



הצעה לחבילת תמריצים בינלאומית לשלום ישראלי-פלסטיני

נייר מדיניות המבוסס על דיוני
צוות מומחים ישראלי-פלסטיני

ד"ר ליאור להרס, יחד עם מועין עודה,
ד"ר נמרוד גורן והודא אבו ערקוב

פברואר 2021

הצעה לחבילת תמריצים בינלאומית לשלום ישראלי-פלסטיני

נייר מדיניות המבוסס על דיוני צוות מומחים ישראלי-פלסטיני

ד"ר ליאור להרס, יחד עם מועין עודה, ד"ר נמרוד גורן והודא אבו ערקוב¹

תמריצים הם כלי חשוב בתהליכי שלום והם יכולים לתרום למאמצים ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. צוות של מומחי מדיניות ישראלים ופלסטינים גיבש הצעה משותפת לחבילת תמריצים בינלאומית לשלום. ההצעה מגדירה את הצרכים המרכזיים של הצדדים שצריכים לקבל מענה בחבילת התמריצים, תוך התמקדות בצרכים של ביטחון, הכרה ולגיטימציה, זכויות דתיות, שגשוג כלכלי וצרכי פנים. כמו כן, הצוות בחן אלו גורמים בינלאומיים יכולים לסייע במתן מענה לצרכים אלה, וההצעה מתמקדת בתפקיד הפוטנציאלי של ארה"ב, האיחוד האירופי והעולם הערבי והמוסלמי. ההצעה נדרשת גם לשאלה מתי וכיצד יש לתכנן ולהציג חבילת תמריצים, ואיזה מנגנון בינלאומי דרוש לשם קידומה.

א. הקדמה: תמריצים לשלום

בתנאים של קיפאון בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, ארגוני חברה אזרחית יכולים לבחון סוגיות מבוניות ארוכות טווח ולגבש המלצות לקידום התהליך, לפני ואחרי חידוש משא ומתן רשמי. על רקע זה, הקים מכון מיתווים, בשיתוף קרן פרידריך אברט, צוות מומחים ישראלי-פלסטיני שגיבש בשנים 2019-2020 הצעה לחבילת תמריצים בינלאומית לקידום תהליך השלום. תמריצים בינלאומיים יכולים לשמש כלי חשוב ובעל עוצמה בדיפלומטיה, ובמיוחד ביישוב סכסוכים, ולתרום לקידום שלום ישראלי-פלסטיני. גורמים בינלאומיים יכולים להציע תמריצים כאסטרטגיה לקידום שלום וככלי לשכנוע מנהיגים לשנות את עמדתם ומדיניותם ביחס לתהליך השלום. ניתן להשתמש בתמריצים בשלבים שונים של התהליך, החל בעידוד הצדדים לפתוח במשא ומתן, וכלה בקידום חתימה על הסכם שלום. תמריצים בינלאומיים צריכים לספק מענה לצרכים הקולקטיביים והייחודיים של כל צד לסכסוך. שימוש יעיל בתמריצים מחייב ארבעה תנאים: מודעות – הצדדים לסכסוך צריכים להיות מודעים לתמריצים המוצעים, גם ברמת המנהיגות וגם ברמה הציבורית; אטרקטיביות – התמריצים צריכים להיות רצויים ונחשקים בעיני כל אחד מהצדדים; היתכנות – התמריצים צריכים להיחשב מעשיים ובני ביצוע; זיקה ליישוב הסכסוך – התמריצים צריכים להיות קשורים ישירות לתהליך קידום השלום.²

1 ד"ר ליאור להרס הוא מנהל התכנית לקידום שלום ישראלי-פלסטיני במיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזרחית; מועין עודה הוא עורך דין המתמחה במשפט בינלאומי וזכויות אדם; ד"ר נמרוד גורן הוא ראש מכון מיתווים; הודא אבו ערקוב היא המנהלת האזרחית של Alliance for Middle East Peace. הכותבים מבקשים להודות למומחים הישראליים והפלסטיניים שנטלו חלק בפרויקט, כמו גם לגבריאל מיטשל שסייע בניהול הדיונים ולדיפלומטים והמומחים הבינלאומיים שתרמו להם.

2 Nimrod Goren, "A Package Not Delivered: US Incentives and Israel's Settlement Freeze", The International Spectator 46(1), 2011, pp. 26-27.

גורמים בינלאומיים הציגו בעבר תמריצים שונים לקידום שלום ישראל-פלסטיני. הבולטים שבהם היו יוזמת השלום הערבית (2002),³ הצעת האיחוד האירופי לכינון שותפות מועדפת מיוחדת עם ישראל והמדינה הפלסטינית העתידית (2013),⁴ ותוכנית הביטחון האמריקאית לפתרון שתי-המדינות (2014).⁵ תמריצים אלה הוצעו בשלבים שונים של התהליך המדיני ובאופן בלתי מתואם בין הגורמים השונים. השפעתם הייתה נמוכה מהציפיות של הגורמים שהציגו אותם.

בשנים 2016 ו-2017, גורמים שונים בקהילה הבינלאומית הסכימו על הצורך להציע לישראלים ולפלסטינים חבילה מתואמת של תמריצים מדיניים וכלכליים לשלום: (1) בוועידת השלום הראשונה בפריז (יוני 2016), המשתתפים דנו ב"דרכים אפשריות בהן הקהילה הבינלאומית תוכל לסייע בקידום הסיכוי לשלום, לרבות באמצעות מתן תמריצים משמעותיים לצדדים לעשיית שלום";⁶ (2) מועצת שרי החוץ של האיחוד האירופי הודיעה ביוני 2016 כי היא "נחושה, לצד שותפים בינלאומיים ואזוריים נוספים, לתרום תרומה קונקרטייה ומהותית לחבילת תמריצים כוללת כדי שהצדדים יעשו שלום";⁷ (3) בוועידת השלום השנייה בפריז (ינואר 2017), המשתתפים "הביעו נכונות [...] לתרום באופן משמעותי להסדרים שיבטיחו את הקיימות של הסכם שלום מוסכם, במיוחד בתחום של תמריצים מדיניים וכלכליים";⁸ (4) בוועידת שלום שאירח שר החוץ הסיני בהשתתפות נציגי חברה אזרחית ישראלים ופלסטינים (דצמבר 2017), קראו המשתתפים "ליצירת סדרת תמריצים כלכליים ומדיניים שיעודדו את הצדדים לעשות את הפשרות הנדרשות לקראת חידוש והשלמה של תהליך משא ומתן מוצלח".⁹

עם זאת, עד כה לא חלה התקדמות בגיבוש חבילת תמריצים בינלאומית שכזו. בין הסיבות לכך היו היעדר מנגנון בינלאומי שיוביל מהלך שכזה; חוסר רצון מצד קהילה הבינלאומית לתכנן מהלכים לקראת הסכם קבע, כל עוד לא מתקיים כלל משא ומתן ישראל-פלסטיני; וחילוקי דעות ששררו בתוך הקהילה הבינלאומית בנושא הישראל-פלסטיני בתקופת הנשיאות של טראמפ. אולם, לישראלים ולפלסטינים חשוב להתמודד עם סוגיות הסדר הקבע גם כאשר לא מתקיים משא ומתן, וזאת על מנת ליצור תקווה לעתיד של שלום, להעצים שחקנים פוליטיים וציבוריים תומכי-שלום, לדמות לישראלים ולפלסטינים כיצד תיראה המציאות לאחר סיום הסכסוך, וכדי להדגיש באופן מוחשי את היתרונות שיביא השלום ברמה האישית והלאומית. בתקופה של ייאוש באשר להיתכנות של שלום, חבילת תמריצים בינלאומית תוכל לסייע להנחלת שיח אופטימי צופה-עתיד בשתי החברות ובכך להגביר את הנכונות הישראלית והפלסטינית לשלום. ההצעה שמפורטת בנייר זה יכולה לסלול נתיב שבו תוכל הקהילה הבינלאומית לצעוד על מנת לסייע בקידום שלום.

3 יוזמת השלום הערבית, 28 במרס, 2002.

4 "ההצעה האירופית ל'שותפות מועדפת' עם ישראל כתמריץ לשלום", מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית וקרן פרידריך אברט, מאי 2016.

5 Ilan Goldenberg, Gadi Shamni, Nimrod Novik and Kris Bauman, "A Security System for the Two-State Solution," Center for a New American Security, May 2016.

6 "3 June 2016 - Middle East Peace initiative - Joint communiqué," Permanent Mission of France to the United Nations in New York, 3 June 2016.

7 "Council conclusions on the Middle East Peace process, 20 June 2016," European Council, 20 June 2016.

8 "Conference for peace in the Middle East (15 January 2017)," French Ministry for Europe and Foreign Affairs.

9 "Palestine-Israel peace symposium: Two state solution only viable option," Xinhua, 23 December 2017.

מדד מדיניות-החוץ הישראלית של מכון מיתווים לשנת 2017 הצביע על תמיכה גוברת בציבור הישראלי ברעיון של חבילת תמריצים בינלאומית לשלום, בהשוואה לשנים קודמות. גם ממצאי סקר ישראלי-פלסטיני משותף מאותה שנה הצביעו על הרלבנטיות של הנושא וסיפקו נתונים על היחס של ישראלים ופלסטינים לסוגים שונים של תמריצים. עורכי הסקר הגיעו למסקנה כי "חבילת תמריצים מראה שיש גמישות בעמדות בשני הצדדים והיא מגבירה מוטיבציה לשינוי משמעותי לטובת חבילת שלום שתשיג תמיכה של הרוב בשני הצדדים". בשנת 2020, הראה המדד השנתי של מכון מיתווים שבמידה שתוצג לישראל חבילה בינלאומית מתואמת של תמריצים חיוביים לקידום שלום עם הפלסטינים, הדבר יחזק במידה רבה מאוד או רבה את תמיכתם של 47 אחוזים מהציבור בקידום שלום ישראלי-פלסטיני, לעומת 36 אחוזים שאת תמיכתם הדבר יחזק במידה מעטה או מעטה מאוד.¹⁰

בעבר, דיונים על תמריצים בינלאומיים לקידום שלום ישראלי-פלסטיני הובלו על-ידי גורמים בינלאומיים, ללא תרומה מהותית של ישראלים ופלסטינים. במסמך זה אנו מעוניינים להציג את נקודת מבטם של הצדדים לסכסוך. כמו כן, תמריצי עבר התמקדו באופן כמעט בלעדי בצד הישראלי ולא הקדישו תשומת לב מספקת לצד הפלסטיני. נייר זה קורא להתייחס לצרכים של שני הצדדים ומציע תמריצים אפשריים שיכולים לתת להם מענה. חבילת תמריצים בינלאומית יכולה גם לסייע בהתמודדות עם המבנה הא-סימטרי של הסכסוך. החבילה המוצעת במסמך זה כוללת תמריצים המיועדים לקבוצות חברתיות שונות בחברה הישראלית והפלסטינית, שבאופן מסורתי מגלות ספקנות ביחס לתהליך השלום. חבילת התמריצים המוצעת תוכל לסייע בהגברת התמיכה בשלום מצד קבוצות אלו.

נייר מדיניות זה מבוסס על דיונים שהתנהלו בירושלים בהשתתפות מומחי מדיניות ישראלים ופלסטינים. הוא אינו משקף בהכרח הסכמה של כל המשתתפים בתהליך. הוא ממפה את הצרכים המרכזיים של הישראלים והפלסטינים אשר חבילת התמריצים תידרש לספק להם מענה; מצביע על הגורמים הבינלאומיים הרלבנטיים שיכולים למלא תפקיד בחבילת התמריצים; ובוחן מתי ואיך יהיה נכון לגבש ולהציג חבילת תמריצים שכזו.

ב. הצרכים העיקריים של הישראלים והפלסטינים

חלק זה מציג ומנתח את הצרכים הבסיסיים של שני הצדדים לסכסוך, הישראלים והפלסטינים, שעל חבילת תמריצים בינלאומית לתת מענה. הוא נשען על ההנחה שתמריצים בינלאומיים יעילים צריכים להתמודד עם הדאגות, החששות, השאיפות והתקוות של הצדדים לסכסוך. הדיון מתמקד בחמישה צרכים בעלי חשיבות לשני הצדדים: ביטחון, הכרה ולגיטימציה, זכויות דתיות, שגשוג כלכלי וצרכי פנים. הצרכים משותפים גם לישראלים וגם לפלסטינים אולם הם כוללים מרכיבים שונים ומשמעויות שונות לכל צד, בהינתן המבנה הא-סימטרי של הסכסוך וההבדלים בין הצדדים.

¹⁰ "מדד מדיניות-החוץ הישראלית לשנת 2017", מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית, נובמבר 2017; "מדד מדיניות-החוץ הישראלית לשנת 2020", מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית, אוקטובר 2020.

"Palestine-Israeli Pulse: A Joint Poll," Palestinian Center for Policy and Survey Research and the Tami Steinmetz Center for Peace Research, 1 August 2017.

1. ביטחון

דאגות ביטחוניות הן גורם דומיננטי עבור עמים השקועים בסכסוכים מתמשכים.¹¹ הן נוגעות לביטחון לאומי, ביטחון אישי, ערבויות ביטחוניות לעתיד, כלים לסיכול איומים עתידיים ומזעור השלכות של מעשי תוקפנות.

בצד הישראלי, חששות ביטחוניים הם גורם דומיננטי בפוליטיקה, בשיח הציבורי ובפסיכולוגיה, והנושא הביטחוני נחשב למרכיב מרכזי בכל הסכם עתידי. ישראל מבקשת ערבויות לכך שהסכם שלום הכרוך בוותורים על שטחים, ישפר את המצב הביטחוני של המדינה, ישמר את היתרון האיכותי הצבאי שלה במזרח התיכון ויאפשר לה להתמודד ביעילות עם סכנות ביטחוניות. ישראל רוצה ערבויות לכך שמדינה פלסטינית לא תסכן את ביטחונה, שהפלסטינים יממשו את ההתחייבויות הביטחוניות שלהם ושהצדדים ילחמו ביחד נגד איומים ביטחוניים ו"מקלקלי שלום" (peace spoilers) חמושים. ישראל מעוניינת באמצעי ביטחון יעילים שיוצבו לאורך גבולותיה ויוכלו לזהות ולמנוע איומים פוטנציאליים והברחות נשק.

ביטחון הוא צורך חשוב ובסיסי גם עבור הפלסטינים וזה מתייחס בעיקר לביטחון לאומי, שלטון החוק וביטחון אישי. הפלסטינים מעוניינים בתמריצים שיבטיחו את ביטחונם ושלומם של האזרחים הפלסטינים אל מול איומים חיצוניים ופנימיים ויתמכו בבנייה של מערכת ביטחונית יעילה במדינה פלסטינית עתידית. לאורך סבבי המשא ומתן שנערכו בעבר, אש"ף דרש נסיגה ישראלית מלאה מכל השטחים הפלסטינים (בהתאם לקווי 1967), כולל המרחב האווירי והימי וללא נוכחות, שליטה או התערבות צבאית ישראלית, ושליטה פלסטינית מוחלטת בגבולות. במקביל, הפלסטינים הסכימו למדינה מפורזת והציעו להציב בשטחי המדינה הפלסטינית כוח שמירת שלום בינלאומי כחלק מהסדרי הביטחון בהסכם, במיוחד בבקעת הירדן, ולצד תיאום ביטחוני הדוק עם המדינות השכנות. הכוחות הבינלאומיים יסייעו לפלסטינים לבנות את היכולות הביטחוניות שלהם, ולהבטיח יישום של ההסכם ושמירה על ביטחון בגבולות.

2. הכרה ולגיטימציה

להכרה ולגיטימציה יש חשיבות מכרעת עבור הצד הישראלי. חרף היותה מעצמה אזורית במזרח התיכון, ישראל עדיין לא זוכה להכרה מספקת ממדינות ערב ועדיין נאבקת להשגת לגיטימציה בינלאומית. ישראל מבקשת הכרה בזכותה לקיום בשלום ובביטחון וגם בהיותה מדינת הלאום של העם היהודי. סקרי דעת קהל מצביעים על כך שנרמול היחסים עם העולם הערבי מהווה תמריץ משמעותי להגברת התמיכה הציבורית בישראל בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני. מאז הקמתה, ישראל סבלה מחרם ואי-הכרה מצד מדינות האזור ואימצה גישה של "עם לבדד ישכון". משנות ה-50, הובילה הליגה הערבית אסטרטגיה של חרם כלכלי ומדיני נגד ישראל וכן גם חרם משני נגד חברות זרות ששיתפו פעולה עמה. ב-1967, פסגת הליגה הערבית בח'רטום אימצה את החלטת שלושת ה"לאוים" – לא לשלום עם ישראל, לא להכרה בישראל ולא למשא ומתן עם ישראל. אולם הסדקים בעמדה הערבית הלכו והתרחבו במהלך השנים. מצרים וירדן חתמו על הסכמי

11 Daniel Bar-Tal, "Societal Beliefs in Times of Intractable Conflict: The Israeli Case," *International Journal of Conflict Management* 9(1), 1998, pp. 22-50.

שלום עם ישראל (ב-1979 ו-1994 בהתאמה), ומדינות ערב נוספות הגבירו שיתופי פעולה וקיימו יחסים ציבוריים או חשאיים עם ישראל במהלך תהליך אוסלו בשנות ה-90. ב-2002, אימצה הליגה הערבית את יוזמת השלום הערבית. בשנת 2020 המעגל התרחב ואיחוד האמירויות, בחריין וסודן הודיעו על כינון יחסים דיפלומטיים רשמיים עם ישראל. אולם לישראל עדיין אין יחסים דיפלומטיים, כלכליים ותרבותיים עם מרבית המדינות הערביות והמוסלמיות. הצורך של ישראל בלגיטימציה אזורית ובינלאומית כולל רצון בהכרה בקיומה, הבנה של החששות הביטחוניים והדמוגרפיים שלה, כמו גם הכרה בהיסטוריה היהודית וקבלת העם היהודי כחלק מהמזרח התיכון.

הפלסטינים, מצדם, מבקשים הכרה בינלאומית במדינה עצמאית, ריבונית וחופשית בעלת זכויות מלאות ושליטה מוחלטת ללא התערבות חיצונית. הם מבקשים הכרה מלאה במדינת פלסטין על ידי הקהילה הבינלאומית, לרבות הכרה בעצמאותה המדינית והכלכלית, באזרחות, בזהות והמורשת הפלסטינית, ובזכות לחופש תנועה ושליטה על משאבי הטבע. הפלסטינים רואים בכך הגשמה בסיסית של זכותם להגדרה עצמית וקיום החוק הבינלאומי והחלטות האו"ם. ב-1988, אימצה המועצה הלאומית הפלסטינית את הכרזת העצמאות הפלסטינית וכיום 139 מדינות מכירות במדינת פלסטין. בספטמבר 2012, העצרת הכללית של האו"ם הכירה בפלסטין כמדינה משקיפה שאינה חברה בארגון והפלסטינים הצטרפו גם לאונסק"ו ולארגונים ואמנות בינלאומיים שונים. מהלכים בינלאומיים של קידום הכרה ולגיטימציה בינלאומית יהוו תמריצים בעלי חשיבות רבה לצד הפלסטיני.

3. זכויות דתיות

הנושא הדתי הוא מרכיב חשוב בתהליך השלום וסוגיית המקומות הקדושים היוותה מכשול מרכזי בשיחות השלום שנערכו בעבר. שאלת המקומות הקדושים היא דוגמה טובה ל"ערכים קדושים/מוגנים" (sacred/protected values) הנחשבים חלק מזהות אישית או קבוצתית, וקשורים לנרטיבים ואמונות, ולכן קשה יותר לנהל משא ומתן עליהם ולהסכים לפשרות לגביהם.¹² האתרים הקדושים בירושלים, במיוחד הר הבית/אל-חראם אל-שריף, ניצבים בלב האתוס הלאומי והדתי של שני הצדדים. ישנם גם מקומות קדושים מחוץ לירושלים, וביניהם מערת המכפלה בחברון (אל-חראם אל-איברהימי), בעלי חשיבות ורגישות רבה. לצרכים של הצדדים בהקשר זה יש שני היבטים עיקריים. הראשון הוא ערבויות לחופש גישה וביקור במקומות הקדושים, ובמקרים מסוימים גם שליטה בהם; השני הוא הממד הסמלי: הצורך להכיר בזיקה הרגשית, ההיסטורית והדתית לאתרים. סוגיה זו עלתה בעבר במשא ומתן, למשל כאשר ישראל ביקשה הצהרה של מדינות ערב על הכרה בחשיבות הדתית של הר הבית לעם היהודי. ישראל גם גינתה החלטות מטעם אונסק"ו בסוגיית ירושלים שלא התייחסו לקשר בין היהדות לבין הר הבית/אל-חראם אל-שריף. כמו כן, הפלסטינים טענו שחלק מתוכניות השלום לא הכירו בזכויות ובתביעות שלהם במקומות הקדושים והם הביעו חשש מפני שינויים עתידיים בהסדרי הסטטוס קוו.

12 Scott Atran and Robert Axelrod, "Reframing Sacred Values", *Negotiation Journal*, 23(3), 2008, pp. 221-246.

הסכם עתידי על המקומות הקדושים תלוי בצדדים וביכולת שלהם למצוא פתרון מוסכם. אולם גורמים בינלאומיים יכולים להציע תמריצים שיסייעו לשני הצדדים להגיע להסכם בסוגיה רגישה זו. במהלך השיחות שניהלו אולמרט ואבו מאזן בשנים 2007-2008, הצדדים דנו בהצעה של אולמרט להקים מסגרת בינלאומית לניהול האגן הקדוש בירושלים בהשתתפות ישראל ופלסטין וכן ארה"ב, ירדן וערב הסעודית. שחקנים אלה ואחרים יכולים לתרום למשא ומתן עתידי על משטר מיוחד במקומות הקדושים בירושלים.

4. שגשוג כלכלי

ההיבט הכלכלי חשוב לשני הצדדים ויכול להוות תמריץ משמעותי בעשיית שלום. באופן טבעי, לאור הא-סימטריה בין הצדדים לסכסוך, גם בהקשר הכלכלי, הצרכים הם שונים מאוד. לאורך השנים, נעשו כבר מאמצים שונים להיעזר בתמריצים כלכליים לקידום שלום.

ישראל מקווה שהסכם שלום יקדם שיתוף פעולה כלכלי אזורי ויחזק את כלכלתה. ב-1993, שר החוץ שמעון פרס הציג בספרו "מזרח תיכון חדש" את חזונו הכלכלי לעידן השלום. לתהליך אוסלו התלווה ברוח החזון של פרס, מפגשי פסגה כלכליים בהשתתפות מנהיגי האזור ונציגים של חברות כלכליות. אלו התקיימו בקזבלנקה (1994), עמאן (1995), קהיר (1996) ודוחה (1997). אך המשבר בתהליך המדיני סיכל גם את המהלכים הכלכליים. אף על פי כן, במהלך השנים חלו התפתחויות בשיתוף הפעולה בין ישראל ומדינות ערב, חרף המבוי הסתום בתהליך השלום. הסכמים לייצוא גז טבעי נחתמו עם מצרים וירדן, הושק פרודור סחר מירדן ואליה שעובר דרך ישראל, ונוצרו קשרים כלכליים עם מדינות במפרץ, שעתידיים להתחזק ולהתרחב בעקבות הסכמי הנורמליזציה.

הפלסטינים, מצדם, מבקשים לבנות כלכלה עצמאית חזקה ובת קיימא. תכניות בינלאומיות שונות התמקדו בהיבט זה במהלך השנים. ב-2007, לדוגמה, שליח הקוורטט למזרח התיכון טוני בלייר החל לקדם פרויקטים כלכליים רבים ברשות הפלסטינית, וב-2013 הושקה תוכנית בהיקף של 4 מיליארד דולר עבור הכלכלה הפלסטינית במסגרת יוזמת השלום של מזכיר המדינה האמריקאי ג'ון קרי.¹³ ממשל טראמפ הציע שורה של תמריצים כלכליים במסגרת "עסקת המאה"¹⁴, לרבות תכנית בשווי 50 מיליארד דולר לכלכלה הפלסטינית, אבל בניגוד למאמצים קודמים, זה נעשה ללא משא ומתן מקביל לשלום, וללא הצגת חזון שיציע לפלסטינים אופק מדיני של שתי-מדינות. המהלך התפרש כניסיון "לקנות" את הפלסטינים בתמורה לויתור על זכויות יסוד, לרבות הזכות להגדרה עצמית. התוכנית גם הוצגה בתקופה של קרע עמוק בין ארה"ב והפלסטינים, בעקבות צעדים שנקט ממשל טראמפ ובהם העברת שגרירות ארה"ב לירושלים.

5. צרכי פנים

לשני הצדדים יש צרכים פנימיים שצריך לתת להם מענה בחבילת תמריצים עתידית. בהקשר זה, יש להבחין בין צרכי פנים קולקטיביים וצרכים של קבוצות ספציפיות בכל צד. דוגמה לסוג

¹³ "4 מיליארד דולר לרשות: ההשקעה הגדולה מאז אוסלו", וואלה, 27 במאי, 2013.

¹⁴ "Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People," *The White House*, January 2020.

הראשון היא תמריץ שנועד לקדם ממשל תקין ויעיל. סקרי דעת קהל שערך המרכז הפלסטיני לחקר סקרים ומדיניות (PSR) מלמדים שאחד התמריצים החשובים להסכם, בעיני הציבור הפלסטיני, נוגע להבטחת שיטת ממשל דמוקרטית במדינה פלסטינית עתידית, שתתבסס על שלטון חוק, בחירות תקופתיות, תקשורת חופשית, פרלמנט חזק, מערכת משפט עצמאית וזכויות שוות למיעוטים אתניים ודתיים, כמו גם על צעדים נחוצים למיגור השחיתות.¹⁵

צרכים פנימיים יכולים להתייחס גם לקבוצות מסוימות בכל צד. למשל, לפלסטינים במזרח ירושלים יש צרכים ייחודיים הנובעים ממעמד וממצבם הייחודי, והם מוטרדים מהנושא של שמירת הזכויות הסוציאליות והכלכליות שלהם, והגישה שלהם למערב העיר, במסגרת הסכם שלום עתידי. גם לפלסטינים אזרחי ישראל יש דאגות ייחודיות. הם מבקשים להבטיח שהסכם עתידי לא ידיר אותם ויכלול ערבויות לשיוויון זכויות בישראל. גם הפליטים הפלסטינים הם קבוצה חשובה שצריך לתת מענה לצרכיה. בהקשר זה, התמריצים יכולים להתייחס להכרה בסבל הפליטים או לסייע בהיבטים שונים של מציאת פתרון לבעיית הפליטים. בצד הישראלי, אחת הדוגמאות לקבוצת אוכלוסייה בעלת צרכים ייחודיים היא ציבור היהודים שברחו ממדינות ערביות ומוסלמיות לישראל, ומבקשים הכרה בהיסטוריה שלהם ומנגנון לפיצויים.

באופן טבעי, קיימת רגישות מבנית בכל ניסיון להציע תמריצים בינלאומיים שיתייחסו לצרכי פנים. כך למשל, יהיו פלסטינים שיקבלו בברכה מאמצים של גורמים בינלאומיים לקדם דמוקרטיה וממשל תקין, אבל יהיו כאלה שיתנגדו לתמריצים שכאלה ויראו בכך מהלך פטרוני של התערבות חיצונית בענייני פנים. לפיכך, מהלך של תמריצים שנותן מענה לצרכי פנים צריך להיעשות בזהירות רבה.

חבילת תמריצים - צרכי הצדדים



15 "Poll Summary: Palestinian-Israeli Pulse," *Palestinian Center for Policy and Survey Research*, August 2018.

ג. גורמים בינלאומיים שביכולתם לתת מענה לצרכים

פרק זה מזהה גורמים בינלאומיים שרלבנטיים לגיבוש חבילת תמריצים, מנתח את היכולות והאינטרסים שלהם לסייע במתן מענה לצרכים של הצדדים לסכסוך, ומצביע על תמריצים שביכולתם להציע.

1. ארה"ב

ארה"ב, כמעצמת-על, מילאה תפקיד מכריע בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני. יש לה מנופי השפעה משמעותיים בסכסוך ויחסים מיוחדים עם ישראל, והיא שימשה מתווך מרכזי לאורך השנים. בתקופת ממשל טראמפ, ארה"ב איבדה את יכולתה לשמש מתווך הוגן, ונוצר נתק בין וושינגטון ורמאללה. עם זאת, הממשל האמריקאי החדש יוכל להשיב את המעמד של ארה"ב כמתווך לקדמותו. ארה"ב יכולה למלא תפקיד חשוב בחבילת תמריצים בינלאומית ובידיה כלים ומשאבים שיכולים לתת מענה לצרכי הישראלים והפלסטינים.

הדבר נכון, למשל, במישור הביטחוני. בכוחה של ארה"ב להציע ערבויות ביטחוניות שיקלו על ישראל להסכים לפשרות וליטול סיכונים בהסכם שלום עתידי. ארה"ב היא הגורם הבינלאומי המרכזי, ואולי אף היחיד, שעליו ישראל סומכת בתחום של ערבויות ביטחון, וזאת בהתבסס על היחסים ההיסטוריים המיוחדים בין המדינות. ארה"ב יכולה להציע לישראל תמריצים ביטחוניים בעלי ערך לקידום שלום ישראלי-פלסטיני. ערבויות ביטחון אמריקאיות כבר מילאו תפקיד בתהליכי משא ומתן לשלום שנערכו בעבר – בין ישראל ומצרים, ישראל וסוריה וישראל והפלסטינים. חלק מהרעיונות שהועלו היו חבילות סיוע ביטחוני אמריקאי, ברית הגנה של ישראל וארה"ב, או נוכחות של חיילים אמריקאים בכוח שמירת שלום שיוקם במסגרת הסכמי השלום. במהלך שנות ה-90, הביע ממשל קלינטון נכונות לחתום על ברית הגנה עם ישראל במידה שיושג הסכם קבע בינה לבין הפלסטינים.¹⁶ בשנת 2000, במהלך המשא ומתן לשלום בין ישראל וסוריה, הציע ראש הממשלה אהוד ברק מזכר הבנות ישראלי-אמריקאי שיכלול חבילת סיוע ביטחוני מיוחד ושיתוף פעולה מודיעיני. ב-2013-2014, ג'ון אלן, לשעבר מפקד הכוחות האמריקאיים באפגניסטן, גיבש תכנית ביטחונית שתערוב לביטחונה של ישראל במידה שיושג הסכם שלום ישראלי-פלסטיני על בסיס פתרון שתי-המדינות. נדבך מרכזי בתכנית התייחס להסדרי ביטחון בבקעת הירדן, לרבות הקמת חדר מצב אמריקאי ושימוש בחיישנים, מל"טים ותצלומי לוויין. אולם הואיל וארה"ב כבר מספקת לישראל סיוע צבאי, כלכלי ומדיני נרחב, ארגו הכלים האמריקאי בכל הנוגע לתמריצים לשלום הוא מוגבל. כמו כן, ישנם גורמים בישראל המתנגדים לברית הגנה עם ארה"ב בטענה כי הדבר יגביל את חופש הפעולה של ישראל.

16 Goren, "A Package Not Delivered," *ibid*, pp. 25-32.

לארה"ב היה גם תפקיד מפתח בסיוע לכוחות הביטחון הפלסטיניים. ב-2005, לאחר בחירתו של אבו מאזן לנשיא הרשות הפלסטינית, ארה"ב הקימה את המשרד לתיאום ביטחוני (US Security Coordinator) על מנת לסייע באימון ובהכשרה של כוחות הביטחון הפלסטיניים.¹⁷ הגנרל קית' דייטון עמד בראש המשרד מ-2005 ועד 2010 והוביל תכנית מיוחדת שנועדה להביא להתמקצעות כוחות הביטחון של הרשות הפלסטינית. בתהליך שלום עתידי, על ארה"ב להציע לפלסטינים תמריצים וערבויות ביטחוניות שישמשו כפיצוי על הסכמתם למדינה מפורזת עם נוכחות של כוחות בינלאומיים. אבו מאזן שב והציע לאורך השנים שבמדינה הפלסטינית שתוקם יתפרסו כוחות נאט"ו בהובלת ארה"ב. ארה"ב צפויה לקבל תפקיד משמעותי בהסדר של פריסת כוח שמירת שלום בינלאומי במדינה הפלסטינית, וכוח זה יפעל לסייע לצד הפלסטיני בביטחון הגבולות, הגנה מפני איומים חיצוניים ופנימיים, בניית יכולות, פיקוח על יישום ההסכם וסיוע במעברי הגבול.

ארה"ב, כמעצמת-על וחברה קבועה במועצת הביטחון של האו"ם, תוכל למלא תפקיד חשוב גם במתן תמריצים שנותנים מענה על הצורך בהכרה, למשל בקידום הכרה בינלאומית בפלסטין ובבירתה, ובשכנוע מדינות ערביות להכיר בישראל ובבירתה. ארה"ב תוכל להציע גם תמריצים כלכליים ולסייע בפרויקטים כגון בניית מעבר בין הגדה המערבית לרצועת עזה, יצירת אי מלאכותי מול חופי עזה שישמש כנמל ים ושדה תעופה, וקידום מיזמי תיירות. כמו כן, ארה"ב תוכל לתרום לפתרון בנושא הפליטים הפלסטיניים. הנשיא קלינטון הציע בעבר, כחלק מהמתווה להסכם שלום שגיבש בשנת 2000, שארה"ב תוביל את המאמץ הבינלאומי של סיוע לפליטים והקמת ועדה בינלאומית ליישום ההסכמים בנושא זה. ארה"ב תוכל למלא תפקיד גם בנושא ירושלים והמקומות הקדושים, בין השאר על ידי השתתפות במשטר מיוחד או כחלק מכוח בינלאומי בעיר העתיקה.

2. האיחוד האירופי

האיחוד האירופי הוא גורם בינלאומי חשוב בכל תהליך שלום עתידי. האיחוד חבר בקוורטט לענייני המזרח התיכון (יחד עם ארה"ב, רוסיה והאו"ם) והיה לו תפקיד מרכזי בהיסטוריה של התהליך, בעיקר במאמצים של בניית-מדינה (state-building) ברשות הפלסטינית ובהיבטים של כלכלה וביטחון. האיחוד הוא התורם הכלכלי העיקרי של הרשות וב-2006 הקים גוף שנועד לסייע לכוחות השיטור הפלסטיניים (EUPOL COPPS).¹⁸ התמריצים של האיחוד האירופי בהקשר הפלסטיני התמקדו עד כה בנושאים של בניית-מדינה, ממשל תקין, העצמה של חברה אזרחית ושמירה על זכויות אדם.

האיחוד יכול להציע גם תמריצים של הכרה ולגיטימציה לשני הצדדים: הכרה במדינה פלסטינית, הכרה בזיקה היהודית להר הבית והכרה בשתי בירות בירושלים. תיתכן גם הכרה בישראל כמדינת העם היהודי בתמורה להתחייבות של ישראל להבטיח שוויון מלא לכל אזרחיה. נכון להיום, שבדיה היא החברה היחידה באיחוד שהכירה בשנים האחרונות במדינת פלסטין. היו

17 Jim Zanotti, "U.S. Security Assistance to the Palestinian Authority," *Congressional Research Service*, 8 January 2010.

18 "About the Mission," *EUPOL COPPS*.

מדינות אירופאיות נוספות ששקלו לעשות כן ככלי לקידום תהליך השלום, והדבר עשוי להוות תמריץ חשוב במאמצים עתידיים. השיח על תוכנית הסיפוח של ישראל בגדה המערבית בשנת 2020, חידש את הדיון על הכרה בפלסטין בקרב כמה מדינות באיחוד כצעד תגובה למהלך סיפוח אפשרי.¹⁹

האיחוד האירופי הציע בעבר לכונן שותפות מועדפת מיוחדת עם ישראל והמדינה הפלסטינית העתידית כתמריץ לקידום שלום. מועצת שרי החוץ של האיחוד הצהירה בדצמבר 2013 כי "האיחוד האירופי יספק חבילה חסרת תקדים של סיוע מדיני, כלכלי וביטחוני לשני הצדדים בהקשר של הסכם קבע. במקרה של הסכם שלום סופי, האיחוד האירופי יציע לישראל ולמדינת פלסטין העתידית שותפות מועדפת מיוחדת שתכלול גישה רחבה יותר לשווקים אירופיים, קשרים תרבותיים ומדעיים הדוקים יותר, הקלה על סחר והשקעות כמו גם קידום שיתופי פעולה בין עסקים. ההצעה תכלול גם דו-שיח מדיני מוגבר ושיתוף פעולה ביטחוני."²⁰ נציגי האיחוד מדגישים כי ההצעה הזו עדיין נמצאת על השולחן.²¹

כל דיון על התפקיד הפוטנציאלי של האיחוד האירופי בחבילת תמריצים בינלאומית חייב לקחת בחשבון את העובדה שהצורך בקונצנזוס בתהליכי קבלת החלטות באיחוד יכול להגביל את התרומה האירופית, בייחוד לאור חילוקי הדעות שקיימים בשנים האחרונות – גם בנושא הישראלי-פלסטיני – בין מדינות שונות באיחוד. עם זאת, מדינות אירופיות מסוימות, בעיקר צרפת (אף היא חברה קבועה במועצת הביטחון של האו"ם) וגרמניה, בשיתוף עם בריטניה שלאחר עידן הברקזיט (אף היא חברה במועצת הביטחון) יוכלו להציע תמריצים משלהן. למדינות כמו אירלנד, שבדיה, ספרד ולוקסמבורג יש עניין מיוחד בנושא הישראלי-פלסטיני והן יוכלו למלא תפקיד חשוב ביוזמה אירופית להצגת תמריצים לשלום.

3. העולם הערבי והמוסלמי

העולם הערבי הוא שחקן מכריע ובעל עניין בהצלחת תהליך השלום הישראלי-פלסטיני, וביכולתו לסייע משמעותית לישראלים ולפלסטינים לקדם שלום. מצרים וירדן, כשתי מדינות שכנות לישראל ולפלסטינים שיש להן הסכמי שלום עם ישראל, חשובות במיוחד וצפויות למלא תפקיד מרכזי בכל הסכם עתידי ובכל דיון על סוגיות הליבה, דוגמת הפליטים, ביטחון, ירושלים וגבולות. גם למדינות ערביות אחרות יש קשר ייחודי לסוגיות ליבה מסוימות, כגון לבנון לשאלת הפליטים, וערב הסעודית למקומות הקדושים בירושלים.

מדינות ערב יכולות להציע לישראל תמריצים משמעותיים של הכרה ולגיטימציה. הכרה אזורית ונורמליזציה עם העולם הערבי הם תמריצים מכריעים מנקודת מבט ישראלית והם נותנים מענה לצורך בסיסי של המדינה מאז הקמתה. נושא זה שימש כמרכיב חשוב בתהליך השלום גם בשנים עברו. הציבור בישראל מבקש הכרה ואמפתיה מצד העולם הערבי ומעוניין בצעדים לעבר שלום אזורי ונורמליזציה. שחקנים ערביים יכולים לתרום לכך בהצהרות ומחוות פיוס פומביות,

19 "Some nations said gearing up to recognize Palestine if annexation goes ahead," *The Times of Israel*, 10 June 2020.

20 "Press Release: 3286th Council Meeting – Foreign Affairs," *The Council of the European Union*, 16 December 2013.

21 דבריה של סוזנה טרסטל, הנציגה המיוחדת של האיחוד האירופי לתהליך השלום בכנס השנתי השלישי של מכון מיתוים, 14 בנובמבר 2019.

כמו גם במהלכים מעשיים יותר כגון ביקורים רשמיים, פתיחת נציגויות דיפלומטיות בישראל, אישור לביקורי ישראלים ופתיחת המרחב האווירי לטיסות ישראליות. לא רק מדינות יכולות לתרום לתמריצים בהקשר זה, גם ארגונים כגון הליגה הערבית והארגון לשיתוף פעולה אסלאמי (OIC). גורמים לא-ממשלתיים, כגון מנהיגי דת וארגוני חברה אזרחית, יכולים גם הם למלא תפקיד בתהליך זה. שחקנים אלו יוכלו בין השאר להציע תמריצים הנוגעים להיסטוריה ומורשת יהודית, לרבות הכרה בזיקה של היהדות לאתריה הקדושים.

מאמצים עתידיים של מדינות ערב להציע תמריצים לשלום, צריכים ללמוד מהניסיון של יוזמת השלום הערבית שאומצה על ידי הליגה הערבית ב-2002 והציעה לישראל נורמליזציה בתמורה לנסיגה אל קווי 1967. ישראל לא הגיבה רשמית להצעה זו. ההשפעה המוגבלת של היוזמה כתמריץ לשלום נבעה בין השאר מעיתוי פרסומה – בשיאה של האינתיפאדה השנייה, מהאופן שבו הוצגה לצד הישראלי ומחוסר האמון בליגה הערבית. היוזמה נתפסה כהצעה של "הכל או כלום" ולא נעשה מאמץ ערבי מתמשך לקדם אותה מלבד אשרור של היוזמה בוועידות הפסגה השנתיות של הליגה הערבית, מספר הצהרות תמיכה של מנהיגים ערבים ומאמצים ספורים לקדם קמפיין בנושא.²² ראש הממשלה בנימין נתניהו, שאינו מקבל את דרישות היוזמה, מנסה בשנים האחרונות לשכנע את הציבור בישראל כי נורמליזציה עם העולם הערבי אפשרית גם ללא התקדמות במסלול הפלסטיני.²³

בספטמבר 2020, ישראל, איחוד האמירויות ובחריין חתמו על "הסכם אברהם" ובמסגרתו המדינות החליטו על כינון יחסים דיפלומטיים ופיתוח של שיתוף פעולה בתחומים רבים, לרבות תיירות, טיסות ישירות, ביטחון, טכנולוגיה, אנרגיה, בריאות ותרבות. עם זאת, מהלך משמעותי זה של נורמליזציה והכרה לא ננקט כתמריץ לקידום שלום ישראל-פלסטיני. הוא הותנה רק בהסכמה ישראלית על השעיה של תוכניות הסיפוח בגדה המערבית, ושיקף למעשה חריגה מהקונצנזוס הערבי שהתגבש סביב יוזמת השלום הערבית.

מדינות ערביות יכולות להציע גם לרשות הפלסטינית תמריצי הכרה. על אף שרבות מהן הכירו כבר בפלסטין בשנת 1988, הפלסטינים מבקשים הכרה ערבית בדרכון הפלסטיני והסרת המגבלות הקיימות על אזרחים פלסטינים בנוגע לתנועה, תעסוקה, זכויות קניין וסוגיות נוספות. העולם הערבי המוסלמי (במיוחד ערב הסעודית, ירדן ומרוקו) יכול גם לסייע להנהגה הפלסטינית בחיזוק הלגיטימציה להסכם ששייגו הפלסטינים עם ישראל על המקומות הקדושים בירושלים וגם בנושא הפליטים.

מדינות ערב יכולות לספק לפלסטינים גם תמריצים בנושא ביטחון. מצרים, למשל, חשובה ורלבנטית בהקשר של הסדרי ביטחון ברצועת עזה, וירדן רלבנטית להסדרי ביטחון עתידיים בבקעת הירדן. כמו כן, מסגרת אזרחית לשיתוף פעולה ביטחוני נגד איומים משותפים, כגון

22 "כיצד להפוך את יוזמת השלום הערבית לתמריץ אזורי יעיל יותר לשלום?", מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזרחית, קרן פרידריך אברט וה-17 API Regional Network, בפברואר 2016.

23 ד"ר יובל בנזימן, "ניסיון ממשלת נתניהו לנתק את יחסי ישראל-ערב מתהליך השלום הישראלי-פלסטיני", מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזרחית, פברואר 2018.

טרור או איראן, יכולה לשמש תמריץ ביטחוני חזק ומשמעותי. מדינות ערב, ובמיוחד מדינות המפרץ, יכולות להציע תמריצים כלכליים לפלסטינים ולקדם עמם שיתופי פעולה בתחומים כגון מים, אנרגיה, תיירות וסחר. הם יוכלו לתרום, למשל, לשדרוג מערכות הבריאות והחינוך במדינה הפלסטינית ובסיוע למגזר הפרטי הפלסטיני. ירדן והפלסטינים יוכלו לקדם הסכמי סחר שיאפשרו לפלסטינים שימוש בנמל עקבה.

בנוסף למסגרת המזרח תיכונית, גם המרחב הים תיכוני יכול לתמוך בעשיית שלום. במהלך תהליך אוסלו, הוצעה במסגרת "תהליך ברצלונה" שותפות אירופית-ים תיכונית שמטרתה לסייע לתהליך השלום. לאחרונה הוקם פורום הגז של מזרח אגן הים התיכון, שמקום מושבו במצרים והוא כולל את ישראל, מצרים, הרשות הפלסטינית, ירדן, איטליה, יוון וקפריסין. הפורום התגבש לכדי ארגון בינלאומי מוכר, שכיום מתמקד אומנם בסוגיות כלכליות אך יוכל בעתיד לתרום גם לסוגיות מדיניות, ובהן תהליך השלום ישראל-פלסטיני. המסגרת הים תיכונית רלבנטית גם לפתרון סוגיות הנוגעות לרצועת עזה.

4. גורמים בינלאומיים נוספים

חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון של האו"ם רלבנטיות לדיון על תמריצים של הכרה ולגיטימציה ותמיכה ביישום של הסכם שלום. מחקר שפורסם בשנת 2020 מצא כי החלטות של מועצת הביטחון יכולות לשחק תפקיד מכריע בקידום של מילוי התחייבויות ויישום הסכמים בתהליכי שלום.²⁴ נייר זה כבר התייחס לארה"ב, צרפת ובריטניה, אבל גם לרוסיה וסין יש משאבים דיפלומטיים וכלכליים משמעותיים שיוכלו לתרום לחבילת תמריצים בינלאומית. רוסיה היא בעלת עוצמה והשפעה גוברת במזרח התיכון; היא חברה בקוורטט והייתה מעורבת בניסיונות פיוס בין פתח לחמאס. לסין יכולות כלכליות משמעותיות שיוכלו לסייע בקידום פרויקטים תשתיתיים גדולים. רוסיה וסין הביעו עניין בנושא הישראלי-פלסטיני, והציעו לצדדים את עזרתן בשנים האחרונות, אך הסוגיה אינה בעדיפות גבוהה בסדר היום המדיני שלהן.

גם ארגונים ומוסדות בינלאומיים יכולים לשחק תפקיד. נאט"ו, למשל, יוכל להציע תמריצים וערבויות ביטחוניות, כגון פריסת כוחות שמירת שלום לאורך נהר הירדן, או הענקת חברות בברית לישראל ולמדינה הפלסטינית העתידית. ארגונים בינלאומיים נוספים יוכלו לספק תמריצים של הכרה ולגיטימציה, בין השאר על ידי הכרה רשמית בפלסטין והזמנתה להצטרף כחברה. הצעד החשוב ביותר בהקשר זה יהיה צירוף של המדינה הפלסטינית כחברה מלאה באו"ם, וניתן יהיה להסכים מראש על תמריץ של חברות באו"ם מיד עם הקמת מדינה פלסטינית במסגרת הסכם שלום. גם חברות בארגונים ובפורומים בינלאומיים אחרים יכולה לשמש כתמריץ, עוד לפני השגת הסכם שלום. עבור הצד הישראלי, ארגונים בינלאומיים יכולים להציע תמריצים בדמות שדרוג עתידי של המעמד הבינלאומי של ישראל ושינוי בגישה הביקורתית של מוסדות וגורמים בינלאומיים שונים ביחס לישראל.

24 Matthew Hauenstein, Madhav Joshi, "Remaining Seized of the Matter: UN Resolutions and Peace Implementation," *International Studies Quarterly*, 2020.

סוכנויות האו"ם גם יכולות להיות רלבנטיות לסוגיית התמריצים. ארגון אונסק"ו, למשל, יוכל להציע תמריצים הנוגעים למורשת ולמקומות קדושים. הארגון יוכל לסייע בהכרה ולגיטימציה לישראל ובכלל זה הכרה בקשר היהודי לאתרים קדושים. סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים פלסטינים (אונר"א) תוכל להיות מעורבת בתמריצים בנושא הפליטים. ארגונים פיננסיים בינלאומיים, כגון הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית, יוכלו להציע תמריצים פיננסיים, ובמיוחד סיוע בבניית כלכלה פלסטינית חזקה. אפשרות נוספת היא הקמת קרן בינלאומית לפיתוח פלסטין שתסייע ותתמוך במיזמים כלכליים.

לבסוף, בכל הקשור בהיבטים הדתיים של עשיית שלום, מנהיגים דתיים ומוסדות דת – נוצרים, יהודים ומוסלמים – רלבנטיים גם הם. באפשרותם להציע לגיטימציה דתית להסכם השלום וליטול חלק בפורום לדיאלוג בין-דתי או מועצה בין-דתית. הוותיקן יוכל אף הוא למלא תפקיד בתמריצים הנוגעים למקומות הקדושים, למשל במתן לגיטימציה בינלאומית להסכם על המקומות הקדושים והשתתפות במשטר מיוחד בעיר העתיקה בירושלים.

הסוגיה הישראלית-פלסטינית אינה בעדיפות גבוהה בסדר היום הבינלאומי נוכח המשברים הרבים והבעיות הקשות עמם העולם מתמודד. כמו כן, גורמים בינלאומיים חשובים, כגון ארה"ב ואירופה, עסוקים עתה בסוגיות פנים, והדבר נכון במיוחד על רקע משבר הקורונה בעולם. לפיכך, השאלה אינה רק כיצד לתמרץ את הצדדים בסכסוך, אלא גם כיצד לתמרץ גורמים בינלאומיים לגלות מעורבות בקידום שלום. על מנת לקדם חבילת תמריצים בינלאומית, עלינו לבחון גם כיצד ניתן לעודד גורמים בינלאומיים להציע תמריצים לשלום ולשכנע אותם בפוטנציאל הטמון במאמצים אלה ובתרומתם למפת האינטרסים שלהם.

חבילת תמריצים תחייב גם הקמת מנגנון בינלאומי לצורך תיאום בין השחקנים השונים, תכנון וקידום האסטרטגיה ולוחות הזמנים, שיתוף פעולה ודיאלוג עם הצדדים בסכסוך, הצגת החבילה לצדדים ולקהילה הבינלאומית, ומתן ערבויות ליישומה.

ד. באיזה עיתוי יהיה נכון להציג את חבילת התמריצים?

לעיתוי בו תוצג חבילת התמריצים יש חשיבות רבה שתוכל להשפיע על מידת הצלחתה. גישה אחת לגבי שאלת העיתוי גורסת שצריך לחכות עד להבשלת התנאים בסכסוך ובקהילה הבינלאומית. כיום, הסוגיה הפלסטינית אינה בעדיפות גבוהה של הציבור הישראלי או בסדר היום הבינלאומי. התפתחויות פוליטיות עשויות לשנות את המצב, למשל מדיניות הממשל החדש בארה"ב, שינוי פוליטי עתידי בישראל או ברשות הפלסטינית שייצר מומנטום לחידוש שיחות השלום, או התקדמות לעבר איחוד בין הגדה המערבית לרצועת עזה. תנאים בינלאומיים נוספים בעלי חשיבות הם התקדמות לסיום המלחמות בסוריה, לוב ותימן, התמודדות עם משבר הפליטים בעולם והתגברות על מגיפת הקורונה. חשוב שיהיה קשב ישראלי ופלסטיני לחבילת התמריצים הבינלאומית כשזו תוצג לראשונה, ולכן על פי גישה זו, ייתכן שכדאי יהיה לחכות עד שהציבור בשני הצדדים יהיה קשוב יותר ופחות טרוד בסוגיות שנתפסות היום כבוערות וחשובות יותר.

מנגד, הגישה השנייה קוראת להתחיל לעבוד על פיתוח חבילת תמריצים באופן מיידי על מנת להציף את הרעיון ולקדם שיח שיסייע בשינוי האווירה. גורמים בינלאומיים שונים מחפשים רעיונות חדשים לקידום שלום ישראלי-פלסטיני. הטענה ש"זה אינו זמן מתאים" יכולה להימשך לעד; גיבוש החבילה יוכל לייצר "זמן מתאים" ולהעצים שחקנים תומכי-שלום ישראלים ופלסטינים. עם זאת, יש לקחת בחשבון את שאלת חיי המדף של חבילת התמריצים. האם היא תוכל להמתין עד יישומה או שמא יפוג תוקפה והשחקנים יאבדו עניין אם ההמתנה ליישום תתארך יתר על המידה. בדיון זה יש להבחין בין תהליך פיתוח חבילת התמריצים לבין מועד הצגתה. יש להתחיל כבר בשלב זה בהכנת חבילת התמריצים, על מרכיביה השונים, ולתאם בין הגורמים הבינלאומיים השונים שיהיו מעורבים בה. עם זאת, את מועד הצגת החבילה כדאי יהיה להתאים לעיתוי טוב יותר. במהלך הכנת חבילת התמריצים, הגורמים הבינלאומיים יוכלו לגבש הסכמה על זיהוי התנאים המתאימים לתזמון הצגת התוכנית (למשל, עם חידוש המשא ומתן לשלום).

ה. באיזה אופן יהיה נכון להציג את חבילת התמריצים?

את חבילת התמריצים צריך יהיה למסגר כמהלך בינלאומי חיובי ואוהד, כדי לנטרל התנגדויות וביקורות שנשמעו בעבר מצד שני הצדדים לסכסוך נגד יוזמות בינלאומיות. האופן בו תוצג לראשונה חבילת התמריצים ישפיע באופן מהותי על ההתייחסות הציבורית כלפיה.

המהלך של הצגת חבילת התמריצים צריך יהיה להתבסס על הבחנה בין קהלי יעד שונים, ועל פנייה ממוקדת לגורמים שונים בכל צד בסכסוך – מקבלי החלטות, נציגי משרדי ממשלה, ארגוני חברה אזרחית, מנהיגי דת, עיתונאים – ולשחקנים שונים בזירה הבינלאומית. את החבילה יש להציג באופן רב-צדדי ורב-לאומי, ולא רק על ידי שחקן בינלאומי אחד כמו ארה"ב או האיחוד האירופי, תוך הסכמה בין הגורמים הבינלאומיים על חלוקת התפקידים ביניהם. ארה"ב, למשל, יכולה להוביל את הקשר עם ישראל, בעוד שגורמים אחרים יופקדו על הדיאלוג עם הצד הפלסטיני. כמו כן, יש חשיבות רבה בפנייה ישירה אל הציבור הרחב בישראל וברשות הפלסטינית. חשוב גם לרתום למהלך פוליטיקאים צעירים ומבטיחים ודמויות ציבוריות מכל רחבי הקשת הפוליטית.

את תהליך עיצוב והצגת התוכנית צריך להוביל מנגנון רב-לאומי שיורכב מגורמים בינלאומיים שונים, ובהם מדינות וארגונים. המנגנון צריך לכלול את השחקנים הבינלאומיים שביכולתם להציע תמריצים שייתנו מענה לצרכים שנדונו במסמך זה. יחד עם זאת, על המנגנון להיות יעיל, גמיש ודינמי, עם יכולת לתאם בין כל השחקנים ולקדם את חבילת התמריצים לאורך זמן. לשם כך צריך שאת המנגנון תוביל באופן ברור הנהגה קטנה ויעילה שתוביל ותדחוף את התהליך, בלי שיידרש אישור מכל המעורבים האחרים על כל צעד קטן. רצוי שבהנהגה תיקחנה חלק ארה"ב ומדינות מפתח אירופיות וערביות, לצד נציגי ארגונים בינלאומיים (כגון האיחוד האירופי, האו"ם והליגה הערבית).

תהליך הצגת חבילת התמריצים צריך להישען על ארבעת עמודי התווך שהוצגו בהקדמה של נייר זה: מודעות ציבורית, אטרקטיביות, היתכנות וזיקה ליישוב הסכסוך. הצעות בינלאומיות קודמות כשלו בין השאר בשל העדר חלק מהמרכיבים הללו. אופן הצגת חבילת התמריצים צריך

גם להיות מותאם לשלבים השונים בתהליך השלום. למשל, בתחילת תהליך המשא ומתן יהיה ניתן להציג חלק ממרכיבי החבילה, ולחשוף מרכיבים נוספים שלה רק אחרי שתהיה התקדמות בשיחות. מומלץ גם שהגורמים הבינלאומיים יקימו מסגרת משותפת עם נציגי הצדדים לסכסוך, לדון בפרטי חבילת התמריצים ולתאם את שלבי הצגתה.

1. סיכום

מסמך זה הוא תוצר של מאמץ ישראלי-פלסטיני משותף לזהות דרך בה גורמים בינלאומיים יוכלו לסייע לקידום שלום ישראלי-פלסטיני, באמצעות גיבוש חבילת תמריצים לשלום והצגתה. ההצעה שהוצגה בנייר זה מבוססת על ההנחה שהקהילה הבינלאומית יכולה למלא תפקיד חיובי בקידום הסכם שלום ישראלי-פלסטיני ובחילוץ הצדדים מהמבוי הסתום בו הם שרויים. עם זאת, ההצעה מדגישה שיוזמה בינלאומית להצגת תמריצים לשלום צריכה להתבסס על מתן מענה לצרכים שהצדדים לסכסוך עצמם מזהים ומגדירים.

ההצעה מגדירה את הצרכים המרכזיים של הישראלים והפלסטינים להם חבילת התמריצים תצטרך לספק מענה, תוך התמקדות בביטחון, הכרה ולגיטימציה, זכויות דתיות, שגשוג כלכלי וצרכים פנימיים. היא מתארת את הדאגות והתקוות העיקריות של הישראלים והפלסטינים בנוגע לצרכי יסוד אלה. ההצעה מזהה גורמים בינלאומיים רלבנטיים לתהליך, שצרכים להיות חלק בחבילת התמריצים הבינלאומית. היא דנה בתפקיד הפוטנציאלי של ארה"ב, האיחוד האירופי, והעולם הערבי והמוסלמי, כמו גם של גורמים בינלאומיים אחרים. כמו כן, ההצעה בוחנת מתי וכיצד יהיה נכון לגבש את חבילת התמריצים ולהציג אותה.

לאורך תהליך השלום הישראלי-פלסטיני, ארה"ב מילאה את תפקיד התיווך המרכזי בין הצדדים. ואולם, בתקופת ממשל טראמפ היא איבדה את יכולתה לשמש מתווך הוגן והתפתח חוסר אמון עמוק בינה לבין הפלסטינים. בנוסף לכך, תכנית טראמפ עוררה חששות כבדים בקהילה הבינלאומית בשל סטייתה מהפרמטרים הבינלאומיים המוסכמים לפתרון שתי-המדינות. תכנית טראמפ, המבוי הסתום בתהליך השלום והדיון על תכנית ישראלית לסיפוח שטחים בגדה המערבית, הדגישו את הצורך הדחוף במאמץ בינלאומי רציני ויעיל שיניע את הצדדים לעבר תהליך מחודש של עשיית שלום. בחירתו של ביידן כנשיא ארה"ב, הגישה המולטילטרלית בה כנראה ינקוט ביחס לסוגיות בינלאומיות (ובכללן הנושא הישראלי-פלסטיני) והמאמץ שהוא צפוי להוביל לשיקום יחסי ארה"ב עם הפלסטינים לצד שימור הברית עם ישראל, מייצרים חשיבות ורלבנטיות גבוהות עוד יותר לרעיון חבילת התמריצים הבינלאומית.

מסמך זה מדגיש שתמריצים בינלאומיים יכולים להיות מוצגים בשלבים שונים: במטרה לדחוף את הצדדים לעבר שולחן המשא ומתן או לעודד את הצדדים להתקדם בשיחות ולחתום על הסדר קבע. את חבילת התמריצים הבינלאומית ניתן יהיה ליישם בשלבים, עם יעדים ותבחינים ברורים בכל שלב. עם זאת, חייבת להיות זיקה ברורה בין התמריצים לחזון המדיני של יישוב הסכסוך ולמסלול ההתקדמות לעברו. אם לא כן, התמריצים ייתפסו כלא אמינים ויהיו לא יעילים. חבילת התמריצים צריכה גם להיות מוצגת באופן ממוקד לקהלי יעד שונים, ותהליך הגיבוש וההצגה שלה צריך להיעשות בדיאלוג עם גורמים ישראליים ופלסטינים, כולל נציגי ממשלה, ארגוני חברה אזרחית וקבוצות אוכלוסייה שונות.

לפרטים נוספים:

מיתווים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזרית

רח' תובל 11, רמת גן 5252226 | www.mitvim.org.il | info@mitvim.org.il

www.facebook.com/mitvim | www.twitter.com/mitvim

הדעות המובעות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את דעותיה של קרן פרידריך אברט. שימוש מסחרי בפרסומים של מכון מיתווים וקרן פרידריך אברט ללא אישור בכתב אסור בהחלט.