



מבט על, גיליון 559, 9 ביוני 2014

הקמת ממשלת האחדות הפלסטינית והשלכותיה

שלמה ברום ויורם שוייצר

ב-2 ביוני 2014 הושבעה ברמאללה ממשלת האחדות הפלסטינית על בסיס צו נשיאותי של הנשיא עבאס לאחר שהפתח והחמאס הסכימו על הרכב שריה. מדובר בממשלת טכנוקרטים ששריה אינם נציגים רשמיים של הפתח או של חמאס, אם כי מרבית שריה כולל ראש הממשלה, רמי חמדאללה, שהיה גם ראש הממשלה הקודמת, וכן סגניו מקורבים לפתח. חולשתו הקשה של חמאס אילצה אותו לקבל את הסכם הפיוס בצורתו הנוכחית והדבר מתבטא היטב בתנאיו ובהרכב הממשלה. כך לדוגמה שר החוץ הקודם, ריאד מלכי, נשאר בתפקידו למרות התנגדות החמאס בדיונים על הרכב הממשלה. חמאס נאלץ לוותר גם בנושא תיק הפנים ואף הסכים לראשונה לנוכחות של כוחות הרשות ברצועה. במקביל, הבהירו עבאס וראש הממשלה החדש שהממשלה המשותפת מחויבת לשלושת תנאי הקווארטט – התנגדות לאלימות, קבלת ההסכמים הקיימים והכרה בישראל, וכן לשיתוף ביטחוני עם ישראל. ההישג העיקרי של החמאס במו"מ על הממשלה הוא שמירת כוחו הצבאי העצמאי ברצועה (וכן המשך קיומו של משרד האסירים מבלי שימונה לו שר אחראי מטעם אש"ף כפי שרצה עבאס), וזאת למרות שהאחריות הביטחונית עוברת לסמכות הממשלה המאוחדת.

מימוש הסכם הפיוס, הכולל גם בחירות לנשיאות ולמועצה הפלסטינית (הפרלמנט של הרשות הפלסטינית) לאחר כ-6 חודשים וכן הצטרפות החמאס לאש"ף, התאפשר בשל המצוקה אליה נקלע החמאס לאחר הפלת שלטון האחים המוסלמים במצרים. לשינוי השלטון במצרים היו השלכות מדיניות, פיננסיות/כלכליות וצבאיות חמורות מבחינתו. לאחר שחמאס קרר את יחסיו עם חברי ציר ההתנגדות (המכונה גם הציר השיעי), איראן וחזבאללה וניתק את קשריו עם סוריה בלחץ הרחוב המוסלמי הסוני, אבד לו גם בסיס התמיכה המדינית המרכזי המצרי. היו לכך גם השלכות פיננסיות/כלכליות חריפות שכן מצרים שולטת על נתיב הגישה המרכזי לרצועת עזה דרך סיני ומערכת המנהרות בגבול עמה. ממשל סיס נוקט במדיניות נחושה של מצור על רצועת עזה, התקפות על החמאס ומאמץ להחלישו, כולל חסימת המנהרות. החמאס איבד מקור הכנסה עיקרי, והרצועה נקלעה למשבר כלכלי שהחמאס משלם עבורו בצניחה בתמיכה הציבורית. גם הגורמים האזורים שעדיין תומכים בחמאס, כמו קטאר ותורכיה וגורמים לא ממשלתיים, מתקשים להעביר סיוע כספי לחמאס בשל סגירת נתיבי ההברחה. קיים גם קושי להבריח נשק לרצועה והחמאס נאלץ להסתפק בעיקר בייצור מקומי. כל זה יצר מצב שבו השליטה האזרחית ברצועת עזה ובעיקר האחריות הישירה והבלעדית הנגזרת ממנה לרווחת תושביה הפכה במידה רבה לנטל. אי יכולת החמאס לשלם משכורות ולדאוג למצב כלכלי סביר ושירותים נאותים לאוכלוסייה רק פגעה בו. מנגד, כישלון המו"מ בתיווכו של מזכיר המדינה קרי הסיר מעבאס והפתח את האילוץ שהתקדמות במימוש הפיוס תביא להתפוצצות השיחות עם ישראל. בכל מקרה התוצאה הייתה שהצד החזק בשיחות הפיוס בשלב האחרון שלהן היה הפתח, והחמאס נאלץ לוותר ברוב התחומים. בסבב הנוכחי לחמאס היה חשוב בעיקר שהממשלה ברמאללה תיטול עליה את האחריות לשלם את המשכורות בעזה ותדאג לשירותים לאזרחים.

לרצון למנוע פגיעה ביחסים עם הקהילייה הבינלאומית ובמרכזה ארצות הברית היה תפקיד מרכזי בניסוח ההסכם. הממשלה היא ממשלת טכנוקרטים שאינה כוללת חברי חמאס ולכן יכלה לקבל את שלושת תנאי הקווארטט, מבלי שתספק עילה להחרמתה ולהפסקת הזרמת כספי הסיוע.

עבאס גם דאג לקבל התחייבות ממדינות הליגה הערבית לפצותו על כל קיצוץ בהזרמת כספים לרשות. ממשלת האחדות הוקמה גם בנסיבות מדיניות נוחות מבחינת הפלסטינים. המו"מ של ישראל והפלסטינים הוקפא ובשיח הבינלאומי האשמה לכישלוננו מונחת בעיקר לפתחה של ישראל ושל ראש ממשלתה, נתניהו. השחקנים הבינלאומיים מעדיפים לראות את הצד החיובי בפיוס הפלסטיני ולטעון שראשית, האחדות הפלסטינית חיונית אם רוצים להגיע להסכם קבע שאפשר יהיה ליישמו, ושנית, הממשלה החדשה מחויבת לתנאי הקווארטט. כן הם יכולים לטעון שאמנם הממשלה החדשה נתמכת על ידי החמאס שאינו מקבל את תנאי הקווארטט, אבל בצד הישראלי המצב יותר גרוע, שכן בממשלת ישראל עצמה משתתפת מפלגה שמתנגדת לפתרון שתי המדינות ולמו"מ שיביא ליישום. לפיכך, הקמת ממשלת האחדות הפלסטינית הביאה להכרה בינלאומית גורפת בה ששותפות לה ארה"ב, האיחוד האירופי ומדינות העיקריות, וגם מעצמות שהקשרים עמן הוצגו על ידי ממשלת ישראל כתחליף ליחסים המדיניים עם מדינות המערב – רוסיה, סין והודו.

לממשלת ישראל המתנגדת בחריפות לפיוס הפלסטיני ולממשלת האחדות אין כלים ממשיים להתמודד עם הצעד הפלסטיני. היא מתקשה להשתמש באמצעי האפקטיבי שבידיה, עצירת העברת כספי המסים שהיא גובה עבור הפלסטינים, כי או שהמדינות הערביות יפצו את הרשות, ואם הן לא תעמודנה בהתחייבויותיהן, הרשות עלולה להתמוטט, והדבר יפגע גם הוא בישראל, משום שהאחריות על השירותים לאוכלוסייה הפלסטינית תוטל עליה, ובכל מקרה ישראל תותקף על כך בזירה הבינלאומית. ישראל מסתפקת בצעדי ענישה המכוונים לאישי הרשות ונתפסים כקטנוניים, ובמרכזם שלילת אישורי האח"ס. כן תמנע ישראל מעבר שרים פלסטינים בין שני האזורים והשתתפות אנשי החמאס בכינוסי המועצה הפלסטינית. ישראל יכולה גם לחבל בבחירות, ובעיקר להפריע להשתתפות החמאס בבחירות. אולם בשל מדיניות זו ישראל עלולה להיתפס בעולם ובאזור כגורם לא רלבנטי.

קשה להעריך את תוחלת החיים של הסכם הפיוס וממשלת האחדות. עדיין יש מכשולים רבים בדרך ליישום. הצדדים בחרו לעקפם על ידי דחיית המו"מ עליהם לאחר הקמת ממשלת האחדות. למשל, החמאס מקווה שבחירות יחזירו אותו לשלטון לגיטימי, אולם עבאס כבר החליט לשנות את חוק הבחירות ולהפכם לבחירות בשיטה יחסית מלאה, מה שלא יאפשר לחמאס להשיג רוב מוחלט. הפתח אינו נלהב להכניס את החמאס לתוך אש"ף וישאף למסמס ולדחות סעיף זה. מטרת שני הצדדים היא עדיין לפגוע בצד השני ולגבור עליו דרך ההסכם, וכאשר אחד הצדדים ייווכח לדעת שידו על התחתונה יש סיכויים טובים שהוא ימוטט את ההסכם.

הזהירות ביישום צעדי ענישה כנגד הרשות הפלסטינית עדיין מאפשרת לישראל לשקול שינויים במדיניותה שיהפכו אותה לשחקן יותר רלבנטי. אין לה אפשרות לעצור את הסחף הבינלאומי. היא יכולה לאמץ את המדיניות של הממשל האמריקאי, שבמרכזה התייחסות לממשלה החדשה על פי מעשיה. אם מדיניותה כלפי ישראל תמשיך את מדיניות הממשלה הקודמת, ובעיקר בפעולה עקבית לבלימת ניסיונות לחדש את תשתית ופעילות הטרור בגדה, אזי ישראל צריכה לקיים מערכת יחסים נורמאליים עמה ואף לנסות לחדש תהליך מדיני אפקטיבי המבוסס על שילוב ערוצים שונים - המשך המו"מ על הסכם הקבע, יישום הבנות והסכמי מעבר ואף צעדים חד-צדדיים עם מאמץ לתאמם. אם הממשלה הפלסטינית לא תנהג כפי שהתחייבה, אזי לישראל תהיה הצדקה לנקוט צעדים מעשיים והסברתיים נגדה ולתבוע תמיכה בינלאומית במדיניות זו. מוטב לישראל שהסכם הפיוס לא ישמש תרוץ להמשך הסטאטוס קוו המזיק לה שמחיריו מתעצמים. ואולי, מעז ייצא מתוק, והסכם הפיוס ישמש בסיס להסכמה רחבה יותר בצד הפלסטיני ובצד הישראלי לצעדים ממשיים להתקדמות בדרך לפתרון שתי המדינות.