

פרק רביעי קונפדרציה

המודל – שתי מדינות, מדינת ישראל ומדינה פלסטינית, שהגבול ביניהן הוא על בסיס הקו הירוק ללא חיץ פיזי, עם תנועה חופשית ביניהן וממשל קונפדרטיבי משותף.

הרעיון המרכזי – לכל עם יש מדינה משלו שבה מתממשת זהותו הלאומית, אולם נקבעים הסדרים המאפשרים השארת ההתנחלויות על כן, חופש תנועה בין המדינות ושימור המעורבות של ישראל בנושאים אסטרטגיים במסגרת הממשל הקונפדרטיבי.

תרשים ד' – קונפדרציה (אילוסטרציה)



א. החלוקה הטריטוריאלית

הגבול בין שתי המדינות יתבסס על קווי 1967, אם כי הצדדים יוכלו להסכים על שינויים בתוואי הגבול, למשל כדי לכלול את גושי ההתנחלויות בתוך ישראל ו/או לכלול יישובים ערביים שנמצאים בסמוך לקו הירוק בתחומי המדינה הפלסטינית, בכפוף לרצונם של תושבי היישוב.

ב. מעמד ההתנחלויות

ההתנחלויות יוכלו להישאר במקומן ויהיו חלק מהמדינה הפלסטינית. יחול בהן משטר מיוחד שיאפשר לתושביהן לשמר את החיבור לישראל ולפעול במרבית התחומים על פי הדין החל בישראל ומול הרשויות הישראליות. יהיה צורך לקבוע הסדרים בכל הנוגע לתחומים תשתיתיים, כולל נושאי תכנון ובנייה, אשר לגביהם יהיה קושי שלא להחיל את דין המדינה הפלסטינית, ובפרט ככל שיהיה ממשק עם אזורים שמחוץ לגבולות ההתנחלות או עם אזרחי המדינה הפלסטינית.

תושבי ההתנחלויות יהיו תושבי קבע של המדינה הפלסטינית, אך יוכלו לשמור על אזרחות ישראלית (ראו פירוט בהמשך).

כדי שהשארית ההתנחלויות על כנן תהיה מקובלת על הפלסטינים, ייתכן שישראל תוכל להציע לקלוט בתמורה מספר מסוים של פלסטינים שיוכלו להתיישב בתחומי מדינת ישראל.

ג. ירושלים

ירושלים תוכל לשמש בירה משותפת של שתי המדינות, ללא גבול פיזי בין חלקי העיר, אם כי כל מדינה תהיה אחראית על האזורים שבהם מרוכזים מרבית אזרחיה. באזור הר הבית או בעיר העתיקה כולה יצטרך להתקיים מנגנון של ניהול מקומי משותף, ישראלי-פלסטיני. יהיה צורך לגבש דרכי פעולה במקרה של מחלוקות בין הצדדים.

ד. היבטי אזרחות ותושבות

על פי המודל, תהיה הבחנה בין אזרחות לתושבות קבע בכל מדינה. היהודים יהיו אזרחי ישראל אף אם יתגוררו בשטחי המדינה הפלסטינית, והפלסטינים יהיו אזרחי המדינה הפלסטינית אף אם יתגוררו בשטחי מדינת ישראל. רק אזרחים יוכלו לבחור ולהיבחר למוסדות השלטון הלאומיים במדינתם. בבחירות המקומיות

תהיה זכות הצבעה לתושבי הקבע המתגוררים בתחומי הרשות המקומית, ללא קשר לשאלת אזרחותם.

ה. סמכויות שלטוניות

כלל מדינה יהיו ממשלה, פרלמנט ורשויות ממשל משלה. לצידם של אלה יהיה ממשל קונפדרטיבי משותף – להסדרת נושאים בעלי השקה בין המדינות.

התחומים שבסמכות הממשל הקונפדרטיבי המשותף ייקבעו מראש בהסכמה בין הצדדים. חלוקה אפשרית היא לכלול בממשל הקונפדרטיבי סמכויות הנוגעות לביטחון חוץ, למדיניות מקרו-כלכלית, למשאבים משותפים כגון מים, איכות סביבה, מרחב אווירי ומרחב אלקטרומגנטי, וכן לנושאים כלכליים ואזרחיים בעלי ענין משותף. כל שאר התחומים יהיו בשליטת המדינות, וכל מדינה תסדיר אותם לעצמה. הסמכות השירותית בנושאים שאין לגביהם קביעה מפורשת תהיה בידי כל אחת מהמדינות.

כיוון ששתי המדינות אמורות להיות במעמד שווה במסגרת הקונפדרציה, אזי הנחת המוצא היא שהחלטות במישור הקונפדרטיבי יתקבלו בהסכמה ביניהן, וכן שההסדרים שיחולו ביניהן יהיו הדדיים במהותם. עם זאת, ייתכן שניתן יהיה להקנות לישראל מעמד עדיף בעת קבלת החלטות בנושאים אסטרטגיים מבחינתה כגון ביטחון חוץ וכלכלה, לפחות לפרק זמן מוגבל, אך תידרש הסכמה בין הצדדים בנושא.

לאור חופש התנועה בין המדינות יהיה צורך לקבוע הסדרים לגבי מעברי הגבול הבינלאומיים, שיאפשרו פיקוח על יישום המדיניות הנוגעת למעטפת החיצונית. למשל, ייתכן שאפשר יהיה להציב נציגים מטעם מדינה אחת במעברים שנמצאים בשטחה של המדינה השנייה. כאמור, יישום הסדרים אלה אמור להיעשות באופן הדדי, אלא אם הצדדים יסכימו אחרת.

יש אפשרויות שונות לגבי מבנה המוסדות והגופים שיפעלו במישור הקונפדרטיבי. אפשר יהיה להקים מערכת שלמה שתכלול מנגנון קבוע לקבלת החלטות, מנגנון ביצוע ומערכת שיפוטית, שיוכלו לפעול ישירות בשטח המדינות. אולם אפשר יהיה גם לקבוע כי יוקם פורום מצומצם לקבלת החלטות המורכב מנציגים מכל מדינה, כאשר יישום ההחלטות ייעשה בשטחה של כל מדינה על ידי הרשויות שלה. יידרש מנגנון ליישוב סכסוכים בין המדינות. לאור השוויון בין המדינות, המונח בבסיס המודל, על מנת להגיע להכרעה ייתכן שיידרש שילוב של גורם שלישי.

מעורבות של גורם כזה משמעותה ויתור על ההכרעה העצמאית בנושאים הנוגעים לקונפדרציה והכנסת שחקן חיצוני לתמונה.

יהיה צורך לקבוע כיצד מתקצבים את פעילות הממשל המשותף. יש להניח שישראל תיאלץ לתרום לתקציב יותר מאשר המדינה הפלסטינית, בשל הפערים הכלכליים ביניהן.

1. מעורבות הפלסטינים בשלטון

הפלסטינים יצביעו לרשויות המדינה הפלסטינית והישראלים לרשויות מדינת ישראל. לפיכך לא תהיה מעורבות של הפלסטינים בהחלטות השלטוניות בישראל, למעט בנוגע להחלטות שבסמכות הממשל הקונפדרטיבי, כמפורט לעיל.

2. חופש התנועה במדינה

בין שתי המדינות יהיה גבול מוגדר. עם זאת, לא יהיה גבול פיזי. הגבול יהיה פתוח ונושם ויאפשר מעבר חופשי בין המדינות.

אם יתקיים בידוק במעבר בין המדינות, אזי הוא אמור לחול על שני הצדדים באופן שוויוני, קרי גם על הכניסה לישראל וגם על הכניסה למדינה הפלסטינית. מבחינת ישראלים שייכנסו למדינה הפלסטינית או יעברו דרכה, כולל מההתנחלויות ואליהן, מצב כזה יהווה נסיגה לעומת המצב כיום, המאפשר מעבר כמעט חופשי לישראלים בין ישראל ויהודה ושומרון.

ייתכן שניתן יהיה להטיל הגבלות על האפשרות להעתיק מקום מגורים בין ישראל והמדינה הפלסטינית, כדי להבטיח שהאופי של כל אחת מהמדינות לא ישתנה. ככל שיהיה מעבר חופשי בין המדינות, עשוי להיות קושי מעשי לאכוף הגבלות כאלה.

קיום מעבר חופשי של כלי רכב בין המדינות יחייב מענה בכל הנוגע לרישוי וביטוח. מעבר חופשי של סחורות בין שתי המדינות יחייב הסדרה מתאימה כמפורט בהמשך.

3. סוגיית הפליטים

כל מדינה תוכל לקבוע לעצמה את התנאים להתאזרחות. בהתאם, המדינה הפלסטינית תוכל לקבוע למי הזכות לקבל אזרחות פלסטינית, וכך תוכל לאפשר למעשה חזרה של פליטים וצאצאיהם מחו"ל למדינה הפלסטינית, אלא אם

אפשרות זו תישלל או תוגבל בהסכם בין הצדדים. ניתן יהיה לראות בכך חלק מן הפתרון לסוגיית הפליטים.

לאור חופש התנועה בשטחי הקונפדרציה, ייתכן ניסיון של צאצאים של פליטי 1948 "לממש את זכות השיבה" בפועל ולחזור למקומות המוצא של משפחותיהם, תוך ניסיון להפוך לתושבי קבע של מדינת ישראל.

ט. היבטים ביטחוניים

כל מדינה תהיה אחראית לביטחון הפנים בשטחה, ולכל אחת מהן יהיו כוחות ביטחון משלה.

המודל הקונפדרטיבי מתבסס על רעיון של שוויון בין המדינות, אולם ייתכן כי ניתן יהיה להסכים על כך שהמדינה הפלסטינית תהיה מפורזת ושיהיו בה כוחות ביטחון מוגבלים בהיקפם.

דרישה שכוחות הביטחון הישראליים יוכלו לפעול בעת הצורך בשטח המדינה הפלסטינית מתנגשת עם רעיון הריבונות של המדינה הפלסטינית. עם זאת, במשטר קונפדרטיבי ייתכן שיהיה קל יותר לשני הצדדים להסכים לאפשרות של פעילות כזו במצבים מסוימים שישוכמו בין הצדדים, לעומת מצב של שתי מדינות נפרדות לחלוטין. יש להניח שתהיה דרישה לקבוע כי אפשרות זו לא תימשך לעד, אלא תתבטל בהמשך.

ביטחון החוץ יהיה באחריות הממשל הקונפדרטיבי וניתן יהיה לקבוע כי ימומש על ידי כוחות הביטחון של ישראל, תוך שילוב אפשרי של כוחות ביטחון פלסטיניים. השליטה בגבולות יכולה להצדיק גם את קיומה של נוכחות צבאית ישראלית קבועה בבקעת הירדן.

קיימת שאלה מה יהיה המנגנון לקבלת הכרעות בנושאי ביטחון חוץ, לרבות המרחב האווירי, האלקטרומגנטי והימי, במסגרת הממשל הקונפדרטיבי. סביר להניח שישראל תדרוש להיות בעלת הסמכות המכרעת בהחלטות בנושאים אלו. אם תידרש הסכמה פלסטינית, המשמעות היא שבכך יינתן וטו אפשרי לנציגי המדינה הפלסטינית.

ניתן להניח כי יהיו הגבלות על כריתת בריתות צבאיות חיצוניות ועל כניסת כוחות זרים לתחומי הקונפדרציה. עולה השאלה אם ניתן יהיה לקבוע כי ההגבלות יחולו רק ביחס למדינה הפלסטינית. יש להניח שישראל לא תהיה מוכנה להידרש להסכמה של הפלסטיניים לפריסת כוחות זרים בשטחה (למשל של צבא ארצות הברית).

יידרש שיתוף פעולה ביטחוני בין הצדדים במטרה להתמודד עם איומי פנים ואיומי חוץ, בשגרה ובחירום, כולל שיתוף במידע מודיעיני. נוסף על כך יידרש שיתוף פעולה הדוק בתחום הפלילי, אשר צפוי לעורר אתגרים מיוחדים נוכח הגבולות הפתוחים.

אפשר לקבוע כי יתבצעו מהלכים מדורגים, כאשר ישראל תשמור על סמכויות ביטחוניות בשלבים הראשונים, עד להתייצבות המצב. תידרש הסכמה כיצד קובעים מתי מתקדמים לשלב הבא. הרעיון לכלול פיקוח בינלאומי שיהיה מעורב בקביעה זו משלב רכיבים של בינאום בנושאים הנוגעים לביטחון הלאומי.

י. היבטים חברתיים

מאחר שהמודל הקונפדרטיבי מבוסס על קיומם של מוסדות משותפים וגבולות פתוחים, חשוב יהיה לבצע תהליכי פיוס בין החברה הישראלית והפלסטינית.

יא. היבטים כלכליים ואזרחיים

המודל הקונפדרטיבי שבו נשמר חיבור בין המדינות הופך את הפערים הכלכליים הנרחבים בין המדינות לנושא כבד משקל, שיש בו פוטנציאל לערער את היציבות של הקונפדרציה. לכן נחוץ יהיה לפעול לצמצום פערים אלו.

הגבול הפתוח בין שתי המדינות יחייב מדיניות מתואמת של יבוא וסחר, כמו גם אחידות בכללי התקניה והמיסוי העקיף ובשאר הכללים שמתחייבים במציאות של היעדר גבולות כלכליים.

המרחב הימי שמול חופי רצועת עזה אמור להיות בשליטה אזרחית של המדינה הפלסטינית (בהנחה שהרצועה תהיה חלק ממנה), ככל שמדובר למשל בניצול משאבי הים, כולל מאגרי גז והנפקת רישיונות דיג ושיט. ככל שעזה לא תהיה חלק מהקונפדרציה, יהיה מקום לאפשר למדינה הפלסטינית גישה לים ושימוש בנמלים בישראל.

יב. שימור האופי היהודי של המדינה

המודל משמר את הזהות היהודית של מדינת ישראל, כאשר לזהות הפלסטינית ניתן מענה במסגרת המדינה הפלסטינית. ההפרדה בין תושבות לאזרחות תאפשר גם לאזרחים הערבים של מדינת ישראל לממש את זהותם הלאומית במסגרת המדינה הפלסטינית מבלי לוותר על התושבות שלהם בישראל, אם יבחרו בכך.

כתוצאה מכך, המודל עשוי להביא לגידול בשיעורם היחסי של היהודים בקרב כלל אזרחי המדינה.

יג. שימור האופי הדמוקרטי והליברלי של המדינה

סיום השליטה בעם הפלסטיני ישפר את מצב הדמוקרטיה בישראל.

מתעוררת השאלה אם יישום המודל יותנה בהיותה של המדינה הפלסטינית מדינה דמוקרטית במובן המהותי, שמשמעה קיום הליכים דמוקרטיים וכיבוד זכויות אדם. אם תנאי זה לא יתקיים, יהיה מתח מובנה בתוך הקונפדרציה שבה מדינה אחת דמוקרטית והשנייה אינה דמוקרטית.

ככל שהנושא של כיבוד זכויות אדם במדינות יעוגן במישור הקונפדרטיבי, אזי לממשל הקונפדרטיבי ורשויותיו, כולל בית המשפט הקונפדרטיבי, תהיה סמכות לעסוק בכך. אם הנושא לא יעוגן במישור זה, תהיה הגנה מוגבלת על זכויות אלו בהתאם לרמת המחויבות של כל מדינה לנושא.

יד. השלכות על אזרחי ישראל הערבים

נראה כי יהיה היגיון לאפשר לערביי ישראל לבחור אם הם מעדיפים להישאר אזרחי ישראל או להיות אזרחי המדינה הפלסטינית. בכל מקרה הם יוכלו להישאר במקומות מגוריהם, לאור ההפרדה בין תושבות לאזרחות.

המודל נותן מענה למאויים הלאומיים של העם הפלסטיני והוא אמור לסיים את הסכסוך, ולכן יש בו כדי להקל על האזרחים הערבים של מדינת ישראל לגשר בין הזהות הישראלית והפלסטינית שלהם, אף אם יבחרו להישאר אזרחי ישראל.

טו. השלכות על הרשות הפלסטינית

המודל מאפשר לרשות הפלסטינית להוות את הבסיס לממשל במדינה הפלסטינית, ואף לשמר את כוחות הביטחון שלה ואת נציגויותיה ברחבי העולם. עם זאת, כדי שהמדינה הפלסטינית תהיה יציבה נחוץ שיהיה לציבור הפלסטיני אמון בהנהגתה, כך שיידרשו רוויזיות ברשות כדי שתרכוש מחדש את אמון הציבור, כולל טיפול שורש בשחיתות השלטונית.

טז. רצועת עזה

כדי לכלול את רצועת עזה בקונפדרציה נדרש כי רשויות המדינה הפלסטינית אכן ישלטו בפועל ברצועה, על מנת שיתאפשר יישום של הדרישות הנחוצות להבטחת תפקוד הקונפדרציה גם באזור זה. כך למשל, תנועה חופשית בין שתי המדינות מחייבת להבטיח כי לא יצאו מעזה גורמי טרור או גורמים פליליים שיערערו את ביטחונה של ישראל.

עולה השאלה אם ניתן יהיה לקבוע שבין רצועת עזה למדינת ישראל יישאר גבול פיזי עם נקודות מעבר ובידוק, בעוד שבין יהודה ושומרון וישראל יהיה גבול פתוח. אם יהיה גבול פיזי כזה, יידרש להבטיח את המעבר החופשי והרציף בין חלקי המדינה הפלסטינית.

ייתכן שניתן יהיה לקבוע שעזה תצורף לקונפדרציה בשלב מאוחר יותר, לאחר שהקונפדרציה תהיה מגובשת ופועלת. כן ניתן לשקול שעזה תהיה מדינה בפני עצמה – כך שהקונפדרציה תהיה מורכבת משלוש מדינות. מובן שבמקרה זה יהיה צורך להבטיח שלפלסטינים לא יהיו שני קולות לעומת קול אחד של ישראל בממשל הקונפדרטיבי, אלא שתיקבע נוסחה מתאימה.

יז. אופן כינון הקונפדרציה

הקונפדרציה מושתתת על כינונה של מדינה פלסטינית, ולאחר מכן על כך ששתי המדינות יכירו זו בזו בתור מדינות הלאום של עמיהן.

הקונפדרציה תיוסד בהסכם בינלאומי בין הצדדים, ולפיכך אין דרך להקימה ללא הסכמה של הפלסטינים. יידרש הסכם מפורט כדי שהקונפדרציה תתפקד.

ככל שההסכם יכלול העברת שטחים שחל עליהם הדין הישראלי לשליטת המדינה הפלסטינית, כולל למשל העברת חלקים ממזרח ירושלים, יידרש, על פי החוק בישראל, רוב של 80 חברי כנסת או משאל עם. מעבר לדרישה הפורמלית, נוכח השינוי המשטרי המהותי שיחולל מודל זה, נראה כי יהיה צורך להביאו להכרעת העם במשאל עם או בבחירות.

כינון הקונפדרציה יחייב חקיקה פנימית והתאמות משפטיות בישראל. יש היגיון לעגן את ההסדרים במישור החוקתי. יש להניח שתהליך זה ילווה בדיון ציבורי לא פשוט.

גם בצד הפלסטיני יידרשו הליכים חקיקתיים וממשליים לשם כינון הקונפדרציה, מעבר להתאמת הדין החל שם.

יח. ההיתכנות של הגעה להסכם על קונפדרציה

המודל מאפשר לפלסטינים מדינה משלהם ולכן יש סיכוי מסוים כי יסכימו למודל זה, אף שהוא משמר שליטה ישראלית מסוימת דרך הממשל הקונפדרטיבי, וכן אינו כולל פינוי ההתנחלויות. מבחינתה של ישראל, המודל נותן מענה מסוים לאינטרסים הלאומיים הטריטוריאליים שלה, אולם הוא מחייב להסכים לכינון מדינה פלסטינית על השטח שעד הקו הירוק, ושותפות פלסטינית בקבלת החלטות.

המודל מחייב קביעת קו גבול בין המדינות, ועל אף המעבר החופשי יש ויתור של כל צד על ריבונות ביחס לשטחים שיהיו בתחומי המדינה השנייה. מדובר בצעד בעייתי מבחינת חלקים בציבור הישראלי שאינם מוכנים לוותר על שליטה בחלקים מארץ ישראל, וחלקים בצד הפלסטיני אשר מבקשים לשלוט בכלל השטחים שבהם התגוררו עד 1948, כולל בשטח שנמצא בתחומי הקו הירוק.

על מנת לגבש את הקונפדרציה וכדי שניתן יהיה ליישם אותה בפועל, נחוץ יהיה להגיע עם הפלסטינים להסכמות רבות וברמת פירוט גבוהה בנושאים שיש לגביהם מחלוקות. בין היתר תידרש הסכמה בנושאים הבאים: הפעלת סמכויות ביטחוניות בשטח המדינה הפלסטינית; אופן קבלת ההחלטות בנושאים אסטרטגיים; אופן הניהול המשותף של ירושלים; ההסדר המיוחד שיחול בהתנחלויות; מדיניות ההגירה; סוגיית הפליטים; מדיניות כלכלית; חלוקת משאבים משותפים; ונושאים נוספים בעלי ממשק בין המדינות. המשמעות היא שיידרשו הסכמות על סוגיות הליבה שלא נפתרו בסבבי המשא ומתן על הסדר הקבע שהתנהלו עד היום, וכן על סוגיות נוספות שמעורר המודל הקונפדרטיבי. מדובר באתגר לא פשוט ליישום, בלשון המעטה.

סיכויי ההצלחה של קונפדרציה כפתרון קבוע

1. על מנת שהקונפדרציה תתפקד יידרש שיתוף פעולה בין שתי המדינות לאורך זמן. יהיה צורך להתגבר על עוינות, על חוסר אמון ועל פערי השקפה מהותיים הקיימים כיום בין הצדדים. מצבים של חילוקי דעות מהותיים בין המדינות, הפרות מהותיות של ההסכם על ידי מי מהן וחיכוכים אלימים בין רשויות מדינה אחת לבין רשויות המדינה השנייה או אזרחיה יעמידו בסימן שאלה את יציבות הקונפדרציה.

2. ההתנהלות במסגרת המודל הקונפדרטיבי תחייב הסכמה בין שתי המדינות על נושאים מהותיים רבים, כולל משטר הגבול, ירושלים, מדיניות כלכלית וניצול

משאבים משותפים. המשמעות היא שלכל מדינה תהיה זכות וטו בנושאים אלה. במקרה של מחלוקת עלולים להגיע למבוי סתום שיפגע בתפקוד הקונפדרציה. ככל שלמשל הקונפדרטיבי תוקנה סמכות בנושאים שהם במחלוקת בין הצדדים, יהיה קשה יותר להגיע להסכמות בשלב גיבוש המדיניות. מצד שני, אם הסמכות בנושאים כאלה תהיה בידי המדינות וכל אחת תאמץ מדיניות שונה, עלולות להיווצר התנגשויות ביניהן בשלב היישום.

3. המעבר החופשי בין שתי המדינות עלול ליצור פוטנציאל רב לחיכוך בין ישראלים לפלסטינים. זאת ועוד, מכיוון שבמסגרת המודל קשה לקיים בידוק אפקטיבי של אנשים העוברים בין המדינות, קיים חשש למעבר של גורמי טרור בין המדינות. חשש זה מתעצם מאחר שגם תיירים ומבקרים המגיעים לכל אחת מהמדינות יוכלו לעבור באופן חופשי ביניהן.

4. כניסה לא מבוקרת של פלסטינים במטרה להתגורר בישראל, כמו גם של ישראלים במטרה להתגורר במדינה הפלסטינית – ובפרט אם מדובר באוכלוסיות (משני הצדדים) המונעות משיקולים אידיאולוגיים – טומנת בחובה פוטנציאל למתח. חשש מיוחד מעורר מצב שבו צאצאי פליטי 1948, כאלה שמתגוררים כיום ביהודה ושומרון או שהגיעו ממדינות אחרות, ינסו לממש בפועל את "זכות השיבה" ולהתיישב במקומות המוצא של משפחותיהם.

5. המעבר החופשי של סחורות בין המדינות עלול להוביל לפגיעה במשק הישראלי, בייחוד אם לא תהיה במדינה הפלסטינית אכיפה אפקטיבית של דרישות רישוי, תקינה, מיסוי וכדומה. כן צפויה התגברות של פשיעה חוצת גבולות, בפרט עקב הפערים הכלכליים העמוקים בין המדינות.

6. קיים פוטנציאל גבוה למתח בין תושבי ההתנחלויות שיישאו בשטחי המדינה הפלסטינית ובין הרשויות של מדינה זו, ובפרט במקרה של עימותים בין תושבי ההתנחלויות לתושבים פלסטינים. ככל שיהיה מעורב היבט אידיאולוגי ודתי, החיכוך צפוי להיות רב יותר.

7. המשטר המשותף בעיר העתיקה בירושלים צפוי להיות מוקד של מחלוקת ואי-הסכמה. הדרישה לפעול בהסכמה עלולה להוביל לשיתוק ולהיעדר מענה מספק, ופעולה חד-צדדית צפויה להוביל לעימותים ולחיכוכים בין הצדדים. אירוע רגיש בירושלים יכול להשליך על כלל שטחי הקונפדרציה, ואפילו על היחסים עם שאר המדינות השכנות באזור.

8. המודל הקונפדרטיבי מקל על קבלת הדרישה של ישראל לשמר חופש פעולה ביטחוני מסוים בשטח המדינה הפלסטינית, לפחות בתקופה הראשונה ועד להתייצבות המצב הביטחוני. עם זאת, פעילות ביטחונית בתוך שטח המדינה הפלסטינית צפויה ליצור מתח מול הריבונות של מדינה זו ועשויה לערער את יציבות הקונפדרציה, בפרט אם תיעשה בתכיפות ולאורך תקופה ממושכת.

9. הותרת האחראיות לביטחון החוץ בידי ישראל, כולל סמכות להימצא בגבולות החיצוניים, תאפשר לאכוף את הפירוז של המדינה הפלסטינית ולהקשות על כניסתם של גורמים המהווים איום ביטחוני לתחומי הקונפדרציה. עם זאת, שימור סמכויות מסוימות רק בידי ישראל באופן לא הדדי, כגון ביטחון החוץ, יגרוור תסכול מתמיד בתוך הקונפדרציה.

10. הפערים הכלכליים בין המדינות הם גורם מערער יציבות. החיבור בין המדינות צפוי אומנם לחזק את כלכלת המדינה הפלסטינית, אולם כדי שהקונפדרציה תצליח יידרשו השקעות משמעותיות ומתמשכות שיצמצמו את הפער הקיים. ישראל עשויה למצוא את עצמה נאלצת לתמוך בכלכלה הפלסטינית באופן שיכביד במידה משמעותית על המצב הכלכלי בישראל.

11. צירוף רצועת עזה כחלק מהקונפדרציה מציף אתגרים משמעותיים ליציבותה. ראשית, ככל שרשויות המדינה הפלסטינית לא יהיו בעלות שליטה מעשית מלאה ברצועת עזה, כניסה חופשית של תושבים, כלי רכב וסחורות מרצועת עזה לישראל תעורר חששות מיוחדים בהיבט הביטחוני, הפלילי והכלכלי. שנית, חיבור עזה לקונפדרציה גם יחייב השקעות נרחבות שיעיקו על תקציב הקונפדרציה. מנגד, אם עזה תישאר מחוץ לקונפדרציה היא תיוותר מוקד של חוסר יציבות, ולא יינתן פתרון מלא לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

12. ספק אם ניתן לקיים קונפדרציה יציבה כאשר מתקיימים פערים ניכרים בין המדינות המרכיבות אותה בהיבטים חברתיים, תרבותיים, דתיים וכלכליים. בפרט לא ברור אם קונפדרציה היא מודל ישים בלי שמתקיים משטר דמוקרטי בשתי המדינות המרכיבות אותה. ספק אם המדינה הפלסטינית תצליח לקיים משטר דמוקרטי מהותי, בפרט בשלבים הראשונים, בשל היעדר מסורת דמוקרטית.

13. ההיסטוריה מלמדת כי קונפדרציות אינן משטר יציב. חלקן התפרקו למדינות נפרדות וחלקן התאחדו למדינה פדרלית אחת.