

"כלום אינו מוסכם עד שהכול מוסכם": ההידברות הישראלית-פלסטינית

ענת קורץ

ב-2008 הייתה אמורה להתרחש פריצת דרך מדינית. כוונה להשלים עד תום השנה עקרונות להסדר קבע ישראלי-פלסטיני הוכרזה בוועידת אנאפוליס, שכונסה בנובמבר 2007 בחסות ממשל ארצות הברית, ובה הותוו מבנה ההידברות בין ישראל לרשות שבראשות פת"ח ולוח הזמנים להשלמתה. אולם חילוקי דעות אשר לסוגיות הליבה של הסכסוך נותרו בעינם. מלבד זה, הפיצול בזירה הפלסטינית כרסם באפשרות לצקת בהידברות תוכן מעשי, שכן עיכב את מיסוד הרשות כנציגות מוסמכת לקידום הסדר. ובנוסף, העימות בין ישראל לחמאס, שהסלים בשלהי השנה, הסיט את תשומת הלב מהתהליך המדיני, והשלכותיו על המערכת הפוליטית בישראל ובזירה הפלסטינית אף העמידו בספק את המשך ההידברות במסגרת מתווה אנאפוליס. המשימה המונחת לפתחן של ההנהגה הישראלית והרשות הפלסטינית לנוכח התפתחויות אלה, ובפרט על רקע מתח מתמיד שמקורו בזירה הביטחונית, היא ניהול הסכסוך תוך מאמץ לשמר את רציפות ההידברות.

הדיאלוג המדיני

מבנה התהליך

התהליך שהושק באנאפוליס נועד לשחזר את הרלוונטיות של "מפת הדרכים" להסדר ישראלי-פלסטיני, אשר אימץ הקוורטט ב-2003. "מפת הדרכים" התוותה התקדמות בת שלושה שלבים. הראשון כלל הנחיות לשיפור המצב המוסדי, הביטחוני והאזרחי בשטחים ולהקפאת הבנייה הישראלית בהם; השני התמקד בכינון מדינה פלסטינית בגבולות זמניים, והשלישי – בגיבוש הסדר קבע. שלא כ"מפה", נוסחת אנאפוליס גרסה התקדמות מקבילה של השלב הראשון והשלישי. שינוי מבני זה שיקף הכרה במגבלות

"כלום אינו מוסכם עד שהכול מוסכם"

היכולת לגבש שלב ביניים מוסכם עקב חששם של הפלסטינים ממצב זמני שימוסד לאורך זמן והסתייגות ישראל מוויתורים טריטוריאליים, על הסיכונים הביטחוניים שיתלו אליהם, ללא מחויבות פלסטינית לסוף הסכסוך. משום כך ולנוכח הכשל הנמשך לקדם את השלב הראשון של "המפה", ביקשו מנסחי יוזמת אנאפוליס לחזק בשני הצדדים את האמון במעשיותו של הסדר באמצעות התקדמות ישירה לקראת ניסוח עקרונותיו.¹

עניינו של הממשל האמריקני בהישג במזרח התיכון לפני תום השנה האחרונה לכהונת הנשיא בוש הוא אשר הכתיב לתהליך אנאפוליס את מועד סיומו – תום שנת 2008.² מלבד זה, ביוני 2007 ביסס חמאס את מעמדו בזירה הפלסטינית בעקבות הפיכה צבאית ברצועת עזה. על הפיצול הגאוגרפי הנתון בשטחי הרשות נוסף אז קרע בין ממשלה בראשות חמאס השליט ברצועת עזה לממשלת חירום בראשות סלאם פיאד, שהקים בתגובה הנשיא מחמוד עבאס. הנתק בין חמאס לפת"ח נתפס בזירה הבין-לאומית כהזדמנות לקדם את התהליך המדיני משום ששחרר (כמו שהסתבר עד מהרה לכאורה בלבד) את הנהגת פת"ח מן הכורח להתחשב באופוזיציה האסלאמית. בה בעת היו הנהגת פת"ח, ישראל וחברות הקוורטט שותפות לחשש כי אם תורחב אחיזת חמאס גם לגדה, לא ייוותר גורם פלסטיני משפיע שיתמוך בחזון חלוקת הארץ לשתי מדינות. ההידברות המחודשת בין ישראל לרשות הפלסטינית שבראשות הנשיא עבאס נועדה אפוא להעניק לפת"ח תוחלת מדינית שתאחד את שורותיו המפוצלות, תסייע בגיוס תמיכה ציבורית בארגון, וכך תעכב את התקדמות חמאס לבכורה.

בהתאם למבנה שסוכם באנאפוליס, התנהלו הדיונים בשני מסלולים. האחד התמקד במאמץ לגבש הסכמות בנושאי הליבה, כלומר ליישוב הסכסוך. במסלול הזה נועדו באורח שוטף קבוצות נושאים שונות, שאותן הובילו ראש צוות המשא ומתן הישראלי שרת החוץ ציפי לבני וראש צוות המשא ומתן הפלסטיני אחמד קריע.³ ראש הממשלה אהוד אולמרט והנשיא מחמוד עבאס נועדו מפעם לפעם במסלול מקביל, שתכליתו הייתה עיצוב עקרונות שלאורם יסכמו צוותי המשא ומתן הבנות והתוויות מדיניות בנושאים שוטפים, כלומר ניהול הסכסוך. ממשל ארצות הברית, באמצעות מזכירת המדינה קונדוליזה רייס שביקרה תכופות בישראל וברמאללה והגנרל קית' דייטון שפיקח על הרפורמה בכוחות הביטחון של הרשות, ליווה מקרוב את תהליך ניהולו של הסכסוך ואת המאמצים לקדם את יישובו.

ניהול הסכסוך

ישראל הגיבה באטיות לדרישת הרשות הפלסטינית, שנתמכה על ידי הממשל האמריקני, להסיר מחסומי דרכים בגדה כדי לאפשר חזרה ולו סמלית לשגרת יום-יום ושיקום מערכות החינוך, הבריאות והמסחר.³ הסברים לכך נוסחו במונחים ביטחוניים שגורים, שנתמכו על ידי הימצאותה של תשתית פיגועים של חמאס ופלגים חמושים נוספים בשטחי הגדה. ברקע נמשך ירי הרקטות ופצצות המרגמה מרצועת עזה לעבר יישובי מערב הנגב, אשר המחיש את העלול להתרחש לאחר היערכות מחודשת של צה"ל בגדה. אסירים פלסטינים שוחררו במשורה, על שום החשש כי השבים לבתייהם יצטרפו למעגל האלימות. בשל יכולתה המוגבלת של הרשות הפלסטינית לשלוט בפלגים לוחמניים היה קשה להפריך טיעונים שנשמעו בישראל בדבר אי-הצדק ואי-התועלת שבשחרור המונים. אם כן, שחרור אסירים נותר קלף מיקוח פוטנציאלי בידי ישראל ונוצל כמחווה הומניטרית תקופתית, שרישומה היה קצר מועד מבחינת האווירה במפגשי המשא ומתן. מלבד זה, לא פינתה ישראל מאחזים מבודדים מן הטעם של דחיית ההתמודדות עם מחאה ציבורית, שדינה להתעורר עקב כך, למועד שתוכל להציג בו את המהלך כחלק מהסדר כולל. ובנוסף נמשכה הבנייה באתרים, שברי היה כי ישראל תתבע את השארתם בשטחה במסגרת הסדר קבע – שכונות במזרח ירושלים וגושי ההתנחלות.

במקביל קודמה הרפורמה בכוחות הביטחון הפלסטיניים, שעקרונותיה פורטו בהנחיות השלב הראשון של "מפת הדרכים" כחלק ממפעל הבנייה המוסדית המקיף ברשות. מאמץ שיקומם של כוחות הביטחון, שהוגבר בעקבות השתלטות חמאס על רצועת עזה וזכה לתנופת יתר במסגרת תהליך אנאפוליס, התנהל בחסות ארצות הברית, בשיתוף ה־EU Coordinating Office for Palestinian Police Support. בוועידת המדינות התורמות, שנערכה בפריז בהמשך לוועידת אנאפוליס, הובטח סיוע כספי לשיפור תפקודם של מנגנוני הביטחון.⁴ קורסים בהדרכת הגורמים הזרים המלווים התקיימו בירדן וביריחו. באישור ישראל הועברו לכוחות נשק וציוד. עם השלמת ההכשרה התפרסו יחידות השוטרים בשכם, בג'נין ובחברון. שם עסקו בהשלטת חוק וסדר ברחובות, בפירוק פלגים עצמאיים מנשקם, ובפרט במאבק בתשתית הצבאית והמוסדית של חמאס. הישגי היחידות לא היו מבוטלים, והקוורטט אף ציין אותם לשבח.⁵ ברם בישראל נזקקו לעדויות מוצקות יותר אשר ליכולתן להתמודד עם פלגים חמושים בלא תמיכה, כדי לצמצם במידה משמעותית את הפעילות הצבאית בגדה. מנגד, דבקו דוברים פלסטינים בטענה שלפיה תוגבל היכולת לגייס תמיכה ציבורית למאבק נחוש באופוזיציה הלוחמנית כל עוד לא תדלל ישראל את נוכחותה בשטח.⁶

"כלום אינו מוסכם עד שהכול מוסכם"

אמנם מאז הושק תהליך אנאפוליס חל שיפור באיכות וברמת החיים בגדה המערבית – עלייה של 25 אחוזים נרשמה ביצוא התוצרת המקומית לישראל. שיעור האבטלה ירד מ-25 ל-19 אחוזים, כן עלה מספר אישורי הסחר והעבודה שניתנו לתושבים.⁷ המחסומים שהוסרו הקלו את תנועת אנשים וסחורות. אולם ההידברות, שנועדה להביא לשיפור מוחשי של חיי היום-יום בגדה, נותרה שבויה בדינמיקה של התנגשות ציפיות והתניות הדדיות אשר התפתחה בשנות תהליך אוסלו ואשר הכשילה מאמצים לחדש את הדיאלוג בין הצדדים לאחר פרוץ ההתקוממות השנייה בשטחים, ובכלל זאת ניסיונות קודמים לקדם את השלב הראשון של "מפת הדרכים".

יישוב הסכסוך

תוכני הדיונים שנדונו בהם סוגיות הליבה של הסכסוך נותרו חשאיים. רוב הדיווחים פירט הצעות ישראליות שונות, שנדחו, לא אושרו על ידי הצד הפלסטיני, או לא אומתו על ידי הצד הישראלי. עם הדיווחים שלא אומתו נמנתה ידיעה שגרסה כי נציגי הרשות דחו מפה שהציעה השרה לבני, ולפיה יישארו גושי ההתנחלות הגדולים בשטח ישראל, וכן את דרישת שר הביטחון אהוד ברק כי ישראל תקים תחנות פיקוח בתחום המדינה הפלסטינית, הצופה על שדה התעופה בן-גוריון. בלחץ מצד ארצות הברית לזרז את גיבוש ההבנות טען אהוד אולמרט שהפער בנושא הגבולות מתייחס לשניים או שלושה אחוזים בלבד מן השטח. גם את ההצהרה הזו לא אישר שום גורם פלסטיני רשמי. דוברים פלסטינים טענו שהפער בין עמדות הצדדים בנושא הפליטים הצטמצם, אם כי הצדדים נותרו חלוקים אשר לאופי ההבנות המבוקשות בנושא קריטי זה.⁸ כמו כן, הצד הפלסטיני התנגד לרעיונות, שקבלתם אמורה לפגום בריבונותו, ודבק למשל בטענה כי פירוז מלא של המדינה הפלסטינית העתידית, כדרישת ישראל, יפריע להתמודדות עם איומים ביטחוניים ולכן ישבש את היכולת לממש הסדר.⁹ עתיד ירושלים לא עלה לדיון.

בשל הפערים בעמדות הצדדים, ולאור העיקרון המשותף שביטאו מפורשות השרה לבני והנשיא עבאס, ולפיו "כלום אינו מוסכם עד שהכול מוסכם", ההישג המשמעותי שהיו יכולים להצביע עליו בתום השנה שהוקצבה לגיבוש הסדר היה הדיאלוג הנמשך עצמו.¹⁰ אכן, היה זה עיקר המסר שהועבר לנציגי הקוורטט, שהתכנסו בשארם א-שיח' במלאות שנה לוועידת אנאפוליס. בהודעת הסיכום של הוועידה צוין התהליך לשבח.¹¹ באין הבנות שיהיה אפשר להציגן כחלק מהסדר עתידי, התנחמה גם קונדוליזה רייס בעצם קיום התהליך.¹²

המשך יבוא?

המתח שליווה את המשא ומתן התעצם ככל שהתברר כי לא יושלם עד תום כהונת ממשל בוש, שיחפוף לתום כהונת אולמרט, וכי הנשיא עבאס יזדקק להארכת כהונתו שהסתיימה רשמית בינואר 2009.¹³ על רקע זה גברו חילוקי הדעות בין הגישה הישראלית לזו הפלסטינית אשר לתכליתה המידית של ההידברות. בספטמבר עוד הצהיר אולמרט כי "אפשר להגיע עם הפלסטינים להסדר עד סוף השנה",¹⁴ אך כוונתו הייתה שונה מהמשמעות שייחס הצד הפלסטיני למונח "הסדר", שכן ביקש להמיר הסכם כולל ומפורט במסמך עקרונות או "הסכם מדף", שיושם כשיבשילו התנאים לכך.¹⁵ עם זאת, ישראל דחתה את הצעתה של ארצות הברית לניסוח "מסמך מעבר", שסוכמו בו הבנות כבסיס להמשך הדיונים.¹⁶ אחמד קריע' מצדו התריע כי החלופה להסדר היא מדינה אחת לשני העמים.¹⁷ דבריו שיקפו מודעות להכרה ישראלית באיום הנובע מן האפשרות שלא יהיה אפשר להגיע לפשרה מוסכמת אודות חלוקת הארץ. הד לתחושה זו עלה מדבריו של אהוד אולמרט, אשר נאמרו לאחר שנודע כי ייאלץ לסיים את כהונתו לפני הזמן, ואשר לפיהם על ישראל לסגת "כמעט מכל השטחים אם לא מכולם" כדי להבטיח את ביטחונה.¹⁸

לכאורה, בכשל לסכם הסדר כולל ומפורט לפני תום 2008 הייתה גלומה הזדמנות שכן התהליך המדיני שוחרר מלוח הזמנים שנכפה עליו. אילוץ זמן לא נכלל בשני ביטויים של תמיכה בין-לאומית במתווה אנאפוליס, שפורסמו בתום השנה: האחד היה הצהרת הקוורטט, שנמסרה בתום מפגש שארם א-שיח' שנערך בנובמבר, והאחר היה החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 1850, שהתקבלה בדצמבר 2008.¹⁹ סיכום מפגש הקוורטט נכלל כלשונו בהחלטת מועצת הביטחון, שבה צוינה בנוסף "חשיבותה של יוזמת השלום הערבית".²⁰ אולם בשלהי 2008 הוקפאו השיחות, שממילא לא התקרבו לשלב הניסוח של סיכומים מחייבים, עקב שתי התפתחויות שדחקו את התהליך המדיני ממרכז סדר היום בישראל וברשות. בזירת עזה התלקח עימות בין ישראל לחמאס, והמערכת הפוליטית בישראל נכנסה לתקופת בחירות. תוצאות הבחירות, שהתקיימו בישראל בפברואר 2009, לפני שנדמו הדיו של העימות בין ישראל לחמאס, הצביעו על התחזקות מפלגות המרכז והימין. ראש הממשלה הנבחר, מנהיג הליכוד בנימין נתניהו, הביע כוונה לבחון מחדש את העקרונות שלאורם ניהלה הממשלה הקודמת את ההידברות עם הרשות הפלסטינית ואת מטרותיה. בתגובה לסירובו של נתניהו להתחייב לעקרון שתי המדינות הכריז סעאב עריקאת, שהחליף את אחמד קריע' בראשות צוות המשא ומתן הפלסטיני, כי לא יחודשו שיחות עם ממשלה ישראלית שאינה חותרת להקמת מדינה פלסטינית.²¹

”כלום אינו מוסכם עד שהכול מוסכם”

ניתן להעריך כי לחץ בינלאומי יביא לחידוש המשא ומתן. התהליך המדיני הוצב בראש סדר היום של ממשל אובמה, והנשיא עצמו ביטא מחויבות בלתי מסויגת לחתירה להסדר על בסיס העקרונות שעוצבו באנאפוליס.²² האיחוד האירופי שותף לעמדה זו. בינואר 2009, על רקע ההסלמה בעימות בזירת עזה, הוקפאו הדיונים בפרטיו של שדרוג היחסים בין ישראל לאיחוד. הממונה על מדיניות החוץ באיחוד חבייר סולנה אף מסר כי ללא מחויבות להקמת מדינה פלסטינית ישקול האיחוד את יחסו לישראל.²³ תועלות לישראל ולרשות, האמורות להתלוות לשיבה לשולחן הדיונים, תומכות בהערכה כי התהליך המדיני לא איבד רלוונטיות. מחויבות לו תסייע לישראל להדוף לחצים צפויים להקל את לחצה הצבאי והכלכלי בגדה המערבית וברצועת עזה. המחויבות לו היא שתמשיך ותעניק לנשיאות מחמוד עבאס תמיכה בין-לאומית, כפיצוי על כרסום בבסיסה המשפטית, ולהיות מענה למחאה, משורות פת”ח וחמאס כאחד, נגד דחיית הבחירות לנשיאות. מלבד זה, המחויבות לתהליך תמשיך ותצדיק את הסיוע הכלכלי והביטחוני השופע שהוענק לרשות מאז חידושו.²⁴

אלא שחידוש המשא ומתן כשלעצמו לא יבטיח התקדמות לקראת הסדר. המתח הביטחוני בין ישראל לחמאס צפוי להמשיך ולכרסם בנכונותה של ישראל, המוגבלת ממילא, להתחייב לפשרה מדינית-טריטוריאלית בעלת השלכות ביטחוניות ישירות וארוכות טווח. יתר על כן, הפיצול במערכת הפוליטית הפלסטינית ימשיך ויעכב את מיסוד הרשות שבראשות פת”ח כנציגות מוסמכת לקידום הסדר, ויצמצם את הסיכוי שתוכל לערוב ליישומו, אם יגובש.

ישראל-חמאס, חמאס-פת”ח

בין ישראל לחמאס

ביוני 2008 נשאו מאמצי התיווך של מצרים פרי. על פי הבנות שהוסכמו עם ישראל וחמאס, הייתה אמורה ישראל להסיר בהדרגה את המצור מעל הרצועה בתמורה להפסקת ירי הרקטות ופצצות המרגמה על ידי חמאס ויתר הפלגים הלוחמניים, ולחדול מפעילות צבאית ברצועה. ברם לאחר כניסת הפסקת האש לתוקף המשיכו הברחות הנשק לרצועה ביתר שאת. פעילות זאת, מלבד ירי ספוראדי מן הרצועה לעבר מערב הנגב וכן קיפאון המגעים שהתנהלו בתיווך מצרי ונועדו להביא לשחרור החייל גלעד שליט, המוחזק בידי חמאס, בתמורה לשחרור אסירים פלסטינים על ידי ישראל, היו לישראל עילה לסגירת המעברים לרצועה – לאי-פתיחתם למעשה. גם הדינמיקה של הפסקת האש שיקפה את מערכת ההתניות, אשר התפתחה בין ישראל לפלסטינים לאורך שנים. חמאס, כמו הרשות, ביקש עדות מוחשית להרפיית הלחץ מצד ישראל,

במקרה זה – את פתיחת המעברים. ישראל מצדה התנתה את הקלת הלחץ בהפסקה מוחלטת של האלימות, ובמקרה זה את הפסקת הירי, וכן בהפסקת הברחת אמצעי הלחימה לרצועה. למרות ההפרות, במשך חמישה חודשים נשמר השקט היחסי משום שחמאס פעל לרסן את הירי והיות שהירי לא גרם נפגעים בנפש בצד הישראלי. אך בנובמבר 2008 התחוורה חולשתה של הפסקת אש, שכוננה ללא כללי משחק ברורים ומנגנון ניהול משברים מוסכם. צה"ל תקף ברצועה בתגובה לחשיפת מנהרה, שנחפרה על ידי חמאס מתחת לגדר הגבול. המהלך נענה בירי רקטות מסיבי. בשלהי דצמבר, לאחר כחודשיים של הסלמה בירי לעבר ישראל ואיומים בתגובה צבאית נחושה, יצאה ישראל למתקפה רבתי ברצועה.

ישראל חתרה ליצור מצב שתוגבל בו מאוד אפשרות הירי וייעצר מסע ההתחמשות של חמאס. זו הייתה תמציתה של "המציאות הביטחונית החדשה", אשר הוגדרה כמטרתה האסטרטגית של המערכה ואשר נועדה להבטיח את שלוותם ואת שלומם של התושבים שבטווח הטילים (שהתרחב בחודשי הרגיעה שקרסה מ-16 לארבעים ק"מ), ולמנוע הסלמה שתגרור כיבוש מחודש של הרצועה. המבצע הצבאי התנהל על רקע מערכה מדינית אינטנסיבית. ישראל ניצבה בפני לחץ בין-לאומי לנצור את האש, שהונע במידה מכרעת על ידי שיעורי ההרג וההרס הגבוהים ברצועה. החלטת מועצת הביטחון 1860 מ-8 בינואר 2008, שעיקרה קריאה להפסקת אש מידית, למניעת תנועה של נשק לרצועה ולפתיחת המעברים, נדחתה על ידי ישראל וחמאס כאחד, ברם ימים מספר לאחר מכן הכריז ראש ממשלת חמאס אסמאעיל הניה כי התנועה תקבל כל יוזמה להפסקת אש. לעומת אנשי הלשכה המדינית של חמאס שמושבים בדמשק, ובראשם חאלד משעל, אשר בהשראת סוריה, איראן וחזבאללה קראו להמשך הלחימה, חתרה ההנהגה שמושבה ברצועה לרגיעה שתאפשר את שיקום הנזקים שנגרמו לשדרתה הארגונית בעת הלחימה. ב-18 בינואר 2009, בחלוף שלושה שבועות מתחילת המערכה ועל בסיס הערכה כי חמאס תירתע בעתיד מהתגרות בוטה, הכריזה ישראל חד-צדדית על הפסקת אש.

על החלטת ישראל להפסיק את הלחימה ולסגת מן הרצועה הקלו הבנות שגובשו בינה לארצות הברית ובינה למצרים, ואשר זכו לברכת האחדו האירופי. מזכר הבנות, שלפיו תוביל ארצות הברית מאמץ בין-לאומי משולב לעצירת הברחות הנשק לרצועה, נחתם ב-16 בינואר בין מזכירת המדינה היוצאת רייס לשרה לבני. מחויבות זו, שסיימה פרק מתוח בין המדינות עקב הימנעות ארצות הברית מהטלת וטו על החלטת מועצת הביטחון, הונחה לפתחו של ממשל הנשיא אובמה, שנכנס לתפקידו בינואר 2009. מלבד זה, אימצה ישראל יוזמה מצרית, שעיקרה התחייבות לפעול לעצירת הברחות, לניסוח

"כלום אינו מוסכם עד שהכול מוסכם"

עקרונות לפתיחת המעברים לרצועה ולקדם הבנות להפסקת אש לשנה. מאמציה של מצרים לגבש רגיעה שיקפו הערכה כי המחיר שיהיה על המשטר לשלם, במונחים של זעזועים פנימיים עקב הצרת צעדי חמאס ותיאום מדיניות ביטחונית עם ישראל, יהיה נמוך מזה שיתלווה להתחמשותה הנמשכת של חמאס על פוטנציאל ההסלמה הגלום בה, ולהתרחבות השפעתה של איראן ברצועה. גישה זו התקבלה בברכה על ידי מנהיגי האחד האירופי, שהתכנסו ב-19 בינואר בשארם א-שיח' לציון אימוץ היוזמה המצרית על ידי ישראל, ולהבעת כוונה להשקיע בשיקום הרצועה. בתום הוועידה יצאו מנהיגי אירופה לישראל. במפגש עם אהוד אולמרט התחייבו לגבש הבנות ביטחוניות ברוח המזכר שנחתם בין ישראל לארצות הברית.²⁵

הנהגת חמאס תיאמה הפסקת אש עם קהיר, והכריזה עליה לאחר הודעתה של ישראל. כך יכולה הייתה להציג את ההתמודדות עם צה"ל כהישג מורלי למצער, אולם הירי מהרצועה נמשך ונענה בתקיפות חיל האוויר של ישראל בעוד חמאס דן עם מצרים על תנאים לרגיעה ועל משכה. גם הסגר על הרצועה נמשך; ישראל דבקה בעצירת התחמשות חמאס ובהפסקת ירי מוחלטת כתנאי להסרתו, ואילו חמאס המשיכה והתנתה את הפסקת הירי בפתיחת מעברי הגבול.²⁶ כדבריה של ציפי לבני, ישראל ביכרה לבסס הפסקת אש על הבנות "נגד חמאס, לא אתו".²⁷ מדיניות זו אומצה בניגוד לגישתו של אהוד ברק, שדגל בפתיחה מבוקרת של המעברים כאמצעי לעודד ריסון מצד חמאס. אם כן, ישראל בחרה בקו אשר נסמך על הערכה כי די יהיה באיום בתגובה כדי להרתיע את חמאס מירי, אף כי המשך הירי העיד כי ללא הבנות מוסכמות, אשר יכללו תמריץ שאבדנו יהיה כרוך במחיר, לא ניתן יהיה להבטיח רגיעה מוחלטת.

בין חמאס לפת"ח

בפסגת שארם השתתף הנשיא עבאס. באותה העת אירחה קטאר, שעל רקע המערכה בעזה הסתפחה למחנה שבהובלת איראן וסוריה וניתקה את קשריה המסחריים עם ישראל, פסגת תמיכה בחמאס. הנציג הפלסטיני במפגש דוחא היה חאלד משעל. היה זה ביטוי מובהק להזדהות המחנות היריבים עם זרמים אזוריים מתחרים, בהמשך למחנאות הפלסטינית ולהקשריה האזוריים מימים ימימה. הנשיא עבאס, מוביל הזרם המרכזי בתנועה הלאומית הפלסטינית, אשר במשך שנים הושפע מהקו המדיני שהתווה בקהיר, אף שותף במגעים שקדמו לקבלת היוזמה המצרית על ידי ישראל. עם זאת, לצד תמיכתה של מצרים בנשיאות עבאס ובמשלחת סלאם פיאד, ולמרות מאבקה בחמאס, היא דוגלת בשילוב כוחות בזירה הפלסטינית כאמצעי להרגעת הזירה

הישראלית-פלסטינית ולקידום התהליך המדיני. על כן שולבה ביוזמתה כוונה לשקם את הרשות באמצעות חידוש הדיאלוג בין חמאס לפת"ח והקמת ממשלת אחדות. אלא שהשבר בזירה הפלסטינית רחוק מאיחוי. תנאים מוקדמים לפשרה בין-מפלגתית מבחינת חמאס הם הכרה מצד פת"ח באחיותו ברצועת עזה וכיבוד תוצאות בחירות ינואר 2006 למועצה המחוקקת. מחמוד עבאס מצדו מתנה תיאום עם חמאס בהשבת הרצועה לשליטת פת"ח, וכל זאת לפני שניגשו הצדדים לדיון בעקרונות לשיתוף פעולה מוסדי ביניהם, שינוי מבנה אש"ף ושילוב חמאס בו, וכל שכן היחס לישראל ולתהליך המדיני. המתח בין הארגונים לובה על ידי פעילות כוחות הביטחון של הרשות בגדה. המסע נגד פעילי חמאס הכשיל ניסיונות גישור ביניהם, שערכו בשנת 2008 מצרים ותימן. ההידברות עם ישראל, בזמן שנמשכה הרחבת ההתנחלויות בגדה ובפרט לנוכח השתרכות התהליך המדיני, הייתה בסיס לטענה כי הרשות פועלת למעשה בשירות ישראל.²⁸ הפסקת האש שסוכמה ביוני גובשה ללא מעורבות פת"ח – אות לאי-יכולתו לערוב לשמירתה ולהכרה ביחסה האמביוולנטי של הנהגתו לרגיעה שתעניק שקט לתושבי הרצועה, אך בה בעת תחזק את חמאס. ואכן, את הרגיעה הציגה הנהגת חמאס כתוצאה ישירה של המאבק בישראל, בעוד הקיפאון המדיני לא אפשר לעבאס לטעון להישג מתחרה; וכצפוי, דחתה הנהגת חמאס את הצעתה של מצרים לערב את פת"ח בניסוח תנאים לרגיעה מחודשת, ובפרט את האפשרות שכוחות הרשות ישתתפו בשמירה על מעבר הגבול ברפיח.

המערכה התישה את חמאס צבאית ומנהלתית, וכך סייגה את יכולתו לאכוף רגיעה על פלגים לוחמניים עצמאיים ועל אנשי הזרוע הצבאית של הארגון עצמו. מלבד זה, העימות עם צה"ל הוכיח את מגבלות יכולת חמאס לנהל בו בזמן מערכה צבאית ולהגן על האוכלוסייה האזרחית ברצועה. לכן ביקורת נגד הנהגתו בגין מה שניתן לפרש כהפקרת התושבים לתגובתה של ישראל הייתה בלתי נמנעת, אולם זו לא תורגמה לחיזוק מעמדה של הרשות ויכולתה להוביל מהלכים מדיניים. עמידת הרשות מנגד בעת המערכה, שלוותה בדיכוי הפגנות סולידריות עם חמאס ותושבי הרצועה שנערכו בגדה בעת המערכה בעזה, עוררה ביקורת ציבורית.²⁹ אף השתלבות פת"ח בשמירה על מעבר רפיח או בפרויקט שיקום הרצועה, אם יוסכמו, לא יחלישו את שליטת חמאס באזור. למעשה, מעמד חמאס ברצועה זכה בהכרה חיצונית, המתבטאת בתביעה כי יסכין לרגיעה, יכבדה וימנע את הפרתה על ידי פלגים אחרים. גורמים בין-לאומיים שיתגייסו למפעל שיקום הרצועה, ערבים ומערבים כאחד, לא יוכלו להימנע מתיאום עם אנשי הארגון.³⁰ אפשר שהתיאום יתברר כשלב לקראת הסרת החרם מעל חמאס בלא שייענה לדרישות שהוצגו לו על ידי הקוורטט כתנאי להידברות, ובלי שיצא מכך

"כלום אינו מוסכם עד שהכול מוסכם"

התהליך המדיני נשכר. גם רגיעה מחודשת בזירת עזה, אם תתייצב ותימשך, לא בהכרח תשפר את סיכויי קידומו של התהליך, על שום השוני המהותי בין הדיאלוג הביטחוני המתנהל בין ישראל לרשות ובין זה המתנהל בין ישראל לחמאס: הפסקת אש בזירת עזה, שפת"ח נעדר בה השפעה מדינית, וכל שכן יכולת אכיפה, נועדה להישמר כמטרה בפני עצמה ולא כחלק מהידברות לקראת הסדר כולל.

למאזן הכוחות בזירה הפלסטינית השלכה ישירה על סיכויי קידומו של התהליך המדיני, כמו שלסיכויי קידומו של התהליך המדיני משמעות ישירה למאזן הכוחות בזירה הפלסטינית. השתלטות חמאס על עזה השיבה את עבאס לשולחן המשא ומתן עם ישראל. במרס 2008, על רקע הסלמה בעימות בין ישראל לחמאס, חודשו המגעים בין פת"ח לחמאס, אם כי ללא הצלחה. בעקבות חתימת הסכם הרגיעה ביוני 2008 ועל רקע השתרכות התהליך המדיני, חידש עבאס את גישושי ההידברות עם חמאס. גם מהלך זה לא צבר תאוצה. עם זאת, העלאתה החוזרת ונשנית של אפשרות הגישור בין הארגונים היא תזכורת לכך שכמו שהאצת התהליך המדיני היא עבור פת"ח מענה ליריבות עם חמאס כך הידברות עם חמאס היא מענה לקיפאון מדיני. בפברואר 2009, על רקע הקיפאון המדיני והכרסום במעמדה נענתה הנהגת פת"ח לפנייתה של מצרים לחדש את הדיאלוג הלאומי, אם כי השיחות הגיעו שוב למבוי סתום.

הפיצול במערכת הפוליטית הפלסטינית הוא שורש הסתירה בין התהליך המדיני לרגיעה במאבק בין ישראל לחמאס, שכן רגיעה מחזקת את חמאס ומוכיחה את אולת ידו של פת"ח; בין התהליך ובין הסלמה בעימות בין ישראל לחמאס, שכן ההסלמה פוגעת בחמאס ואינה מחזקת את פת"ח אלא אף מחלישה את מעמדו, ובין התהליך לרפורמה בכוחות הביטחון של הרשות משום שהרפורמה מחזקת את פת"ח על תנאי בלבד, בכפוף להתקדמות השיחות. לעומת זאת, ללא הבטחה לפריצת דרך מדינית נשללת מן הרשות אפשרות לחדד מחלוקות בשורות חמאס ולעודד כוחות מתונים בארגון להשתלב בה על בסיס הסכמה, ולו טקטית, עם דרכו המדינית של פת"ח.³¹ תיאום בין הארגונים, אם יגובש, יודרך על ידי כוונה לשקם את הזירה הפלסטינית. על רקע קיפאון מדיני אף אפשר שיקודם על ידי פת"ח גם במחיר השעיית השיחות בין הרשות לישראל.³² היחלשות האמונה במעשיותו של חזון חלוקת הארץ לשתי מדינות, כמו שנרשם בשורות פת"ח בשנים האחרונות, עלולה אף לדרבן התקרבות בין פעילים משני המחנות על בסיס מאבק משותף בישראל.³³ התפתחות בכיוון זה תזמן לישראל אתגרים ביטחוניים ומדיניים, חמורים מאלה שמקורם כיום בזירה הפלסטינית.

סיכום

האינטרס שהשיב את ישראל והרשות הפלסטינית בשלהי 2007 לשולחן המשא ומתן שריר וקיים. בישראל התגבשה הכרה בפשרה מדינית-טריטוריאלית כמענה לאיומים ביטחוניים, מדיניים וחברתיים. הרשות הפלסטינית שבהנהגת פת"ח בחרה בתהליך המדיני כדרך לקדם שאיפות לאומיות בכפוף לתנאים שנוצרו בזירת הסכסוך בעשרות השנים האחרונות וכן כדי לקבע את בכורתה בזירה הפלסטינית. אפשר שבעתיד יסוכמו סוגיות הגבול וסידורי ביטחון, וסוגיות סבוכות יותר, ובראשן הריבונות בירושלים ובעיית הפליטים, יעלו לדיון כשיזדקקו הצדדים למכניזם של trade-off כדי לגבש הסכמה כוללת. אז יוכלו להיעזר גם בנוסחאות קיימות לפתרון, דוגמת יוזמת ז'נבה או הפרמטרים שהתווה הנשיא קלינטון. אך הדרך לשלב מתקדם זה עוד ארוכה.

למרות העניין המשותף, בתום השנה שהוקצבה במתווה אנאפוליס לגיבוש הסכם לא זו בלבד שנותרו בעינם חילוקי דעות בסוגיות הליבה אלא שגם התקדמות ניהולו של הסכסוך, אשר נועדה להקל על הדיונים בנושאי יישוב הסכסוך, הייתה אטית. יתר על כן, העימות שפרץ בין ישראל לחמאס הגביה את המכשולים, אשר עד כה עיכבו את התקדמות השיחות. בשלהי 2008, עם התגבשות ההכרה הישראלית, הפלסטינית והבין-לאומית בכורח להגמיש את לוח הזמנים של התהליך המדיני, הוסטה תשומת הלב למערכה בזירת עזה. בעת הלחימה לא ניתן היה להתרכז בדיון בסוגיות ליבה, להרגיע בישראל חששות אשר לסיכונים ביטחוניים שיתלוו לנסיגה בגדה ולגייס תמיכה עממית פלסטינית בפשרה היסטורית. יתר על כן, הדי העימות יעכבו את האצת התהליך, גם אם בעקבותיו תשתרר רגיעה יציבה ונמשכת. אם וכאשר תחודש ההידברות, יהיה על ממשלת ישראל להתמודד עם אותו ספק ציבורי מוגבר אשר לתבונה הביטחונית שבנסיגה בגדה המערבית, שתרתם לניצחון גוש הימין בבחירות פברואר 2009. ומנגד, טווח המשא ומתן של הרשות הצטמצם. המערכה שהתחוללה בעזה החריפה את היריבות בין חמאס לפת"ח, ולכן את הקושי למסד את הרשות כנציגות לאומית למשא ומתן וככזו שתוכל לערוב ליישום הבנות.

על רקע הנמכת הציפיות ההדדיות לגיבוש הסדר קבע בר יישום בעתיד הקרוב, נראה שכל שנותר לישראל והרשות הפלסטינית לשאוף לו הוא שימור ההידברות על סדר היום. דבקות בשיחות תהיה עבור פת"ח הצדקה לתיאום מדיני וביטחוני עם ישראל ותחזק את התמיכה האזורית והבין-לאומית ברשות, כפיצוי על מעמדה הביתי המוחלש. אשר לישראל, דבקות בהידברות בשיתוף פעולה עם יוזמות בין-לאומיות, ובפרט בתיאום עם הממשל האמריקני ועם מצרים, תהיה מענה לספק אשר לכוונתה העקרונית לקדם הסדר ותסייע לצמצום נזקי תדמית שנגרמו לה בעת המלחמה

"כלום אינו מוסכם עד שהכול מוסכם"

בעזה. מאמץ בין-לאומי אפקטיבי למניעת הברחות אמצעי לחימה לרצועה, על בסיס המחויבות של ארצות הברית, מצרים ואירופה, שאפשרה לישראל להכריז על הפסקת אש בזירת עזה, ימנע צורך להכביד את הסגר וכן יצמצם את יכולת חמאס לחולל הסלמה כדי לשבש מגעים בין ישראל לרשות. כמו שהוכח (שוב) בשיחות שהתנהלו במסלול שהותווה באנאפוליס, ללא תקווה מוחשית למציאות פוליטית חדשה יקשה על ישראל והרשות לצלוח את משוכת השלב הראשון של "מפת הדרכים", וללא קידום שלב זה יקשה עליהם לבסס תקווה לפריצת דרך. עם זאת, צעדים להקלת הנטל שעל כתפי תושבי הגדה המערבית ולצמצום החיכוך בין ישראל לתושביה יסייעו לשמירת רצף הידברות, גם אם לא יקרבו את התהליך המדיני לשלב יישומי מקיף.

למרות הסרת אילוץ הזמן מן התהליך המדיני בתום השנה שחלפה מאז הוסכמה נוסחת אנאפוליס, גורם הזמן אמור להיוותר לנגד עיני צוותי המשא ומתן. הסכנה הנשקפת לתהליך מהיעדר לוח זמנים אינה פחותה מזו הנובעת מהכפפתו ללוח זמנים דחוס, לא ריאלי. השתרכות המגעים תמחיש פערים בעמדות יסוד, תרפה בשני הצדדים את ידי התומכים בפשרה מוסכמת, ותאיץ את התגבשות האיומים הביטחוניים שדינם לעכב התקדמות לקראתה.

הערות

1. "מפת הדרכים" התייחסה לגדה המערבית ורצועת עזה. נוסחת אנאפוליס, מטבע הדברים, התייחסה לגדה.
2. יעד נלווה היה הנמכת הפרופיל של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, בהתאם לתפיסה כי יישובו יקל את ההתמודדות עם אתגרים גלובליים שמקורם במזרח התיכון.
3. בעקבות דרישה מפורשת של מזכירת המדינה הביעה ישראל נכונות להסיר חמישים מתוך כ-560 מחסומי הדרכים הפזורים בגדה (*The New York Times*, 31 March 2008). עד ספטמבר 2008 הוסרו בסך הכול כמאה מחסומים (*Jerusalem Post*, online edition, 8 September 2008).
4. הוערך כי לשם כך תידרש השקעה של כארבעה מיליארד דולר. ראו: *Economist.com*, 24 November 2008.
5. אבי יששכרוב, "יש פרטנר, אבל למי אכפת", *haaretz.co.il*, 15 September 2008.
6. טיעון זה נתמך על ידי ממשל ארצות הברית. ראו: *haaretz.co.il*, 16 June 2008 and 9 September 2008. ראו גם: מכתב התלונה נגד ישראל שהעביר סלאם פיארד ל-OECD; *Jerusalem Post*, online edition, 3 June 2008.
7. *Jerusalem Post*, online edition, 8 September 2008.
8. אבי יששכרוב, "ארצות הברית לוחצת לגבש מסמך ישראלי-פלסטיני עד ספטמבר", *haaretz.co.il*, 28 July 2008. אולמרט הציע שישראל תספח שבעה אחוזים משטח הגדה ובתמורה יקבלו הפלסטינים פיצוי של חמישה אחוזים וחצי מן השטח (*haaretz.co.il*, 12 August 2008). כמו שדיווח אלוף בן ("המו"מ הישראלי-פלסטיני: מה הוסכם ומה עוד לא", מבט על, גיליון 56, 19 במאי 2008), ישראל שואפת להשאיר בידיה שמונה עד עשרה אחוזים מהגדה, ואילו הצד הפלסטיני חותר להסכם שלפיו יישארו בידי ישראל שלושה אחוזים וחצי משטח הגדה בתמורה

ענת קורץ

- לשני אחוזים בחילופי שטחים ולאחוז וחצי נוספים במעבר הבטוח בין הרצועה לגדה. מלבד זה, הצד הפלסטיני דרש כי המעבר יהיה עילי, ואילו ישראל דרשה כי יהיה תת-קרקעי. בנוגע לשאלת הפליטים – ישראל ביקשה לגבש נוסחה עמומה בעניין מספרם של אלה שיורשו לשוב לבתיהם, ואילו הפלסטינים ביקשו לנסח הבנות מפורשות (haaretz.co.il, 2 June 2008); עקיבא אלדר ואבי יששכרוב, ריאיון עם מחמוד עבאס, "עבאס: בכל הסכם נדרוש שחלק מהפליטים ישובו לישראל" (haaretz.co.il, 12 September 2008).
- 9 בתגובה לדרישת הפירוז אף העלה אחמד קריע' דרישה להקמת צבא סדיר (Ynet, 15 May 2008).
- 10 ציטוט לבני: Ynet, 30 April 2008; דיווח מכינוס הקוורטט בשארם א-שיח', אתר משרד החוץ, 9 בנובמבר 2008; ציטוט מחמוד עבאס, BBC, 12 September 2008.
- 11 Quartet Press Statement, US Department of State, Office of Spokesman, December 15, 2008.
- 12 כמו שהצהירה בתום מפגש בינה ובין מחמוד עבאס (US Department of State, 26 August 2008).
- "I would like to remind everyone that this time last years, we... didn't have a peace process."
- 13 למרות התנגדות בשורות פת"ח ומחאת חמאס, חתם עבאס על צו נשיאותי שלפיו יוצמדו הבחירות לנשיאות לבחירות לפרלמנט, האמורות להתקיים בינואר 2010 (haaretz.co.il, 23 September 2008).
- 14 haaretz.co.il, 25 September 2008.
- 15 haaretz.co.il, 1 September 2008; Newyorktimes.com, 1 September 2008; "קרב בשתי חזיתות", 1 September 2008.
- 16 haaretz.co.il, 15 June 2008.
- 17 haaretz.co.il, 3 September 2008.
- 18 ראו: נחום ברנע ושמעון שיפר, ריאיון עם אהוד אולמרט, ידיעות אחרונות – המוסף לחג, 29 בספטמבר 2008.
- 19 Security Council SC/9539, Department of Public Information-News and Media Division-New York, 16 December 2008. יוזמת השלום הערבית אומצה על ידי מועצת הביטחון (החלטה 1397) עם פרסומה במרס 2002.
- 20 לגיבוש החלטה זו נלווה היבט ישראלי, הקשור בלוח זמנים. הממשל האמריקני ביקש לעגן את נוסחת אנאפוליס בהחלטת מועצת הביטחון מייד לאחר נעילת הוועידה. ישראל התנגדה מחמת אי-הרצון להוסיף אילוץ, גם אם נעדר מנגנון אכיפה, על אלה שניצבו ממילא בפניה בבואה לקדם את ההליך. הצעתה של ארצות הברית לא הוגשה למועצת הביטחון. מאוחר יותר, על רקע סיכום מורשת ממשל בוש, התקבלה ההצעה, אם כי ללא ציון לוח זמנים זולתי תמיכה בכוונת הקוורטט לכנס במהלך 2009 וועידת המשך במוסקבה. ישראל לא התנגדה – עדות להכרה בחפיפה בין עקרונות תהליך אנאפוליס ליעדיה המדיניים והביטחוניים ארוכי הטווח, בפרט כשעקרונות אלה נעדרים הנחיות לפעולה מיידית.
- 21 Ma'an News Agency, 22 February 2009.
- 22 דברי אובמה בנאום בפרלמנט הטורקי:
"Let me be clear, the United States strongly supports the goal of two states, Israel and Palestine, living side by side in peace and security... That is a goal that the parties agreed to in the road map and at Annapolis. And that is a goal that I will actively pursue as president" (Jerusalem Post, online edition, 7 April 2009).

“כלום אינו מוסכם עד שהכול מוסכם”

בתגובה לדברים אלה מסר נתניהו כי:

- “The government of Israel is committed to both these goals and will formulate its policies in the near future so as to work closely with the United States” (haaretz.co.il, 7 April 2009).
- 23 הדברים נאמרו על רקע הקמת ממשלה בראשות בנימין נתניהו וסירובו להתחייב להסדר של שתי מדינות לשני העמים (haaretz.co.il, 28 March 2009; haaretz.co.il, 17 March 2009). התניית השדרוג בחידוש השיחות סתרה הסכמה, שגובשה בין השרה לבני ובין שר החוץ של צרפת ברנאר קושנר, כי היחסים לא יותנו בהתקדמות התהליך (haaretz.co.il, 9 December 2008).
- 24 בוועידת המדינות התורמות, שהתקיימה בפריס בדצמבר 2007, התחייבו המשתתפות להעביר לרשות 7.7 מיליארד דולר לשיעורין עד 2010. רוב הסיוע נועד לגבות את תקציבה השוטף של הרשות, כלומר לסייע להרגעת אי-שקט כלכלי-חברתי.
- 25 ברק רביד, “מנהיגי אירופה יסייעו במלחמה בהברחות”, haaretz.co.il, 19 January 2009.
- 26 בדיונים בין מצרים ובין שני הצדדים הודיע אהוד אולמרט כי ישראל לא תפתח את המעברים לפני שחרורו של החייל גלעד שליט. על כך הגיבו דוברים מצריים בהאשמת ישראל בעיכוב הסדרתה של רגיעה (הארץ, 17 בפברואר 2009).
- 27 ריאיון במהדורת החדשות, הערוץ השני של הטלוויזיה הישראלית, 16 בינואר 2009.
- 28 haaretz.co.il, 4 May 2008. Al Quds, 8 September 2008; Al-Ahram weekly on-line, 23 October 2008 - 29 October 2008.
- 29 The New York Times, 15 January 2008; Agence France Press, 15 January 2008. הערכות בדבר נסיגה במעמד פת”ח נתמכו על ידי תוצאות סקר דעת קהל שנערך בשטחים (PSR Poll #31, 9 March 2009): לפי תוצאות הסקר, שנערך בגדה המערבית ורצועת עזה ב-3-7 במרס, חלה נסיגה בתמיכה בפת”ח מ-42 אחוזים (על פי ממצאי הסקר הקודם, שנערך בדצמבר) ל-40 אחוזים. התמיכה במחמוד עבאס ירדה מ-46 ל-40 אחוזים. במקביל עלתה התמיכה בחמאס מ-28 ל-33 אחוזים.
- 30 מדינות שהשתתפו בוועידה שכונסה בשארם א-שיח’ כדי לגייס תרומות לשיקום רצועת עזה התחייבו להעביר לשם כך 4.4 מיליארד דולר בשנתיים הבאות (haaretz.co.il, 2 February 2009).
- 31 הוויכוחים בחמאס על אודות שיתוף פעולה עם פת”ח התגברו לאחר העימות עם ישראל, בתגובה לקריאתו של טוני בלייר לשלב את הארגון בתהליך מדיני (Jerusalem Post, online edition, 21 January 2009).
- 32 “Abbas: We are not asking Hamas to recognize Israel”, Ma’an News Agency, 8 February 2009.
- 33 Akiva Eldar, “We are running out of time for a two-state solution”, haaretz.co.il, 16 August 2008; Sari Nusseibeh, “The One-State Solution”, Newsweek, 29 September 2008.