



## צעדי מדיניות ראשונים של ממשל ביידן לקידום שלום ישראלי-פלסטיני

המלצות צוות חשיבה של מכון מיתונים

ינואר 2021

מסמך זה כולל המלצות לצעדי מדיניות שממשל ביידן יוכל לנקוט, בתקופה הראשונה לכהונתו, לקידום שלום ישראלי-פלסטיני. המסמך מציג את תמונת המצב המדינית עם כניסתו של ביידן לבית הלבן, מזהה תשעה יעדים מרכזיים לממשל החדש בבואו לקדם שלום, ומשרטט צעדי מדיניות מעשיים למימושם.

היעדים המפורטים במסמך הם: (1) הדגשת חשיבות הסוגייה הישראלית-פלסטינית והצורך בפתרונה; (2) חידוש יחסים ובניית אמון עם ההנהגה הפלסטינית; (3) הדגשת המחויבות לפתרון שתי-המדינות והצגת פרמטרים להסכם; (4) שימור היתכנות פתרון שתי-המדינות ושרטוט קווים אדומים; (5) הובלת מהלכים רב-צדדיים, דוגמת הקמת מנגנון חדש וגיבוש חבילת תמריצים; (6) מינוף תהליכי הנורמליזציה עם מדינות ערב לקידום תהליך השלום הישראלי-פלסטיני; (7) שיפור המצב ברצועת עזה וסיום הפיצול הפנים-פלסטיני; (8) חיזוק שחקנים תומכי-שלום בישראל וברשות הפלסטינית, כולל בחברה האזרחית; (9) עיצוב טון היחסים של הממשל עם ההנהגה והציבור בישראל באופן שיקדם שלום.

המסמך נכתב על ידי צוות חשיבה של מכון מיתונים, שכולל את (לפי סדר הא"ב): ד"ר נמרוד גורן, כמאל חסאן, מירב כהנא-דגן, ד"ר ליאור להרס, גבריאל מיטשל, ח"כ לשעבר קסניה סבטלובה, ד"ר אהוד ערן, פרופ' אלי פודה, ד"ר רועי קיבריק, יונתן תובל ונדב תמיר. הוא הוצג למשוב גם בפני שותפים פלסטינים של מכון מיתונים, ויש בו משום תרומה של נקודת מבט מקומית, של גורמים ישראליים תומכי-שלום, לדיון הבינלאומי על המדיניות הצפויה של ביידן במזרח התיכון. המסמך מבוסס על עמדה יסודית שתומכת בקידום שלום ישראלי-פלסטיני, על בסיס מתווה שתי-המדינות, כאינטרס ישראלי חיוני, והוא מנסה לאזן בין הכרה באתגרים ובמציאות הקיימת לבין הרצון להגדיר חזון ותוכניות שאפתניות לעתיד.

### א. תמונת המצב המדינית עם כניסתו של ביידן לבית הלבן

ב-20 בינואר 2021 החל ג'ו ביידן את תקופת כהונתו כנשיא ארה"ב, וממשל ביידן החליף את הממשל היוצא של דונלד טראמפ. הממשל החדש נכנס לתפקידו בשעה של קיפאון עמוק בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, אבל גם בתקופה של שינויים ביחסי ישראל-ערב שיכולים לייצר הזדמנויות לשינוי ולקידום שלום.

מאז כישלון יוזמת מזכיר המדינה ג'ון קרי ב-2014, לא התנהל משא ומתן לשלום בין ישראל והפלסטינים, ובתקופת טראמפ המשבר בין הצדדים החריף על רקע צעדי הממשל ביחס לסכסוך, הקרע שנוצר בין וושינגטון ורמאללה, וכוונות נתניהו לספח שטחים. אירועים אלו גרמו לארה"ב לאבד בתקופת טראמפ את היכולת לשמש כמתווך בין ישראל ואש"ף – תפקיד שמילאה מאז הסכם אוסלו ב-1993. המהלכים שממשל טראמפ הוביל, ובראשם קידום "עסקת המאה" ו"הסכמי אברהם", נעשו ללא מעורבות של הפלסטינים ותוך ניסיון לעקוף את הנושא הפלסטיני ולהתעלם מהדרישות של הנהגת הרשות הפלסטינית. כתוצאה, נוצר נתק לא רק בין הפלסטינים לארה"ב, אלא גם בינם לבין ישראל, שהוביל במאי 2020 – על רקע כוונות הסיפוח של נתניהו – להחלטה של הרשות הפלסטינית להפסיק את התיאום הביטחוני והאזרחי עם ישראל. במקביל, ואל מול מאמצי ממשל טראמפ לקרוא תיגר על הנורמות הבינלאומיות, הוסיפה הקהילה הבינלאומית לתמוך בבירור בפתרון שתי-המדינות.

בחירתו של ביידן סימלה שינוי כיוון. מייד לאחר ניצחונו בבחירות, וגם על רקע החלטת ממשלת ישראל להקפיא את כוונות הסיפוח (במסגרת תהליך "הסכמי אברהם"), הכריזה הרשות הפלסטינית בנובמבר 2020 על חידוש התיאום הביטחוני והמדיני עם ישראל. ממשל ביידן צפוי להשיב את ארה"ב לתפקיד הובלה בזירה

הבינלאומית, גם בנושא הישראלי-פלסטיני, ולאחות קרעים שנוצרו עם בני בריתה של ארה"ב בעולם. כמו כן, ממשל ביידן צפוי להוביל גישה של דיפלומטיה רב-צדדית, שמבוססת על שיתופי פעולה ובניית קואליציות עם שחקנים בינלאומיים סביב סוגיות מגוונות (ממשבר האקלים עד הגרעין האיראני), וגישה זו יכולה להציע לזירה הישראלית-פלסטינית הזדמנות, לאחר שמאמצי תיווך רבים, בהובלה בלעדית של ארה"ב, הסתיימו בכישלון. בנוסף, תהליכי הנורמליזציה בין ישראל לאיחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסודן, שנעשו בתקופת טראמפ תוך עקיפת הסוגייה הפלסטינית, יוכלו – תחת הממשל האמריקאי החדש – להיות ממונפים לקידום שלום ישראלי-פלסטיני, לעודד שינוי בדפוס החשיבה של הישראלים ביחס לסכסוך, ולהגברת מעורבותן של מדינות ערב בפתרון הסוגייה הפלסטינית.

ואולם, הממשל הנכנס צפוי להתמודד בתקופה הקרובה עם עומס משימות, גם בזירה הפנים-אמריקאית (משבר בריאותי וכלכלי כתוצאה מהקורונה, ופיצול פוליטי חריף), וגם בזירה העולמית (דוגמת ההתנהלות מול סין, רוסיה ואיראן). בטווח הקרוב, הנושא הישראלי-פלסטיני אינו צפוי להיות בעדיפות גבוהה מבחינת הממשל, אם כי אנשי המקצוע שממנה ביידן בתחומי חוץ וביטחון צפויים לעסוק גם בו. כמו כן, עדיין קיימים חסמים משמעותיים בדרך להתקדמות מדינית בין ישראל והפלסטינים, ובהם חוסר האמון בין הצדדים, מדיניות ההתנחלויות והסיפוח דה-פקטו שמקדמת ממשלת ישראל בשטחים, בעיית עזה והפיצול הפנים-פלסטיני, המחלוקות בנושאי הליבה של הסכסוך, ובעיות פנימיות בשני הצדדים. תחילת הכהונה של ביידן משיקה למערכת בחירות נוספת בישראל, שלתוצאותיה תהיינה השפעה על סדר היום של הממשלה הבאה ועל הסיכויים להתקדמות בתהליך השלום עם הפלסטינים. בצד הפלסטיני, מתקיימים דיונים על אפשרות של עריכת בחירות ברשות הפלסטינית במהלך שנת 2021, אם כי אין ודאות שהן יתקיימו לבסוף. התפתחויות דרמטיות בסכסוך (דוגמת חילופי הנהגה ברשות הפלסטינית או סבב לחימה נוסף בעזה) צפויות להוביל את ארה"ב למעורבות בזירה, גם אם בליט ברירה.

כניסת ממשל חדש בארה"ב היא תקופה חשובה של התארגנות, למידה והיערכות, בה יכולים להתעצב דפוסים שישפיעו על ההתנהלות בהמשך, ולהיבנות מנגנונים ועקרונות שיהוו בסיס למדיניות ושיקבעו את הטון במהלך הכהונה. לממשל יש עוצמה מקסימלית וקרדיט רב בימים הראשונים והוא יכול לנצל זאת. הדבר נכון עוד יותר עבור ממשל ביידן, שיהנה גם מרוב דמוקרטי בבית הנבחרים ובסנאט. ממשל ביידן מחליף ממשל שהוביל מדיניות-חוץ שחרגה מעקרונות מרכזיים וארוכי-שנים במדינאות האמריקאית, שסטתה מנורמות בינלאומיות בסיסיות, ושכללה פרישה מהסכמים בינלאומיים שארה"ב הייתה חתומה עליהם. גם בנושא הישראלי-הפלסטיני ממשל טראמפ קידם צעדים שסתרו את המדיניות האמריקאית המסורתית, בין השאר בנושא ההתנחלויות, ירושלים, והיחס לרשות הפלסטינית. ממשל ביידן צפוי לחזור לעמדות אמריקאיות קודמות, כולל בנושא הפלסטיני, ולבטל צעדי מדיניות שונים שהוביל טראמפ. בחלק מהמקרים, הביטול יכול להיעשות בקלות ובמהירות, אך במקרים אחרים יהיה צורך בתהליכים מורכבים יותר, כולל חקיקה.

ביידן נכנס לתפקיד עם ניסיון עשיר בתחום יחסי חוץ, שלא היה כמעט לכל קודמיו בתפקיד. גם את הנושא הישראלי-פלסטיני הוא מכיר היטב, בין היתר על רקע היותו חבר במשך שנים רבות בוועדת החוץ של הסנאט ותפקידו כסגן הנשיא של אובמה. עובדה זו עשויה לקצר את משך הזמן שידרש לביידן ללמידה, ותאפשר לו לקדם מהלכים משמעותיים בשלב מוקדם של כהונתו, אם ירצה בכך. גם העובדה שמזכיר המדינה הנכנס, אנתוני בלינקן, מקורב מאוד לביידן ויכול לדבר ולפעול בשמו ותחת גיבוי מלא שלו, מעניקה יתרון חשוב ורב עוצמה.

## **ב. המלצות מדיניות**

### **1. הדגשת חשיבות הסוגייה הישראלית-פלסטינית והצורך בפתרונה**

בשנים האחרונות הנושא הישראלי-פלסטיני איבד מחשיבותו וירד מסדר היום הבינלאומי. תשומת הלב של השחקנים הבינלאומיים עברה לנושאי פנים, לסוגיות אזרחיות בוערות יותר כמו המלחמות בסוריה, לוב ותימן, ושאלת הגרעין האיראני, ולמשבר הקורונה. חשוב שממשל ביידן, למרות סדר היום הפנימי והבינלאומי העמוס שצפוי לו, יאותת בחודשים הראשונים לכהונתו שהוא מייחס חשיבות ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני ויזום הצהרות וצעדים שיעידו על כוונתו להחזיר את הנושא לסדר היום הבינלאומי.

## 2. חידוש יחסים ובניית אמון עם ההנהגה הפלסטינית

על הממשל הנכנס לחדש את הקשר עם הפלסטינים ולשקם את האמון עם הרשות הפלסטינית. מהלך זה נדרש על מנת שארה"ב תוכל לשוב לעמדה של מתווך הוגן (או לפחות מתווך אמין ויעיל) בסכסוך הישראלי-פלסטיני. נדרשים לצורך כך צעדים בוני אמון ברורים ומוחשיים, ולא רק הצהרות. שיקום הקשר עם רמאללה נדרש גם כחלק ממהלך רחב של חיזוק הרשות הפלסטינית והמחנה הפלסטיני המתון, אל מול החמאס ופלגים קיצוניים יותר. על רקע זה, יש להכריז בשלב מוקדם ככל שניתן על חידוש הקשר הרשמי בין הממשל להנהגה הפלסטינית ולקדם דיאלוג פוליטי רם-דרג ביניהם. הדבר יכול לכלול, בין השאר, שיחת טלפון בין המנהיגים, הזמנה של הנשיא הפלסטיני מחמוד עבאס לבית הלבן, ביקור של מזכיר המדינה, או דיפלומט אמריקאי בדרג נמוך יותר, ברמאללה, ומפגשים בין שגרירים אמריקאים ופלסטינים במדינות שונות. במקביל, יש לפתוח ערוצי קשר מגוונים בין וושינגטון ורמאללה, בתחומים וברמות שונות – מדיני, ביטחוני, כלכלי ותרבותי. הממשל יכול גם להכריז על השקת דיאלוג אסטרטגי עם הרשות הפלסטינית, שישקף רצון לשדרוג והעמקה של הקשר בין הצדדים. חשוב שהממשל יפעל ליצור קשרים גם עם החברה הפלסטינית, ולא רק עם ההנהגה, ויתייחס בהצהרותיו לצורך ברפורמות דמוקרטיות ברשות הפלסטינית, וזאת מבלי שיצטייר כמי שמתערב במחלוקות הפנים-פלסטיניות.

חידוש יחסים עם הפלסטינים צריך לכלול ביטול של צעדים בהם נקט טראמפ, וחזרה למדיניות האמריקאית העקבית שקדמה לכהונתו. ממשל ביידן צריך לפתוח מחדש את משרדי אש"ף בווינגטון ואת הקונסוליה האמריקאית במזרח ירושלים (שהובילה את העבודה מול הצד הפלסטיני), ולחדש את הסיוע של USAID לפלסטינים ואת התמיכה הכלכלית באונר"א. חלק מהמהלכים פשוטים לביצוע אבל חלקם יצריך תהליך משפטי מורכב יותר. היחסים מושפעים בין השאר מחוק טיילור-פורס (2018), שמתנה סיוע לרשות הפלסטינית בהפסקת התשלומים של הרשות לאסירים ומשפחותיהם, ועל כן יהיה צורך למצוא נוסחה מוסכמת לפתרון המחלוקת בנושא זה. אם יתגלעו קשיים חוקיים גם בפתיחה של נציגות אש"ף בווינגטון, ניתן יהיה להפוך את הנציגות של אש"ף באו"ם לנציגות הפלסטינית הרשמית בארה"ב, שתעבוד מול הממשל. סוגיית הסיוע לאונר"א היא מורכבת, ולצד חידוש התמיכה בארגון, יש לגבש מתווה לטווח ארוך שיאפשר העברת סמכויות מאונר"א לרשות הפלסטינית. הממשל יוכל גם לקדם צעדים בוני אמון עם הפלסטינים, דוגמת קידום של פרויקטים כלכליים בשטח C או סיוע כלכלי ובריאותי במסגרת ההתמודדות עם משבר הקורונה. המהלכים האמריקאיים לא צריכים להיות מותנים בצעדי גומלין פלסטיניים, אלא להיות מוצגים כצעדים של רצון טוב וחזרה למצב שקדם לממשל טראמפ, ולהתבצע במקביל לדיאלוג שקט עם ישראל שיבטיח שממשלת ישראל לא תתקוף בפומבי את הצעדים האמריקאים.

לצד הצעדים המעשיים, יש מקום גם להצהרה אמריקאית שתלווה את חידוש היחסים ותדגיש את החזרה של ארה"ב לעמדתה העקבית שתומכת בפתרון שתי-המדינות ומתנגדת למדיניות ההתנחלויות בשטחים. את פתיחת הקונסוליה במזרח ירושלים אפשר יהיה ללוות בהבהרה ששאלת ירושלים עדיין נמצאת על שולחן המשא ומתן (בניגוד לטענת טראמפ שהנושא הוסר מסדר היום) ושהפתרון בנושא ייקבע על ידי ישראל והפלסטינים בשיחות על הסכם הקבע. כמו כן, הממשל יוכל לפרסם הצהרת כוונות על כך שבעתיד תוקם במזרח ירושלים בירה פלסטינית ושאז הקונסוליה תהפוך לשגרירות.

## 3. הדגשת המחויבות לפתרון שתי-המדינות והצגת פרמטרים להסכם

על הממשל החדש להצהיר על מחויבותו לפתרון שתי-המדינות כחזון ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ולהדגיש את החזרה לעמדה אמריקאית של תמיכה במתווה זה כחלק מהקונצנזוס הבינלאומי. על מנת להדגיש את ההמשכיות בעמדה אמריקאית זו, ההצהרה יכולה להתייחס במפורש להכרזות ועמדות של ממשלים קודמים בנושא. ההצהרה תאשרר גם את המחויבות של ארה"ב לנורמות הבינלאומיות, עקרונות המשפט הבינלאומי והחלטות מועצת הביטחון, וזאת במיוחד נוכח התנערות ממשל טראמפ ממרכיבים אלו. חשוב שהצהרה בנושא, מצד בכירי הממשל, תעשה בשלב מוקדם של הכהונה, והכנסים של ג'יי סטריט ואיפא"ק, שיתקיימו באביב 2021, יכולים לשמש במה ראוייה לכך. על מנת להדגיש מחויבות אמריקאית אמיתית לפתרון שתי-המדינות, בשונה מהחזון שהוצג ב"עסקת המאה" של טראמפ, יש להדגיש שהכוונה היא לשתי מדינות על בסיס קווי 1967 עם חילופי שטחים מוסכמים. מהלך אמריקאי שכזה צריך לפנות גם לזירה הפנימית בישראל, שבה אין כיום מחנה פוליטי חזק שמקדם את פתרון שתי-המדינות, ולסייע להחיות

את הדיון הציבורי בנושא. הממשל יכול להדגיש שפתרון שתי-המדינות הוא עדיין הפתרון המועדף על רוב הישראלים והפלסטינים בהשוואה לאפשרויות אחרות, שמתווה זה עדיין אפשרי ומעשי, ושאינן אפשרות אחרת שתשאיר את ישראל יהודית ודמוקרטית.

במקביל, על הממשל להתחיל בעבודת הכנה לגיבוש פרמטרים להסכם קבע ישראלי-פלסטיני, שיציבו מסגרת ברורה למשא ומתן עתידי, ויעצבו את השיח הפנימי והבינלאומי על תהליך השלום. הפרמטרים יכולים להתבסס על העקרונות שהוצגו במתווה של הנשיא קלינטון (2000) ובתוכנית של מזכיר המדינה קרי (2016), ויכללו גם לשמש בסיס להחלטה של מועצת הביטחון. יחד עם זאת, יש לבחון את האתגרים הטמונים במהלך שכזה, הואיל ופרסום פרמטרים בשלב מוקדם יכול להצטייר כמהלך שאפתני מדי ועלול לעצור את התהליך עוד לפני שהחל. יש לשקול היטב באיזה עיתוי וכיצד יהיה נכון להשתמש בכלי זה. בשלב ראשון, הממשל יוכל להכריז על הקמת צוות שיפעל לגיבוש פרמטרים, להציג תאריך יעד להשלמת המהלך, ולהדגיש שהדבר יעשה תוך דיאלוג ושיתוף פעולה עם שחקנים בינלאומיים אחרים.

#### 4. שימור היתכנות פתרון שתי-המדינות ושרטוט קווים אדומים

ממשל ביידן צריך להבטיח שמתווה שתי-המדינות יישמר כפתרון אפשרי ומעשי, ולעצור מהלכים בשטח שמטרתם להפוך אותו לבלתי ישים. הממשל יצטרך לשרטט קווים אדומים ברורים נגד מהלכים של סיפוח זוחל, הרחבת בנייה בהתנחלויות, הכשרת מאחזים ובנייה באזור E1 וגבעת המטוס. כמו כן, הממשל יידרש להתערב בעצירת תהליכים המכוונים נגד תושבים פלסטינים ובהם פינוי תושבים במזרח ירושלים והרס בתים ומבנים בשטח C.

נדרשת הצהרה אמריקאית ברורה נגד צעדים חד-צדדיים ונגד מהלכי סיפוח בשטחים, על מנת להוריד את האפשרות מסדר היום. כמו כן, יש מקום להצהרה אמריקאית שמדגישה שההתנגדות לבניית בהתנחלויות היא המשך של עמדה אמריקאית מסורתית משנת 1967, שמתבססת על הנורמות הבינלאומיות. בהקשר זה, יש לבטל צעדים של ממשל טראמפ שפעלו לטשטש את הקו הירוק, ובהם הגדרת תוצרים בהתנחלויות כמוצרים שיוצרו בישראל ושיתוף פעולה מדעי עם מוסדות ישראליים שמעבר לקו הירוק. חלק מהמסרים האמריקאיים נגד מהלכים ישראליים בשטחים יצטרכו להיעשות באופן חשאי, לאור השפעה שלילית אפשרית של מסרים פומביים מסוימים בתקופת בחירות.

במקביל, הממשל יוכל לתבוע מישראל והרשות הפלסטינית להכריז מחדש על מחויבותם לכל ההסכמים עליהם חתמו בעבר ולהמשך התיאום הביטחוני והאזרחי. על הממשל לדרוש מהפלסטינים להוביל מאבק נחרץ בטרור, לגנות פיגועי טרור ולפעול נגד הסתה. במסגרת זו, ניתן לדון על חידוש הפעילות של הועדה המשותפת למאבק בהסתה (Anti-Incitement Committee) שהוקמה בעקבות הסכם וואי (1998). כמו כן, יש לגנות פעולות "אנטי-נורמליזציה" של גורמים פלסטינים נגד פרויקטים ישראליים-פלסטינים משותפים ברמת החברה האזרחית. בטווח הארוך יותר, הממשל יידרש לקדם העברת שטחים מאזורי C ל-B או מאזורי B ל-A, כדי לחזק את הרשות הפלסטינית ולסלול את הדרך לפתרון שתי-המדינות.

#### 5. הובלת מהלכים רב-צדדיים, דוגמת הקמת מנגנון חדש וגיבוש חבילת תמריצים

על הממשל לפעול במהרה להקמת מנגנון בינלאומי יעיל שיפעל לקידום שלום ישראלי-פלסטיני וילווה את המהלכים הבינלאומיים בנושא. מנגנון שכזה ישתלב היטב בדיפלומטיה הרב-צדדית שממשל ביידן צפוי להוביל, שתחזק ותשקם את הסדר הבינלאומי הליברלי ותדגיש את המחויבות האמריקאית לנורמות בינלאומיות. ניתן להצביע על שני מודלים מרכזיים שיוכלו לשמש בסיס למנגנון הבינלאומי. מודל אחד הוא המבנה שמכונה P5+1, שפעל לקראת השגת הסכם הגרעין עם איראן וכלל את חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון (ארה"ב, רוסיה, בריטניה, סין וצרפת) ואת גרמניה. אפשר להעריך שמנגנון זה יחזור בקרוב לפעול בנושא הגרעין האיראני, והממשל יוכל להיעזר בו גם לנושא הישראלי-פלסטיני. אפשר להוסיף למבנה שחקנים רלוונטיים נוספים ובראשם מדינות מהעולם הערבי. המודל השני הוא המבנה של הקוורטט, שמורכב מארה"ב, האיחוד האירופי, האו"ם ורוסיה, וניתן לשדרג אותו על ידי צירוף מדינות מאירופה והעולם הערבי.

בכל מקרה, המנגנון שיוקם צריך לכלול שחקנים אזוריים מרכזיים כמו מצרים, ירדן וערב הסעודית, ואולי גם נציגות של מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ (GCC). בשנה האחרונה התגבשה קבוצה בינלאומית חדשה – "קבוצת מינכן" – שכוללת את גרמניה, צרפת, ירדן ומצרים, שפעלה לקידום שלום ישראלי-פלסטיני ולחיזוק הפרמטרים הבינלאומיים המוסכמים לפתרון הסכסוך. הממשל יוכל להיעזר גם במסגרת זו – כמו גם ב"קוורטט הערבי" (שכולל את מצרים, ירדן, איחוד האמירויות וערב הסעודית) במאמציו לגיבוש קבוצה בינלאומית חדשה. יש מקום לשלב בתהליך גם דיאלוג ותיאום עם קטר ותורכיה כמדינות חשובות באיזור. המנגנון שיוקם צריך מצד אחד לשלב שחקנים שונים עם רלוונטיות והשפעה בסכסוך, אבל מצד שני לא להיות גדול ומסורבל מדי, על מנת להבטיח את יעילותו. כמו כן, יהיה צורך למצוא איזון בין הובלה אמריקאית לבין מעורבות אמיתית ומשמעותית של שחקנים בינלאומיים אחרים. לאיחוד האירופי חשוב מאוד לקחת חלק בקידום תהליך השלום, לצד האמריקאים, על אף שהוא מוגבל כיום ביכולתו להשמיע עמדה אחידה לאור הפיצול הפנימי השורר בו. הרוסים והסינים גם רוצים מעורבות, אך הנושא הפלסטיני אינו נמצא בראש סדר החשיבות שלהם, וניתן להעריך שיסכימו לתת לאמריקאים להוביל. חשוב שיווצר ממשק בין המנגנון הבינלאומי לגורמים תומכי-שלום ישראליים ופלסטינים ולבחון דרכים להתיעץ ולשלב במהלכים רשמיים ארגונים שמקדמים שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני.

הממשל יצטרך למנות בהקדם שליח מיוחד בעל השפעה לקידום שלום ישראלי-פלסטיני (ושלא יהיה זה השגריר בישראל), שיכהן כנציג האמריקאי בקוורטט ויוביל את תהליך גיבוש המנגנון החדש, כדיאלוג ותיאום עם יתר השחקנים הרלוונטיים. השליח האמריקאי ימלא תפקיד מוביל בקביעת מטרות ברורות למנגנון החדש, בהגדרת הרכבו, התפקיד שלו וחלוקת העבודה בינו לבין מדינות וגופים אחרים.

המנגנון שיוקם יצטרך לאשר מחדש את המחויבות הבינלאומית לפתרון שתי-המדינות ולהחלטות מועצת הביטחון בנושא הסכסוך. מעבר לכך, אחד המהלכים הראשונים שהמנגנון יוכל להוביל הוא קידום חבילת תמריצים בינלאומית לשלום ישראלי-פלסטיני. שחקנים שונים, ובראשם האיחוד האירופי, הביעו כבר תמיכה ברעיון זה, אולם לא פעלו למימושו. גורמים בחברה האזרחית הישראלית והפלסטינית גיבשו לאחרונה הצעה לקהילה הבינלאומית לגבי התוכן של חבילת תמריצים שכזו. על ארה"ב להביע נכונות לקדם את המהלך ולמלא בו תפקיד מוביל, בשיתוף פעולה עם השחקנים הבינלאומיים הרלוונטיים. מהלך נוסף שהמנגנון צריך לקחת על עצמו הוא גיבוש של פרמטרים בינלאומיים לפתרון הסכסוך, גם אם מדובר בצעד שייקח זמן להשלמתו. המטרה במהלך שכזה תהיה לגבש קונצנזוס בינלאומי סביב עקרונות יסוד שייעו לייצר בסיס למשא ומתן ישראלי-פלסטיני יעיל בעתיד. במוקד הפרמטרים צריך לעמוד פתרון שתי-המדינות על בסיס גבולות 1967 עם חילופי שטחים מוסכמים ושתי בירות בירושלים. יש מקום לדון על רמת הפירוט של הפרמטרים, האם יתייחסו לכל סוגיות הליבה, והאם כדאי יהיה לאשר אותם כהחלטה במועצת הביטחון.

הממשל יוכל לקדם מהלכים רב-צדדיים נוספים, למשל על פי המודל של קבוצת העבודה האזורית שפעלו בשנות ה-90 לאחר ועידת מדריד, או דרך ארגונים אזוריים בהם משתתפות ישראל והרשות הפלסטינית – פורום הגז של מזרח אגן הים התיכון (EMGF) והאיחוד למען הים התיכון (UfM). כמו כן, הממשל יוכל לקדם מהלכים ופרויקטים בנושא הישראלי-פלסטיני בסדר היום של ארגונים בינלאומיים נוספים. בתקופה האחרונה פועלת הרשות הפלסטינית לקדם ועידה בינלאומית בנושא הישראלי-פלסטיני, ועל ממשל ביידן לבחון הובלה של מהלך שכזה, בסיוע המנגנון הבינלאומי, ככלי שיביא להחייאת תהליך השלום. חשוב שמהלך שכזה יכלול מראש תוכנית לגבי השלבים הבאים שלאחר כינוס הוועידה (למשל, פתיחת ערוצי משא ומתן או הקמת קבוצת עבודה), תוך למידה מלקחי ועידות בינלאומיות שנערכו בעבר כמו ועידת ז'נבה (1973), ועידת מדריד (1991) וועידת אנאפוליס (2007).

## 6. מינוף תהליכי הנורמליזציה באזור לקידום תהליך השלום

על הממשל לפעול לגיוס ההתפתחויות האזוריות האחרונות ככלי לקידום שלום ישראלי-פלסטיני ולרתום את ההתקדמות ביחסים בין ישראל ומדינות ערב לטובת מהלכים במסלול הפלסטיני. בעוד שממשל טראמפ פעל לקדם נורמליזציה בין ישראל ומדינות ערב במנותק, ותוך התעלמות, מהפלסטינים, הממשל הנכנס צריך לשלב את הפלסטינים בתהליך ולהיעזר במסגרת האזורית למאמצים ליישוב הסכסוך. למרות מהלכי הנורמליזציה, מדינות ערב לא זנחו את הנושא הפלסטיני ויתמכו בצעדים לקידום פתרון שתי-המדינות. הדבר גביר את הלגיטימציה מבית למהלך הנורמליזציה שביצעו, ועשוי לעודד מדינות ערב נוספות להתקדם ביחסים

עם ישראל. גם בצד הפלסטיני יש שינוי גישה ורצון לחזור לזירת המשא ומתן, בעקבות כניסתו של הממשל החדש. למצרים וירדן צריך להיות תפקיד משמעותי במהלך של חיבור בין הערוץ האזורי לישראלי-פלסטיני, וגם ערב הסעודית תוכל למלא בכך תפקיד מרכזי. בציבור הישראלי הייתה תמיכה גורפת בויתור על סיפוח בתמורה לקידום הסכמי נורמליזציה, והדבר מצביע על היכולת להיעזר בצעדי נורמליזציה כתמריץ לקידום הסכם ישראלי-פלסטיני.

על הממשל להמשיך לסייע לתהליכי הנורמליזציה שכבר החלו ולחזק אותם. כצעד ראשון, הממשל יוכל להודיע בהצהרה פומבית שהוא תומך בקידום נורמליזציה בין ישראל ומדינות ערב, ושימשיך לפעול בנושא, אך שבמקום לקדם מאמצים שעוקפים את המסלול הפלסטיני, הוא יפעל למנף את תהליכי הנורמליזציה לטובת התקדמות במסלול הישראלי-פלסטיני. במסגרת זו, הממשל יוכל ליזום צעדים לשילוב המדינות שנרמלו יחסים עם ישראל במאמצים בנושא הישראלי-פלסטיני. כך למשל, הממשל יוכל להשיק פורומים מדיניים או כלכליים של שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני-ערבי, ולסייע לשיתופי פעולה משולשים שכאלה ברמת החברה האזרחית. כמו כן, ניתן יהיה לשלב את מדינות המפרץ בפרויקטים של כלכלה ואנרגיה בגדה המערבית וברצועת עזה, לפעול להשקעות של מדינות אלו ברשות הפלסטינית, ולשלב אותן במאמצים להרחבת שיתוף הפעולה האזורי. כאמור, יש מקום לבחון גם שילוב של מדינות הנורמליזציה במנגנון הבינלאומי שיוקם לקידום תהליך השלום. נוכח המשבר בין המנהיגות הפלסטינית לבין מדינות המפרץ, תתכן חשדנות מצד הפלסטינים ביחס לתפקיד של מדינות המפרץ בתהליכים המדיניים, ולכן על הממשל לפעול במקביל לחיזוק הדיאלוג והקשרים בין הפלסטינים לבין מדינות אלו.

בבואו של הממשל לקדם הסכמי נורמליזציה בין ישראל למדינות ערב נוספות, יהיה עליו לייצר חיבור למסלול הישראלי-פלסטיני, למשל על ידי התניית המהלך בעצירת ההתנחלויות והסיפוח הזוחל (בדומה להתניית הנורמליזציה עם איחוד האמירויות בהקפאת הסיפוח). מסלול מרכזי בו הממשל יוכל לעשות זאת הוא בניסיון לקדם נורמליזציה בין ישראל לערב הסעודית. הסכם ישראלי-סעודי יהיה צעד משמעותי מאוד, ותמריץ חשוב עבור ישראל לפשרות בנושא הפלסטיני. הסעודים חשדנים ביחס לממשל ביידן ושילובם במהלך שכזה יוכל להיות מנוף חיובי גם במערכת היחסים האמריקאית-סעודית.

הממשל החדש יוכל גם לקדם עדכון של יוזמת השלום הערבית. היוזמה, שהושקה לפני כמעט 20 שנה, נתפסת כיום כפחות רלבנטית נוכח השינויים באזור, ולכן יש מקום לייצר מהלך חדש, שיתבסס על היוזמה ויכיר בחשיבותה, אך יעדן אותה ויתאים אותה למציאות החדשה. ליוזמת השלום הערבית יש דימוי שלילי בישראל, והליגה הערבית היא מסגרת ארגונית חלשה מדי כדי להביא למימוש קולקטיבי של ההבטחות הכלולות ביוזמה. על כן, חשוב שבכל יוזמה חדשה יינתן תפקיד מוביל גם למדינות ערב מרכזיות, ובהן מצרים, ירדן, מרוקו ומדינות המפרץ בראשות ערב הסעודית.

## 7. שיפור המצב ברצועת עזה וסיום הפיצול הפנים-פלסטיני

שאלת עזה היא סוגייה מכרעת ומורכבת עם היבטים מדיניים, הומניטריים, ביטחוניים וכלכליים, שמצריכים התמודדות ומענה מידי. רצועת עזה נמצאת בעיצומו של משבר הומניטרי קשה, במיוחד בתנאים של מגיפת הקורונה, ובמצב נפיץ שעלול בכל רגע להסלים לעימות אלים בין ישראל וחמאס. הפיצול בין הגדה המערבית לרצועת עזה מהווה בעיה מרכזית ומכשול בכל מאמץ להתקדמות לעבר פתרון שתי-המדינות. לאורך השנים, ארה"ב התרחקה מהנושא, עקב ההתנגדות לקשר עם החמאס, והותירה את הובלת המאמצים בין ישראל לחמאס בסוגיית עזה למצרים, שליח האו"ם וקטר. בשל חשיבות הנושא, אסור לארה"ב להוסיף להתחמק ממנו ועליה לסייע בקידום פתרון. כצעד ראשון, חשוב שהשליח האמריקאי שימונה לקידום שלום ישראלי-פלסטיני יבקר בעזה במהלך החודשים הראשונים שלו בתפקיד.

על הממשל לקדם תכניות ופרויקטים עם שותפים בינלאומיים שישפרו את רווחת התושבים ברצועת עזה. בהקשר זה, יש לתת עדיפות לתחום האנרגיה, בו יוכל הממשל לקדם צינור גז מישראל לעזה, או פיתוח שדה הגז שלחופי הרצועה, כל זאת תחת ניהול של הרשות הפלסטינית. פורום הגז האזורי, בו חברות ישראל והרשות הפלסטינית ובו משמשת ארה"ב כמשקיפה, יוכל לסייע למטרה זאת. הפורום יכול להעניק מסגרת אזורית לשאלת האנרגיה בעזה. כיוון פעולה נוסף שהממשל יוכל לקדם הוא יצירת אי מלאכותי מול חופי עזה. אפשר לשלב במהלכים אלו סיוע כלכלי והשקעות מצד מדינות המפרץ. על רקע משבר הקורונה, הממשל יוכל

גם לסייע בחלוקת חיסונים וציוד רפואי לתושבי עזה, בסיוע האו"ם וארגונים בינלאומיים נוספים. יהיה זה צעד בונה אמון, כחלק ממה שמכונה "דיפלומטיית אסונות", שישפר את התפיסה הפלסטינית כלפי האמריקאים. ארה"ב תוכל לפעול גם בנושא מעברי הגבול וליזום מהלכים שיאפשרו לתושבי עזה לעבור למצרים או לגדה ביתר קלות, דוגמת הפעלת לחץ על מצרים לפתוח יותר את מעבר רפיח. כדאי שהממשל גם יגביר מעורבות במאמצים למניעת עימות בין ישראל לחמאס בעזה, ויסייע לשליח האו"ם במאמציו בנושא. בהקשר זה, מומלץ שארה"ב תנהל מגעים עקיפים ולא-פורמאליים עם נציגי שלטון חמאס, בעזרת צד שלישי כמו מצרים או קטר.

במקביל, על הממשל לקדם פתרון לטווח ארוך לסוגיית עזה. צעד ראשון בכיוון זה יוכל לכלול הצהרה בדבר הצורך לסיים את הפיצול בין עזה והגדה ולחבר מחדש את הרצועה לרשות הפלסטינית, תוך הדגשה שכל הסדר פנים-פלסטיני יתבסס על הצהרה של החמאס בדבר קבלת ההסכמים שנחתמו בין ישראל ואש"ף. מתווה אמריקאי לטווח ארוך צריך לעודד גם קיום בחירות פלסטיניות ושילוב של עזה בתהליך השלום, תוך חיזוק הרשות הפלסטינית אבל גם שילוב של החמאס בפתרון. מודל אפשרי הוא הסכמה אמריקאית להקמת ממשלת טכנוקרטים פלסטינית, בתמורה להצהרת תמיכה מצד החמאס ביוזמת השלום הערבית.

## 8. חיזוק שחקנים תומכי-שלום בישראל וברשות הפלסטינית, כולל בחברה האזרחית

על הממשל לקדם מהלכים של דיאלוג, בניית שלום ושיתוף פעולה בין האזרחים בשני הצדדים של הסכסוך. לצד מהלכים של קידום שלום "מלמעלה-למטה" (top-down), יש צורך גם במהלכים משלימים של שלום "מלמעלה-למעלה" (bottom-up). ממשל טראמפ עצר את התקציבים לפרויקטים ישראליים-פלסטיניים משותפים, והשגרירות האמריקאית בישראל הפסיקה לפעול לקידום הנושא. ממשל ביידן יצטרך לשנות כיוון ולהגביר מאמצים בזירה זו, גם באמצעות השגרירות. יהיה על הממשל לתת גיבוי פוליטי וכלכלי לפעילות של ארגוני חברה אזרחית תומכי-שלום בישראל וברשות הפלסטינית, למשל באמצעות מיסוד מפגשים בין נציגי הממשל עם ארגוני חברה אזרחית והתייעצות ושילוב של נציגי ארגונים במהלכים מדיניים ובמאמצים של המנגנון הבינלאומי שילווה את תהליך השלום. בדצמבר 2020, נעשה צעד משמעותי בכיוון הכלכלי, עת אישר הקונגרס – בתמיכת דמוקרטים ורפובליקאים כאחד – חוק שמקצה רבע מיליארד דולר, על פני תקופה של חמש שנים, לארגונים ופרויקטים שעוסקים בשיתוף פעולה ודיאלוג ישראלי-פלסטיני (Nita M. Lowey Middle East Partnership for Peace Act). הממשל צריך להבטיח יישום יעיל של חוק זה, ושימוש מיטבי במשאבים שהוא מייצר. בכלל זה, במאמץ לעודד דיאלוג ואינטראקציה בין ישראלים לפלסטינים, תהיה חשיבות באמירה מצד הממשל שמגנה גורמים שפועלים נגד פרויקטים משותפים בשם המאבק בנורמליזציה. התמיכה בארגוני שלום יכולה לכלול הדגשה מצד הממשל של החשיבות שבשמירת ישראל כדמוקרטיה ליברלית עם חברה אזרחית חזקה וחופשית. על הממשל להתנגד לצעדי חקיקה, בישראל וברשות הפלסטינית, שמגבילים את חופש הפעולה של החברה האזרחית. במקביל, על הממשל לפנות ישירות לחברה הישראלית כדי לחזק את התמיכה הציבורית בפתרון שתי-המדינות ובתהליך השלום. בהקשר זה, הממשל יוכל לקיים דיאלוג עם גורמים שונים בישראל ולפעול למען שילובם בפעילות למען שלום, ובכלל זה מנהיגי דת, ראשי ערים, סטודנטים, ומנהיגי ציבור פלסטינים אזרחי ישראל.

## 9. עיצוב טון היחסים של הממשל עם ההנהגה והציבור בישראל באופן שיקדם שלום

להתנהלות הממשל בתקופה הראשונה לכהונתו תהיה השפעה על עתיד מערכת היחסים בינו לבין ההנהגה והציבור בישראל. הממשל צריך לבחון כיצד ניתן לעצב יחסים שיאפשרו קידום שלום וייצרו אמון הדדי, ומה הלקחים שצריך ללמוד מתקופת אובמה לגבי מערכת היחסים עם ממשלת ישראל והחברה הישראלית. יש חשיבות לטון ולסגנון השיח גם כשמשיעם ביקורת. ממשל ביידן יוכל ליזום מחוות פומביות כלפי הציבור בישראל, ולהראות גילויי סימפטיה פומביים לישראל, במקביל למהלכים שיכללו דרישות ברורות מהממשלה והצבת קווים אדומים. הנשיא קלינטון ידע לעשות זאת היטב בתקופת כהונתו, והיכולות של ביידן להביע אמפתיה ורגישות – לצד תמיכתו ארוכת-השנים בישראל – צפויות לאפשר גם לו לעשות זאת היטב, עת יפנה לדעת הקהל בישראל. חשוב שהביקור הראשון של ביידן במזרח התיכון יכלול את ירושלים ורמאללה, כלקח מהחלטת אובמה – שעוררה זעם בירושלים – לערוך את הביקור הראשון שלו באזור בקהיר, מבלי לבקר בישראל. במקביל, חשוב שארה"ב תזכיר לציבור בישראל שהמשך הכיבוש מרחיק את ישראל מהמועדון הדמוקרטי-ליברלי, גובה מישראל מחיר בזירה האזורית והבינלאומית, ומקשה על הבטחת עתידה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.