

הזדמנויות אזוריות לשיפור המצב בעזה

סיכום כינוס של מכון מיתונים וארגון איפקרי
שהתקיים ב-31 באוקטובר 2018 במטה האו"ם בירושלים

ינואר 2019

על רקע המשבר ברצועת עזה וסכנת ההתלקחות בין ישראל לחמאס, התכנסו ב-31 באוקטובר 2018 כחמישים מומחי מדיניות ופעילי חברה אזרחית ישראלים ופלסטינים, ודיפלומטים זרים, לבחון הזדמנויות אזוריות לשיפור המצב בעזה. הכינוס התקיים במטה האו"ם בירושלים, ביוזמת מיתונים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזרית וארגון איפקרי - ישראל פלסטין יוזמות אזוריות. שליח האו"ם לתהליך השלום ניקולאי מלדנוב נשא את דברי הפתיחה, בהם הוא סקר כיצד יכולים שחקנים אזוריים לשפר את המצב בעזה מבלי לפגוע בסיכוי להסכם שלום ישראלי-פלסטיני כולל. המשך הכינוס כלל סקירה של המצב בעזה ושל הפעולות שנוקטות מדינות שונות ביחס אליו, וזיהוי הזדמנויות ואפיקי פעולה אפשריים לשיפור המצב. מסמך זה מסכם את הנקודות העיקריות שעלו במהלך הכינוס.¹

א. המשבר ברצועת עזה

רצועת עזה ניצבת בפני משבר הומניטרי וכלכלי עמוק. בחודשים האחרונים הוביל משבר זה להסלמה והתנגשויות אלימות לאורך גדר הגבול בין עזה לישראל. ישראל וחמאס היו על סף סבב נוסף של לחימה, שנמנע בסופו של דבר באמצעות מאמצי תיווך בינלאומיים בהובלת האו"ם ומצרים, וסיוע כלכלי שסיפקה קטאר.

הניסיונות לשיפור תנאי המחיה ברצועת עזה ולהשבת השלטון של הרשות הפלסטינית לרצועה נמשכים, אולם האיום בהסלמה שב ועולה מעת לעת. המצב בעזה הופך מסוכן, עם ההידרדרות במצב ההומניטרי ובתנאי המחיה, ואבטלה העולה על 50 אחוזים. עזה ניצבת גם בפני משבר בתחום אספקת החשמל, מערכת הבריאות ברצועה בקריסה, המים אינם ראויים לשתייה והביוב זורם בלא טיפול למימי הים התיכון.

למשבר בעזה צפויות השלכות בריאותיות וסביבתיות שאינן צפויות להיבלם בגבולות הרצועה. הפסקת האש הנוכחית שברירת ביותר, והסכנה לפרוץ מלחמה נוספת היא אמתית ומבעיתה, עבור ישראלים ופלסטינים כאחד. כל המרכיבים הללו, נוסף על הקיפאון המתמשך בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני והקרע ארוך השנים בין הגדה המערבית לרצועת עזה, מדגישים את חומרתו ונפיצותו של המצב הנוכחי. על רקע זה, יש צורך בתגובה מיידית ודחופה של השחקנים המקומיים, האזוריים והבינלאומיים.

ב. הסוגיות שעל סדר היום

שלוש מטרות צריכות להנחות את השחקנים האזוריים בבואם להגדיר את אסטרטגיית ההתערבות שלהם בעזה: (1) מניעת הסלמה ומלחמה נוספת, לצד הבטחת רגיעה ואיפוק לאורך הגבול עם ישראל;

¹ הכינוס התקיים בשיתוף עם קרן פרידריך אברט, משרד החוץ של הולנד, IEMed ורשת EuroMeSCo. הוא נערך תחת חוק צ'טהאם האוס, ועל כן מסמך זה אינו כולל ציטוטים ישירים מפי המשתתפים וגם אינו מזהה אותם בשם. המסמך אינו משקף קונצנזוס בקרב המשתתפים אלא נקודות בולטות ותובנות מפתח שעלו במהלך הדיון.

(2) שיפור תנאי המחיה בעזה על ידי הגדלת הסיוע ההומניטרי ופעולות שיקום; (3) מאמצים לקידום איחוד פנים-פלסטיני בין הגדה לרצועה, ותהליך שלום ישראלי-פלסטיני על בסיס פתרון שתי-המדינות.

המשבר בעזה כולל היבטים הומניטריים, פוליטיים, כלכליים, מדיניים וביטחוניים, וכל אחד מהם לחוד מורכב מריבוי סוגיות ובעיות שדורשות התייחסות ופתרון. שחקנים אזוריים ובינלאומיים נוטים לעתים להתמודד עם אחד ההיבטים בלבד, מה שאינו משפר משמעותית את המצב. זה מעורר דילמה: מצד אחד, יש הטוענים כי אם ההתמודדות עם המצב בעזה תתמקד רק בעשייה ההומניטרית, בלא התייחסות להקשר הרחב יותר ולצורך באופק מדיני, סביר שהמאמצים הבינלאומיים ייכשלו ויתנו רק מענה זמני ולא בר-קיימא למצוקת התושבים. מצד שני, יש הטוענים כי אסור שהרצועה ותושביה יוחזקו כני ערובה שגורלם תלוי בהתקדמות בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני ובמאמצי הפיוס הפנים-פלסטיניים, שלא נראים כיום באופק. לפי טיעון זה, המשבר הנוכחי בעזה מחייב פתרונות מידיים ובני-השגה, בראש ובראשונה על מנת למנוע מלחמה ולייצב את המצב.

האתגר שבפניו עומדים שחקנים אזוריים ובינלאומיים הוא כיצד לקדם פתרונות שכאלה בשטח, בלי לשכוח את התמונה המדינית הרחבה ואת היעדים ארוכי-הטווח. במלים אחרות, כיצד להבטיח שהמאמצים הנוכחיים בנוגע לעזה ישמשו לקידום אחדות פלסטינית ותהליך שלום עם ישראל, ולא לשימור הקרע הפנים-פלסטיני והקיפאון בתהליך השלום, כפי שמבקשים לעשות חלק מהשחקנים המקומיים.

בעוד המאמצים לקדם שלום ישראלי-פלסטיני מצויים בקיפאון, נעשים מאמצים בעידודה של מצרים לאחות את הקרע הפנים-פלסטיני, לעת עתה בלא הצלחה. על מנת להתקדם, על חמאס ופתח להסכים על שלושה מרכיבים: (1) יעד ארוך טווח של ממשלה אחת, מערכת ביטחון אחת ומערכת משפט אחת; (2) פתרונות ומנגנונים להתמודדות עם סוגיות בוערות כגון שיטור, מעברי גבול, משכורות ומיסוי; (3) מנגנון שיבטיח יישום מלא של ההסכמים שיושגו, ומעקב ופיקוח על כך.

בטווח הקצר, אלו הצעדים הדחופים ביותר שיש לנקוט בהם על מנת לשפר ולייצב את המצב בשטח:

- **פתרון משבר אספקת החשמל.** הכנסת דלק במימון קטאר להפעלת תחנת הכוח בעזה הייתה צעד חשוב בכיוון הנכון, אולם נדרשות פעולות נוספות. הטכניון העלה בעבר רעיון להקים אזור חיץ בין עזה לבין ישראל שישמש לייצור חשמל. ייתכן שהזמן בשל עתה לבחון מחדש את הרעיון ולעדכן את הגרסה הקודמת שלו.
- **מציאת מנגנון ארוך-טווח לתשלום משכורות עובדי ציבור בעזה.** זהו נושא חיוני שיש לו השלכות על כלכלת הרצועה. קטאר מספקת סיוע כספי למטרה זו, אבל התשלומים שהיא מעבירה הם פתרון זמני קצר-מועד ואינם מספקים מענה ארוך-טווח לבעיה.
- **הקלות במגבלות על התנועה מעזה ואליה.** מצרים הסכימה באחרונה להגדיל מ-500 ל-1,500 את מספר האשרות שהיא מעניקה לתושבי עזה המבקשים לעבור במעבר רפיח, אולם אין די בכך. יש לאפשר לבתי עסק בעזה לייצא מוצרים ולייבא חומרי גלם, לאפשר יציאה של תושבי עזה לטיפול רפואי, לימודים או ביקורי משפחה, ולאפשר תנועה רבה יותר בין עזה לגדה. גם שדרוג מעבר ארז והנפקת אישורי עבודה בישראל למספר מסוים של תושבי עזה ייטיבו עם כולם.
- **הרחבת האזור המותר לדיג.** ישראל משנה את שטח האזור בו רשאים תושבי עזה לדוג בהתאם לשיקולים ביטחוניים ופוליטיים. יש להרחיב את שטח הדיג כדי לסייע למגזר הדגה בעזה. אף שמגזר זה מהווה חלק קטן מהתמ"ג של הרצועה, יש לו השפעה מידית על כלכלתה.
- **יצירת מקומות עבודה ואפיקי סחר.** יישומן של הצעות שונות לקידום שיפור ארוך-טווח בכלכלת עזה מחייב את ייצוב המצב ברצועה. צעדים אפשריים לשיפור המצב כוללים בנייה

מחדש של אזור התעשייה ארז, שעשוי לספק כ-5,000 מקומות עבודה חדשים, ויצירת פרוזדור ימי בין קפריסין לעזה.

- **שחרור בני ערובה ישראלים.** ארגון חמאס מחזיק בשני ישראלים כבני ערובה ובגופות של שני חיילים. ישראל הכריזה כי לא תסכים להפסקת אש ארוכת-טווח עד אשר ישוחררו בני הערובה ויוחזרו גופות החיילים. לפיכך, פתרון לסוגיה זו הוא אינטרס הן של ישראל והן של תושבי עזה. שחקנים בינלאומיים יכולים לסייע להשגת יעד זה באמצעות מאמצי תיווך, כפי שעשו בעבר.

ג. השחקנים האזוריים והבינלאומיים

מצרים היא השחקנית האזורית החשובה ביותר במאמצים לשיפור המצב ברצועה. היחסים בין ישראל למצרים הם אולי הטובים ביותר שהיו מאז חתימת הסכם השלום ביניהן ב-1979. נתניהו וא-סיסי מצויים אף הם ביחסים טובים והם שותפים לחשש מפני איראן והשפעתה באזור. מצרים היא המתווכת הראשית בשיחות בין חמאס לפתח (גם רוסיה מבקשת לתרום למגעים אלה), כמו גם בין ישראל לחמאס. המשטר במצרים רואה באחים המוסלמים אויב ואיום, ובחמאס זרוע של האחים המוסלמים. לפיכך, מצרים דורשת שתנועת החמאס תנתק את קשריה עם הארגון. בו בזמן, מצליחות מצרים וחמאס לשתף פעולה בסוגיות הקשורות בחצי האי סיני (רשויות החמאס הסגירו למצרים טרוריסטים מסיני) ומעבר רפיח, והשפעתה של מצרים על חמאס היא יעילה. מצרים מנסה להתניע שיחות על עתיד עזה עם הנשיא הפלסטיני אבו מאזן, ומנסה לקדם – בינתיים, ללא תוצאות – תהליך פיוס הדרגתי בין פתח לחמאס, ששייב את הרשות הפלסטינית לרצועה.

האו"ם, המיוצג באזור על ידי המתאם המיוחד לתהליך השלום במזרח התיכון ניקולאי מלדנוב, מהווה אף הוא מתווך יעיל בכל הנוגע למצב בעזה ופועל בשיתוף פעולה הדוק עם מצרים. מלדנוב עצמו ממלא תפקיד חשוב – ומרכזי הרבה יותר מקודמיו בתפקיד – במאמצים לשפר את תנאי החיים בעזה ולמנוע הסלמה נוספת בין ישראל לחמאס. מלדנוב הצליח לרכוש לעצמו ולפעילות האו"ם באזור תדמית חיובית בישראל, על אף הגישה השלילית בדרך כלל של ישראל כלפי הארגון.

קטאר אף היא שחקן אזורי רלבנטי, שיש לה קשרים הדוקים עם חמאס ושממלאת תפקיד משמעותי באספקת דלק לתחנת הכוח בעזה ובתשלום משכורותיהם של עובדי המגזר הציבורי בעזה. תורכיה מבקשת לעצמה תפקיד בעזה, ומספקת מלגות לסטודנטים עזתיים המבקשים ללמוד בתורכיה. באופן כללי, היא מעוניינת להיות מעורבת בפרויקטים הומניטריים ושיקומיים לטובת מערכת המים, בתי ספר ובתי חולים בעזה. אולם בפועל, המעורבות שלה מוגבלת, בשל סדרי העדיפויות שלה עצמה ובשל המשבר ביחסים בינה לבין ישראל ומצרים שמשפיע על היכולת והמוטיבציה שלה להיות מעורבת בעזה.

נראה כי שחקנים אזוריים אשר אינם מושפעים באופן מידי מהסכסוך בין ישראל לחמאס לא מייחסים חשיבות מיוחדת למצב בעזה, ומכוונים את תשומת לבם אל משברים אזוריים אחרים, כגון אלה בתימן ולוב. איחוד האמירויות הערביות יוצא דופן מבחינה זו, ועושה מאמצים גוברים להשפיע על ההתפתחויות הפוליטיות הפנימיות ברצועת עזה וברשות הפלסטינית.

באשר לאיחוד האירופי, באופן רשמי הוא תומך בפיוס פנים-פלסטיני, בשובה של הרשות הפלסטינית לרצועה ובחידוש תהליך השלום הישראלי-פלסטיני. האיחוד מגדיר את חמאס ארגון טרור ואוסר מגע עם הארגון. לאחר שארה"ב הפסיקה לממן את סוכנות הסעד והפליטים של האו"ם (אונר"א), הגדילו מדינות אירופה את סיוען לסוכנות כדי לגשר על פער המימון שנפער. בנוסף, מדינות כגון גרמניה, שבדיה ונורבגיה מספקות סיוע כספי לפרויקטים בעזה בתחומים כגון התפלת מי ים, תשתיות ואנרגיה. שמה של קפריסין הוזכר אף הוא בקשר לעזה, בהקשר של יוזמה להקים נמל ימי עבור עזה במימיה. באופן כללי, התבוננות בעזה דרך הפריזמה של מזרח אגן הים התיכון עשויה לייצר הזדמנויות חדשות, שאינן קיימות כשמתבוננים בעזה רק מבעד העדשה המזרח תיכונית.

במשך כל תקופת המתיחות האחרונה בעזה, מילא האיחוד האירופי תפקיד שולי בלבד בניסיונות לפתור את המשבר. הדבר נבע מפערי עמדות בין המדינות שחברות באיחוד, כמו גם מסדרי עדיפויות שונים. אולם, תרמו לכך גם מדיניות האיחוד שלא לקיים מגע עם חמאס וההגבלות שהטילה ישראל על נגישות אירופית לרצועה (שכוללות מגבלה על ביקורים לעזה של דיפלומטים ופוליטיקאים אירופאים). דחיקתו של האיחוד האירופי לשוליים מובילה גורמים באירופה להציע לבחון מחדש את המדיניות לגבי עזה וחמאס, ולתהות אם האיחוד יכול לאמץ אסטרטגיות חלופיות שישפרו את היכולות שלו להשפיע על מדיניות חמאס וישראל.

שחקנים רלבנטיים אחרים כוללים את ארה"ב וסין. ארה"ב ניסתה להתניע תהליך עבודה בינלאומי שיוביל להקמת מנגנון תמיכה חדש לעזה, אך בלא הצלחה. היא כרגע מביעה תמיכה חד-משמעית בעמדתה של ישראל, ובאחרונה התמקדה בהפעלת לחץ על הרשות הפלסטינית וקיצוץ המימון לאונר"א. מהלכים אלה מעוררים עוינות פלסטינית ומגבילים את יכולתה של ארה"ב להשפיע על המצב בשטח. באשר לסין, מעורבותה באזור נמצאת במגמת עלייה כחלק מ"יזמת החגורה והדרך" (Belt and Road Initiative) ומצביעה על פוטנציאל למעורבות סינית בשיקומה של עזה ובפיתוח פרויקטים גדולים של תשתיות וקישוריות. אולם סין כנראה לא תשקיע באופן משמעותי בעזה כל עוד מרחף באוויר איום של מלחמה נוספת ברצועה, שתסכן את ההשקעות שלה שם.

במהלך הדיון הסתמנו שתי גישות שונות באשר למעורבות אזורית ובינלאומית בעזה. הראשונה הבלטיה את הצורך הדחוף בכך שהקהילה הבינלאומית תיטול על עצמה אחריות, תיכנס לפעולה ותתמודד עם המשבר בעזה. היא מבוססת על הנחה שבלא מעורבות כזו, המצב בעזה יידרדר ויסלים. הגישה השנייה הייתה ביקורתית כלפי סוג המעורבות הנוכחית בעזה. היא משקפת דאגה מכך ששחקנים אזוריים ובינלאומיים פועלים בעזה באופן שמשרת את האינטרסים שלהם ולא של הצדדים בסכסוך. גישה זו מבליטה את תפקידם של ישראל ושל הפלסטינים במציאת פתרונות בעזה. מדינות אחרות יכולות לתרום לתהליך מסוג זה, אבל אינן צריכות להוביל אותו.

על מנת להבטיח מעורבות בינלאומית יעילה יותר בעזה, יש צורך בשיתוף פעולה ותיאומים רבים יותר בין המדינות והשחקנים השונים. כיום נעשים מאמצים מגוונים באפיקים רבים על ידי שחקנים שונים, אך כמעט בלא תיאום. הדבר גורם בלבול ועיכובים, ומגביל את יעילות העשייה. תיאום בין כל המעורבים במאמצים לשיפור המצב בעזה יקדם תהליך יותר מסונכרן כמו גם, כנראה, יותר מוצלח. ארגוני חברה אזרחית ישראלים ופלסטינים צריכים אף הם להיות מעורבים בתהליך בשל יכולתם לתרום באופן משמעותי באמצעות מחקר, תהליכי תכנון מדיניות, ערוצי דיאלוג, סנגור ואספקת שירותים.

ביכולתם של ארגוני חברה אזרחית להציע רעיונות חדשניים להבטחת יציבות בעזה ולקידום פתרון סכסוכים, שאינם עולים בשיח הדיפלומטי הרשמי. הם אף יכולים למלא תפקיד משמעותי בקידומו של מנהל תקין ואחריותיות. בדומה למצב בקרב השחקנים הרשמיים, גם ברמת החברה האזרחית חסר תיאום. ארגונים ותורמים אינם מודעים לפעילות ולפרויקטים שמבצעים אחרים. חוסר התיאום גורם לעתים לכפל מאמצים ופרויקטים חופפים, שמגבילים את יעילותה של החברה האזרחית בשיפור המצב. על ארגוני החברה האזרחית להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם, לשתף זה עם זה שיטות עבודה שהוכחו כמוצלחות ולקחים מכישלונות, ליצור כלים ומנגנונים לשיפור התיאום ביניהם, ולהשקיע מאמצים רבים יותר בחשיפת הפרויקטים שאותם הם מיישמים לציבור הרחב. ניתן לקדם זאת באמצעות הקמת מאגרי מידע על פרויקטים שונים וכינון של גוף תיאום משותף.

יש גם להשקיע מאמצים בעידוד המגזר הפרטי בעזה ובסיוע לו, ולהשקיע בהכשרה מקצועית מקומית שתסייע להגדיל את הצמיחה הכלכלית. המגזר העסקי הבינלאומי צריך אף הוא להיות מעורב, למרות שחברות פרטיות יימנעו כנראה מהשקעה בעזה קודם שהמצב שם יתייצב.

באופן כללי, רק מדינות מעטות (בהן רוסיה, שוויץ, תורכיה וקטאר) מקיימות כיום מגעים עם חמאס, והמשתתפים דנו גם בשאלה האם (ובאלו תנאים) אפיקים נוספים לדיאלוג מדיני בין חמאס לקהילה הבינלאומית יסייעו בשינוי מדיניות הארגון ושיפור המצב בעזה, או שמא תהיה לכך השפעה הפוכה.

ד. סיכום

שיפור המצב בעזה הוא משימה עדינה וסבוכה. אין מדובר רק בסוגיה ביטחונית או צבאית, כפי שרבים נוטים לחשוב; המשימה מחייבת שימוש בכלים מדיניים וכלכליים ובמומחיות מקצועית. זהו תהליך רב-שכבתי שטומן בחובו הזדמנויות אך גם אתגרים ואיומים. הוא מחייב מתן מענה גם לצרכים מידיים ודחופים בשטח, וגם ליעדים מדיניים ארוכי-טווח בנוגע לשלום ישראלי-פלסטיני ואיחוד פנים-פלסטיני. חשוב להגיע לאיזון בין הטווח הקצר והארוך ולפתור את הבעיות הנוכחיות בעזה בלי להעמיק את הקרע הפנים-פלסטיני ולסכן את הסיכוי להסכם שלום ישראלי-פלסטיני עתידי. לשם כך, על השחקנים האזוריים והבינלאומיים המעורבים בעזה לשפר את התיאום ביניהם – רצוי באמצעות מנגנון יישום אמין – על מנת להבטיח סנכרון בין אפיקי הפעולה השונים וניצול מלא של הפוטנציאל שגלום בהם. גם הצדדים לסכסוך צריכים להיות מעורבים במאמצים הבינלאומיים על מנת להבטיח שיינתן מענה לצרכיהם, ועל הקהילה הבינלאומית לשים דגש על עידוד ותמיכה ביוזמות חיוביות שמגיעות מדרגים ישראליים ופלסטיניים רשמיים ולא-רשמיים כאחד.

ההתרחשויות בעזה מושפעות באופן ישיר מהתפתחויות בפוליטיקה הישראלית והפלסטינית. בצד הפלסטיני, הדבר כולל את הסכסוך בין פתח לחמאס, הדינמיקה הפנימית בתוך החמאס, מערכת היחסים בין חמאס לבין הפלגים האחרים ברצועה, ושאלת היורש העתידי של אבו מאזן בהנהגת הרשות הפלסטינית. בצד הישראלי, הדבר כולל מדיניות ממשלתית שמרחיקה את פתרון שתי-המדינות, שיקולים פוליטיים הקשורים בבחירות לכנסת, העדר אסטרטגיה ברורה או מדיניות לגבי עזה, חשש מפני איומים ביטחוניים בגבול הצפון, והעדר שקיפות לגבי הפעילות המדינית והצבאית של הממשלה בנוגע לעזה. על הקהילה הבינלאומית להביא בחשבון גם את כל אלה בבואה לנצל את ההזדמנויות האזוריות לשיפור המצב בעזה.