת, ממשלים שבהם היה תסכול ממה שנראה כתמיכה גדולה במיוחד כלפי ישראל, גייסו את התומכים כדי לשכנע את הקונגרס לתמוך באינטרסים אמריקאיים אחרים, כמו סיוע למצרים ולירדן.

מגבלה נוספת שמשפיעה על יכולתה של ארצות הברית להשתמש בנכסים שברשותה, בניסיון ללחוץ על בנות בריתה, נוגעת לחשיבותו של המזרח התיכון עבור ארצות הברית, כמקום שבו אינטרסים גלובליים ואזוריים נפגשים, ולעתים קרובות אף מתנגשים זה בזה. בשנים האחרונות, אולי יותר מתמיד, המזרח התיכון נעשה לזירה חשובה של "המשחק הגדול" בין שני מחנות גלובליים/אזוריים. המחנה בהובלת ארצות הברית כולל כעת את ישראל, מצרים, ירדן, ואת רוב החברות במועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ (ובראשן סעודיה), אם לא את כולן. המחנה הנגדי, בהובלת איראן, נתמך במידות שונות על ידי שתי מעצמות עולמיות: רוסיה וסין. מטרתן היא לזהות בקיעים פוטנציאליים במעמדה של ארצות הברית בעולם ולהמשיך ולפגוע בו על ידי הרחבת הבקיעים שזוהו.

לבסוף, יצוין שהרתיעה של ארצות הברית מהפעלת לחץ על ידידותיה במזרח התיכון השפיעה גם על בנות בריתה באירופה. מנהיגים בצרפת, בבריטניה ובגרמניה מתלוננים על הדומיננטיות האמריקאית אך לעתים קרובות נושאים עיניים לארצות הברית להנהגה ולהכוונה, ונמנעים בדרך כלל מלהפעיל את ההשפעה הפוטנציאלית שלהם עצמם במזרח התיכון כשארצות הברית נמנעת מכך בעצמה.

הזירה האזורית

בזירה האזורית, המכשול הגדול ביותר למימוש כל הסכם שלום בין הישראלים לפלסטינים הוא איראן. ברפובליקה האסלאמית בוודאי יראו בהסכם כזה דבר המבטיח את חוסנה, את יציבותה ואת שגשוגה של ישראל - תועבה מבחינת המחויבות האידיאולוגית שלהם להשמדתה. נוסף על כך, לאיראן יש מגוון של סיבות

לחשוב שמעמדה במזרח התיכון חזק מתמיד, ולכן נותן לה יכולת משופרת לשבש כל התקדמות בתהליך השלום בין ישראל לפלסטינים. בזירה הגלובלית, המלחמה באוקראינה הגבירה באופן חסר תקדים את תלותה של רוסיה באיראן כמפתחת וכיצרנית של כטב"מים ושל אמצעי לחימה אחרים. וסין, בתחרות הגלובלית שלה עם ארצות הברית, מסתמכת על הידוק הקשרים עם איראן בחתירתה לחיזוק נוכחותה הכלכלית ברחבי העולם.

כמו כן, התחזקותה של איראן במזרח התיכון התחילה עם פלישת ארצות הברית לעיראק ב-2003. הסרתה של עיראק ממעמדה כמעצמה האזורית שמסוגלת לאזן את כוחה של איראן הותירה את הרפובליקה האסלאמית כמעצמה הדומיננטית במפרץ. היעד שאליו כיוונה דוקטרינת קרטור אחרי נפילת השאה - מאזן כוחות אזורי שיאפשר לשמור על היציבות - קרס.

זאת ועוד, כפי שצוין לעיל, ועקב רצף טעויות של ארצות הברית, הרפובליקה האסלאמית הגיעה לסטטוס של מדינת סף גרעינית. אחת מהטעויות שנעשו הוא הסכם הגרעין, שחולשתו העיקרית היא בסעיפים שהגדירו כיצד יסתיים: תוקפן של המגבלות על תוכנית הגרעין תוכנן מראש לפקוע תוך מספר שנים. נראה כי הצלחת ממשל אובמה לגבש קואליציה שהסכימה על שורת סנקציות אפקטיביות ביותר בתחומים כלכליים, פיננסיים ואחרים, ואכפה אותן, היתה אמורה לאפשר לארצות הברית להגיע להסכם טוב יותר - אולי טוב בהרבה - עם איראן.

למרות כל פגמיו של ההסכם, טעות גדולה אף יותר מצד ארצות הברית היתה החלטתו של הנשיא טראמפ ב-18 במאי 2018 לפרוש ממנו. מכיוון שרוב היתרונות שציפתה איראן להשיג בעסקה - בעיקר הסרת הסנקציות - נגעו ליחסיה עם ארצות הברית, הפרישה הביאה תוך זמן קצר לקריסתו של ההסכם. ואמנם, מאחר שהפרישה לא לוותה באסטרטגיה חלופית משמעותית להגבלת חתירתה של איראן לגרעין, האיראנים היו משוחררים כעת אפילו מתנאי הפגומים של ההסכם ודבר כבר לא עמד בדרכם לחדש את מאמציהם לייצר ולעבד פלוטוניום ולהגדיל את העשרת האורניום. לבסוף, עם ציר ההתנגדות שהקים מפקד כוח קודס דאו, קאסם סולימאני, יש

ביכולתה של איראן ליזום מאמץ מתואם כדי לשבש כל הסכם שלום בין הפלסטינים לישראלים ולהתגונן מבעוד מועד מפני כל מתקפה מערבית. נוסף על כך, השפעתה של הרפובליקה האסלאמית על הפלסטינים גוברת בהתמדה, תוך ניצול הפיצול בקרבם והיחלשות הכוחות הלאומיים החילוניים, ותוך שימוש בשטחי ירדן כדי להבריח נשק וכך לסייע בהתבססות המאבק המזוין בגדה המערבית. בניסיונותיהן הצפויים לשבש כל הסכם שלום בין ישראל לפלסטינים, שבו תמלא ארצות הברית תפקיד מרכזי, השחקניות הפועלות כחלק מציר ההתנגדות עשויות לזכות בתמיכה אזורית, שתתבסס על החלטות העבר של ארצות הברית במזרח התיכון. התמיכה תשקף עמדות שליליות כלפי ההטיה של ארצות הברית, שעליה העידו ההכרה בירושלים כבירת ישראל ובריבונות ישראל על רמת הגולן, וכן הסובלנות שהפגינה כלפי בניית התנחלויות לאורך עשרות שנים באזור C, שנועד להיות חלק ממדינה פלסטינית עתידית.

עמדות שליליות אלה מתחדדות בשל האופן שבו נתפסו באזור כישלונותיה וחולשותיה של ארצות הברית בעבר, למשל הימנעותה מהתמודדות עם אתגרים ביטחוניים במזרח התיכון. אחד האירועים המרכזיים בהקשר הזה היה חוסר יכולתה להרתיע, ובהמשך אף להגיב, לתקיפת מתקני הנפט בסעודיה ב-2019, באמצעות כטב"מים שפגעו בשדה אבקיך ובשדה ח'ורייס של חברת עראמקו ותקפו את מזרח המדינה.⁴¹ היעדר תגובה אמריקאית מספקת למתקפות החות"ם והאיראנים על נמל פוג'יירה, ב-12 במאי 2019, ועל נמל התעופה באבו דאבי, ב-17 בינואר 2022, הותיר רושם דומה בתפיסות האזוריות.⁴²

באופן דומה, לאחר שממשל טראמפ סייע להגיע לפשרה בין אתיופיה למצרים על מימי הנילוס, שעליה יפקח הבנק העולמי, הוא נמנע מלהגיב כשבסופו של דבר לא חתמו באדיס אבבה על העסקה. האופן שבו נראתה נסיגת ארצות הברית מאפגניסטן באוגוסט 2022 - במיוחד מראות הכאוס בנמל התעופה קאבול - או חוסר יכולתה להרתיע את החות"ם מתקיפת תעבורת השיט במצר באב אל-מנדב, שפוגעת קשות בתל"ג המצרי, לא שיפרו את תדמיתה במזרח התיכון. הכישלונות החוזרים של

ממשל ביידן ללחוץ על ישראל ועל חמאס (דרך מצרים וקטאר) להסכים להפסקת אש בעזה, הם דוגמה נוספת ברשימה הזאת.

מאחר שבכל ניסיון לפתור את הסכסוך עם ישראל, הפרטנר הפלסטיני יהיה אש"ף-רש"פ, מכשול נוסף במשא ומתן על עסקה וביישומה יהיה הדעה השלילית ביותר הקיימת כלפי הרש"פ במדינות האזור. דעה זו נובעת מעייפות החומר לנוכח היריבות בין הפלגים הפלסטיניים, ומכישלון כל המאמצים האזוריים לסייע בפיוס ביניהם. ברוב המקרים הצליחו להגיע לנוסחת פיוס, אך לא היתה כל כוונה מצד הניצים ליישם את ההסכמים שנחתמו. הרש"פ אמנם פנתה לעתים קרובות למדינות האזור - במיוחד למדינות המפרץ - בבקשות לסיוע פיננסי במאבק להקמת מדינה, אך במדינות אלה התלוננו פעמים רבות שהסכסוך בין פת"ח, חמאס והג'יהאד האסלאמי נראה חשוב יותר לפלסטינים מאשר הסכסוך המשותף עם ישראל. מכיוון שרבות ממדינות האזור הן סמכותניות, מצבן לא אפשר להן ללחוץ על הפלסטינים לאמץ וליישם רפורמות דמוקרטיות. אך משום שרבות מהן התבקשו לתרום לקופת האוצר הפלסטינית, מעמדן בהחלט אפשר להן לדרוש מהרש"פ לעבור רפורמה כדי לשפר את התנהלותה. לדאבונן, מדינות אלה התאכזבו שוב ושוב מחוסר יכולתה של הרש"פ לקיים את הבטחותיה. אין זה מפתיע שלפחות באיחוד האמירויות, ובאופן חלקי במצרים, תולים כנראה תקוות במנהיג פת"ח לשעבר, מוחמד דחלאן, כמי שלפחות יוכל להביא לתוצאות בשטח.

ניסיון של מדינות האזור חמאס אינו שונה מהותית. מדינות אלה, שנקראו לעזור בשיקומה של עזה אחרי כל סבב לחימה בין חמאס לישראל (2008-2009, 2012, 2014 ו-2021), ראו בהמשך את כל מה שהשקיעו יורד לטמיון בכל פעם שפרץ סבב חדש של אלימות. מהניסיון הזה נובע אולי המכשול הגדול ביותר לתמיכה אזורית בשלום בין ישראל לפלסטינים: הפסימיות. הפסימיות נובעת מכישלון כל הניסיונות להביא לפיוס פנים-פלסטיני ומאובדן כל מה שהושקע קודם בשיקום הפלסטינים, וכן מכישלון כל מאמצי השלום הקודמים.

הזירה הפנים-ישראלית

בזירה הפנים-ישראלית, שני סוגי מכשולים צפויים להקשות מאוד על עשיית שלום בין הישראלים לפלסטינים. המכשול הראשון הוא הנטייה ימנה של הפוליטיקה הישראלית, שהלכה והתחזקה בשלושת העשורים האחרונים, אך שברה שיאים כאמור בסוף דצמבר 2022, עם השבעתה של הממשלה הימנית ביותר בתולדות המדינה. ממשלה זו תתנגד כפי הנראה לכל ויתור משמעותי שישאל תצטרך לעשות כדי לעמוד בדרישות המינימליות של הפלסטינים בכל הסכם שלום.

טיבו של הסוג השני של מכשולים פנים-ישראליים הוא שונה: הקיטוב הפוליטי והשסעים החברתיים, שהגיעו לרמות חסרות תקדים במדינה, עלולים להרתיע את הפלסטינים מכל ניסיון רציני לפתור את הסכסוך עם ישראל. ייתכן שהפלסטינים יסיקו שאין להם צורך לוותר על שום דבר ממה שהם מחשיבים כזכויותיהם ההיסטוריות, כי סביר שישאל תקרוס מעצמה, כפי שקרה בסוריה בעקבות האביב הערבי. מנהיג אחד שהביע את הציפייה הזאת ומשך את תשומת לב הישראלים הוא מנהיג חיזבאללה חסן נסראללה, שטען שישאל חלשה יותר מ"רשת קורי עכביש".⁴³

חשוב לציין שהשמאל והשמאל-מרכז בישראל מצביעים על דינמיקה אחרת שמובילה אותם למסקנה דומה: כלומר, שהמגמות הדמוגרפיות הנוכחיות עשויות לגרום לפלסטינים לאבד עניין בהסדר עם הישראלים, מתוך ציפייה שהם ייהפכו לרוב בין הים לירדן וימנפו את הסטטוס החדש הזה בדרישה לשוויון זכויות אישיות וקולקטיביות במדינה דו-לאומית ערבית-יהודית.

אבן הנגף הראשונה קשורה לאבחנה של הנשיא ביידן שהממשלה הנוכחית היא הקיצונית ביותר בתולדות ישראל. היא כוללת שתי מפלגות קטנות של דתיים לאומיים שמנהיגיהן תומכים בסיפוח שטחים מיהודה ושומרון, ובעקבות מתקפת חמאס ב-7 באוקטובר הם תומכים כעת בגירוש פלסטינים ובחזרת מתנחלים לרצועת עזה.

כמו מפלגת הליכוד הימנית, שנעה ימנה אף יותר בשנים האחרונות, ממשלת ישראל הנוכחית תתנגד לכל פתרון לסכסוך שיכלול הקמת מדינה פלסטינית לצד ישראל. היא מעדיפה לקדם הרחבה משמעותית של ההתנחלויות ושליטה של

קיצוניים במדיניות ההתנחלויות וביישומה, ובכך היא לוקחת מהצבא, ממתפ"ש (מתאם פעולות הממשלה בשטחים) ומהמנהל האזרחי את תפקידם ומובילה במשתמע, אם לא במפורש, לסיפוח של ההתנחלויות ושל כל אזור C לישראל, ולפיכך מאיצה את הגלישה למציאות של מדינה דו-לאומית.

את האווירה ביחסי ישראלים ופלסטינים מעכירה גם העלייה החדה באלימות מתנחלים נגד פלסטינים, עלייה שזוכה לעידודם של ימנים קיצוניים בממשלה ובכנסת. צה"ל ומשטרת ישראל לעתים קרובות משתפים פעולה איתם, ומביאים בכך לעלייה בדרישה בקרב הפלסטינים להקמת קבוצות חמושות ובכך מחלישים עוד יותר את מעמד הרש"פ.

המסוכן מכול, שרי הממשלה הקיצוניים מעלים דרישות, ואף פועלים, לשנות את הסטטוס קוו באזור הר הבית/אל-חרם א-שריף. אמנם ראש הממשלה נתניהו טוען נחרצות שהסטטוס קוו באגן הקדוש לא השתנה ולא ישתנה, אך הוא מגלה סובלנות כלפי ההתנהגות הפרובוקטיבית של חלק מהשרים.⁴⁴ משטרת ישראל מצידה נמנעת מלאכוף את הסטטוס קוו ולא מונעת את ההפרות התכופות שלו על ידי קנאים דתיים לאומיים. על רקע הרגישות העצומה הסובבת את האזור, המתרחות עלולה להידרדר בכל רגע לאלימות בקנה מידה המוני שתהרוס כל סיכוי לשלום.

את ההתפתחויות השליליות המתוארות מחזקת ההשפעה של מתקפת 7 באוקטובר על הציבור הישראלי. סקרים מעידים על הקשחה משמעותית של עמדות בקרב ישראלים יהודים, על תמיכה ניכרת במלחמה בעזה ועל תחושה גוברת של סכנה מאיימת, יחד עם אמונה שהסכסוך הערבי-ישראלי חוזר למאפייניו המקוריים כסכסוך קיומי, שמחייב צורת חשיבה של "הקם להורגך, השכם להורגו". בעקבות זאת, עלתה שכיחות הביטויים המביעים דה-הומניזציה של פלסטינים ועלתה גם חומרתם.

הזירה הפנים-פלסטינית

בצד הפלסטיני, נראה כי המכשול העיקרי לקבלה וליישום של כל יוזמת שלום הוא הפיצול הפוליטי, החברתי והטריטוריאלי. הפילוג הפוליטי והחברתי, בין החילונים

הלאומיים בהובלת פת"ח לבין האסלאמיסטים בהובלת חמאס, הוכיח עמידות יוצאת דופן מול שלל מאמצים אזוריים לגשר על הפער בין שני המחנות. מה שמסבך עוד יותר את המצב הוא הפילוג בקרב החילונים הלאומיים: בין המחנה שממשיך לדבוק בנשיא מחמוד עבאס לבין מי שמערערים על סמכותו ועל הלגיטימיות שלו, שרבים מהם תומכים במוחמד דחלאן, לשעבר מראשי הביטחון המסכל ברש"פ, המגובה על ידי איחוד האמירויות. גילו של עבאס, הנושק לתשעים, תורם ליצירת אוירה פוליטית תחרותית ועכורה סביב השאלה מי יירש אותו.

וכאילו הפילוג המתואר אינו מספיק, למורכבות הזאת יש להוסיף את חוסר הרציפות הגיאוגרפית וההפרדה בין הגדה, שבה הפת"ח ממשיך לשלוט למרות שנים של ירידה איטית בכוחו, לבין עזה, שבה ממשיך לשלוט חמאס למרות סימנים לאי-שביעות רצון משמעותית בקרב הציבור. גם זה יקשה מאוד לגייס את תמיכת הפלסטינים לכל פרויקט לאומי חדש שישפר את הסיכויים לשלום.

במצב הנוכחי, קשה ביותר לאליטת הרש"פ גם לפתוח בתהליך לחיזוק פנימי דרך רפורמות פוליטיות, כולל קיום בחירות חופשיות והוגנות ומאבק בשחיתות. בעקבות זאת, הולכת ונשחקת הלגיטימציה והתמיכה הציבורית ברש"פ, והיא נתפסת כנטל בעיני יותר ויותר פלסטינים שתומכים בפירוקה. התוצאה היא פגיעה נוספת בכוחו של פת"ח - ארגון שהיה התשתית לקיומו של תהליך השלום בתחילת שנות ה-90 של המאה ה-20 ולכן עולה התמיכה היחסית בחמאס בגדה וההערכה כלפי יכולותיו הארגוניות והצבאיות.

את הקשיים האלה מחריפה התנהלותה של ישראל, שעקב שיקולים פוליטיים פועלת להחלשת הרש"פ על ידי פגיעה בסמכותה ועל ידי שימוש באמצעים פיננסיים ובסנקציות אחרות, שכמעט ולא מאפשרים לה לשלם משכורות לעובדים במגזר הציבורי והביטחוני. אלה האחרונים, שמקבלים שכר רק באופן חלקי ולעתים קרובות כלל לא, רואים את עצמם כנתונים במעגל קסמים אכזרי, כשהפגיעה ביכולותיהם מחלישה אותם כך שהם לא מסוגלים להגן על התושבים הפלסטינים מפני אלימות המתנחלים הגוברת - ולהגן על עצמם מפני קבוצות חמושות חדשות שלטענתן

מחליפות את שירותי הביטחון של הרש"פ, ושמאבדים עוד יותר את הלגיטימציה עקב כך. דינמיקות אלה החמירו עקב הידרדרות המצב הכלכלי הכללי והירידה המתמשכת בהכנסה לנפש בגדה המערבית.

המנהיגים: נתניהו

ראש הממשלה נתניהו הוא המכשול העיקרי לשלום בצד הישראלי. מבחינה אידיאולוגית ואסטרטגית הוא צפוי להתנגד לכל הסדר עם הפלסטינים, על בסיס פתרון שתי המדינות, שעומד בדרישות המינימליות של שני הצדדים כפי שתוארו לעיל. הוא עשוי להשלים בחוסר רצון עם מיני-מדינה פלסטינית מהסוג שהציע הנשיא דונלד טראמפ ב-2020 ביוזמה שכונתה "עסקת המאה". אך המאפיינים של אותה מיני-מדינה לא יוכלו להיות מקובלים ולא יהיו מקובלים על הפלסטינים. ההתנגדות של נתניהו להקמת מדינה פלסטינית לצד ישראל היא עמוקה ורצינית, כפי שמעידים מאמציו הרבים למנוע מצב שפתרון כזה ייחשב אי פעם לאפשרי ולבר-קיימא. לפיכך, הוא פועל כמיטב יכולתו לנתק את עזה מכל מדינה פלסטינית עתידית אפשרית כשהוא מבטיח את שלטון חמאס בעזה ובמקביל מחליש את שלטון הרש"פ בגדה. בולט במיוחד הוא האופן שבו נתניהו חיזק את מעמד חמאס בדעת הקהל הפלסטינית כשהעניק לו את עסקת החילופים הנדיבה ביותר לשחרור אסירים (ביחס של 1:1,027), ובמקביל נמנע מלשחרר אסירים לטובת פת"ח, אש"ף או הרש"פ מאז שנת 2000.

גישה חד-צדדית לא פחות עומדת מאחורי הלחצים הפיננסיים כמתואר, שהפעילו הממשלות בראשות נתניהו על הרש"פ, כאשר במקביל הן חיזרו אחרי קטאר כדי שזו תעביר מאות מיליוני דולרים לחמאס ואף אפשרו את העברת הכספים. החלטות הממשלות בראשות נתניהו לספק לעזה תחת שלטון חמאס חשמל, דלק ומים ולהרחיב את גבולות שטחי הדיג שבהם מותר לדייגים מעזה לדוג בים התיכון היו בעלות השפעה דומה. ואכן, התנגדותו של נתניהו לכל צעד שיחזיר את הרש"פ לעזה (או אפילו למעבר רפיח) שיקפה באופן בוטה את נחישותו למנוע מצב שאי פעם

תקום מדינה פלסטינית בת-קיימא.

אמנם ברור כי נתניהו רחוק מלהיות סוכן כאוס, מה שאי אפשר לומר על חלק מהשרים בממשלתו, בעיקר על השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר ועל שר האוצר בצלאל סמוטריץ'. אבל הוא מגלה סובלנות כלפי המחויבות של שרים אלה להתרחבות טריטוריאלית; לאליםות שתפרוץ קרוב לוודאי בירושלים בשל התגובה האלימה הצפויה, ואולי אף הרצויה להם, לשינוי הסטטוס קוו באגן הקדוש; ולכאוס שיגיע בעקבות זאת ויאפשר אולי נכבה שנייה - גירוש המוני של פלסטינים. זוהי סובלנות אפורטוניסטית, שבבסיסה עומד רצונו לשמור על הקואליציה, שמתבססת על רוב קטן בכנסת. עבור נתניהו, הישרדות הממשלה היא גם, אם לא בעיקר, עניין אישי ביותר, כי נפילת ממשלתו תביא לתגובת שרשרת שבוודאי תסיים את הקריירה הפוליטית שלו, ואולי אף תשלח אותו לכלא. כל ממשלה ישראלית חדשה תסכים ככל הנראה להפסקת אש בדרום, ובוודאי תמנה ועדת חקירה ממלכתית כדי לבחון, בין היתר, את תרומתו של נתניהו לדינמיקות שהובילו לזוועות של מתקפת 7 באוקטובר, ולחוסר היכולת להבטיח את שחרור רוב החטופים הישראלים אחריה. ברגע שתסתיים הלחימה ונתניהו כבר לא יהיה ראש ממשלה, הוא ופרקליטיו כבר לא יוכלו להמשיך ולדחות את ההליכים המשפטיים שנפתחו נגדו במאי 2020 אחרי שהואשם בשחיתות.⁴⁵

המנהיגים: עבאס

מחמוד עבאס (אבו מאזן) בן 89 כעת, שנבחר בינואר 2005 לכהונה של חמש שנים כנשיא הרש"פ ומעולם לא עמד לבחירה מחודשת, לא צפוי להיות האיש שיחולל שינוי חובי כלשהו. כדי לשמור על שלטונו, שנים לאחר תום הקדנציה שלו, הוא התנגד למינוי ראש ממשלה חזק ועצמאי וליישום רפורמות רציניות ברש"פ, כולל לעריכת בחירות (מתוך ידיעה שיפסיד בהן). במקום זאת, הוא שינה את המערכת הפוליטית ברש"פ לצורת משטר סמכותנית יותר ויותר באמצעות החלשת מוסדות הציבור וריכוז הכוח והסמכויות בידי. בלי מתן דין וחשבון ובלי פיקוח, פשטו

במוסדות השלטון של הרש"פ שחיתות וחוסר תפקוד.

מאז 7 באוקטובר 2023, לאורך אחת התקופות הגורליות ביותר בהיסטוריה הפלסטינית, עבאס כאמור נשאר פסיבי לחלוטין: הוא הסיר מעצמו כל אחריות בעניין המשבר ונמנע מכל יוזמה. אין זה מפתיע שאיבד כמעט את כל הלגיטימציה והאמון הציבורי, כאשר 90% מהמגיבים בעזה ובגדה מביעים רצון לראותו עוזב את התפקיד.⁴⁶ כתוצאה מכך, הוא איבד את התמיכה והכבוד שרחשו לו מנהיגים בולטים במדינות ערב.

הירידה במעמדו של עבאס אינה דבר חדש, אבל היא החריפה בשנים האחרונות. בכל אותן שנים הוא לא פעל כדי להגן על התושבים הפלסטינים בגדה המערבית מפני אלימות המתנחלים הגוברת. הוא לא הצליח לאכוף חוק וסדר בחברה הפלסטינית, וכך יצר את התנאים לעלייתן של קבוצות חמושות כתחליף, והביא למצב שהרש"פ איבדה את המונופול על הכוח המזוין. תוך כדי כך, הוא תרם את חלקו לכישלון כל המאמצים לפיוס פנים-פלסטיני, ובכך ליבה לעתים את פרצי האלימות בין הפלסטינים לישראלים, כמו ב-2021 כשחזר בו מהבטחתו לחמאס לקיים בחירות.⁴⁷

פרק 5

התמודדות עם המכשולים לשלום

במצב הנוכחי של מלחמה מתמשכת, רק טבעי להרגיש פסימיות עמוקה כלפי סיכויי ההצלחה של ההצעה המתוארת בפרק 3 במונוגרפיה זו. הפסימיות אף מתחזקת לנוכח הניתוח בפרק 4, המציג את המכשולים הניצבים בדרך ליישום תוכנית השלום. אמנם הפרקים הקודמים מספקים גם הסבר משכנע למה יש הפעם סיכוי להצלחת מאמצי השלום בין ישראל למדינות ערב, ואולי אף בין ישראל לפלסטינים, אך הפרק הנוכחי מציע דרכים ספציפיות להתמודד עם המכשולים המתוארים בפרק 4. צעדים אלה נחלקים לשלושה סוגים. ראשית, אמצעים שהצדדים המעורבים יכולים לנקוט כדי להשפיע על מבנה התמריצים שעל פיו יקבלו הצדדים בסכסוך החלטות לגבי מלחמה ושלום. שנית, העברת מסרים הדדיים בין מדינות ערב לישראל כדי לשפר את האווירה ביחסים ביניהן, וליצור תנאים שיקדמו שלום באזור. ולבסוף, צעדים מסוימים שישראל והפלסטינים יכולים לנקוט כדי לשפר את האווירה הפנימית בכל צד, שתקרין על מאמצי המנהיגים לשכנע את בני עמם לתמוך בתוכנית השלום. סוג הצעדים השלישי - שאותו שוכחים בדרך כלל מי שלומדים על תהליך השלום במזרח התיכון, או מי שפועלים למענו בעשורים האחרונים - הוא בעל חשיבות מכרעת. הסיבה היא שהכישלון עד כה מצד הפלסטינים והישראלים להגיע להסכם קבע לא נבע בעיקר מהיעדר יצירתיות בגיבוש פשרות הגיוניות לכל סוגיה בהסכם הקבע. הוא נבע בעיקר מחוסר היכולת של מנהיגים בצד הישראלי ובצד הפלסטיני לראות כיצד יוכלו לגייס מספיק תמיכה ציבורית פנימית לטובת השלום ולהתגבר על ההתנגדות לפשרות הנחוצות להשגת הסכם ראוי.

צעדים לשיפור האווירה בשלב קבלת ההחלטות

על ארצות הברית ועל חברות מרכזיות בקהילה הבינלאומית לנקוט צעדים ממוקדים להחלשת הקיצוניים בצד הפלסטיני ובצד הישראלי. יותר מכול, יחד עם שחקניות מפתח אזוריות, עליהן ללחוץ על ישראל ועל הרש"פ לכוון מחדש מונופול על הכוח המזוין, על ידי פירוק ממשק של כל היחידים והקבוצות שאינם חלק מכוחות הביטחון בשתי הישויות. במסגרת הזאת, על מדינות אלה להתנות מגעים עם חמאס בהסכמתו

לאיחוד מחדש של מוסדות הרש"פ בגדה המערבית וברצועת עזה, ובהסכמתו לקיום מנגנון ביטחון אחד ברש"פ. כמו כן, על השחקניות המרכזיות בעולם ללחוץ על רשויות הביטחון והאכיפה בישראל וברש"פ להעניש בחומרה כל מי שיפעל באלימות, או יחתור בדרך אחרת נגד הביטחון והיציבות בגדה המערבית.

על ארצות הברית לשתף פעולה עם חברות קבועות נוספות במועצת הביטחון של האו"ם כדי להעביר בה החלטה שתכלול את תוכנית השלום ותיתן לה תוקף. עליה לפעול גם לגיוס עזרה באיחוד האירופי לחיזוק כלכלת הרש"פ ולשיקום עזה ולצמצום האבטלה, במיוחד ברצועת עזה. על האיחוד האירופי, בשילוב ארגונים של החברה האזרחית הפלסטינית, לגבש גם אג'נדה ברורה עם צעדים ומדידים ברורים לרפורמה מוסדית שתכלול הפרדת רשויות, רשות שופטת עצמאית, ומרחב פעולה גדול יותר לחברה האזרחית. ומדינות ערב המציעות סיוע כלכלי לרש"פ צריכות לתמוך במאמצים אלה ולעקוב אחרי יישום אג'נדה הרפורמה.

הסיוע המשמעותי ביותר שיכולות לתת מדינות מפתח ערביות באזור, כדי להתגבר על המכשולים הצפויים בדרך לשלום, הוא בהיבטי הביטחון, הכלכלה והעברת המסרים. בהיבט הגיאוגרפי-פוליטי, מדינות אלה צריכות לחשוב לא רק כיצד ירתיעו את הגורמים שמערערים את האזור, אלא כיצד יגייסו אותם לצידן, בעיקר את איראן ואת כוחות הפרוקסי שלה. בהיבט הגיאוגרפי-כלכלי, על מדינות אלה לגבש תוכניות קונקרטיות לשילוב כלכלי של ישראל ולמדינה פלסטינית באזור. ומבחינת מסרים, מדינות אלה חייבות להבהיר, לישראלים ולפלסטינים כאחד, שהנורמליזציה עם מדינות ערב אינה תחליף לשלום בין הפלסטינים לישראל, אלא נועדה להגביר את הסיכויים לחתימת הסכם שלום כזה.

מדינות מפתח ערביות מסוימות יכולות להוציא לפועל צעדים שישפרו את סיכויי ההצלחה של תוכנית השלום. כך, על ירדן ומצרים להדק את שיתוף הפעולה הביטחוני עם הרש"פ ולהקים משטר ביטחון משותף שיכלול את ישראל. המדינות החברות במערך יצייתו לאותו משטר ביטחון, ישתפו פעולה באימונים, בשליטה ובבקרה, באספקת נשק ובגיבוי ביטחוני כשיתעורר הצורך או כשיתבקשו לכך. נוסף

על כך, על ירדן לשקול להציע למדינה הפלסטינית תוכנית להקמת קונפדרציה שתאפשר שיתוף פעולה פוליטי, ביטחוני וכלכלי ביניהן.

הצעד החשוב ביותר שהנהגת הרש"פ חייבת לעשות כדי לשפר את יכולתה לצלוח את ההתנגדות הפנימית לתוכנית השלום הוא לזכות מחדש בלגיטימציה שאבדה לה זה זמן רב. בסופו של יום, הדבר יתאפשר רק על ידי קיום בחירות. בינתיים, כמתואר בפרק 3, ראש ממשלה חזק ועצמאי שיזכה לאמון הן בקרב הציבור הפלסטיני והן ממנהיגי מדינות האזור, יצטרך לקבל את הסיוע הדרוש כדי להכין את הקרקע לשיקום הלגיטימציה של הרש"פ, תפקודה וכלכלתה.

חשובה לא פחות תהיה הנכונות ברש"פ לטפל במחלוקות הפנים-פלסטיניות. כדי לעשות זאת יש לאחד את מוסדות הציבור הפלסטיניים וליצור מנגנון ביטחון אחד שיהיה אחראי לגדה המערבית ולרצועת עזה כאחד. יהיה צורך בפריסה רחבה יותר של כוחות שיטור פלסטיניים בעיירות באזור B הפגיע, וכן בהידוק התיאום הביטחוני בין הרש"פ, ארצות הברית וישראל כדי לאפשר פריסה שכזאת. איחוי השסעים בפת"ח, הפלג הגדול ביותר באש"ף, ידרוש מחברי ארגון זה לטפל גם בסוגיית הירושה ולשם כך להחזיר לשורותיהם מנהיגים שנדחו או שנדחקו לשוליים בשנים האחרונות.

הפיוס יאפשר גם לשלב מחדש את חמאס במערכת הפוליטית, בתנאי שיסכים לכך שהרש"פ תחזור לאחוז במונופול על הכוח המזוין, תוך שלילת קיומה של כל מיליציה חמושה נפרדת. הסכמה כזאת אמנם תספיק כדי לשתף את חמאס במערכת הפוליטית הפלסטינית, אך השתתפותו במנגנוני הממשל הפלסטיני תהיה תלויה בהסכמתו לכך שמוסדות אלה מחויבים להסכמים שנחתמו כבר על ידי ממשלות קודמות של הרש"פ. דבר זה יעזור גם לגרום לחמאס למתן את עמדתו ולהקטין את רמת המיליטנטיות הכוללת, במיוחד בגדה המערבית.

ישראל מצידה תצטרך לפעול באופן דומה לשיפור המצב הפוליטי כדי להיאבק במכשולים לשלום. הדמוקרטיה בישראל אמנם לא מאפשרת לפסול מפלגות ומנהיגים שמתנגדים לפתרון שתי המדינות מהשתתפות במערכת הפוליטית, אך

אין לכלול תנועות ומנהיגים כאלה בקואליציות שלטוניות. ישראל תצטרך גם היא לחזור ולאחוז במונופול על הכוח המזוין על ידי ביטול המדיניות של הממשלה הנוכחית, המספקת בנדיבות לאזרחים רישיונות לרכוש ולשאת נשק. לבסוף, משטרת ישראל, צה"ל והשב"כ, יחד עם מערכת המשפט, יצטרכו לפעול בנחישות כדי למנוע מקיצוניים לבצע כל מעשה אלימות נגד פלסטינים בגדה.

מסרים הדדיים

הדרך השנייה שבה אפשר לפעול כדי להתגבר על המכשולים לשלום, שתוארו בפרק 4, היא העברת מסרים הדדיים בין מדינות ערב לישראל שישפרו את האווירה ביחסים ביניהן, וכך ייצרו תנאים שיקדמו שלום באזור. כשהמטרה הזאת לנגד עיניהן, על מדינות ערב לשקול לנקוט את הצעדים הבאים:

- להתייחס לישראל בנאומים פומביים בשמה, בזירה הביתית ואף בפורומים בינלאומיים.
- לתקשר עם הישראלים ישירות באמצעות ראיונות ומאמרים שיתפרסמו בתקשורת הישראלית.
- להכיר בכך שלמרות קשריה החזקים למערב, עם הדת ועם ההיסטוריה שלה ישראל היא גם חלק בלתי נפרד מאזור המזרח התיכון.
- להציע שאחרי יישום פתרון שתי המדינות, ישראל תזכה למעמד של "מדינה משקיפה" (לצד איראן וטורקיה) בליגה הערבית.
- להביא לידיעת הציבור את היתרונות הכלכליים הצפויים במדינותיהם בשיתוף פעולה עם ישראל, במיוחד את היתרונות הצפויים בשלום עם ישראל ברמה הטכנולוגית, ולנוכח האתגרים שמציב שינוי האקלים והמחסור במזון ובמים. במקביל, מצרים וירדן צריכות להדגיש את ההטבות שלהן הן זוכות לאורך שנים ב"אזורי התעשייה המוכרים" (Qualified Industrial Zones או QIZ) שהוקמו יחד עם ישראל, ומצרים צריכה להדגיש את היתרונות הכלכליים הצפויים בפיתוח

שדה הגז הטבעי מול חופי עזה.

- לחלוק כבוד לנשיא סאדאת וליוזמת השלום שלו, כפי שעשה לאחרונה הנשיא א-סיסי.⁴⁸

ברוח דומה, ישראל צריכה לשקול שימוש במסרים הבאים:

- להתייחס לפלסטינים כ"עם" וכ"לאום".
- להתייחס להסכמי אוסלו כאל צעד אמיץ.
- להכיר בסבל המשותף של הערבים והישראלים.
- לעודד כיסוי תקשורתי של תהליכי מודרניזציה במדינות ערב שהגיעו להסכמי שלום ונורמליזציה עם ישראל.
- להכיר בתפקידם של היהודים בתרבויות ערב והאסלאם, ולהבליט אותו.

שכנות טובה

מערך שלישי של צעדים, שישראלים ופלסטינים יכולים לנקוט כדי לשפר את הסיכויים להתגבר על המכשולים לשלום, נוגע לתמיכה במנהיגים בצד השני של המתרס, במאמציהם לשכנע את בני עמם לתת גיבוי לתוכנית השלום המוצעת. בסעיף זה נתאר צעדים שנבחנו במחקר פלסטיני-ישראלי משותף שנערך באמצעות סקר.

הסבב האחרון של סקר הדופק הפלסטיני-הישראלי המשותף, סקר דעת קהל שנערך ביולי 2024 על ידי אוניברסיטת תל אביב והמרכז הפלסטיני למחקרים ולמדיניות ברמאללה, מראה שתמריצים או צעדי מדיניות מצד המנהיגים השונים יכולים להגביר במידה משמעותית את התמיכה הציבורית בהסכם שלום מהסוג שתואר לעיל. מתקפת 7 באוקטובר והמלחמה בעזה אמנם השפיעו מאוד על הפסיכולוגיה בשני הצדדים, והוסיפו עוד מכשול לשלום, אך ברור מהסקר המשותף שמנהיגים עדיין יכולים לעזור זה לזה בגיוס תמיכה ציבורית לווייתורים כואבים. בקרב הפלסטינים, הממצאים מראים שרמת התמיכה בהסדר שלום כולל, מהסוג

של פתרון שתי המדינות, עשויה להגיע לתמיכה של רוב, לעומת שליש כיום לפי ההערכות, אם הסדר השלום יכלול תמריצים מוחשיים ולא מוחשיים. דוגמאות לתמריצים כאלה הן למשל הסכמת ישראל לאפשר לעובדים פלסטינים לעבוד בישראל, הכרה בקשר ההיסטורי והדתי של הפלסטינים לארץ, שחרור אסירים פלסטינים מהכלא הישראלי ומתן פיצויים לפליטים הפלסטינים בצורת בתים ואדמות בארצות שבהן יוכלו להשתקע.

בקרב ישראלים יהודים, הממצאים מראים שרמת התמיכה באותו הסדר שלום עשויה להגיע לתמיכה של רוב, לעומת רבע כיום לפי ההערכות, אם ההסדר יכלול צעדים כמו מחויבות פלסטינית להיאבק בהסתה נגד ישראל בספרי הלימוד הפלסטיניים, ולאפשר למפעלים הישראליים שנמצאים כעת בשטחי יהודה ושומרון להמשיך לפעול במדינה הפלסטינית אחרי חתימת הסכם השלום. תמריצים נוספים, מוחשיים ולא מוחשיים יכולים לכלול הכרה פלסטינית במדינת ישראל כמולדת העם היהודי, ומתן פיצוי כספי כזה או אחר לישראלים יהודים שנאלצו לעזוב את ארצות ערב לאחר הקמת מדינת ישראל.⁴⁹

בניסיון שנעשה בעבר לזהות צעדים שיוכלו להביא לתמיכה פנימית בהסדר המוצע, בשני הצדדים, שניים מכותבי מונוגרפיה זו, שי פלדמן וח'ליל שקאקי - יחד עם עמיתיהם האמריקאים רוברט ה' מנוקין וג'יימס ק' ספניוס - הובילו קבוצות עבודה של ישראלים, פלסטינים ואמריקאים להעלות הצעות לצעדים שמנהיגים ישראלים ופלסטינים יוכלו לנקוט, כדי לקדם את מאמצי המנהיגים בצידו השני של המתרחש לשכנע את בני עמם לתמוך בהסדר השלום. קבוצות עבודה אלה, במימון משרד החוץ הנורווגי, שכללו מומחי מדיניות ופקידי ממשל לשעבר, התכנסו באיסטנבול ובאוסלו ב-2012. שלושת הצוותים אימצו הנחת יסוד מרכזית שלפיה מכשול חשוב, אם לא החשוב ביותר, ליישום פתרון שתי המדינות הוא הערכת המנהיגים שהם לא יצליחו לגייס מספיק תמיכה ולהתגבר על ההתנגדות לפשרות הנחוצות כדי להגיע להסכם ראוי. במחקר המשותף הזה עלו שני סוגים של צעדים, שיכולים לסייע בגיוס תמיכה להסכם שלום:

1. צעדים בהם כל צד יכול לנקוט והצהרות שכל צד יכול להשמיע - או להימנע מלעשות ולהשמיע - כדי להקל על הצד השני לגייס תמיכה להסכם קבע ערב החתימה על הסכם כזה.
2. צעדים בהם כל צד יכול לנקוט והצהרות שכל צד יכול להשמיע - או להימנע מלעשות ולהשמיע - כדי להקל על הצד השני לגייס תמיכה להסכם קבע מיד לאחר החתימה על הסכם כזה.

בהתבסס על הדיונים שנערכו, נביא כאן דוגמאות לצעדים בהם על המנהיגים הישראלים לנקוט כדי לעזור למקביליהם הפלסטינים לגייס תמיכה פנימית בהסכם השלום ערב החתימה על הסכם כזה:

- על ראש הממשלה להצהיר פומבית שישראל אינה חותרת להחלת ריבונות ברוב שטחי הגדה המערבית, ושכתוצאה מההסכם הצפוי לא כל ההתנחלויות יישארו במקומן.
- על ישראל לנקוט במספר צעדים הנוגעים להתנחלויות ולמאחזים הקיימים ולפתוח בפרויקט לאומי ליישוב מחדש של המתנחלים. צעדים אלה יכללו:
 - א. שילוב של הקפאת בנייה בהתנחלויות, פינוי מאחזים המיושבים על ידי מתנחלים קיצוניים וצעדים בעלי נראות רבה יותר לשם מאבק באלימות מתנחלים.
 - ב. חקיקת חוק פינוי-פיצוי למתנחלים יהודים שיתפנו מרצון. החוק החדש יסייע למי שיביע רצון לחזור לגבולות הקו הירוק או לגושי ההתנחלויות המוסכמים עוד לפני ההגעה להסכם, תוך מתן פיצוי הולם לרכושם.
- על ישראל לבצע בהדרגה מספר צעדים לשיפור חיי היומיום בגדה המערבית, כמו העברת סמכויות נוספות לפלסטינים בחלקים מסוימים של אזור C.
- על ישראל להתחיל לעבוד עם הרש"פ על פרויקטים פלסטיניים אסטרטגיים בתחום התחבורה, לבנות מחדש את שדות התעופה בגדה ובעזה ואת נמל עזה, את המעבר הבטוח בין הגדה לעזה ואת גשר אדם (ג'סר א-דאמיה) כולל מסוף

הגבול הסמוך לו.

- על ישראל ליזום כמה צעדים במערכת החינוך על כל זרמיה, כגון להתיר את הוראת הנכבה בבתי הספר הישראליים במגזר הערבי ולהגביר את המודעות לנרטיבים הפלסטיניים בכל מערכת החינוך הישראלית.

להלן דוגמאות לצעדים שיכולים לבצע המנהיגים הישראלים כדי לעזור למקביליהם הפלסטינים לגייס תמיכה פנימית בהסכם השלום מיד לאחר החתימה על הסכם כזה:

- להתחיל ללמד על הנכבה בבתי הספר הישראליים.
- להכיר בסבלם של הפליטים הפלסטינים ובכך שיש לישראל חלק באחריות לסבלם.
- להיות המדינה הראשונה שתקים שגרירות במזרח ירושלים, בירת המדינה הפלסטינית על פי ההסכם המוצע. מהלך זה יסמל את הכרתה של ישראל במזרח ירושלים כשטחה של מדינה זרה, קרי מדינת פלסטין, וישפר את היחסים עם מדינת פלסטין החדשה ועם בני הלאום הפלסטיני.
- ליזום הופעות משותפות עם נשיא המדינה הפלסטינית בעצרת הכללית של האו"ם, בכנסת ישראל, בפרלמנט הפלסטיני ובקונגרס האמריקאי.
- לשחרר את כל האסירים הפלסטינים.
- להתחייב להעדיף העסקת פלסטינים, לעומת עובדים זרים.

להלן דוגמאות לצעדים שעל המנהיגים הפלסטינים לבצע כדי לעזור למקביליהם הישראלים לגייס תמיכה פנימית בהסכם השלום ערב החתימה על הסכם כזה:

- על הפלסטינים לנקוט צעדי מנע נגד מעשים כמו אלימות והסתה, הבאים לערער על היציבות האסטרטגית, ולהכריז על מחויבותם החד-משמעית לסיום ההסתה נגד יהודים וישראלים.
- על הפלסטינים להכיר בקיומה של מדינה יהודית ולאמץ בפומבי את העיקרון של "שתי מדינות לשני עמים", ובכך לאותת שהמדינה הפלסטינית היא מולדת העם הפלסטיני, וישראל היא מולדת העם היהודי. על צעד זה לכלול הכרה

הדרית בקשר הדתי, ההיסטורי והרגשי של שני העמים לארץ, ולפיכך בכורח להגיע לפשרה היסטורית על חלוקתה ביניהם.

- על המנהיגים הפלסטינים להדגיש ולהבליט את התמיכה הציבורית בפשרות הבסיסיות הכרוכות בהסכם קבע, ולוודא שהציבור מודע לתוכנית הפיוס בין הפלסטינים לישראלים.
- העקרונות שעליו מבוסס הסכם השלום צריכים לעבור אשרור בהצבעה בפרלמנט אש"ף, קרי במועצה הלאומית הפלסטינית.

להלן דוגמאות לצעדים שיכולים לבצע המנהיגים הפלסטינים כדי לעזור למקביליהם הישראלים לגייס תמיכה פנימית בהסכם השלום מיד לאחר החתימה על הסכם כזה:

- לעגן את המחויבויות הפלסטיניות ולקבע אותן בחוקה פלסטינית.
- להציע למתנחלים את האפשרות להישאר תחת ריבונות פלסטינית.
- להכיר באופייה היהודי של מדינת ישראל.
- לחזור ולהצהיר בפומבי על חמישה דברים שחשובים לישראלים:
א. הפלסטינים אינם מטילים ספק בלגיטימיות של מדינת ישראל.
ב. לפלסטינים אין כוונות נסתרות והם לא יעלו בעתיד טענות לגבי חלקים אחרים בפלסטין ההיסטורית.
- ג. הממשלה הפלסטינית לעולם לא תשתמש באלים כדי לפתור מחלוקות עם ישראל.
- ד. ההסכם עם ישראל הוא קבוע.
- ה. הפלסטינים יגלו פתיחות לגבי מקום יישובם של הפליטים הפלסטינים.

נוסף לצעדים אלה, בהם מנהיגים פלסטינים וישראלים יכולים לנקוט כדי לעזור זה לזה לגייס תמיכה פנימית מספקת להסכם השלום, משתתפי הפרויקט במימון נורווגי המליצו גם על סדרת צעדים שארצות הברית ומדינות האיחוד האירופי יכולות לשקול לבצע כדי להשיג את אותה מטרה. הצעדים הבאים מוצעים בהשראת ההמלצות ההן.

כדי לעזור בגיוס תמיכה פנים-פלסטינית ערב החתימה על הסכם השלום, ארצות הברית ומדינות האיחוד האירופי יכולות:

- להציע הכרה מוקדמת במדינה פלסטינית ולתמוך בחברותה באו"ם.
- לממן יוזמות פלסטיניות לצמצום הדעות הקדומות וההסתה ברמת השטח.

ולאחר החתימה על הסכם השלום, ארצות הברית ומדינות האיחוד האירופי יכולות:

- לעודד קיום מערכת פוליטית פלסטינית מכילה ודמוקרטית.
- להרחיב את תוכנית אשרות השהייה לפליטים פלסטינים.
- לממן עוד מלגות לימודים לפלסטינים בארצות הברית ובמדינות האיחוד האירופי.
- להבטיח את קיומם של כוחות בינלאומיים שיגנו על הפלסטינים ועל האינטרסים שלהם.
- להצהיר שארצות הברית והאיחוד האירופי יכבדו את תוצאותיהן של בחירות פלסטיניות חדשות.
- להציע "תוכנית מרשל" בינלאומית לפיתוח הכלכלה הפלסטינית.

כדי לעזור בגיוס תמיכה פנים-ישראלית ערב החתימה על הסכם השלום:

- ארצות הברית יכולה לחזק את מחויבותה לישראל ולביטחונה הלאומי, במיוחד על ידי טיפול באיום האיראני.
- ארצות הברית ומדינות האיחוד האירופי יכולות לממן יוזמות ישראליות מקומיות ברמת השטח כדי לצמצם את הדעות הקדומות ואת ההסתה.

ולאחר החתימה על הסכם השלום, ארצות הברית ומדינות האיחוד האירופי יכולות:

- להגדיל את התמיכה בממסד הביטחוני הישראלי.
- להציע לתמוך בברית הגנה אמריקאית עם ישראל.
- להציע לעודד ולתמוך בצירוף ישראל לברית נאט"ו.
- להציע לעודד ולתמוך בצירוף ישראל לאיחוד האירופי.

- להציע מימון לחקיקה ישראלית שתעודד יישוב מחדש של מתנחלים בגושי ההתיישבות המוסכמים או בגבולות 1967.
- לתמוך בדיאלוג פנימי אמפתי עם מתנחלים.

מובן מאליו ששלושת סוגי הצעדים המוצעים בפרק זה, להתמודדות עם המכשולים הצפויים בתוכנית השלום ובתקופת המעבר שלפניה, דורשים הנהגה חזקה ומחויבת בכל החזיתות: הישראלית, הפלסטינית, האזורית והבינלאומית. שיתוף הפעולה בין המנהיגים נחוץ כדי להחליש ולבודד את הגורמים המערערים והקיצוניים וכדי להשיג את הלגיטימציה הדרושה לתוכנית השלום. והמסרים ההדדיים בין מדינות ערב לישראל שיעודדו את השלום דורשים אומץ ויצירתיות מצד מנהיגי האזור וישראל. אבל הצורך במנהיגות הוא כנראה הקריטי ביותר בכל הקשור לעזרה שישראלים ופלסטינים יכולים להושיט זה לזה, על ידי אימוץ צעדים שיקדמו את מאמצי המנהיגים בצד השני של המתרס לגייס תמיכה פנימית להסכם השלום.

פרק 6

דברי סיכום

מונוגרפיה זו עוסקת בפרק האחרון בתולדות הסכסוך הערבי-ישראלי, פרק שנפתח במתקפת חמאס ב-7 באוקטובר 2023. המשכנו בכתיבתה גם בנובמבר 2024, כשכבר היה ברור שהאלימות גבתה מחיר דמים, מהגבוהים בתולדות הסכסוך. הלחימה אף התרחבה במידה ניכרת כשהצטרפו אליה חיזבאללה בלבנון, החות'ים בתימן והמיליציות הפרו-איראניות בעיראק.

בחודשים שלאחר 7 באוקטובר הסלימה הלחימה לרמות חסרות תקדים, כשישראל הגבירה את מאמציה למיגור חמאס בעזה וכשגברו חילופי האש בין חיזבאללה וישראל, שבמסגרתם יותר מ-200,000 ישראלים ולבנונים נעקרו מבתיהם, משני צידי הגבול, לאזורים בטוחים יותר בכל מדינה. במקביל, האלימות בין צה"ל והשב"כ לבין החמושים והאוכלוסייה האזרחית בגדה נעשתה לעניין יומיומי כמעט. ובאפריל 2024, התחולל העימות הצבאי הרחב הישיר הראשון בין איראן לישראל, והגביר את הסכנה להידרדרות המלחמה אף מעבר לכך.

במונוגרפיה זאת ביקשנו לבחון אפשרות שהזוועות שהתחוללו במתקפת 7 באוקטובר ואחריה, יובילו לפתיחת דף חדש, חיובי יותר, ביחסי ערבים וישראלים. אך לנוכח הכאב והסבל העצומים שעוברים עדיין על ערבים וישראלים, ההבטחה לעתיד של יציבות, שלום ושגשוג נראית במקרה הטוב רחוקה כעת.

עם זאת, לא פעם בהיסטוריה, תמורות חיוביות דרמטיות התרחשו בעקבות זוועות המלחמה. ההרג של עשרות מיליוני בני אדם במלחמת העולם השנייה באירופה ובאזור האוקיינוס השקט, וההרס וההרג ההמוני בווייטנאם בשנות ה-60 וה-70 של המאה ה-20, הובילו להקמתם של האו"ם, נאט"ו, האיחוד האירופי, ולעשרות שנים של יציבות, שלום ושגשוג חסרי תקדים בדרום מזרח אסיה בהתאמה. גם במזרח התיכון ערך נשיא מצרים סאדאת בסוף 1977 את מסעו לישראל, עם יוזמת שלום דרמטית, רק ארבע שנים לאחר מלחמת יום הכיפורים הנוראה. עשור לאחר מסעו של סאדאת לישראל, פתחו הפלסטינים באינתיפאדה הראשונה, שהביאה תוך זמן קצר למשא ומתן הישיר הראשון בין ישראל לאש"ף, ובהמשך להסכמי אוסלו ב-1993. שנתיים קודם לכן, מלחמת המפרץ הראשונה הובילה לכינוסה של ועידת

השלום הרחבה הראשונה בין ישראל למדינות ערב במדריד. בכל המקרים האלה, המחשבה שהאלימות והמלחמה יוכלו להוביל לשלום ולשגשוג לא נראתה מציאותית כל עוד נמשכו האלימות וההרג.

קידום פשרה בין הפלסטינים לישראל

בהשראת תקדימים מעודדים אלה, אנו טוענים במונוגרפיה זאת כי מאורעות 14 החודשים האחרונים יצרו את התנאים לקידום פשרה בין הפלסטינים לישראל, כחלק משלום אזורי רחב יותר בין ישראל למדינות ערב. פתחנו בהנחת התשתית לטענה זאת (בפרקים 1 ו-2) באמצעות הסבר - לא הצדקה - של הגורמים למתקפת 7 באוקטובר וביהוי הדינמיקות והמאפיינים הייחודיים למלחמה שפרצה אז. לאחר מכן פירטנו את התנאים שצריכים להתמלא כדי להביא לתפנית חיובית בהתרחשויות, ממלחמה למשא ומתן ולשלום.

התנאי הראשון שצריך להתמלא הוא שכל הצדדים המעורבים יכירו במרכזיות הסכסוך הפלסטיני-ישראלי ובמחיר הנובע מההתעלמות ממנו. התנאי השני כרוך בראשון: יש להעריך את הקשר המורכב בין הממדים האזוריים הרחבים יותר של הסכסוך לממד הפלסטיני-ישראלי הביטראלי שלו. אם למדנו משהו מההיסטוריה הלא רחוקה, הרי זה שאי אפשר לעקוף את הסכסוך הפלסטיני-ישראלי בניסיון להגיע לשלום רחב יותר בין ישראל למדינות ערב. ועם זאת, תרומתן של מדינות ערב באזור תהיה חיונית להשכנת שלום בין הפלסטינים לישראל, ולמעבר מהרג וממלחמה למשא ומתן, ולהצלחת השלום.

התנאי השלישי שצריך להתמלא כדי לאפשר תפנית חיובית הוא לבסס את הפשרה בין ישראל לפלסטינים על אבטחת האינטרסים החיוניים לשני הצדדים, בטווח הקצר ובטווח הארוך. בפרק 3 פירטנו כיצד יכול להיראות פתרון כזה. הסתמכנו בהצעתנו על עשרות שנים של חתירה לשלום בין ישראל לפלסטינים, שבמהלכן עלו רעיונות יצירתיים רבים לפתרון הסכסוך. מבין כולם, הרעיונות המאוגדים ב"מתווה קלינטון", שהציע הנשיא קלינטון בדצמבר 2000, נושאים כפי הנראה את החותמת הרשמית

ביותר. רעיונות מפורטים יותר, אך חסרי גיבוי כה רשמי, הועלו במסגרת "יוזמת ז'נבה" על ידי קבוצה גדולה של פלסטינים וישראלים שלא היו אז בתפקיד רשמי. במונוגרפיה זו נמנענו מלחזור על העבודה שנעשתה במאמצים אלה. אנו מציעים מסגרת אפשרית ליוזמת שלום, אבל מדגישים הרבה יותר, לעומת יוזמות שלום קודמות, את חשיבותן המכרעת של מדינות האזור בסיוע להגעה להסכם שלום ובשמירה עליו לאורך זמן. למדינות האזור יהיה תפקיד חשוב במיוחד בתמיכה במתווה הפשרה הפלסטיני-ישראלי (תפקיד שהן נמנעו מלמלא בוועידת קמפ דייוויד בשנת 2000), בהשקעת משאבים שיעודדו את הישראלים ואף את הפלסטינים להסכים להצעה, ובצמצום ובקיצוץ הסיכונים הכרוכים ביישומה.

תקופת המעבר לקראת התפנית החיובית

כל הסכם שלום ערבי-ישראלי בהכרח ייתקל במכשולים מבניים ופוליטיים ובכוחות מערערים פוטנציאליים שעשויים להרגיש מאוימים מהעסקה המוצעת. בפרק 4 במסמך זה מתוארים המכשולים האפשריים והכוחות המערערים בקרב המעצמות העולמיות ואצל אויבי השלום באזור, וכן אצל גורמים פנימיים ומנהיגים. יהיה קשה ליישם את תוכנית השלום המוצעת, כי היא תדרוש ויתורים מרחיקי לכת מכל הצדדים המעורבים. נוסף על כך, המלחמה הנוכחית תדרוש מהצדדים להוציא לפועל תהליך מעבר תובעני, שהצלחתו כלל אינה מובטחת. במהלך תקופת המעבר, האווירה ביחסי הפלסטינים והישראלים חייבת להשתפר משמעותית, כדי שיתאפשר לצדדים לשקול ברצינות את הצעדים הדרושים לחתימת הסכם השלום הבילטרלי והאזורי המתואר כאן. מעל הכול, יש לדאוג במיוחד שתקופת המעבר לא תייצר מכשולים ויריבים נוספים, שימנעו מהצדדים להגיע להסכם הקבע המיוחל. בתקופת המעבר יינקטו הצעדים הבאים לטובת הביטחון והיציבות: הפסקה מוחלטת של האלימות, נסיגה מלאה של ישראל מרצועת עזה, שחרור כל החטופים, חזרת העקורים לבתיהם ומתן מחסה זמני לנותרים ללא בית, חידוש מתן השירותים הבסיסיים ובנייה מחדש של המבנים הפרטיים והציבוריים. נוסף על כך, ישראל

תידרש לאשר את מחויבותה להימנע מכל מהלך שייראה כניסיון לשנות את הסטטוס קוו באגן הקדוש (הר הבית/אל-חרם א-שריף) בירושלים. הפלסטינים מצידם ידרשו ליישם את הצעדים הבאים לטובת מנהל תקין: הפעלה מקצועית ויעילה של כוחות שיטור, התנהלות אפקטיבית במתן שירותים ונקיטת מהלכים נוספים המאפיינים שלטון דמוקרטי בימי שלום, כולל קיום בחירות בכל השטחים הפלסטיניים. המאמצים לכינון ביטחון ומנהל תקין יתבססו על העיקרון הבא: כל המפלגות הפוליטיות והפלגים, בצד הפלסטיני ובצד הישראלי, יורשו להשתתף בכל פן של המערכת הפוליטית, כולל להתמודד בבחירות, אך לא יורשו לשאת נשק. לפיכך, המעבר המתוכנן יכלול פירוק מנשק של כל הפלגים החמושים, וכך יובטח המונופול על הכוח המזוין, שאותו יקיימו ישראל והרש"פ, כל אחת בשטחה הריבוני. אמנם האווירה המשופרת תסייע לקידום משא ומתן על פרטי הסכם הקבע, אך הכניסה לשלב המעבר וקיומו ידרשו מהפלסטינים ומהישראלים להסכים על העקרונות שעליהם הוא יתבסס. העיקרון החשוב ביותר שעליו יש להסכים הוא שהשלום המיוחל יתבסס על שתי מדינות שיתקיימו זו לצד זו, כך שהשאיפות של שני הצדדים להגדרה עצמית יתמלאו. אחרת, הצדדים המעורבים יחששו שבשלב מסוים התהליך ישתבש ושלב המעבר ייהפך לקבוע בגלל כישלון המאמצים להסכים על תנאי הקבע, ויותר את שני הצדדים בלי יכולת להשיג את מטרותם, על אף הווייתו מרחיקי הלכת שהם עשו. כך, יכולתם של הסדרי שלב המעבר להבטיח רש"פ מאוחדת עם מונופול על הכוח המזוין תלויה כמעט לגמרי בהתוויית דרך, ונקיטה בצעדים ממשיים ובלתי הפיכים, להקמת מדינה פלסטינית. הסדרים נוספים, כמו כינון קונפדרציה בין שתי המדינות, או יחד עם מדינה או מדינות נוספות, יתבססו על החלטה עצמאית של כל מדינה. חשוב להבהיר: כדי להתחיל בשלב המעבר, יצטרכו הצדדים המעורבים להסכים לעקרונות ולצעדים אלה. אך יישום העקרונות יתבצע בהדרגה לכל אורך שלב המעבר, וכך הם יישמו במלואם עד מועד סיומו, שיוסכם מראש.

הגופים שיוציאו לפועל את התפנית החיובית

כפי שפירטנו בפרק 3, ההיבטים השונים של תהליך המעבר ידרשו יישום ו/או פיקוח מצד שלושה גופים, שיתאמו ביניהם את פעולותיהם באמצעות ועדת היגוי מקשרת:

- רשות פלסטינית לתקופת המעבר, שתוקם ותפעל בכל השטחים הפלסטיניים, עם ראש ממשלה טכנוקרט חזק ועצמאי בעל סמכויות מלאות בהתאם לחוק היסוד של הרש"פ.
- גוף רב-לאומי, עם נציגים משבע מדינות תורמות עיקריות, בעלות עקרונות אסטרטגיים בסיסיים משותפים - אולי בשיתוף קרן המטבע והבנק העולמי - שיוקם כדי לספק תמיכה מדינית, ביטחונית וכלכלית לכל שלב המעבר.
- גוף אזורי ערבי, שיספק תמיכה מדינית, ביטחונית, כספית וכלכלית לכל שלב המעבר.

גופים אלה יספקו את האמצעים הדרושים לשיפור ביטחונם של הישראלים והפלסטינים ולקידום השגשוג במהלך תקופת המעבר, תוך התמקדות במיוחד בהיבטים הבאים:

- שיקום כלכלי, שיבטיח פיתוח ושגשוג בעזה ובגדה המערבית.
- בנייה מחדש, שבה סעודיה תיקח על עצמה את הפיקוח על מאמץ אזורי רחב היקף לשיפור התשתיות בגדה המערבית ולבנייה מחדש של התשתיות בעזה.
- רפורמה במנגנון הביטחון, שתבטיח שלרש"פ המשופרת יהיו הכלים והאמצעים לספק ביטחון לפלסטינים, על בסיס המונופול על הכוח המזוין שתקיים.

כשישראל תיסוג בהדרגה מרצועת עזה במהלך תקופת המעבר, ועדת ההיגוי תתאם עמה ועם הרש"פ את פרטי יישום הנסיגה ואת ההעברה של תחומים שונים בממשל בעזה מידי חמאס וישראל לרש"פ המחוזקת.

טיפול במכשולים לתפנית החיובית

כמתואר בפרק 4, כל ניסיון להביא לתפנית בסכסוך הערבי-ישראלי ולעבור ממלחמה ומאלימות לפשרה ולשגשוג ייתקל במכשולים רציניים שידרשו טיפול. אחת התגובות המועילות יכולה להיות נקיטת צעדים על ידי הצדדים המעורבים, שישפיעו על מבנה התמריצים וישפרו את האווירה שבה מיושמת המדיניות, ומטרתם תהיה:

- להחליש את הקיצוניים ולשלוט מהם את יכולת הווטו על המשא ומתן לשלום.
- לעודד את גיוסם של הגורמים המערערים האזוריים לטובת התפנית החיובית.
- להבטיח את ביטחונם ואת שילובם הכלכלי של הצדדים המעורבים.
- להציע אפשרות לקונפדרציה פלסטינית-ירדנית.
- לעודד איחוד שורות בקרב הפלסטינים ולשקם את הלגיטימציה והקבלה של אש"ף-רש"פ, לחזק את יכולתה של הרשות הפלסטינית לקיים משא ומתן וליישם הסכמים.

תגובה שנייה למכשולים הצפויים צריכה להיות העברת מסרים הדדיים בין מדינות ערב לישראל על מנת לשפר את האווירה ביחסים ביניהן וליצור תנאים אזוריים מתאימים יותר לקידום שלום. לטובת המטרה הזאת, על מדינות ערב לשקול:

- להתייחס לישראל בנאומים פומביים בשמה, בזירה הביתית ואף בפורומים בינלאומיים.
- לתקשר עם הישראלים ישירות באמצעות ראיונות ומאמרים שיתפרסמו בתקשורת הישראלית.
- להכיר בכך שלמרות קשריה החזקים למערב, עם הדת ועם ההיסטוריה שלה ישראל היא גם חלק בלתי נפרד מאזור המזרח התיכון.
- ברוח דומה, ישראל צריכה לשקול שימוש במסרים הבאים:
 - להתייחס לפלסטינים כאל "עם" ו"לאום".
 - להתייחס להסכמי אוסלו כאל צעד אמיץ.
 - להכיר בסבל המשותף של הערבים והישראלים.

לבסוף, כפי שצוין בפרק 5, הישראלים והפלסטינים יכולים לנקוט בצעדים שיסייעו למאמצי המנהיגים בצד השני לשכנע את בני עמם לתמוך בתוכנית השלום. כך, כדי לעזור למקביליהם הפלסטינים לגייס תמיכה פנימית בהסכם השלום, אחרי החתימה על הסכם כזה ישראל תוכל:

- להתחיל ללמד על הנכבה בבתי הספר הישראליים.
- להכיר בסבלם של הפליטים הפלסטינים.
- להצביע על כך שלישראל יש חלק באחריות לסבל הזה.
- להיות המדינה הראשונה שתקים שגרירות במזרח ירושלים.

הפלסטינים מצידם יוכלו:

- לעגן את המחויבויות הפלסטיניות ולקבע אותן בחוקה פלסטינית.
- להציע למתנחלים את האפשרות להישאר תחת ריבונות פלסטינית.

הפוליטיקה של השלום: אתגרים והזדמנויות

הסיכוי להגיע למימוש ההצעות המתוארות כאן יושפע מהתנאים הפוליטיים שלא מפסיקים להשתנות בזירה המקומית, האזורית והבינלאומית. בפרשת הדרכים הנוכחית, כל אחת מהזירות האלה היא מקור לנעלמים ולאתגרים משמעותיים, שמוסיפים מורכבות לכל ניסיון רציני להגיע אל השלום והשגשוג המיוחלים. בשעה שמונוגרפיה זאת מתפרסמת, ההתפתחויות המהירות והדרמטיות בסוריה מהוות דוגמה מצוינת לכך.

בשלב זה, האתגר הגדול ביותר מבית הוא היעדר מנהיגות, הן בישראל והן בקרב הפלסטינים, חסרון הפוגע ביכולתם לקבל החלטות הכרוכות במורכבות ובסיכונים, כפי שדורשת התוכנית המתוארת כאן. את אש"ף ואת הרש"פ מנהיג נשיא בגיל מתקדם, בלתי פעיל, שנותר פסיבי ונמנע מכל יוזמה משמעותית לאורך אחת התקופות הגורליות ביותר בתולדות הסכסוך הפלסטיני-ישראלי.

בדומה לו, ראש ממשלת ישראל איבד את אמונם של רוב הישראלים, שרבים מהם אף משוכנעים שעל כתפיו רובצת אחריות רבה לאי-המוכנות למתקפת הפתע של

7 באוקטובר ונותנים לו ציון נמוך על דרך ניהול המלחמה מאז.⁵⁰ בהינתן הכוח המשמעותי של הקיצוניים בקואליציה ובממשלה הנוכחית בראשות נתניהו, קשה לראות כיצד תתממש התוכנית המתוארת כאן לפני שיחול שינוי משמעותי בזירה הפנים-ישראלית.

אתגר שני קשור לזירה האזורית, שחוותה הידרדרות משמעותית לאלימות במקומות מסוימים, ובכללם לראשונה שלושה עימותים צבאיים רחבי היקף בין איראן לישראל. לנוכח אירועים אלה, לא מפתיע שגוברים החששות להסלמה נוספת באלימות. הסלמה כזאת למלחמה אזורית כוללת, שתתנהל נגד נכסי צבא, כלכלה, תשתיות והנהגה, עשויה להביא לתוצאות בלתי צפויות, ויכולה בקלות לעכב או לחסל כל אפשרות של התקדמות לשלום. עדיין לא ברור אם החששות להסלמה נוספת יובילו מדינות באזור ליישם חלק מההצעות המתוארות כאן, או להפך, ירתיעו אותן משיתוף פעולה כזה.

ברמה הבינלאומית, אי-הוודאות הגדולה ביותר נוגעת להשלכות שיהיו לתוצאות בחירות 2024 בארצות הברית. גם אם חלק מהיוזמות, שהובילו בעבר לפריצות דרך בחתירה לשלום בין ערבים לישראלים, הגיעו מהאזור ולא מארצות הברית - כך קרה כידוע עם מסעו של סאדאת לירושלים ועם החלטתם של יצחק רבין ויאסר ערפאת לנהל משא ומתן ולחתום על הסכמי אוסלו - תפקידה של ארצות הברית בפריצות דרך אחרות היה מכריע. כך למשל היה תפקידו של הנרי קיסינג'ר בהסכמי הפרדת הכוחות בין מצרים לישראל ובין ישראל לסוריה לאחר מלחמת יום הכיפורים, ותפקידו של מזכיר המדינה ג'יימס בייקר לאחר מלחמת המפרץ הראשונה בתכנון ובניהול ועידת מדריד. קשה, אם כי לא בלתי אפשרי, לראות כיצד ייפתר הסכסוך הפלסטיני-ישראלי בדרך המתוארת כאן אם ארצות הברית תעבור להתמקד באזורים אחרים בעולם. כפי שצוין בהקדמה, מוקדם מדי לקבוע במידה כזו או אחרת של ודאות כיצד יבחר הנשיא טראמפ להתמודד עם המורכבויות במזרח התיכון. בזירה הפלסטינית-ישראלית, אתגר משמעותי הנוגע לנשיא טראמפ הם ביצועיו בקדנציה הקודמת. מדובר ספציפית ב"עסקת המאה", היוזמה שהעלה אך לא עמדה בדרישות

המינימליות של הצד הפלסטיני, ולה קדמו כמה צעדים חד-צדדיים שביצעה ארצות הברית באופן עצמאי, במיוחד בסוגיה הרגישה ביותר של ירושלים. ואכן, צעדים ראשוניים שנקט טראמפ מיד לאחר שנבחר מחדש - בפרט מינויו של מייק האקבי לשגריר האמריקאי הבא בישראל - משקפים ומהדהדים את צעדיו מאז. עדיין, ראוי לציין שאחד הצעדים הראשונים של הנשיא הנבחר, ימים אחדים בלבד לאחר שנבחר מחדש, היה מינויו של שליח מיוחד למזרח התיכון.

עם זאת, לצד האתגרים שהוזכרו, בשובו לבית הלבן מביא הנשיא טראמפ גם כמה נכסים העשויים להתגלות כחיוניים לקידום חלק מההצעות שהועלו במונוגרפיה זאת. ייתכן שהמשמעותי בקרב הנכסים הללו הוא זיקתו של טראמפ לכמה ממנהיגי מדינות המפתח הערביות ויחסיו ההדוקים עמם, כגון יורש העצר הסעודי מוחמד בן סלמאן, נשיא איחוד האמירויות מוחמד בן זאיד ונשיא מצרים עבד אל-פתאח א-סיסי. ואולי חשובה לא פחות, במיוחד לגבי החזית הסורית והחזית האיראנית, היא הערצתו של טראמפ מנשיא רוסיה ולדימיר פוטין ויחסיהם הקרובים.

הזדמנות נוספת שמביא עמו הנשיא טראמפ היא יכולתו ונכונותו להפעיל מנופי השפעה, חיוביים ואף שליליים, כדי לקדם צעדים דיפלומטיים ומהלכים בינלאומיים. הפן הנוסף הזה במוניטין שהוא צבר בא לידי ביטוי באופן ברור במשא ומתן שהביא לחתימה על הסכמי אברהם. השימוש במנופי ההשפעה האמריקאיים, באמצעות תמריצים ואיומים, עשוי להיות בעל חשיבות מכרעת בהשגת ויתורים מישראל ומהפלסטינים, וכן בגיוס שחקניות אזוריות ליישום הרעיונות המתוארים כאן.

בתנאים הפוליטיים הנוכחיים במזרח התיכון, היבטים נוספים יוצרים הזדמנויות לקידום התוכנית ליציבות ולחתימה לשלום המתוארת כאן. ההיבט החשוב ביותר הוא שינוי המדיניות שעברו בשנים האחרונות כמה ממדינות המזרח התיכון. שינוי זה במדיניות, מהתמקדות מלאה בגיאופוליטיקה לדגש רב יותר על גיאו-כלכלה, משתקף בהסכמי אברהם שחשיבותם עצומה למרות פגמיהם. בצעד משמעותי, אחרי עשרות רבות של שנים, הצטרפו למצרים ולירדן גם איחוד האמירויות, בחריין ומרוקו, בחתימה ליציבות, לפיתוח ולשלום, כשסעודיה פועלת מאחורי הקלעים. לכן סביר שלפחות חמש ממדינות

ערב יתמכו בתוכנית המתוארת כאן. זהו שינוי מהפכני ביחס לתקופה שבה מדינות ערב נידו את מצרים על יוזמת השלום שלה בסוף שנות ה-70 של המאה ה-20. הזדמנות נוספת חשובה אפשר למצוא בדעת הקהל הערבית. מעבר לשאלה מי אחראי בעיני הפלסטינים והישראלים לזוועות שבני עמם עברו מאז מתקפת 7 באוקטובר, זוועות אלה יצרו בהדרגה תווזה לטובת תמיכה בצעדים שיקטינו את הסיכוי לפורענות נוספת. ואכן, כפי שפורט בהרחבה בפרק 5, בסבב האחרון של סקר הדופק הפלסטיני-הישראלי שנערך ביולי 2024, נמצא כי תמריצים או צעדי מדיניות מצד מנהיגים משני הצדדים יוכלו להגביר במידה משמעותית את התמיכה הציבורית בהסכם קבע מהסוג שתואר לעיל. מתקפת 7 באוקטובר והמלחמה בעזה אמנם השפיעו מאוד על התפיסה הפסיכולוגית בשני הצדדים, והוסיפו עוד מכשול לשלום, אך ברור מהסקר המשותף שמנהיגים עדיין יכולים, אם ירצו, לעזור זה לזה בגיוס תמיכה ציבורית מספקת לווייתורים כואבים למען השלום.

נספח

הסעיפים הבאים היו הבסיס שהנחה את הדיונים שנערכו ב-2012 במסגרת הפרויקט במימון נורווגי.

עקרונות להסכם היפותטי בין הפלסטינים לישראל

1. שתי מדינות:

תוקם מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית, שתתקיים לצד מדינת ישראל בשלום, בביטחון ובשיתוף פעולה. שתי המדינות יכירו זו בזו.

2. סיום הסכסוך:

יישומו של ההסכם במלואו יהווה את סופו של הסכסוך בין שתי המדינות, ישראל ופלסטין, ואת סופן של כל התביעות. החלטה במועצת הביטחון של האו"ם תיתן לכך תוקף ותבטיח גם את שחרורם של כל האסירים.

3. שטחים:

גבולותיהן של שתי המדינות יתבססו על קווי 1967 עם חילופי שטחים בהסכמה הדדית. כל שטח שיסופח לישראל יוחלף כפיצוי בשטח אקוויוולנטי, ופרוודור קבוע יקשר בין הגדה המערבית לבין רצועת עזה. החילופים יתבצעו בין היתר בהתאם לעקרונות הבאים: חילופים בהיקף מצומצם של 6%-2%, רוב המתנחלים יחיו תחת ריבונות ישראל, מעט פלסטינים ככל האפשר יושפעו, הפלסטינים יהינו מרצף טריטוריאלי.

4. ביטחון:

פלסטין תוגדר כ"מדינה מפורזת" אך יהיה לה מנגנון ביטחון חזק. שני הצדדים מסכימים לפעול מתוך מחויבות כוללת ומלאה להיאבק בטרור ובהסתה. לצורך הרתעה וביטחון גבולות, יתפרסו כוחות בינלאומיים בפלסטין, והסגתם תתאפשר רק בהסכמה הדדית. הכוחות גם יפקחו על יישום ההסכם בשני הצדדים. תותר נוכחות ישראלית בתחנות התרעה לתקופת זמן מוגבלת. לפלסטין תהיה גם ריבונות על המרחב האווירי שלה, אך הסדר מיוחד יאפשר

לישראל להתאמן ולקיים את צרכיה המבצעיים. לא ייכנס כל צבא זר לפלסטין וממשלתה לא תחתום על הסכם צבאי עם מדינה שלא מכירה בישראל.

5. ירושלים:

ירושלים תהיה בירתן של שתי המדינות ותישאר מאוחדת, אך עם שתי עיריות ועם גוף מתאם. השטחים הערביים במזרח ירושלים יעברו לריבונות פלסטין והיהודיים לישראל. לפלסטינים תהיה שליטה בפועל על אל-חרם ולישראלים שליטה בפועל על הכותל המערבי. ועדה בינלאומית שבה יהיו חברות ירדן, סעודיה, ארצות הברית, ישראל ופלסטין תמלא את תפקיד האפוטרופוסית המנהלת את ענייני המקומות הקדושים בעיר העתיקה ובאזורים מוסכמים אחרים בסמוך לחומותיה. הוועדה תדאג לתחזוקת המקומות הקדושים, תפקח על שיתופי פעולה רלוונטיים ועל פתרון סכסוכים, ותבטיח גישה לבני כל הדתות. היא תפקח על יישום הסדר מיוחד שיאסור על קיום חפירות מתחת לאל-חרם ומאחורי הכותל. תידרש הסכמה של כל הצדדים לפני שיוכלו להתקיים חפירות כלשהן. פיקוח בינלאומי יספק אmon הדדי.

6. פליטים:

ישראל תכיר בסבל הרגשי והחומרי שנגרם לעם הפלסטיני כתוצאה ממלחמת 1948. פתרון בעיית הפליטים ייעשה בהתאם לעיקרון שתי המדינות: כל מדינה היא מולדתו של עמה, בהתאמה. המדינה הפלסטינית תהיה המוקד עבור הפלסטינים שיבחרו לשוב לאזור, וישראל תקבל חלק מהפליטים האלה. לפליטים יהיה בית בחמישה מקומות אפשריים: בפלסטין; באזורים הישראליים שיעברו לפלסטין בחילופי השטחים; במדינות מארחות; במדינות צד שלישי; ובישראל. זכות השיבה למדינה הפלסטינית ולאזורי חילופי השטחים תובטח לכל הפליטים הפלסטינים. השתקעות במדינות מארחות ובמדינות צד שלישי וקליטה בישראל יהיו מותנות בהחלטות הריבוניות של אותן מדינות ויישמו באופן שלא יאיים על אופייה הלאומי של מדינת ישראל. גוף בינלאומי יוקם כדי לטפל בתביעות ולנהל את תהליך איתור המקום, היישוב מחדש, השיבה והפיצוי. הצדדים יסכימו לראות בכך את יישומה של החלטה 194.

מראי מקום

1. Abdel Monem Said Aly and Shai Feldman, "Echo Politics: Changing the Regional Context of Arab-Israeli Peacemaking," Belfer Center for Science and International Affairs, August 29, 2003.
2. Kevin Liptak and Jeremy Diamond, "Rifts between Biden and Netanyahu Spill into Public View," CNN, December 12, 2023, <https://www.cnn.com/2023/12/12/politics/biden-israel-losing-support-netanyahu/index.html>.
3. Nidal Al-Mughrabi, Ali Sawafta, and Rami Ayyub, "Palestinian Leader Delays Parliamentary and Presidential Elections, Blaming Israel," Reuters, April 30, 2021, <https://www.reuters.com/world/middle-east/palestinian-elections-delayed-says-president-mahmoud-abbas-2021-04-29/>.
4. Shai Feldman and Khalil Shikaki, "Israel and the Palestinians: Sliding toward a One-State Reality," Middle East Brief, no. 104, Brandeis University, Crown Center for Middle East Studies, December 2016, <https://www.brandeis.edu/crown/publications/middle-east-briefs/pdfs/101-200/meb104.pdf>.
5. "Syrian Revolution 13 Years On: Nearly 618,000 persons Killed since the Onset of the Revolution in March 2011," Mar 15, 2024, <https://www.syriahr.com/en/328044/>.
6. House Armed Services Committee, Statement of General Mark A. Milley, Department of Defense Budget Hearing, March 29, 2023, <https://docs.house.gov/meetings/AS/ASoo/20230329/115606/HHRG-118-ASoo-Wstate-MilleyM-20230329.pdf>, and Shai Feldman, "Iran's Nuclear Threat in the Biden Era: Israel's Response Options," Middle East Brief, no. 155, Brandeis University, Crown Center for Middle East Studies, July 2023, <https://www.brandeis.edu/crown/publications/middle-east-briefs/pdfs/101-200/meb155.pdf>.
7. Mona Sukkarieh, "The East Mediterranean Gas Forum: Regional Cooperation amid Conflicting Interests," Natural Resource Governance Institute, February 2021, https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/the_east_mediterranean_gas_forum_regional_cooperation_amid_conflicting_interests_o.pdf.
8. Ronen Bergman, Adam Rasgon and Patrick Kingsley, "Secret Documents Show Hamas Tried to Persuade Iran to Join Its Oct. 7 Attack," New York Times, October 12, 2024, <https://www.nytimes.com/2024/10/12/world/middleeast/hamas-israel-war.html>.
9. Mohamed ELDoh, "Iran: The Real Beneficiary of the Gaza Conflict," Geopolitical Monitor, December 13, 2023, <https://www.geopoliticalmonitor.com/iran-the-real-beneficiary-of-the-gaza-conflict/>.
10. Maged Mandour, "Egypt's Shifting Hamas Policies," Sada (Carnegie Endowment for International Peace), July 26, 2021, <https://carnegieendowment.org/sada/2021/07/egypts-shifting-hamas-policies?lang=en>.

11. Fares Akram, " Hamas Has Developed a Vast Arsenal in Blockaded Gaza," March 25, 2019, <https://apnews.com/article/9977b51fc0754009b932c860daef579e>.
12. Udi Dekel and Orit Perlov, "The Egyptian Hudna Initiative: Bypassing Israel" (Tel Aviv: Institute for National Security Studies, Insight No. 1740, June 21, 2023), <https://www.inss.org.il/publication/hudna/>.
13. "Egypt Warned Israel Days before Hamas Struck, US Committee Chairman Says," BBC, October 12, 2023, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-67082047>.
14. Gershon Baskin, "The Future of Hamas," Times of Israel (Blogs), August 31, 2023, <https://blogs.timesofisrael.com/the-future-of-hamas/>, and Dan Perry, "The Bennett-Lapid Government Must Move on the Palestinians," June 3, 2021, <https://www.jpost.com/opinion/the-bennett-lapid-government-must-move-on-the-palestinians-opinion-670058>.
15. Palestinian Center for Policy and Survey Research, Public Opinion Poll No. 89, September 13, 2023, <https://www.pcpsr.org/sites/default/files/Poll%2089%20English%20Full%20Text%20September%202023.pdf>.
16. Ghaith al-Omari, "How the Palestinian Authority Failed Its People" (Washington Institute for Near East Policy, October 19, 2023), <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/how-palestinian-authority-failed-its-people>.
17. Palestinian Center for Policy and Survey Research, Public Opinion Poll No. 89.
18. Miriam Berger, "2022 Was Deadliest Year for West Bank Palestinians in Nearly Two Decades," Washington Post, December 29, 2022, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/12/29/palestinians-killed-west-bank-israel/>.
19. Oscar Rickett and Huthifa Fayyad, "Number of Israelis Killed by Palestinians in 2022 Highest since 2008," Middle East Eye, November 18, 2022, <https://www.middleeasteye.net/news/israel-palestine-number-killed-highest-2008>.
20. "Increase in Settler Violence, Displacement: Remarks by OCHA Spokesperson Jens Laerke" (United Nations, August 5, 2023), <https://www.un.org/unispal/document/increase-in-settler-violence-displacement-remarks-by-ocha-spokesperson-jens-laerke/>, and International Crisis Group, "Stemming Israeli Settler Violence at Its Root" (Report No. 246, September 06, 2024), <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/east-mediterranean-mena-israel/palestine/246-stemming-israeli-settler-violence>.
21. "2023 'Most Violent' Year for West Bank Settler Attacks, Watchdog Says," Times of Israel, January 1, 2024, <https://www.timesofisrael.com/2023-most-violent-year-for-west-bank-settler-attacks-watchdog-says/>.
22. Mary Kekatos, "1 year into the Israel-Hamas War: The Grim Human Toll by the Numbers," ABC News, October 7, 2024, <https://abcnews.go.com/International/israel-hamas-war-death-toll-1-year/story?id=114458943>, and Government of Israel, Ministry of Foreign Affairs, "Swords of Iron: Civilian Casualties," updated to November 24, 2024, <https://www.gov.il/en/pages/swords-of-iron-civilian-casualties>.

23. Ronen Bergman and Adam Goldman, "Israel Knew Hamas's Attack Plan More Than a Year Ago," New York Times, November 30, 2023 (updated December 2, 2023), <https://www.nytimes.com/2023/11/30/world/middleeast/israel-hamas-attack-intelligence.html>.
24. "Doubling Previous Numbers, Report Says 6,000 Gazans—including 3,800 Trained Hamas Terrorists—Broke into Israel on Oct. 7," Times of Israel, August 31, 2024, https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/doubling-previous-numbers-report-says-6000-gazans-including-3800-trained-hamas-terrorists-broke-into-israel-on-oct-7/.
25. "'Hamas's Attack Was the Bloodiest in Israel's History,'" The Economist, October 12, 2023, <https://www.economist.com/briefing/2023/10/12/hamass-attack-was-the-bloodiest-in-israels-history>.
26. "Reported Impact Snapshot: Gaza Strip" (United Nations, OCHA, November 5, 2024), <https://www.ochaopt.org/content/reported-impact-snapshot-gaza-strip-5-november-2024>.
27. Emma Kinery, "Biden: Israel-Hamas War Must End with Vision for a 'Two-State Solution,'" CNBC, October 25, 2023, <https://www.cnbc.com/2023/10/25/biden-israel-hamas-war-must-end-with-vision-for-a-two-state-solution.html>.
28. Ruslan Suleymanov, "Why the Kremlin Is Drifting Closer to Houthi Rebels in Yemen" (Carnegie Politika, September 12, 2024), <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/09/yemen-russia-middle-east-cooperation?lang=en>.
29. Dan Williams, "Russia Sees Military Coordination with Israel on Syria Continuing," Reuters, February 26, 2022, <https://www.reuters.com/world/middle-east/russia-sees-military-coordination-with-israel-syria-continuing-2022-02-26/>.
30. "Gaza: Security Council Passes Resolution Demanding 'An Immediate Ceasefire' during Ramadan" (United Nations, UN News, March 25, 2024), <https://news.un.org/en/story/2024/03/1147931>.
31. United Nations Security Council, Resolution 2728 (2024), <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2728>.
32. "UN General Assembly Demands Israel End 'Unlawful Presence' in Occupied Palestinian Territory" (United Nations, UN News, September 18, 2024), <https://news.un.org/en/story/2024/09/1154496>.
33. Ivana Kottasová and Madalena Araujo, "Exclusive Interview: ICC Prosecutor Seeks Arrest Warrants against Sinwar and Netanyahu for War Crimes over October 7 and Gaza," CNN, May 20, 2024, <https://www.cnn.com/2024/05/20/middleeast/icc-israel-hamas-arrest-warrant-war-crimes-intl/index.html>.
34. Courtney Bonnell and David McHugh, "How Attacks on Ships in the Red Sea by Yemen's Houthi Rebels Are Crimping Global Trade," Associated Press, January 12, 2024, <https://apnews.com/article/red-sea-yemen-houthis-attack-ships-f67d941c260528ac40315ecab4c34ca3>.

35. "Egypt Loses 70% of Suez Canal Revenue due to Gaza War: IMF," Egypt Today, October 24, 2024, <https://www.egypttoday.com/Article/3/135618/Egypt-loses-70-of-Suez-Canal-revenue-due-to-Gaza>.
36. "Prosecutors Rest Case in Netanyahu Trial; PM to Kick Off Defense Portion on Dec. 2," The Times of Israel, August 8, 2024, <https://www.timesofisrael.com/prosecutors-rest-case-in-netanyahu-trial-pm-to-kick-off-defense-portion-on-dec-2/>.
37. Hamza Hendawi and Holly Johnston, " Hamas and Fatah Officials Discuss Post-war Gaza in Cairo Meeting," The National, November 03, 2024, <https://www.thenationalnews.com/news/mena/2024/11/03/gaza-fatah-hamas-cairo/> [thenationalnews.com].
38. "PA's Abbas Announces New Cabinet, with Little-Known Figures Taking Key Roles," Times of Israel, March 28, 2024, <https://www.timesofisrael.com/pas-abbas-announces-new-cabinet-with-little-known-figures-taking-key-roles/>.
39. Jacob Shamir and Khalil Shikaki, Palestinian and Israeli Public Opinion: The Public Imperative in the Second Intifada (Bloomington: Indiana University Press, 2010), וכן (הסכם ו'נבה: מודל להסכם קבע ישראלי-פלסטיני" (טיוטת הסכם קבע <https://heskem.org.il/wp-content/uploads/2023/09/Geneva-Heb-Book-3.pdf>.
40. "Foreign Minister: The Council of Arab and African Coastal States of the Red Sea and the Gulf of Aden Is a Joint Action System for Coordination and Cooperation," Saudi Press Agency, January 6, 2020, <https://www.spa.gov.sa/2019804>.
41. "After the Aramco Attack: A Middle East One Step Closer to Its '1914 Moment,'" International Crisis Group, September 20, 2019, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/saudi-arabia-yemen-iran-united-states-united>.
42. "Timeline: UAE under Drone, Missile Attacks," Al Jazeera, February 3, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/2/3/timeline-uae-drone-missile-attacks-houthi-yemen>.
43. "Sayyed Speech in Full on 26 May 2000—Resistance and Liberation Day," Alahednews, November 26, 2024, <https://english.alahednews.com.lb/14178/446>.
44. Eliav Breuer, "Netanyahu Knew of Ben-Gvir's Temple Mount Ascent in Advance, Minister Says," Jerusalem Post, August 14, 2024, <https://www.jpost.com/israel-news/article-814668>.
45. Yonette Joseph and Patrick Kingsley, "Netanyahu Will Return with Corruption Charges Unresolved. Here's Where the Case Stands," New York Times, November 3, 2022 (updated June 26, 2023), <https://www.nytimes.com/2022/11/03/world/middleeast/netanyahu-corruption-charges-israel.html>.
46. Palestinian Center for Policy and Survey Research (PCPSR), Public Opinion Poll No (92), <https://pcpsr.org/en/node/985>.
47. Khalil Shikaki, "Can Hamas, and Does it Want to, 'Lead' the Palestinian People?" (Palestinian Center for Policy and Survey Research, Critical Policy Brief, Number 5/2021, August 2021), <https://www.pcpsr.org/en/node/849>.

48. "President El-Sisi's Speech at Military Colleges' Graduation Ceremony in the New Military Academy", The Arab Republic of Egypt: Presidency, October 3, 2024, / news3102024-1/ قسم-الأخبار/أخبار-رئاسية, <https://www.presidency.eg/en/>, and "A Just Peace Is the Only Solution to Ensure Coexistence in Middle East: El-Sisi at Military Academy Graduation," Ahram Online, October 3, 2024, <https://english.ahram.org.eg/News/532961.aspx>.
49. For further details about these incentive packages and about the impact of the possible pairing of such incentives, see Khalil Shikaki, "Did October the 7th and the Gaza War Put an End to the Palestinian-Israeli Peace Process and the Two-State Solution?", Palestinian Center for Policy and Survey Research, Critical Policy Brief, Number 3/2024, October 2024, <https://pcpsr.org/en/node/993>.
50. Anna Gordon, "What Israelis Think of the War With Hamas," Time, November 10, 2023, <https://time.com/6333781/israel-hamas-poll-palestine/>; Laura Silver and Maria Smerkovich, "Views of the Israel-Hamas war," Pew Research Center, May 30, 2024, <https://www.pewresearch.org/global/2024/05/30/views-of-the-israel-hamas-war-may-2024/>; and Benjamin Hart, "How Israelis Are Feeling One Year After October 7," New York Magazine, Oct. 7, 2024 <https://nymag.com/intelligencer/article/israelis-feeling-anniversary-october-7.html>



CROWN CENTER
for Middle East Studies

Brandeis
UNIVERSITY