

6 הזירה הפלסטינית: שימור הקיים או חתירה לשינוי?

אודי דקל ונועה שוסטרמן



REUTERS/Debbie Hill

המלצות למדיניות



- חיזוק הרשות הפלסטינית ככתובת להסדר
- "הסדרי מעבר" שייצרו תנאים להפרדות • ייצוב שקט ביטחוני בזירת עזה תמורת שיפור מצב האוכלוסייה והתשתיות האזרחיות ברצועה
- במקרה של עימות – פגיעה אנושה בזרוע הצבאית של חמאס

תמונת מצב



המערכת הפלסטינית בשפל מדיני וכלכלי, מצפה לביידן • ניסיונות כושלים לפיוס פתח חמאס • ישראל מעדיפה את הסטטוס קוו בגדה המערבית ומבקשת לגבש הפסקת אש ממושכת עם חמאס • ציפיה פלסטינית להפשרה ביחסים עם הממשל האמריקאי

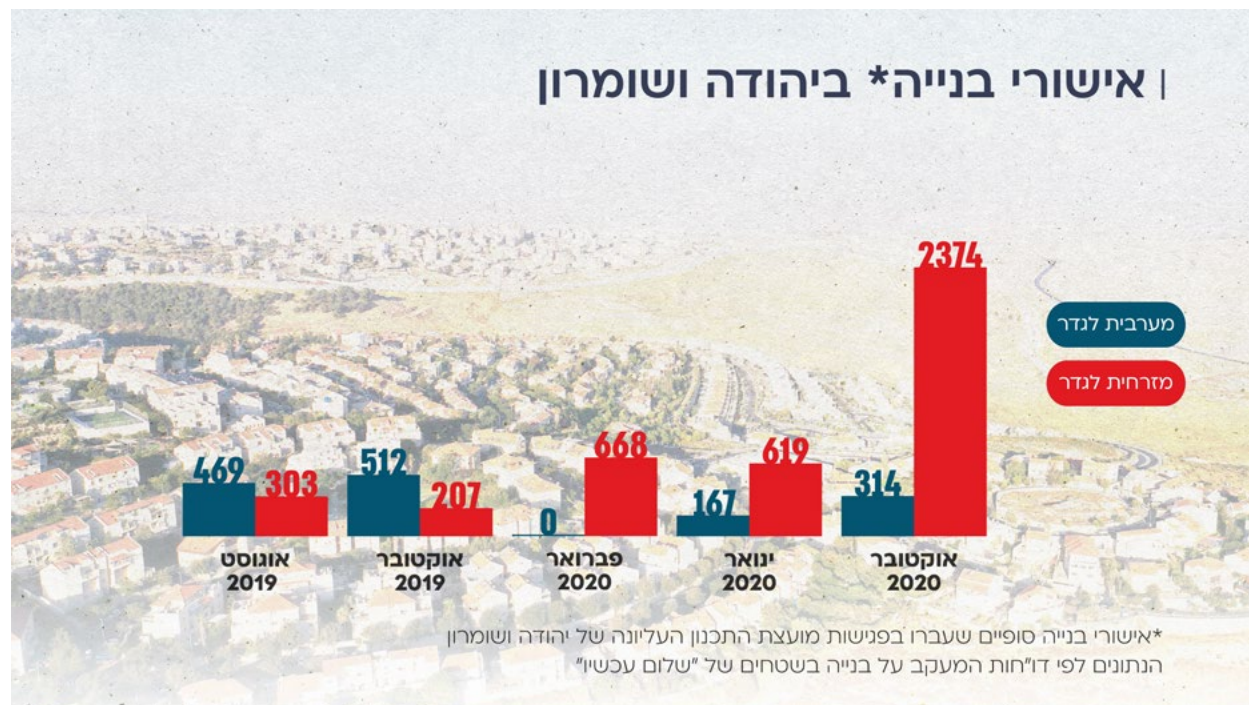
כשנחתמו הסכמי הנורמליזציה בין ישראל לבין איחוד האמירויות הערביות ובחריין, ובהמשך להצהרה על כינון יחסים עם סודאן ומרוקו, נמצאה המערכת הפלסטינית באחד מרגעי החולשה האסטרטגית הבולטים שלה. אירועים אלה סימלו אובדן נכס אסטרטגי חשוב – כוח הווטו על נורמליזציה בין ישראל לעולם הערבי – והיוו עדות נוספת לדחיקת הנושא הפלסטיני לשולי הבמה האזורית והבינלאומית. על אף הסכמות איסטנבול (ספטמבר 2020) לפיוס בין פת"ח לחמאס, שנועדו לתת מענה לחולשת המערכת הפלסטינית ומצוקתה, הפיצול נותר בעינו והזירה נותרה שברירית ונתונה במשבר בריאותי וכלכלי חמור.

ארבעה אירועים מרכזיים הפכו את 2020 לשנה מאתגרת במיוחד עבור הפלסטינים:

א. מתווה טראמפ להסדר: בינואר 2020 הציג הנשיא טראמפ את 'עסקת המאה' – פרדיגמה חדשה לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני ולארכיטקטורה מזרח-תיכונית, המבוססת על קואליציה ערבית-אמריקאית-ישראלית. התוכנית שינתה את העקרונות שהנחו את התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים בשלושת העשורים האחרונים, ובין היתר ערערה על תפיסתה של ההנהגה הפלסטינית כי הזמן פועל לטובת הפרויקט הלאומי הפלסטיני, וכי בחלוף הזמן תכפה הקהילה הבינלאומית על ישראל את התנאים הפלסטיניים להסדר. התוכנית נדחתה על ידי הרשות הפלסטינית ושאר הזרמים כי אימצה ברובה את עמדת ישראל, ובכלל זאת: השארת התנחלויות על כנן, והותירה סמכויות ביטחוניות גוברות בידי ישראל והציעה לפלסטינים ישות מוגבלת

בסמכויותיה. עם היבחרו של ג'ו ביידן לנשיאות ארצות הברית איבד מתווה טראמפ להסדר את הרלוונטיות שלו, אך השלכותיו לסדר אזורי חדש שרירות וקיימות.

ב. כוונת סיפוח ישראלית: במעמד ההכרזה על תוכנית טראמפ הצהיר ראש הממשלה בנימין נתניהו שיפעל בהקדם להחלת הריבונות הישראלית (סיפוח) על שטחים בגדה המערבית בהתאם למתווה טראמפ (עד 30 אחוזים מהגדה). הסיכוי להתממשותו של האיום גבר במאי 2020, כאשר בישראל הוקמה ממשלת אחדות שכוונת הסיפוח נכללה בקווי היסוד שלה. ההנהגה הפלסטינית הגיבה באמצעים המוגבלים שבידיה – הפסקת התיאום הביטחוני והאזרחי והשהיית ההסכמים בינה לבין ישראל, וכן סירוב לקבל את כספי הסילוקין מישראל. זאת לצד מגעים לאחדות ופיוס פנים-פלסטיני בין פת"ח לחמאס. לשתי ההנהגות – פת"ח בגדה המערבית וחמאס ברצועת עזה – התברר כי הציבור הפלסטיני אינו נענה לקריאתן להתגייס להתנגדות עממית. ישראל השעתה את הסיפוח למספר שנים תמורת הסכם הנורמליזציה עם איחוד האמירויות הערביות.



ג. נורמליזציה: הכרזת איחוד האמירויות, בחריין, סודאן ומרוקו על כינון יחסים רשמיים עם ישראל הייתה המכה הקשה ביותר, שכן היא המחשישה כי הסכם כולל להקמת מדינה פלסטינית על בסיס גבולות '67 שבירתה מזרח ירושלים, עם זכות שיבה לפליטים, אינו עוד תנאי מקדים לנרמול היחסים של מדינות ערביות עם ישראל. הסכמי הנורמליזציה סימלו בביור את שחיקת מעמדה של הסוגיה הפלסטינית והראו שאינטרסים פרטניים של מדינות ערב גוברים על האינטרס הפלסטיני. כשל גם ניסיונה של הרשות להעביר בליגה הערבית גינוי למגמת הנורמליזציה. תגובת הפלסטינים למגמת הנורמליזציה, שהחלה בגינויים פומביים בוטים, הסתיימה בקול חלוש בהמשך.

ד. משבר בריאותי וכלכלי: בעקבות התפשטות נגיף הקורונה שהתגברה לקראת סוף השנה, ניתוק שיתוף הפעולה עם ישראל למשך חצי שנה וירידה בתרומות ממדינות ערביות החריפו המשבר הכלכלי ברשות הפלסטינית והמצב ההומניטרי ברצועת עזה.

מגמות ל-2021

בחירת ג'ו ביידן לנשיאות ארצות הברית הגשימה את חלומה של הנהגת הרשות הפלסטינית בראשות מחמוד עבאס לסיום כהונתו של הנשיא טראמפ, שתמך במדיניות ממשלת ישראל, ואת תקוותה שבכך תיגנז תוכניתו ויתאפשר להחזיר את התהליך המדיני לנתיב המועדף על הפלסטינים – על בסיס מסגרת והחלטות בינלאומיות שאינן כופות עליהם התגמשות משמעותית לגבי רכיבי הפתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

השהייתה של החלת הריבונות על ידי ממשלת ישראל לזמן בלתי מוגדר (על פי דיווחים לא-רשמיים – עד ארבע שנים) הומרה בדקות במדיניות הסיפוח הזוחל ובהרחבת הבנייה בכל ההתנחלויות בגדה המערבית, בכללן אלה שמחוץ לגדר הביטחון, וזאת בלי לעצב תוואי היפרדות עתידי. בראייתה של ממשלת ישראל אין סיבה לקדם תהליך מדיני עם הפלסטינים, שכן לתפיסתה המצב הנוכחי עדיף על פני חלופות אחרות – לבטח כאשר נפרץ המחסום בפני כינון יחסים נורמליים עם העולם הערבי. גורמי ימין גורסים כי הזמן



המכה הקשה ביותר לפלסטינים. החתימה על "הסכמי אברהם" בבית הלבן

צילום: The White House

פועל לטובת ישראל, ולכן הסיכון הגלום בפתרון שתי מדינות הולך ומתרחק. גם אם תיעתר ישראל לפנייה לשוב אל שולחן המשא ומתן, היא צפויה לדרוש שתוכנית טראמפ תהווה בסיס או לפחות נקודת ייחוס למשא ומתן — דרישה שהפלסטינים יסרבו לקבל.

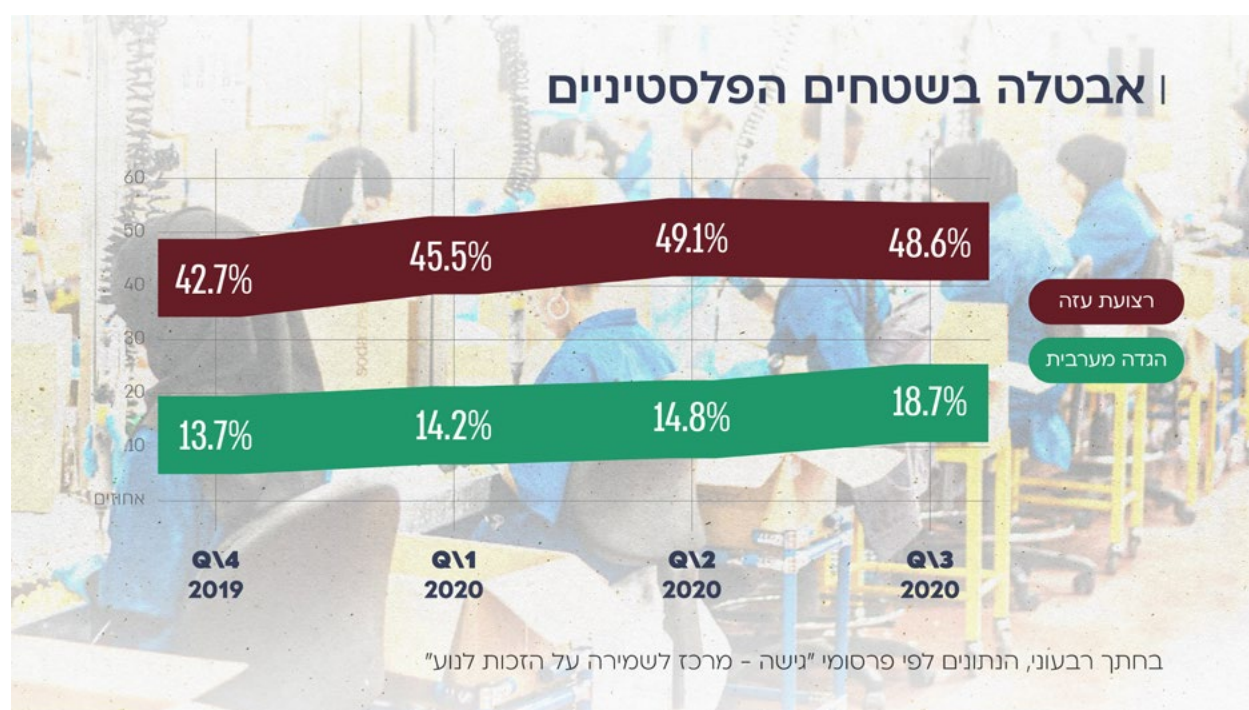
ה"צומוד" — עמידה איתנה — הוא המעצב העיקרי של הנהגות פת"ח וחמאס. כבכל עת משבר במחנה הפלסטיני, שבים ועולים על סדר היום שלושה מתווי פעולה — פיוס ואחדות, איום בפירוק הרשות הפלסטינית ו"החזרת המפתחות" לישראל, והסלמה. אך בפועל, הנהגות פת"ח וחמאס כאחת שואפות לשמור על הישגיהן ההיסטוריים, והסיכוי למימוש מתווי פעולה אלו אינו סביר: הנהגת פת"ח לא תוותר על מעמדה הבכיר באש"ף, ברשות הפלסטינית ובמוסדות המדינה שבדרך, וחמאס לא יוותר על שליטתו ברצועת עזה. התגברות התמיכה באלימות כלפי ישראל בקרב הציבור הפלסטיני (לפי סקרי PCPSR) לא השפיעה בפועל על פעילות טרור בשטח, ובהקשר זה נשמר רף נמוך בגדה המערבית, למרות הפסקת התיאום הביטחוני עם צה"ל. ברצועת עזה חלה ירידה משמעותית באירועים ובתקריות באזור גדר הגבול ובשיגור רקטות, ונמשכה הזרמת הכסף מקטר.

הסוגיה הפלסטינית צפויה להישאר בעדיפות נמוכה על סדר היום בעולם הערבי, כאשר אינטרסים מידיים, ובראשם המאבק באיראן ובלימת התרחבות השפעת טורקיה, גוברים על מחויבות לעניין הפלסטיני ומנחים חתירה לכינון קואליציה אזורית חדשה, הכוללת את ישראל. בחירת ג'ו בידן לנשיאות ארצות הברית, שבעיני מנהיגים בעולם הסוני מסמנת חזרה למדיניות ממשל אובמה, תוך אימוץ גישה פייסנית ביחס לזו שנקט הנשיא טראמפ מול איראן, עשויה דווקא לחזק את הקואליציה הנרקמת נגד הציר האיראני-שיעי, וכך גם לבסס את מעמדה של ישראל כחברה בכירה במערך האזורי המתגבש. אומנם טורקיה וקטר מנסות לנצל את חולשת המערכת הפלסטינית כדי להרחיב את השפעתן עליה ולצרפה למחנה שלהן, אך לא סביר שהנהגת הרשות תחבור לציר זה המזוהה עם תנועת האחים המוסלמים, בפרט לנוכח האפשרות שממשל בידן יגלה פתיחות מחודשת כלפי הפלסטינים. גם בהנהגה העתידית של חמאס ניכרת הבנה שהשתייכות לציר הטורקי-קטרי תהיה בעייתית, בשל יריבותו עם מצרים השולטת בצינור החמצן לרצועה — מעבר רפיח.

הסוגיה הפלסטינית צפויה להישאר בעדיפות נמוכה על סדר היום בעולם הערבי, כאשר אינטרסים מידיים, ובראשם המאבק באיראן ובלימת התרחבות השפעת טורקיה, גוברים על מחויבות לעניין הפלסטיני.

אחדות פנים-פלסטינית, לכאורה: נכונותו של עבאס להיכנס לשיח עם חמאס בדבר אחדות משקפת הכרה בכך שכדי להשיב את הסוגיה הפלסטינית למרכז העניין האזורי והבינלאומי, ובתוך כך גם לאתגר את ישראל, נדרשת הסדרת היחסים בין הארגונים. אלא שקידום תהליך זה כרוך בסיכון עבור עבאס ותנועתו פת"ח, משום שהצלחתו תהווה עבור חמאס מקפצה להשתלבות ברשות הפלסטינית ובאש"ף, בשאיפה להשתלט על גופים אלה. בחירת ביידן מסמנת עבור עבאס הזדמנות להחזיר את האג'נדה שלו לקדמת הבמה, ועל כן מפחיתה את רצונו לקדם פיוס והליכה לבחירות. אם יתברר שממשל ביידן אינו מייחס עדיפות גבוהה לקידום הסדר בין ישראל לפלסטינים והסוגיה הפלסטינית נותרת בשוליים, יעלו מחדש מאמצי הפיוס הפנים-פלסטיני. לפי סקרי PCPSR, מעל 50 אחוזים מהפלסטינים רואים בפילוג את הסיבה לדחיקת העניין הפלסטיני מהבמה האזורית, אך רוב הציבור הפלסטיני אינו מאמין שמאמצי הפיוס יצליחו. כמו כן, יותר מ-60 אחוזים מאמינים שפתרון שתי המדינות אינו ישים עוד.

המשבר הכלכלי ומגפת הקורונה ברצועת עזה מאלצים את חמאס להעניק קדימות להבנות עם ישראל, כדי לשפר את המצב ההומניטרי והתשתיתי באזור. בשורות התנועה החל תהליך של בחירות להנהגה, הצפוי להסתיים באביב 2021 ולהשפיע על גישת ההבנות שאימץ מנהיג חמאס בעזה, יחיא סנוואר. בד בבד, חמאס ימשיך לבנות את כוחו הצבאי ובעיקר להגדיל את מלאי וטווח השיגור של הרקטות ושל כלי טיס תוקפים לא מאוישים. מעת לעת משגר חמאס תזכורת מרצועת עזה לעבר ישראל על כך שהאתגרים הביטחוניים עדיין בתוקף, אך ניכר שהוא מעדיף להימנע מהסלמה.



ממשל דמוקרטי בראשות ג'ו ביידן צפוי למתן את עוצמת התמיכה האמריקאית בישראל בהשוואה לממשל טראמפ, וכן צפוי שמדינות אירופה ינסו לשכנעו להחיות את התהליך המדיני. המפלגה הדמוקרטית תומכת בפתרון שתי מדינות לשני עמים, אך סביר להניח שקידום הרעיון לא יעמוד בראש סדר העדיפויות של הממשל. סביבתו של ביידן מכירה בחשיבותה של הרשות הפלסטינית גם לישראל, שכן היא פוטרת אותה מהעול הישיר הכרוך בניהול אוכלוסייה בשטחים הכבושים. משום כך מוערך שהממשל החדש יבקש להבטיח שהרשות לא תקרוס כלכלית ולא תאבד רלוונטיות פוליטית, ושיחודשו היחסים הדיפלומטיים בין וושינגטון לרמאללה, ובכלל זאת פתיחה מחדש של הנציגות הפלסטינית בווינגטון; חידוש פעילות הקונסוליה האמריקאית במזרח ירושלים; התנעת הסיוע הביטחוני האמריקאי – כספי והדרכתי – למנגנוני הביטחון של הרשות, וזאת במקביל לחידוש התיאום הביטחוני והאזרחי בין הרשות לבין ישראל. הרשות הודיעה שתערוך רפורמות במערכת התשלומים כדי לאפשר לממשל לחדש את הסיוע הכלכלי, לאור החקיקה בקונגרס נגד תמיכת הרשות במשפחות מחבלים ואסירים. יש להניח שממשל ביידן יבקש גם להשיב את התמיכה הכספית לסוכנות האו"ם לפליטים פלסטינים אונר"א (כ-250 מיליון דולר בשנה), וכך יקל בעקיפין את העול הכספי והחברתי המוטל על הרשות. עם זאת, על ישראל להתנות זאת בהגברת הפיקוח על פעולות הארגון.

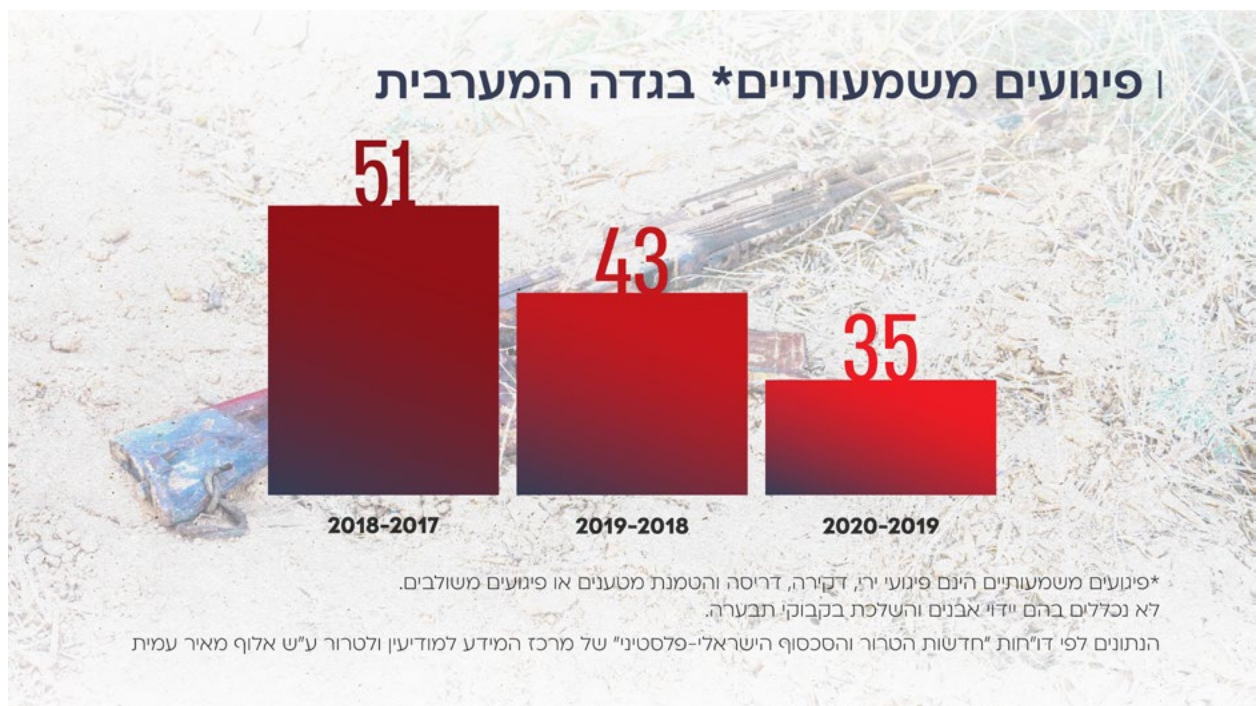
ממשל ביידן יאתגר את ממשלת ישראל בנוגע ליעד האסטרטגי של פתרון שתי מדינות לשני עמים, ובתוך כך יבטל את האור הירוק שנתן ממשל טראמפ להמשך הבנייה בכל ההתנחלויות, להריסת מבנים פלסטיניים בשטחי C ולשאר מהלכי הסיפוח הזוחל, החוסמים בראייתו את האפשרות לכונן מדינה פלסטינית עצמאית בעלת רציפות טריטוריאלית בגדה המערבית. כל זאת בשאיפה

להימנע מ"התנגשויות" תכופות עם ממשלת ישראל. לא צפוי שהממשל הדמוקרטי יבטל את ההכרה בירושלים כבירת ישראל או יחזיר את השגרירות לתל־אביב. לעומת זאת, סבירות גבוהה לכך שהממשל החדש יבטל את ההכרה בחוקיות ההתנחלויות וכנראה יעדיף להתעלם ממתווה טראמפ להסדר, למעט ההכרה בפתרון שתי מדינות, הצורך לקדם את הכלכלה והתשתיות הפלסטיניות, ויתמוך בהמשך מגמת הנורמליזציה.

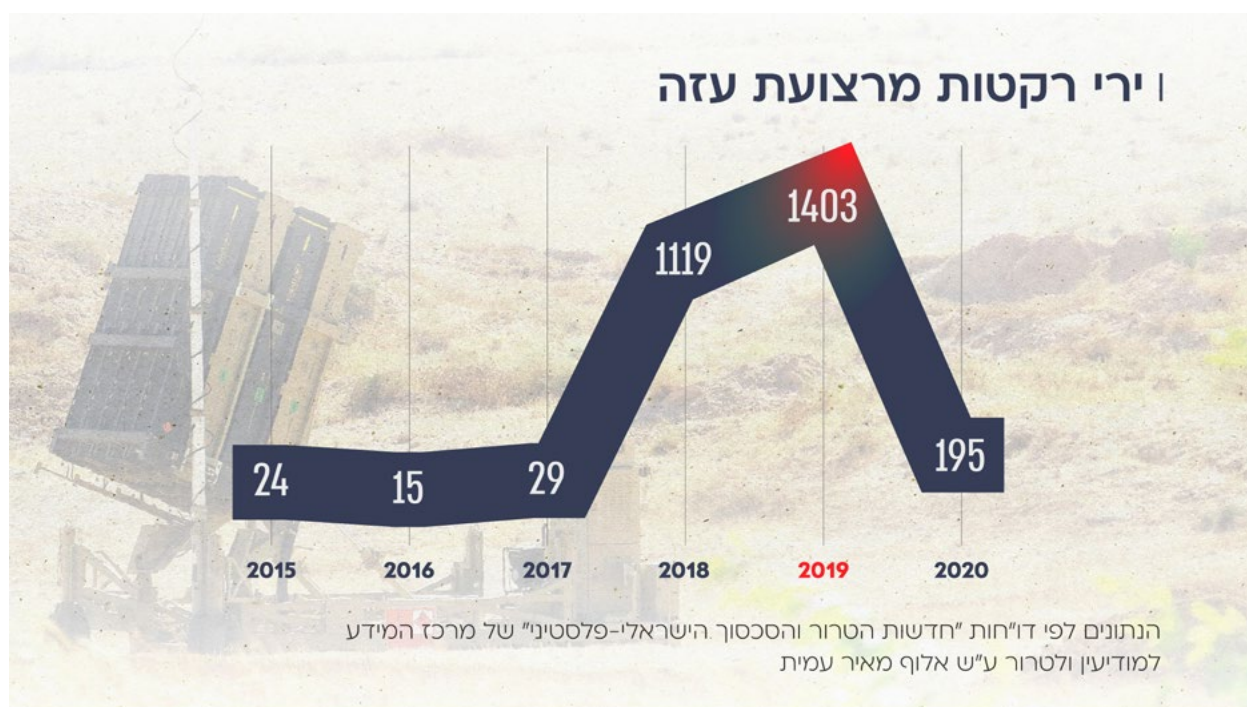
תפניות אפשריות

ירידת עבאס מהבמה תשפיע על עתידה של הרשות ועל יכולת המשילות שלה. צפויים מאבקי ירושה ואולי אף הסדרה אחרת של היחסים בין פת"ח לחמאס. סביר כי מחליפו או מחליפיו של עבאס (אם תהא הנהגה משותפת) ינקטו גישה לעומתית כלפי ישראל, ואפשר שיעודדו התנגדות עממית אלימה. שילוב חמאס בהנהגת הרשות יעמיק את הנתק בין ישראל לבין הרשות ויקשה לקיים את התיאום הביטחוני והאזרחי. בנסיבות אלה, מדינות המגדירות את חמאס כארגון טרור יעמדו בפני דילמה האם להכיר בהנהגה הפלסטינית החדשה, בעוד חמאס ממשיך לדחות את דרישות הקוורטט שהוצגו לו כתנאי להידברות – הכרה בישראל ובהסכמים וכן מניעת טרור ואלימות.

סבבי הסלמה מוגבלים באזור עוטף עזה עלולים להתפתח לעימות צבאי עקב תחושת כורח, הן של ישראל והן של חמאס, להגיב על פעולות הצד שני, וגם כתוצאה מהתפתחות משבר הומניטרי חריף ברצועה. ההתרחשויות האפשריות הן: הראשונה – הידרדרות צבאית, כאשר לישראל שני מתווי תגובה: תגובה מוגבלת – לשיקום ההרתעה וחזרה לרגיעה; תגובה נרחבת – לשם פירוק הזרוע הצבאית של חמאס ושל הג'האד האסלאמי, תוך מאמץ להימנע מהישאבות לרצועה ושהייה ממושכת שם; השנייה – הבנות/הסדרה ארוכת טווח, ללא מבצע צבאי או אחריו, לכינון רגיעת מתמשכת תמורת הקלות נרחבות בסגר, ובתוך כך הסכמה להחלפת גופות החיילים והאזרחים השבויים בידי חמאס תמורת שחרור אסירים; השלישית – פעילות של פלגים קיצוניים, בעיקר הג'האד האסלאמי וארגונים סוררים אחרים, העלולים לטרפד את מאמצי ההכלה וההסדרה ולגרום הסלמה ביטחונית.



כוח ההיזק הפלסטיני: במצב של המשך קיפאון מדיני וסיפוח ישראלי זוחל, ובד בבד לנוכח הרחבת הסכמי הנורמליזציה בין ישראל למדינות ערביות נוספות, הפלגים הפלסטיניים עשויים להגיע להבנה כי כל שנותר בידם הוא כוח ההיזק, קרי אפשרות לטרפד את מגמת הנורמליזציה. לפיכך, אפשר שינקטו פעולות טרור ואלימות, בעצמות גוברת, כדי לגרור את ישראל לתגובה צבאית וללחץ על האוכלוסייה הפלסטינית, התנהלות שתעורר ביקורת חריפה במערכת הערבית והבינלאומית ואף תעצור את תהליך הנורמליזציה עקב לחץ מבית על מנהיגי מדינות ערב הפרגמטיות. בנוסף, הסלמה תאיץ את תהליך התביעות נגד ישראל בבית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC), שכל הנראה ייכנס להילוך מהיר בשנה הקרובה.



המלצות למדיניות

המערכת הפלסטינית נמצאת באיזודאות ניכרת המושפעת משילוב של אירועים בישראל, באזור ובעולם, שעשוי להוליד תרחישים לא מכוונים. המגמה הברורה היא היחלשות הרשות והמאבקים המתנהלים בשורותיה מאחורי הקלעים לקראת ירידתו של הנשיא עבאס מהבמה. מאבקים אלה עלולים לפגוע בתפקודה של הרשות ואף להביא לאובדן המשילות. אינטרס חיוני לישראל הוא קיום

רשות פלסטינית מתפקדת, יציבה ולא־עוינת, כבסיס לרגיעה ביטחונית וכדי שעול האחריות לניהול חיי הפלסטינים לא ייפול עליה. שקט ביטחוני הוא גם רכיב חשוב בהעמקת ובקידום יחסים נורמליים עם מדינות ערביות. לכן, על ישראל לנקוט גישה תומכת כלפי הרשות הפלסטינית ולסייע לה לשקם את תפקודה, בעיקר כלכלית ובריאותית (גם כדי להתמודד עם מגפת הקורונה והשלכותיה). התחזקות הרשות ופתיחת אופק לתהליך מדיני צפויים לבלום את מגמת ההישאבות של צה"ל והמנהל האזרחי לוואקום שמותירה הרשות בתחום ניהול חיי האוכלוסייה הפלסטינית, ולשפר את יחסי ישראל עם ירדן. ראוי לשלב את הרשות במיזמים כלכליים וטכנולוגיים שישראל תפתח עם איחוד האמירויות ועם מדינות ערביות נוספות, כך שזו תיהנה מיתרונותיו של שיתוף הפעולה האזורי והנורמליזציה.

אומנם אבד כוח הווטו הפלסטיני על כינון יחסים בין ישראל למדינות ערב, ולכאורה אבד גם תוקפם של תכתיבי היוזמה הערבית לשלום, אולם ראוי שישראל תכיר בכך שהמשטרים הערביים המיועדים להצטרף למגמת הנורמליזציה אינם יכולים להרשות לעצמם להתעלם מביקורת של גורמי אופוזיציה מבית ומחוץ, ועליהם להמחיש כי לא נטשו לחלוטין את המחויבות ההיסטורית למציאת פתרון לבעיה הפלסטינית. גם משום כך, האפשרות שממשל ביידן יפעל לקידום התהליך המדיני עם הפלסטינים היא אינטרס ישראלי. ישראל לא תצא נשכרת מדחיקת הפלסטינים לפינה ומסיפוח בפועל של שטחים שממזרח לתוואי המכשול הביטחוני.

על ישראל לגבש עם ממשל ביידן אסטרטגיה משותפת הנשענת על הבנה כי האופציה היחידה הישימה היא עיצוב מציאות של היפרדות מדינית, גיאוגרפית ודמוגרפית בין ישראל לרשות הפלסטינית, כדי לשמור על היתכנות להסדר בעתיד על בסיס שתי ישויות נפרדות ומובחנות. לשם כך נדרש לצמצם את ההשקעה בהתיישבות שממזרח לתוואי המכשול הביטחוני, בלי לפגוע באחיזה הביטחונית בבקעת הירדן ובחופש הפעולה המבצעי של צה"ל בכל רחבי הגדה המערבית.

מול רצועת עזה יהיה על ישראל להמשיך לתמרן בין הצורך לשמר הרתעה כלפי חמאס והג'האד האסלאמי, כדי למנוע מהם הישגים באמצעות שימוש בכוח, לבין השאיפה להשכיך רגיעה בסביבת עוטף עזה. כדי לשכך את חומרת הבעיות שמקורן ברצועה יש לקדם הבנות לרגיעה ממושכת עם חמאס, בתיווך מצרים והאו"ם, תמורת הקלות בסגר ושיפור משמעותי של התשתיות האזרחיות ברצועה, ובדגש על אספקה סדירה של חשמל ומים והרחבה של מקורות הפרנסה ואמצעי הקיום של התושבים.