

מבט על, גיליון 979, 16 באוקטובר 2017

חתימת "הסכם הפיוס" בקהיר - מפנה בזירה הפלסטינית?

שלמה ברום

ב-12 באוקטובר נחתם בקהיר הסכם פיוס חדש בין פתח לחמאס, שבו סוכם יישום הסכם הפיוס שגובש ביניהם בשנת 2011. סעיפי ההסכם הנוגעים להעברת הממשל האזרחי ברצועת עזה לממשלה ברמאללה וסיום הסנקציות של ממשלה זו נגד עזה הם קונקרטיים ומלווים לוח זמנים; האחרים, שהם הנושאים שחוסר הסכמה לגביהם גרם לקריסת הסכמי פיוס קודמים, וביניהם גורל הזרוע הצבאית של חמאס, שמחמוד עבאס עומד על הכפפתה לרשות הפלסטינית, הצטרפות חמאס לאש"ף ועריכת בחירות כלליות - נדחו לדיון מאוחר יותר. ההסכם הנוכחי תווך על ידי מצרים, נתמך על ידי ממשל טראמפ ואף ממשלת ישראל, למרות התבטאויות נגדו, לא נקטה צעדים לטרפד אותו. לצד תרחיש קריסת ההסכם בשל אי-הסכמות בנושאים הפתוחים, קיימים שני תרחישים אחרים, האחד של ביצוע הסעיפים שנוגעים לממשל האזרחי ברצועה, לביטול הסנקציות של הרשות ולשליטה במעברים ותו לא, כאשר הזרוע הצבאית של חמאס ממשיכה לפעול; השני, שסבירותו נמוכה, הוא הגעה להסכם גם בנושאים הפתוחים. בכל מקרה, ישראל צריכה להמשיך במדיניות שאינה מתנגדת באופן פעיל להסכם וליישמו.

ב-12 באוקטובר חתמו בקהיר משלחות המשא ומתן של פתח וחמאס על הסכם פיוס חדש, שבתמציתו הוא התחייבות לבצע את הסכם הפיוס שנחתם בין הארגונים משנת 2011. במסגרת ההסכם ההוא, שני הצדדים הסכימו על הקמת ממשלת אחדות לאומית, שתהיה ממשלה של טכנוקרטים, ללא השתתפות אישים פוליטיים. כן הסכימו אז לערוך תוך שנה בחירות לנשיאות, למועצה המחוקקת של הרשות הפלסטינית ולמועצה הלאומית הפלסטינית (מל"פ) של אש"ף, שינהלו על ידי וועדת בחירות מרכזית מאוישת על ידי שופטים שיוסכמו על שני הצדדים. כן הוסכם שחמאס יצטרף לאש"ף, הרשות תמשיך בינתיים לשלוט ביטחונית בגדה המערבית, וחמאס – ברצועת עזה, תוקם וועדה ביטחונית משותפת שתתאם בין הצדדים, וישוחררו האסירים הפוליטיים שבידי שניהם.

הסכם כולל התחייבויות קונקרטיות ולוח זמנים לביצוע כאשר מדובר בסעיפי ההסכם המתייחסים להעברת הממשל האזרחי ברצועת עזה לממשלה ברמאללה, להסדרת מעמד עובדי הצבור שהחמאס גייס לשירותו בעזה, השליטה במעברים והסרת הסנקציות של ממשלת רמאללה נגד רצועת עזה. לעומת זאת, כאשר מדובר בסעיפים המכונים "הנושאים הלאומיים", וביניהם גורל הזרוע הצבאית של חמאס, הצטרפות חמאס לאש"ף ועריכת בחירות כלליות לפרלמנט ולנשיאות, יש רק התחייבות נלהל משא ומתן על אודותיהם.

לוח הזמנים עליו התחייבו שני הצדדים בנושאים האזרחיים:

א. עד ה-1 בנובמבר תקבל הרשות הפלסטינית אחריות על מעברי כרם שלום וארו (אין עדיין מועד לגבי מעבר רפיח).

ב. עד ה-1 בדצמבר תושלם העברת הניהול של רצועת עזה לידי הרשות, ובמסגרת זו כנראה יפגשו מנגנוני הביטחון של הרשות וחמאס כדי לתאם את העברת השליטה במנגנוני הביטחון האזרחיים לידי ממשלת הרשות.

ג. עד ה-1 בפברואר 2018 יוסדר מעמד של עובדי הצבור בעזה שמינה חמאס – כ-45 אלף איש. כחלק מתהליך זה יוסרו הסנקציות שהראשות הטילה על רצועת עזה.

לעומת זאת, לגבי הנושאים הלאומיים - נקבע רק לוח זמנים לדיון:

א. ב-21 בנובמבר ייפגשו כל הארגונים הפלסטיניים בקהיר לדיון בנושא הבחירות.

ב. בשבוע הראשון של דצמבר תתקיים פגישת פתח-חמאס בקהיר, ובה יידונו כל הנושאים הלאומיים.

שיקולי השחקנים העיקריים

הסכם הפיוס הוא תוצאה של יוזמה מצרית, הנתמכת גם על ידי ירדן, ערב הסעודית, מועצת האמירויות במפרץ ומדינות נוספות השייכות לגוש הסוני הפרגמטי. היוזמה נועדה לשרת אינטרסים של מצרים והגוש הסוני בכלל – לנתק את חמאס מתנועת האחים המוסלמים, ומהמדינות תומכות התנועה - קטאר וטורקיה, למנוע את דחיפת חמאס לזרועות איראן, למנוע שיתוף פעולה בין חמאס לקבוצות ג'יהאדיסטיות בעיקר בחצי-האי סיני, למנוע התפרצויות אלימות בין ישראל וחמאס, העלולות להסב את תשומת הלב מהבעיות העיקריות של הגוש הסוני - האסלאם הג'יהאדיסטי, האחים המוסלמים ואיראן, וכן לפגוע ביכולת להתמודד אתן גם בשיתוף פעולה עם ישראל, ולבסוף, לשקם את מעמד המנהיגות של מצרים בעולם הערבי על ידי חידוש תפקידה המרכזי במשא ומתן הישראלי-פלסטיני.

בשלב הראשון הצליחה מצרים להשיג את היעד של הרחקת חמאס מהאחים המוסלמים ומהקבוצות הג'יהאדיסטיות, כאשר חמאס פרסם את הנייר המדיני החדש שלו, שבו בין השאר ניתק את הזיקה לתנועת האחים המוסלמים, התחייב להפסיק את הקשרים עם הקבוצות הג'יהאדיסטיות הפועלות בסיני ולשתף פעולה עם מצרים, הנלחמת בהן. בשלב השני הושג בקהיר הסכם הפיוס בין פתח לחמאס, בין השאר תוך שימוש בקלף העימות שבין ההנהגה ברמאללה למוחמד דח'לאן. ידיעות שהופיעו בתקשורת הפלסטינית בדבר התפקיד המרכזי שדח'לאן אמור למלא בעזה דחפו גם הן את הנהגת הרשות הפלסטינית למשא ומתן תכליתי על הסכם הפיוס. מבחינת מחמוד עבאס ושותפיו לדרך, הרחקת דח'לאן מכל תפקיד בזירה הפלסטינית היא תנאי בל יעבור. יכולתו של דח'לאן לגייס סיוע כספי מסוים מאיחוד האמירויות לא היה בה די כדי להתמודד עם התנגדותו החריפה של עבאס לדח'לאן, שכלל הידוע אין לו כל תפקיד בהסכמים שהתקבלו בין פתח לחמאס.

בסך הכול, עבאס ותנועת פתח מרוצים מהסכם הפיוס. מבחינתם, חתימת ההסכם, ובמסגרת זו שלילת תפקיד כלשהוא ממוחמד דח'לאן, הייתה ניצחון שהושג כתוצאה מנכונותם הנחרצת לנקוט אמצעים קשים נגד רצועת עזה, לשלול ממנה מקורות כספיים ולהביא להחמרת המצב בה. מימוש

הסעיפים שכבר הוסכמו במלואם יאפשר חידוש נוכחות ביטחונית נרחבת למדי של הרשות הפלסטינית ברצועת עזה - ראשית נושאי הנשק הפועלים בתחומים האזרחיים יותר – המשטרה הכחולה, יחידות ביטחון הפנים, הביטחון הלאומי והמודיעין הכללי, ובסך הכל כ-20,000 איש יוכפפו לממשלת הרשות. שנית, חמאס נאלץ לקבל את הרחקת כוחותיו מהמעברים, ובכללם מעבר רפיח, והחלפתם בכוחות הרשות, כנראה ממשמר הנשיאות. אולם, בפני אנשי פתח ניצב עדיין אתגר קשה בנושאים המכונים "הנושאים הלאומיים" ובמרכזם השגת היעד של "ממשלה אחת ונשק אחד", דהיינו הכפפת כל הגורמים החמושים לשליטת הרשות.

חמאס נדחף להסכם הזה בשל המצב ברצועת עזה, שהחמיר עקב צעדים שנקטה הרשות ושישראל שיתפה עמם פעולה. כן השפיעו על חמאס תלותו במצרים, השולטת על המוצא היחידי מהרצועה שאינו בשליטת ישראל, והסלמת הסכסוך בין המדינות הסוניות בהנהגת ערב הסעודית לבין קטאר שיצר ניתוק בין חמאס למקור הסיוע הפיננסי העיקרי שלו. תפקיד חשוב מילאו גם החילופין בהנהגת חמאס. אסמעיל הנייה נבחר לראש הלשכה המדינית של חמאס במקום ח'אלד משעל, ויחיא סנוואר מהזרוע הצבאית של הארגון נבחר כמנהיג חמאס ברצועת עזה. בפועל, התוצאה הייתה העברת מוקד המנהיגות של חמאס לעזה והפיכת יחיא סנוואר לדמות הדומיננטית. בניגוד להערכות שרווחו בישראל לאחר בחירתו של סנוואר, שלפיהן משמעותה היא השתלטות הזרוע הצבאית על הזרוע המדינית ומדיניות מיליטנטית יותר שתובל על ידי סנוואר, בפועל האישיות הדומיננטית שלו מאפשרת לזרוע המדינית לכפות את רצונה על הזרוע הצבאית. התפתחות זו באה לידי ביטוי בהצהרתו של סנוואר שהוא "ישבור את העצמות" למתנגדי מהלכיו. סנוואר אימץ מדיניות פרגמטית ורציונלית. על פי ניתוח המצב שלו, המפתח לפתרון בעיותיה של רצועת עזה נמצא במצרים ולא באיראן, והוא נוהג בהתאם.

העיתוי הנוכחי של הסכם הפיוס הוא גם שעת חסד מבחינת התנהלותם של ממשל טראמפ וממשלת ישראל. נראה שצוות המשא ומתן האמריקאי, בראשות ג'ייסון גרינבלט, תומך במהלך הפיוס והוא אף דחף לקיימו, בהנחה שכך יוסר מכשול מפני התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני. הקווארטט, הכולל גם את ארצות הברית הצהיר אף הוא ב-19 בספטמבר שיש צורך להחזיר את הרצועה לשלטון הרשות הפלסטינית, כאשר ברור שמהלך זה יתאפשר רק דרך הסכם פיוס בין-ארגוני. ממשלת ישראל הגיבה גם היא במתינות יחסית ולמרות שהתבטאה נגד ההסכם לא נקטה צעדים מעשיים נגד הרשות בעקבות החתימה. נראה כי התגובה הזו נבעה בעיקרה מחוסר רצון להתעמת עם ממשלי טראמפ וא-סיסי, אולם יתכן שהיא גם שיקפה הבנה בישראל שההסכם יתרום לייצוב המצב ברצועת עזה ולמניעת סבב עימות אלים נוסף בין ישראל לחמאס.

תרחישים אפשריים ומדיניות מומלצת

ניסיונות קודמים לפיוס בין פתח לחמאס הסתיימו בקריסה גם לאחר חתימת הסכמים ותחילת מימושם, בשל ראיית שני הצדדים את מערכת היחסים ביניהם כמשחק סכום אפס שבו רווח לאחד הוא הפסד לשני; שניהם מעוניינים רק בהסכם, שמיושמו יביא בסופו של דבר לדומיננטיות מוחלטת שלו. דינמיקה זו גרמה לקריסתם או אי-מימושם של ניסיונות קודמים להסדיר את היחסים בין המחנות בשל אי-הסכמה ב"נושאים הלאומיים", וביניהם:

א. שאלת הכפפת הזרוע הצבאית של חמאס לממשלה הפלסטינית. חמאס שואף ליצור מציאות נוסח לבנון – ממשלה מרכזית בביירות, שבמקביל לה מחזיק החזבאללה במיליציה חמושה שאינה כפופה לממשל המרכזי. הנהגת הרשות עומדת על קיום העיקרון של רשות אחת עם נשק אחד, ובינתיים נדחה הדיון בסוגיה הזאת. שאלה זו קשורה גם ליחסיו של חמאס עם איראן. הזרוע הצבאית תלויה בסיוע של איראן וקיומה מחייב את הארגון להמשיך ולטפח את יחסיו גם עם טהראן.

ב. הצטרפות חמאס לאש"ף וקבלת תנאיה על ידי הארגון – חמאס מעוניין להצטרף לאש"ף כצעד שיאפשר השתלטות על הארגון, בעוד פתח ישאף לכלול את חמאס בו בתנאים מגבילים ומצמצמים ככל האפשר.

ג. סוגיית הבחירות – שני הצדדים תומכים כביכול בקיום בחירות לרשות המחוקקת ולנשיאות, אך רק בתנאים שיבטיחו את ניצחונם. מכאן המחלוקת לגבי שיטת הבחירות.

התרחישים האפשריים הם שלושה. בתרחיש הראשון יבוצעו ההסכמות שכבר התקבלו, אבל הנושאים הלאומיים הפתוחים יישארו במחלוקת, ובכל זאת שני הצדדים יחליטו לא לשבור את הכלים. כך ייווצר שיווי משקל חדש ברצועת עזה, שבמסגרתו תהיה נוכחות חמושה של שני הצדדים ברצועה. מציאות זו תהיה דומה במידת מה למציאות בלבנון, אם כי הממשלה הפלסטינית תמשיך להיות עוינת לזרוע הצבאית של חמאס ותנסה להגביל את פעולתה, וכן תהיה לה יד חופשית לנהל משא ומתן עם ישראל. בתרחיש השני, חוסר ההסכמה בסוגיות האלו יביא לקריסת ההסכם ולחזרה למצב שלפני חתימתו. בתרחיש השלישי, האופטימי, שסיכוי נמוכים, יגיעו שני הצדדים להסכמה גם בסוגיות הלאומיות וגם יממשו אותה.

בכל מקרה, רצוי שישראל תמשיך במדיניות שאינה מתנגדת באופן פעיל להסכם הפיוס ומקיימת שיתוף פעולה עם ארצות הברית, מצרים והרשות הפלסטינית. עדיף מצב שבו לפלסטינים ממשלה אחת המייצגת אותם מול ישראל, והוא נתון פתיחה טוב יותר להתקדמות, ולו גם הדרגתית ומוגבלת, לשיכון הסכסוך הישראלי-פלסטיני ואולי אף ליישובו בעתיד. גם התרחיש הכביכול לבנוני טוב יותר מהמצב הנוכחי, משום שהוא ייצב את רצועת עזה, יגביל יותר את הפעילות הצבאית של חמאס, ומשמעותו תהיה שחמאס נותן לממשלה ברמאללה את ההובלה של היחסים המדיניים עם ישראל, ובכך זה משא ומתן עמה.