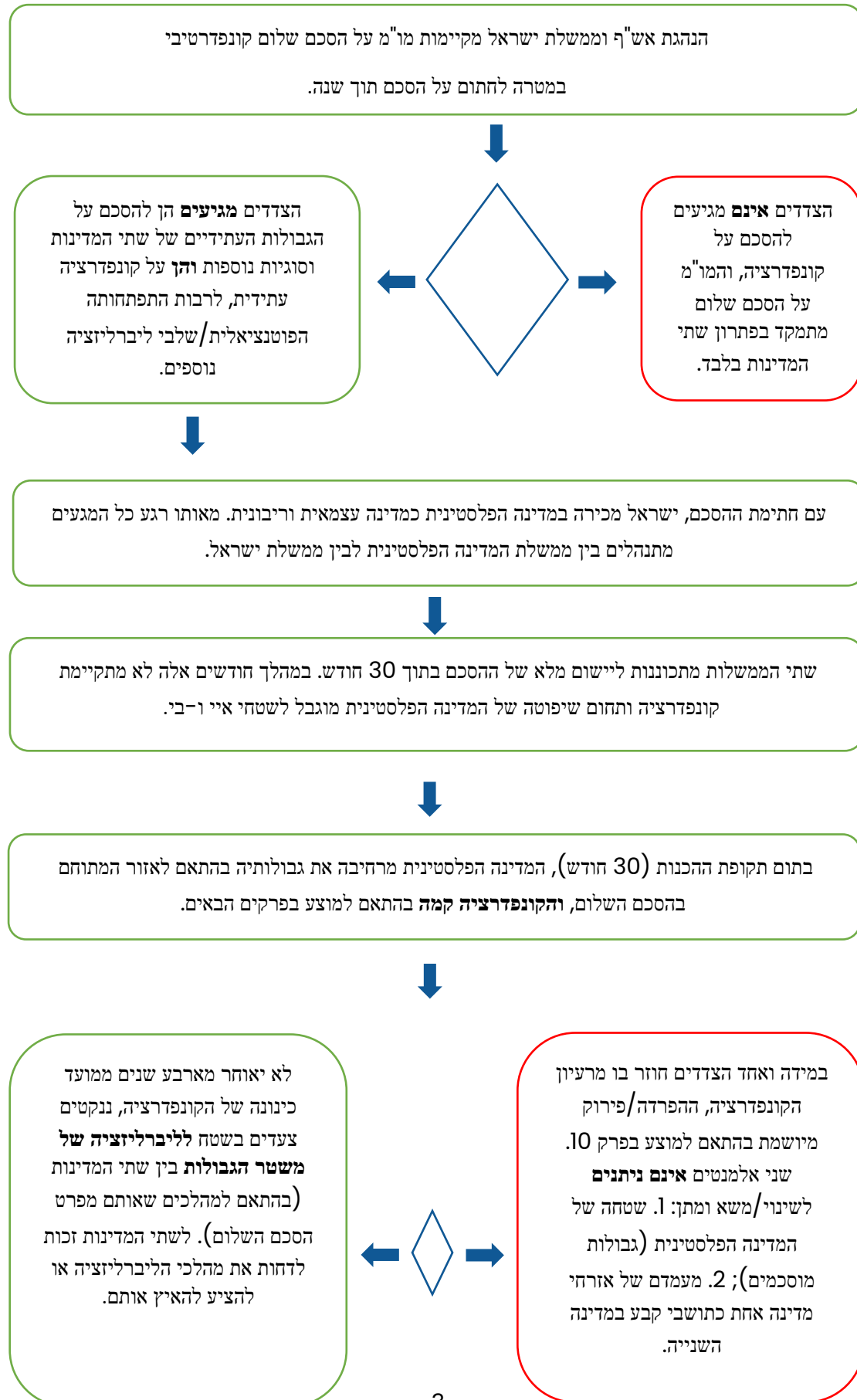


קונפדרציית ארץ הקודש כגורם מסייע לפתרון שתי המדינות

תוכן העניינים

3.....	תהליך קונפדרציית ארץ הקודש – תרשים זרימה
4.....	מבוא
5.....	תרמו למסמך
6.....	תקציר מנהלים
8.....	פרק 1: קונפדרציה כגורם מסייע לפתרון שתי המדינות: ההיגיון והחזון
11.....	פרק 2: היחסים בין ישראלים לפלסטינים: הנרטיב והמסלול לפיוס
23.....	פרק 3: קונפדרציית ארץ הקודש: היבטים טריטוריאליים
26.....	פרק 4: קונפדרציית ארץ הקודש: שיקולי ביטחון
31.....	פרק 5: קונפדרציית ארץ הקודש ומעמד יושביה: פליטים ותושבי קבע
33.....	פרק 6: ירושלים: שתי בירות ותיאום ביניהן
37.....	פרק 7: מערכת המשפט בקונפדרציה
43.....	פרק 8: קונפדרציית ארץ הקודש: שיתוף פעולה כלכלי
48.....	פרק 9: קונפדרציית ארץ הקודש: הצעה לרשויות משותפות
50.....	פרק 10: פרישה מהקונפדרציה ופירוקה
53.....	נספח: היסטוריה קצרה של קונפדרציות
	מפות
23	מפה 3.1: הסכמי ז'נבה, 2003
24	מפה 3.2: התנחלויות ומקומות ישוב לפי גודל אוכלוסייה

תהליך קונפדרציית ארץ הקודש – תרשים זרימה



מבוא

לספר קצר זה תרמו חוקרים פלסטינים וישראלים, מומחים למדיניות מזרח תיכונית, נושאים ונותנים בעברם בין הצדדים המאמינים כי הסכסוך הפלסטיני-ישראלי אינו גזירת גורל הלקוחה מטרגדיה יוונית כי אם סכסוך פתיר. כל התורמים לספר מאמינים כי הפתרון הטוב ביותר עבור הפלסטינים והישראלים כאחד הוא כינון של שתי מדינות מערבית לנהר הירדן, עם גבולות ברורים ומוסכמים.

רעיון החלוקה הועלה לראשונה בדו"ח ועדת פיל מה-7 ביולי, 1937, ואומץ בהחלטה 181 של העצרת הכללית של האו"ם ב-29 בנובמבר, 1947 ובכל סבבי המשא ומתן לשלום שהתנהלו מאז. מרבית התורמים לספר מאמינים כי מסגרת קונפדרטיבית, שתיקרא כאן קונפדרציית ארץ הקודש, עשויה לאפשר לפלסטינים ולישראלים לפרוץ את המבוי הסתום המשתק את תהליך השלום זמן רב.

קונפדרציה מעין זו תוכל להשפיע על תרבות השלום ועל שיתוף פעולה הדוק יותר בישראל/פלסטין לטובת שני העמים. גם אם לא תאריך ימים, בדומה למרבית הקונפדרציות בהיסטוריה (ר' נספח II), יהיה לה תפקיד היסטורי בהובלה לארץ (המחולקת) המובטחת.

בפרקים הבאים יוצגו היבטים שונים של קונפדרציית ארץ הקודש כגורם מסייע ומאפשר לפתרון שתי המדינות. כל תורם אחראי לדברים שכתב, ולא דווקא לתוכן הפרויקט כולו. תודות מקרב לב מושטות לכולם על עבודתם החשובה. תודה מיוחדת מוקדשת לד"ר פול פאש ולקרן פרידריך אברט, שבלעדיהם עבודה זו לא הייתה מתאפשרת, כמו גם לד"ר קרים נשאשיבי, פרופ' צבי אקשטיין ועו"ד מרק מולר על תמיכתם.

העבודה התבצעה תחת חסותה של הקרן לשיתוף פעולה כלכלי כאחד המסלולים האפשריים להגשמת פתרון בר קיימא של שתי מדינות. סייעו בתיאום מקצועי תמר צמיר טנדלר וליב הלפרין.

ד"ר היבא חוסייני וד"ר יוסי ביילין, פברואר 2022

תרמו למסמך

ד"ר היבא חוסייני, שותפה מנהלת במשרד עורכי הדין חוסייני את חוסייני ברמאללה ולשעבר יועצת משפטית למשלחת הפלסטינית לתהליך השלום

ד"ר יוסי ביילין, שר המשפטים לשעבר

תא"ל (מיל.) שלמה ברום, עמית בכיר במכון ללימודי ביטחון לאומי

פרופ' עומר דג'אני, חבר לשעבר ביחידת אש"ף לסיוע במו"מ, כיום פרופסור למשפטים בבית הספר למשפט של אוניברסיטת פסיפיק בסקרמנטו, קליפורניה

ד"ר מוסטפה אלאוסטז, חבר ביוזמת ז'נבה ולשעבר ראש תחום זכויות אדם ומשפט בינלאומי במכללת אל-קודס בארד בירושלים

יצחק גל, מומחה לסוגיות כלכליות ועסקיות במזרח התיכון וחוקר ותיק בתחום היחסים הכלכליים בין ישראל לפלסטינים

פרופ' מרדכי קרמניצר, פרופ' (אמריטוס) למשפטים באוניברסיטה העברית, עמית מחקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה

תא"ל (מיל') ישראל אורון, לשעבר קצינת ח"ן ראשית וסגנית ראש המועצה לביטחון לאומי, פעילה ביוזמת ז'נבה

ד"ר סליבא סרסר, פרופסור למדע המדינה באוניברסיטת מונמות' בניו ג'רסי, תרם לפרקים שונים בספר וגם ערך אותו.

תקציר מנהלים

ספר קצר זה מתייחס להיבטים השונים של קונפדרציה פלסטינית-ישראלית מוצעת, ישות שאותה אנו מכנים "קונפדרציית ארץ הקודש". הקונפדרציה מוצעת כאמצעי למימוש פתרון שתי המדינות וכמסגרת חדשה למשא ומתן על הסכם קבע בין שתי מדינות ריבוניות, ישראל ופלסטין, ולא כחלופה להן. ואכן, הקונפדרציה תוקם **אך ורק** לאחר הקמתה של מדינה פלסטינית.

בעוד תומכים רבים בפתרון שתי המדינות נוטים להדגיש כי יש להפריד בין שני העמים החיים בארץ הקודש, ולעתים ממסגרים את ההיפרדות כתהליך "גירושם", רעיון הקונפדרציה מבקש להציע מסגרת של קוהביטציה, מגורים משותפים לשתי מדינות ריבוניות. הסדר זה יבוא לידי ביטוי במגוון הסכמים וגופים קונפדרטיביים.

הקונפדרציה המוצעת תאפשר שיתוף פעולה נרחב יותר בין שתי המדינות, תקל את המעבר ביניהן, ותהפוך את ירושלים לעיר פתוחה חלקית שתורחב בהמשך (ראו מטה). היבט חשוב ומרכזי בהצעה הוא הסכמה הדדית על כך שמספר מוגדר של אזרחים משני הצדדים יורשה לגור במדינה השנייה כתושבי קבע, במידה ויתחייבו לכבד את חוקי המדינה המארחת אותם. הדבר יסיר מהמורה משמעותית המונעת זה שנים הגעה לפתרון של שלום: הצורך לפנות בכוח עשרות אלפי ישראלים. לפי ההסדר המוצע, המתנחלים הישראלים יהיו תושבי קבע במדינה הפלסטינית, אולם יישארו נטועים בארץ אבותיהם (ובתיהם). בתמורה, תוצע תושבות קבע בישראל למספר דומה של אזרחים פלסטינים, דבר שיספק הזדמנות להגדיל את מספר הפלסטינים החיים בישראל בנוסף על המכסה שתקבע עבור פלסטינים שיהפכו לאזרחי ישראל (ר' פרק 5).

בתרחיש זה, ההנהגות הרשמיות של פלסטין וישראל יחתמו על הסכם שלום המיישב את כל סוגיות הסכם הקבע; המדינה הפלסטינית תוקם באופן מיידי בשטחי איי ובי (A ו-B). הקונפדרציה תוקם בתום תקופת יישום של 30 חודש שלאחריה שטחה של המדינה הפלסטינית יהווה 22.5% מפלסטין ההיסטורית (6,205 קמ"ר או 2,395.764 מייל רבוע בהתאם למפה בפרק 3 של הסכם ז'נבה). שתי המדינות יסכימו כי חילוקי דעות עתידיים ייושבו באמצעות משא ומתן בילטרלי, תיווך צד שלישי או בוררות צד שלישי.

הסכם השלום יכלול לוח זמנים ברור ליישום מהלכי ליברליזציה נוספים על מנת להרחיב את הקונפדרציה, לרבות הפיכת ירושלים (בה ישכנו שתי בירות – אל-קודס וירושלים) לעיר פתוחה לחלוטין, קרי מעבר לחומות העיר העתיקה, על מנת לאפשר מעבר חופשי של בני אדם, סחורות וכספים. לשני הצדדים תינתן הזכות לדחות מהלכים מסוג זה מסיבות של אינטרס לאומי.

כל מדינה תקיים מוסדות ממשלתיים משלה ומערכת משפט עצמאית (עם הזמן ייתכן ויחליטו על הקמת מוסדות משותפים). העברת סמכות ממשלתית למדינה האחרת במסגרת ההסדר הקונפדרטיבי תחייב חקיקה חוקתית. פרק 7 דן בהסדרים החוקיים המיוחדים שיידרשו לתמיכה בקונפדרציית ארץ הקודש, לרבות שאלות הנוגעות למעמד של תושבי קבע (קרי, מתנחלים ישראלים בפלסטין ותושבים פלסטינים בישראל).

בקונפדרציה המוצעת, ועדה משותפת שמושבה בירושלים תתמודד עם סוגיות כגון תכנון עירוני, פיקוח על אתרים קדושים, השימוש במשאבי טבע, ועוד. עם הקמת הקונפדרציה, השטח הפתוח של שתי הבירות, אל-קודס וירושלים, יוגבל לעיר העתיקה. לוח הזמנים של הסכם השלום יקבע מועד לפתיחה מוחלטת של שתי הבירות מעבר לגבולות העיר העתיקה.

הספר משרטט תהליך מדורג של שיתוף פעולה הדוק בין ישראל לפלסטין. הוא מציע לשתי המדינות להחליף את המשטר הכלכלי שנקבע בהסכם פריז בהסכם כלכלי חדש, לרבות מעבר בשלבים להסכם סחר חופשי. ועדה קונפדרטיבית לנושאי כלכלה וחברה תטפל במגוון סוגיות כלכליות, החל מאנרגיה ותשתית ועד לחקלאות והגנת הצרכן. כל פרק מתייחס לעבודה שתידרש על מנת לתת מענה לשאלות שעלו במהלך הכנת הספר, ובכוונתנו להמשיך לעבוד על תשובות לשאלות אלה.

קונפדרציית ארץ הקודש לא נועדה להיות מועדון סגור. תקוותנו כי אם תנחל הצלחה, גורמים נוספים באזור כגון ירדן יצטרפו בצורה זו או אחרת על בסיס שיוסכם בין הצדדים.

קונפדרציה כגורם מסייע לפתרון שתי המדינות: ההיגיון והחזון

ניתן להגדיר קונפדרציה כהסדר מימשלי משותף או מבנה של סמכויות, תהליכים ונהלים שאותו מקימות שתי מדינות (או יותר) עצמאיות כדי לאפשר שיתוף פעולה ביניהן בתחומים מעשיים וטכניים. הגדרות רבות של המושג מדגישות כי מדובר בהסדר בין מדינות ולא בין אזרחים, קרי האזרחים משתיים למדינות שלהם ואינם חברים ישירות בקונפדרציה.

רעיון הקונפדרציה בא לידי ביטוי כבר בהחלטה 181 של העצרת הכללית של האו"ם שהתקבלה ב-29 בנובמבר, 1947. בנוסף על הקריאה לחלק את פלשתינה המנדטורית ולהקים בה שתי מדינות נפרדות, ההחלטה המליצה ליצור סוג מסוים של קונפדרציה – "איחוד כלכלי". ההיגיון ברור: השטח קטן מאוד (כ-26,000 קמ"ר או 10,038.656 מייל רבועים), גבולות החלוקה מלאכותיים ברובם, וגבול חזיר יועיל לשתי המדינות. לשתי המדינות אכן יהיה אינטרס חיוני לתת מענה לסוגיות משותפות, לרבות השימוש במשאבי טבע, טיפול בשפכים, ביטחון פנים והגנת גבולות, תכנון בנייה, בריאות הציבור, מחלות חי וצומח, אתגרים אקולוגיים, התחממות גלובלית, תיירות, ופשעה. אלה רק דוגמאות ספורות מתוך מכלול רחב אשר קונפדרציה תוכל לתת לו מענה טוב יותר.

רשות הקונפדרציה עשויה גם לאפשר תיאום ביטחוני הדוק יותר בין ישראל לפלסטין במסגרת של הגנה אסטרטגית באמצעות תיאום הדוק שימקד את המדינות בשמירה על חוק וסדר פנימיים. העיר העתיקה בירושלים תוכל לארח רשויות משותפות ולסלול את הדרך לריבונות כפולה או לפתרונות יצירתיים אחרים לשטח המשתרע בסך הכול על פני פחות מקילומטר רבוע או 0.39 מייל רבוע.

ישראלים ולפלסטינים קשורים בעבותות לכל האזור מערבית לנהר הירדן. אולם בהתחשב בשוויון הכמעט מוחלט בין מספר היהודים והערבים (מוסלמים ונוצרים) החיים בשטח זה, והואיל ולשני העמים זכות אוניברסלית להגדרה עצמית, אף צד אינו יכול לממש במלואו או באופן בלעדי את שאיפותיו הלאומיות בכל שטחי פלסטין/ארץ ישראל. פתרון קונפדרטיבי עשוי להפחית את המחיר הבלתי נמנע של חלוקת השטח ולצמצם את הנטיות האתנוצנטריות של תושביו. הסדר חלוקה, לצד מחויבות לשיתוף פעולה ותיאום, עשויים להרגיע חששות שוויתור על ריבונות או שלטון של צד אחד בחלק מסוים של הארץ ימנע מהצד השני גישה אליו.

שני הצדדים עברו כברת דרך ארוכה מאז 1967. ממשלת ישראל התנגדה נחרצות להקמת מדינה פלסטינית, וישראלים רבים נישבו בקסמו של רעיון "ארץ ישראל הגדולה", ואילו הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) צידד במדינה חילונית דמוקרטית שתקום במקום ישראל. ביוני 1988 נראה היה כי ניתן לגשר על התהום בין שני הצדדים לאחר שהמלך חוסיין ויתר על תביעתה של ירדן לגדה המערבית, ואש"ף הביע נכונות לקבל את החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338. הקונפדרציה תוכל לשמש גשר גמיש – רחב יותר בעתות רגיעה וצר יותר בעתות מתיחות.

החזון שאותו פורס הספר מתאר כיצד עשוי להיראות השלום בהקשר של קונפדרציה וכיצד ייבדל הדבר מנסוּחַת שתי המדינות הקלאסית. בהיבטים מסוימים, הפתרונות נראים דומים, אולם הם שונים מהותית בסוגיות מפתח – למשל, הפתרון עבור ההתנהלויות הישראליות. מוצע כאן לנהל משא ומתן על פתרון קונפדרטיבי של שתי מדינות ברוח הקוהביטציה (מגורים משותפים), מה שיוביל למסלול שונה מאשר משא ומתן המונע על ידי רצון בהיפרדות ו"גירושם".

קונפדרציית ארץ הקודש המוצעת אינה תחליף לשתי מדינות ריבוניות, כשם שהאיחוד האירופי אינו חלופה למדינות אירופה העצמאיות. במידה וצד כלשהו יחליט כי הקונפדרציה מהווה מכשול ולא גורם מאפשר ומסייע, אין מניעה לוותר עליו ולנסח מחדש את תנאי מערכת היחסים עם המדינה השנייה (ר' פרק 10).

חזונות שונים של קונפדרציה

הספרות הרלבנטית בנושא כוללת הצעות שונות לקונפדרציה פלסטינית-ישראלית. אורן יפתחאל חוזה קונפדרציה ישראלית-פלסטינית כגשר בין סכסוך לפיוס.¹ בראייתו, היא תשמש כמסגרת למימוש הזכות להגדרה עצמית של שני העמים ותבטיח את זכויות המיעוטים בשתי המדינות. הוא גם ממליץ לבחון אפשרות להזמין את ירדן להצטרף לקונפדרציה בעתיד.

דליה שיינדלין מציעה קונפדרציה פלסטינית-ישראלית ש"תהיה שונה מהמודל המסורתי של שתי מדינות בכך שהמדינות יסכימו לחלוק היבטים שונים של ריבונות. הגבול יהיה עביר, ויאפשר מעבר דרכו במקום להגביל אותו. חופש תנועה... יהיה ברירת המחדל". בקיצור, "מודל הקונפדרציה מבוסס על גישה פתוחה". היא מציינת כי פתרון שתי המדינות המסורתי ידרוש גם הוא תיאום בנושאי סביבה וסוגיות אחרות, "אולם מודל הקונפדרציה תומך בשיתוף פעולה ברוח ובמבנה, המאפשר תיאום בין-ממשלתי וגם תיאום בין החברה האזרחית במקום שתיאום מעין זה יהיה חריג". שיינדלין גם מדגישה את ההבדל בין פדרציה לקונפדרציה: "בפדרציה, פרישה יכולה להוביל למלחמה. גישת קונפדרציה מעניקה לכל צד זכות חוקית לפרוש... הקשר הוא בסופו של דבר וולונטרי".²

ברנרד אבישי מתאר קונפדרציה כ"פתרון היחיד האפשרי" לסכסוך, אם כי הוא מודה שאינו מחזיק ב"תקוות שווא" ליחסים קונפדרטיביים "של חיבה". בו בזמן, הוא מציין, "החיבור בין קנדה העליונה לקנדה התחתונה ב-1967, גרמניה וצרפת בקהיליית הפלדה והפחם ב-1951 ושל הבלגים, הוולונים והפלמים בהסדרים שונים – כל אלה החלו עם אוכלוסיות שיצאו מסכסוך אכזר".³ הוא מצדד בשיתוף פעולה בתחומי הבנקאות, הגירת עבודה, תיירות, חשמל, בריאות ועוד.

ערן עציון מציין כי הוגי דעות יהודים יידועי-שם, כגון יהודה מגנס וחנה ארנדט, הביעו תמיכה בקונפדרציה יהודית-ערבית בתחילת שנות ה-40 של המאה הקודמת וכי חשיבתו הפוליטית של זאב ז'בוטינסקי כללה "רעיונות קונפדרטיביים".⁴ בראייתו של עציון, חשיבות הגישה הקונפדרטיבית טמונה בלגיטימציה שהיא מעניקה לתביעותיהם של שני הצדדים לשטח השוכן מערבית לירדן. הקונפדרציה הפלסטינית-ישראלית תוקם אך ורק לאחר ייסודה של המדינה הפלסטינית ותכלול מוסדות שיבטיחו שוויון בין שתי המדינות. עציון גם מציע להקים ועדות אמת ופיוס כדי להבטיח התייחסות לאירועים היסטוריים ולהפיג עוינות.

סרי נוסייבה, נציגו לשעבר של אש"ף בירושלים, הביע תמיכה עקבית בקונפדרציה ישראלית-פלסטינית כאמצעי לסיום הכיבוש הישראלי והגדרה עצמית לעם הפלסטיני.⁵ בעודו פתוח גם לחלופות אחרות ("כל עוד הן מבוססות על עקרונות היסוד של שוויון וחופש"), הוא מציין מרכיבים מסוימים שעשויים להיטיב עם הפלסטינים אם יצטרפו לקונפדרציה עם ישראל: שימוש בנמלי ים של ישראל, פיתוח אינטנסיבי של תשתיות ותיירות, פרויקטים משותפים כגון תעלת הימים, חקלאות בעמק הירדן, מיזמים בתחום האנרגיה, ושימוש פלסטיני בגז טבעי ממימיהם הטריטוריאליים של ישראל, לבנון וקפריסין.

צעדים לקראת הקמת קונפדרציה

אצל שני הצדדים קיים חשש שקונפדרציה תשרת אג'נדה חבויה של השני⁶ וייתכן שתידרש מידה רבה יותר של אמון בין פלסטינים לישראלים על מנת להגיע להסכמה מלאה על הרעיון. **בהינתן חוסר האמון השורר**

¹ אורן יפתחאל תיאר את חזונו לקונפדרציה ישראלית-פלסטינית עתידית בהרצאה באוניברסיטת תל אביב ב-17 במאי, 2011.

² Dalia Scheindlin, "An Israeli-Palestinian Confederation Can Work." *Foreign Policy* (June 29, 2018), <https://foreignpolicy.com/2018/06/29/an-israeli-palestinian-confederation-can-work/>

³ Bernard Avishai, "Confederation: The One Possible Israel-Palestine Solution." *The New York Review* (February 2, 2018), <https://www.nybooks.com/daily/2018/02/02/confederation-the-one-possible-israel-palestine-solution/>

⁴ Eran Etzion, "An Israeli-Palestinian Confederation: A Viable Alternative for the 'Two States Solution'?" (September 2016), <https://din-online.info/pdf/dn9.pdf>

⁵ See, for example, Sari Nusseibeh, "Palestine: History Runs Faster than Ideas" in *Politique Étrangère* (Automne 2013): 1-10.

⁶ הפלסטינים חוששים בעיקר שמודל זה יוביל לסוג מסוים של אוטונומיה בקונפדרציה בהובלה ישראלית (בשל הא-סימטריה). הישראלים חוששים בעיקר שהצעת הקונפדרציה היא כסות למדינה אחת שבה היהודים יהפכו למיעוט.

כיום בין הצדדים, הצעד הראשון הוא לקיים משא ומתן על הסכם קבע ולהקים מדינה פלסטינית עצמאית, בלא מטרייה קונפדרטיבית, לתקופת הכנה שאורכה יהיה עד 30 חודש. ישראל ופלסטין יחיו זו לצד זו כמדינות ריבוניות ורק בתום תקופת היישום יקימו את הקונפדרציה אם ירצו בכך. (ר' תרשים זרימה של התהליך בתחילת הספר).

עם החתימה על הסכם הקבע, ישראל תכיר רשמית במדינה הפלסטינית וממשלתה של המדינה החדשה תהפוך שותפה מלאה של ישראל בהכנות ליישום כולל של ההסכם. **במידה ובמהלך תקופת היישום יחליטו אחת או שתי המדינות לוותר על רעיון הקונפדרציה, או אז שתי המדינות ינסחו מחדש סעיפים בהסכם הנובעים מרעיון הקונפדרציה.** ייתכן ומדובר יהיה בסעיפים הנוגעים להסדרי ביטחון, סוגיות כלכליות ועניינים הקשורים באל-קודס/ירושלים, אולם לא בסוגיות הנוגעות לגבולות וגם לא בשאלת תושבות הקבע שתניתן לאזרחיה של מדינה אחת במדינה השנייה.

העובדה שאין דוגמאות בהיסטוריה לקונפדרציות ששרדו לאורך זמן אינה צריכה בהכרח להרתיע מפני ניסון להקים קונפדרציה ישראלית-פלסטינית. (האיחוד האירופי פועל הלכה למעשה כקונפדרציה אם כי הוא אינו מגדיר עצמו כזה). כמו כן, אין מדובר בהכרח בחיי נצח לקונפדרציה כזו. די יהיה בכך שתשמש כפיגום ליישום פתרון שתי המדינות.

באשר לתהייה אם הרעיון מציאותי, ספר זה טוען כי הצעת הקונפדרציה אינה פחות מציאותית מאשר פתרון שתי מדינות הכרוך בפינוי למעלה מ-100,000 מתנחלים, או פתרון מדינה אחת, או המשך הסטטוס קוו. שלא כמו פתרון מדינה אחת והמשך הסטטוס קוו, הקונפדרציה פותחת אופק למימוש ארוך טווח הן של האתוס הציוני על ידי השדרה המרכזית שדוגלת בו והן של שאיפות הפלסטינים להגדרה עצמית לאומית במדינת לאום עצמאית וריבונית על ידי השדרה המרכזית שמאמינה ברעיון.

הקונפדרציה המוצעת תאפשר שיתוף פעולה רב יותר בין שני הצדדים ותנועה בין שתי המדינות, ותמסד את מעמדה של ירושלים כעיר פתוחה באופן חלקי אשר תורחב בהמשך לעיר פתוחה לחלוטין.

אמנם ייתכן שלצדדים יהיה חזון שונה באשר לקונפדרציה, אולם מרבית הרעיונות דומים בעיקרם למאפיינים הכלליים של האיחוד האירופי. משמעות הדבר היא התחלה צנועה למדי ותהליך ארוך של ניסוי וטעייה בדרך להקמת מבנים שישירתו את כל חברי הקונפדרציה, בד בבד עם שימור ריבונותם. אחד הגורמים שמאפשר זאת באירופה הוא האופי הדומה של המשטרים במדינות האיחוד.

המטרה אינה להגיע לאמנת שלום פלסטינית-ישראלית שתמנע משני הצדדים לבצע שינויים. ההפך הוא הנכון: האמנה תמסד את האופן שבו אפשר יהיה לשנות אותה ובעיקר להוסיף מרכיבים למבנה הקונפדרטיבי.

יש לקבע את התהליך הזה בהסכם השלום ולקבוע שראשי שתי המדינות ייוועדו במיוחד לשם כך לפחות אחת לארבע שנים, יבצעו הערכה של התהליך בתקופה שחלפה, ויציעו רעיונות חדשים לעתיד. יש לצפות שרעיונות כאלה ייבחנו לעומק על ידי גוף משותף ויובאו לבחינתו של הפורום המשותף הבכיר ביותר. תהליך מובנה מעין זה לא ימנע מהצדדים לדון בשינויים מבניים לעתים תכופות יותר ברגע שאחד הצדדים יציע זאת.

המהלכים הללו לא יתרחשו באופן מידתי. יש לקוות שבאופק הנראה לעין, לקונפדרציה יהיו גבולות עבירים, שיתאפשר בה חופש תנועה לבני אדם וסחורות, שיוקמו מוסדות פוליטיים משותפים המקבילים לאלה של כל אחת מהמדינות, יוקמו בתי ספר דו-לשוניים בשתי המדינות, וכי תושבי הקונפדרציה יחוו שהם חיים במסגרת אחת משותפת.

בפרקים הבאים, נתייחס להיבטים שונים של הקונפדרציה העתידית לאחר הקמתה. מה שמוצע כאן הוא מודל גמיש: במידה והצדדים יחליטו לסגת במידת מה, לא יהיה זה צעד בלתי הפיך, ובמידה ויחליטו להתקדם במהירות לקראת קרבה יתרה ביניהם, אף סעיף בהסכם השלום לא ימנע זאת מהם.

היחסים בין ישראלים לפלסטינים: הנרטיב והמסלול לפיוס

ערבים ויהודים חיו בפלשתינה ההיסטורית מאות בשנים. שניהם טוענים להיותם צאצאים של עמים ילידים שקבעו את ביתם במזרח הים התיכון לפני אלפי שנים. שניהם מתייחסים למסעו של אברהם מאור לכנען בערך בשנת 1900 לפנה"ס, והיהודים מדברים על משה שהוביל את יציאת בני ישראל ממצרים בערך בשנת 1200 לפנה"ס.

שורשים היסטוריים ודתיים משכו יהודים וערבים לארץ זו. קורותיהם המשותפים נכתבו לעתים בדם ואש תחת שליטים רבים – היבוסים, הכנענים, החיטים, החיקסוס, פלישתים, בני ישראל, אשורים, בבלים, פרסים, יוונים, רומאים, ביזנטים, ערבים, טרטרים, צלבנים, איובידים, ממלוכים, מונגולים, ובעת החדשה יותר העות'מנים (1516-1917) והבריטים (1920-1948). הקמתה של מדינת ישראל ב-1948, המלחמה הערבית-ישראלית שפרצה באותה שנה וה"נכבה" ("אסון" בערבית) הפלסטינית, כמו גם המלחמה ביוני 1967, שינו את פניה של פלשתינה ההיסטורית לנצח.

הפרק מחולק לשניים: הנרטיב והמסלול לפיוס. הנרטיב מדגיש צמתים מרכזיים בחייהם של תושבי פלשתינה ההיסטורית, ואילו הדרך לפיוס דנה בצורך לעבור מתרבות של סכסוך ומלחמה בישראל ובפלסטין לתרבות של שלום.

הנרטיב

הקדמה

ההיסטוריה העתיקה והחדשה יותר של "ישראל/פלשתינה" רצופה מחלוקות וסכסוכים שלא פסחו גם על היחסים בין ישראלים לפלסטינים בימינו. תביעות פוליטיות עכשוויות מתבססות לעתים על ראייה מסוימת של ההיסטוריה. אולם כפי שיודע כל היסטוריון או חוקר קלאסיקה, וכפי שטען בכתבים פופולריים ההיסטוריוגרף אדוארד קאר, פרשנויות על העבר, אפילו תאריכים, נוצרות באופן סובייקטיבי. נרטיבים סותרים מהווים חלק מרכזי בזהות החברתית, תרבותית ופוליטית הישראלית והפלסטינית.

הנרטיב מנסה להאיר את רגעי המפתח בהיסטוריה של ישראל/פלשתינה בשלושה חלקים: מהעת העתיקה לסוף השלטון העות'מני, בתקופת המנדט הבריטי ולאחר 1948. בתיאור כל אחת מהתקופות, מתוארות הרגישויות בראייתם הן של פלסטינים והן של ישראלים. מרבית תשומת הלב מוקדשת לשתי התקופות החדשות יותר.

מהעת העתיקה לסוף השלטון העות'מני

קבוצות שונות חיו באזור עם כיבושה של ישראל/פלשתינה על ידי האימפריה הניאו-אשורית ב-722 לפנה"ס. רבות מהן, ובהם בני ישראל, התפתחו מתוך הקבוצה הרחבה הידועה ככנענים, ששלטה באזור בעידן הברונזה. בין הנוכחים באזור היו גם החיתים, החיקסוס, הפלישתים והסוחרים הפניקים. טרם הגעת הכנענים, היבוסים והאמורים יישבו את הארץ באלף ה-5 לפנה"ס. קשה להתחקות אחר מקורותיהם ומאפייניהם השונים של כל אחת מהקבוצות הללו. המפתח הוא להבין כי מגוון רחב של בני אדם התגורר ועבד באזור בתקופות שונות בעת העתיקה.

ירושלים, וישראל/פלשתינה באופן רחב יותר, היו חשובים לשלוש הדתות – היהדות, הנצרות והאסלאם – משחר היווצרותן, גם לכל אחת בנפרד וגם באופן קולקטיבי. עבור כל אחת מהדתות, העיר וסביבותיה קשורים עמוקות לאירועים היסטוריים-דתיים מרכזיים. נציין כאן את חלקם (לפי תאריכים משוערים):

1900 לפנה"ס: אברהם עובר מאור כשדים לכנען.

1000 לפנה"ס: דוד מאחד את 12 שבטי ישראל ובנו שלמה בונה את בית המקדש הראשון בירושלים.

586 לפנה"ס: בבל כובשת את יהודה, בית המקדש נחרב, והתושבים מוגלים לאימפריה הכושבת. עם כיבושה של בבל על ידי פרס, היהודים מורשים לשוב לפלשתינה, אולם רבים מעדיפים להישאר בגלות.

4 לפנה"ס: ישו נולד בבית לחם והנצרות מתפתחת בעקבות מותו ותחייתו.

70 לספירה: הרומאים מחריבים את בית המקדש השני, משאירים את היסודות של במת ההר כולל חלק מהכותל המערבי של המבנה, ומגלים חלק מהיהודים מפלשתינה ההיסטורית.

570 לספירה: מוחמד נולד במכה. בשנת 620 הוא יוצא למסע לילי ("אלאסראא") [הקוראן הקדוש 17:1] ממכה למסגד הרחוק ביותר ("אקצא") (במתחם המסגדים בירושלים) והשלישי בקדושתו (אחרי מסגדי מכה ומדינה). הוא מגיע למסגד אל-אקצא השוכן במתחם חראם א-שריף ("המקלט הקדוש"), שם הוא מוביל נביאים אחרים בתפילה, קושר את סוסו המעופף ("אל-בוראק") ליד "קיר בוראק" או "הקיר המערבי", עולה שמימה ("מעראג"), שם הוא מדבר עם אלוהים לפני שובו.

במהלך המאה ה-7, צבאות ערביים שלחמו תחת נס האסלאם כובשים את פלשתינה מידי האימפריה הרומית המזרחית. פלשתינה נשלטת על ידי שושלות מוסלמיות שונות, לרבות הח'ליפה של שושלת בית אומיה והשושלת העבאסית. מ-1099 ל-1187, הצלבנים האירופים מחזיקים בירושלים, עד שסלאח-א-דין מביס אותם.

1516-1917: האימפריה העות'מנית שולטת ברוב האזור המוכר כיום כמזרח התיכון, לרבות השטח שהוא כיום ישראל/פלסטין, אם כי בהפסקות. הרקורד של השלטון העות'מני היה מעורב. בתקופות מסוימות נקט יד קשה כלפי התושבים כאשר נראה היה לו שפלשתינה אינה מתקדמת משמעותית מבחינה אדמיניסטרטיבית, כלכלית וחינוכית. בתחילת הדרך, השלטון מבודד את האזור ומונע ממנו קשרים חיצוניים, אולם נפתח בהמשך להשפעות אירופיות - קונסוליות ומוסדות חינוכיים, פעילות מיסיונרית, מסחר ומושבות של צרפתים, גרמנים, אמריקאים ורוסים.

הקיום המשותף והיחסית נעים שממנו נהנו במידה מסוימת יהודים וערבים תחת העות'מנים מתחיל להשתנות לקראת סוף המאה ה-19. נפער תהום בין שתי הקהילות הלאומיות עם היווצרותה של תחרות בין ניצני לאומיות פלסטינית לבין הציונות המודרנית, היא הלאומיות היהודית (בניגוד לציונות הדתית הקלסית). שתיהן מתחילות לתבוע את אותה חלקת אדמה ולהשפיע על האוכלוסייה המקומית כדי שתחשיב את עצמה שונה באופן קיצוני ונפרדת זו מזו.

סוף המאה ה-18: היהודים באירופה מושפעים מגל של חילון כללי. הם לומדים באוניברסיטאות יוקרתיות ונעשים עורכי דין, רופאים, פוליטיקאים, מרצים, עיתונאים, אמנים וחוקרים. בעוד השנאה כלפי היהודים נבעה באופן היסטורי מעוינות דתית, באותה עת מקורה בעיקר בתחרות ותחושה שהיהודים דוחקים את גליהם של אזרחים נאמנים מארצות מולדתם ותופשים את כל העמדות החשובות.

1800: מספר הערבים בפלשתינה ההיסטורית הוא 200,000; מספר היהודים 7,000.

1858: העות'מנים מחוקקים רפורמה בדיני הקרקעות. ערבים שהיו בעלים של אדמותיהם במשך דורות מחויבים לרשום אותן ולשלם מסים. איכרים עניים אינם עומדים בתשלום המסים, נאלצים למכור את אדמותיהם והופכים לדיירים ושכירים באדמתם. התפתחות זו סוללת את הדרך לרכוש אדמות בפלשתינה מבעלי האדמות החדשים. ב-1890 העות'מנים מתירים הגירה יהודית לפלשתינה. הם אמנם חוזרים בהם ממדיניות זו, אולם בשלב זה האימפריה חלשה מדי למנוע את ההגירה.

1881: הצאר הרוסי אלכסנדר II, שנחשב ליברל ורחוק מלהיות אנטישמי, נרצח. בעקבות ההתנקשות בחייו מתפתח זרם אנטי-יהודי אלים שמביא לגל אדיר של הגירה. בין 1881 ל-1914, כ-2.5 מיליון יהודים עוזבים את מזרח אירופה. רובם מגיעים לארצות הברית ומספר קטן לפלשתינה ההיסטורית. בשנים אלה באה לעולם התנועה הציונית באירופה.

חוקי המקרקעין העות'מניים אפשרו למהגרים לרכוש אדמה בפלשתינה מבעלי אדמות ערבים אמידים (רבים מהם גרו בלבנון), ואילו הדיירים העניים פונו וקיבלו פיצוי צנוע מאד.

לעובדה זו הייתה השפעה חשובה על העוינות בין ערבים לנוצרים, אף כי הקרקע שנרכשה עד 1948 לא היוותה יותר מ-7% מהשטח מערבית לנהר הירדן. קניית אדמות וההגירה שלטו בסדר היום היהודי והערבי במהלך הדור שלאחר מכן. היהודים לא הבינו למה מבקשים לשלול מהם את מולדתם העתיקה, מושא תפילותיהם וערגתם כמעט 2,000 שנה, במיוחד כאשר הם נרדפים בגולה, ואילו הערבים לא הבינו למה בני אדם שטענו כי האדמה הייתה שלהם לפני 2,000 שנה הורשו לסלק אותם מבתיים ולמה הם צריכים לשלם את מחיר הסבל של היהודים באירופה.

1882: יהודים ילידי המקום מרוכזים בעיקר בארבע ערים – ירושלים, חברון, טבריה וצפת. מצטרפים אליהם מהגרים יהודים מרוסיה ומזרח אירופה שברחו מרדיפה וחיים נטולי כבוד. גידול האוכלוסייה היהודית והיישובים החקלאיים החדשים שהם הקימו מעוררים דאגה בקרב הערבים. במהלך המאה ה-19 חל גידול משמעותי במספר הערבים שחיו בפלשתינה ההיסטורית בשל ריבוי טבעי והגירה ממצרים.

1891: נכבדים פלשתינים ("ע'איינ") שולחים מברק לשלטונות העות'מנים באיסטנבול ומאייצים בהם לעצור את ההגירה מרוסיה ואת רכש אדמותיהם של הערבים.

1896: בנימין זאב הרצל (עיתונאי יהודי מתבולל מאוסטרו-הונגריה שחי בפריוז והיה מוטרד מהאנטישמיות ששימשה קרקע פורה למשפט דרייפוס) מפרסם את ספרו "מדינת היהודים" שבו הוא מציע ליהודי אירופה לעזוב את היבשת באופן מתוכנן ומאורגן ולהציל עצמם באמצעות בית לאומי משלהם, בין אם בארץ אבותיהם, פלשתינה, או בארגנטינה. הרעיון לא נבע מרצון להגשים הגדרה יהודית לאומית, כי אם מרצון להציל יהודים מגלי האלימות נגדם. אחת האפשרויות שהרצל שקל הייתה להמיר את דתם של כל יהודי אירופה לנצרות, אולם הוא ויתר במהרה על הרעיון משום שהבין שהבעיה היהודית היא בעיית גזע ולא בעיה דתית.

אוגוסט 1897: הרצל הופך למנהיג יהודי פופולרי ומכנס את הקונגרס היהודי הראשון בבאזל שבשווייץ. הקונגרס מאמץ תכנית הקובעת כי "הציונות שואפת להקים בית מולדת לעם היהודי בפלשתינה, המובטח לפי משפט הכלל (האומות)". אותו בית יושג באמצעים דיפלומטיים, בסיוע מעצמות העולם באותה עת. הרצל היה משוכנע שתושביה הערבים של פלשתינה יקבלו בברכה את ההגירה היהודית בשל יכולתה, כביכול, להביא קדמה. הוא חזה יחסי שכנות טובים בין יהודים לערבים. הוא נפטר ב-1904 בגיל 44.

מרץ 1899: על רקע הדאגה הגוברת בקרב הערבים הפלסטינים מפני התכנית הציונית, שהולכת ומתעצמת ככל שהתכנית שהוצגה בקונגרס באזל שנתיים קודם לכן מתחילה לתת את אותותיה, כותב מי שהיה בעברו ראש העיר המוסלמי של ירושלים, יוסף ד'א-א-דין אל-ח'אלידי, לצדוק כהן, הרב הראשי של צרפת. במכתב הוא טוען כי מדינה יהודית בפלשתינה אינה אפשרית בשל התנגדות הטורקים והערבים ילידי המקום, ולכן עדיף יהיה ליהודים להשתקע במקום אחר. "בשם האל", הוא מוסיף במכתב, "הניחו לפלשתינה". הרצל, שקיבל את המכתב מהרב כהן, עונה לאל-ח'אלידי על מנת להפיג את חששותיו באשר להגירה היהודית לפלשתינה. "אין מאחורי היהודים כוח צבאי. כאומה, איבדו מכבר את הנטייה למלחמה, והם יסוד שוחר-שלום... אין, איפוא, שום טעם לחשוש מפני הגירתם".

אלברט ענתבי היה אזרח יהודי עות'מני מכובד שהעריך את היבטי התרבות והכלכלה של הציונות יותר מאשר את האידאולוגיה הפוליטית שלה. הוא חשש כי התעקשות הציונות על עבודה עברית ורכישת הקרקעות המסיבית מערבים על ידי מהגרים ציוניים כגון ארתור רופין, בעיקר מבעלי קרקעות נפקדים, יפרו ברגל גסה את האיזון ביחסי ערבים-יהודים.

אוגוסט 1907: מורה צעיר, יצחק אפשטיין, שהיגר לפלשתינה מבלרוס, מפרסם מאמר נבואי שכותרתו "שאלה נעלמה". וכך הוא כותב: "הציונים הנאמנים טרם נתנו דעתם לסוגיית ההתייחסות שלנו כלפי הערבים בבואנו לקנות מהם אדמות בפלשתינה להקמת יישובים ובאופן כללי ליישב את הארץ. חוסר תשומת לבם של הציונים לסוגיה כה בסיסית ליישוב אינה מכוונת... מאז הופעתה של התנועה הלאומית, מנהיגים

ציונים למדו בלא הרף את ההסדרים והחוקים בארץ, אולם שאלת האנשים שיושבים שם, הפועלים שבה והבעלים האמיתיים, לא עלתה... קיים עם שלם שמחזיק בה במשך מאות ושמעולם לא היו מעלה בדעתו לעזוב. לפיכך, בבואנו להשתלט על האדמה, מיד עולה השאלה: מה יעשו האיכרים הערבים כאשר נקנה מהם את אדמותיהם?... בעודנו חשים את אהבת המולדת ארץ אבותינו בכל מאודנו, אנו שוכחים שגם לבני האדם שחיים שם עתה יש לב רגיש ונשמה אוהבת... הפלאח, הקורע בכאב עז תחת עול המסים הכבד, עשוי להחליט ברגע של ייאוש, ולפעמים בעידודם של זקני הכפר שמקבלים לשם כך סכומי כסף נכבדים, למכור את השדה; אולם המכירה מותירה בו פצע מדמם שמזכיר לו את היום הארור שאדמתו נפלה בידי זרים... אל לנו לעקור בני אדם מהאדמה שהם ואבות אבותיהם הקדישו לה את מיטב מאמציהם ועמלם... האם אלה שנושלו יסכרו פיהם ויקבלו את אשר נעשה להם?" המלצתו העיקרית היתה לקנות אדמה בלתי מעובדת, אולם הרעיון לעולם לא נשקל ברצינות.

קודם ל-1910, מרבית הערבים שחיו בפלשתינה לא היו לאומנים. הם ראו עצמם כחלק מ"סוריה הגדולה". המתחים הגוברים ביניהם לבין המהגרים היהודים לא נבעו מרגשות לאומיים, אלא מפחד שהבאים ינשלו אותם מאדמותיהם, בתייהם ופרנסתם. אולם כפי שראשיד ח'אלידי טען, הנישול של האיכר הפלסטיני גרר התעניינות מצד אינטלקטואלים עירוניים בפלשתינה שהחלו לפתח מודעות לאומית חדשה ולהפיץ אותה בעיתונים חדשים שקמו.

מרבית המהגרים היהודים במאה ה-19 לא היו ציונים. מרביתם היגרו לארצות הברית שפתחה את שעריה להגירה לפני מלחמת העולם I, ורבים מקרב אלה שהיגרו לפלשתינה במהלך ארבעת העשורים הראשונים של המאה ה-20 עשו זאת משום שארה"ב הגבירה את ההגבלות על ההגירה.

1914: בתחילת מלחמת העולם I, מונה אוכלוסיית פלשתינה 798,389, מהם 657,377 היו מוסלמים, 81,012 נוצרים ו-60,000 יהודים. בערך באותה עת, מספר המושבות הציוניות, שרובן סובסדו על ידי הנדבן היהודי-צרפתי הברון אדמונד דה רוטשילד ובמשך הזמן גם על ידי הקונגרס היהודי העולמי, גדל מ-19 ב-1900 ל-47 ב-1918. ההתנגדות הערבית לציונות גברה ובאה לידי ביטוי בפורומים שונים, כגון עיתונים בשפה הערבית והצהרות של נציגים פלסטיניים בפרלמנט העות'מני.

1915-1916: עם פרוץ מלחמת העולם מתחילה חדירה אינטנסיבית של המערב למזרח התיכון. סר הנרי מקמהון, הנציב הבריטי בקהיר, מתכתב עם שריף חוסיין אבן אל-האשמי ממכה בנוגע לסיוע אפשרי של חוסיין למאמץ המלחמתי של בריטניה נגד האימפריה העות'מנית בתמורה לתמיכה בריטית במאמציו להשבת הח'ליפות ועצמאות ערבית בתוך גבולות מוגדרים.

15, 16 במאי, 1916: הנציג הבריטי מארק סייקס והנציג הצרפתי שארל ג'ורג' פיקו מנסחים טיוטת הסכם המחלקת את המזרח התיכון לאזורי שליטה והשפעה ישירים של בריטניה (בעיקר במרבית שטח עירק, במפרץ הפרסי ובסביבות נהר הירדן), של צרפת (בעיקר בסוריה, לבנון וחלקים באנטוליה), ושטח בינלאומי שהתפרש בין חיפה לאזור דרומית לירושלים בפלשתינה ההיסטורית.

2 בנובמבר, 1917: שר החוץ הבריטי ארתור ג'יימס בלפור שולח מכתב ללורד ליונל וולטר רוטשילד, הבנקאי והפוליטיקאי הבריטי נצר למשפחת רוטשילד ודמות מובילה בתנועה הציונית, בו הוא מביע את תמיכתה החמה של בריטניה ב"הקמת בית לאומי לעם היהודי בפלשתינה..." המכתב הקצר במיוחד נכתב בזמן שלבריטניה לא היו סמכויות בפלשתינה וגם בלא להיוועץ ברוב המוסלמי המוחץ בפלשתינה.

"משרד החוץ, 2 בנובמבר 1917

לורד רוטשילד היקר,

לעונג רב לי להעביר לידיך להלן, בשמה של ממשלת הוד מלכותו, את הצהרת ההזדהות עם השאיפות היהודיות הציוניות כפי שהוגשה לקבינט ואושרה על ידו:

"ממשלת הוד מלכותו רואה בעין יפה הקמת בית לאומי לעם היהודי בארץ ישראל, ותשתדל במיטב מאמציה להקל על השגת מטרה זו, בתנאי ברור שלא ייעשה שום דבר העלול לפגוע בזכויות האזרחיות והדתיות של עדות לא יהודיות בארץ ישראל או בזכויות ובמעמד המדיני של יהודים בכל ארץ אחרת."

אודה לך אם תביא את ההצהרה לידיעת ההסתדרות הציונית.

בכבוד רב,

ארתור ג'יימס בלפור"

והנה, לראשונה מאז הקמתה, התנועה הציונית זוכה בהכרה. עבור רבים בעולם היהודי, הכרה זו מקבלת כמימושה של מגילת זכויות בינלאומית שאותה חזה הרצל ליציאת היהודים מאירופה והתיישבותם בפלסטין ההיסטורית. אולם יהודים אחרים רואים בהכרזה בלפור כלי שבו ניתן יהיה לנגח את היהודים ברחבי העולם, להאשים אותם בנאמנות כפולה ולהאיץ בהם לעזוב את בתיהם ולעבור לפלסטין. החבר היחיד בקבינט הבריטי שהתנגד להצהרה היה אדווין מונטגיו, השר לענייני הודו, שהיה יהודי.

הערבים נדהמים מההצהרה הבריטית. הם לא מבינים כיצד מעצמת-על שאינה שולטת בפלסטין יכולה להציע "בית לאומי" (יהא פירושו אשר יהיה) לאנשים שאינם חיים בפלסטין. (ההתכתבות בין מקמהון הבריטי למושל מכה שריף חוסיין מ-15-1916 שהבטיחה מדינה ערבית עצמאית שתכלול את פלסטין העצימה את תחושת הבגידה). הערבים היו 90% מתושבי פלסטין ב-1917, אולם כלל לא הוזכרו בשמם בהצהרה, שהזכירה רק "קהילות לא יהודיות". ההצהרה התעלמה מזכויותיהם הפוליטיות ורמסה אותן.

הציונים מצביעים על הצהרת בלפור כנקודת מפנה היסטורית וכלבנה הראשונה בנכונות הבינלאומית לאפשר ליהודים לשוב למולדתם העתיקה. הפלסטינים רואים בהצהרה סמל לאפליה לרעה שבה העולם נוהג כלפי הערבים שחיו בפלסטין ההיסטורית במשך דורי דורות. התנועה הלאומית הפלסטינית נולדת מתוך הזעם על ההצהרה שהתעלמה מבני עמה. במלאת 100 שנה להצהרה (2017) נערכו בישראל חגיגות ואילו הנשיא הפלסטיני מחמוד עבאס דרש התנצלות מבריטניה על ההצהרה.

1918: המתיחות בין שני הצדדים גוברת לאחר מלחמת העולם I והופכת לדו-שיח קשיח בין קורבנות: הצד היהודי הנרדף שלא מצליח להבין למה דוחים אותם במקום שבו רבים מהם רואים כמולדתם, חרף הסבל המתמשך שלהם והרדיפה (במיוחד הפוגרומים באוקראינה בסוף העשור השני ותחילת שנות ה-20 של המאה ה-20 שבהם נרצחו כ-100,000 יהודים). היהודים מאמינים כי אינם מזיקים בדרך כלשהי לערבים המקומיים ומסבירים שההתעקשות שלהם לא להעסיק ערבים נובעת מהרצון של המהגרים היהודים לעבד את האדמה בעצמם, אף כי הפועלים הערבים היו הרבה יותר יעילים.

הערבים רואים בגלי ההגירה היהודים ניסיון לסלק אותם, לקחת את בתיהם, ולתפוש את מקומם. הם לא מצליחים להבין למה היהודים החליטו לחיות במקום כה עני וקשה, וכיצד ניתן להציג את הסירוב להעסיק ערבים כמדיניות מיטיבה.

3 בינואר, 1919: חיים ויצמן, מטעם ההסתדרות הציונית, והאמיר פייסל אל-חוסיין מטעם ממלכת חג'אז הערבית חותמים על הסכם ידידות ערב ועידת השלום בפריז. ההסכם כולל מחויבות משותפת להצהרת בלפור. אף פלסטיני לא נכלל במשא ומתן על ההסכם. הואיל והתנאי להסכם היה מימוש ההתחייבויות הבריטיות לשריף חוסיין, ההסכם אינו מיושם.

18 בינואר, 1919 – 21 בינואר, 1920: בעלות הברית מתכנסות בפריז ומזמינות את המדינות שהובסו במלחמה לחתום על הסכמי שלום. משלחת יהודית בראשות ויצמן שהוזמנה להשתתף בדיון על עתיד פלסטין, מציגה מפה הכוללת את שני עברי נהר הירדן. הממשלה הבריטית לא מאשרת למשלחות ממצרים ופלשתינה להשתתף בוועידה.

המנדט הבריטי

19-26 באפריל, 1920: ועידת סן רמו מעניקה מנדט (אך לא סמכויות קולוניאליות מלאות) לבעלות הברית באזורים שונים באימפריה העות'מנית המובסת. הבריטים מקבלים מנדט בפלשתינה, משני עברי נהר הירדן.

כתב המנדט מאמץ את הצהרת בלפור ומורה לבריטניה לממש אותה. עבור הציונים, זהו הישג גדול נוסף: ההצהרה הבריטית הופכת למעשה להחלטה בינלאומית. הפלסטינים מגישים התנגדות להחלטה.

תקופת המנדט הבריטי (1920-1948) הייתה מתוחה בעקבות התפרקות האימפריה העות'מנית בתום מלחמת העולם I וההבטחות הסותרות של בעלות הברית. המנדט מקבל תוקף רשמי על ידי מועצת חבר העמים ב-24 ביולי, 1922, ונכנס לתוקפו ב-29 בספטמבר, 1923. מתפתח משולש דמים: הבריטים בבסיסו והיהודים והערבים על שתי צלעותיו. הערבים הפלסטינים מאשימים את הבריטים בהעדפת היהודים; היהודים מאשימים את הבריטים בהטיה כלפי הערבים הפלסטינים; הערבים הפלסטינים והיהודים לוחמים זה בזה; והבריטים, לפעמים מעמדה מתגוננת ולפעמים מעמדה התקפית, מנסים להשליט חוק וסדר.

היהודים, בהובלת ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית עוסקים בבניית אומה על מנת ליישם את הפרויקט הציוני. בנוסף על יישובם של מהגרים יהודים ורכישת קרקעות נוספות, הם מקימים מוסדות חינוכיים, פוליטיים, דתיים וחברתיים נפרדים. ב-1920 הם מייסדים את ההגנה, כוח הגנה מחתרתי. בעקבות קרע בהגנה, ב-1931 קם הארגון הצבאי לאומי (אצ"ל), שהיה קטן וקיצוני בהרבה.

באופן דומה, הערבים הפלסטינים מתארגנים בשנות ה-20 של המאה בקבוצות לאומיות, דתיות וחברתיות. מטרתם לעמוד בפני המתקפה הציונית ולהשפיע על מדיניות המנדט הבריטי לטובתם. בשנות ה-30, מוקמת במקומו של הקונגרס הפלסטיני הערבי הוועדה הערבית העליונה ומתחילים להיווצר ארגונים שונים, לרבות מפלגת איסטיקלאל ("עצמאות") המיליטנטית ותנועות מחתרתיות דתיות שנלחמות בציונים ובבריטים. במהלך אותה תקופה, הערבים הפלסטינים מאמינים שזכותם למדינה ושזו תפתח באופן טבעי.

פברואר 1920: הפגנות פלסטיניות נערכות נגד החלטת סן רמו בדרישה לכלול את פלשתינה תחת המנדט על דרום סוריה שהוענק לצרפתים. במהלך השנה הופכות ההפגנות להתנגשויות אלימות עם תושבים יהודים בגליל וביפו. עימותים עקובים מדם פורצים ב-1921, 1929 ו-1936 שגובים מחיר קשה בחיי אדם - יהודים, ערבים ובריטים. השלטונות המנדטוריים מתקשים ליישב בין המחויבויות הסותרות שנתנו לשני הצדדים ומטילים הגבלות על הגירה יהודית לפלשתינה ועל הזכות של יהודים לרכוש קרקעות. המגבלות אינן מספקות את הערבים ואילו היהודים רואים בהן בגידה בריטית בהצהרת בלפור.

נוצר דפוס: הפלסטינים, שהבינו שהם כמעט בודדים במערכה, מסיקים שאפשר יהיה לשנות את המצב רק באמצעות אלימות. ככל שהיו חלשים, הם מאמינים שפעולות התשה והתגרות יועילו, תפישה שמוכחת כנכונה במידת מה. לאחר כל סבב מהומות, הממשלה הבריטית ממנה ועדת חקירה ומהדקת את ההגבלות על הגירה יהודית ורכישת אדמות.

בספטמבר 1929, מקימים הבריטים את ועדת שו (Shaw). דוח הוועדה, שמתפרסם במרץ 1930, תולה את הסיבה המרכזית למהומות בחששות הערבים מפני הגירה יהודית מתמשכת ורכישת קרקעות. במאי 1930, הבריטים מקימים את ועדת הופ סימפסון, המתמקדת בסוגיות הגירה, התיישבות ופיתוח. דוח הוועדה מה-1 באוקטובר 1930 ממליץ להגביל את ההגירה היהודית על בסיס היכולת הכלכלית של פלשתינה לקלוט אותה. באותו יום, מפורסם הספר הלבן בחתימתו של הלורד פספילד שממליץ להגביל את ההגירה היהודית.

1936-1939: ההגירה היהודית הבלתי פוסקת, הקיצוניות המתפתחת, ופעילות מיליציות מקומיות גורמות סבל רב בשנות ה-30. שיאה במרד הערבי בין השנים 1936 ל-1939 שתוצאותיו היו הרסניות ביותר מבחינת היחסים בין יהודים לערבים והסיכוי להשכנת שלום. הבריטים מקימים את ועדת פיל לבחינת הסיבה למאבקים וביולי 1937, לראשונה בהיסטוריה של הסכסוך, הוועדה מציגה את פתרון החלוקה לסכסוך הערבי-יהודי. ההנהגה הערבית, שאותה מייצגים הוועד הערבי העליון ומפלגת ההגנה הלאומית, מתנגדת להמלצה בטענה כי היא מפרה את זכויות האוכלוסייה הערבית.

הציונים נחלקים בין הזרם המרכזי בראשות דוד בן גוריון שמעדיף ריבונות אפילו על שטח קטן מאד בפלשתינה, לבין אלה שמבקשים לחכות שנים אחדות עד שיושג רוב יהודי בכל פלשתינה. השדרה המרכזית לא מצליחה להבין למה הפלסטינים דוחים את הנכונות היהודית להתפשר באופן כה משמעותי על המפה המקורית שהוצגה בוועידת השלום בפריז. הדחייה החד-משמעית של הערבים את ההצעה הראשונה לפתרון שתי מדינות לא היתה עמדת פתיחה כי אם עמדה עקרונית שלפיה שום פשרה אינה יכולה לתת לערבים מענה. בסופו של דבר, הממשלה הבריטית חוזרת בה מהצעתה. ועדת וודהד שוקלת את הצעת ועדת פיל ב-

1938 ומסיקה שאינה מעשית בהינתן המכשולים האדמיניסטרטיביים, הפיננסיים והפוליטיים שעומדים בפני חלוקה.

17 במאי, 1939: הבריטים מפרסמים ספר לבן ששולל את הצעת החלוקה והקמתה של מדינה יהודית. הקמת מדינה יהודית תתאפשר רק בתמיכה ערבית. תחת זאת, הספר הלבן קובע שבתוך עשור יוקם בית לאומי ליהודים במדינה פלסטינית עצמאית. הספר גם מגביל הגירה יהודית לפלשתינה וקניית אדמות ערביות. הציונים רואים בכך בגידה בהצהרת בלפור. אף על פי כן, בן גוריון מכריז כי הציונים יילחמו נגד הנאצים כאילו שאין ספר לבן ונגד הספר הלבן כאילו שאין מלחמה עם הנאצים. הפלסטינים דורשים הגבלות קשוחות יותר.

1939-1945: לקראת תום מלחמת העולם II, כ-12,000 פלסטינים ו-30,000 יהודים, לרבות נשים משני הצדדים, מתנדבים לשרת בצבא הבריטי נגד הנאצים. באופן כללי, המחלוקות בין הבריטים, היהודים והערבים מושעות במהלך המלחמה, למעט יוצאים מן הכלל. למשל, המופתי של ירושלים חאג' אמין אל-חסייני שהיה לסמל ההתנגדות בעיני חלק מהפלסטינים ניצב לצד גרמניה נגד הבריטים.

זאת ועוד, מלחמת העולם II והשוואה שבמהלכה הושמד בשיטתיות יותר משליש מהעם היהודי, מצדיקים את טענות היהודים על האיום הכבד לבני עמם ומגבירים את התמיכה בהם ברחבי העולם. אולם אפילו אלה בצד הערבי שנחרדו מהשוואה, טוענים שהיא התרחשה באירופה ולפיכך על האירופאים לתת את המענה ותוצאות. הפלסטינים טוענים כי לא הם צריכים לשלם את המחיר ולשם כך לוותר על אדמתם, או חלק ממנה, בשל עוולותיהם של אחרים.

1945-1948: עם תום מלחמת העולם II, השליטה הבריטית בענייניה היום-יומיים של פלשתינה הולכת ומתרופפת. בעקבות שורת דוחות וועדות, ועם הסלמת האלימות הן בין ערבים ליהודים והן בין שניהם לבין הבריטים, בריטניה מבקשת כי עתידה של פלשתינה יופקד בידי האומות המאוחדות. אירועים כגון פיצוץ המטה המנהלתי של הבריטים במלון המלך דוד על ידי האצ"ל ביולי 1946, שבו נהרגו יותר מ-90 איש, מחלישים את המחויבות הבריטית לאחריות המנדטורית שלה.

29 בנובמבר, 1947: העצרת הכללית של האו"ם מאשרת את החלטה 181 התומכת בפתרון שתי המדינות, קרי חלוקת פלשתינה למדינה ערבית על פני 45% מהשטח מערבית לנהר הירדן ומדינה יהודית על 55% מהשטח. אזור ירושלים מוגדר כ"גוף נפרד" תחת שליטת האו"ם. ההנהגה הציונית מתלהבת מאד מהפתרון, ואילו מדינות ערב, כמו גם ההנהגה הפלסטינית, דוחים אותה, בטענה כי חלוקת הארץ אינה מוצדקת או מעשית. ב-1947, מגיע מספר הפלסטינים בפלשתינה ההיסטורית ל-1.2 מיליון ומספר היהודים ל-630,000.

דצמבר 1947-מאי 1948: על רקע מתיחות גוברת בין ערבים ליהודים ונגד הבריטים, פותחת ההנהגה הפלסטינית במערכה נגד הכוחות היהודים על מנת למנוע את הקמתה של המדינה היהודית. קבוצות פלסטיניות חמושות תוקפות יהודים בערים הגדולות ובעורקי תחבורה ראשיים, וההגנה, הארגון הצבאי העיקרי של המחתרות היהודיות, מגיבה בהתאם. זו למעשה מלחמת אזרחים תחת שלטון המנדט הבריטי שמתרחשת במהלך החודשים האחרונים טרם הסתלקותו הסופית. פקידים בריטים נאבקים לשווא לשלוט במצב. בתחילת ההתנגשויות, מצליחות קבוצות פלסטיניות לנתק ערים יהודיות, להקים מובלעות בשליטה ערבית ולבודד את האזורים היהודים בירושלים וסביבתה.

מרץ 1948: ההגנה מכינה את "תכנית ד'" שנועדה לכבוש שטחים מעבר לאלה שאותם הקצתה החלטה 181 למדינה היהודית על מנת להבטיח רצף טריטוריאלי. התכנית כוללת ביצור כפרים יהודיים והשתלטות על כפרים ערביים, וגירוש תושביהם במידה ויתנגדו. בסופו של דבר, 530 כפרים נחרבים ויותר מ-726,000 פלסטינים עוזבים מתוך פחד או מסולקים ואינם מורשים לחזור.

9 באפריל, 1948: נקודת מפנה מתרחשת במלחמת האזרחים עם כיבושו של הכפר הערבי דיר יאסין והרצח האכזרי של תושביו הפלסטינים במסגרת מבצע של האצ"ל והלח"י (ארגון פרה-צבאי ציוני קיצוני ימני) בסיועה של ההגנה, במסגרת מאמצים לפרוץ את הדרך לירושלים הנצורה. קיימות גרסאות שונות באשר להתרחשויות באותו יום, אולם לפחות 107 פלסטינים, רבים מהם נשים וילדים, נהרגו או פונו בכוח מבתיים, ואילו אחרים ברחו בבעתה לנוכח השמועות על אכזריות היהודים. אירועי דיר יאסין גוררים

בריהה של פלסטינים רבים מכפרים אחרים, וכעבור ימים אחדים מתבצעת מתקפת נקם על שיירה של סטודנטים וצוותים רפואיים (בדרכם להר הצופים) שבה נהרגים 78 איש.

בצד הציוני לא מכחישים כי מלחמת האזרחים, שהחלה בעקבות אימוץ החלטת העצרת הכללית של האו"ם 181, היא הזדמנות לסלק פלסטינים רבים מהאזורים שנכללו לאחר מכן במדינה היהודית. נטען כי אילו היו הפלסטינים מקבלים את תכנית החלוקה של האו"ם, או לא היו פותחים במלחמה למנוע את יישומה, אף פלסטיני לא היו מגורש. הציונים גם טוענים כי המנהיגים הערבים האיצו בפלסטינים לעזוב את בתיהם, לאפשר לצבאות ערב לכבוש את ישראל ולאחר מכן לסלול את הדרך לשיבת הפליטים לבתיהם כמנצחים. במקומות מסוימים כגון חיפה, היהודים מנסים לשכנע את הפלסטינים לא לעזוב, אולם מרבית הפלסטינים המפוחדים אינם מוכנים לסמוך על הבטחותיהם של שכניהם היהודים.

14 במאי, 1948: התנועה הציונית מכריזה על הקמת המדינה היהודית, ששמה "ישראל", במקביל לפינוי כוחות המנדט הבריטי מפלשתינה.

15 במאי, 1948–20 ביולי, 1949: הפלסטינים נחלשים וההתנגשויות הכבדות מתרחשות בין מדינת ישראל החדשה לבין צבאות ערב הפולשים ממצרים, סוריה, עבר הירדן ועירק, בסיוע כוחות צבאיים קטנים יותר מלבנון וערב הסעודית. ישראל מנצחת במלחמה ומנצלת את ניצחונה לגירוש פלסטינים נוספים מבתייהם. בתום המלחמה, חיים בגבולותיה המורחבים של המדינה 156,000 פלסטינים ערבים (והופכים לאזרחי ישראל), ואילו אחרים מוצאים מפלט בחלקים של פלשתינה שלא נכבשו על ידי ישראל (הגדה המערבית ורצועת עזה), ובמדינות ערב השכנות, ירדן, לבנון, סוריה, מצרים ועירק.

16 ביוני, 1948: ממשלת ישראל מחליטה כי פליטים מפלשתינה לא ישובו לבתייהם. אף כי לא מתקבלת כל החלטה ממשלתית על גירוש הפלסטינים, הדעה הרווחת היא כי מפקדים רבים בשטח ראו בעצם העדרה של החלטה על השבת פליטים קריאה לגירוש. למשל, ראש הממשלה לעתיד דוד בן גוריון, בהתייחסו לתושביה הערבים של לוד ורמלה, אומר למפקד הישראלי פשוט "לפנות אותם".

ספטמבר 1948: הממשלה הכלל-פלסטינית קמה לפני תום המלחמה הערבית-יהודית. הממשלה, בהנהגתו של חאג' אמין אל-חוסייני מכריזה על עצמאותה של המדינה הפלסטינית שבירתה ירושלים. הממשלה הכלל-פלסטינית מוכרת על ידי מצרים, סוריה, לבנון, עירק, ערב הסעודית ותימן, אולם לא על ידי ירדן ומדינות ערב האחרות. מצרים מפקחת על הממשלה הפלסטינית בעזה כנאמנה מטעם הליגה הערבית. פקודה ממשלתית מה-1 ביוני, 1948, מצהירה כי כל החוקים שהיו בתוקף בתקופת המנדט הבריטי יישארו בתוקף ברצועת עזה. פקודה נוספת מה-8 באוגוסט 1948 מעניקה לאדמיניסטרטור מצרי את סמכויותיו של נציב עליון. אולם כוחה של הממשלה הכלל-פלסטינית מוכח כמוגבל ביותר משום שמצרים שלטה בניהולה של עזה. חשיבותה פחתה בהדרגה, במיוחד עם העברת מושב הממשלה מעזה לקהיר בדצמבר 1948.

באותה שנה, ועידת יריחו ממנה את מלך עבר הירדן עבדאללה I ל"מלך פלשתינה הערבית". הוועידה קוראת לאיחוד בין פלשתינה הערבית לבין עבר הירדן, ועבדאללה מכריז על כוונתו לספח את הגדה המערבית, מהלך שלו מתנגדות יתר חברות הליגה הערבית. ארה"ב מודיעה למדינות ערב כי היחס שלה בנוגע להקמת ישראל בא לידי ביטוי ברור באו"ם בנובמבר 1949, אז תמכה בתביעותיה של ישראל לגבולות שנקבעו בהחלטת העצרת הכללית. עם זאת, ארה"ב סברה כי במידה וישראל תבקש להחזיק בשטח נוסף בפלשתינה, יהיה עליה לתת לערבים שטח אחר כפיצוי. הישראלים מסכימים לנהל משא ומתן על הגבולות, אולם דוחים את עקרון הפיצוי כתנאי מוקדם. הדיפלומט הישראלי אבא אבן, שלימים מונה לשר החוץ, מדגיש כי אין זה רצוי לחתור תחת מה שכבר הושג בהסכמי שביתת הנשק, וקובע כי ישראל אינה מחזיקה בשטח כלשהו בניגוד להחלטות משום ששליטתה בשטחים קיבלה את אישור הסכמי שביתת הנשק, כשם שהכיבוש של שטחים בפלשתינה התקבל על ידי מדינות ערב.

דצמבר 11, 1948: העצרת הכללית מאשרת את החלטה 194 שנועדה לסיים את הסכסוך הערבי-ישראלי. בסעיף 11, ההחלטה קוראת לפתרון בעיית הפליטים מפלשתינה:

"...הפליטים אשר ברצונם לשוב לבתייהם ולחיות בשלום עם שכניהם יורשו לעשות זאת במועד המוקדם ביותר האפשרי מבחינה מעשית. בעבור רכושם של אלה אשר יעדיפו לא לעשות כן ישולמו פיצויים לפי עקרונות המשפט הבינלאומי ... על ועדת הפיוס לסייע לשיבתם למולדת (repatriation), יישובם מחדש וכן לשיקום הכלכלי והחברתי של הפליטים."

לישראל נוח שהחברים הערבים בעצרת הכללית מצביעים נגד ההחלטה משום שהשתמעה ממנה הכרה בישראל, ואילו הפלסטינים התנגדו לה תחילה משום שסברו כי לישראל אין כל זכות להגביל את שובם של הפליטים.

לאחר 1948

3 באפריל 1949: הגדה המערבית ומזרח ירושלים עוברות לשליטת עבר הירדן ומסופחות שנה לאחר מכן. שמה של עבר הירדן שונה לממלכה ההאשמית הירדנית ב-2 ביוני, 1949.

7 באפריל, 1949: ועידת לוזאן מתכנסת תחת ועדת הפיוס של האו"ם לפלסטין על מנת להשיג שלום בין ישראל לשכנותיה. בוועידה משתתפות קבוצות פליטים, מה שהופך את סוגיית הפליטים לבולטת יותר. ישראל מתעקשת על כך שסוגיית קליטתם של הפליטים הפלסטיניים תקבל מענה רק בהקשר של חוזה שלום אך מביעה נכונות לקלוט 100,000 פליטים כתרומה לפתרון הבעיה. המשתתפים הערבים טוענים כי המספר נמוך מאד ולא הושגה כל החלטה.

שנות ה-50: פליטים מנסים לשוב לבתייהם או לעבד את שדותיהם. חלקם מגיעים בקבוצות קטנות ההורגות חקלאים ישראלים. הישראלים מכנים את כולם "מסתננים" ולפעמים משיבים על ניסיונות החזרה שלהם באש חיה, אולם יש גם כאלה שרואים בהם פליטים תמימים שאיבדו את בתייהם ומחיתם.

הפלסטינים מתעקשים לשמר את מעמדם כפליטים, ואילו הישראלים מצפים שיתאוששו ויבנו עצמם מחדש. הישראלים, שהיו עצמם פליטים מרוסיה ומעירק, מתימן וצפון אפריקה טוענים שגם הם עברו חוויות נוראיות והפכו לפליטים, אולם עשו כל שביכולתם להיקלט בישראל ולשקם עצמם. הם אינם מבינים למה הפליטים הפלסטיניים דבקים במעמד הפליטות שלהם ומעדיפים לחיות בעוני במחנות פליטים במקום לבנות בתים חדשים ולמצוא עבודה סבירה.

10-5 ביוני, 1967: במלחמת מנע, ישראל מגדילה את שטחה פי ארבעה באמצעות השתלטות על חצי האי סיני ורצועת עזה, שנכבשו ממצרים, הגדה המערבית, ומזרח ירושלים, שנכבשה מירדן ורמת הגולן שנכבשה מסוריה. בנובמבר מקבלת מועצת הביטחון של האו"ם את החלטה 242 שמאשררת כי אין נפקות להשגת קרקעות בכוח וקוראת לישראל לסגת משטחים כבושים (או מ"השטחים הכבושים"). היא קובעת כי זכותן של כל מדינות האזור לחיות בשלום בגבולות בטוחים ומוכרים וקוראת לפתרון צודק לבעיית הפליטים.

סוף שנות ה-60: הארגון לשחרור פלסטין שקם ב-1964 תחת הנהגתו של אחמד שוקיירי (שיאסר ערפאת החליף אותו ב-1969) רואה כי סוגיית הפליטים נותרה בלתי פתורה ופותח באלימות נגד ישראל. בעוד הישראלים רואים בהרג של אזרחים בלתי מעורבים מעשי טרור, הפלסטינים רואים בכך מוצא אחרון ומגדירים עצמם כלוחמי חופש. המטרה שלהם היא הקמתה של מדינה חילונית דמוקרטית בשטחי המנדט הבריטי לשעבר, אולם ישראל אינה מוכנה לדבר אתם. תקופה זו מסתיימת עם החלטת אש"ף ב-1988 שלפיה חלוקה היא האופציה המועדפת.

אוקטובר 1973: כוחות מצרים וסורים לוחמים בכוחות ישראל בסיני ובגולן. כעבור 16 יום, מועצת הביטחון מקבלת את החלטה 338 שמאשררת את החלטה 242 וקוראת לקיים משא ומתן במטרה לכונן שלום צודק ובר קיימא במזרח התיכון.

אוקטובר 1974: פסגת הליגה הערבית ברבאט שבמרקו מקבלת החלטה פה אחד הקובעת בפעם הראשונה שאש"ף הוא "הנציג הלגיטימי היחיד של העם הפלסטיני".

1978: הסכמי קמפ דייוויד נחתמים בין ישראל למצרים ב-17 בספטמבר. הם כוללים שני הסכמי מסגרת. האחת מסדירה שלום במזרח התיכון, מאשרת את הציות להחלטה 242 של האו"ם, נסיגה של כוחות פוליטיים וצבאיים מהגדה המערבית ואוטונומיה מלאה לפלסטינים. המסגרת השנייה קוראת להשלמת חוזה שלום בין ישראל למצרים, שאכן נוסח ונחתם ב-26 במרץ, 1979.

1982: כוחות ישראלים פולשים לדרום לבנון בעקבות תקיפות ותקיפות נגד חוזרות ונשנות בין אש"ף לכוחות ישראלים. אש"ף נאלץ להעתיק את מושבו מלבנון לטוניס.

31 ביולי, 1988: המלך חוסיין מודיע רשמית על היפרדותה של ירדן מהגדה המערבית ומזרח ירושלים. יאסר ערפאת מכיר בזכותה של ישראל להתקיים ומודיע כי אש"ף מוותר על אלימות.

3 באוגוסט, 1988: אש"ף מודיע כי יכבד את התחייבויותיו כנציג הלגיטימי הבלעדי של העם הפלסטיני.

5 בנובמבר, 1988: הצהרת העצמאות הפלסטינית, שהתקבלה קודם לכן על ידי המועצה הלאומית הפלסטינית, מתפרסמת באלג'יר.

1987-1990: האינתיפאדה (התקוממות) הפלסטינית הראשונה מתרחשת בגדה המערבית, בעזה ובתוך ישראל. ישראל מגיבה להפגנות ולמהומות באמצעי נגד קשוחים. יותר מ-1,162 פלסטינים נהרגים על ידי כוחות ישראלים ועשרות אלפים נפצעו. לעומת זאת, כ-150 ישראלים נהרגים על ידי פלסטינים, בהם כ-100 אזרחים.

30 באוקטובר-1 בנובמבר, 1991: ועידת מדריד מתכנסת בניסיון להפיה חיים בתהליך שלום ישראלי-פלסטיני באמצעות משא ומתן בין ישראל לבין הפלסטינים כמו גם עם מדינות ערב. בעקבות הוועידה מתקיימים סבבים של משאים ומתנים בילטרליים ורב-לאומיים.

13 בספטמבר, 1993: אש"ף וישראל מכירים זה בזה במסגרת הסכם הצהרת עקרונות (הסכם אוסלו) שמתבסס על מערכות היחסים והאמון שנבנו בוועידת מדריד. אחרי חתימת הסכם אוסלו, סוגיית הפליטים עוברת לקדמת הבמה בשיחות רשמיות ובלתי רשמיות בין הצדדים.

מתברר כי ההנהגה הפלסטינית אינה דורשת מימוש בלתי מוגבל של "זכות השיבה" וכי נושאים ונותנים מצד ישראל מוכנים לקלוט מספר סמלי של פליטים (בנוסף על תשלום פיצויים). עתה, בעשור השמיני לעצמאות מדינת ישראל, סוגיית הפליטים עדיין רגישה, אולם הפתרונות השונים שהועלו במהלך השנים (בהסכם ביילין-אבו מאזן מ-1995, בתכנית קלינטון משנת 2000, ביוזמת ז'נבה מ-2003, בשיחות טאבה ב-2001, ובמו"מ בין אהוד אולמרט למחמוד עבאס [אבו מאזן] ב-2008) הוכיחו כי פתרון לבעיה קשה זו אפשרי במידה והמנהיגים בשני הצדדים מחויבים לשלום.

26 באוקטובר, 1994: חוזה השלום בין ירדן לישראל נחתם בוואדי ערבה.

1999: ראש הממשלה נתניהו מחליט לסגור את משרד אש"ף ב"אורינט האוז" במזרח ירושלים שבראשו עומד פייסל חוסייני. הסגירה עצמה נעשית על ידי ראש הממשלה אריאל שרון באוגוסט 2001 ואחריה נסגרים גם כל שאר מוסדות אש"ף.

11-25 ביולי, 2000: שיחות שלום בין ישראל לאש"ף בתיווך ארה"ב בקמפ דייוויד לא מניבות פריצות דרך.

23 בדצמבר, 2000: הנשיא קלינטון מפרסם פרמטרים להסכם שלום ישראלי-פלסטיני. הקבינט הישראלי מאשר אותם תוך הסתייגויות מסוימות, ואילו הנהגת אש"ף דוחה אותם.

2000-2005: האינתיפאדה השנייה פורצת בעקבות ביקורו של אריאל שרון בחראם א-שריף/הר הבית. ההתקוממות השנייה אלימה יותר מהראשונה, עם 4,100 הרוגים: 3,223 פלסטינים ו-950 ישראלים, ו-8,611 פצועים פלסטינים וכ-8,000 ישראלים.

ב-2002, ראש הממשלה שרון מאשר את בנייתו של מחסום פיזי שיפריד בין ישראל לגדה המערבית. שרון מבין כי לא ניתן לספח את הגדה ואת עזה ובו בזמן לשמר את ישראל כמדינה יהודית. הפלסטינים מכנים את מחסום הביטחון שניבנה קיר "ההפרדה" או קיר "האפרטהייד" משום שהוא מחלק את יישוביהם וחוסם נתיבי מעבר ותחבורה. ישראל שוללת את הכינויים מכל וכל.

28 במרץ, 2002: מנהיגי ערב שנועדים בוועידת הליגה הערבית בביירות מאשרים את יוזמת השלום הערבית, שקוראת לנסיגה ישראלית מוחלטת מכל השטחים הערבים שכבשה ביוני 1967, בהתאם להחלטות מועצת הביטחון 242 ו-338, כפי שאושרו מחדש בוועידת מדריד, ולהסכמה ישראלית להקמת מדינה פלסטינית עצמאית שבירתה במזרח ירושלים. בתמורה לאלו כינון יחסים רשמיים בהקשר של שלום כולל עם ישראל. באשר לסוגיית הפליטים, התכנית דוגלת ב"השגת פתרון צודק לבעיית הפליטים הפלסטינים בהתאם להחלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם".

יוני 2002: נשיא ארה"ב ג'ורג' בוש קורא להקים מדינה פלסטינית עצמאית שתתקיים בשלום לצד ישראל. שנה לאחר מכן, נאמו הופך לבסיס למפת הדרכים לשלום, שמתווה סוף לאלימות, הקמת מדינה פלסטינית ריבונית ובת-קיימא, והשגת הסכם על כל הסוגיות השנויות במחלוקת עד 2005. כל זאת תחת פיקוחה של ועדה משותפת לארה"ב, רוסיה, האיחוד האירופי והאו"ם ("הרביעייה"). הסכם שלום ישראלי-פלסטיני בלתי רשמי, הידוע כ"הסכם ז'נבה", מושק בדצמבר 2003 ומעורר תקווה מסוימת. אולם בעוד ההנהגה הפלסטינית מקדמת אותו בברכה (מבלי להתחייב לתכנית), ממשלת שרון דוחה אותו על הסף.

נובמבר 2004: האינתיפאדה השנייה דועכת ומסתיימת בעקבות מותו של יאסר ערפאת בנובמבר 2004, החלפתו על ידי מחמוד עבאס על מצע של חתירה לשלום, תכניתו של אריאל שרון להוציא את המתנחלים היהודים מעזה, ובסופו של דבר הפסקת אש שעליה הוסכם בשארם א-שייח בפברואר 2005. אולם בבחירות לפרלמנט הפלסטיני בינואר 2006, שמשקיפים בינלאומיים קבעו כי נערכו באופן מסודר ושלו, חמאס האסלאמית מפתיעה את תנועת הפתח החילונית של עבאס (וגם את האו"ם, ארה"ב, האיחוד האירופי ורוסיה) וזוכה ב-74 מתוך 132 המושבים במועצה המחוקקת הפלסטינית. תוצאות הבחירות בפלסטין, לרבות סירובם של האו"ם, ארה"ב, האיחוד האירופי ורוסיה לבוא במגע עם חמאס או להעניק סיוע לרשות הפלסטינית, מובילות תוך זמן קצר לשסע אלים בין חמאס לפתח תחת הנהגתו של מחמוד עבאס. ביוני 2007, חמאס משתלט על עזה והורג או מגרש את פקידי פתח לגדה המערבית. מהלך דומה מתרחש בגדה מול נציגי חמאס.

נובמבר 2007: תהליך השלום בהובלת ארה"ב נמשך בוועידת אנאפוליס אולם לא מושגת בו התקדמות רבה למעט סבב פגישות שמתקיים לאחר מכן בין ראש ממשלת ישראל אולמרט לבין הנשיא הפלסטיני עבאס. בוועידת אנאפוליס הצדדים אמנם מגיעים להבנה רבה יותר ולהסכמים על סוגיות משניות, אולם לא להסכם כולל. תקופת ההתלהבות הנמרצת מתהליך השלום מתפוגגת לאחר ששיחות אולמרט-עבאס מושעות במחצית 2008.

דצמבר 2008: ישראל יוצאת למבצע "עפרת יצוקה", פלישת פתע לעזה שהפרה הפסקת אש יציבה למדי עם חמאס במהלך ששת החודשים הקודמים. ישראל טוענת כי היא מגיבה למתקפות טילים מעזה וחפירת מנהרות, ואילו חמאס ורבים בקהילה הבינלאומית רואים במהלך תוקפנות בלתי מוצדקת ברובה. במבצע נהרגים כ-1,400 פלסטינים ו-13 ישראלים, ונותר בעזה הרס רב.

ספטמבר 2011: הנשיא הפלסטיני מחמוד עבאס מגיש בקשה לאו"ם לקבל את פלסטין כחברה מן המניין. שנה לאחר מכן, העצרת הכללית של האו"ם מקבלת את המדינה הפלסטינית כ"מדינה משקיפה שאינה חברה".

31 במרץ 2013: הנשיא הפלסטיני עבאס ומלך ירדן עבדאללה השני חותמים על הסכם המקומות הקדושים בירושלים, שמדגיש את חשיבותה של ירושלים לאסלאם, באופן כללי ושל חראם א-שריף (הר הבית) במיוחד, כמו גם את תפקידה ההיסטורי של ירדן ושל המשפחה ההאשמית כנאמני המקומות הקדושים ואת הזכויות הטריטוריאליות של הפלסטינים למקומות אלה.

אוקטובר 2015-ינואר 2016: התפרצויות אלימות מתרחשות בירושלים בין פלסטינים לישראלים, ואלה זוכות לכינוי "אינתיפאדה שלישית" או "אינתיפאדת בודדים" או "אינתיפאדת סכינים". האלימות נובעת חלקית מהמבוי הסתום בתהליך השלום והכיבוש הישראלי המתמשך.

6 בדצמבר 2017: נשיא ארה"ב דונלד טראמפ מודיע על הכרת ארצו בירושלים כבירת ישראל ומורה להעביר את שגרירות ארה"ב מתל אביב למערב ירושלים. המהלך אמנם מתקבל בישראל ובקרב יהודים ברחבי העולם בהתלהבות, אולם מכעיס מאד את הפלסטינים, שאף טוענים כי הוא פוסל את ארה"ב מלשמש מתווך הוגן בין הצדדים. ב-14 במאי, 2018, השגרירות פותחת את דלתותיה בירושלים ובכך מאשרת למעשה את ריבונותה של ישראל על העיר. מבנה השגרירות אמנם שוכן במערב העיר, וטראמפ מבהיר כי גבולות הקבע בירושלים ייקבעו במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים, אולם הפלסטינים רואים בכך פגיעה קשה בתביעותיהם לקבוע את בירתם בירושלים.

ינואר 2020: דונלד טראמפ ובנימין נתניהו משיקים יוזמת שלום ישראלית-פלסטינית, שאחריה נתניהו מודיע על כוונתו לספח אזורים נרחבים בגדה המערבית הכבושה (באותה שנה ישראל חותמת על שורת הסכמים עם איחוד האמירויות ובחריין לנרמול היחסים עמם). אולם תכניתו של טראמפ, שנוסחה בלא

מעורבות פלסטינית, מעוררת גינויים בינלאומיים נרחבים. ממשל ביידן מוריד למעשה את התכנית הבלתי-מציאותית מהשולחן.

מאי 2021: התנגשויות פורצות בין ישראל לפלסטינים בשכונת שיח ג'ראח במזרח ירושלים בשל תכנית לפנות משפחות פלסטיניות מבתייהן. חמאס יורה טילים לעבר ישראל וישראל מפציצה בעזה. בסך הכל עולה האפיזודה האלימה הזאת והתרחשויות בגדה המערבית ובירושלים בחייהם של 365 פלסטינים ו-15 ישראלים ומותירה הרס רב בעזה.

כמה התרחשויות חשובות נוספות אירעו ב-2021, בהן סיום כהונתו הארוכה של בנימין נתניהו והחלפתו על ידי נפתלי בנט בעל דעות ימניות מובהקות, שהקים קואליציה שכללה את מפלגת רע"ם הערבית-ישראלית. כמו כן הוכרז על קיומן של בחירות פלסטיניות, אולם אלה נידחו על ידי מחמוד עבאס וכוחות הרשות נקטו יד קשה נגד דמויות מובילות בחברה האזרחית בגדה.

הדרך לפיוס בין שני השותפים לקונפדרציה בארץ הקודש

הקמת קונפדרציה והשכנת שלום קבע בין ישראל לפלסטין יחייבו את הישראלים והפלסטינים להתייחס לסוגיות חשובות שעלו במהלך שנות הסכסוך. שני הצדדים רואים עצמם כקורבנות של מריבה ארוכה ומדממת, במעורבות צדדים שלישיים. יש לקוות שברגע שסוגיות אלה יקבלו מענה, ישרור שלום בר-קיימא בין הצדדים. ניתן יהיה להשיג שלום אמת אם שתי החברות יעברו שינויי עומק יסודיים שיאפשרו להן להתגבר על פחדיהן, לשנות את תפישותיהן זו כלפי זו, ולשחרר עצמם מצל עוולות העבר. מוצגת כאן הצעה ליצור שינוי ממשי בשתי המדינות ולהמיר את תרבות המלחמה והסכסוך בתרבות של שלום.

שני הצדדים שילמו מחיר כבד בחיי אדם ובהרס במהלך מאה שנות הסכסוך, שהותירו אצל רבים צלקות עמוקות בגוף ובנפש. מתקפות על חפים מפשע הותירו את שני הצדדים מדממים ובמצב תמידי של חשדות. הגישה המוצעת כאן נותנת מענה לזכותם של שני הצדדים לדעת, זכותם להכרה בעברם, זכותם לצדק ובניית שלום בר-קיימא.

יש להקים ועדה משותפת לזיכרון היסטורי שתסקור, תעריך ותתעד אירועי מפתח שהשפיעו משמעותית על הסכסוך. הוועדה תייצר דיווח היסטורי משלה, תגיש המלצות כלליות בנוגע למדיניות הציבורית של שני הצדדים, ותעודד יוזמות הקשורות בזיכרון ההיסטורי. היא תפקח על הנצחת אתרים בעלי משמעות בשתי המדינות: כפרים, שכונות, אתרי תפילה, בתי קברות וכן הלאה, ותבטיח שהמלים והשלטים לא יעליבו או יעוררו פרובוקציות.

על שני הצדדים יהיה להכיר בכך שלשתי הקהילות יש קשר ארוך שנים לארץ; להכיר בקשר הדתי העמוק של שלוש הדתות המונותאיסטיות לאותה ארץ; להסכים להכיר בזכות העם היהודי והעם הפלסטיני למדינה, בלא לפגוע בזכויות השוות של האזרחים בכל מדינה; ולהכיר בפלסטין ובישראל כל אחת כמולדת של העם החי בה.

הסכסוך גרם תהליך של דה-הומניזציה בכל צד כלפי השני, פיתח שנאה, והוביל את שני הצדדים לבצע מעשי אלימות. על שניהם לנקוט פעילויות פיוס זה כלפי זה ותכניות הנצחה לקורבנות. על כל ממשלה להביע התנצלויות פומביות לצד השני. יש לבצע מהלכים שישפיעו על החברה האזרחית והציבור על מנת להבטיח שהאלימות לא תישנה.

לבתי ספר יהיה תפקיד חשוב במאמצים לפיוס. יש לחייב לימודי שפה עברית בפלסטין וערבית בישראל וללמד את ההיסטוריה של העם השני בשתי המדינות לאחר הכשרה אינטנסיבית של מורים. יחודשו יוזמות משותפות בכל הרמות והגילאים, אולם במיוחד לתלמידי בתי ספר, שאותם יעודדו ויממנו שני הצדדים ובמידת האפשר צדדים שלישיים. ועדה משותפת תוקם לעבור על כל ספרי הלימוד בשני הצדדים ולאתר חומרי הסתה שיש להסיר מהם. יש להקים מוזיאונים היסטוריים שינציחו את החיים לפני 1948. אלה יכללו פריטים שנשמרו מאז – תמונות, ספרים ועוד – ויהיו נגישים לתלמידים ישראלים ופלסטינים.

פרק 3

קונפדרציית ארץ הקודש: היבטים טריטוריאליים

פרק זה דן בהיבטים הטריטוריאליים של יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני באמצעות מסגרת קונפדרטיבית. הוא מתמקד בנתונים סטטיסטיים הנוגעים לישראל ולפלסטין ומציע ארבע הנחות עבודה.

הנתונים

1. אוכלוסיית ישראל מונה 9.291 מיליון (נכון ל-31 בדצמבר, 2020) החיים ב-1,255 יישובים (לרבות מזרח ירושלים). כ-73% מאוכלוסיית ישראל הם יהודים, ו-21.1% הם ערבים פלסטינים. בגדה המערבית חיים 440,609 ישראלים ב-126 יישובים. נתון זה אינו כולל את מזרח ירושלים שבה מתגוררים 208,000 יהודים בעיקר ב-12 שכונות. שטחה הכולל של מדינת ישראל (לרבות מזרח ירושלים ורמת הגולן) הוא 22,072 קמ"ר שהם 8,522.0468 מייל רבועים. התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) לנפש הוא 43,610 דולר (נכון ל-2020).
2. בגדה המערבית, רצועת עזה ומזרח ירושלים חיים 4.8 מיליון פלסטינים בכ-500 יישובים, על פני שטח של 6,205 קמ"ר שהם 2,395.764 מייל רבועים, המהווים 22.5% מפלסטין ההיסטורית. התמ"ג לנפש הוא כ-3,294 דולר (נכון ל-2020).

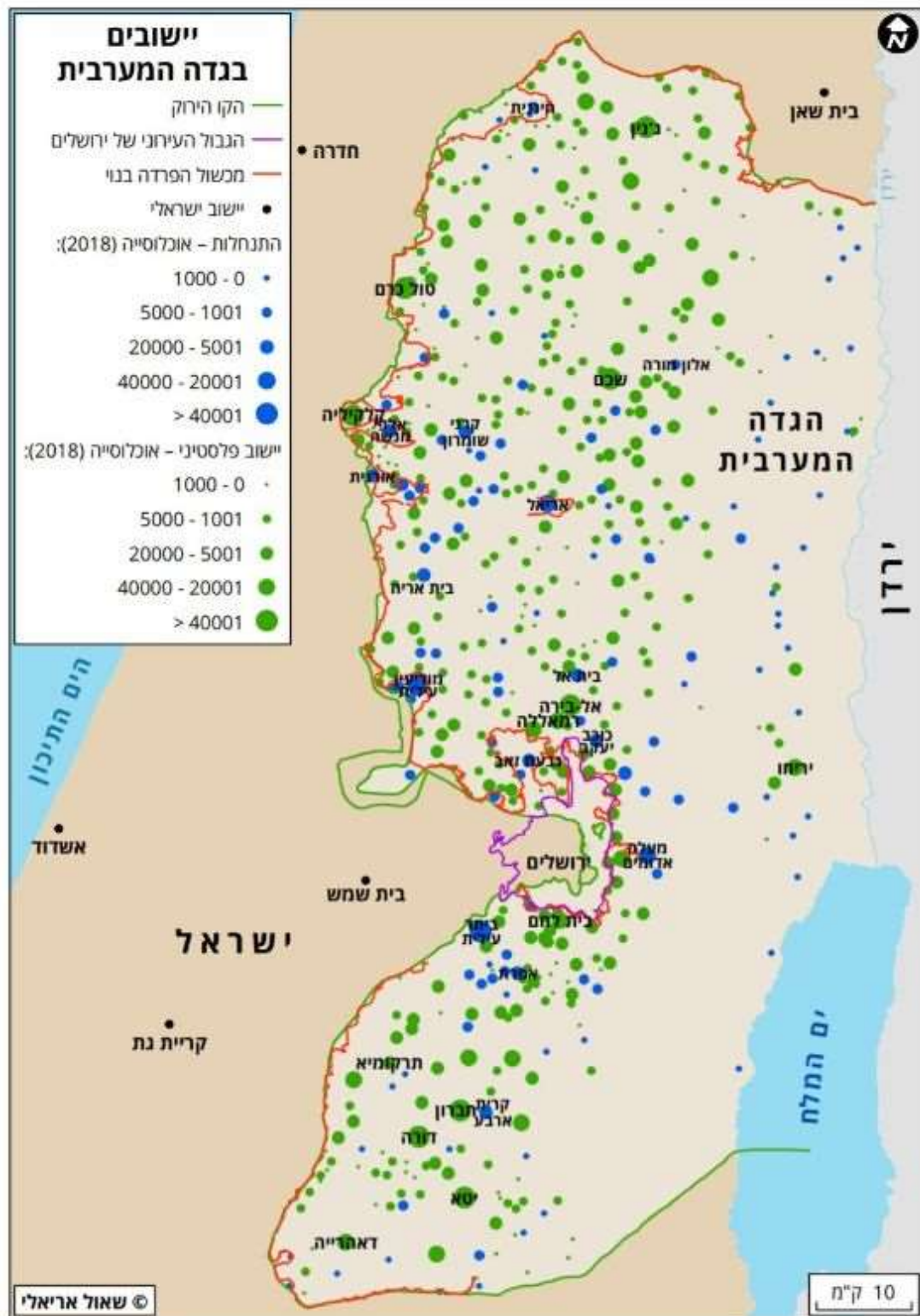
ארבע הנחות עבודה

1. שתי מדינות ריבוניות עצמאיות יקומו בשטח של פלסטין המנדטורית, ישראל ופלסטין. זו האחרונה תכלול את הגדה המערבית, לרבות חלקים ממזרח ירושלים, ורצועת עזה. הבריות של שתי המדינות ייקבעו בירושלים – ירושלים בירת ישראל במערב העיר ואל-קודס בירת פלסטין במזרח.
2. הגבול בין המדינות המרכיבות את הקונפדרציה – קרי גבול הקבע בין ישראל לפלסטין – יתבסס על הקו הירוק (קווי 1967) עם חילופי שטחים שווים של יישובים ישראלים בקו הראשון (קרי התנחלויות שביניהן לבין הקו הירוק אין אוכלוסייה פלסטינית או תשתיות חיוניות), בהתאם להסכם ז'נבה (ראו מפה 3.1 ומפה 3.2). שאר ההתנחלויות הישראליות יהיו תחת ריבונות פלסטינית.
3. ישראל תספח 21 יישובים יהודיים בגדה המערבית שבהם חיים 247,044 ישראלים ושמונה שכונות יהודיות במזרח ירושלים, שבהם חיים 200,979 ישראלים, ואילו 105 התנחלויות בגדה שבהם חיים 193,565 ישראלים יעברו לריבונות פלסטינית. **המתנחלים הישראלים יוכלו לבחור להישאר בבתייהם כאזרחי קבע בפלסטין או לעבור לישראל.**
4. בחילופי השטחים, ישראל תעביר שטחים בשלושה אזורים: האזור סביב רצועת עזה ("מעטפת עזה"), אדמות בדרום-מערב מדבר יהודה ועמק המעיינות. פרוזדור תחת הנהלה פלסטינית ייבנה בין הגדה המערבית לרצועת עזה לאפשר רצף פלסטיני.

הפתרון הקונפדרטיבי מבקש להתגבר על חוסר הייתכנות העכשווי שבפינוי כל המתנחלים מהגדה המערבית וצופה מצב שבו שני העמים יוכלו בבוא הזמן לממש את זכותם הבסיסית לתנועה חופשית ברחבי פלסטין/ארץ ישראל. הוא אינו מחייב פינוי של אף יישוב ישראלי, אם כי ייתכן והתנחלויות קטנות יאוחדו עם גדולות יותר. כמו כן, ניתן להניח שחלק מהמתנחלים יבחרו לעבור לישראל.



מפה 3.1: הסכמי ז'נבה, 2003



מפה 3.2: התנחלויות ומקומות ישוב לפי גודל אוכלוסייה

קונפדרציית ארץ הקודש: שיקולי ביטחון

פרק זה בוחן את השאלה אם המסגרת הגמישה של מבנה קונפדרטיבי מתאימה יותר לניהול הביטחון הפנימי והחיצוני של ישראל/פלסטין מאשר פתרון שבו שתי המדינות נפרדות לחלוטין. הוא בוחן סוגיות הנוגעות לתיאום ביטחוני ושיתוף פעולה, כמו גם אפשרויות לנוכחות בינלאומית.

קווים מנחים

- לישראלים ולפלסטינים מגיעה רמה שווה של ביטחון, חופש, הזדמנות וכבוד.
- הבטחת הביטחון של ישראלים ופלסטינים בקונפדרציה תחייב שותפות הדוקה בתחומים רבים וברמות מגוונות. עקרונית, **מבנה קונפדרטיבי עשוי לאפשר רמה יותר גבוהה של שותפות.**
- אף כי היחסים הביטחוניים בין ישראל לפלסטינים מאופיינים כיום בא-סימטריה ברורה בכוח וביכולות, שלא תיעלם מיד, שותפות ביטחונית בקונפדרציה תהיה מושתתת על הנחת שוויון ריבוני, הסכמה והדדיות.
- לישראל ולפלסטינים יהיו אמנם כוחות שונים ואחריות שונה בזירה הביטחונית, אולם שתי המדינות ימלאו את תפקידיהן לטובתן ההדדית של ישראל ופלסטין.
- לשני הצדדים סדרי עדיפויות שונים. עבור מרבית הישראלים, הביטחון הוא השיקול העליון; עבור הפלסטינים, השיקול העליון הוא ריבונות. אף אחד מההיבטים הללו לא יוכל להיות אבסולוטי וכל צד יידרש לפשרות מעשיות אם שני סדרי העדיפות יתנגשו.
- המבנה הקונפדרטיבי יתפתח באופן שבו התפתחו קונפדרציות אחריות. האיחוד האירופי החל כשותפות מוגבלת בין החברים בה אבל התפתח לכדי המבנה הרב-ממדי והמורכב שאנו מכירים כיום.
- לקונפדרציה יהיו תחילה מספר מוגבל של מוסדות וגופים משותפים. הצדדים יצטרכו לטפח אמון הדדי על מנת לאפשר חיבוריות ביטחונית. שיתוף הפעולה יתבסס על מחויבויות ותיאום הדוק בין שני הצדדים בתחום הביטחון, כמו גם חלוקת תפקידים ותחומי אחריות ביניהם.

התגובה לאיומים ביטחוניים חיצוניים

יידרשו מספר הסדרים והתניות להתמודד עם איומים, גם אלה שמקורם מחוץ לקונפדרציית ארץ הקודש.

חלוקת תפקידים ואחריות בין שני הצדדים

לקונפדרציה לא יהיה כוח צבאי משלה. לישראל ולפלסטין יהיה כוח ביטחוני נפרד בדומה למצב ששורר באיחוד האירופי. החיבור בין ישראל לפלסטין כשותפים אסטרטגיים בקונפדרציה יוכל להתמקד בצמצום איומים ביטחוניים לשניהם, כמו גם לספק אמצעים יעילים במענה לאיומים כאלה.

נוכח ניסיונה ויכולותיה הרבים יותר בתחום זה, ישראל תוכל, לפחות בשלב ההתחלתי, למלא תפקיד מוביל בקונפדרציה במתן מענה לאיומים ביטחוניים, עם מידה מוגדרת של השתתפות פלסטינית ובינלאומית. הדבר יחסוך מפלסטין בשלב הקריטי של בניית המדינה מרבית ההוצאות הנובעות מהחזקת צבא. במידה ופלסטין תרצה לרכוש נשק ו/או לשנות את מבנה כוחותיה בעתיד על מנת לחזק את יכולות ההגנה החיצוניות שלה, היא תעשה זאת במסגרת הקונפדרציה ובהסכמת שני הצדדים. לפיכך, יוטלו תחילה מגבלות על מערכות הנשק שפלסטין תוכל לרכוש, לייצר או להפעיל.

עם זאת, היכולת של פלסטין להחזיק כוחות ביטחון פנים לפעילות ניטור, מעקב והתמודדות יעילה עם קבוצות טרור או עם יחידים לא תוגבל. זאת משום שכל אחד מהשותפים בקונפדרציה יישא באחריות מלאה וייהנה מסמכויות מלאות בתחום ביטחון הפנים בשטחו.

גופים בינלאומיים יעניקו ערבויות ויפרסו כוחות בשטח פלסטין. המנדט של כוחות אלה, לצד שילובם של מספר מוגבל של כוחות ישראלים במסגרת מבנה זה, אמורים לתת מענה מספק ולאפשר שיתוף פעולה בין שלושת מרכיביו – ישראל, פלסטין והנוכחות הבינלאומית.

ניהול המעטפת החיצונית של המדינה הפלסטינית

פלסטין תשלוט על גבולותיה אולם מסגרת קונפדרטיבית תאפשר לכוחות הביטחון של שתי המדינות, ישראל ופלסטין, לנקוט פעילות ביטחונית משותפת ביתר קלות. בנוסף, ניתן יהיה להגדיר את הגבולות החיצוניים של המדינה הפלסטינית כחלק מהגבול החיצוני של הקונפדרציה, שבתוכה יפעלו כוחות משותפים אלה על מנת לפקח על הגבול, לרבות באמצעות שליטה מרחוק במעברי הגבול, ולהגן מפני איום מהחזית המזרחית במידה ויתעורר. מצב זה יאפשר לכוחות ישראל נוכחות מוגבלת בשיתוף פעולה עם כוח הגבול הפלסטיני על גבולה של פלסטין עם ירדן, כמו גם עם מצרים לאחר יישום ההסכם ברצועת עזה. מומלץ גם לכלול בהסכם פריסה של כוחות צד שלישי בשטח פלסטין, שיעזרו לפצות את הפלסטינים על חולשתם מול ישראל. ניתן יהיה גם להחשיב את הכוח הישראלי המוגבל כחלק מכוח בינלאומי זה.

מעברי הגבול של פלסטין עם ירדן ומצרים ינוהלו על ידי פלסטין ויפוקחו לצרכי ביטחון על ידי הנוכחות הבינלאומית וישראל. הפיקוח הישראלי יתבצע מרחוק בלא נוכחות של כוחות ביטחוניים ישראלים במעברים.

מניעת מגעים צבאיים שלילים בין ישראל, פלסטין וגורמים שלישיים

הקונפדרציה תזדקק לשיתוף פעולה בתחום הדיפלומטיה והביטחון הבינלאומיים, וגם תסייע לקידומו. לפיכך, על שני הצדדים יהיה לתאם את יחסי החוץ שלהם. המבנה הקונפדרטיבי יוכל לאפשר גם לישראל וגם לפלסטין להטיל וטו על יחסים עם מדינות אחרות במידה ויהיו סבורים שליחסים אלה תהיה השפעה ביטחונית שלילית מבחינתם. הדבר יחייב עדכונים שוטפים על מנת לאפשר לכל צד להביע התנגדויות ויחייב כל צד להימנע משיתוף פעולה צבאי עם מדינות וגופים חוץ-ממשלתיים העונים את הצד האחר.

מתקני התראה מוקדמת בשטח פלסטין

במסגרת הקונפדרציה, שמעודדת שיתוף פעולה רב יותר בין שותפיה, ייתכן ואפשר יהיה לתת מענה בקלות יחסית לדרישה הישראלית להמשיך להפעיל מתקני התראה מוקדמת נגד איומים חיצוניים. הצד הפלסטיני יחלוק מידע שהושג באמצעות מתקנים אלה, בלא לחשוף מקורות.

הגבול הימי

בהתאם לחוק הבינלאומי, מימיה הריבוניים של פלסטין ביום התיכון (רצועת עזה) יהיו תחת פיקוחם של כוחות הביטחון הפלסטיניים. מסגרת הקונפדרציה תחזק את שיתוף הפעולה בזיהוי איומים ימיים ומניעתם על ידי שני הצדדים.

איומים מהאוויר

חיל האוויר הישראלי יהיה מופקד על הגנת הקונפדרציה מפני איומים מהאוויר ויורשה לפעול בכל המרחב האווירי של הקונפדרציה על מנת ליירט חדירות עוינות. לפלסטין תהיה סמכות להשתמש במרחב האווירי שלה לצרכים אזרחיים, לרבות הפעלת שדות תעופה תוך תיאום אמצעי בטיחות בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים.

יוקם מרכז משותף לפיקוח על תעופה אזרחית במרחב האווירי של הקונפדרציה, ששטחו קטן יחסית. יאיישו אותו צוותים משותפים והוא ישמש גם לאישור אימונים של חיל האוויר בלא שאלה יפריעו לחיי יום-יום בפלסטין – ולהודעה על מבצעי חירום. באמצעות מרכז פיקוח משותף ותיאום הדוק בין שני הצדדים, הקונפדרציה תאפשר פתרונות קלים יותר בתחומים אלה מאשר מבנים אחרים.

ביטחון פנים בקונפדרציית ארץ הקודש

לכל אחת מהמדינות יהיו אחריות וסמכות מלאים לטפל בביטחון הפנים בתוך שטחן. כל מדינה תוכל לפתח את מלוא היכולות הנדרשות לשם כך, לרבות שליטה על הגבול עם המדינה השנייה ובניית מחסומי ביטחון בשטחה.

הסדרי גבול

הגבול יהיה פתוח בדרך כלל למעבר נוסעים וסחורות באופן מבוקר, אולם לכל צד תינתן סמכות לסגור את הגבול או לאפשר רק מעבר מוגבל לזמן מוגבל במקרה חירום. הסדרים מעין אלה יהיו חיוניים בשל הנוכחות של אזרחים ישראלים רבים בפלסטין (אותם מתנחלים שיהפכו לתושבי קבע) והיקף התנועה הרב יותר שצפוי להתפתח בין שתי המדינות.

מחויבויות ביטחוניות

שני הצדדים יתחייבו למנוע היווצרות של תשתיות טרור בשטחן, כמו גם פעולות טרור נגד הצד השני וחדירת מחבלים מבעד לגבול. הדבר יהיה כרוך בתיאום הדוק במאבק נגד הטרור, לרבות שיתוף במידע מודיעיני רלבנטי.

מבצעים משותפים

שיתוף פעולה הדוק בין כוחות הביטחון של שתי המדינות יאפשר פעילות משותפת ומבצעים נגד גורמי טרור. בשנותיה הראשונות של הקונפדרציה, כל עוד יציבות ההסכם וקיומו על ידי שני הצדדים עדיין נמצאים במעין תקופת מבחן, לישראל תהיה אפשרות לפעול בשטח פלסטין במצבים מוגבלים מאד של מקרי חירום תוך הודעה לצד הפלסטיני ומתן אפשרות לקצין קישור פלסטיני להתלוות לכוח. לאחר חמש שנים, הסדר זה יתבטל אלא אם המצב הביטחוני יגרום לישראל לדחות את ביטולו.

הגנה על אזרחי ישראל בפלסטין ועל אזרחי פלסטין בישראל

הסדר הקונפדרציה יותיר מספר רב של אזרחים ישראלים בפלסטין ומספר רב של אזרחי פלסטין בישראל. הדבר עלול ליצור איומים ביטחוניים משני סוגים – איומים הנובעים מאזרחים אלה על המדינות המארחות, ואיומים על אזרחים אלה מצד גורמים שונים במדינות המארחות.

בהינתן הסמכות הריבונית של כל אחת משתי המדינות בשטחה, תהיה כל מדינה אחראית לביטחונם של האזרחים החיים בגבולותיה. תלונות על היחס כלפיהם מצד כוחות הביטחון יקבלו מענה על ידי מנגנון שיתוף הפעולה הביטחוני ועל ידי הקונסוליות של כל אחת מהמדינות. הנוכחות הבינלאומית תפקח על ההתנהלות של כוחות הביטחון הפלסטינים מול היישובים של ישראלים/ההתנחלויות. הסדר זה יימשך כל עוד הצדדים יסכימו לקיומו.

היישומיות של המודל הקונפדרטיבי תלויה במחויבותה של ממשלת ישראל להבהיר למתנחלים שהמדינה הפלסטינית תהיה אחראית לביטחונם וכי הם לא יהיו תחת שמירה של כוחות ישראלים. המעורבות הישראלית תבוא לידי ביטוי רק במנגנוני תיאום עם הפלסטינים, שיטפלו בתלונות אותן יגישו אזרחים ישראלים תושבי פלסטין, כמו גם בתקשורת עם הכוחות הבינלאומיים.

תיאום ושיתוף פעולה ביטחוני

מסגרת קונפדרטיבית תאפשר שיתוף פעולה הדוק ומתמשך בין שתי המדינות ובמשך הזמן, הן יוכלו לשפר את מנגנוני הביטחון והמבצעים המשותפים נגד הטרור. כמו כן סביר להניח כי השגת הסכם קבע שנותן מענה לאינטרסים של שני הצדדים יפחית את המוטיבציה לטרור, מאידך צפוי שיוגברו מאמצי הגורמים המתנגדים להסכם להכשילו על ידי ערעור המצב הביטחוני ומכאן החשיבות לשת"פ ביטחוני למניעת פעולות מסוג זה.

מנגנונים לתיאום ושיתוף פעולה ביטחוני

כל פתרון קבע המבוסס על מודל שתי המדינות יחייב מנגנון ממוסד וכובל לתיאום ושיתוף פעולה בתחום הביטחוני. מנגנון זה חייב יהיה להיות יותר עקבי, מוסדר וייעודי מאשר המנגנון הקיים, שאינו מחייב ונסמך אך ורק על תקשורת בין הצדדים, קיומם של אינטרסים משותפים ורצון טוב מאז שהמנגנון שהוקם במסגרת הסכם אוסלו II קרס. אין סיבה להבדלים מהותיים בין שתי גרסאות פתרון שתי המדינות בנוגע למנגנון זה. ניתן להניח כי שיתוף הפעולה יהיה קל יותר במסגרת קונפדרטיבית, המעודדת שיתוף פעולה כעיקרון מנחה, בשונה מגישה שלפיה "אתם שם ואנחנו כאן וקיר גדול ניצב בינינו". בכל פתרון שלא ייבחר, יהיה צורך להגדיר את תפקידו של צד שלישי כבורר, אולם יש לשאוף לכך שהבורר לא יהיה מעורב ברוב המקרים משום שהצדדים יוכלו לפתור בעצמם את מרבית הבעיות.

במספר תחומים ניתן יהיה ליישם שיתוף פעולה דרך מנגנון משותף מיוחד. כפי שהוזכר קודם לכן, תנועה אווירית אזרחית תפוקה על ידי מרכז פיקוח אווירי משותף, והתחום האלקטרומגנטי ינוהל על ידי ועדה משותפת שתהיה מוסמכת לחלק תדרים בהתאם לצרכים השונים בשתי המדינות.

מעבר בטוח

הפתרונות וההשלכות הנוגעות למעבר בטוח יהיו כנראה זהות הן במסגרת ה קונפדרטיבית והן בזו של שתי מדינות. הם יכללו כביש ו/או מסילת ברזל לשירות הפלסטינים, שאותם תנהל מדינת פלסטין אולם שטח המעבר הבטוח יהיה תחת רבונות ישראל.

מעבר ישראלים דרך פלסטין

פתרון קונפדרטיבי יקל את מעברם של ישראלים בכבישים מסוימים בפלסטין בדרכם ממקומות מסוימים בישראל ו/או פלסטין ליעדים אחרים. דוגמאות לכך כוללות את השימוש בכביש 443 לשם גישה לירושלים או השימוש בכביש 90 דרך בקעת הירדן לשם נסיעה בין צפון ישראל לדרומה ובין ירושלים לצפון. הסדרים אלה יבטיחו את שלומם של הישראלים שיסעו בכבישים אלה ויהיה כרוך בנוכחות של כוחות צד שלישי. אותם עקרונות יחולו על הגנת ישראלים המבקרים באתרים קדושים ליהדות בפלסטין. במקרי חירום, פלסטין תשמור לעצמה סמכות להגביל את התנועה, ואף לסגור את הגבול למנוע מישראלים לנסוע בכבישים אלה.

ניהול הביטחון בירושלים

הסכם ישראלי-פלסטיני יחייב הסדרים מיוחדים בירושלים לניהול משותף וחופש תנועה בין שני חלקי העיר. יש להניח שהסדר קונפדרטיבי יקל לקבוע ולהפעיל הסדרים מיוחדים מעין אלה, לרבות מבחינת היבטי הביטחון הכרוכים בהם.

הפתרון המועדף יהיה הדרגתי. עם הקמת הקונפדרציה, יקום גבול ברור בין שני חלקי העיר למעט בעיר העתיקה, שתהיה תחת ניהול משותף ושליטה ביטחונית משותפת. המעבר מחלק אחד של העיר לשני יתבצע דרך מעברים מוסדרים. הדבר ימנע מעבר בלתי חוקי של ישראלים ופלסטינים בין שני צדי העיר.

בשלב יותר מאוחר, כאשר שיתוף הפעולה והמוסדות המשותפים יהיו מפותחים יותר (בהתאם ללוח הזמנים בהסכם השלום, תוך דיון מתוכנן על צעדי ליברליזציה, לרבות פתיחה מוחלטת של ירושלים), העיר כולה תעבור לניהול משותף עם מעבר חופשי של בני אדם, סחורות וכספים. עם זאת, הסדרים מסוימים יידרשו על מנת לאפשר שליטה ביטחונית על המעבר של אזרחים זרים מהעיר לשטחי כל אחת מהמדינות.

נוכחות כוחות בינלאומיים

הנוכחות של כוחות צד שלישי תסייע לפתור בעיות ביטחוניות שונות שיעלו בכל הסדר קבע בפורמט שתי מדינות, לרבות הסדר קונפדרטיבי. הפלסטינים תמכו לאורך כל הדרך בנוכחות של צד שלישי בשל חוסר הסימטריה בין כוחם לזה של ישראל; הם מניחים שצד שלישי יוכל להעניק מידה מסוימת של שוויון.

לפיכך, כוח בינלאומי בהיקף משמעותי שיוצב בבקעת הירדן יוכל לעזור לפלסטינים להגן על הגבול ומעברי הגבול עם ירדן בתיאום עם ישראל, ולגשר על פני חלק מאי האמון שימשיך להוות עננה מעל יחסי ישראל-פלסטין, לפחות בשנים הראשונות של ההסדר. הכוח גם יוכל לסייע בביטחון במקומות הקדושים ליהדות ומעבר של ישראלים בכבישים מסוימים במדינה הפלסטינית.

הכוח הבינלאומי יוכל גם לספק מרכיב של ערבויות בינלאומיות לשלמות הטריטוריאלית של המדינה הפלסטינית. ערבויות מעין אלה יהיו חיוניות במציאות שבה לפלסטין אין צבא שיתמודד עם איומים ממדינות אחרות. ישראל גם תערוך לשלמותה הטריטוריאלית של פלסטין במסגרת קונפדרטיבית, אולם אפשר להניח שהפלסטינים ימשיכו לראות בה איום פוטנציאלי למדינה הפלסטינית. לפיכך, נוכחות צד שלישי תהיה חיונית.

כוח של צד שלישי יידרש גם כחלק ממנגנון התיאום ושיתוף הפעולה הביטחוני בין שני הצדדים. יוקנה לו תפקיד מרכזי בתיווך ובוררות, כמו גם בפיקוח על מעברי הגבול בתיאום עם ישראל ופלסטין.

סיכום

המסגרת הקונפדרטיבית תקל, לפחות בסוגיות ביטחוניות, על כינונם של הסדרים ושיתופי פעולה שיידרשו בכל הסכם קבע בין ישראל לפלסטין כתחליף למצב הנוכחי שבו כוחות ביטחון ישראלים פועלים בחופשיות באזורים פלסטיניים. אולם המסגרת הזאת גם תסבך את משימת שמירת הביטחון ותוליד בעיות ביטחוניות חדשות שינבעו מעידוד הנוכחות המתמשכת של אוכלוסיות מעורבות ומעבר מסוים של בני אדם וסחורות בין שתי המדינות. בכל מקרה, ישנם פתרונות זמינים ביטחוניים לבעיות אלה. **הם מבוססים על שיתוף פעולה ביטחוני רב יותר בין הצדדים, שאותו יאפשר מבנה קונפדרטיבי.**

קונפדרציית ארץ הקודש ומעמד יושביה: פליטים ותושבי קבע

פרק זה בוחן שתי סוגיות נפרדות. הראשונה היא סוגיית הפליטים הפלסטינים שיתיישבו בישראל במסגרת הסדר הקונפדרציה כתושבי קבע. השנייה נוגעת לפלסטינים אחרים, לאו דווקא פליטים, שתינתן להם זכות לחיות באורח קבע בישראל בתמורה למספר דומה של מתנחלים יהודים שיבחרו ויורשו להישאר בפלסטין, גם כן כתושבי קבע. כל אחת מהסוגיות עומדת בפני עצמה והן אינן קשורות זו בזו.

פליטים פלסטינים

בין 1947 ל-1949, כ-726,000 פלסטינים ברחו או גורשו מהשטח שהפך למדינת ישראל. משנשללה מהם ההזדמנות לשוב לבתיהם, הם הפכו לפליטים. בדורות הבאים, אוכלוסיית הפליטים גדלה לכדי כ-5.5 מיליון חיים בירדן, רצועת עזה, הגדה המערבית, לבנון וסוריה. סוכנות הסעד והשיקום של האו"ם (אונר"א), שהוקמה ב-1949 לסייע לפליטים הפלסטינים, מתמקדת במתן שירותי רווחה, בריאות וחינוך, אולם נמנעה במהלך השנים מליטול על עצמה את המנדט החשוב הנוסף שלה, קרי פתרון הבעיה.

עתיד הפליטים הפלסטינים נחשב לאחת מסוגיות הליבה שעל ישראל והפלסטינים ליישב, והיא אכן הועלתה בכל השיחות שהתנהלו לאורך השנים על הסכם קבע. יוזמת ז'נבה מציעה פתרון מפורט לסוגיית מגורי קבע ופיצויים לפליטים, לרבות קווים מנחים הנוגעים לקליטת פליטים במדינה הפלסטינית ופיצוי הן על רכושם והן על אובדן מעמדם כפליטים.

מקום מגורי הקבע

לפי פתרון זה, לכל פליט תינתן אפשרות לבחור מקום מגורי קבע מתוך מספר אופציות, בהן אפשרות מוגבלת להתיישב מחדש בישראל, בהתאם למספר הפליטים שייקלטו על ידי מדינות אחרות. על מנת לממש את זכותם של הפליטים לבחור מגורי קבע, הם יכלו גם לבחור לגור במדינה הפלסטינית, בשטחים שישראל תעביר למדינה הפלסטינית במסגרת חילופי שטחים, במדינות שלישיות, ובמקום המגורים הנוכחי שלהם במדינות המארחות אותם. למדינות המארחות יינתן תשלום עבור אירוח הפליטים מאז 1948.

מסגרת קונפדרציית ארץ הקודש מתבססת על סעיף 7 בהסכם ז'נבה⁷ הנוגע לפליטים. חשוב לציין כי ההנחה הרווחת היא שמרבית הפליטים ייקלטו בשטח שהיה בעבר שטחה של פלסטין המנדטורית, במסגרת שתי המדינות, הסדר שיתאפשר באמצעות הקונפדרציה. לכל הפליטים תינתן זכות להתיישב במדינה הפלסטינית בהתאם לחוקיה של המדינה החדשה.

החלטות הנוגעות לפליטים אינדיבידואלים שיתיישבו בישראל יתקבלו על ידי המדינה הפלסטינית, בכפוף לשיקול דעתה הריבוני של ישראל בנוגע לכל פליט. ככלל, יש לשאוף לכך שפליטים פלסטינים ישתתפו בתהליך קבלת ההחלטות הנוגע למגורי הקבע שלהם. מקרב אלה שיבקשו להתיישב בישראל, יש לתת עדיפות לפליטי 1948 שעדיין בחיים. פליטים פלסטינים המתיישבים בישראל כתושבי קבע יורשו להמשיך להחזיק באזרחות שלהם, במידה ויש להם אזרחות כלשהי. ישראל תהיה מופקדת על הכנת תכנית כוללת לקליטתם ושיקומם.

לממשלה הפלסטינית יהיה שיקול דעת בלעדי בקביעת מספר וקצב התיישבותם של פליטים בשטחה הריבוני. פליטים שלא יתיישבו בקונפדרציה (קרי, לא בישראל ולא בפלסטין) יישארו בארץ המארחת אותם או יעברו למדינה שלישית. יש לשלם למדינות המארחות על האירוח שהעניקו לפליטים ויהיה על הקרן הבינלאומית לתת מענה לסוגיה זו. תפקידה של אונר"א בסיוע לפליטים הפלסטינים יועבר לידי הממשלות

⁷ הסכם ז'נבה, סעיף 7 "פליטים"

<http://heskem.org.il/wp-content/uploads/2014/11/Geneva-Heb-Book.pdf>

של המדינות שבהן הם יקבעו את מגורי הקבע שלהם. כתוצאה, ההגדרה הרשמית של פליט פלסטיני תהפוך זהה להגדרה הכללית של פליטים שקבעה הנציבות העליונה לפליטים של האו"ם (UNHCR).

פיצוי

אפשר יהיה לאמץ את הפיצוי המוצע בהסכם ז'נבה לפליטים פלסטינים גם במסגרת תכנית הקונפדרציה. תחת הסכם ז'נבה, המקום שבו יבחרו הפליטים כמגורי קבע לא ישפיע על זכותם לפיצוי. בנוסף על פיצוי פרטני על אובדן רכוש ומעמד פליט, התכנית כוללת הקצאות קהילתיות עבור פיתוח והנצחה.

יש לקשר את ההסדרים הכלכליים המוצעים במסגרת הקונפדרציה (סעיף 8) ואת מיזמי פיתוח התשתיות בפלסטין לתכניות שיקום הפליטים ולכלול בהם פיקוח בינלאומי. יש לדרוש מיזמים מקומיים ובינלאומיים שישתתפו במיזמים אלה וישלמו "מס פליטים" כתנאי להשתתפותם.

חילופי תושבי קבע (מכסה)

המודל הקונפדרטיבי יוצא מנקודת הנחה שחלק מתושביהן היהודים של 105 ההתנחלויות שלא ייכללו בתוך גבולותיה הקבועים של ישראל יבחרו להישאר בפלסטין אם תוצע להם האפשרות. בתרחיש זה, הם יהיו זכאים להמשיך להחזיק באזרחות ישראלית ובו בזמן להפוך לתושבי קבע במדינה הפלסטינית. בתמורה, אותו מספר של פלסטינים יהיה זכאי להתיישב בישראל כתושבי קבע. לפלסטינים תישמר הזכות למלא את ה"מכסה" הזאת בעתיד במידה ולא יושג שוויון מספרי בטווח הקצר.

ירושלים: שתי בירות ותיאום ביניהן

ירושלים היא בעלת משמעות לכל שלוש הדתות – יהדות, נצרות ואסלאם – ולרבים אחרים. לכל תושבי ירושלים הזכות לחיים בכבוד ולתנועה חופשית כדי שיוכלו להתפתח ולנהל את חייהם היום-יומיים, לרבות גישה לדיוור מספק, תעסוקה, חינוך, טיפול רפואי, שירותים עירוניים, אתרים קדושים, ופעילויות תרבות. מבחינה דמוגרפית, גיאוגרפית ודתית, ירושלים היא העיר החשובה ביותר בישראל/פלסטין. אולם מאז 1967, התפתחה בה תלות הדדית בין שני צדדים לא שווים: ישראל דנה את מזרח ירושלים לתלות מוחלטת במשאביה של מערב ירושלים, ואילו מערב ירושלים תלויה בכוח העבודה הפלסטיני ממזרח העיר. פרק זה מציג מודל של ירושלים במסגרת קונפדרציית ארץ הקודש שבה ישכנו **הבירות של שתי מדינות עצמאיות לחלוטין, פלסטין הריבונית וישראל הריבונית, אל-קודס וירושלים.**

עקרונות כלליים

- עם הקמת הקונפדרציה, ייקבע חופש תנועה בעיר העתיקה בירושלים, בהתאם לחזון הסכם ז'נבה. מהלכי ליברליזציה נוספים, בהתאם ללוח זמנים ברור, לרבות הפיכתה של ירושלים לעיר פתוחה לחלוטין המאפשרת חופש תנועה לבני אדם, סחורות וכספים בין שתי הבירות, אל-קודס וירושלים, יהיו חלק אינטגרלי מהסכם השלום. לא יאוחר מארבע שנים מהקמת הקונפדרציה, יינקטו מהלכי ליברליזציה במשטר הגבולות בין שתי המדינות, לרבות בירושלים. עם זאת, שני הצדדים יהיו זכאים לדחות מהלכים מסוג זה בשל אינטרס לאומי מתמשך.
- **הואיל ומזרח ירושלים סובלת מהעדר השקעה משמעותית בתשתיות ובשירותים**, לרבות כבישים סלולים, מדרכות, מערכות מים וביוב, מערכות חינוך, בתי חולים ומוסדות תרבות, קשה לעבור ישירות מסיפוח שנמשך יותר משני דורות למצב של שתי בירות נפרדות אך מחוברות. כל הפרמטרים הסופיים יוגדרו בבירור מלכתחילה בהסכם השלום, שבעקבותיו תבוא תקופה של יישום הדרגתי. בירושלים מדובר ביצירת יחידות מוניציפליות לאל-קודס, אפשרות למעבר חופשי בין אל-קודס לבין הגדה המערבית, בניית יכולות של החברה האזרחית והעירונית, והסרת מחסומי הפרדה.
- בשלב הראשון, אל-קודס תנתק עצמה מירושלים, אולם תשמור על קשר מסוים. בהתאם לעיקרון של מוסדות משותפים מינימליים, תימנע יצירת יחסים קולוניאליים בין הצד החזק לזה המתפתח. באופן הדרגתי, בהתבסס על שוויון מרבי ושותפות, יתרחבו תחומי שיתוף הפעולה.
- הואיל ולמדינות יש פרספקטיבות ובעיות שונות מאלה של ערים, יהיה צורך לגשר ספציפית על פני ההבדלים בין ירושלים לאל-קודס. שני חלקי העיר לא רק יתפקדו כישויות עירוניות, אלא גם יישמשו כבירות של מדינותיהן. לפיכך, לכל מדינה יהיה תפקיד חיוני וייחודי בעניינים העירוניים.
- תיאום מידי ייקבע הן ברמה הלאומית והן בזו המוניציפלית. למשל, שתי המדינות יידרשו לתאם מדיניות ויזות, כמו גם הסדרי ביטחון וכלכלה. ברמה המוניציפלית, הצדדים יטפחו שיתוף פעולה שיטתי בתחומים כגון שירותי בריאות וחירום, השכלה גבוהה, מערכות תחבורה, הגנת הסביבה, אטרקציות תיירותיות ופסטיבלים, אתרים קדושים וארכיאולוגיים, אנרגיה ומערכות מים.⁸ ניתן יהיה להתחיל לבצע את שיתופי הפעולה בתחומים רגישים פחות מבחינה פוליטית שיש בהם פוטנציאל להיטיב עם מספר מקסימלי של תושבים, או להתמקד בתחומים חיוניים שבהם העדר הסכמה ימנע אפשרות להשגת שלום.
- ועדה דו-לאומית משותפת תקום על מנת לפקח על יישום פרק ירושלים בהסכם השלום וליישב חילוקי דעות שיתעוררו ברמה המוניציפלית. יישקל תפקיד לצד שלישי בעניינים הנוגעים לעיר העתיקה, בהתאם למודל המוצע בהסכמי ז'נבה. במהלך הזמן, הסדרי אד הוק לתיאום ושיתוף פעולה יוכלו להוביל למסגרת משותפת יעילה.

⁸ סעיף 6.11 "תיאום מוניציפלי" בהסכמי ז'נבה

<http://heskem.org.il/wp-content/uploads/2014/11/Geneva-Heb-Book.pdf>

- תקום מועצה בין-דתית שיהיו חברים בה נציגים יהודים, נוצרים ומוסלמים על מנת להקל את התיאום בנושאים הנוגעים לגישה לאתרים הקדושים, חגים דתיים, פסטיבלים וכו'. המועצה תוכל גם לשמש זרז להבנות, פיוס ודו-קיום.
- יידרש פיתוח תשתיות קצר-מועד לאפשר את מימוש החזון ארוך הטווח של ירושלים פתוחה מעבר לעיר העתיקה.

סוגיות בעלות עניין משותף

כלכלה

תוקם קרן בינלאומית מיוחדת לתמוך בצרכיהן של שתי הבירות, אל-קודס וירושלים. הקרן תתמקד בבניית מוסדות באל-קודס ושדרוג התשתיות והשירותים הבלתי מפותחים בה. בנוסף, אזרחים ישראלים באל-קודס ימשיכו ליהנות מהטבות ביטוח סוציאלי מתוקף השנים ששילמו דמי ביטוח לאומי.

ישראל ופלסטין יתאמו מדיניות פיסקלית, לרבות מס ערך מוסף (מע"מ) ומס הכנסה. הכלכלה הפלסטינית תוכל להתפתח אך ורק במידה ותתאפשר זרימה חופשית של סחורות, בני אדם וכספים.

תשתית

אף שכיום ישראל מספקת חשמל לשני חלקי העיר, קיימות שתי מערכות אדמיניסטרטיביות נפרדות. כמו כן, גורם ישראלי מספק כ-80% מצרכי המים של מזרח ירושלים, ואילו חברה מרמאללה מספקת את השאר. מקורות המים נמצאים בגדה המערבית ובישראל. כ-80% מתשתיות המים במזרח ירושלים (ו-100% מאלה במערב בעיר) מחוברים למערכת המים הלאומית של ישראל. כל הפרדה בתשתיות המים תיארך זמן ותחייב הוצאות משמעותיות. הפתרון הישים היחיד הוא הסכם מים המפריד בין מערכות הניהול ומעניק לפלסטינים בעלות על התשתיות באל-קודס. הסדר זה יתפתח במהלך תקופת היישום, בהתבסס על הקמתה הקרובה של מערכת נפרדת.

מוצע לשמר את רשת התשתיות הקיימת למשך תקופה של 10 עד 15 שנה, כפי שיוסכם על ידי שני הצדדים. במשך תקופה זו, תושבי אל-קודס ותושבי ירושלים ימשיכו להשתמש ברשתות הקיימות, גם באלה השוכנות בעיר השנייה. אזרחיה של כל מדינה ישלמו לספקים של המדינה שלהם עבור שירותי תשתית והספק יסדיר את החשבון עם הספק של הצד שני. כל עירייה תבנה את התשתית שלה עם הזמן במטרה להפעיל מערכות נפרדות בתום התקופה. שני הצדדים יוכלו גם להחליט בהסכמה לחלוק את התשתית מעבר לתקופת ההסכם.

תחבורה חוצת-גבול

מערכת תחבורה חוצת-גבולות משולבת ומשלימה תחזק את הכלכלה הן של אל-קודס והן של ירושלים. קשה לדמיין שתייר יאלץ להחליף לרשת תחבורה שונה כאשר יבקש לנסוע מחלק אחד של העיר לחלק אחר. יש לגבש הסדרים מיוחדים על מנת לסייע בתחבורה חוצת-גבול ובתנועה – למשל, רכבת קלה ו/או אוטובוס שיספק שירותי "שאטל" ייעודיים עבור תנועה בין שני האזורים.

שיטור

שיתוף פעולה בין שתי רשויות משטרה נפרדות יהיה חיוני על מנת להילחם בפשיעה. פורום משטרת משותף יוקם על מנת ליישם אמצעי בטיחות, לחלוק מידע על פשיעה וביטחון אזרחי, וליישם גישה משולבת להגנה על חייהם של תושבי שני הצדדים ולשיפורם.

ביטחון

ביטחון הוא מושג רחב יותר משיטור. הוא כולל שליטה במעברי גבול ואישור המעבר בהם, התמודדות עם איומים ומתן תחושת ביטחון לאזרחי שני הצדדים, ובו בזמן אכיפת חוק וסדר. הסדרי הביטחון בירושלים בהקשר של הסכם הקבע הסופי בין שתי המדינות יהיו חייבים לשקף מציאות חדשה של עידן שלום ולאפשר לאזרחים ליהנות מיתרונותיו, אולם בו בזמן להבטיח את ביטחונם. תהליך זה יהיה הדרגתי, בהתאם למצב הביטחון השוטף.

סביבה

ערים שכנות ניצבות בפני אותם אתגרים סביבתיים. לפיכך, לא ירושלים ולא אל-קודס יוכלו לתת מענה לבעיות סביבתיות בעצמן ויהיה לשתייהן אינטרס להקים ועדה משותפת שתגבש ותיישם מדיניות סביבתית משותפת.

ביו

כמות גדולה של ביו

מורשת תרבותית

בירושלים ובסביבותיה שוכנים אין-ספור אתרים ארכיאולוגיים, מקומות קדושים, אנדרטאות זיכרון, וחפצים בעלי חשיבות מקומית ובינלאומית. במסגרת פתרון שתי המדינות, חלק מאתרי המורשת התרבותית בעלי חשיבות מיוחדת לישראלים יהיו תחת תחום שיפוט פלסטיני, ולהיפך. במסגרת קונפדרציית ארץ הקודש, הדדיות היא העיקרון המנחה בהגנה על המורשת של הצד השני. שני הצדדים גם יחויבו לכבד את הסטטוס קוו בנוגע להר הבית/חראם א-שריף.

המלצות נוספות:

- הרחבת גבולות אתרי המורשת של אונסק"ו מעבר לעיר העתיקה, ויישום הסדרה ותקנות בינלאומיים מקובלים בהתאם לסיווג זה.
- הקמת מועצה משותפת למורשת תרבותית, בהשתתפות אונסק"ו, על מנת לחזק תקנות במשותף ולחבר יחדיו רשימה של אתרי תרבות רגישים. הוועדה המשותפת תייחד תשומת לב לחשיבותם הלאומית והדתית של אתרי מורשת לפלסטינים ולישראלים, בנוסף על הממד הבינלאומי שלהם. הואיל ומרכיב מרכזי בתרבות בירושלים הוא מורשת חיה, יידרשו הסדרים מיוחדים, כגון גישה חופשית והוגנת בהתאם לתקנות שיאומצו (למשל, קיבולת, בטיחות, מנהגים דתיים, צניעות, וכו')
- תכנית לניהול המורשת התרבותית בשתי הערים בהתאם לפרקטיקות בינלאומיות מקובלות תנוסח ותיישם.
- הבטחת כבוד מרבי לאתרי מורשת, עירוביה של אונסק"ו ביישום הסכם ירושלים והקניית סמכויות בוררות לארגון.
- הפירה והסרת כל הפריטים בעלי הערך המורשית מהצד השני והשבתם למקום משכנם המקורי.
- מתן מרחב לגיטימי לכל צד לבטא את הזיכרון הקולקטיבי והעבר שלו, בלא לעורר עוינות ולעשות דה-לגיטימציה לצד השני. יישוב סוגיית ירושלים לא יאיץ את שתי הזהויות האתניות הנפרדות או ימחק זיכרונות קולקטיביים.

גבולות

מאז 1967, ישראל היא שמחליטה באופן חד-צדדי על הגבולות המוניציפליים של העיר. במסגרת קונפדרטיבית, לשני הצדדים תהיה השפעה בקביעת גבולות אלה. אם ישראל תשאיר את כל השכונות/ההתנחלויות היהודיות בתוך הגבולות המוניציפליים הקיימים, אל-קודס תוכל להתרחב לאורך גבולותיה המוניציפליים של ירושלים כפי שמוצע במפה 6.1.

יש לנהוג ברגישות כלפי האזורים הסמוכים לגבולות המוניציפליים. לאף צד לא יינתן חופש מוחלט לפתח את הצד שלו מבלי להיוועץ בצד השני. שני הצדדים יצטרכו להסכים על השימוש בקרקע לאורך הגבולות.

מבנה מוסדי

ירושלים וסביבותיה מהוות אזור גאופוליטי מורכב. בהתחשב במצב ייחודי זה, ועל בסיס הניסיון בערים דומות, אנו ממליצים להקצות את מרבית הסמכויות המוניציפליות לעיריות הנפרדות של ירושלים ואל-קודס, שיהיו אחראיות על אספקת שירותים לתושביהן.

הסכמי ז'נבה מציעים להקים גוף בשם "ועדת תיאום ופיתוח של ירושלים" (ותפ"י) "כדי לפקח על שיתוף הפעולה והתיאום בין עיריית ירושלים הפלסטינית לבין עיריית ירושלים הישראלית".⁹ המנדט של הוועדה יהיה "להבטיח את תיאום התשתיות והשירותים כדי לשרת את תושבי ירושלים בדרך הטובה ביותר, ולקדם את הפיתוח הכלכלי של העיר לרווחת הכלל". הוועדה גם תפעל ל"קידום דיאלוג ופיוס בין הקהילות".

הסכמי ז'נבה ממליצים להקים תת-ועדות לגוף זה כדי לטפל בסוגיות תכנון וחלוקה לאזורים, תשתיות מים, תחבורה, סביבה, פיתוח כלכלי ותיירות, שירותי משטרה וחירום, אתרים קדושים ותחזוקת אזור הגבול. ניתן יהיה להחליט על תיאום גם בתחומים אחרים כגון השימוש בגז וחשמל, חפירות ארכיאולוגיות והקצאת מקום למשרדי ממשלה ושגרירויות זרות. שיתוף פעולה פורה בתחומים ספציפיים יוכל להוביל לשיתוף פעולה רחב יותר בתחומים אחרים שבמחלוקת.

יש ליישב סוגיות בבחינת המבנה האפשרי והסמכויות של המוסדות המוניציפליים, לרבות רמת התיאום הרצויה (למשל, התערבות מינימלית) או שיתוף פעולה (למשל, היקף רחב יותר של התערבות), נהלים ליישוב מחלוקות, לוחות זמנים ושלבים, וקווים מנחים לבחירת נציגים למוסדות משותפים.

זכויותיהם של תושבי קבע בירושלים שיהפכו לאזרחים פלסטיניים

תושבים פלסטיניים בירושלים שיהיו זכאים לקבלת שירותים מישראל עד לתאריך הקובע, קרי היום שבו הסכם השלום ייושם במלואו, ימשיכו ליהנות משירותים אלה בתקופה שכבר שילמו בעבורה.

⁹ הסכמי ז'נבה "תיאום מוניציפלי", סעיף 6.11

<http://heskem.org.il/wp-content/uploads/2014/11/Geneva-Heb-Book.pdf>

מערכת המשפט בקונפדרציה

מערכת המשפט היא עמוד תווך מרכזי בקונפדרציית ארץ הקודש. פרק זה בוחן תחילה את המעמד החוקי של תושבי קבע ישראלים במדינה הפלסטינית ושל תושבי קבע פלסטינים בישראל, ולאחר מכן מספר סוגיות ועקרונות נוספים, החל משוויון ולגיטימיות בשירותים ציבוריים ומיסוי.

יש להבחין בין שני מודלים:

- במודל הראשון, הקונפדרציה באה לידי ביטוי בהסדרי תיאום בין שני הצדדים, כמו גם בצורות שונות של שיתוף פעולה ופעילות משותפת, אולם מבלי לחצות קו של העברת סמכויות ממשלתיות לצד השני. מבחינת ישראל, משמעות הדבר תהיה העברת סמכויות לגוף שלטוני פלסטיני, שיממש אותן בין אם ישירות או בעקיפין בתוך שטחה הריבוני של ישראל.
- במודל השני, הקו נחצה וישראל מעבירה סמכויות שלטוניות למדינה הפלסטינית, ואילו המדינה הפלסטינית תעביר סמכויות שלטוניות לישראל. דומה כי אין לחצות קו זה משום לשני העמים יהיה קשה, ואף בלתי אפשרי, לקבל הפרה כזאת של ריבונותם. מהלך כזה גם עלול להוות מקור לבעיות.
- הדרך להימנע מעבירת הקו היא לאמץ עיקרון שלפיו כל פעולה שתינקט בשטחה הריבוני של ישראל או בשטחה הריבוני של פלסטין תתבצע על ידי הגוף הממשלתי של אותה מדינה. ייתכן והשיטה הכללית המוצעת כאן לא תספק את הצרכים בירושלים, שם הרגישות הפוליטית גבוהה במיוחד. לפיכך, ייתכן ויידרש הסדר משפטי ייעודי לירושלים.

במידה והסכם שתי המדינות הקונפדרטיבי יאפשר מעורבות צד שלישי במקרה של מחלוקת בין הצדדים, הקו לא ייחצה אם סמכותו של הצד השלישי תוגדר כמייצעת ומתווכת ולא כסמכות קובעת. ההחלטה הסופית תהיה בידי שני הצדדים להסכם.

מצב שבו כל צד שומר על ריבונותו, כפי שמוצע במודל העדיף הראשון, אינו שולל שיתוף פעולה רחב היקף ועמוק בין ישראל לפלסטין. להיפך. שתי המדינות יבטיחו שבבואן לדון במדיניות מוצעת, הן ישקלו את השפעתה הפוטנציאלית על מערכת היחסים בין הצדדים. במידה וצפויה השפעה כזאת, הצד המציע יוועץ בצד השני.

מצבם המשפטי של תושבי קבע ישראלים בפלסטין ושל תושבי קבע פלסטינים בישראל

א. מעמד משפטי – כללי

נקודת המוצא היא ששתי הקבוצות – תושבי קבע ישראלים בפלסטין ותושבי קבע פלסטינים בישראל – ייהנו מהמעמד והזכויות של אזרחות במדינת המקור שלהם אולם לא יינתן להם מעמד כזה במדינה שבה הם יושבים, שם יקבלו מעמד של תושב קבע. ילד שייוולד לתושב קבע יהפוך באופן אוטומטי לתושב קבע, והדבר יחול גם על בן/בת הזוג של תושב הקבע (בכפוף להערכת כנות היחסים בין בני הזוג ולשיקולים ביטחוניים). בהתאם לחוק האזרחות הישראלי, תושבי קבע יוכלו להגיש בקשה לאזרחות ישראלית אם יעמדו בתנאים מסוימים, לרבות מגורים בישראל במשך שלוש עד חמש שנים טרם הגשת הבקשה. המבקש יקבל אזרחות במידה ושר הפנים יקבע כי הדבר "מתאים". ברגע שפלסטין תחוקק חוק אזרחות, תנאיו יחולו על אלה שיבקשו להגיש בקשה לאזרחות פלסטינית. על מנת לייצב את הסכם השלום, למנוע חששות של "השתלטות מבפנים" על ידי אזרחים של המדינה השנייה ולשלול סיכונים פוטנציאליים הנובעים

מאזרחות כפולה, ייתכן ורצוי יהיה להקפיד את המסלול הזה לאזרחות (לפחות בטווח הקצר) עבור אלה שיקבלו מעמד של תושבי קבע במסגרת ההסכם (ר' סעיף "התאזרחות").

ייתכן שכדאי באותה מידה לקבוע תקופת ניסיון ראשונית של תושבות ארעית לפני הענקת מעמד של תושבות קבע למתנחלים ישראלים שעלו לים לסקן את הסכם השלום או, לחלופין, לאפשר לפלסטיין לסרב להעניק מעמד תושב לאלה שיזוהו כמי שמהווים סכנה להסדר על בסיס התנהגותם בעבר.

יש להבהיר כי המעמד האזרחי של שתי קבוצות תושבי הקבע יאפשר (או צריך לאפשר) להם לשנות את מעמדם בכל עת על ידי העתקת מגוריהם למדינה שבה הם אזרחים. תוקף מעמדם כתושבי קבע בפלסטיין (עבור ישראלים) או בישראל (עבור פלסטינים) יפקע ברגע שיעתיקו את מקום מגוריהם. הדבר לא ימנע מאנשים אלה לגור באופן זמני במדינה שבה הם אזרחים. זאת אומרת, תושבות ארעית לא תבטל את מעמדם כתושבי קבע במדינה השנייה.

האם ראוי לאפשר לשתי הקבוצות תקופת ניסיון במדינה שבה בחרו לחיות ולהעניק להם מעמד של **תושבים זמניים** במהלך אותה תקופה? התשובה לכך שלילית, וזאת משלושה טעמים. ראשית, מעמד של תושב ארעי עלול לגרום חוסר יציבות, ליצור תמריץ שלילי להשתלבות במדינת המגורים ולסכן את ההסכם. שנית, ההחלטה אם להישאר לגור בגדה המערבית או להתיישב בישראל מחייבת חשיבה מעמיקה, מקיפה ויסודית על בסיס מידע מלא ומפורט. עם זאת, מדובר בהחלטה שתהיה הפיכה. שלישית, ההסכם בין הצדדים ממילא מורכב ומסובך מבלי להוסיף לו נדבך נוסף של מורכבות.

מבחינה תיאורטית, קיימים שלושה מודלים של מעמד משפטי לשתי קבוצות אלו:

1. החוקים ותחום השיפוט של מדינת המגורים הם היחידים שיחולו עליהם, למעט ביחס למעמדם האזרחי (כגון השתתפות בבחירות לאומיות, יציאה וכניסה למדינתם [למעט ביטחון]).
2. יחולו עליהם רק החוקים ותחום השיפוט של המדינה שהם אזרחיה.
3. מודל מעורב (למעט סוגיית האזרחות) המשקף את מעמדם הייחודי הכפול, בדומה לשיטת ה"מילט" העות'מנית שהחילה חוקים אישיים בתחום דיני משפחה על אזרחים של מדינות אחרות שהתגוררו בתחומי האימפריה.

עקרונית, המצב הנורמלי הוא שכל מדינה מחילה את חוקיה ותחום שיפוט על כל אדם בשטחה – אזרחים, תושבי קבע, תושבים ארעיים ומבקרים/תיירים. בחירתו של אדם להיכנס לשטחה של מדינה כלשהי, וביתר שאת בחירתו לקבוע שם את מגוריו (מרכז חייו) מביעה הסכמה לכבד את חוקיה של אותה מדינה. (זו תפישה עתיקה שמקורה עוד בימי סוקרטס). כאשר מדובר במחלוקת משפטית אזרחית שבה מעורב גורם זר, חלים הכללים הבינלאומיים הנהוגים במקרים של התנגשות בין חוקיהן של מדינות שונות (choice-of-law rules). במשפט הפלילי, המדינה (כך בישראל, למשל) רשאית להחיל את חוקיה באופן שיורי (residual) על אזרחיה (בכפוף לחוק המקומי) גם כאשר הם נמצאים מחוץ לגבולותיה, כמו גם על כל אדם שפוגע באזרחיה. במידה ומדובר בפגיעה בכוונה תחילה (קרי, בשל אזרחותו של אדם), המדינה רשאית להחיל את חוקיה באופן נרחב. ישראל מחילה את חוקיה באופן נרחב גם על כל אדם שפוגע ביהודי מחוץ לשטחה אך ורק בשל היותו יהודי.

באופן מעשי ובדרך כלל, החוק הישראלי ותחום השיפוט הישראלי חלים על המתנחלים הישראלים בגדה המערבית. בו בזמן, הצווים שאותם מפרסם המפקד הצבאי באזור חלים על תושבים אלה, יחד עם – באופן תיאורטי, לפחות – החוק המקומי שחל על השטחים הכבושים. יש להניח שלישראל יהיה קשה לוותר על השיוך של התושבים הישראלים בגדה המערבית לחוק ולתחום השיפוט שלה. למתנחלים עצמם, בלא קשר להיבט הסמלי של שיוכם, יש עניין בתחום שיפוט ישראלי, אולם לא בהכרח עניין בכפיפות לכל הנורמות המשפטיות הנהוגות בישראל. עם זאת, לא סביר שישראל תסכים לוותר על החלת חוקיה ותחום שיפוט על כל תושביה, לרבות פלסטינים שיהפכו לתושבי קבע במדינה. גם לא ברור אם ישראל תסכים להחיל עליהם, בנוסף על חוקיה שלה, שורה של חוקים זרים (קרי פלסטיניים), בין השאר משום שכפי שצוין קודם לכן, תוכנם של חוקים אלה עדיין אינו ידוע. אם נתעלם מכך, לישראל אין סיבה מצדקת להתנגד להחלת

נטל נורמטיבי זה (הנובע מהחלתן של שתי מערכות חוקים שונות על אוכלוסייה זו). ייתכן אף שישראל תהיה מעוניינת לבדל את הקבוצה הזאת מתושבים ואזרחים אחרים בטווח הקצר בשל החשדנות כלפיה, מצד אחד, ובשל הצורך להקפיד במיוחד על שילובה במדינה, מצד שני.

החוק הפלסטיני הקיים אינו מתייחס להסדרים מסוג זה ולפיכך פלסטינ תידרש לחוקק חוקים הנוגעים לתושבי קבע ישראלים.

הואיל וההסדרים שיסוכמו בין הצדדים לא יושפעו רק משיקולים מהותיים, אנו מציעים מספר הסדרים מקלים:

- אפשרות אחת היא להחיל את החוק הפלסטיני על מתנחלים ישראלים בנוסף על החוק הישראלי שימשיך לחול עליהם. אולם זהו פתרון בעייתי נוכח חוסר הוודאות בנוגע לאופי המשטר הפלסטיני והשיטה המשפטית שתונהג בו, ומידת התאמתם למדיניות הציבורית בישראל. השיטה המשפטית הפלסטינית הנהוגה כיום היא חילונית באופייה. חוקים דתיים חלים בסוגיות של מעמד משפחתי ואישי (נישואים, גירוש, ירושה ואימוץ) ובתי משפט מוסלמיים ונוצריים פוסקים בנושאים אלה. באשר לבעלות זרה על קרקעות, החוק הקיים מחייב קבלת אישור ממועצת השרים. תהיות שונות עולות בנוגע לעתיד. למשל, האם יחול איסור ספציפי על יהודים לקנות קרקעות? האם יוגבל חופש הביטוי, למשל הזכות להביע ביקורת על הממשלה או החופש להתבטא בנושאי מין? האם פלסטינ תקבע גזר דין מוות? במידה ופתרון זה מקובל על הצד הפלסטיני, זהו הסדר ראוי שיש להשלים אותו באמצעות הליך שייתן מענה לחוסר התאמה בין חוקים ישראלים לפלסטיניים, ובין החוק לבין מדיניות ציבורית.
- באשר להחלת החוק הפלסטיני על תושבי קבע פלסטינים בישראל, לפי עקרון הסימטריה, המדינה הפלסטינית תהיה רשאית להחיל את חוקי העונשין שלה באופן שיורי על עבירות שיבוצעו על ידי ונגד אותם תושבים. היא תהיה רשאית להחיל את חוקיה בהרחבה במידה והעבירה נגד אזרח פלסטיני בוצעה בשל היותו פלסטיני. כפי שכבר הוזכר, ייתכן וישראל תסכים להחיל את החוק הפלסטיני על קבוצה זו, בנוסף על החוק הישראלי.
- יידרשו גם הסדרי הסגרה וסיוע משפטי. בשלב זה, בהעדר מידע על מערכת החוקים והשיטה המשפטית שתהיה נהוגה בפלסטינ, קשה להתייחס בפירוט לאופיים ותוכנם של הסדרים מעין אלה (רא' "הנחות אופטימיות").
- פתרון שתי המדינות הקונפדרטיבי יחייב מנגנון מסייע שבמסגרתו יוקמו בשתי המדינות מועצות זכויות אדם (במידת האפשר, או כאשר התנאים יבשילו, רצוי יהיה להקים מועצת זכויות אדם משותפת לשתי המדינות שתכלול גם מומחים זרים). המועצות יוסמכו לדון ולהחליט בנוגע לתלונות על הפרת זכויות אדם על ידי השלטונות, מקרים בהם חלה התנגשות בין שתי מערכות החוקים, טענות על סתירה בין החוק למדיניות הציבורית, וטענות על פסיקות מוטות או בלתי הוגנות.

ב. הצעות להסדרים מקלים נוספים

במקרים של מחלוקות אזרחיות פנים-עדתיות, יחול תחום שיפוט קהילתי אוטונומי או חוקי מדינה רלבנטיים ותחום שיפוט. קרי, חוקי ישראל ותחום שיפוט יחולו במחלוקות בין יהודים ישראלים לבין ערבים ישראלים מוסלמים או ערבים ישראלים נוצרים. החוק הפלסטיני ותחום שיפוט יחולו על מחלוקות בין פלסטינים (יש להחליט אם אכיפה מדינתית תחול במקרים אלה או רק אכיפה חברתית).

במקרה של מחלוקות בין-עדתיות (קרי בין יהודי לבין פלסטיני) שבהם אין הסכמה מראש על החוק ותחום השיפוט הקובעים (אף כי רצוי לעודד הסכמה מראש בין הצדדים בכל ההקשרים), הצדדים יוכלו להחליט תוך הסכמה הדדית אלו חוקים ותחומי שיפוט יחולו. בהעדר הסכמה הדדית, החוק ותחום השיפוט ייקבעו בהתאם לכללים הנהוגים בעולם כאשר חוקים מדינתיים מתנגשים, תוך כיבוד עקרונות ההדדיות ושיתוף הפעולה הבינלאומיים. בכל מקרה, תינתן עדיפות ברורה ליישוב הסכסוך על ידי פשרה, תיווך או בוררות.

בסוגיות הנוגעות למעמד אישי ודיני משפחה (ואולי גם דיני ירושה), יחול תחום שיפוט קהילתי אוטונומי או חוק דתי המוכר על ידי המדינה. במידה ומדינת האזרחות או מדינת התושבות מכירה בנישואים אזרחיים, בריתות נישואים או הסדרים דומים, הסדרים אלה יחולו גם על תושבי הקבע שמעמדם ייקבע במסגרת פתרון שתי המדינות הקונפדרטיבי.

הנחות אופטימיות באשר לממשלה ולחוקים בפלסטין

- במידה ותהיה התאמה בין תחום השיפוט הפלילי השיוורי בשתי המדינות, תינתן עדיפות למדינה שבה נעברה העבירה.
- שתי המדינות יחתמו על הסכם בינלאומי שמסדיר הסגרה ושיתוף פעולה בנושאים פליליים.
- כל מדינה תהיה רשאית להחיל את החוק שלה (הן הפלילי והן האזרחי) ואת תחום השיפוט שלה בכל הקשור לחבות צד-שלישי. זאת לבקשת המדינה השנייה ולטובתה, על בסיס הדדיות.
- כל מדינה תסכים לאכוף פסיקות אזרחיות של המדינה השנייה, בכפוף ליוצאים מן הכלל שיהיו קבועים בחוק.
- עונשי מאסר ירוצו במדינת האזרחות של האסיר.

סוגיות ועקרונות נוספים

שוויון ולגיטימיות

החוקה (העתידית) של שתי המדינות תקבע עקרון שוויון בין תושבי קבע לבין אזרחים בכל היבט אפשרי, למעט השתתפות בבחירות לאומיות. לגיטימיות מפורשת תוענק להבדל בין מעמד האזרחות למעמד תושבות הקבע (ר' "חינוך ושפה").

השתתפות בבחירות לאומיות

יש לקבוע הסדרים שיאפשרו השתתפות בבחירות לאומיות במדינת מגוריו של כל אזרח. על הבחירות יפקחו רשויות מוסמכות ממדינת האזרחות. תיאסר פעילות פוליטית וכן השתתפות בבחירות של מפלגות פוליטיות שמסיתות לגזענות או מסכנות את הביטחון של אחת המדינות או של שתיהן.

יציאה וכניסה למדינת התושבות

יש לאפשר לאזרחים לעזוב את מדינת מגוריהם, להיכנס למדינת אזרחותם ולשוב למדינה שבה הם תושבי קבע, בכפוף לשיקולי ביטחון של שני הצדדים. הסדרים שיחולו על אזרחים בנוגע ליציאה וכניסה מארץ מגורי הקבע שלהם יחולו גם על מתיישבים ישראלים בפלסטין וגם על תושבי קבע פלסטינים בישראל, בכפוף לשיקולי ביטחון.

שלילת אזרחות או תושבות קבע

החלטה לשלול אזרחות מאדם לא תהיה קשורה למדינה השנייה. עם זאת, בהתאם לחוק הבינלאומי, על שתי המדינות יהיה לקבוע שאזרחות לא תישלל מאדם שאינו מחזיק בכל אזרחות אחרת. המצב שונה בנוגע לתושבות קבע. יש להניח ששתי המדינות יבקשו לעצמן סמכות לסרב להעניק תושבות קבע בתנאים מסוימים למשתייכים לקבוצות מסוימות ומתגוררים בשטחיהן. עם זאת, אף אחת לא תרצה להעניק סמכות כזאת למדינה השנייה. לפיכך, יש לעשות מאמץ להגיע להבנה באשר לסיבות שבגינן ניתן יהיה לסרב תושבות קבע וההליך שיידרש לשם כך.

התאזרחות

האם רצוי לקבוע מסלול להתאזרחות במדינת תושבות הקבע? תושבי קבע במדינות רבות רשאים להפוך לאזרחים של אותה מדינה בתנאים מסוימים. אולם המקרה של ישראל/פלסטין יוצא דופן. על מנת לווסת את מערכת היחסים ולעודד יציבות בין שתי המדינות, רצוי יהיה למנוע מתושבי קבע (מתנחלים ישראלים בפלסטין ומתיישבים פלסטינים חדשים בישראל) את הזכות להתאזרח במדינת מגוריהם, למעט במקרים ייחודיים.

שירות צבאי

אפשר יהיה להטיל על חיילים משימות שמשרתות אינטרס משותף – למשל, הגנה על גבולותיה המזרחיים והצפוניים של המדינה הפלסטינית. אפשר יהיה לקבוע הסדר סימטרי עבור הפלסטינים שתיישבו בישראל כדי שיוכלו לשרת בכוחות הפלסטיניים באותו סוג של משימות. שאלת השירות הצבאי של אזרחים ערבים בישראל צפויה לעלות. שירות לאומי בהתנדבות כתחליף לשירות חובה עשוי להקל את הבעיה, אך לא לפתור אותה.

שלטון מקומי ובחירות מקומיות

החוק המקומי יאפשר קיומו של שלטון מקומי ובחירות מקומיות תחת פיקוח המדינה. יש לקבוע את אופיו של השלטון המקומי מראש, לרבות הסמכות לגבות מסים ותשלומים. יש לעודד שיתוף פעולה מסוגים שונים בין יישובים יהודיים לפלסטיניים על מנת לחזק את היחסים בין שתי האוכלוסיות.

מקומות יישוב על בסיס אתני

היישובים הישראליים במדינה הפלסטינית והיישובים הפלסטיניים בישראל לא ידירו תושבים על בסיס אתני.

תכנון, בנייה ומשאבים

בהקשר זה, הסמכויות יוענקו לרשויות המדינה שבה שוכנים היישובים. הניסיון מוכיח ששלילת היתרי בנייה וחלוקה בלתי שוויונית של משאבים עלולים להזיק קשות לאוכלוסיות ולהתפתחותן. לפיכך, יש להגיע להבנות ברורות על תכנון ארוך טווח באזורים שבהם ממוקמים יישובים יהודיים ועל חלוקת המשאבים באותם אזורים. הדבר יחול גם על יישובים של פלסטינים בישראל, במידה ויהיו כאלה. על ישראל יהיה לשקול את ההשלכות של מדיניות מעין זו על אזרחים ערבים ותיקים.

סתירות בין זכויות קניין ובעלות על אדמות

מחלוקות הנוגעות לבעלות או החזקה חוקית בקרקע עלולות לפגוע במערכות היחסים בין שתי קבוצות האוכלוסייה במדינה הפלסטינית. לפיכך, יש לתת מענה לסוגיות אלה במהלך המו"מ על הסכם השלום. פינוי של יישוב יהודי, תשלום של פיצוי כספי בגין נזיקין או הקצאת שטח חלופי לפלסטינים הם חלק מהפתרונות האפשריים במקרים אלה. במידה ולא ניתן להגיע להסכם, על הצדדים לחתום על התחייבות חוזית ליישב את המחלוקת בסיועו של צד שלישי או צדדים שלישיים, ויש לעגן מחויבות זאת בחקיקה.

יש לקבוע הסכמים תואמים בנוגע לזכויות של פליטים על קרקע בישראל. הסדרים מסוג זה יוכלו לכלול שווה ערך חליפי לקרקע המקורית, קרקע חליפית ופיצויים בהתאם לערך המשוער של הקרקע המקורית, או חזרה לקרקע באותם מקרים שבהם לא נעשה בה כל שימוש במהלך השנים ואין תביעות מתחרות עליה, בכפוף לצרכי ביטחון. יש להסב תשומת לעובדה שסוגיית הבעלות על קרקעות בישראל מושפעת על ידי הכמות האדירה של קרקעות בבעלות ישירה או עקיפה של המדינה. התמודדות עם הסוגיה תחייב גם מענה לבעיות הנוגעות לקרקעות של אזרחים ערבים, במיוחד ה"נפקדים הנוכחים". חוק נכסי נפקדים מ-1951 נועד לאפשר למדינת ישראל להחרים קרקעות בבעלות פלסטינית בתחומי הקו הירוק, והוא הורחב למזרח ירושלים ב-1967. החוק מפלה ויש לבטל אותו מיד ולשחרר את הקרקעות המוחזקות על ידי הממונה על הנכסים. יש להרכיב רשימה של כל הקרקעות שהוחרמו ונרשמו על שמם של ארגוני מתנחלים יהודיים ולהקים קרן פיצוי ראויה בהתאם לסעיף 7.9 ביוזמת ז'נבה ולנספח שלה.

שירותים ציבוריים ומיסוי

מדינת מגורי הקבע תהיה אחראית לאספקת שירותים ציבוריים לתושביה, לרבות שירותי בריאות, רווחה וביטוח לאומי, ותהיה רשאית לגבות מסים על בסיס אוניברסלי.

ברור כי אסור יהיה לפגוע בזכויות הסוציאליות של מתנחלים ישראלים ובשירותי הבריאות שהם מקבלים בישראל. יש לשמר את ההסדרים הללו בעתיד על מנת למנוע טענה כי ההסכם משפיע לרעה על המתנחלים הישראליים. ברור כי מדינת מגורי הקבע מחויבת לספק שירותי חירום בריאותיים לכל אדם שנזקק להם (לא רק לאזרחים ותושבי קבע). יש גם לאפשר למתנחלים להצטרף לתכנית ביטחון סוציאלית המבוססת על צבירה במידה ותונהג במדינה הפלסטינית. הדבר יחול גם על תושבי קבע פלסטינים בישראל. רצוי להגיע

להסכמה שלפיה מדינת האזרחות תהיה רשאית לגבות מסים ברמה מסוימת (שאינה גבוהה), בעיקר כביטוי סמלי למשמעות האזרחות והקשר בין מיסוי לייצוג דמוקרטי.

תעסוקה

תושבי קבע ישראלים במדינה הפלסטינית יורשו לעבוד בישראל. יש להניח כי ההסכם בין שתי המדינות יאפשר את העסקתם של אזרחים פלסטינים במדינת ישראל. במידה ואין מניעה כלכלית, על המדינה הפלסטינית להתיר לתושבים פלסטינים במדינת ישראל לעבוד במדינת פלסטין. על העובדים יחולו חוקי העבודה הקבועים במדינה שבה מתבצעת התעסוקה. ראוי שהמו"מ יבטיח שחוקי העבודה בשתי המדינות יהיו הוגנים.

חופש דת

תינתן הגנה לחופש מצפון ודת, כמו גם למקומות הקודש עבור המאמינים. שתי המדינות ימנעו שירותי דת ותרבות. ייתכן ואפשר יהיה להגיע להסכם על כך ששירותים אלה ימומנו על ידי מדינת אזרחותם של מקבלי השירותים.

חינוך ושפה

רצוי יהיה לאפשר אוטונומיה בתרבות וחינוך, החל מגיל הגן, כל עוד תכניות הלימודים שוללות גזענות ושנאה ומקדמות את כבוד האדם (לרבות כבודו של השונה והאחר), סובלנות ופלורליזם, ומותאם למעמד החצוי של התושבים. מיד עם חתימת הסכם השלום, שתי הממשלות יתחילו להכין את מערכות החינוך שלהן ולהכשיר מורים להוראת לימודי חובה של עברית וערבית כאחד. יש להקים מועצה מפקחת משותפת להערכת התפקוד הן של החינוך הכללי והן של זה המיועד לקבוצות שונות.

תחום שיפוט אזרחי ופלילי במחלוקות מסחריות

הצדדים יסכמו על סוגיות הנוגעות לתחום השיפוט האזרחי והפלילי, כמו גם על כל הנושאים המשפטיים המנהלתיים, ויתנו להם מענה.

קונפדרציית ארץ הקודש: שיתוף פעולה כלכלי

שיתוף פעולה כלכלי יהיה חשוב על מנת להבטיח אינטרסים כלכליים משותפים של הצדדים המעורבים. פרק זה דן בהסדרים הכלכליים בקונפדרציית ארץ הקודש המוצעת וטוען כי יש לבסס הסדרים אלה על עיקרון של עצמאות, שמשמעותו שוויון ויתרון הדדי לפלסטין ולישראל ולבני עמם. ההסדר צריך לשאוף לצמצם את הפערים בהכנסות ובצמיחה ואת הפערים הפיסקליים בין הצדדים. שיתוף פעולה כלכלי אמור להוביל לשיפור ביעילות, במועילות ובשגשוג במגזרים הכלכליים השונים בכל אחת ממדינות הקונפדרציה ובקונפדרציה ככלל.

במבנה המוצע לכלכלה הקונפדרטיבית, שבה מתקיים קשר מרצון בין שתי מדינות עצמאיות, ישראל ופלסטין מסכימות להגבלות מסוימות על חופש הפעולה שלהן ולהקמת מנגנוני היועצות ודיון משותפים. תחילה, שני הצדדים יתחייבו להיוועץ זה בזה טרם נקיטת כל פעולה עצמאית. בשלב מתקדם יותר, אפשר יהיה לשקול מנגנון מחייב יותר שידרוש הסכמה של הצד השני בקונפדרציה. ככלל, יש לקדם שיתוף פעולה כלכלי בקונפדרציה באופן הדרגתי.

המודל המוצע תפור למצב הספציפי ולצרכים של פלסטין וישראל, תוך שימוש בהיבטים ולקחים שהופקו הן ממודל האיחוד האירופי (במיוחד עקרון ההתקדמות ההדרגתית כפי שנהג האיחוד בין שנות ה-50 ל-70 של המאה הקודמת), מודל מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ (GCC), והיבטים מסוימים הלקוחים מהסדר הגבולות בין גרמניה, צרפת ושווייץ באזור הריין העילי, ומודלים של אזור כלכלי מיוחד מתקדם (ASEZ) באזורים מסוימים (מומלץ לשקול).

מיד עם הקמת הקונפדרציה, יוקם מנגנון משותף – הוועדה הכלכלית-חברתית הקונפדרטיבית Confederal Economic and Social Committee (CESC) – שמטרתו להבטיח כי מדיניות הקונפדרציה תתורגם ותיושם בהתאם לתנאים הכלכליים בשטח, ובו בזמן לעודד דו-שיח על מנת להקל את תהליך היישום; להגיש המלצות בהתאם להתפתחויות בשטח על מנת לחזק את התפקוד הכלכלי של הקונפדרציה ושל שתי המדינות החברות בה; להשתתף באירועים שונים בכל אחת ממדינות הקונפדרציה; ולשמור על קשר הדוק בין מקבלי החלטות, המגזר הפרטי ונציגי החברה האזרחית בכל מדינה. בוועדה יהיו שלושה חברים – מפלסטין, מישראל ומארגון בינלאומי, רצוי האיחוד האירופי. חברי הוועדה יהיו מומחים מובילים שידעו להסביר באופן ברור ומשכנע את ההחלטות שיקבלו והבחירות שיעשו.

יחידות משותפות מיוחדות

במקביל לוועדה הכלכלית-חברתית, יוקמו שבע יחידות לטיפול במגוון סוגיות כלכליות, שבכל אחת יהיה מספר שווה של פקידים פלסטיניים וישראלים: היחידה הכלכלית והמונטרית; יחידת הכלכלה והלכידות החברתית; יחידת השוק, הייצור והצריכה של הקונפדרציה; יחידת התחבורה, אנרגיה, תשתיות ומידע; יחידת התעסוקה, המדיניות החברתית והאזרחות; יחידת החקלאות, פיתוח כפרי והסביבה; ויחידת יחסי החוץ.

1. היחידה הכלכלית והמונטרית

היחידה תציע המלצות מדיניות לוועדה החברתית-כלכלית ברמה הקונפדרטיבית שישקפו את דעותיהם של החברה האזרחית והמגזר העסקי. היא תעקוב אחר התיאום בין מדיניות כלכלית ופיסקלית בקונפדרציה, כמו גם אחר סוגיות אחרות הנוגעות למשילות כלכלית, במטרה להבטיח יציבות, צמיחה ותעסוקה. תחום עיסוקה של היחידה יכלול היבטים פיננסיים, ואת משאביה הפנימיים ותקציבה של הקונפדרציה, בנוסף על שאלות סטטיסטיות. היחידה המונטרית גם תהיה אחראית ליישוב בעיות הנוגעות להרמוניזציה במיסוי וקירוב חוקים במסגרת הקונפדרציה.

בשלב הראשון של הקונפדרציה, יחידה זו תבדוק את ההשלכות של שילוב מטבע פלסטיני מול התאמת השקל הישראלי למסגרת הקונפדרטיבית. נוכח התנאים הכלכליים הקיימים כיום בשטחים הפלסטיניים, לא

מומלץ להחדיר מטבע פלסטיני לקונפדרציה תחילה. מטבע הקונפדרציה יהיה גרסה מותאמת של השקל שמטרתה לתת מענה לצרכים של הכלכלה הפלסטינית (ערך השקל היום משקף רק את המדיניות המונטרית של ישראל ואילו השקל המותאם בשימוש הקונפדרציה ישקף גם את התנודות בכלכלה הפלסטינית). הדבר יחייב תיאום הדוק בין בנק ישראל לבין הרשות המונטרית הפלסטינית.

2. יחידת הכלכלה והלכידות החברתית

היחידה תיתן מענה לסוגיות הנוגעות ליציבות, תפעול ושילוב של השווקים הפיננסיים ושוקי ההון. תחום אחריותה של יחידה זו יכלול סוגיות של מדיניות אזורית ואורבנית במטרה לצמצם את הפערים בכלכלה, בחברה ובשטחים ולקדם צמיחה ותעסוקה במסגרת הקונפדרציה.

היחידה תקבע את יחסי האשראי בין שתי המדינות ואזרחיהן. הבנק המרכזי בכל מדינה יספק אשראי לבנק השני כשיתעורר צורך מקור-כלכלי. (הבנקים המסחריים בכל אחת מהמדינות יוכלו להעניק אשראי לאזרחיה של המדינה השנייה). היחידה גם תהיה מופקדת על ארגון וניהול של פיצוי חברתי והסדרים אזרחיים, בין אם אלה שחיים ועובדים במדינתם, במדינה השנייה בקונפדרציה או מחוץ לה.

3. יחידת השוק הקונפדרטיבי, הייצור, והצריכה

יחידה זו תבחן את רמת החיים בקונפדרציה במטרה להפחית אי שוויון בהכנסות, עוני ואבטלה בישראל הפלסטינית במהלך הזמן ולהתאים את מסלולי הצמיחה של שתי הכלכלות לעבר נקודת מפגש עתידית.

היחידה תשקול מדיניות תחרות, ייצור, תעשיות ושירותים, עסקים קטנים ובינוניים, עסקים חברתיים ומיזמי תשתית. היא תקיים דיונים ותאמץ חוות דעת על מחקר וחדשנות, הגנת הצרכן, מגמות כלכליות מתהוות (כגון הכלכלה השיתופית) ומדיניות השוק של הקונפדרציה באופן כללי.

יחידה זו תקיים דיונים ציבוריים על סוגיות בעלות חשיבות מיוחדת לשוק הקונפדרציה ותערוך סקרים לברר עמדות של קשת רחבה ככל האפשר של ארגוני חברה אזרחית וקהילות. היחידה תהיה ממונה על כמה משרדים שיופקדו על ניטור התפתחויות בשוק הקונפדרציה ויציעו דרכים משותפות להסיר חסמים ולשפר יעילות. היחידה גם תפתח קריטריונים והמלצות להסדרת יחסים עסקיים במקרה של מחלוקות.

4. יחידת התחבורה, האנרגיה, התשתיות והמידע

יחידה זו תבחן את תפקוד השוק הקונפדרטיבי, את קידום המוביליות, רשתות חוצות קונפדרציה והיבטים פיננסיים של פיתוח חברת המידע, אנרגיה ושירותים. היא תציע המלצות על בסיס שיתוף פעולה הדוק עם מוסדות רלבנטיים בקונפדרציה, עם בעלי עניין ונציגיהם של ארגוני חברה אזרחית המעורבים בסוגיות מעין אלה.

5. יחידת התעסוקה, מדיניות חברתית ואזרחות

היעד העיקרי של יחידה זו יהיה לסלול את הקרקע למדיניות הנוגעת לתעסוקה ותנאי עבודה, חינוך והכשרה, הגירה וקליטה, זכויות אזרח וסוגיות אחרות כגון מדיניות חברתית וסוגיות כגון עוני, שוויון מגדרי, תנאים לבעלי מוגבלויות, שילוב מיעוטים, בריאות וצדק.

6. יחידת החקלאות, פיתוח הכפר והסביבה

יחידה זו תהיה אחראית על מדיניות פיננסית הקשורה בייצור חקלאי וקיימות מזון, ניהול משאבי מים, הגנה על הסביבה, והכלכלה המעגלית. היא תתמקד בסוגיות מעשיות, כגון פיתוח מאוזן של שטחים, מערכות מזון בנות קיימא, יישום הסכמים בינלאומיים רלבנטיים בתחום שינוי האקלים, ומעבר לקיימות עתידית. המנדט של היחידה יכלול גם אחריות לחיזוק ומעקב אחר יישום מדיניות כלכלית שמטרתה לשפר את איכות האוויר, את הגיוון הביולוגי, ניהול פסולת, דגה, חקלאות אורגנית, בטיחות מזון, רווחת החי, הגנה אזרחית ונושאים אחרים הקשורים בתחומים אלה.

7. יחידת קשרי חוץ

יחידה זו תעקוב אחר פעילות החוץ הכלכלית של הקונפדרציה באמצעות דיאלוג עם ארגוני חברה אזרחית במדינות אחרות המקיימות יחסים רשמיים עם שתי המדינות החברות בקונפדרציה, עם דגש מיוחד על מדינות אזור המזרח התיכון. בו בזמן, כל אחת מהמדינות תהיה רשאית לשתף פעולה עם מדינות אחרות באופן עצמאי.

יישום המודל הכלכלי הקונפדרטיבי בשלבים

המודל הכלכלי המוצע ייושם בשלושה שלבים במהלך 10 עד 15 שנה:

שלב 1 - עצמאות כלכלית בפלסטין ובישראל, תוך שיתוף פעולה בתחומים מוסכמים; תמיכה בינלאומית ותמיכה כלכלית אזורית, ותכנון. בתחילתו של שלב זה, המשטר הכלכלי הקיים, המבוסס על פרוטוקול פריז, יוחלף על ידי הסכם ביניים כלכלי שיידון במשא ומתן על ההסכם הקונפדרטיבי הרצוי. המשטר הכלכלי החדש יכלול, בין השאר, מעבר מדורג להסכם סחר חופשי חדש במקומו של איחוד המסים הנוכחי. הוא גם יכלול תכנית מפורטת לשינוי הדרגתי בכל ההיבטים האחרים של היחסים הכלכליים בין ישראל לפלסטין, בעודו מחזק שיתוף פעולה הדוק בין ישראל לפלסטין ומצמצם פערי הכנסות.

שלב 2

הרחבה והעמקה הדרגתית של השילוב הכלכלי על בסיס ארוך טווח ובר-קיימא. היחסים הכלכליים ינוהלו ושינויים הדרגתיים ייושמו על ידי הוועדה הכלכלית-חברתית ויחידות כלכליות משותפות אחרות. לא תחול התקדמות משלב אחד לבא אחריו כל עוד לא יושלמו המשימות בהתאם לאבני דרך כלכליות שיוגדרו בתכנית המפורטת.

שלב 3

הסכם כלכלי ארוך טווח ויציב יבוסס על הסכם סחר חופשי ושיתוף פעולה עמוק בתחומים שונים (תחבורה וכו'), על יחסי חוץ כלכליים עם שותפים מרכזיים, במיוחד שווקים במדינות ערב, באיחוד האירופי ובארה"ב, ועל הארכת התוקף של הסכמי סחר בילטרליים ואחרים בין ישראל ופלסטין לבין מדינות שלישיות כדי שיחולו גם ברמת הקונפדרציה. ההסכם הכלכלי ארוך הטווח ייכנס לתוקף לאחר שימומשו כל אבני הדרך הכלכליות שעליהן סוכם (מבחינת צמצום הפער הכלכלי בין פלסטין לישראל, התוצר המקומי הגולמי לנפש ועוד כמה פרמטרים כלכליים).

חופש תנועה

חופש תנועה במסגרת הקונפדרטיבית הוא סוגיה מורכבת שזקוקה למענה בכל הקשור בסחורות, עובדים, בני אדם אחרים וכספים. תהליך יישום הדרגתי צפוי בכל אחת מהקטגוריות, לרבות כמה שלבי דיון בקרב בעלי עניין שונים בפלסטין ובישראל, כמו גם דיונים בילטרליים בין פלסטין לישראל.

1. תנועה חופשית של סחורות – הרמוניזציה של קריטריונים לפי מגזר (לייצור ויבוא)

ניתן יהיה למכור את אותו מוצר גם בישראל וגם בפלסטין. הדבר יחייב הסכם על קריטריונים מוגדרים בנושאי בריאות, איכות סביבה ועוד. (כך, למשל, תידרש קביעת קריטריונים להענקת אישורי כשרות/חלאל למוצרי מזון). לפיכך, תוקם סוכנות שתעריך ותנהל את הקריטריונים להרמוניזציה של מוצרים, דבר שיחייב רשימה ברורה של מוצרים, חומרי הגלם ותהליכי הייצור שלהם, ומידע באשר למקום ואופן ייצורם.

נתאר כאן את היתרונות והעלויות הכרוכות בהרמוניזציה של מוצרים על מנת לאפשר מעבר חופשי של סחורות במסגרת הקונפדרציה. היתרונות מבחינת עסקים כוללים שוק ביתי גדול של יותר מ-12 מיליון צרכנים, גישה קלה יותר למגוון רחב של ספקים וצרכנים, עלויות יחידה יותר נמוכות ויותר הזדמנויות מסחריות, לעומת הצורך להתאים את האספקה שלהם על מנת לעמוד בסטנדרטים הנדרשים למוצרים שונים.

היתרונות מבחינתם של אזרחי ישראל ופלסטין כוללים מחירים נמוכים יותר, יותר חדשנות ופיתוח טכנולוגי, ורמות גבוהות יותר של בטיחות והגנה על הסביבה. העלויות לאזרחי ישראל ופלסטין כוללות כאלה הקשורות לפיתוח תווי תקן להרמוניזציה, לרבות חקיקה והיבטים טכניים, וכאלה הקשורים בתהליך הביקורת, כגון הכשרת כוח אדם.

2. תנועה חופשית של עובדים

על הצדדים יהיה לנהוג באופן שווה בין עובדים בישראל ובפלסטין מבחינת מיסוי, זכויות והטבות, בלא קשר לאזרחותם במסגרת הקונפדרציה. הדבר יחייב הסרה הדרגתית של ביקורת (למשל, רישיונות עבודה ושערי ביקורת) לכניסתם של עובדים עד אשר תושג רמה מסוימת של שיווי משקל; קביעת שיטת מיסוי שישולם בהתאם למקום מושבו של המעסיק (הדבר מוצדק בהתחשב בקרבה הגיאוגרפית בין המדינות

המרכיבות את הקונפדרציה); וקביעת שיטות ביטחון סוציאלי לפי מיקומו של המעסיק, עם שיטת תיאום חזקה לטובת הקצאה שקופה וצודקת של הטבות סוציאליות. אף ששוק העבודה יוכל כנראה לווסת את הכישורים הנדרשים לעבודה בשני חלקי הקונפדרציה, יהיה צורך לבצע הערכה של החינוך האקדמי והמקצועי על מנת לפתח את כוח העבודה. לפיכך תידרש הרמוניזציה של הכרה הדדית בכישורים, סטנדרטים של חינוך והרשות לעסוק בכל מקצוע בשתי המדינות.

היתרונות לעסקים כוללים עלות נמוכה יותר של כוח עבודה מיומן, עלויות ייצור נמוכות יותר, והפחתה במספר העובדים הזרים. היתרונות לאזרחים יכללו מוצרים פחות יקרים ותנאים כלכליים משופרים.

3. תנועה חופשית של בני אדם (למעט עובדים, כולל משקיעים ותיירים)

יש להעניק לאזרחי פלסטין וישראל זכות לבקר, להשקיע ולבסס עצמם בחופשיות בכל אחד משני חלקי הקונפדרציה כל עוד הם מכבדים את חוקי וכללי המקום. גם במקרה זה, יישום מלא של זכות זו יהיה הדרגתי ולא יחול מיד עם הקמת הקונפדרציה. יישום ברור בשלבים של חופש תנועה ואיחוד משפחות ייקבע עם לוחות זמנים ספציפיים; הגבולות יהיו תחילה חדירים ויש לקוות שבסופו של דבר יהפכו פתוחים וחופשיים בהתאם לחזון ארוך טווח.

4. תנועה חופשית של הון (השקעות)

יוסרו הגבלות על תנועת הון וינתן עידוד להשקעות ולהקמת עסקים על מנת להאיץ את ההתפתחות הכלכלית באזורים העניים יותר בקונפדרציה. תוקם מערכת אדמיניסטרטיבית איתנה למאבק חסר פשרות בעסקאות פיננסיות בלתי חוקיות.

סוגיות פיננסיות

תוקם קרן פיתוח קונפדרטיבית. תורמים בינלאומיים, ישראל וגורמי המגזר העסקי, במיוחד בנקים, יתרמו לקרן. המדינה הפלסטינית תתרום גם כן, אולם בשלב יותר מאוחר. מטרת הקרן תהיה לצמצם את הפער הכלכלי בין שתי החברות בקונפדרציות ולחזק את היכולות/כישורים שלהם זקוק הצד הפלסטיני על מנת להפיק תועלת מרבית מהקונפדרציה. הקרן תעודד השקעה בתשתית הכלכלית של המדינה הפלסטינית (בסיוע בינלאומי ואזורי), שתביא אותה לרמה הקרובה או שווה לזו של ישראל. הדבר יחייב השקעה שנתית משוערת של 3-5 מיליארד דולר במהלך עשור. לקרן יהיה תפקיד מהותי בייצוב התקציב הפלסטיני, בעיקר תוך שימת דגש על השגת קיימות פיננסית ברצונות עזה ובגדה המערבית. הקרן תעזור לפתח מיזמי תשתית חיוניים גם בפלסטין וגם בישראל. כעיקרון מנחה, חלוקת ההשקעה תיתן עדיפות לכלכלה הפלסטינית על מנת לגשר בהדרגה על פני הפערים בין ההון של שתי הכלכלות בעת הקמת הקונפדרציה.

באשר למערכות המונטריות והמטבע, והואיל והשקל הישראלי נמצא כיום בשימוש של שני הצדדים, הכנסת מטבע פלסטיני אינה מומלצת בשלב מוקדם, בין השאר על מנת להקטין את עלות העסקאות בתוך הקונפדרציה. בכל מקרה, תישמר עצמאות הבנק המרכזי של כל אחת מהמדינות. מומלץ להקים בנק מרכזי קונפדרטיבי, שיאחד את הרשויות המונטריות של פלסטין וישראל, אולם רק בשלב יותר מאוחר. על התפקיד המדויק של בנק קונפדרטיבי מסוג זה ויחסיו עם בנק ישראל ועם הרשות המונטרית הפלסטינית יוחלט במסגרת התכנית המפורטת שהוזכרה מעלה.

באשר למיסוי מע"מ ובלו, כל מיסוי שמעכב התפתחות עסקית יבוטל במקביל להקמת מנגנון אכיפה יעיל למנוע מרמה ועבירות מס בין שני חלקי הקונפדרציה. תידרש פעילות בנקאית שקופה ומצופה מהבנקים כי יתרמו ביד רחבה להתפתחות הקהילות ולקשרים הכלכליים בין אוכלוסיות פלסטין לישראל. הם יפעלו לממן מיזמים יצרניים, במיוחד באזורים היותר חלשים בקונפדרציה. שליטה פיננסית על כספי ציבור, כגון שיטה אחידה לבקרה על הוצאת כספי ציבור חשובה במיוחד לטובת השקיפות והיעילות של הקצאות קרן הפיתוח הקונפדרטיבית. מכסים בתוך הקונפדרציה יבוטלו בהדרגה, יחד עם מנגנון אכיפה ברור ויעיל של מכסים על סחר עם מדינות מחוץ לקונפדרציה. יינקטו אמצעים יעילים למעקב אחר השוק ואכיפה על פעילותו על מנת להבטיח את הצרכנים ועסקאות פיננסיות בכל אחד מחלקי הקונפדרציה. החוק יחייב שקיפות על מנת למנוע כל סוג של שחיתות.

מתן מענה לפער הכלכלי בין הצד הפלסטיני לישראלי בקונפדרציה

המצב הכלכלי בפלסטין (קרי בגדה המערבית ורצועת עזה) צפוי להשתפר באופן משמעותי בעקבות הסכם על יישום בשלבים של הקונפדרציה. ההסכם צפוי לעורר אופטימיות, לשפר רבות את הסביבה העסקית ולהעלות את הכלכלה הפלסטינית חזרה על דרך המלך להתרחבות מהירה, כפי שאירע בשנים הראשונות לאחר הקמת הרשות הפלסטינית (1994-1999), תקופה שבמהלכה יצוא סחורות ושירותים גדל באופן חד. התנופה הזאת ביצוא באותה תקופה, יחד עם הכנסות גבוהות יותר מעבודה בישראל, החזירו כמות גדולה של נזילות לזרם ההכנסות הפלסטיני, עודדו והאיצו צריכה פרטית, בניית בתים והשקעות במפעלים ובצויה. רמת ההשקעות הפלסטינית האמירה לשיעורים גבוהים מאד של 26-22 אחוזי תוצר באותה תקופה, שתורגמו לרמות גבוהות של צמיחה כלכלית בהתאם (צמיחה שנתית ממוצעת של 9 אחוז).

ניתוחי עומק כמותיים מצביעים על כך שניתן יהיה להגיע לצמיחת תוצר דו-ספרתית ולשמר את הרמה הזאת באמצעות מעבר מהסטטוס קוו השורר במהלך שני העשורים שחלפו למצב של יציבות פוליטית ארוכת טווח ומשטר כלכלי חדש כפי שחווה הקונפדרציה. התפקוד המשופר הזה ישקף את ההשפעה המשולבת של גורמים מאפשרים ומנועי צמיחה, שיש לצפות כי ייכנסו לפעולה באקלים הפוליטי והכלכלי החדש:

- יציבות פוליטית והמשטר הכלכלי החדש ישחררו את פוטנציאל הצמיחה הרדום של הכלכלה הפלסטינית, שדוכא במהלך שני העשורים האחרונים. בהינתן הפוטנציאל הרב הבלתי מנוצל של כוח עבודה פלסטיני צעיר, משכיל ומוכשר, הגדלת ההשקעות במגזרים יצרניים בכלכלה הפלסטינית תביא לגידול משמעותי בפריון העבודה.
- מגמה זו תהיה חזקה במיוחד ברצועת עזה, שבה החייאת המגזרים היצרניים בכלכלה צפויה לאתחל את התוצר המקומי הגולמי ולצמצם את הפער העצום בתמ"ג לנפש בינה לבין הגדה המערבית.
- בתרחיש זה, הממשלה הפלסטינית צפויה אף היא להקטין את הגירעון התקציבי שלה ולעבור לתקציב מאוזן תוך שלוש עד חמש שנים. הדבר יאפשר לרשות להעביר סיוע חוץ מהתמיכה הנוכחית בתקציב על מנת (א) להגדיל השקעה בתשתיות כלכליות וחברתיות (ב) לבנות מערכות ביטחון סוציאלי ומנגנוני רשת ביטחון מתקדמים, בהתאם למודל הישראלי.

המימון וההשקעה שיידרשו לכלכלה הפלסטינית

בהתחשב בצמיחה, התמ"ג הצפויה והחייאת כלכלתה של רצועת עזה, סיוע אזורי ובינלאומי של 5 מיליארד דולר בשנה למשך 10 שנים יספיק – כ-3 מיליארד בשנה לתשתיות ו-2 מיליארד לבניית רשת חדשה ומתקדמת של ביטחון סוציאלי. השקעת סיוע חוץ בתשתיות כלכליות (למשל תחבורה, מים ואנרגיה) תלווה בהשקעות גדולות של המגזר העסקי. באותה מידה, הכספים שיוקצו לבניית רשת הביטחון הסוציאלי יושקעו באמצעות קרנות ביטוח לאומי חדשות שיוקמו בפלסטין בקידום בתשתיות סוציאליות כגון בתי חולים.

השקעות המגזר העסקי יכפילו ויותר את ההשקעה הכוללת בתשתיות כלכליות וחברתיות בפלסטין, לכדי מעל ל-10 מיליארד דולר בשנה במהלך העשור הראשון להסדר הקונפדרטיבי החדש. היקף עצום זה של השקעה יאפשר להביא את התשתיות הכלכליות והחברתיות בפלסטין לרמה קרובה לזו הקיימת בישראל. הפערים בין תשתיות כלכליות ושירותים חברתיים בין ישראל לפלסטין יצומצמו באופן ניכר בתרחיש זה בלא להכביד על התקציב של מדינת ישראל.

קונפדרציית ארץ הקודש: הצעה לרשויות משותפות

מימוש קונפדרציית ארץ הקודש יצריך תיאום רב. פרק זה מציע הקמת רשויות חשובות שיתנו מענה לסוגיות שונות, למשאבים ולשירותים.

"הפסגה"

מנהיגי שתי המדינות ייפגשו באופן קבוע (לפחות אחת בחודש) בכל עת שאחד מהם יבקש פגישה. במידה והפגישות יכללו משתתפים אחרים, ניהול הפגישה יעבור ברוטציה בין שניהם. כל הרשויות יפעלו תחת ה"פסגה" ותקציביהן יוקצו בהתאם להסכמים בין שני הצדדים. החלטותיהן של כל הרשויות יובאו לאישור של המוסדות הרלבנטיים בכל מדינה וייכנסו לתוקף רק אם שני הצדדים יתנו את הסמכתם.

הרשויות

תשתיות, אנרגיה, מינרלים ותכנון פיזי

הרשות תתאם תכנון ארוך טווח של מדיניות האנרגיה ותפקח על יישום ההסכם להקצאת מים. היא תתאם סוגיות הנוגעות לקידוחי גז ודלק ותציע דרכים ואמצעים לשתף פעולה כדי להתמודד עם אתגרי ביוב ושפכים.

בריאות

הקונפדרציה תסייע בחילופי מידע ומניעת מחלות מידבקות והתפרצויות תחלואה בלא דיחוי. היא גם תסייע בהעברה יעילה של מידע על חיסכון במים וניטור איכות המים במקורות המים כדי לסייע במניעת זיהומים. קונפדרציה גם תקל על ההרמוניזציה של סטנדרטיים מקצועיים ותקנים ליבוא ויבוא מוצרי מזון, כמו גם פיקוח על יבוא תרופות, אביזרים נלווים וציוד רפואי. הקונפדרציה גם תקל את ניסוחם של הסדרים מפורטים בנוגע לשירותי אשפוז ושיקום.

חינוך, תרבות וספורט

הקונפדרציה תסייע ביצירת אווירה של שלום ושכנות טובה, בין השאר באמצעות מערכות חינוך, תרבות וספורט. היא תוכל לתאם וליישם מסגרות לשיתוף פעולה שידגישו כבוד הדדי בין שני העמים, להבטיח את הסרתם של חומרים שמביעים שנאה, גזענות, או דעות קדומות כלפי הצד השני, ולעודד פתיחות אקדמית.

תקשורת

הרשות תתאם את השימוש במרחב האלקטרו-מגנטי בהתאם להסכם השלום. היא תשתדל להגיע לסטנדרטיזציה של כללים ותקנות בין שתי המדינות ותתאם את הקמתן של אנטנות במיקומים קרובים לגבולות.

חקלאות

הרשות תעסוק בניהול משברים והכנה למצבי חירום. היא תתאם בין שירותי פיקוח כמו גם בין שירותים וטרינריים.

ביטחון

הרשות תתאם את יישום פרק הביטחון בהסכם השלום, לרבות תפקידם של שירותי החירום בעתות משבר. היא גם תקים חדר מצב משותף למאבק בטרור.

עניינים משפטיים

הרשות תסייע במתן סיוע משפטי ושיתוף פעולה במאבק בפשיעה, טרור ואלימות ומניעת ייצור וסחר בסמים בלתי חוקיים.

הגנת הסביבה

הרשות תתאם את הטיפול באיכות האוויר כמו גם הטיפול בזיהום מי ים, נחלים ופעילות נגד מזיקים.

כלכלה ועבודה

הרשות תתאם סוגיות שונות לרבות זרימת עובדים בין שתי המדינות, כללי מקור של מוצרים, יצוא ויבוא כמו גם סטנדרטיזציה של מוצרים.

תיירות

רשות זו תתאם את השירותים המוצעים לתיירים בשתי המדינות. היא תציע עסקות חבילה לתיירים שיבקרו בשתי המדינות ותסייע בתנועה החופשית שלהם מצד אחד לשני. כמו כן, היא תתאם הפצת מידע לתיירים ותבטיח שהמידע על שירותים לתיירים באחת המדינות זמין גם בשנייה. הדבר יחייב לוודא שכל מדינה תקבל את מרב המידע אודות חופשות ושינויים הנובעים מסוגיות בלתי צפויות, כגון בעיות תנועה, עבודות בנייה, וסגירת אזורים בצד השני.

תעופה אזרחית ונמלי ים

הרשות תהיה אחראית על התיאום בין נמלי האוויר והים בפלסטין ובישראל, הערכת הבטיחות של כלי טיס של צדדים שלישיים, השימוש ברחפנים, רישוי ספינות קטנות והנפקת תעודות משיט.

הגנת סייבר

הרשות תתאם את המוכנות הארגונית למשבר סייבר והפחתת סיכוני סייבר למערכות שליטה תעשייתיות.

בטיחות בדרכים

תוקם ועדה משותפת לעניין חוקים וכללי תנועה שתפקח על תיאום בין שני כוחות משטרת התנועה ותתאם את הכשרתם של נהגים מקצועיים.

ענייני דת

הרשות לענייני דת תתאם מפגשים המוניים של מאמינים על מנת להבטיח סדר ובטיחות, ותעשה מאמץ להבטיח שמאמיני כל הדתות יורשו להתפלל בחופשיות ובשלום. היא גם תסייע בקידום הבנה הדדית וכבוד בקרב המאמינים באופן שיפחית מתיחות פוטנציאלית ביניהם ויתרום באופן חיובי להבנה וכבוד בקרב הדור הצעיר.

פרישה מהקונפדרציה ופירוקה

ספר זה מתמקד בקונפדרציית ארץ הקודש כגורם מסייע למימוש פתרון שתי המדינות. אולם מה קורה אם אחד הצדדים או שניהם חושבים שהקונפדרציה אינה משרתת אותם והם מבקשים לפרוש ממנה? פרק זה יתייחס לסוגיה וירחיב בשלושה עקרונות הנוגעים ליציאה מהקונפדרציה ופירוקה.

שלושה עקרונות כלליים

- הקונפדרציה היא איחוד מרצון. למדינות החברות בו, ישראל ופלסטין¹⁰, תינתן זכות מפורשת לפרוש ממנה ולפרק אותה.
- הואיל והקמת הקונפדרציה חיונית ליישובן של סוגיות שמנעו במשך שנים רבות את יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, תוכפף זכותה של כל מדינה לצאת מההסדר לסדרת דרישות פרוצדוראליות. דרישות אלה נועדו להבטיח כי החלטה לפרוש מהקונפדרציה ולפרק אותה אינה מתקבלת בחופזה יתרה או בלא השתתפות ציבורית רחבה די הצורך וכי היא תיושם באופן רגוע, מסודר ושוויוני.
- היבטים רבים של פרישה ושל היחסים העתידיים בין ישראל לפלסטין יסוכמו במשא ומתן אך ורק כאשר צד אחד יבחר לפרק את האיחוד, אולם בעת הקמת הקונפדרציה יסוכמו עקרונות לבה מהותיים. עקרונות אלה יסדירו כיצד יתמודדו הצדדים עם סוגיות מסוימות מרכזיות ליישוב הסכסוך (כגון ירושלים, ביטחון חוץ וזכויותיהם ומעמדם של תושבי קבע בכל מדינה) במקרה של פירוק קונפדרציית ארץ הקודש. ניסוח בהיר וברור מראש של תנאים אלה נועד להבהיר ציפיות ציבוריות, למנוע הליכה על הסף ולתמרץ שיתוף פעולה.

פירוט של עקרונות אלה יוצג בהמשך.

זכות הדדית מפורשת לפרוש מקונפדרציית ארץ הקודש

יציאה מקונפדרציה היא זכות מוקנית, אם כי לא אחידה, בהינתן הגדרתן של קונפדרציות כ"איחוד חוזי בין מדינות".¹¹ לדוגמה, סעיף 50 באמנת האיחוד האירופי מאשרר מפורשות את זכותה של כל מדינה חברה לפרוש מהאיחוד בהתאם לדרישות החוקתיות שלה. באופן דומה, סעיף 60 באמנה החוקתית של איחוד המדינות בין סרביה למונטנגרו (שכבר התפרק) קבע שלמדינות החברות שמורה הזכות ליזום תהליכי פרישה מהקונפדרציה באמצעות משאל עם. אולם סעיף 13 בקונפדרציה של ארצות הברית שנמשכה מ-1781 ל-1788 קבע שהאיחוד יהיה "נצחי". דוגמה חדשה יותר, החוקה של בוסניה והרצגובינה, שיטה היברידית בעלת מאפיינים קונפדרטיביים ופדרליים, אוסרת מפורשות על יחידותיה לפרוש. לפיכך, בעוד איחודים בין ישויות ריבוניות בדרך כלל מאפשרים למדינות חברות לפרוש, ישנם מקרים שבהם הפרישה אינה מותרת.

בין אם פרישה מקונפדרציה מותרת או לא, יש לקבוע זאת באופן מפורש במסמכי הייסוד של הקונפדרציה. במחקר שנערך בעת האחרונה על המצב המגביל של פרישה מפדרציה, תום גינסבורג ומילה ורסטיג הגיעו למסקנה ששתיקה בעניין פרישה היא "האופציה הגרועה ביותר". הם מצאו כי חוסר בהירות באשר לזכות הפרישה מגביר את היכולות של תנועות בדלניות לגייס תמיכה ציבורית שלעיתים מובילה לאלימות.¹² יש היגיון בהתייחסות מפורשת לפרישה ופירוק בהינתן העובדה שקונפדרציות אינן נוטות להאריך ימים והן

¹⁰ ההשתתפות הפוטנציאלית של ירדן ומדינות אחרות בקונפדרציית ארץ הקודש בעתיד מעלה סוגיות שונות שאין להן התייחסות בספר.

¹¹ Alex Warleigh, "History Repeating? Framework Theory and Europe's Multi-level Confederation," *Journal of European Integration*, 22, 2 (2007): 173-200, at 184.

¹² Tom Ginsburg and Mila Versteeg, "From Catalonia to California: Secession in Constitutional Law," *Alabama Law Review*, 70 (2019): 923-985.

בדרך כלל מתפתחות לעבר שילוב רב יותר בין המדינות החברות בהן (למשל, על ידי הפיכה לפדרציה) או להפחתת השילוב (באמצעות עצמאות מוחלטת). קיים טיעון שתומך באיסור על פרישה מקונפדרציית ארץ הקודש. זאת משום שקונפדרציה זו אינה רק אמצעי לאפשר שיתוף פעולה עמוק יותר בין ישראלים לפלסטינים, אלא גם לפתור סוגיות במחלוקת עמוקה בסדר היום של המשא ומתן ביניהן. פירוק הקונפדרציה יחייב הסכמה על תנאי ההפרדות, סוגיה שמנהיגים פלסטינים וישראלים לא הצליחו לפתור עשרות שנים. כמו כן, הואיל ובקונפדרציה יהיו חברות רק שתי מדינות (לפחות בתחילתה), פרישה של מדינה אחת תגיע לכדי פירוק הקונפדרציה.

ובכל זאת, הגישה העדיפה היא לאפשר יציאה אולם באמצעות תהליך שיתוכנן בקפידה. תחילה, כעניין משפטי, שתי המדינות בקונפדרציה יהיו ריבוניות כך שפרישה מקונפדרציית ארץ הקודש לא תהווה הפרה של הנורמות הבינלאומיות נגד בדלנות (גם אם היא תהווה הפרה של התחייבויות חוזיות במידה ואלה אוסרות על פרישה). לפיכך, ייתכן שהקהילה הבינלאומית לא תרצה או לא תוכל להטיל הוצאות על המדינה הפורשת יותר מאשר היא תוכל לעשות זאת במצב של פרישה בדלנית (שבה הכרה במדינה החדשה עלולה להישלל). שנית, יצירת תהליך קוהרנטי ומוסכם לפרישה תוכל גם לסייע לפצות על הא-סימטריות הברורה בין כוחה של ישראל לזה של פלסטין, שמאפשר לישראל מרחב רב יותר לנקוט מהלכים חד-צדדיים. שלישית, בהתחשב בתמיכה המהותית שקיימת בהפרדה הן בקרב ישראלים והן בקרב פלסטינים, והסקפטיזם העמוקה והנרחבת בנוגע לסיכוי לשלום, ייתכן ויהיה קל יותר "למכור" את הקונפדרציה אם הציבור בשתי המדינות יבין כי ניתן יהיה לפרק אותה במידה והיא אינה עונה על הציפיות.

דרישות פרוצדורליות לפרישה

תהליך ברור לפרישה מהקונפדרציה ופירוקה יוגדר במסמכי היסוד שלה. יש להבטיח שהתהליך הוא תוצאה של חשיבה זהירה ורחבת היקף על מנת למקסם את ההזדמנויות ליישוב כל מחלוקת שמעודדת את הרצון בישראל או בפלסטין לפרוש ולהניח את היסודות לשיתוף פעולה בשלום בין שתי המדינות לאחר פירוק הקונפדרציה.

כתנאי סף, אמצעי חיוני למניעת סכסוך סביב פרישה וחזיקו הקיימות של הקונפדרציה היא הקמת מנגנונים (א) לשינוי/התאמה של הסדרים שאינם פועלים באופן אופטימלי (ב) ליישוב סכסוכים הנובעים מפרשנות ויישום המחויבות של כל צד. אכן, הצדדים יכולים להחליט על יישוב מחלוקות ביניהם באמצעות מנגנונים מוגדרים כתנאי מוקדם לניסיון של כל אחד מהצדדים לזווג פרישה.

תהליך פרישה מהקונפדרציה ופירוקה עלול להיגרם על ידי החלטה שעשתה רשות מוסמכת בכל אחד מהצדדים, בכפוף לדרישות החוקתיות הנחוצות. על מנת להבטיח שמהלך בעל השלכות כה מרחיקות לכת ייתפש כלגיטימי, הצדדים יוכלו להתחייב לעשות את המהלכים הנחוצים על מנת להתאים בין התהליכים החוקתיים שלהם כך שפרישה תיגרם באופן דומה בכל צד ורק בהתאם לתהליך חשיבה איתן מבחינה פרוצדורלית. למשל, הם יוכלו להחליט שהתהליך יופעל רק אם הרוב במדינה המבקשת לפרוש מביע תמיכה במהלך במשאל עם שיתנהל בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים.

קצב התהליך יכול אף הוא לעזור להבטיח שהחלטות לא יתקבלו בחיפזון. הצדדים עשויים להסכים, למשל, שיש להמתין לפחות שנתיים מהתאריך שבו צד אחד הודיע לשני על כוונה לפתוח בתהליך פרישה ונערך משאל עם. הצדדים יוכלו גם להעניק לעצמם פרק זמן מוגדר (למשל, שלוש שנים) לניהול משא ומתן על התנאים לפירוק הקונפדרציה בעקבות משאל עם. כמו כן יש להבהיר מה יתרחש במקרה והצדדים לא יצליחו להגיע להסכמה על תנאי ההפרדות במהלך אותה תקופת מו"מ. למשל, הצדדים יוכלו להסכים מראש על שורת ברירות מחדל שייכנסו לתוקף בתום תקופה מסוימת אלא אם הצדדים יקבלו החלטה שונה.

כאמצעי נוסף למניעת החלטת פרישה שגויה שתערער את היציבות בין הצדדים, אפשר יהיה אולי לחייב היועצות עם ו/או תיווך על ידי צדדים שלישיים שלשני הצדדים יש בהם אמון.

עקרונות מהותיים כבסיס להסכמה לפרוש מהקונפדרציה או לפרק אותה

בהינתן שהקמת קונפדרציית ארץ הקודש, ובמיוחד מימוש חופש התנועה והמגורים המגולמים בה כתוצאה מיחסים של שלום בין שני הצדדים, היא המפתח ליישוב סוגיות שונות, פירוקה מציבה אתגרים קשים יותר מאשר אלה הקיימים בהקשרים אחרים (למשל ברקזיט או פירוק האיחוד בין סרביה למונטנגרו).

ניתן יהיה לנהל משא ומתן על סוגיות ביטחוניות, עתיד ירושלים, שיתוף פעולה כלכלי ומוסדות משותפים, המוזכרים בספרנו זה, במידה ואחת המדינות החברות בקונפדרציה תיזום מהלך פרישה. אולם על מנת למנוע סכסוך מערער יציבות, ואולי גם להציב תמריץ שלילי לפרישה, על הצדדים לשאוף להגיע להסכמה על סדרת עקרונות שיכריעו את גורלן של סוגיות אלה במקרה של חיסול הקונפדרציה. כפי שהוזכר קודם לכן, יש באפשרותם של עקרונות מעין אלה להציע הן לציבור הישראלי והן לזה הפלסטיני תחושה ברורה של המחיר הכרוך בפירוק הקונפדרציה, ובכך למנוע תרחיש שתומכי פרישה יציגו תמונה ורודה ובלתי מציאותית של יתרונות המהלך.

היסטוריה קצרה של קונפדרציות

הקונפדרציה היא תופעה היסטורית שמקורה לפני אלפי שנים. במבנה מאד מיוחד זה, ההחלטות הקובעות עדיין מתקבלות על ידי המדינות הריבוניות שיצרו את המסגרת המשותפת, ואף אחת מהחלטות הקונפדרציה אינה נכפית ישירות על האזרחים.

קונפדרציות נוצרות מסיבות שונות. במרבית המקרים, הדחיפה לכך נובעת מרצון לייצר הגנה נגד אויב משותף חזק יותר מכל אחת מהמדינות בנפרד אבל חלש יותר מכוחותיהם המשולבים. במקרים אחרים, קונפדרציות נוצרות על מנת לפרום קשרים פנימיים בפדרציה מבלי לנתק אותם לחלוטין; לחצוץ בין יריבים מבלי להציב איום כלשהו; לנצל משאבים טבעיים ביתר יעילות; או להקים תלות כלכלית הדדית המשרתת כתמריץ שלילי למלחמה.

לא קיימות כיום קונפדרציות רשמיות, ומעט המדינות שמכנות עצמן כחברות בקונפדרציה מאוגדות, למעשה, בפדרציות. אולם האיחוד האירופי, שאינו מכנה עצמו קונפדרציה, הוא הקונפדרציה המוצלחת והמשפיעה ביותר שקמה אי פעם.

ברית שלוש המלכים נחשבת לקונפדרציה הראשונה המוכרת בהיסטוריה. היא הוקמה בשנת 1050 לפני הספירה באזור תאמיל בדרום מזרח הודו על ידי שלושה מלכים שנתיניהם ייחסו להם תכונות אגדתיות וכינו אותם מלך השמש, מלך האש ומלך המים. שלושת המלכים שלטו במדינות צ'ולה, צ'רה ופנדאיה והקימו ברית שמטרתה הייתה להביס את האויב המשותף שלהן, שליבהנה.

ב-987, הוקמה ליגת המאיהפן (Mayapan) להגן על חצי האי יוקטאן נגד הטולטקים, שגירשו את תושבי המקום ליערות. מייסד הקונפדרציה ושליטה הראשון היה Ah Mekat Tutul Xia. חמש היחידות החברות בקונפדרציה שמרו על עצמאותן במשך 500 שנות קיומן (המנהיג של אחת היחידות, Hunac Ceel Cauich, הכריז מלחמה על יחידה אחרת בשנת 1194). שורה של מלחמות החלישה את ליגת המאיהפן עד שהתפרקה לבסוף ב-1461, וחצי האי התפרק ל-17 מדינות שונות.

ב-1300, הוקמה הקונפדרציה השוויצרית הישנה להגן על עמק האלפים המרכזיים ועל נתיבי הסחר שעברו בו. הברית נוצרה ברשות מיוחדת שנתנה האימפריה הרומית הקדושה במטרה ליצור איחוד פוליטי בין ערים וכפרים שהשתייכו לקנטונים של ציריך, ברן ולוצרן. קנטונים נוספים הצטרפו לקונפדרציה אחרי שהביסה את צבאות שושלת הבסבורג במספר קרבות.

האמנה הפדרלית משנת 1291 בין המחוזות Uri, Schwyz ו-Unterwalden נחשבת למסמך המייסד של הקונפדרציה, שהתפתחותה המבנית השתנתה במהלך השנים בהתאם למציאות המשתנה. הסכמים בין הקנטונים, שנחתמו ב-1388, אסרו עליהם להכריז מלחמה על גורם שלישי בלא הסכמת כל החברים בקונפדרציה. במהלך המאה ה-15, הוקם מוסד ה-Federal Diet, גוף ביצועי ומחוקק שבו לכל קנטון היו שני נציגים. הגוף התכנס פעמים אחדות בשנה, תיווך וקיבל החלטות בסכסוכים בין הקנטונים והשתמש בכוחו להטיל סנקציות במידת הצורך.

הקונפדרציה שרדה משבר דתי חמור במאה ה-17 כאשר פרוטסטנטים וקתולים נלחמו זה בזה. במהלך אותן התנגשויות, חלק מהקנטונים נלחמו זה נגד זה, מה שמנע מהקונפדרציה השוויצרית הישנה לנקוט עמדה בסכסוך הידוע כמלחמת 30 השנה. ברירת המחלל היתה ניטרליות, שלימים הפכה מדיניות החוץ הרשמית והמוכרת של הקונפדרציה.

אף על פי כן, העימותים הדתיים נמשכו. הקהילות הפרוטסטנטיות שגשגו בעוד אלו הקתוליות נותרו עניות, ומתחים חברתיים איימו על עתיד הקונפדרציה. בסופו של דבר, המהפכה הצרפתית היא שהכריעה את גורל האיחוד: מחוז Vaud הצרפתי הזמין את צבא צרפת לפלוש לקונפדרציה ובכך גרם להתרסקותה ב-1798.

איחוד קלמאר הוקם בסקנדינביה ב-1397 ושרד קצת יותר מ-150 שנה. זו היתה הפעם היחידה שכל מדינות סקנדינביה שכלנו תחת גג אחד. הקונפדרציה נוסדה כמשקל נגד לאיום המשותף שנשקף מגרמניה בעקבות מתקפות רבות. מלכת דנמרק מרגרט I הציעה מסגרת פוליטית משותפת בראשותה, בהשתתפות ממלכת נורבגיה וממלכת שבדיה (שבאותה עת כללה את פינלנד).

כל הצדדים קיבלו את היוזמה של המלכה הצעירה והנמרצת והוכרזו על הקמת איחוד קלמאר על שם העיר שבה האמנה נחתמה. כל אחת מהממלכות שהרכיבו את הברית נותרה עצמאית. הקונפדרציה קרסה בסופו של דבר ב-1523 בשל עוינות בין בית המלוכה הדני לבין האצולה השבדית.

ב-1479 נוצרה קונפדרציה בין אראגון לקסטיליה על ידי זוג נשוי – מלך אראגון פרדיננד והמלכה איזבל מקסטיליה. הקונפדרציה שרדה במשך יותר מ-200 שנה, כאשר כל אחת מהממלכות מקיימת ממשלה נפרדת, שיטה משפטית ובית מחוקקים משלה. האיחוד התבצע בעיקר ברמה הגבוהה ביותר. מלחמת הירושה הספרדית בין אראגון לקסטיליה הביאה לקצו את האיחוד הרופף, והמלך פיליפ הכריז על לידת המלוכה הספרדית ב-1715.

שלוש-עשרה המושבות האמריקאיות שהתמרדו נגד הממלכה הבריטית ביקשו להקים מסגרת קונפדרטיבית בין ישויות עצמאיות. מסמכי הקונפדרציה שעיצבו את ייסודה של ארצות הברית של אמריקה אומצו על ידי הקונגרס הקונטיננטלי השני ב-5 בנובמבר 1777, ואושרו כעבור שלוש וחצי שנים.

המושבות היו זקוקות למבנה שייצג את האינטרסים המשותפים שלהן באירופה, ועל מנת לאפשר למדינות אירופה לתווך ביניהן לבין בריטניה. למושבות היה גם חשוב להרגיע את החשש של מדינות אירופה מפני עשיית עסקים עם השותף האמריקאי החדש, וברית אמינה בין כל 13 המושבות היתה אחת הדרכים ליעד זה.

הקונפדרציה התבררה כברית חלשה בשל מתיחויות מתמשכות בין כוחות צנטריפוגליים לכוחות צנטריפטיים. המוסד המרכזי היחיד היה קונגרס הקונפדרציה. כל מדינה נחשבה עצמאית והיתה רשאית לפעול בכל תחום שלא הוקצה מפורשות לאחריות הקונפדרציה – כגון סמכות להחלטות על מלחמה ושלום, משא ומתן דיפלומטי, והסכמי סחר. אולם גם בתחומים אלה, השלטון המרכזי היה זקוק להסכמת המדינות. על מנת להבטיח את חולשתו של הקונגרס, מנסחי תקנון הקונפדרציה קבעו כי נשיא הקונגרס יתחלף כל שנה והחברים בו לא ישרתו יותר משלוש שנים.

המבנה הקונפדרטיבי הרופף בין 13 המושבות בא לידי ביטוי מובהק בסעיף 3 של תקנון הקונפדרציה שקבע כי המדינות "כורתות ברית ידידות ביניהן, לטובת הגנתן המשותפת, הבטחת החירויות שלהן, ושלומן ההדדי והכללי, וכובלות עצמן לעזור זו לזו כנגד כל כוח העומד מולן או כל מתקפה עליהן כולן או אחת מהן, מסיבות של דת, ריבונות, סחר או כל אמתלה אחרת".

לקונגרס הקונפדרטיבי לא הוענקה סמכות לחייב את המדינות החברות לשלם מסים שהיו חיוניים לאיחוד על מנת לממן את המאמץ המלחמתי נגד הכתר הבריטי, והיו שהתלוננו כי המדינות היו מוכנות לאשר מבצעים צבאיים רק כאשר אלה התרחשו סמוך לגבולותיהן. בהעדר סמכות משפטית או ביצועית, ובהינתן הכוח המוגבל מאד של בית המחוקקים, הקונפדרציה עמדה על סף פשיטת רגל. הקונגרס ניצל את סמכויותיו המאוד מוגבלות והדפיס כסף, אולם הכסף היה חסר ערך. כאשר הקונפדרציה של ארצות הברית החליטה לגבות מסים, מדינת רוד איילנד הטילה וטו על ההחלטה. המדינות גם סירבו לאשר הסכמי סחר בינלאומיים שאותם ניסח הקונגרס.

על רקע אווירה גוברת של חשדנות ועוינות, ובהינתן חולשתו של הקונגרס הקונפדרטיבי, גברו הקולות שדרשו מבנה פוליטי חדש. אלכסנדר המילטון, שהיה יועץ לנשיא ג'ורג' ואשינגטון, קידם את רעיון הפיכת הקונפדרציה לפדרציה. בפברואר 1787, פרסם הקונגרס קריאה לנציגי המדינות להתכנס כדי לדון בתיקון תקנון הקונפדרציה. הדבר הוביל בסופו של דבר לניסוחו ואישורו של מסמך חדש, החוקה של ארצות הברית, שסללה את הדרך לצורה חדשה של שלטון פדרלי. באפריל 1789, ג'ורג' ואשינגטון הושבע כנשיא הראשון בהתאם לחוקה החדשה שאושרה.

ההיסטוריון פורסט מקדונלד תיאר את החידוש כך: "ההקצאה מחדש של סמכויות במסגרת החוקה החדשה יצרה צורה חדשה של שלטון, שלא היה לה תקדים תחת השמש. כל סמכות לאומית שקדמה לה היתה תחת שליטה מרכזית או שהיתה קונפדרציה של מדינות ריבוניות. השיטה האמריקאית החדשה לא היתה דומה לאף אחת מהצורות, אלא תערובת של שתיהן".¹³

הקונפדרציה הגרמנית נוסדה על ידי קונגרס וינה ב-1815 במטרה להשיב על כנו את הסדר הישן באירופה. האימפריה הרומית הקדושה התפרקה ב-1806 ובתי המלוכה באירופה ביקשו להחליף אותה על ידי שיטה חדשה שתחול על 39 ישויות ריבוניות דוברות גרמנית. הם ביקשו ליצור קונפדרציה שתשמש כתובת כלכלית לחברים בה, תבטיח אווירה רגועה ובלתי מהפכנית ברחבי השטח הגרמני ותשמש כאזור חיץ בין האימפריה האוסטרית והממלכה הפרוסית.

אוסטריה ופרוסיה היה החברות הגדולות ביותר בקונפדרציה, אף כי חלק מהשטח שלהן לא נכלל בגבולותיה (השטחים שלא היו חלק מהאימפריה הרומית הקדושה). עוד היו חברים בקונפדרציה שלל ממלכות, דוכסיות, ערים ונסיכויות. כל חבר בקונפדרציה הורשה להחזיק צבא משלו אולם היה מצופה ממנו לשלוח חיילים להגן על מטרות משותפות. בית המחוקקים (הדיאט) פיקח על הצבא אולם התקשה לגייס חיילים לשורותיו.

המנהיג האמיתי של הקונפדרציה עד 1848 היה הקנצלר האוסטרי קלמנס ונצל וון מטרניך, שהשיגו הגדול ביותר היה הקמתו של שוק משותף. מטרניך קידם את פיתוחה של תעשיית הפלדה, שהקנתה לגרמניה עצמאות כלכלית ויצרה מעמד ביניים שלא היה מוכן להישמע להנהגה השמרנית. מעמד הביניים התאחד כדי לתמוך במהפכות 1848-1849 שקראו לאיחוד בין המדינות דוברות הגרמנית. האיחוד התרחש בסופו של דבר ב-1871 תחת אוטו פון ביסמרק, ששילב בהצלחה בין רפורמיזם, שמרנות ולאומנות.

הקונפדרציה הגרמנית אמנם התפרקה ב-1866 בעקבות ניצחון פרוסיה על אוסטריה, אולם סיפקה את הפיגומים להקמת האימפריה הגרמנית ב-1871.

הרפובליקה הפדרלית של יוגוסלביה היתה ברית קצרת ימים בין סרביה למונטנגרו שהוקמה ב-1992 בעקבות התפרקות הרפובליקה הסוציאליסטית הפדרלית של יוגוסלביה. הן סרביה והן מונטנגרו טענו כי הן היורשות הלגיטימיות של הפדרציה היוגוסלבית לשעבר שבראשה עמד המרשל יוסיפ ברוז טיטו, אולם האו"ם והחברות האחרות בפדרציה היוגוסלבית לשעבר לא הכירו בהן ובתביעות שלהן.

במשך הזמן, מונטנגרו הרחיקה עצמה מסרביה תחת שלטונו של סלובודן מילושביץ. בסופו של דבר, אחרי 11 שנים שבהן פעלו השתיים כמדינה אחת, הקשרים בין שתי המדינות התרופפו וב-2003 הן הפכו לקונפדרציה שנקראה האיחוד המדינתי של סרביה ומונטנגרו. ביטחון והגנה היו תחומי שיתוף הפעולה העיקריים ביניהם, ואילו בכל התחומים האחרים פעלו שני חלקי הקונפדרציה כמדינות נפרדות. הברית היתה קצרת ימים. בעקבות משאל עם, מונטנגרו הכריזה על עצמאותה ב-3 ביוני 2006 וסרביה הלכה בעקבותיה כעבור יומיים.

¹³ Forrest McDonald, *Novus Ordo Seclorum: The Intellectual Origins of the Constitution* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1985), 276.

ההיפרדות בין שתי המדינות היתה כתובה על הקיר. התפרקותה של יוגוסלביה המקורית, המאמצים המלאכותיים לשמר מדינה פדרלית אחת בעוד המדינות האחרות הכריזו על עצמאות, ושלוש שנים של קונפדרציה מלאכותית ומאולצת – כל אלה הצביעו על קץ קרוב לאיחוד.

האיחוד המדיני של סרביה ומונטנגרו היה כנראה הקונפדרציה האחרונה בעולם שהגדירה עצמה ככזאת. אולם הקונפדרציה המצליחה והתוססת ביותר במאה שעברה היתה ללא ספק האיחוד האירופי על אף שהוא לא כינה עצמו קונפדרציה.

האיחוד האירופי התפתח מהתחלה צנועה למדי לכדי מסגרת אדירה שחיים בה כמעט חצי מיליארד בני אדם. עשרים ושבע המדינות החברות בו ריבוניות לחלוטין. הן רשאיות לבחור להעביר סמכויות מסוימות למוסדות המשותפים של האיחוד וחופשיות לעזוב את המסגרת (אם כי הברקזיט הוכיח עד כמה תהליך הפרישה מסורבל).

האיחוד האירופי החל ב-1951 עם החלטה מצד צרפת, גרמניה, בלגיה, איטליה, הולנד ולוקסמבורג להקים קהילת פלדה ופחם אירופית לנהל במשותף את שני המוצרים החשובים הללו באופן היעיל ביותר. כעבור שש שנים, קהילת הפחם והפלדה הקימה את הקהילה האירופית הכלכלית ואת סוכנות האטום האירופית. ב-1967 חברו כל המסגרות הללו לגוף שנקרא הקהילה האירופית ושנה לאחר מכן בוטלו המכסים בין המדינות החברות בו. ב-1973 הצטרפו לקהילה האירופית שלוש מדינות – הממלכה המאוחדת, אירלנד ודנמרק. הסכם שנגן המהפכני נחתם ב-1985 והוא כולל כיום 27 מדינות שלמעשה מחקו את הגבולות ביניהן וחזיקו את התיאום ביניהן אל מול ההגירה. ב-1992 התקבלה החלטה היסטורית במאסטריוט להקים איחוד כלכלי ולקבוע את האירו כמטבע אחיד. בתום המלחמה הקרה, רבות מהמדינות שהיו חברות בברית המועצות לשעבר הצטרפו אף הן לאיחוד האירופי, לאחר שהדגימו איתנות ויציבות כלכליות ואופי דמוקרטי.

מוסדות האיחוד תפחו במהלך השנים אולם הם עדיין חלשים בהרבה מהמוסדות של כל אחת מהמדינות החברות בו. למשל, הפרלמנט האירופי חזק יותר מאשר היה לפני כמה עשרות שנים, אולם עדיין פחות חזק ויוקרתי מבתי המחוקקים הלאומיים של כל מדינה חברה בהינתן תחום השיפוט המוגבל שלו.

תקציב האיחוד נכבד. בנוסף על מימון הביורוקרטיה בבריסל, הוא מושקע במחקר ופיתוח והקמת תשתיות במדינות החברות החדשות במטרה לצמצם את הפערים הכלכליים ביניהן לבין החברות הוותיקות.

בתחומים רבים, האיחוד נוטה לעבר צנטרליזציה של פעילויות ותפקידים, מה שמעורר טענות על ה"דיקטטורה" כביכול שמשליטה בריסל. התמיכה הנרחבת בבריטניה למהלך הפרישה מהאיחוד מעידה על תפישה זו וייתכן שעזיבתה את האיחוד תאט את קצב הצנטרליזציה, כגון הניסיון להקים גוף פיסקלי אירופי מאוחד. עם זאת, רבים רואים באיחוד האירופי נס בשל השינוי העמוק שחולל באירופה והשכנת שלום ביבשת לאחר מאות רבות שבהן פקדו אותה מלחמות אינסופיות. האיחוד כולל מאפיינים של קונפדרציה (חופש תנועה, מטבע משותף, סחר וחקלאות) ומאפיינים של פדרציה (שפות שונות, מערכות חינוך נפרדות, העדר צבא משותף, ומוסדות מרכזיים חלשים יחסית), כמו גם מאפיינים של מדינות ריבוניות. במובנים רבים, האיחוד האירופי הינו יחיד במינו, אולם המבנה שלו קרוב מאד לזה של קונפדרציה והוא עשוי לשמש מודל לקונפדרציית ארץ הקודש.