

תהליך אנאפוליס – מאזן הרווח וההפסד

שלמה ברום

ועידת אנאפוליס, שהתקיימה בתאריכים 27-28 בנובמבר 2007, נועדה להניע מחדש את תהליך השלום הישראלי-פלסטיני ולאפשר פתיחה במשא ומתן נמרץ על הסדר קבע. בהצהרה המשותפת שחתמה את הוועידה הוצג היעד של הגעה להסכם עד סוף שנת 2008 – יעד עליו חזרו מנהיגי שני הצדדים, אהוד אולמרט ומחמוד עבאס (אבו מאזן), בהתבטאויות שונות במהלך השנה האחרונה.

ישראל והפלסטינים לא עמדו ביעד זה. הדעה המקובלת, הבאה לידי ביטוי בשפע של פרשנויות בתקשורת הישראלית והעולמית, שעל פיה תהליך אנאפוליס נכשל לחלוטין נראית, לפיכך, מעוגנת בקרקע המציאות. המצב הפוליטי הפנימי בשני הצדדים – מאבק של ממשלי אולמרט ועבאס על חייהם וחוסר פנאי ויכולת שלהם לנהל משא ומתן אפקטיבי – חיזק עוד יותר ראייה זאת. אולם, בחינה עמוקה יותר של התהליך הישראלי-פלסטיני שהניעה הוועידה מביא למסקנה ששיפוט זה היה מוקדם מידי: אמנם, היעד של הגעה להסכם קבע, שמלכתחילה היה כנראה לא ריאלי, לא הושג, אך הייתה התקדמות משמעותית בפיתוח מערכת היחסים בין שני הצדדים וביצירת התנאים שיאפשרו התקדמות בעתיד לעבר הסכם או הסכמים בין הצדדים, בגיבוי בינלאומי וערבי.

תהליך אנאפוליס נבנה מלכתחילה כתהליך דו-מסלולי. המסלול הראשון הוא המשא ומתן על הסדר הקבע, שהתקיים בשתי רמות: מפגשים ברציפות גבוהה יחסית בין אהוד אולמרט למחמוד עבאס, בהם ניסו השניים להגיע להבנות עקרוניות, ומשא ומתן מפורט בין צוותים של שני הצדדים, בראשות שרת החוץ לבני בצד הישראלי ואבו עלאא בצד הפלסטיני; המסלול השני הוגדר על ידי ההודעה המשותפת באנאפוליס כיישום השלב הראשון של מפת הדרכים. שלב זה הוא שלב הייצוב, שבו נדרשו שני הצדדים לנקוט צעדים בשטח שייצבו את המצב ויאפשרו חזרה לחיים נורמאליים ויצירת התנאים שיאפשרו הגעה להסכמים ויישומם.

שלמה ברום, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

מצב המשא ומתן

יותר מעשרה צוותי משא ומתן הוקמו לדיון בנושאים השונים. שני הצדדים לא ויתרו על העיקרון לפיו "עד שלא סוכם הכל לא סוכם כלום", ונמנעו מלפרסם את תכני המשא ומתן ביניהם. אולם לפי הדיווח שניתן לנציגי הקווארטט האירופי במפגש שארם א־שייח בנובמבר 2008, ומעט מידע שפורסם, הפערים בעמדות שני הצדדים צומצמו בכמה תחומים: בתחום הטריטוריאלי הצטמצמו הפערים לאחוזים בודדים מאזור יהודה ושומרון גם נראה, כי יש הסכמה בין הצדדים על העיקרון של חילופי שטחים. הרושם הוא שבמשא ומתן המפורט לא נדונה שאלת ירושלים, קרוב לוודאי עקב ההתחייבות שראש ממשלת ישראל נתן לשותפיו לקואליציה. לא ידוע אם הייתה התקדמות בנושא הפליטים. גם בסוגיית הביטחון יש עדיין פערים בין שני הצדדים והם נובעים בעיקרם מהקשחת העמדה הישראלית בעקבות האינתיפאדה השנייה. ישראל חוששת מפני מצב שבו אזור יהודה ושומרון יחזור להיות בסיס יציאה לפיגועי התאבדות במרכזי האוכלוסייה שלה ומפני הפיכת אזור יהודה ושומרון לבסיס שיגור של נשק תלול מסלול לעברה, בדומה לרצועת עזה. חששות אלה נובעים, בין השאר, מחוסר אמון שהיה לישראל בנחישותם של כוחות הביטחון הפלסטיניים וביכולות המניעה שלהם גם במתאר של הסכם מלא עם ישראל. כל אלה הביאו לכך שמערכת הביטחון הישראלית רוצה לשמר יכולת פעולה בתוך השטחים הפלסטיניים גם לאחר יישום הסכם קבע. היא גם מבקשת להמשיך ולקיים נוכחות צבאית בכמה אתרים. דרישות אלו אינן מקובלות על הצד הפלסטיני, הרוצה לצמצם את הפגיעה בריבונותה של המדינה הפלסטינית שתוקם כתוצאה מההסכם.

נושאי הלֶבָּה של המשא ומתן הישראלי-פלסטיני

הם סבוכים והפערים בעמדות שני הצדדים עדיין משמעותיים, אולם שאלת המפתח היא, האם מעבר לקושי האובייקטיבי בסגירת הפערים בין העמדות, מאפשר המצב הפוליטי הפנימי בשני הצדדים הגעה להסכם קבע ולאחר מכן ליישום.

בצד הישראלי נוהל המשא ומתן על ידי ממשלת קואליציה חלשה, שאחד ממרכיביה המרכזיים, ש"ס, הטיל וטו על רעיון ההגעה להסדר קבע שיטפל בכל המרכיבים, לרבות ירושלים, ואיים בפרישה שתביא להפלת הממשלה

היעד של הגעה להסכם קבע לא הושג, אך הייתה התקדמות משמעותית בפיתוח מערכת היחסים בין שני הצדדים וביצירת התנאים שיאפשרו הסכם או הסכמים בין הצדדים, בגיבוי בינלאומי וערבי

אם ירושלים תידון במשא ומתן. זאת ועוד, ההסתבכות המשפטית של ראש הממשלה הביאה להתפטרותו ולהחלטה על בחירות מוקדמות (פברואר 2009). לממשלת המעבר המכהנת עד אז אין לגיטימציה ציבורית להגיע להסכם. כפי שהדברים נראים כיום, ספק רב אם ממשלת הקואליציה החדשה שתקום

אחרי הבחירות תרצה או תהיה חזקה מספיק פוליטית להגיע להסכם קבע עם הפלסטינים.

בצד הפלסטיני, המאפיין העיקרי הוא הפיצול בין רצועת עזה, הנשלטת על ידי ארגון החמאס, ובין אזור יהודה ושומרון הנשלט על ידי ארגון פתח. ניסיונות לפייס בין שני הצדדים, שיביאו לאיחוד מחודש של שני האזורים תחת כנפי הרשות הפלסטינית, כשלו עד כה. על היחסים ביניהם גם מעיב משבר סיום כהונתו של עבאס כנשיא הרשות הפלסטינית, ב־9 בינואר 2009, והחלטתו להאריך את תקופת כהונתו ללא בחירות. שני הצדדים משקיעים מאמצים בחיזוק השליטה בשטחים שתחת מרותם, בין השאר על ידי פעולות לחיסול, או לפחות דיכוי, התשתית הפוליטית והצבאית של הצד השני. המשא ומתן עם ישראל מנוהל על ידי השלטון הפלסטיני ברמאללה, גם אם הוא פורמאלית בשמו של אש"ף, ושלטון החמאס בעזה אינו רואה עצמו מחויב בתוצאותיו. ספק רב אם בתנאים אלה יכול עבאס לעשות את הוויתורים המתבקשים כדי להגיע להסכם בנושאים רגישים כמו הפליטים וירושלים. זאת, גם אם היה מוכן באופן עקרוני לעשות ויתורים אלה כדי להגיע להסכם קבע. מצבו הפוליטי המוחלש של עבאס חייב אותו לקחת בחשבון את עמדת מתנגדיו וגרם לו לחשוש שוויתורים מצדו ינוצלו על ידי החמאס להתקפות קשות עליו, שיחלישו עוד יותר את התמיכה בו וברשות הפלסטינית. מכאן נובע שמחמוד עבאס אינו מסוגל להגיע להסכם היסטורי עם ישראל וליישמו בעיתוי הנוכחי.

בנסיבות האלו, של סבירות גבוהה שהניסיון להגיע להסדר קבע ישראלי-פלסטיני לא יצלח, חשוב לבחון מה בכל זאת הושג במסלול המשא ומתן של תהליך אנאפוליס.

ההישג הראשון הוא חידוש הדיאלוג הקרוב והשוטף בין ישראל והרשות הפלסטינית. יש נטייה לשכוח שהיחסים בין ישראל לרשות הגיעו לנקודת שפל במהלך האינתיפאדה השנייה. גם לאחר חידוש המגעים בין ישראל ובין

מנהיגות הרשות, בעקבות מותו של ערפאת, לא הצליחו הצדדים להגיע לדיאלוג אמיתי. היעדר האמון ההדדי גרם לאימוצה בישראל של תפיסה חד-צדדית, שבאה לידי ביטוי בהתנתקות מעזה, ללא הידברות עם הרשות הפלסטינית. המגעים המועטים שהיו, הופסקו לחלוטין לאחר הקמת ממשלת האחדות הפלסטינית בפברואר 2007, והם חודשו רק לאחר השתלטות החמאס על עזה

ההישג העיקרי של תהליך אנאפוליס הוא חידוש הדיאלוג הקרוב והשוטף בין ישראל והרשות הפלסטינית

ביוני 2007. התמסדות הדיאלוג בעקבות ועידת אנאפוליס ורציפותו חיזקו את האמון ההדדי ואת שיתוף הפעולה בין ישראל לרשות הפלסטינית, המבוסס על אינטרסים משותפים בין שני הצדדים. הדיאלוג גם הביא להבנה הדדית של עמדות

שני הצדדים, וכאמור לצמצום הפערים ביניהם, גם אם בנסיבות הנוכחיות לא ניתן לבטלם לחלוטין.

ההישג השני הוא הגיבוי הבינלאומי והערבי הרחב לתהליך הישראלי-פלסטיני. זה בא לידי ביטוי בהשתתפות המקיפה בוועידת אנאפוליס ובמפגש שארם א-שייח, כמו גם בהחלטת מועצת הביטחון 1850 מסוף שנת 2008, שהביעה תמיכה בתהליך אנאפוליס וקראה להמשיך בו. תמיכה זו באה לידי ביטוי גם בהתנהגות השחקנים הבינלאומיים והערביים במהלך השנה האחרונה. במסגרת זו בולטים המאמצים להחייאתה של יוזמת השלום הערבית, ושיתוף הפעולה הגובר בין הרשות הפלסטינית, ישראל, ירדן ומצרים. גם השחקנים הבינלאומיים, ובעיקר ארצות הברית והאיחוד האירופי, וכן המדינות הערביות המתונות, פעלו מאז ועידת אנאפוליס בתיאום רב יותר ובאופן אפקטיבי לחיזוק הרשות הפלסטינית וממשלה.

יישום השלב הראשון של מפת הדרכים

המאמצים העיקריים ליישום השלב הראשון של מפת הדרכים מוקדשים לבנייה מחודשת של היכולות הביטחוניות של הרשות הפלסטינית ולשיפור המצב הכלכלי באזור יהודה ושומרון. ההנחה היא שלצלחה בתחומים אלה תהיה השפעה חיובית רבה על בניית מעמדו של הממשל הפלסטיני באזור יהודה ושומרון, בהשוואה לממשל החמאס בעזה, ועל שיעור התמיכה בארגון פתח לעומת התמיכה בארגון החמאס. בטווח הארוך יותר, הצלחה כזו תוכל לסייע ליצירת תנאים שיאפשרו יישום הסכם קבע בין ישראל ובין הפלסטינים. יישום הסכם כזה יחייב קיומו של ממשל פלסטיני בעל תמיכה ציבורית רחבה ושליטה ביטחונית בשטחים הפלסטיניים.

המאמצים לבניית היכולות הביטחוניות של הרשות הפלסטינית אינם חדשים,

ובעבר הם לא צלחו. הפעם יש סימנים ראשונים להצלחה אפשרית שלהם, כתוצאה מיישום לקחי העבר ומשינויים בדרך מימושם:

א. יש הבנה שקשה מאוד לתקן גופים ביטחוניים קיימים ועדיף לבנות יכולות חדשות. היכולות החדשות מבוססות במידה רבה על גדודי ביטחון לאומי חדשים שהוכשרו בירדן ועל יחידות משטרה חדשות שהוכשרו במתקן הדרכה ביריחו.

הישג חשוב נוסף של תהליך אנאפוליס הוא הגיבוי הבינלאומי והערבי הרחב לתהליך הישראלי-פלסטיני

ב. הוקדשו מאמצים להפסקת הפיצול והתחרות בין גופי הביטחון השונים. הפעם יש ניהול מרכזי ושליטה של שר הפנים הפלסטיני בבניית היכולות והפעלת

המנגנונים השונים. פיטוריו של תאופיק אל-טיראווי, ראש המודיעין הכללי הפלסטיני שסרב לקבל את מרות שר הפנים, הם השלב האחרון בהכפפת מנגנוני הביטחון לשר הפנים (גם אם הסיבה הרשמית לפיטורים אלה לא הייתה סירובו של אל-טיראווי לשתף פעולה עם שר הפנים).

ג. לפי התפיסה הנוכחית, אין די בבניית גופי הביצוע הביטחוניים, אלא יש צורך בבניית מערך מלא, הכולל מערכת משפט ומערכת כליאה מתפקדות. גם בתחומים אלה יש התקדמות בסיועם של גורמים בינלאומיים.

ד. הסיוע של הגורמים הבינלאומיים אפקטיבי ומתואם יותר מבעבר. בתחום הביטחוני יש חלוקת אחריות בין השליח הביטחוני האמריקאי, הגנרל דייטון, המסייע לבניית הביטחון הלאומי הפלסטיני - הגוף העיקרי שיצטרך להתמודד עם החמאס אם יתפתחו עימותים אלימים עמו - ובין משלחת של האיחוד האירופי (EUPOL COPPS), המסייעת לבניית המשטרה האזרחית הפלסטינית. שני הגורמים מקיימים פיקוח צמוד על הגופים שהם מסייעים בהקמתם, ולכן הם מסוגלים לשפוט טוב מבעבר את היכולות הפלסטיניות. הם גם אינם רוצים לחזור על השגיאה שעשו ב-2007, כאשר העריכו שכוחות הרשות הפלסטינית ופתח ברצועת עזה מסוגלים להתמודד עם כוחות החמאס שם, בעוד שכוחות אלה סבלו ממורל נמוך וגילו יכולת דלה כשהתרחש העימות עם החמאס.

ה. שיתוף הפעולה מצידה של ישראל עמוק כיום יותר מאשר בעבר. היעדר האמון של מערכת הביטחון הישראלית באפשרות שמנגנוני הביטחון הפלסטיניים יוכיחו גם רצון וגם יכולת לממש את אחריותם מנע בעבר שיתוף פעולה ישראלי ממשי אתם. כך, למשל, היה חשש שאם יועבר נשק לגופי הביטחון הפלסטיניים הוא יגיע משם לקבוצות טרור ויופעל נגד ישראל. מסיבות אלו כל בקשה לסייע לגופי הביטחון הפלסטיניים ולאפשר העברת ציוד אליהם, או חופש תנועה שלהם ממקום למקום, זכתה לטיפול בירוקראטי מסובך ונענתה פעמים רבות בשלילה. סימני ההצלחה הראשונים של הקמת גופי הביטחון הפלסטיניים החדשים שינו במידת מה את הגישה הישראלית, ועתה יש פתיחות רבה יותר בישראל לסייע לגופים אלה ולאפשר להם חופש פעולה.

סימני ההצלחה של הקמת גופי הביטחון הפלסטיניים החדשים שינו את הגישה הישראלית; עתה יש פתיחות רבה יותר בישראל לסייע לגופים אלה

הצלחת הרשות הפלסטינית בתחום הביטחוני מתבטאת בשורה של התפתחויות. שני הגדודים החדשים הראשונים של הביטחון הלאומי הפלסטיני, ביחד עם גורמי משטרה אזרחית פלסטינית, התפרסו תחילה בג'נין ואחר כך בשכם ובחברון, והצליחו להפסיק את האנרכיה ולהשליט שם חוק וסדר. כנופיות חמושות אינן

מסתובבות עוד ברחובות ערים אלו, ובמקומן יש נוכחות משטרית וכתובת לתלונות האזרחים. גם במשימה של חשיפת תאי טרור של החמאס והג'יהאד האסלאמי יש הצלחות ראשונות לכוחות הביטחון החדשים. מתנהלת גם פעילות מקיפה שלהם לחיסול התשתית האזרחית והכלכלית של החמאס באזור יהודה ושומרון, וזו תורמת להיחלשות כוחו שם. גופי הביטחון הישראליים צמצמו את פעילותם באזורים בהם הוכחה שליטה פלסטינית ביטחונית, אם כי הם עדיין ממשיכים לפעול בהם כאשר להערכתם יש צורך למנוע פעילויות של חוליות טרור ברמת סיכון גבוהה.

יש עדיין מרחק גדול בין הצלחות ראשונות אלו להוכחת יכולת של הרשות הפלסטינית לקיים שליטה אפקטיבית בכל אזור יהודה ושומרון ולמנוע טרור. המכשולים העיקריים הם:

א. קצב איטי של בניית הכוח. כוחות הביטחון הפלסטיניים החדשים מוגבלים בהיקפם, ופיזורם במקומות נוספים עלול לפגוע באפקטיביות שלהם במקומות בהם כבר הצליחו להשליט סדר.

ב. הרצון והיכולת לקיים פעילות אפקטיבית למניעת טרור עדיין טעונים הוכחה. תחום זה תלוי בעיקר בפעילותם של המודיעין המסכל והמודיעין הכללי הפלסטיניים, שעדיין לא עברו רפורמות עמוקות.

ג. למרות ששיתוף הפעולה הישראלי עם מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית רב ועמוק מבעבר, עדיין קיימות בעיות בתחום זה. המשך פעילותם של כוחות הביטחון הישראליים באזורים שבהם הכוחות הפלסטיניים השליטו סדר, פוגע קשה בתדמיתם של הרשות הפלסטינית ושל כוחות אלה בעיני הציבור הפלסטיני. האירועים בחברון אחרי פינוי בית המריבה בדצמבר 2008 הפגינו את חוסר היכולת של גופי הביטחון הפלסטיניים לספק הגנה לאזרחים הפלסטיניים מפני מתפרעים יהודיים. מצבים כאלה מחזקים את הדימוי שקיים אצל חלק מהאוכלוסייה הפלסטינית, לפיו הכוחות הפלסטיניים הם משת"פים של ישראל, שאינם ממלאים את חובתם לשרת את הציבור הפלסטיני.

ד. אם כי יש התקדמות, עדיין לא הושלמה בנייתן של מערכת משפטית ומערכת כליאה אפקטיביות, שתשכנע את ישראל שהטיפול של הרשות הפלסטינית בגורמי טרור הוא מלא ויעיל.

לרשות הפלסטינית יש גם הצלחות בתחום הכלכלי, המביאות לתחושה בציבור הפלסטיני של רווחה כלכלית מסוימת, בוודאי בהשוואה למצב ברצועת עזה, הסובלת מסנקציות של ישראל והקהילייה הבינלאומית. שליח הקווארטט האירופי, טוני בלייר, עושה מאמצים רבים לתאם סיוע כלכלי לרשות הפלסטינית, אם כי

בהצלחה קטנה יחסית לסיוע האירופי בתחום הביטחוני - בשל ריבוי הגופים הפלסטינים המעורבים בנושא הכלכלי.

המדדים הכלכליים מצביעים על שינויים משמעותיים בתחום זה באזור יהודה ושומרון מאז יוני 2007:

א. חל גידול של 66 אחוזים בהיקף הסחורות הישראליות שעברו במחסומים לאזור יהודה ושומרון במחצית הראשונה של 2008, בהשוואה למחצית השנייה של 2007.

ב. חל גידול של 23 אחוזים בהיקף הסחורות שעברו במעבר אלנבי בין שנת 2007 לשנת 2008

ג. בין מאי 2006 לאוגוסט 2008 עלה מספר העובדים הפלסטיניים בישראל מ-24,200 ל-51,000.

ד. הייתה ירידה של שיעור האבטלה באזור יהודה ושומרון מ-19 אחוזים ברביע הראשון של 2008 ל-16.3 אחוזים ברביע השני של השנה.

ה. משרד הסטטיסטיקה של הרשות הפלסטינית פרסם נתונים, לפיהם תעשיית התיירות הפלסטינית נהנתה בסוף הרביע השני של 2008 מגידול ללא תקדים.¹

הסיבות העיקריות לגידול בפעילות הכלכלית באזור יהודה ושומרון הן:

- א. העברה סדירה של כספי המיסים שישראל גובה.
- ב. סיוע פיננסי בינלאומי.
- ג. חידוש התיאום הכלכלי בין ישראל ובין הפלסטינים. הוועדות שהוקמו במסגרת הסכם הביניים בין שני הצדדים חזרו לפעולה סדירה.
- ד. הסרת מחסומים באזור יהודה ושומרון - יותר ממאה מחסומים הוסרו, רובם תלוליות עפר שהונחו על צירי תנועה, אך גם מספר קטן של מחסומים ראשיים מאוישים. שינוי חשוב אף יותר היה הפיכתם של שבעה מחסומים ראשיים ל"פתוחים בדרך כלל", כלומר שיש בהם תנועה חופשית, ברוב המקרים ללא בדיקות, למעט מצבים בהם יש התרעות קונקרטיות.
- ה. הגדלה מסוימת של מספר אישורי העבודה לפלסטינים מאזור יהודה ושומרון לעבוד בישראל והגדלת מספר האישורים לאנשי עסקים פלסטיניים להיכנס לישראל.²

מאמץ מיוחד לשיפור המצב הכללי נעשה באזור ג'נין, כמודל למקומות אחרים, בתיאום עם המאמצים הביטחוניים. ואכן, בג'נין ירד שיעור האבטלה בין הרביע הראשון והשני בשנת 2008 מ-25.7 אחוזים ל-18.4 אחוזים.

למרות ההישגים בתחום הכלכלי, ישנם גורמים המונעים גדול כלכלי מהיר יותר. גורם עיקרי הוא משטר המחסומים בגדה, שגם אחרי הפעולות שנעשו להקלתו, מפריע במידה רבה לפעילות כלכלית נורמאלית: במקביל להסרת מכשולים הוצבו מכשולים חדשים משיקולי ביטחון שוטף ומשיקולים אחרים. גורם נוסף הוא אי-עמידה של גורמי הסיוע הבינלאומיים בהיקף המלא של התחייבויותיהם לסיוע. חוסר יעילות של המנגנון הממשלתי הפלסטיני, האחראי לתחומים הכלכליים, הוא גורם מעכב נוסף בהתפתחות הכלכלית באזור יהודה ושומרון. כך, למשל, פרויקטים להקמתם של פארקים תעשייתיים פלסטיניים בג'נין, ביריחו ובבית לחם מתעכבים בשל בירוקרטיה פלסטינית, גם לאחר הסרת העיכובים מצד ישראל.

השלב הראשון של מפת הדרכים כלל גם יישום על ידי ישראל של התחייבויותיה להקפיא את בניית ההתנחלויות ולהסיר את המאחזים הבלתי חוקיים. בתחומים אלה לא הייתה התקדמות משמעותית וישראל עדיין לא עומדת בהתחייבויותיה. יש לכך השפעה שלילית על ראיית הציבור הפלסטיני את התהליך כ"סיפור של הצלחה" והבטחה לעתיד טוב יותר.

ההצלחה היחסית בשיפור המצב הביטחוני והכלכלי באזור יהודה ושומרון כבר הביאה לשיפור במעמד הפוליטי של ארגון פתח ושל מחמוד עבאס לעומת החמאס. לפי תוצאות סקר דעת קהל שערך מכון PCPSR ברמאללה ב-28-30 באוגוסט 2008, הפער בין מחמוד עבאס לאסמאעיל הנייה, ראש ממשל חמאס ברצועת עזה, הגיע ל-13 אחוזים (52 אחוזים לעומת 39 אחוזים) והפער בין פתח לחמאס עומד על 43 אחוזים לעומת 29 אחוזים.³ הדבר אינו אומר שאלו יהיו התוצאות גם בבחירות בהן יבואו לידי ביטוי הארגון העדיף והמוטיבציה החזקה יותר של החמאס, עם זאת, יש בנתונים אלה אינדיקציה ברורה להצלחה של תהליך אנאפוליס.

מסקנות ומשמעויות

תהליך אנאפוליס הוא תהליך חיובי מבחינתה של ישראל. יש בו התחלה של בניית התנאים שיאפשרו הגעה להסכמים עם הפלסטינים ויישומם. עם זאת, המצב הפוליטי הפנימי, הן בצד הפלסטיני והן בצד הישראלי, מעמיד בספק את האפשרות שניתן יהיה לתרגם את ההישגים שכבר הושגו ליכולת להגיע להסכם על הסדר הקבע וליישמו. נראה, כי המצב הפוליטי בישראל בעקבות הבחירות הצפויות בה לא ישנה את המצב. לבחירות אלו יכולות להיות שתי תוצאות אפשריות: הראשונה, הקמת ממשלת קואליציה בראשות הליכוד שלא תהיה מעוניינת להתקדם במסלול של הסדר הקבע. אמנם סביר, כי המועמד

תהליך אנאפוליס הוא חיובי מבחינתה של ישראל. יש בו התחלה של בניית התנאים שיאפשרו הגעה להסכמים עם הפלסטינים ויישומם

לראשות הממשלה מטעם הליכוד, בנימין נתניהו, ישאף לכלול בממשלתו גורמי מרכז ושמאל מתון, כמו מפלגת העבודה וקדימה, כדי להשיג יכולת תמרון מדיני מסוימת ולהקטין חיכוך אפשרי עם ארצות הברית, אך לא נראה כי יעשה זאת כדי לקדם משא ומתן משמעותי על הסדר הקבע. האפשרות השנייה היא קואליציית מרכז-שמאל חלשה, בראשות קדימה, שתהיה תלויה באחת המפלגות הדתיות. ממשלה כזאת תהיה אולי מעוניינת להתקדם במסלול של הסדר הקבע, אבל לא יהיה לה מספיק כוח פוליטי לעשות זאת.

כל ממשלה ישראלית עתידית תעשה טעות אם תזנח את תהליך אנאפוליס ותביא לשחיקה של ההישגים שהוא צבר ושל הפוטנציאל הטמון בו להתקדמות נוספת. כל ממשלה ישראלית צריכה להבין שתהליך המשא ומתן הוא חלק מהותי מתהליך אנאפוליס וכי אי אפשר "להחזיקו בחיים" ללא דבקות בתהליך זה. ללא תהליך מדיני, ספק אם לצד הפלסטיני יהיו המוטיבציה והכוח הפוליטי להמשיך בהתקדמות במסלול של מפת הדרכים.

אחת המסקנות האפשריות הנובעות מניתוח זה היא, שכל ממשלה חדשה שתקום בישראל לאחר הבחירות תצטרך לבחון ברצינות את האופציה של הסדרים חלקיים עם הפלסטינים. היא תצטרך לעשות זאת בראש ובראשונה מכיוון שההנחה שאפשר יהיה להמשיך ולשפר את המצב בשטח ולשמור על היציבות ללא תהליך מדיני כלשהו, היא מופרכת.

היעדר תהליך מדיני, כמו גם המשך הדשדוש במשא ומתן על הסדר הקבע ללא תוצאות, יפגעו בתמיכה הציבורית הניתנת לממשלה הנוכחית של הרשות הפלסטינית, ובמוטיבציה שלה להמשיך בביצוע השינויים בשטח. בנוסף לכך דשדוש כזה ישמר את המציאות הבעייתית וירחיק את שני הצדדים מהפתרון של שתי מדינות לשני עמים. מצב זה יחזק את המגמות בציבורי הפלסטיני, שנוכח האכזבה מסיכויי מימושו של רעיון שתי המדינות כבר החל לחזור לתפיסה של מדינה דמוקרטית אחת בכל רחבי ארץ ישראל המנדטורית - תפיסה המאיימת על האינטרסים של ישראל.

אפשר להניח שממשל אובאמה לא יהיה מוכן להסכין

עם מדיניות של "שב ואל תעשה" מצדה של ישראל. התעקשות ישראלית על מדיניות כזאת עלולה להביא לחיכוך קשה עם הממשל האמריקאי החדש. האופציה של הסדרים חלקיים היא, לפיכך, פתרון נוח לכל הצדדים - ממשלת ישראל, ההנהגה הפלסטינית, וארצות הברית - בבואם להתמודד עם המצוקה שיוצרת אי-היכולת להתקדם להשגת הסדר קבע ויישומו. אופציה זו מאפשרת גם בחינה

האופציה של הסדרים חלקיים היא פתרון נוח לכל הצדדים בבואם להתמודד עם המצוקה שיוצרת אי-היכולת להתקדם להשגת הסדר קבע ויישומו

של מנעד רחב של אפשרויות להסדרים חלקיים, בעלי רמות שונות של מחירים פוליטיים – פנימיים וחיצוניים – ומחירים ביטחוניים.

מחמוד עבאס יתקשה, ככל הנראה, להסכים לרעיון של הסכמים חלקיים כתהליך שיוביל בסופו של דבר להסכם קבע. אולם, גם הוא יצטרך לבחון ברצינות רעיון זה, אם ייווכח לדעת שהמסלול הישיר להסדר קבע הגיע למבוי סתום. נראה, כי גורמים אחרים ברשות הפלסטינית, כמו ראש הממשלה סלאם פיאד, פתוחים כבר עתה לרעיון כזה, משום שהם מבינים שקשה לעשות קיצורי דרך לקראת הסכם קבע וכי יש להביא תחילה לשינוי בסיסי של המצב בשטח לפני שאפשר יהיה להגיע לסכם כזה וליישמו.

בצד כל זאת, אי אפשר להתעלם מהמוקש הגדול המאיים על ישימות כל תהליך ישראלי-פלסטיני, והוא המצב ברצועת עזה. ההתלקחות המסיבית ברצועה, בסוף דצמבר 2008, והמהלכים הקרקעיים הישראליים בתוכה, משבשים קשות תהליך זה. ההתקדמות שהושגה באזור יהודה ושומרון הייתה אפשרית גם בזכות הפסקת האש שייצבה את המצב בגזרת הרצועה. המשך וביסוס ההישגים של תהליך אנאפוליס, גם בראייה ריאלית של התוצאות האפשריות של המהלכים הצבאיים האחרונים, מחייבים את ישראל לחתור לחידוש הפסקת האש ולהשגת יציבות ברצועת עזה לפרק זמן ארוך ככל האפשר, על בסיס ההרתעה שפעולותיה הצבאיות השיגו. בטווח הארוך יותר, לאחר שתחודש הפסקת האש ברצועת עזה – דה יורה או דה פקטו – על ישראל לפעול להשגת יציבות גם בגזרה זאת. זו תושג לא רק על ידי צעדים צבאיים. על ישראל יהיה לשקול גם צעדים מדיניים תומכים, כמו הסרת ההתנגדות לדיאלוג הפנים-פלסטיני בין פתח לחמאס וניהול נבון של מערכת היחסים הלא-צבאיים עם החמאס ברצועת עזה בסוגיות כמו פתיחת המעברים. צעדים אלה יחזקו את האינטרס של החמאס בשמירת היציבות ויקשו עליו לשבש את ההתקדמות בכל משא ומתן עם הרשות הפלסטינית. צעדים כאלה עלולים אמנם לפגוע במידת מה במעמדו של מחמוד עבאס מול החמאס, אבל במאזן הכולל, חיזוק הרשות הפלסטינית בעקבות הצלחות נוספות של התהליך המדיני, חשוב ויתרום לחיזוק בן השיח הפלסטיני של ישראל.

הערות

- 1 הנתונים נלקחו מדו"ח של הקונסוליה הישראלית בניו יורק: <http://www.israelpolitik.org/2008/11/26/wbeconomy>
- 2 שם.
- 3 <http://www.pcpsr.org/survey/polls/2008/p29e.html>. חשוב להדגיש שהסקר הקיף גם את רצועת עזה.