



ישראל, עזה והאזור: הזדמנויות בעקבות הפסקת האש

סיכום סדנת תכנון-מדיניות שנערכה על-ידי
מיתווים - המכון הישראלי למדיניות חוץ אזורית
וקבוצת המשבר הבינלאומית (International Crisis Group)

ירושלים; 24 ביולי 2014

על רקע הלחימה בעזה, התכנסו ב-24 ביולי בירושלים כארבעים מומחים ודיפלומטים מישראל ומהקהילה הבינלאומית לסדנת תכנון-מדיניות שיזמו [מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית](#) וקבוצת המשבר הבינלאומית.

הסדנה עסקה בהזדמנויות לקידום יציבות אזורית ושלום ישראלי-פלסטיני לאחר כינונה של הפסקת אש בעזה, והתמקדה במספר סוגיות ליבה: הדינמיקה המשתנה במזרח התיכון; מנגנונים אזוריים ובינלאומיים לתיווך וליישומה של הפסקת אש; הצורך לעבור מניהול הסכסוך ליישוב הסכסוך; הקשיים המגולמים בפירוז רצועת עזה; הבנייה מחדש של הכלכלה העזתית; עתידה של ממשלת האחדות הפלסטינית, ויזמת השלום הערבית.

מסמך זה מסכם את התובנות וההמלצות העיקריות שעלו בסדנה.

א. הצורך לדון בהזדמנויות

לעיתים קרובות בפוליטיקה הבינלאומית, מלחמות יוצרות הזדמנויות לשינוי כולל, כמו קידום תהליכי שלום וארגון מחדש של מערך הקשרים האזוריים והבינלאומיים. אכן, מבחינה היסטורית התקופות שלאחר עימותים צבאיים ישראליים-ערביים יצרו חלונות הזדמנויות לדיאלוג ישראלי-ערבי. החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 242, הסכם השלום עם מצרים וועידת מדריד, כל אלה נולדו מתוך אפר הסכסוך. בעקבות סיום מבצע צוק איתן, צפויות להופיע הזדמנויות חדשות. יש לזהות את ההזדמנויות המדיניות שנובעות מסיום סבב האלימות ולפעול כדי לממשן.

ב. שחקני מפתח

1. ההקשר האזורי

הדינמיקה האזורית במזרח התיכון הייתה שונה במהלך מבצע צוק איתן מאשר בסבבי לחימה קודמים בין ישראל לחמאס. המחנה הערבי הרדיקלי חלש יותר. הוא עדיין כולל את איראן וח'זבאללה, אולם סוריה ועיראק כבר אינן ממלאות בו תפקיד ממשי. האסלאם הפוליטי, שהתחזק בעקבות האביב הערבי, גם כן נמצא בדעיכה. מדינות ערב, כמו מצרים וסעודיה ניצבות בגלוי לצידה

של ישראל אל מול איומים אזוריים משותפים, ובכלל זה תנועות האחים המוסלמים ותומכיהן בתורכיה ובקטאר.

התפתחויות אלה משחקות לטובתה של ישראל. אולם, במקביל לכך, לישראל יחסים מתוחים מאשר בעבר עם ארצות הברית, כתוצאה ממחלוקות בנוגע למאמצי התיווך האמריקנים להפסקת אש, תהליך השלום הישראלי-פלסטיני, ממשלת האחדות הפלסטינית, המשא-ומתן עם איראן וטבעם של יחסי ארצות הברית עם קטאר (חמים מדי לדעתה של ישראל) ועם מצרים (קרים מדי).

2. האווירה בישראל

השיח בישראל מתמקד בנושאים טקטיים וחלופות צבאיות, וחסר בו דיון מעמיק בנוגע לפתרונות דיפלומטיים והזדמנויות מדיניות.

במהלך מבצע צוק איתן, דעת הקהל הישראלית קראה תגר על נתניהו מהימין, בדרשה להרחיב את המתקפות על עזה. אוירה זו מקטינה את הסבירות כי ממשלת נתניהו תנקוט צעדים משמעותיים לקראת שלום עם תום המבצע. ואולם, הלחימה בעזה עשויה להוביל את הציבור הישראלי לבחון מחדש מספר הנחות יסוד ולגלות פתיחות רבה יותר לרעיונות חדשים.

מבצע צוק איתן חשף את מגבלות העוצמה הישראלית ומגבלות גישת ניהול הסכסוך. הוא הוכיח שלחמאס, ארגון קטן למדי הפועל מאחד המקומות העניים ביותר בעולם, יש יכולת ניכרת לגרום נזק לישראל (כולל לשדה התעופה שלה), וכי אין סבירות שיכולת זו תיעלם בקרוב.

כמו כן, הציבור הישראלי מבין כעת כי משמעותה האמתית של פרדיגמת "שקט יענה בשקט", היא שבמהלך תקופות של שקט האויב בעצם הולך ומתחזק. נדרש מענה דיפלומטי חדש לאתגר שמציב חמאס. ישראל צריכה להתקדם אל מעבר לפתרונות צבאיים.

מכוני חשיבה וארגונים לא-ממשלתיים צריכים להיות אלה שיקדמו שינוי רעיוני ושיעצו גורמים פוליטיים שתומכים באפיקי מדיניות חלופיים. דרך טובה לעשות כן תהיה למסגר המלצות לקידום שלום והיחסים עם האזור כמינוף הישגים שלאחר המלחמה, ולא כווייתורים לצד השני.

על אף שבמהלך המבצע ניכרה תחושת אחדות חזקה בקרב חלק ניכר מהציבור הישראלי, המתחים בקרב החברה הישראלית גואים. מידת הסובלנות בשיח הציבורי כלפי עמדות שונות מהמקובל נמצאת בירידה; שנאה וגזענות כלפי הפלסטינים אזרחי ישראל נמצאות בעליה. במקביל לסיום המלחמה בעזה, יש הכרח לקדם תהליך פיוס פנים-ישראלי כדי להתמודד לעומק עם סוגיות אלה.

3. מצבו של החמאס

בתקופה שקדמה למבצע, חמאס נמצא בבידוד הולך ומחמיר באזור, בעיקר מאז עלייתו לשלטון של אל-סיסי במצרים. המצב בעזה נהיה בלתי נסבל עובר האוכלוסייה המקומית, כאשר חמאס עומד בתווך בין מצרים לבין ישראל, שתי שכנות חזקות ועוינות כלפיו.

התנאים החמורים ברצועת עזה והאיום מפני המשך ההידרדרות הובילו את חמאס להכיר בכך שאולי עדיף לתנועה לא לשלוט עוד בעזה לבדה. זו הייתה סיבה עיקרית להסכם הפיוס הפלסטיני, שבמסגרתו חמאס נאות לווייתורים ניכרים לנשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס.

המלחמה בעזה הפכה את חמאס לשחקן אזורי חשוב יותר והובילה לעלייה בפופולריות שלו בגדה המערבית (שם נשמעו התבטאויות לפיהן "ניצחון חמאס הוא ניצחוננו"). כתוצאה מכך, מנהיגי חמאס

אימצו בהדרגה רטוריקה כלל-פלסטינית, תוך שינוי סיסמת המאבק מ"התנגדות עזה" (Gaza Resist) ל"התנגדות פלסטין" (Palestine Resist) ותוך קריאה לאינתיפאדה שלישית בגדה.

חמאס זכה לעידוד מכך, כמו גם מהצלחתו לפגוע במספר רב של חיילים ישראלים. התפיסה בחמאס לאורך המבצע הייתה שהנסיבות והזמן פועלים לטובתו ולא לטובת ישראל. על אף מחלוקות פנימיות בין הזרוע המדינית לזרוע הצבאית של הארגון, חמאס הפגין נחישות להמשיך ולהילחם עד לשינוי הסטטוס קוו בעזה.

4. ההשפעה על הנשיא הפלסטיני, מחמוד עבאס

המבצע בעזה עשוי בסופו של דבר להוביל להתחזקותו של עבאס, בין היתר על ידי פתיחת מעבר רפיח תחת פיקוח כוחות הביטחון של הרשות הפלסטינית.

אולם, הלחימה המתמשכת החלישה את עבאס מבחינה פוליטית. המדיניות שלו הייתה שונה מציפיותיהם של רבים מהאוכלוסייה הפלסטינית והאלימות הגואה במזרח ירושלים ובגדה המערבית קראה תגר על מנהיגותו.

על ישראל לראות בעבאס בפרט וברשות הפלסטינית בכלל כגורמים מרכזיים לפתרון המשבר בעזה.

5. היעדר מתווכים יעילים

רשימת הגורמים ששאפו להיות מעורבים בתהליך התיווך בין ישראל לבין חמאס ארוכה מאוד. בסבבים קודמים, הנוסחה הכללית הייתה פשוטה וברורה למדי. היו אלה המצרים, בגיבוי אמריקאי, אשר השיגו בסופו של דבר את הפסקת האש. הפעם, לא היה ברור מי יכול לשמש כמתווך יעיל, והדבר הפך את המצב למורכב עוד יותר. שחקנים רבים היו מעורבים במאמצי התיווך ופעלו במקביל. חלק מהם (מצרים וסעודיה לעומת תורכיה וקטאר) ממוקמים בצדדים מנוגדים במפת הפוליטיקה האזורית, וזה העלה את הצורך במנגנון שיוכל לתאם בין המתווכים השונים.

לאורך המבצע, ישראל התנגדה באופן רשמי למעורבותן של תורכיה וקטאר. היא העדיפה להסתמך באופן בלעדי על מצרים, כשם שעשתה בעבר. אולם, רצוי שישראל תשלים עם מערך הכוחות האזורי החדש, שמתאפיין בריבוי מתווכים ושבמסגרתו אין עוד ביכולתה של מצרים לשמש מתווכת אזורית יחידה בין ישראל לבין חמאס. ישראל תפיק תועלת אם תכיר בכך ששחקנים אזוריים ורב-לאומיים אחרים, מלבד בנות בריתה, יכולים לתרום גם הם למאמצים להשגת רגיעה והסדר.

ג. האפשרויות לעתיד

1. עתיד הפיוס הפלסטיני

בשנים האחרונות נקטה ישראל במדיניות ששואפת להפריד בין הגדה המערבית לבין רצועת עזה. יש כעת הזדמנות לבחינה מחדש ולשינוי. הדרישה הישראלית מעבאס להתנער מהסכם הפיוס בין פת"ח לחמאס וההחלטה להקפיא את המשא-ומתן עם הרשות הפלסטינית עד שדרישה זו תתממש, הוכחו כטעות. ישראל נכונה כיום יותר מאשר בעבר לשתף פעולה עם אותה ממשלת אחדות פלסטינית, אשר לה התנגדה נחרצות לפני מבצע צוק איתן.

אחדות פלסטינית יכולה למעשה להוות נכס לישראל. היא עשויה לשמש כאמצעי להכלת חמאס, הגבלת עוצמתו ויצירת תנאים מועדפים יותר לקראת פתרון שתי מדינות. הנה גה פלסטינית מאוחדת היא תנאי מקדים לאפשרות יישומו של כל הסדר קבע ישראלי-פלסטיני, וישראל צריכה לעודד זאת.

נראה שגם חמאס מוכן להוסיף ולהתקדם לכיוון זה, גם אם מסיבות אחרות. לאחרונה, למשל, הסכים חמאס שהרשות הפלסטינית תשלם מקדמות למשכורות בעזה. חמאס עשוי גם להפיק תועלת מכך שבת-בריתו תורכיה נחושה למלא תפקיד פעיל בקידום תהליך הפיוס הפנים-הפלסטיני.

ואולם, אחדות פלסטינית של ממש תלויה גם באיזון בין היכולות הצבאיות של חמאס לאלה של הרשות הפלסטינית. כרגע, חמאס נהנה מעליונות צבאית ביחס לרשות הפלסטינית, ומצב זה טעון שינוי. בנוסף, כדי שהפיוס הפלסטיני יצליח, על חמאס לקבל את סמכותה של ממשלת האחדות ועליו לפעול רק בכפוף לסמכותה ולא באופן עצמאי. לא ברור האם חמאס נכון להתנהל על פי כללים אלה.

2. שיקום ופיתוח רצועת עזה

אחת הסוגיות העיקריות בתקופה שלאחר כינון הפסקת אש תהיה שיקום עזה. הצרכים העיקריים של עזה הם חומרי בנייה, פתיחתו של מעבר רפיח והיכולת לשלם משכורות. ישראל, אשר קיוותה בעבר שלחץ כלכלי על עזה יוביל למיטוט של חמאס מבפנים, משנה כעת כיוון ותומכת בחבילת פיתוח לעזה.

נתניהו הצהיר בעבר על רצונו בשיפור התנאים הכלכליים בעזה, אולם הצהרות אלו לא לוו בפעולות משמעותיות בשטח. לאחר הפסקת האש, על ישראל לתמוך ביישום תכנית השקעה בינלאומית בעזה, בהקשר של הרחבת השליטה של הרשות הפלסטינית לרצועת עזה.

מומלץ כי הקהילה הבינלאומית תנסח תכנית לפיתוח עזה, ושהמדינות השונות יבהירו את התחייבותן הכלכלית למימושה. גם ישראל צריכה להכריז מה היא מוכנה לעשות על מנת להקל על הבעיות החברתיות והכלכליות בעזה ותחת אילו תנאים. משאב הגז המזרח-תיכוני הינו נתון חדש, שניתן לשלבו בתכנית זו באופן שיניב תועלת עבור שחקנים אזוריים שונים.

3. אפשרות פירוז החמאס

פירוז רצועת עזה הפך לתנאי ישראלי מרכזי במאמצים להגיע להפסקת אש. החשש הישראלי הוא שללא פירוז, סבב אלימות נוסף בעזה הוא בלתי-נמנע והוא רק עניין של זמן. אולם, פירוז הרצועה אינו נראה בר-מימוש כחלק מהסכם הפסקת אש. לא סביר שחמאס יסכים לכך, משום שפירוז אינו עולה בקנה אחד עם אתוס הארגון. ללא תרבות ההתנגדות חמאס לא יהיה עוד אותו חמאס.

בנוסף לכך, האסטרטגיה הישראלית להתנות את הפיתוח הכלכלי של עזה בפירוז הרצועה, אינה צפויה גם היא להוליד תוצאות משמעותיות. אסטרטגיה זו מתעלמת מההקשר הפוליטי של הסוגיה. עמדתה בנושא של ארצות הברית משקפת זאת – הממשל האמריקאי מתייחס לפירוז כאל סוגיה שתוכל תבוא לידי פתרון במסגרת הסדר קבע ישראלי-פלסטיני, ולא כחלק ממאמצים להסדרה רגעית ומקומית.

הצעות חלופיות שהעלו בסדנה כללו צעדים שירסנו את חופש הפעולה הצבאי של חמאס, ללא פירוז של ממש - למשל, כינון מנגנון שיגרום לחמאס להפקיד את הרקטות שברשותו במשמורת בינלאומית מבלי להתפרק מהן הלכה-למעשה ו/או שיערוב לכך שהזרוע הצבאית של החמאס תישאר בבסיסים ולא תעסוק בפעילות מבצעית התקפית נגד ישראל.

4. האפשרות לחדש את תהליך השלום

האמון בתהליך השלום נפגע לאור כישלון סבב השיחות האחרון בין ישראל לפלסטינים, והדבר הפך את גישת ניהול הסכסוך לרווחת עוד יותר בשיח המדיני והציבורי בישראל. רצוי וניתן לשנות זאת בעקבות המלחמה בעזה, ולעודד חזרה לתפיסת יישוב הסכסוך, שחיונית להגעה לשלום.

מבצע צוק איתן חשף את מגבלות גישת ניהול הסכסוך, והבהיר שניהול מצב קיים בהיעדר תהליך מדיני של ממש מוביל לפרוץ סבבי לחימה נוספים. בנוסף, המבצע ליהק מחדש את עבאס כשותף אפשרי לשלום, גם בעיני ישראלים שפקפקו בכך קודם לכן.

ניתן להציע לפלסטינים תמריצים פוליטיים משמעותיים כדי שימסדו תהליך משא-ומתן עם ישראל, שבמסגרתו חמאס יציית גם להחלטות שהוא איננו תומך בהן. כיום, יש בחמאס תמיכה להפסקת אש ארוכת טווח (הודנא) עם ישראל, תחת תנאים מסוימים. המפתח להתקדמות אל מעבר לכך טמון בפסיקה שנתן בזמנו השייח' אחמד יאסין, לפיה על החמאס לציית להחלטות בהן תומך רוב הציבור הפלסטיני. בכל מקרה, אלה בישראל התומכים בפתרון שתי-המדינות חייבים להבטיח שיושב ראש אש"ף יוכל לייצג את כל הפלסטינים במשא-ומתן עתידי עם ישראל.

בצד הישראלי, עמדות הממשלה כלפי תהליך השלום לא השתנו מאז סבב השיחות האחרון. לכן, גם אם תהליך השלום יחודש באופן כלשהו בעקבות הפסקת האש בעזה, סביר שבתנאים הפוליטיים הנוכחיים בישראל הוא יהיה דומה לסבב השיחות הקודם - שיחות לשם שיחות, ולא לשם הגעה להסכם קבע.

ניתן למנף את מעורבות הקהילה הבינלאומית במאמצים להשיג הפסקת אש בעזה כדי לתמוך בתהליך השלום. דרך אפשרית לכך היא לקדם החלטה של מועצת הביטחון של האו"ם שתשמש בסיס לכל משא-ומתן עתידי. החלטה כזאת יכולה להתבסס על העקרונות הכלליים להסכם שלום ישראלי-פלסטיני, שמופיעים בהסכם המסגרת שגיבש ג'ון קרי ושטרם פורסם.

כל מאמץ לחדש את תהליך השלום, בין אם בי-לטרואלי או רב-צדדי, צריך להתחשב בממד האזורי, אשר הוכח כחיוני במהלך ההסלמה בעזה. יוזמת השלום הערבית היא הביטוי הטוב ביותר לממד זה. על אף שהציבור הישראלי וההנהגה הישראלית נוהגים להתעלם ממנה, ליוזמה זו פוטנציאל לשמש כתמריץ משמעותי וכמסגרת לשלום כולל.

יש להשקיע מאמצים כדי להגביר את המודעות בישראל ליוזמה זאת, וכדי לחזק את התמיכה בה. בנוסף, יש לבחון הכנסת מספר שינויים ביוזמה, כדי לשמור על הרלוונטיות שלה נוכח ההתפתחויות בעזה ובאזור. מצרים, ירדן וסעודיה יכולות להיות שותפות מרכזיות בתהליך שכזה.

5. כינון הפסקת אש בת-קיימא

הפסקת האש שתושג לא תבטיח את כלל הצרכים של שני הצדדים - ישראל וחמאס. עם זאת, רצוי שיוצעו לצדדים תמריצים שיעודדו אותם ליישם את ההסכם ולשאת באחריות לכך.

מועצת הביטחון של האו"ם תוכל, למשל, להפוך את הבנות הפסקת האש שיגובשו בין הצדדים לכדי החלטה רשמית ומחייבת. בנוסף לכך, ניתן יהיה להקים קבוצת פיקוח בינלאומית כדי לעקוב אחר הפרות של הפסקת האש. בשני רעיונות אלה נעשה שימוש קודם כדי לסיים סבבי לחימה בין ישראל לחזבאללה. ב-1996 הוקמה קבוצת פיקוח בינלאומית, וב-2006 קיבלה מועצת הביטחון של האו"ם את החלטה 1701.

הקמת מנגנון בינלאומי שיפעל לאחר כינון הפסקת אש צפוי להגדיל את מספר המדינות הבאות במגע ישיר עם ישראל ועם החמאס גם יחד, ובכך לסייע למאמצי התיווך בעתיד. מנגנון שכזה יוכל גם לתרום לחיזוק הביטחון האזורי, להגברת שיתוף הפעולה האזורי (כולל בנושאים "רכים" יותר), למניעת הסלמה עתידית כתוצאה מתקריות בודדות, ולקיום ערוצים דיפלומטיים בערוצים אחרים.