

## כיצד יכול המשרד לשיתוף פעולה אזורי לתרום לקידום שלום ישראלי-פלסטיני?

ד"ר נמרוד גורן\*

דצמבר 2021

בממשלת ישראל ישנו משרד. אמנם קטן, אמנם עם סימני שאלה לגבי נחיצותו, אמנם עם סמכויות מוגבלות – אבל עם מטרה גדולה, אחת הגדולות שישראל שואפת אליה מיום הקמתה – עיצוב מחדש של היחסים עם הפלסטינים והמדינות השכנות דרך שיתוף פעולה אזורי.

ראשיתו של המשרד לשיתוף פעולה אזורי, ב-1999, היתה משיקולים פוליטיים, כתפקיד שמצא ראש הממשלה דאז אהוד ברק לאיש השלום שמעון פרס, אותו לא היה ברק מעוניין למנות כשר חוץ. פרס פעל אז ממשרדו החדש לקדם את חזון המזרח התיכון החדש שלו ולרקום קשרים עם מדינות האזור, וזאת במקביל לקיומו של תהליך שלום ישראלי-פלסטיני, בהובלת ראש הממשלה.

מאז, המשרד לשיתוף פעולה אזורי נסגר (2003), ולאחר שהוקם מחדש בשנת 2009, מתוקף החלטת ממשלה, עמדו בראשו – עד למחצית שנת 2021 – שרי ליכוד, שקידום פתרון שתי-המדינות לא היה על סדר יומם. את עיקר מרצם הפנו שרים אלו לניסיונות, עקרים לרוב, לקדם פרויקטים עם ירדן. "המשרד שלי הוקם בחטא, הוא היה צריך להיסגר מזמן", אמר ב-2021 אופיר אקוניס, עם סיום כהונתו כשר לשיתוף פעולה אזורי.

מינויו של עיסאווי פריג' ממרצ לשר לשיתוף פעולה אזורי ביוני 2021 היה משב רוח מרענן. לראשונה מזה שנים, מכהן במשרד שר שמזוהה באופן מלא עם קידום שלום ישראלי-פלסטיני ועם קידום היחסים עם מדינות ערביות ומוסלמיות. "הנושא הפלסטיני הוא המרכזי ביותר לישראל וצריך לשים עליו את מלוא הדגש", קבע פריג' זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד. לדבריו, למרות שהמשרד אחראי מכוח החלטת ממשלה מ-2009 על סוגיות כלכליות מרכזיות בקשר עם הפלסטינים, שרי הליכוד שכיהנו בו לפניו לא התעניינו בכך והזניחו זאת.

ואכן, פריג' הודיע לאחר כינון הממשלה כי בכונתו לבקר ברמאללה ולחדש את פעילות הוועדה הכלכלית המשותפת עם הפלסטינים (JEC), שהוקמה במסגרת הסכמי אוסלו ושנמצאת מאז שנת 2009 תחת סמכות משרדו. המשרד שם לו למטרה לגבש ולבצע "מהלכים להסרת חסמים וחיזוק הקשרים הכלכליים, האזרחיים, החברתיים והתרבותיים עם הרשות הפלסטינית ולהגברת האמון בין ישראל לרשות הפלסטינית". ובאופן ספציפי יותר, הגדיר המשרד את ייעודו באופן שכלל גם ניהול וליווי פרויקטים בתחומי תשתית, סביבה, תיירות, כלכלה וסחר, תרבות, חינוך וספורט; ייזום וקידום תוכניות להשקעה; ואיתור והסרת חסמי מעבר סחורות ואנשים, ובתחום התשתיות.

הימנעות משרד החוץ מעיסוק משמעותי ביחסים עם הרשות הפלסטינית, הותיר למשרד לשיתוף פעולה אזורי כר נרחב לפעולה, באופן שזכה לאור ירוק מראש הממשלה נפתלי בנט ושר החוץ יאיר לפיד, אם כי יצר מתיחות מסוימת עם שר הביטחון בני גנץ. פועלו של פריג' בחצי השנה הראשונה לכהונתו התמקד בהיבטים כלכליים הקשורים לרשות הפלסטינית וליחסי ישראל עמה. זהו תחום אותו הובילו בעבר שרי האוצר והכלכלה,

\* ד"ר נמרוד גורן הוא הנשיא והמייסד של מיתוים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית ומרצה ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטה העברית בירושלים.

ושבו ממלאים תפקיד מרכזי גם היום משרד הביטחון ומתאם הפעולות בשטחים. פעילות המשרד בתחום זה כללה עשייה פנים-ישראלית, מהלכים בזירה הבינלאומית, וצעדים בילטרליים עם הרשות הפלסטינית.

העשייה הפנים-ישראלית כללה ניסיונות להעלאת מודעות ציבורית ופוליטית בישראל למשבר הכלכלי החמור ברשות הפלסטינית, ולצורך של ישראל לפעול למען שינוי המצב, גם כדי למנוע זליגת השלכות שליליות לתחומה. פריג' העלה את הנושא גם מול גנץ – לקראת נסיעתו של שר הביטחון לרמאללה לפגישה עם אבו מאזן, קידם הלוואות ישראליות לרשות הפלסטינית שיוחזרו מכספי הסילוקין שישראל גובה עבור הרשות, התבטא בדבר ההכרח שבחיזוק הרשות אל מול סכנת קריסתה, והכריז על כוונה לעודד את לשכות המסחר להמריץ את הפעילות הכלכלית עם הפלסטינים וירדן.

בזירה הבינלאומית, יצג פריג' את ממשלת ישראל בוועידת המדינות התורמות שהתכנסה באוסלו בנובמבר 2021, ושם עודד את המדינות המשתתפות לתמוך כספית ברשות הפלסטינית. פריג' גם קרא למשקיעים זרים לבצע השקעות בכלכלה הפלסטינית, בשיתוף פעולה עם ישראל, וקיים פגישות עם גורמים בינלאומיים על סוגיות כלכליות.

המהלכים הבינלאומיים עם הרשות הפלסטינית שנקט המשרד בתחום הכלכלי – לרוב בשיתוף גורמים נוספים בממשלה – כללו הכנות לחידוש הוועדה הכלכלית המשותפת ולמימוש פרוטוקול פריז (הנספח הכלכלי של הסכמי אוסלו), סידור 500 אישורי עבודה לפלסטינים בחברות הייטק ישראליות, הגדלת מכסת האשרות לעובדי בנייה פלסטינים בישראל, ניסיונות להקל על מעבר אנשים וסחורות במעברי הגבול היבשתיים, ותמיכה בהקמת אזורי תעשייה בשטח הרשות.

עם כניסתו לתפקיד, קבע השר פריג' ש"צריך לעשות כל מה שניתן – בממשלה, ברמה האזרחית וברמה ההסברתית – כדי להביא לחידוש המשא ומתן ולקידום פתרון שתי-המדינות." בתחום הכלכלי, נראה, אם כן, שהמשרד לשיתוף פעולה אזורי אכן מנסה לקדם שיפור ביחסים עם הפלסטינים. אמנם, בחצי שנה של כהונה קשה לייצר היקף גדול של הישגים, אולם נראה כי למשרד יש סדר יום מגובש בתחום זה, ושהדבר יוכל לתת את אותותיו במהלך שנת 2022.

ואולם, קידום שלום מחייב את המשרד ואת העומד בראשו ליותר מכך, ובייחוד מחייב עשייה מוגברת בתחומים הפוליטי-ציבורי, המדיני והאזרחי, כולל חיבור בין תהליכי הנורמליזציה עם מדינות ערב לנושא הישראלי-פלסטיני. בתחומים אלה, פעילות המשרד עודנה מוגבלת והיא התמקדה ב-2021 בחידוש הקשר בין שרים (ובהם פריג', הורוביץ, זנדברג, בר לב וגנץ) ובכירי הרשות הפלסטינית, קיום פגישות עם דיפלומטים זרים ושליחים מיוחדים, ופרסום קולות קוראים למימון פעילות של רשויות מקומיות וארגוני חברה אזרחית – גם עם מדינות שכנות וגם עם הרשות הפלסטינית. בשנת 2022, יהיה צורך במיצוי מהלכים אלה ובהוספת אפיקי פעולה חדשים.

**בתחום הפוליטי-ציבורי**, צריך פריג' להוסיף ולהשמיע קול מובהק – בתוך הממשלה ובהתבטאויות בתקשורת – בעד פתרון שתי-המדינות ובדבר הצורך הדחוף להתקדם בכיוון זה. ראוי שהשר יבקש מוועדת החוץ והביטחון (ומוועדת המשנה למדיניות חוץ והסברה) לקיים דיונים תקופתיים קבועים על היבטים מרכזיים בנושא הישראלי-פלסטיני – למשל, על המצב בעזה, המשבר הכלכלי ברשות הפלסטינית, דרכים לעודד אינטראקציה חיובית בין החברות, חלופות מדיניות לקידום שלום, התייחסות למעורבות בינלאומית כוללת עמדת ישראל ביחס לתמריצים לשלום (דוגמת יוזמת השלום הערבית והצעת האיחוד האירופי לכינון שותפות מועדפת מיוחדת). בנוסף, המשרד לשיתוף פעולה אזורי יכול להשיק ולרכז פורום שרים לקידום שלום ישראלי-פלסטיני, להוביל עבודת מטה שתכין את הקרקע לחידוש עתידי של תהליך השלום, לעקוב דרך קבע אחר מהלכים בשטח והשפעתם – לטובה או לרעה – על סיכויי השלום, ולהקים פורום מומחים שיגבש המלצות לרתימת הסכמי הנורמליזציה לקידום שלום ישראלי-פלסטיני (פורום האקלים שהקים הנשיא הרצוג, יכול להיות דוגמה לכך).

**בתחום המדיני**, חשוב שהמשרד לשיתוף פעולה אזורי ימשיך וירחיב את מסגרת המפגשים בין שרים בממשלת ישראל למקביליהם הפלסטינים. באופן ספציפי, יש לעודד את שר החוץ ואת אנשי משרדו לפתח קשרים עם בני שיח פלסטינים, וכן את שרי הכלכלה והאוצר. פריג' וצוותו יכולים למלא תפקיד יוזם ומסייע בכך. לאחר פגישות ראשונות בין שרים, יש להבטיח את רציפות הקשר, לזהות מטרות ויעדים קונקרטיים להשגה, לחבר בין מנכ"לי המשרדים ודרגי העבודה בשני הצדדים, ולהבטיח תיאום בין משרדי הממשלה

שפועלים עם הפלסטינים. מומלץ שהמשרד ימנה שליח מיוחד לקשר המדיני עם הרשות הפלסטינית, למשל בדרג שגריר שיושאל ממשרד החוץ. זאת, כדי למלא את הוואקום שנוצר מהיעדר קשר מדיני רשמי בין משרדי החוץ של ישראל והרשות הפלסטינית. המשרד לשיתוף פעולה אזורי יכול גם ליזום מהלך משותף עם משרד התפוצות, שיחזק את השותפות עם יהודים בעולם שפועלים לקדם שלום ישראלי-פלסטיני וקשרים עם מדינות האזור. בעשור האחרון, יהודים אלו הותקפו על ידי ממשלת הימין, וכיום יש להושיט להם יד ולראות בהם שותפים לדרך לשלום.

ברמה האזורית, המשרד לשיתוף פעולה אזורי צריך לייצר ממשקים בין הקשר עם מדינות ערב לקידום שלום עם הפלסטינים. כך, למשל, פריג' צריך להעלות את הנושא הפלסטיני ואת חשיבותו בפגישותיו עם נציגי מדינות ערב, לפעול לצירוף הפלסטינים לשיתוף הפעולה הישראלי-ירדני-אמירתי בתחום המים והחשמל, ולהיפגש דרך קבע עם השליחים הבינלאומיים המיוחדים שעוסקים בנושא הישראלי-פלסטיני. בפגישותיו המדיניות, טוב יעשה פריג' אם יעודד ממשלות נוספות ללכת בדרכה של ארה"ב ולהגביר את התמיכה הכספית שלהם בארגוני שלום ישראלים ופלסטינים. בנוסף, המשרד צריך לקדם את מימוש הפוטנציאל של מסגרות אזוריות בהן משתתפות ישראל והרשות הפלסטינית – דוגמת פורום הגז של מזרח אגן הים התיכון, האיחוד למען הים התיכון (שם ניתן לבצע שדרוג של הייצוג הישראלי והפלסטיני לדרג סגן מזכ"ל), מוסדות האו"ם, ופורומים של דיפלומטיה פרלמנטרית. הארגונים הבינלאומיים משמשים לעתים כזירת התגוששות בין הנציגים הישראליים והפלסטינים, ויש להפוך אותם למרחב לקידום שיתוף פעולה.

**בתחום האזרחי**, צריך המשרד לשיתוף פעולה אזורי לשמש מקור סיוע ותמיכה לארגוני חברה אזרחית שפועלים לקידום שלום. תחת ממשלות נתניהו, נעשתה דה-לגיטימציה לארגונים מסוג זה ונעשו ניסיונות להגביל את חופש פועלם. פריג' צריך להוביל את הגישה ההפוכה ולשמש משענת לחברה האזרחית – להסיר חסמים, לתמוך בארגונים, לסייע ליזמים, לקדם מהלכים שיקלו על עשייה משותפת, לעודד שיתופי פעולה מקצועיים, להדהד בציבור פרויקטים מוצלחים וארגונים משפיעים, ולייצר מסגרת שיח עם ארגוני שלום. מודל דומה נקט בזמנו שליח האו"ם מלאדנוב בהתייחסותו לארגוני שלום ישראלים ופלסטינים, וניתן ללמוד מכך. הדבר יכול גם לקבל ביטוי בהתנהלות הפנים-משרדית – למשל, בהענקת עדיפות (או ניקוד נוסף) במכרזים שמפרסם המשרד להצעות שכוללות משתתפים פלסטינים, בהשקת אפשרויות למימון קטן-היקף ונטול-בירוקרטיה לארגוני שלום עבור פעולות ספציפיות שהם זקוקים לסיוע בהוצאתן לפועל, ובעידוד המעורבות של אזרחי ישראל הערבים בקידום שלום. בנוסף, המשרד יכול לקחת על עצמו משימות נקודתיות דוגמת סיוע לוועדים האולימפיים של ישראל והרשות הפלסטינית במאמצייהן לסיים את ההדרה של ישראלים ופלסטינים ממשחקי הים התיכון – ה"אולימפיאדה של האזור", וקידום אירוע משותף – בתחילת 2022 – בין הדוכנים של ישראל והרשות הפלסטינית בתערוכת אקספו בדובאי.

**לסיכום**, למרות המגבלות המבניות בהן פועל המשרד לשיתוף פעולה אזורי, יש למשרד כיום הזדמנות יוצאת דופן להפוך לגורם שמשפיע לחיוב על יחסי ישראל והרשות הפלסטינית ושתורם לקידום שלום. בראשות המשרד עומד – באורח נדיר – שר שמחויב לפתרון שתי-המדינות, שמזהה צורך דחוף בקידום העניין, שקשוב לצרכי הצד הפלסטיני, שמגיע מתוך האוכלוסייה הערבית בישראל, ושמוקף באנשי צוות שמכירים היטב את ארגוני השלום הישראליים. מעבר לכך, פריג' מכהן בתקופה ייחודית בה הנסיבות הפוליטיות, האזוריות והבינלאומיות מאפשרות לקדם מגוון יוזמות חדשות ומשמעותיות עם הפלסטינים. לא רק בתחום הכלכלי, אלא גם בתחומים הפוליטי-ציבורי, המדיני והאזרחי. זאת המשימה שעל המשרד לקחת על עצמו בשנת 2022, כמובן תוך הקפדה שהיוזמות השונות תעשנה בהקשר של קידום שלום ואופק מדיני, ולא תשמשנה עלה תאנה שיכסה מהלכי הרחבת התנחלויות וסיפוח זוחל מצד חברי הממשלה שמתנגדים לפתרון שתי-המדינות. בעבר, גורמים בחברה האזרחית ניהלו קמפיין להקמתו של "משרד לענייני שלום" בממשלת ישראל. לשר פריג' יש כיום הזדמנות ליישם זאת הלכה למעשה, גם אם באופן חלקי, במשרדו שלו.