

5 המערכת הפלסטינית: מפוצלת ומבודלת, בקיפאון מדיני ועל סף הסלמה

אודי דקל, נועה שוסטרמן וענת קורץ



המלצות למדיניות



אימוץ "תוכנית ה-INSS" ביהודה ושומרון – תחילת צעדי היפרדות וחיזוק הרשות הפלסטינית; הסדרה מול חמאס בעזה, והסתייעות במצרים לייצוב המצב ברצועה ובניית מנגנונים למניעת התעצמות צבאית

תמונת מצב



אתגרים גוברים למערכת הפלסטינית המפוצלת והנחלשת, המביטה קדימה ליום שאחרי אבו-מאזן ולהשלכות תוכנית טראמפ; המחשת סיכויי ההסלמה מול חמאס מחדדים את הצורך למצות את סיכויי ההסדרה

מערכת מפוצלת

המערכת הפוליטית הפלסטינית מפוצלת לשתי מערכות משנה - חמאס, השולט ברצועת עזה, והרשות הפלסטינית, השולטת בגדה המערבית. למרות שרעיון הפיוס הפנים-פלסטיני מונח על השולחן מזה תקופה ארוכה ואף זוכה לתמיכה ציבורית רחבה, לא סביר שיקרום עור וגידים כל עוד מחמוד עבאס מכהן כנשיא הרשות. עבאס דורש בעקביות לפרק את הזרוע הצבאית של חמאס, שאינה נתונה למרותה של הרשות הפלסטינית, ולכונן את חזונו "רשות אחת, חוק אחד, נשק אחד"; חמאס מתנגד לדרישה זו בכל תוקף.

שתי ההנהגות הפלסטיניות מתחרות זו בזו, מתקשות לבסס את הלגיטימציה שלהן בשטח שבשליטתן, ומתמקדות בבעיות השעה הבווערות. חמאס מאופיין בהיותו יוזם ויצירתי ומקיים "התנגדות" פעילה לישראל - עממית וצבאית - תוך מאמץ להימנע מהסלמה למערכה רחבה. עם זאת, הארגון נתון ללחצים פנימיים בשל אי-יכולתו לספק את צורכי החיים הבסיסיים לאוכלוסיית הרצועה. הרשות גם כן נמצאת בתהליך החלשות על רקע פנימי, מעמדה המדיני והציבורי נחלש, ומתפתח בה משבר כלכלי חריף.

למרות שבכירי הרשות מאיימים מעת לעת בפירוקה וב"החזרת המפתחות" לישראל, נראה כי הרשות נזהרת ממהלך כזה

היעדים המידיים של הרשות הפלסטינית הם שרידות, ביצור שלטון פתח וביסוס מורשת עבאס. תנועת פתח השולטת ברשות נכשלה בדרך שבה בחרה לנסות לכוון מדינה פלסטינית עצמאית. כעת היא מצויה בדילמה - כיצד להתקדם לעבר היעד מבלי לאבד את הישגיה מאז הסכם אוסלו. למרות שבכירי הרשות מאיימים מעת לעת בפירוקה וב"החזרת המפתחות" לישראל, נראה כי הרשות נזהרת ממהלך כזה.

האתגר הכלכלי הוא נושא מרכזי עבור הרשות. בתחילת 2019 היא הודיעה כי תפסיק לקבל את כספי הסילוקין מישראל, וזאת בעקבות החלטת ממשלת ישראל לקזז את התשלומים המועברים למשפחות אסירים. כספי הסילוקין מישראל מהווים נתח

משמעותי מסך ההכנסות של הרשות הפלסטינית וחלק מהתמ"ג. בעוד מושמעים קולות ברשות הקוראים לניתוק כלכלי מישראל, קיים ניגוד בין רצון זה לבין תלותה בישראל בתחומי יחסי העבודה והסחר עימה: רוב היצוא של הרשות מיועד לישראל וכמעט עשירית מכלל ציבור המועסק ברשות עובד בשטחי ישראל. על הקושי הכלכלי שנוצר כתוצאה מניסיונות הניתוק הכלכלי מישראל, נוספים קיצוץ בכספי הסיוע האמריקאי ובמימון לאונר"א, וכן קשיים בגיוס סיוע חיצוני, בעיקר מצד מדינות ערב. בניסיון לרכך את המגמה השלילית סיכמה ישראל עם הרשות על העברת כספים שתאפשר לה לצלוח את שנת 2019 בשקט יחסי. ועדיין, על רקע מצוקה תקציבית זו נאלצה הרשות לקצץ במשכורות ולהפחית הוצאות ועובדי המגזר הציבורי, המהווים את הכוח התעסוקתי המשמעותי, הם הנפגעים העיקריים מכך.

בין הנפגעים מהמציאות ברשות מצויים גם מנגנוני הביטחון, האחראים במידה לא מבוטלת ליציבות הנוכחית ברשות. מעבר לבעיה הכלכלית, מנגנוני הביטחון מתמודדים עם ציבור המערער על הלגיטימציה שלהם כשומרי הסדר, כשברקע שפל באמון הציבור ברשות, לנוכח כשלים תפקודיים ושחיתות. לצד זאת, התיאום בין כוחות הביטחון של הרשות לבין צה"ל נמשך בהתאם לאינטרס של הרשות במניעת התפרצות אלימה, ולאור השלילה העקבית של עבאס את דרך הטרור. זאת, למרות סקרים המעידים על תמיכה גוברת במאבק אלים בקרב הציבור הפלסטיני.

האפשרויות של הרשות הפלסטינית לאתגר את ישראל, הנעות בין התנתקות כלכלית לבין מאבק מדיני בפורומים בינלאומיים, מוגבלות ביותר. יתרה מכך, הסוגיה הפלסטינית מאבדת בהדרגה ממרכזיותה ומחשיבותה בשיח האזורי והבינלאומי, בעוד ישראל מתגאה ביצירת שיתופי פעולה גלויים וסמויים עם מדינות ערב, אלו שבעבר העלו על נס את דגל המאבק הפלסטיני. הרשות עדיין מוכרת כנציגות הפלסטינית הרשמית וכחוליה המקשרת בין הפלסטינים לעולם בכלל ולעולם הערבי בפרט, אך השפעתה נחלשת ככל שהנושא הפלסטיני נדחק לשוליים.

משמעויות וצפי לעתיד

למרות הנהגתו הבלתי מעוררת של מחמוד עבאס, העומד בראש אש"ף, הרשות הפלסטינית ותנועת פתח, גילו המתקדם ומצבו הבריאותי מחייבים מבט לעתיד. מתחת לפני השטח מתנהלת תחרות על ההנהגה ביום שאחרי עבאס, העשויה להוביל לאחת מההתרחשויות הבאות:

- הראשונה - בחירת מנהיג יחיד מטעם פתח על ידי הוועדה המרכזית (סבירות בינונית-גבוהה).
- השנייה - פיצול סמכויות של שלושת התפקידים (יו"ר אש"ף, נשיא הרשות וראש פתח) ובחירת הנהגה קולקטיבית (סבירות בינונית-גבוהה).
- השלישית - התפוררות הרשות הפלסטינית והתחזקות יסודות שבטיים-חמולתיים ומנהיגות אזורית במקומה (סבירות נמוכה).
- הרביעית - צמיחת אלטרנטיבה לשלטון הקיים. לאפשרות זו סבירות נמוכה מאוד, הגם שיש סימנים של חיפוש "דרך אחרת" בקרב חלק מהציבור.

סוגיית הירושה, כמו גם אובדן הלגיטימיות של ההנהגה בעיני הציבור, הביאו ליוזמת עבאס וסביבתו לקיים בחודשים הקרובים בחירות בשני שלבים; בשלב ראשון למועצה המחוקקת, לפי השיטה היחסית, ובשלב שני לנשיאות. חמאס ושאר הפלגים הביעו הסכמה עקרונית לרעיון הבחירות, אך הם מתנגדים לחוק הבחירות (אותו שינה עבאס ב-2007), אשר מתנה את קיום הבחירות בהכרה באש"ף ובהסכמים שעליהם חתם.



שיגורי רקטות שביצע הג'האד האסלאמי מרצועת עזה לעבר ישראל בנובמבר 2019.
בין הסלמה להסדרה, בין חמאס לרשות הפלסטינית.

נראה שהצדדים ינהלו "משחק האשמות" כדי להטיל על הצד האחר את האחריות לאי-קיום בחירות. בכל מקרה, חמאס ימשיך לנסות להשתלט על מוסדות הרשות ולחדור לשורות אש"ף. הארגון ינצל את עזיבת עבאס כדי לדרוש שותפות בהנהגה הפלסטינית ולהעמיק את השפעתו בגדה המערבית. בידי ישראל יכולת למזער נזקים בבלימת חמאס בגדה ואף לקדם הזדמנויות בעקבות הסתלקות עבאס, כל עוד היא לא "תמליך" את המנהיג הבא, אלא תסייע לבסס את ההנהגה שתיבחר על ידי מנגנוני פתח או בבחירות כלליות.

חמאס ברצועת עזה

מאז מארס 2018 נמצאת רצועת עזה במצב הקרוב להתלקחות, למרות שישראל וחמאס אינם חפצים בהסלמה. הנהגת חמאס מעמידה למול ישראל אולטימטום של הסדרה למול הסלמה. כך נוצר הישג הסדרתי מוגבל למול ישראל הכולל הכנסת כסף קטרי לרצועה, בתמורה להתחייבות לצמצם את "ההתנגדות העממית" על הגדר. במקביל מבססת הנהגת חמאס את ההרתעה הצבאית מול ישראל - הארגון מקפיד לבצע ירי רקטי כתגובה לפעילות צבאית ישראלית, אך גם ככלי להפעלת לחץ על ישראל במשא ומתן, על מנת שזו תסכים להקלת המצב האזרחי ברצועה. חמאס נתון במתח בין אחריותו השלטונית ברצועה לבין זהותו כתנועת התנגדות. בהקשר זה, הוא ניצב למול אתגרים בשלוש רמות: הראשונה - חמאס עצמו חצוי לקבוצות החלוקות בשאלות יסוד: תומכי יחסים עם מצרים מול תומכי איראן, ותומכי הסדרה מוגבלת עם ישראל להפסקת אש, מול תומכי התנגדות והפעלת כוח. לפיכך, ההנהגה מתקשה לשלוט ולהוביל מהלכים משמעותיים; הרמה השנייה - קושי או אי-רצון לרסן בכוח את שאר ארגוני ההתנגדות ברצועה ("הסוררים"), שמושפעים מאינטרסים אחרים; השלישית - התעצמות ביקורת ציבורית בגין אוזלת היד השלטונית של חמאס. עדיין, בשנת 2019 הפגין חמאס יכולת לדכא מחאות חברתיות ביעילות, ולהפנות את הזעם כלפי ישראל.

משמעויות וצפי לעתיד

ניתן להצביע על מספר חלופות אפשריות למדיניות ישראל כלפי חמאס ורצועת עזה:

- הבנות עם חמאס בתיווך מצרי והסדרה להפסקת אש ממושכת, תמורת הקלות נרחבות בסגר על הרצועה והתנעת פרויקטים לשיקום הרצועה.
- יצירת תנאים לפיוס פנים-פלסטיני כמנוף להחזרת שליטתה של הרשות הפלסטינית ברצועה (חלופה שאינה בידי ישראל).
- המשך המדיניות הנוכחית של ניהול הסכסוך, תוך התאמה והסתגלות לשינויים במצב.
- ניתוק מוחלט של הרצועה מישראל ומהגדה המערבית.
- מערכה צבאית למיטוט הזרוע הצבאית של חמאס ושל הג'האד האסלאמי.

החלופה העדיפה ובעלת היתכנות היישום הגבוהה ביותר היא כינון הפסקת אש ארוכת טווח בין ישראל לחמאס בתיווך מצרי, רצוי בתיאום עם הרשות הפלסטינית - הגם שהסבירות לכך נמוכה - שתכלול הקלות ניכרות בסגר על הרצועה וקידום פרויקטים תשתיתיים. לאור הנסיבות הייחודיות שנוצרו, נראה כי מבצע צבאי רחב היקף שיבטיח את הרתעת החמאס לא יוביל ל"עמדת יתרון" במו"מ בה התנאים יהיו משופרים במידה משמעותית ביחס למה שניתן להשיג כבר כיום. בנוסף, מהלך צבאי שכזה לא יוביל למציאת הפתרון שיבטיח מניעת התעצמות צבאית של חמאס ושל הג'האד האסלאמי.

בהקשר זה, למצרים יש תפקיד מרכזי בייצוב ובהרגעת הרצועה, והיא מיצבה עצמה כגורם המתווך הבלעדי בין ישראל לחמאס וגם למול הג'האד האסלאמי. קהיר מנסה לאזן בעדינות בין אינטרסים מתנגשים: מחד גיסא היא פועלת לכוון הסדרה של

הפסקת אש ממושכת בין ישראל לחמאס, כדי לקדם יציבות וביטחון שיתרמו לשיקום התיירות בסיני ולפרויקטים כלכליים בצפון סיני, תוך הימנעות מהישאבות למעורבות ולאחריות ברצועה. מאידך גיסא, היא אינה רואה בחמאס חלק מפתרון קבע, והיא מעוניינת שהרשות תחזור לשלוט ברצועה. בד בבד, קהיר פועלת לחסום מעורבות של שחקנים אחרים ברצועה, ובעיקר של יריבותיה קטר, טורקיה ואיראן.

האתגרים המרכזיים לישראל

לישראל השפעה רבה על המערכת הפלסטינית. פעולותיה מצביעות כי הלכה למעשה היא בחרה להחליש את הרשות הפלסטינית ולהעלות ספקות ביחס להיותה "פרטנר" להסדר, הגם שהיא מקיימת עימה תיאום ביטחוני ומאפשרת לצה"ל חופש פעולה מבצעי בגדה המערבית. גישת ממשלת ישראל בעשור האחרון מצדדת במשיכת זמן ולמעשה דחיית הקמת מדינה פלסטינית ככל האפשר, מתוך תפיסה כי "הזמן פועל לטובת ישראל". מול רצועת עזה, תכלית המדיניות היא לשמר את חמאס כישות שולטת (בשל היעדר חלופה), אך מוחלשת, מרסנת ומרוסנת. בפועל, ישראל דוגלת במדיניות של בידול בין שני האזורים, ובאופן סמוי היא פועלת למנוע את קידום הרעיון של פיוס בין הרשות לחמאס. אסטרטגיה זו עשויה לתרום להגברת הכאוס, בעיקר אם ייווצר סחרור ביום שאחרי עבאס, ויחמירו בעיות היסוד של רצועת עזה.

זוהי שעה קשה לרעיון הלאומי הפלסטיני. מצד אחד, הרשות דבקה בפתרון שתי המדינות, ומנגד, בקרב צעירים פלסטינים גוברים הקולות בעד הצגת סדר עדיפויות חדש, שיתמקד בזניחת רעיון שתי המדינות ובמקומו יאומץ עיקרון 'מדינת כל אזרחיה', וייתנו זכויות אזרחיות שוות לפלסטינים במדינת ישראל. קולות אלה עשויים להתחזק כתוצאה מהתממשות אחד התרחישים הבאים או שילוב ביניהם - הרשות הפלסטינית תיקלע למאבקי ירושה ביום שאחרי עבאס, או למשבר כלכלי והומניטרי חמור; ישראל תקדם מהלכי סיפוח בגדה המערבית, או שתפורסם תוכנית הנשיא טראמפ להסדר ישראלי-פלסטיני, בלי התייחסות למדינה פלסטינית, באופן שכולל הכרה במהלכי סיפוח ישראליים.

חמאס צפוי להמשיך להוביל הפגנות נגד ישראל ולחולל תקריות אלימות באזור הגבול גם בשנת 2020, תוך ניסיונות להגיע להבנות משופרות להסדרה, הכוללת את הסרת "המצור" ותוכניות לשיקום ובניית תשתיות ברצועה, בדגש על נמל ימי, בתמורה לכך יהיה מוכן להפסקת אש ממושכת. במתכונת הסדרה רחבה, ותמורת שחרור נרחב של אסירים מהכלא הישראלי, אפשר שיסכים להחזרת גופות החיילים והאזרחים הישראליים שבידיו. עם זאת, חמאס לא יוותר על פיתוח ושימור אמצעי המאבק שברשותו (מעפיפוני ורחפני נפץ עד רקטות, כלי טיס בלתי מאוישים ומנהרות) - שתכליתם להרתיע את ישראל ממבצע צבאי ברצועה וכן להפעיל עליה לחץ במסגרת המשא ומתן על הסדרה בתיווך מצרים. בהקשר הזה, ניתן לפרש את חוסר נכונותו של חמאס לקחת חלק בסבב ההסלמה של נובמבר 2019 למול הג'האד האסלאמי כמבטא את שאיפותיו להסדרה.

אם ישראל וחמאס לא יגיעו להבנות בדבר הפסקת אש ממושכת וישמו אותן, תעלה הסבירות לעימות צבאי רחב היקף ברצועת עזה שיהווה למעשה הסלמה בלתי רצויה ששני הצדדים אינם מעוניינים בה (בדומה ל'צוק איתן' בקיץ 2014). היעד הישראלי במבצע צבאי שכזה יהיה פגיעה קשה בזרועות הצבאיות של חמאס והג'האד האסלאמי עד כדי פירוקן, תוך שאיפה להותיר את הזרוע המדינית של חמאס ככתובת שלטונית מתפקדת, ולהימנע מתרחיש בו צה"ל נשאב לשליטה ברצועה.

בעוד שקיימת מוכנות צבאית של צה"ל למבצע נרחב ברצועה, לא ברור מהם מנגנוני הסיום של מהלך שכזה. השאיפה הצה"לית היא הוצאת כלל הכוחות מיד בתום המבצע, אולם שאלת ייצוב הרצועה ביום שאחרי המבצע נותרת בעינה. שני תרחישים סבירים במצב שכזה: הראשון - הישג צבאי ברור לישראל, שהשגתו תהיה כרוכה באבדות רבות, וסופו בגיבוש הסדרה דומה במהותה לזו שחמאס מוכן לה כיום; השני - מיטוט שלטון חמאס, במתכוון או שלא, כך שיוותר ריק שלטוני ברצועה שיוביל לכאוס, או להחזרת השליטה הישראלית על רצועת עזה.

המלצות למדיניות הישראלית

הבעיה הפלסטינית הייתה ועודנה מונחת לפתחה של ישראל. השלכות המצוקה האסטרטגית במערכת הפלסטינית אינן לטובת ישראל, והן מעלות את הסבירות להסלמה הן ברצועת עזה והן בגדה המערבית. אולם, המצב הנוכחי מאפשר לישראל לקדם ארכיטקטורת יחסים גם ללא הסכם כולל, שתתבסס על היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית, ועל שלטון פלסטיני עצמאי ואפקטיבי בגדה המערבית,

המצב הנוכחי מאפשר לישראל לקדם ארכיטקטורת יחסים גם ללא הסכם כולל, שתתבסס על היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית, ועל שלטון פלסטיני עצמאי ואפקטיבי בגדה המערבית, לצד מהלכי הסדרה מוגבלים ברצועת עזה

לצד מהלכי הסדרה מוגבלים ברצועת עזה שיאפשרו לכל הפחות את הרחקת העימות העתידי. לשם כך, על ישראל לפעול בשני ערוצים:

■ הראשון - חיזוק הרשות הפלסטינית ככתובת הלגיטימית היחידה להסדר עתידי, תוך סיוע לחיזוק תדמיתה כרשות אחראית, מתפקדת ויציבה, החווה צמיחה כלכלית. נכון להציב יעד מדיני בדמות הסדרי מעבר, שיעצבו היפרדות ויתוו תנאים למציאות של שתי מדינות בעתיד, מתווה המכון למחקרי ביטחון לאומי לזירה הישראלית-פלסטינית.

■ השני - סימון חמאס ככתובת אחראית זמנית ברצועת עזה והשגת הפסקת אש ממושכת עימו, תמורת הקלות נרחבות בסגר. במקביל, שימור התיאום ההדוק עם מצרים ועם האו"ם או הקוורטט לקידום פרויקטים הומניטריים חיוניים ברצועה, בסיוע הקהילה הבינלאומית.

יש לנצל את תוכנית טראמפ כמנוף למשא ומתן - ממשל טראמפ גיבש פתרון שונה מאלו שהעלו ממשלים קודמים, ובתוך כך ירידה בחשיבות של פתרון שתי המדינות ושינוי הגישה באשר לאי-החוקיות של ההתנחלויות. לא ברור אם ומתי תפורסם התוכנית, אך בכל מקרה צפויה דחייתה על ידי ההנהגה הפלסטינית ועל ידי ירדן, והסתייגות שאר מדינות ערב. לעומת זאת, מוערך כי ממשלת ישראל תקבל את עקרונות התוכנית. ההיגיון שבבסיס התוכנית, שלפיו לא ניתן להתעלם מהמציאות שנוצרה בשטח, משרת את האינטרסים של ישראל גם כקו מנחה במשא ומתן עתידי, וגם לעיצוב הכרה פלסטינית בכך שהזמן לא משחק לטובתם. על ממשלת ישראל לנצל את התוכנית על מנת לקדם יצירת מציאות של שתי ישויות מדיניות נפרדות ומובחנות ולא כפלטפורמה להצגת הרשות כסרבנית שלום. זאת, על מנת לאפשר את צירופה ההכרחי כשותפה לתהליך היפרדות בשלבים בגדה המערבית וכן כנסיון לחלץ את הרשות ממצוקתה.

כמו כן, בשנים האחרונות מתנהלת הכשרת קרקע חקיקתית לסיפוח של ההתנחלויות באזור יהודה ושומרון, לה נוספה התחייבות ראש הממשלה נתניהו לספח את בקעת הירדן. סיפוח אזור יהודה ושומרון או חלקים ממנו, משמעותו שינוי חזון היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית, עם גבולות מוכרים ולגיטימציה בינלאומית. למהלך סיפוח ישראלי צפויה התנגדות פלסטינית ובינלאומית נחרצת וגורפת. מהלך כזה גם צפוי לפגוע ביחסי השלום עם ירדן ומצרים, להניע אלימות גואה וטרור, ולהביא לתום עידן התיאום הביטחוני עם הרשות. על כן מומלץ לא להתפתות למהלכי סיפוח - גם אם יהא לכך הכשר בתוכנית טראמפ.

בהקשר היחסי למול ירדן, ישראל נתפסת בממלכה כאחראית לקיפאון המדיני ולגיבוש תוכנית טראמפ המוטה לטובתה. מרבית הציבור הישראלי משוכנע כי הימין הישראלי רואה בירדן מולדת חלופית לפלסטינים. רעיונות הסיפוח הינם "סדין אדום" עבור הממלכה ומאיימים על המשך יחסי השלום. לאלו נוסף אתגר שימור הסטטוס קוו בהר הבית וחוסר יכולתה של ירדן לממש את תפקידה כשומרת המקומות הקדושים. לכן, לצד הצגת חזון מדיני, על ממשלת ישראל להעניק סיוע כלכלי לירדן, לטפח את פירות השלום ולהדק את הדיאלוג האסטרטגי עם בית המלוכה.

חלופות למדיניות ישראל כלפי חמאס ברצועה



תוכנית ה-INSS: מתווה אסטרטגי לזירה הישראלית-פלסטינית

מפה סכמתית

