



שנה ליישום חוק השותפות לשלום במזה"ת: התקדמות והזדמנות

אבי מיירסטיין*

ספטמבר 2022

חוק השותפות לשלום במזרח התיכון ("MEPPA") ע"ש חברת הקונגרס לשעבר ניטה לאווי (Nita Lowey) עבר ברוב דו-מפלגתי מוחץ בקונגרס מפולג מיד לאחר הבחירות לנשיאות ב-2020 ועורר תהודה נרחבת. החוק מקצה 250 מיליון דולר על פני חמש שנים לפחות לקידום יחסי שלום בין ישראלים לפלסטינים, הסכום הגדול ביותר שיועד אי פעם למטרה זו. אבל מה מתרחש מעבר לכותרות? היכן עומד יישום החוק ולאן הוא יוביל? וחשוב מכל, כיצד הוא יכול לסייע לבניית בסיס איתן לשלום בר-קיימא?

א. המסע הארוך לניסוח החוק ואישורו, בקצרה

כדי להבין את מטרת החוק ואת מלוא הפוטנציאל שגלום בו, רצוי לדעת מהיכן נבע. מקורו של החוק ברעיון גדול עוד יותר: קמפיין עולמי בן עשור להקמת קרן בינלאומית לשלום ישראלי-פלסטיני בסך 200 מיליון דולר בשנה. מאמץ זה, שהושק ב-2009 על ידי הברית לשלום במזרח התיכון (Alliance for Middle East Peace ובקצרה ALLMEP), הושפע מלקחים שנלמדו בשני העשורים הקודמים מתהליך אוסלו הכושל, מהשלום המוצלח שהושג בצפון אירלנד, ומתחום קטן אך צומח של יוזמות לבניית שותפות ואמון בין ישראלים לפלסטינים.

לקחים מתהליך אוסלו

תהליך השלום שאותו השיקו הסכמי אוסלו היה תהליך שהוכתב מלמעלה כלפי מטה והונע על ידי אליטות. הדיפלומטים ניהלו משא ומתן חשאי, וההסכם הופיע משום מקום. בן לילה התבקשו ישראלים ופלסטינים לסמוך זה על זה ולהסכים לפשרות היסטוריות. פריצת דרך מרגשת זו הניבה תחילה תקווה ותמיכה ציבורית. בשנים 1993 ו-1994, בתחילת התהליך, סקרים הראו כי 61 אחוזים מהישראלים ו-64.9 אחוזים מהפלסטינים תמכו בהסכמי אוסלו שמטרתם להגיע לפתרון שתי מדינות.

אבל התמיכה הייתה שברירית. הפחד והספק שבו במהירות כאשר קיצונים פתחו במערכה אלימה נגד התהליך. התוצאות הטרגיות לא אחרו לבוא. בשנת 1994, הרג ברוך גולדשטיין 29 מתפללים פלסטינים ופצע עשרות נוספים בחברון. תוך זמן קצר הרגו מחבלים פלסטינים עשרות ישראלים באוטובוסים, בבתי קפה וברחובות. מתנקש יהודי הרג את ראש ממשלת ישראל יצחק רבין (1995).

התמיכה בשלום צנחה. ב-1995, רק 35 אחוזים מהישראלים ו-19 אחוזים מהפלסטינים תמכו בהמשך המשא ומתן והדיפלומטיה. קמו חומות של פחד והפרדה. הציבור חשב ששלום רצוי כתפישה, אבל אינו אפשרי בפועל בהעדר שותף בצד השני. בעוד מומחים דנים בסיבות הרבות לכך שכל סבב דיפלומטי בין הצדדים הסתיים בכישלון, חוסר האמון – שגבר והקשיח עם הזמן ושלל מהפוליטיקאים כל תמריץ ליטול סיכונים הנדרשים לשלום – הפך את עבודתם של הדיפלומטים לבלתי אפשרית.

* אבי מיירסטיין הוא המייסד והנשיא של קואליציית ארגוני השלום במזרח התיכון (ALLMEP), המחברת בין עשרות ארגוני שלום הפועלים לקידום שלום בין הישראלים והפלסטינים, ופועלת לבניית קרן בינלאומית לקידום שלום ישראלי-פלסטיני. מיירסטיין משמש כחוקר אורח במיתוים. מאמר זה נכתב כחלק מיוזמה במימון ממשלת בריטניה, אך העמדות המבוטאות בו אינן מייצגות בהכרח את עמדותיה של ממשלת בריטניה.

חוסר האמון לא היה מקרי. הוא נובע מפער ענק במשאבים. המתנגדים לפשרה תמיד נהינו מגישה למימון רב יותר. יתר על כן, אסטרטגיית ההשקעות הבינלאומית לחיזוק המשא ומתן לקתה בחסר. העולם השקיע עשרות מיליארדי דולרים בפיתוח כלכלי, ביטחון ודיפלומטיה – כולם מרכיבים קריטיים. עם זאת, מעולם לא הושקע מאמץ רציני (ולא קמו מוסדות שישקיעו) בבניית בסיס חסין ומחויב של תמיכה ואמון ציבוריים בקרב שתי הקהילות, המוקדש לשלום.

ייתכן וזו לא הייתה גזירת גורל. סכסוך נוסף שנראה בלתי פתיר באותה מידה בשנות ה-80 של המאה הקודמת נהנה מגישה שונה, וזכה לתוצאה טובה בהרבה.

לקחים מפתרון סכסוך מוצלח בצפון אירלנד

בשנות ה-80 של המאה ה-20, המצב בצפון אירלנד דמה לפצע פתוח ומדמם, והפילוג הפוליטי היה עמוק מדי מכדי להבשיל לניהול משא ומתן בין הצדדים הניצים על הסכם קבע. תחת זאת, העולם החליט להשקיע במאמץ ארוך טווח לשנות את הסביבה והאקלים למשא ומתן באמצעות מנגנון שראש צוות המשא ומתן של בריטניה כינה "הגיבור הגדול והבלתי מעורער של תהליך השלום": הקרן הבינלאומית לאירלנד (IFI).¹

ה-IFI הוקמה רשמית על ידי ממשלות בריטניה ואירלנד בשנת 1986,² אולם היה זה מימון בינלאומי נרחב ממדינות אחרות שהפך אותה לגורם משפיע לשינוי. אכן, ההסכם האנגלו-אירי מ-1985 – הסדר ביניים צנוע הרבה יותר מאשר היה הסכם אוסלו – עודד תהליכי פיוס במילותיו השאפתניות. אבל היה זה מאמץ דו-מפלגתי, בקרב התפוצה האירית בווינגטון הבירה בהנהגתם של אמריקאים ממוצא אירי כמו הנשיא רונלד רייגן ויו"ר בית הנבחרים טיפ אוניל, שהניב את המשאבים הדרושים להשקת הקרן כמוסד רב-דורי. הסנאטור הדמוקרטי מדלאוור ג'ו ביידן היה תומך מוקדם וארוך שנים ביוזמה. עד מהרה, ה-IFI הפך לגוף רב-צדדי של ממש, בגיבוי ארה"ב, האיחוד האירופי, אירלנד, בריטניה, אוסטרליה, קנדה וניו זילנד.³

בתמיכתם, הפכה הקרן לגורם ממוסד ובר-קיימא המוקדש לקידום שיתוף פעולה ופיוס. הוא פעל במשך 12 שנים קודם לפריצת הדרך הדיפלומטית הידועה כהסכם "יום שישי הטוב". הקרן מימנה ותמכה בבניית חברה אזרחית בקנה מידה שמעולם לא נראה קודם לכן. זו הניבה את רעיונות הליבה, התמיכה הציבורית והחיילים הדרושים לאישור ההסכם שהושג, ולהגנה עליו. החברה האזרחית הזו היא שהובילה לניצחון במשאל העם, כשהציבור האירי הצביע בעד אישור ההסכם ב-1998. התשתית של שיתופי פעולה ושותפות עמוקה בהובלת הקרן החזיקה מעמד במשך עשרות שנים למרות המתחים, וצלחה גם את סערת הברקזיט ופרצי אלימות תקופתית.

מה היו המפתחות להצלחת ה-IFI? במקום תוכניות ממשלתיות קצרות טווח, הקרן יצרה מוסד עצמאי בעל אופק, משאבים ויכולת התמדה, ששימש לקידום אסטרטגיה לטווח הארוך. היא מינפה ושילבה תמיכה מצד בעלות ברית מובילות ברחבי העולם, תוך איגום לא רק של משאבים אלא גם של אמינות. כפי שהסביר חבר

¹ Lazarus, Ned. *A future for Israeli-Palestinian peacebuilding* (Britain Israel Communications and Research Centre, Jul. 2017), p. 4; <https://www.bicom.org.uk/analysis/future-israeli-palestinian-peacebuilding/> (כניסה 2022 אחרונה יולי).

² הסכם בין ממשלת הממלכה המאוחדת של בריטניה הגדולה וצפון אירלנד לבין ממשלת הרפובליקה של אירלנד בנוגע לקרן הבינלאומית לאירלנד (לונדון ודבלין, 18 בספטמבר 1986), זמין בכתובת:

<https://www.internationalfundforireland.com/images/stories/documents/publications/agreement/agreement.pdf> (כניסה אחרונה לאתר ב-29 ביולי 2022).

³ ראה באופן כללי:

McCreary, Alf. *A Fund of Goodwill: The Story of the International Fund for Ireland* (Int'l Fund for Ireland, 2008); McCarter, Willie, *Economics of peace making: the case of The International Fund for Ireland* (*Asia Europe Journal*, April 2008), vol 6(1), pp. 93–99; Johnston, Adrian. *The International Fund for Ireland: A Practical Model for Effective Peace-Building* (*Palestine-Israel Journal*, 2017), vol. 22, No. 1 <https://pij.org/journal/89>

פרלמנט בריטי, "אנשים מכל הצדדים סומכים עליה. אין לה אג'נדה פוליטית. האג'נדה היחידה שלה היא שלום ופיוס".⁴

כמוסד, הקרן הפכה למרכז של מומחיות, סיוע בקידום פרויקטים והפצת ידע נצבר. תפקידה המרכזי סייע במניעת כפל מאמצים ויצר תשתית חזקה יותר לבניית שלום. חשוב לציין כי הקרן שיכנה תחת קורת גג אחת עשייה כלכלית וחברתית לשיפור היחסים בין שני הצדדים. הדבר אפשר לה להשקיע בסוגים שונים של פרויקטים לפי הצורך, להחזיר לפרויקטים כלכליים מרכיבים של "טרנספורמציה של סכסוכים" (קרי, בניית שלום), וגם לתמוך ביוזמות אזרחיות בעלות יתרונות כלכליים. לעתים קרובות היא סיפקה לפרויקטים סכום התחלתי שמשך תמיכה פרטית נוספת כפולה ומכופלת.

בסופו של דבר, ה-IFI היוותה זרז לגיוס של 2.4 מיליארד דולר ליצירת חברה אזרחית משגשגת המעורבת ביותר מ-6,000 פרויקטים בעלי השפעה עמוקה ששינו את המעורבות והתמיכה הציבורית בעתיד משותף ושלו בין הצדדים הניצים. השפעתה התפשטה ומינפה פרויקטים אחרים, גיוס מומחים ודעת קהל חיובית. תוכניות הקרן הפכו לטקסי מעבר עבור צעירים קתולים ופרוטסטנטים רבים במהלך השנים. חלק מאותם מוטבים ובוגרי תוכניות מהווים כיום את עמוד השדרה של הפוליטיקאים התומכים בהסכם יום שישי הטוב ובהרגעת המתח העדתי בצפון אירלנד.

ה-IFI הייתה חיונית ליצירת האקלים להשגת שלום ולשמירה עליו. כפי שאמר הקונסול הכללי לשעבר של ארה"ב, דין פיטמן, "זו הזדמנות נדירה עבור דיפלומט לקבל משאב כמו ה-IFI ... עם סכום כסף משמעותי להתמקדות בפרויקטים ולהנעת סדר יום כולל לעבר יציבות, עתיד משותף והגעה להסדר פוליטי".⁵

גישת הקרן הייתה להשתמש בכלים אזרחיים וכלכליים, בקנה מידה חסר תקדים, כדי להתקדם לקראת הסכם בין האליטות משני הצדדים שיהיה מושתת על יסודות עמוקים, נטוע בשורשים ציבוריים ונתמך על ידי מוסדות חזקים שיבטיחו את קיומו. בזירת ישראל-פלסטין ננקטה גישה הפוכה, שדחתה את השימוש בכלים מועילים אלה לתקופה שלאחר השגת הסכם בין האליטות. כאשר בוחנים כיצד הושקעו מיליארדי דולרים ועבודה של שלושה עשורים בכל אחד מהמקרים, קל לראות איזו גישה סיפקה החזר מירבי על אותה השקעה.

לקחים משני עשורים של חדשנות בבניית שלום

הרעיון להשקעה בקנה מידה גדול בבניית שלום בין ישראלים לפלסטינים ברמת השטח (grassroots) נבע גם הוא מהוכחת היתכנות בשטח. במשך 20-30 שנה צצו מאות יוזמות קטנות יחסית ומודלים ליצירת שיתוף פעולה, שותפויות ובעיקר אמון בין עשרות אלפי ישראלים לפלסטינים, הן בתוך ישראל והן מעבר לקו הירוק, שנפגשו במסגרות יום-יומיות כגון בתי ספר דו-לשוניים, ליגות ספורט לנוער, יוזמות סביבתיות, קמפיינים לקידום מדיניות, סטארט-אפים עסקיים משותפים וקבוצות בין-דתיות.

מחקרים ארוכי טווח מראים שפרויקטים מסוג זה מקנים למשתתפים בהם הבנה טובה יותר של הצד השני והתייחסות לצד השני כבני אדם, מעוררים תקווה שהשלום אפשרי, ומעוררים נכונות לפעול למען שינוי. במשך עשרות שנים, ארגוני החברה האזרחית הללו חידשו, התפתחו, והתבגרו ולעתים צמחו למרות אלימות, פחד, קמפיינים נגד נורמליזציה, הפרדה פיזית וייאוש.⁶ במובנים רבים, החברה האזרחית בזירה הישראלית-פלסטינית בשל הרבה יותר ב-2022 לגישה כזו מאשר זו של צפון אירלנד ב-1986. אבל במשך עשרות שנים היה חסר מאמץ רחב, ארוך טווח, אסטרטגי ומתואם להגיע למספר מכריע של ישראלים ופלסטינים כדי לשנות את הכיוון בסכסוך.

ב-2009, על בסיס לקחים אלה, השיקה ALLMEEP קמפיין עולמי ליצירת קרן בינלאומית לשלום ישראלי-פלסטיני בסך 200 מיליון דולר בשנה.⁷ מטרתו הייתה לגייס כ-50 מיליון דולר מכל אחד מהשותפים

⁵ McCreary, p. 171.

⁶ Lazarus. A future for Israeli-Palestinian peacebuilding.

⁷ ALLMEEP Briefing Note: Lessons from a Conflict Solved (2021): <https://www.allmep.org/wp-content/uploads/2021/06/ALLMEEP-Memo-How-an-International-Fund-Helped-Make-Peace-in-Northern-Ireland-Lessons-from-a-Conflict-Solved.docx.pdf> (כניסה אחרונה ב-29 ביולי 2022).

הפוטנציאלים - ארה"ב, מדינות האיחוד האירופי וה-G7, העולם הערבי ומפילנתרופיה פרטית. שנה אחר שנה, מתנדבים פקדו את מסדרונות הקונגרס כדי לקדם את הרעיון, וגייסו מגוון גדל והולך של תומכים בגבעת הקפיטול ובקרב קבוצות חיצוניות מרחבי הקשת הפוליטית. במשך 11 שנים, הצעות חקיקה להקמת קרן זו הונחו לפחות שש פעמים בקונגרס האמריקאי. בסופו של דבר, חברת בית הנבחרים הוותיקה, הדמוקרטית ממדינת ניו יורק ניטה לוואי (Nita Lowey), הטילה את מלוא כובד משקלה כיו"ר ועדת ההקצאות של בית הנבחרים להעברת החוק ב-2020 בתמיכה גורפת של רפובליקנים ודמוקרטים. לשם כבוד הוא נקרא על שמה The Nita M-Lowey Middle East Partnership for Peace Act ("MEPPA").

ב. עיקרי החוק

בהתאם להצעה המקורית להקמת קרן בינלאומית לשלום ישראלי-פלסטיני, החוק מאשר השקעה אמריקאית של 50 מיליון דולר בשנה על פני חמש שנים, לפחות. בתקופה שבה הקונצנזוס סביב פתרון שתי המדינות הולך ונשחק, חוק דו-מפלגתי זה מאמץ את פתרון שתי המדינות כיעד סופי. בדומה ל-IFI, הוא קושר יחד שותפויות כלכליות ואזרחיות. אולי חשוב מכל, החוק מעודד מאמץ רב-לאומי כולל להשכנת שלום בין ישראלים לפלסטינים בטווח הארוך.

עם זאת, עד שתושק יוזמה רב-צדדית, החוק מאפשר הזרמת מימון דרך שתי סוכנויות ממשלתיות בארה"ב. הוא קובע שסוכנות הפיתוח הבינלאומי של הממשל האמריקאי (US Agency for International Development ובקיצור USAID) תפעיל את קרן השותפות לשלום (Partnership for Peace Fund - PPF) לטובת "פרויקטים שיעזרו לבנות בסיס לדו-קיום בשלום בין ישראלים לפלסטינים ופתרון בר-קיימא של שתי מדינות". ה-PPF מורשית לתמוך הן במאמצים חוצי גבולות (בין תושבי ישראל לבין אלה שבגדה המערבית וברצועת עזה), והן בפרויקטים בתוך ישראל (בין אזרחים פלסטינים ויהודים). מועצה מייעצת של ה-PPF שמונתה על ידי מנהיגים דמוקרטים ורפובליקנים בקונגרס, בראשות עורך הדין ג'ורג' סאלם, מספקת ייעוץ ל-USAID (אם כי אין לה תפקיד בבחירת פרויקטים למימון).⁸

הקרן הושקה בספטמבר 2021 עם פרסום קול קורא להגשת הצעות (Annual Program Statement) בסך 15 מיליון דולר (לפחות) לקידום פרויקטים "בין עמים", ההשקעה הבודדת הגדולה ביותר אי פעם במאמצים לקירוב לבבות בין עמים. סוכנות סיוע החוץ (USAID) הסבירה כי מטרת המימון "לטפח מאמץ יסודי ברמת השטח (grassroots) על מנת להשפיע על שינוי מדיניות" תוך "חיזוק המעורבות של ישראלים ופלסטינים". המטרות מתייחסות לחשיבות של בניית שלום בין שתי החברות ובתוכן פנימה, כל זאת במטרה לקדם "פתרון צודק לסכסוך".

תהליך בחירת הפרויקטים נעשה בשלושה שלבים. ראשית, ארגונים מגישים מסמך של שבעה עמודים המסביר את התפיסה הרעיונית המנחה את הפרויקט שברצונם לקדם. צוות של USAID מתכנס מספר פעמים בשנה לבחון את המסמכים שמתקבלים. הרעיונות שנחשבים מבטיחים מועברים ל"שלב יצירה משותפת", שבמהלכו USAID והארגון משתפים פעולה בגיבוש פרטי תוכנית. בשלב השלישי, USAID שוקלת את ההצעה המלאה של המבקש, וועדת בדיקה טכנית של צוות הסוכנות מקבל החלטה סופית.

סוכנות הסיוע מתמקדת בטיפול המאמצים בקרב החברה האזרחית, ואילו גוף ממשל שני - תאגיד מימון הפיתוח הבינלאומי של ארה"ב (US International Development Finance Corporation, DFC) - מורשה על פי החוק לממן פרויקטים כלכליים בעיקרם. זאת באמצעות תוכנית הנקראת יוזמת ההשקעה המשותפת לשלום (JIP, Joint Investment for Peace Initiative). יוזמה זו מתמקדת במפעלים קטנים ובינוניים בבעלות פלסטינים, במיוחד בתחום הטכנולוגיה, החקלאות ותעשיות אחרות, ומעניקה עדיפות לשותפויות בין מפעלים פלסטיניים לישראלים במטרה לבנות אמון ולעורר עניין מובהק של שני הצדדים בהצלחתו.

תוכנית זו של תאגיד המימון רשאית להעניק הלוואות, מענקים והשקעות הוניות לטובת "פיתוח הכלכלה הפלסטינית ומיזמים כלכליים משותפים". בהכרזה על ההשקה ביוני 2021, ה-DFC הנחה את בעלי העניין

⁸ USAID. *Partnership for Peace Fund (PPF) Advisory Board* (Jun. 21, 2022):

<https://www.usaid.gov/west-bank-and-gaza/meppa/advisory-board> (כניסה אחרונה ב-29 ביולי 2022).

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

לבחון את רשימת הזכאות הכללית שלו למימון.⁹ ההלוואות ניתנות לתקופה שבין שלוש ל-15 שנים בסכומים של מיליון דולר עד מיליארד דולר בתנאי שהן מערבות משקיעים נוספים ועומדות במדיניות ההשקעות של התאגיד.¹⁰ ה-DFC גם מציינ כי באפשרותו להרחיב את השפעת החוק על ידי מינוף פעילותו דרך משיכת כספים נוספים לפרויקטים מתאימים.

ג. ההתקדמות עד כה

סוכנות USAID החלה לקבל הצעות לפרויקטים בספטמבר 2021. למרות שנתוני סוף השנה עדיין אינם זמינים, שיחות עם ארגונים לא ממשלתיים מצביעות על כך שהוגשו עד כה בין 50 ל-100 (אם לא יותר) הצעות. עד כה הוענקו חמישה מענקים בסכומים משמעותיים.¹¹ הראשון לארגון Tomorrow's Youth בסך 3.3 מיליון דולר על פני ארבע שנים לקידום תכנית פיתוח יזמות של נשים פלסטיניות וישראליות. במסגרת התוכנית ישתפו פעולה יותר מ-200 נשות עסקים ועשרות עסקים קטנים ויוענקו להן הכשרה, מימון התחלתי, סיוע בבניית רשתות חברתיות והנחיה. המענק השני בסך 2.2 מיליון דולר על פני שלוש שנים ניתן ל-Mercy Corps (ארגון סיוע הומניטרי בינלאומי) לטובת חיבור בין ארגוני סחר וקבוצות עבודה בתעשייה לבין 600 עסקים קטנים ובינוניים להרחבת שותפויות ומסחר בין הגדה המערבית לישראל. המענק השלישי בסך 3.3 מיליון דולר לשלוש שנים ניתן לתוכנית חוסן אקלימי וביטחון מים המנוהלת על ידי ארגון EcoPeace. היא תשלב מחקר של 30 מומחים מדעיים ישראלים ופלסטיניים שמטרתו לבנות מודל חדש של שיתוף פעולה בתחום המים. התוכנית תכלול גם מאמץ משותף לפתח חומרים לתלמידים, להכשיר מורים ולערב 300 אנשי מקצוע צעירים משני הצדדים ב"הכשרה לדיפלומטיית מים" כדי לקדם שיתופי פעולה בני קיימא בתחום המים.

הבית הלבן הכריז על המענק הרביעי והחמישי במהלך ביקורו של הנשיא ביידן בישראל ובפלסטין (יולי 2022). הרביעי הוא פרויקט בעלות של 2 מיליון דולר בשם DevelopMed – רפואה בשירות השלום, המנוהל על ידי מרכז פרס לשלום ולחדשנות. מטרתו להקים קונסורציום לשותפות ארוכת טווח בתחום רפואה חוצת-גבולות, תוך התמקדות תחילה בהכשרה של יותר מ-300 אנשי מקצוע מתחום הרפואה, ישראלים ופלסטינים. הפרויקט החמישי הוא מענק גדול של 5 מיליון דולר להשקת TechSeeds for Peace על ידי Appleseeds. פרויקט זה, שיימשך שלוש שנים, יספק ליותר מ-1,000 צעירים, אנשי IT פלסטיניים וישראלים מקהילות מוחלשות, הכשרה טכנולוגית מלאה, מיומנויות עבודה כלליות וגישה לתחום של צמצום סכסוכים. כבר עתה, ההשפעות הישירות והאדוות שיוצרים חמשת הפרויקטים הללו מבטיחות לגעת בחייהם של אלפים.

ה-USAID מופקד גם על היבט נוסף של יישום חוק השותפות לשלום – תוכנית כלכלית רחבת היקף בשם "בניית גשרים כלכליים אזורים" (Building Regional Economic Bridges).¹² התוכנית תנוהל על ידי גורם שלישי (שטרם נבחר) ומטרתה "לבנות יסודות לשלום באמצעות קשרים כלכליים", "להתגבר על חסמים בין המגזר הפרטי הפלסטיני והישראלי", ולתמוך במחקר משותף ובבניית אמון בין קונים ומוכרים. מטרת התוכנית אמנם דומות לאלה של יוזמת ההשקעה המשותפת לשלום (JIP), אולם נראה כי ה-USAID החליטה לשייך אותה לקרן השותפות לשלום (PPF). יש לציין כי צפוי שלתוכנית יוקצה תקציב כולל של 85-90 מיליון דולר על פני חמש שנים (18 מיליון דולר בשנה, בממוצע, מתוך התקציב הכולל של 50 מיליון דולר בשנה). מטרתה החלקית לסייע בהעברת ההלוואות והתמיכה שמציעה יוזמת ההשקעה המשותפת (JIP) המנוהלת על ידי תאגיד מימון הפיתוח הבינלאומי של ארה"ב (DFC).

⁹ DFC. DFC Announces Joint Investment for Peace Initiative to Promote Middle East Peace (Jun. 28, 2021): <https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-announces-joint-investment-peace-initiative-promote-middle-east-peace> (כניסה אחרונה ב-29 ביולי 2022); DFC Eligibility Checklist: <https://www.dfc.gov/what-we-offer-eligibility/eligibility-checklist> (כניסה אחרונה ב-29 ביולי 2022).

¹⁰ DFC Investment Policies: <https://www.dfc.gov/what-we-offer/eligibility/our-investment-policies> (כניסה אחרונה ב-29 ביולי 2022).

¹¹ USAID. Active Programs: People-to-People Partnership for Peace Fund Grants Activity (Jul. 15, 2022): <https://www.usaid.gov/west-bank-and-gaza/meppa/active-programs>

¹² USAID. Building Regional Economic Bridges (BREB) Activity (Mar. 28, 2022): <https://sam.gov/opp/58ad704ab2ad43e0b92e236d424c74d0/view> (כניסה אחרונה ב-29 ביולי 2022).

DFC- מצדו היקצה כ-2 מיליון דולר עבור ערבויות נוספות להלוואות לעסקים פלסטיניים קטנים ובינוניים באמצעות יוזמת ההשקעה המזרח תיכונית (Middle East Investment Initiative).¹³ החלוקה המדויקת של תקציב השנה הראשונה בסך 50 מיליון דולר בין הגופים השונים טרם הובהרה.

ד. המלצות לעתיד – בניית התשתית לשלום

חוק השותפות לשלום (MEPPA) משול למרתון, לא לריצה למרחקים קצרים. זו תכנית רב-שנתית ועד כה התפרסמו רק המענקים הראשונים. מענקים נוספים יפורסמו בקרוב. ייתכן ובמהלך חודשי הסתיו, תפרסם סוכנות הסיוע קול קורא להצעות לשנה השנייה של התוכנית. בו בזמן, גובר העניין בגישה רב-צדדית מורחבת. נקודת זמן מוקדמת זו היא מועד מתאים במיוחד לבחינת ההזדמנויות המרכזיות שהחוק מקנה להמשך מימוש. באופן אידיאלי, על התוכנית לאמץ גישה הוליסטית, אסטרטגית שנועדה לחזק את האקלים והתשתיות לבניית שלום. להלן 10 המלצות להשגת מטרה זו.

1. מפנים מקום למענקים קטנים ובינוניים

המענקים הראשונים במסגרת החוק היו גדולים יחסית (2 עד 5 מיליון דולר כל אחד). עם זאת, סכומים אלה גדולים מדי עבור ארגונים רבים העוסקים בתחום זה. סקר אחד הראה שהתקציב של 60 אחוזים מהארגונים נמוך מ-500,000 דולר והם מעסיקים פחות מחמישה אנשי צוות. הארגונים הקטנים האלה חיוניים להצלחת התהליך. רבים מהם חידשו ושכללו תוכניות מוצלחות למרות קיצוצים שנתיים במימון. הרציונל של החוק היה, במידה רבה, לעזור להם להתרחב.

USAID מכיר תוכניות מסוג זה. הסוכנות ניהלה יותר מ-150 מענקים במסגרת התוכנית לניהול קונפליקטים והפחתת קונפליקטים (Conflict Management and Mitigation) במשך 18 שנים, ובכללם מגוון מענקים זעירים, קטנים, בינוניים וגדולים כדי להתאים כל פרויקט באופן מיטבי לצמיחה והתפתחות. ממוצע מענקים אלו באזור היה כ-700,000 דולר, והמענק הקטן ביותר היה פחות מ-100,000 דולר. סיוע זה עזר לתוכניות רבות להתרחב באופן משמעותי לקהלים חדשים, מיקומים חדשים ויוזמות חדשות.

כדי למקסם את הפוטנציאל של החקיקה יש לאזן בין מצב המוטבים כיום לבין המצב שאליהם יש באפשרותם להגיע. לצורך העניין, מבחינה בירוקרטית, USAID יכולה לשקול הקמה של תוכנית מענקים קטנה נפרדת בתוך ה-MEPPA כדי לענות על צרכים אלה. מבין כל היוזמות הקיימות בתחום, רבות יכולות לצמוח מאוד בעזרת מענקים בטווח של 300,000 עד 1.5 מיליון דולר. USAID יכולה אפילו לעשות זאת באמצעות שותף מהימן ובעל ידע עמוק כגון מכון השלום של ארצות הברית, מוסד מעין ממשלתי עם רקורד של הצלחה בניהול תוכניות מענקים קטנות ומצליחות מאוד משלו.

2. בניית יכולות כיעד מרכזי

אחת ההזדמנויות העיקריות הטמונות במאמץ ארוך טווח לבניית שלום מלמטה כלפי מעלה היא היכולת להקים תשתית בת קיימא. כיום, עשרות אלפי אנשים מעורבים במאמץ לבניית שלום מלמטה. בעוד עשור או שניים, השאיפה היא להגיע לפחות לשניים או שלושה מיליון בני אדם. הדרך ליעד זה מחייבת צמיחה חכמה. כסף גדול יכול להפיל פרויקטים קטנים בהעדר מסגרות נכונות. ככל שארגונים מרחיבים תוכניות, הם זקוקים לתשתית פנימית כדי לטפל כראוי בתכנון, הערכה, ניהול, פיקוח פיננסי ומשאבי אנוש. ככל שהחוק מזריק יותר מימון, כך עליו להבטיח שהיכולת הזו של המוטבים תגדל במקביל.

אפשרות אחת למימוש מטרה זו היא באמצעות יצירת פונקציית מענקים שתתמוך בבניית יכולות ארגוניות בנפרד או כחלק ממענקים של יוזמות ותוכניות ספציפיות. USAID תוכל אפילו להציע מענקים דו-שלביים. בשלב הראשון שיארך כמה חודשים יזוהו היכולות של המוטב וינתן להן מענה. במידה והארגון יצליח לעמוד ביעדים מסוימים, USAID תוכל לממן את תוכנית בניית השלום במלואה. במודל זה, "כישלון" עדיין ייחשב הצלחה: גם ארגונים שלא יגיעו לשלב השני יתחזקו כתוצאה מהתהליך, דבר שיאפשר להם לנצל בחוכמה מימון אמריקאי ואחר בעתיד.

¹³ DFC. *Information Summary for the Public*:

(כניסה אחרונה ב-29 ביולי, 2022) <https://www.dfc.gov/sites/default/files/media/documents/9000115430.pdf>

3. מהפכה בניטור ובהערכה של השפעת תוכניות

כשהמטרה הסופית היא שינוי חברתי נרחב ושלום – אולי בעוד שנים רבות – כיצד תימדד התקדמות? מדידת השפעה היא תחום צומח בשני העשורים האחרונים שהניב את שיטות העבודה הטובות מסוגן הן לתכנון תוכניות והן לניטור והערכת תוצאותיהן (Program Monitoring and Evaluation). הזרמת המימון המשמעותי במסגרת יישום החוק מחייבת ומאפשרת לפתח את ההתקדמות הגדולה הבאה בידע ובכלים בתחום זה, בין אם היא נתמכת על ידי MEPPA או מפותחת במקביל ליישומי.

סטנדרטיזציה של מדדי ניטור והערכה, והנגשתם לעוסקים בתחומים אלה, יעזרו למוטבים ולמממנים גם יחד. ניתן לבצע זאת באמצעות פלטפורמה אינטרנטית קלה לשימוש שתאפשר לארגונים לאסוף בקלות נתונים ולדווח עליהם. ארגונים ותורמים יוכלו לעקוב אחר הביצועים בהתאם לאבני הדרך בתכנון המקורי ולמדוד אותם. שילוב של מערכת נתונים גיאוגרפית (GIS) שתכלול מידע דמוגרפי תוכל לחשוף חוזקות וחולשות במהלך ביצוע תוכניות, למשל להצביע על קהילות וקבוצות גיל המעורבות בהן ועל אלה שהתוכניות לא הגיעו אליהם. בסופו של דבר, מדידה והערכה זו תסייע לגורם כמו קרן בינלאומית עתידית לעצב אסטרטגיה והשקעות בהתבסס על מצג עדכני ורחב זווית של פעילויות, השפעה ופערים.

4. השקעה בבוגרי תוכניות

מה קורה למשתתפים שסיימו תוכניות? אחרי שהושקע בהם כסף רב, כיצד ניתן לעזור להם לנווט את הקהילות שלהם? איך מניעים אותם לפעולה ולמעורבות למען השלום?

יוזמת AlumHub של הברית לשלום במזרח התיכון (ALLMEP) כבר החלה לכנס ארגונים לא ממשלתיים כדי לעזור להם לפתח ולשדרג תוכניות בוגרים, כמו גם לחבר בוגרים של פרויקטים שונים ישירות לקהילה הולכת וגדלה של מחוללי שינוי. על מיישמי החוק לשקול גם היבטים מסוג זה. ניתן לממן פרויקטים של בוגרים בנפרד או כשלב סופי של מענקים מהותיים. מהלכים אלה יוכלו גם לעזור בחיבור בין פרויקטים כך שבוגרי תוכנית אחת יעברו להשתתף בתוכנית אחרת, מה שיהפוך את בניית השלום למרכיב מתמשך ומתפתח בחייהם ככל שהם מתבגרים.

5. איזון בין סדרי עדיפויות ביישום החוק תוך התמקדות מתמדת בטרנספורמציה של סכסוך

הקהילה הבינלאומית משקיעה מיליארדי דולרים בחיזוק הכלכלה והתשתיות הפלסטיניות. כספים אלה הם כלים חשובים להצלת חיים ולשיפורם ולייצוב הסכסוך. אולם חוק השיתוף לשלום עוסק בשותפויות ובפתרון סכסוכים. הקרן ליישום נועדה לתמוך בפרויקטים ש"בונים שיתוף פעולה בין ישראלים לפלסטינים" או "קהילה משותפת, דו-קיום בשלום, דיאלוג ופיוס בין אזרחי ישראל הערבים והיהודים". החלק הכלכלי של החוק, ה-JIP, משקיע בפיתוח הכלכלה הפלסטינית עם עדיפות מפורשת לפרויקטים ש"מגבירים שיתוף פעולה כלכלי בין ישראלים לפלסטינים".

על מנת שהחוק ישיג השפעה מרבית, על מיישמי התוכניות לזכור שני עקרונות הנובעים ישירות מלשונו המחייבת. ראשית, על החברה האזרחית והמרכיבים הכלכליים המופקדים על יישום החוק להתמקד בשותפויות. לפרויקטים כלכליים חד-לאומיים יש בדרך כלל מקורות מימון אחרים, משמעותיים יותר. MEPPA עוסק בנקודות החיבור ובשגשוג משותף של קהילות שיידרשו לשם מימוש כל פתרון מדיני מוצלח. פרויקטים שנעדרים מהם ממדים של טרנספורמציה הסכסוך יוכלו אולי לטפל בסימפטומים, אולם לא בשורש הבעיות, ובכך רק ישמרו את הסטטוס קוו. גרוע מכך, הם יידמו ל"שלום הכלכלי" שאותו מקדמים בלהט המתנגדים לכל תהליך דיפלומטי לפתרון הסכסוך.

עיקרון מנחה שני צריך לקבוע שבמסגרת התכנית הכללית, יש להעדיף לממן שותפויות כלכליות באמצעות יוזמת ההשקעה המשותפת לשלום (JIP). ביצוע נכון של השותפויות הכלכליות חשוב לא פחות ממאמצים אחרים לבניית שלום. לכן יש להן מקום ייעודי במסגרת החוק, ומקורות אחרים מחוץ למסגרתו. חיוני שפרויקטים אלו לא יבואו על חשבון סוגי השותפויות האחרות - בחינוך, בסביבה, בנוער, בספורט, בקשרים בין-דתיים ובתרבות – שמקורות המימון העומדים לרשותן קטנים בהרבה מאשר אלה הזמינים ליוזמות הכלכליות נושאות הרווחים.

6. עידוד שינוי מערכת

תוכניות מסוימות לבניית שלום השיגו השפעה מרחיקת לכת על ידי מינוף שינוי מערכתי. הן פנו לא רק ישירות לקהלי יעד אלא גם הניעו שינוי במערכות גדולות יותר, שבתורן משפיעות על קהלים רחבים בהרבה. לדוגמה, ארגונים מסוימים משתפים פעולה עם משרד החינוך כדי להגיע לעשרות אלפי תלמידים על ידי הפקת תוכניות לימודים, הכשרת מורים או מימון בתי ספר דו-לשוניים. חלקם מביאים לשינויי מדיניות באופן שבו המשטרה מתקשרת עם פלסטינים, באופן שבו עסקים יוצרים מקומות עבודה מכלילים ובאופן שבו מערכות תחבורה משרתות קהילות מגוונות באופן שוויוני. שינויים חיוביים בתשתיות כאלה משפיעים על הציבור הרחב. פרויקטים אחרים מכשירים פעילים קהילתיים לתמוך בשכונות שלהם או לערב "מעצבי דעה" מובחרים שינצלו את השפעתם הרחבה כדי להפיץ מסרים חיוביים.

שינויים מערכתיים אלה הם לא רק רחבי היקף, אלא גם מוטמעים עמוק, מתורגמים להשפעה בת קיימא וחלקם מקבלים חיים משלהם. פרויקטים רבים נוספים יכולים לנצל אסטרטגיה זו בתמיכת החוק, שבאפשרותו לא רק לעודד שינוי אלא גם להקל עליו, שכן פרויקט הנתמך על ידי ממשלת ארה"ב עשוי בקלות רבה יותר לפתוח דלתות למערכות מרכזיות ולבעלי עניין.

7. פנייה לקהלים דתיים ולא-שגרתיים

גוף הולך וגדל של פרויקטים מערב גורמים שקשה יותר לשכנע אותם או שהתעלמו מהם בעבר והם הודרו מהשיח על שלום ושוויון. ארגונים חוץ-ממשלתיים יכולים להגיע לקהלים אלה דרך מערכות גדולות, כמו בתי ספר או עיריות. במקרים רבים, המשמעות היא עבודה עם קהילות דתיות שהוזנחו בטעות בתקופת אוסלו (באסטרטגיה המוצלחת בצפון אירלנד קבוצות אלו היו חלק בלתי נפרד מהתהליך).

הושטת יד לקהלים אלה היא מלאכה מאתגרת ועדינה במיוחד, אך יש לה פוטנציאל השפעה גדול, אותו ניתן לרתום לטובת בניית שלום חרף קמפיילים שמנהלים המתנגדים לנורמליזציה בין עמים. תהליך זה מערב חלקים בכל חברה שבאופן מסורתי התנגדו לפעילות של בניית שלום – ושלעיתים קרובות אוחזים בכוח פוליטי ותרבותי משמעותי – וגם תורמת רעיונות חדשים ונקודות מבט רעננות לתחום, מה שהופך אותה לייצוגית ולגיטימית יותר. למרות שיוזמות כאלה הן לעתים רגישות וקשות לקידום, אל למיישמי החוק להירתע מהן.

8. בחינה ופיתוח של אסטרטגיה ארוכת טווח

אחד המאפיינים הבולטים של החוק הוא האפשרות שהוא מספק להתמקד בטווח הארוך. במשך זמן רב מדי, בוני שלום ומקבלי מענקים ממשלתיים נאלצו לפעול לבדם במסגרת מוגבלת של מחזורי תקציב שנתיים. לאף מממן אחד לא היה מנדט או משאבים לחשוב – שלא לדבר על לתאם – אסטרטגיה כוללת ליצירת שינוי במשך עשור או יותר. רק מוסד מרכזי כמו קרן בינלאומית מסוגל ליטול על עצמו מטרה מסוג זו. עם זאת, החוק האמריקאי מספק לעת עתה היקף וטווח ארוכים דיים לשם התחלה בתהליך. ואכן, האופק והתהודה שהחוק יוצר כבר מובילים ממשלות אחרות ומממנים פרטיים ברחבי העולם לחפש תיאום ומינוף.

בחינת תיאוריית השינוי היא נקודת התחלה טובה ליצירת אסטרטגיה מסוג זה. מהם המנגנונים שמשמשים להשפעה משמעותית על בניית שלום לסיוע סכסוכים? למי יש לפנות על מנת לגייס מנופים כאלה? מי האנשים שאותם יש לרתום מבחינת הרקע, הדמוגרפיה ו"תפקידם" בחברה? בכמה אנשים בחלקי החברה השונים יש לגעת כדי להטות את כף המאזניים לטובת שינוי?

שאלה נוספת שעולה בתהליך בניית אסטרטגיה היא מה בא קודם? איך המאמצים האלה משתלבים באקלים החברתי לכדי יצירת מומנטום הולך וגדל לבניית שלום בהדרגה צעד אחר צעד, שנה אחר שנה? לדוגמה, כיצד ניתן לבנות כיום מרכזים חינוכיים וקהילתיים ברחבי הארץ שישמשו מרכזים פיזיים לשותפויות במהלך 20 השנים הבאות? כיצד תוכנית לבני נוער מובילה את בוגריה לאמץ את גישת פתרון הסכסוכים ולהמשך פעילות לאחר סיום התוכנית?

9. הקמת קבוצת אסטרטגיה אזורית לבניית שלום

אין תשובות קלות לשאלות בסעיף הקודם המתייחסות לבניית אסטרטגיה ארוכת טווח. יצירה וניהול של אסטרטגיה רחבת היקף מחייבים תרומה של גורמים בעלי זווית ראייה רחבה וידע עמוק אודות בניית שלום ישראלי-פלסטיני, ופעילות שמטרתה טרנספורמציה של הסכסוך. הגוף המייעץ לקרן לשותפות לשלום (PPF) שאותו הקים הקונגרס אמנם מביא עמו ניסיון רב, וחיבור לרשתות חברתיות גלובליות, אולם החברים בו שבאים מרקע מקצועי מגוון, כמעט כולם אמריקאים.

כדי לספק השלמה לתובנות שלהם, ניתן להיעזר בקבוצת אסטרטגיה אזורית לבניית שלום. בין אם היא קשורה באופן רשמי ל-MEPPA ובין אם לאו, ועדה טכנית כזו של מומחים לנושא – המושתתת במידה רבה על קולות פלסטיניים וישראליים באזור, כמו גם אולי אחדים מוותיקי התחום בצפון אירלנד – תוכל להתחיל לגבש חזון ואסטרטגיה ארוכי טווח. בטווח הקרוב, הקבוצה יכולה להציע את התובנות וההמלצות שלה ל-USAID ולמקבלי מענקים אחרים; בעתיד, היא תוכל לייעץ לקרן בינלאומית אם וכאשר תקום.

10. הקמת קרן בינלאומית להשגת השפעה על כלל הסכסוך

אין זה מקרה שהחוק שואף באופן עקבי לזרז מהלך גדול יותר באמצעות עבודה עם "ממשלות זרות וארגונים בינלאומיים כדי למנף" את המשאבים של ארה"ב לטובת השפעה רחבה עוד יותר. עד כמה ש-MEPPA הוא קפיצת מדרגה משמעותית, 50 מיליון דולר בשנה לא יספיקו כדי להתגבר על הסכסוך העמוק או על הכוחות הממונים יותר שמניעים אותו.

לא רק שתמיכה בינלאומית יכולה להכפיל את המימון של משלם המיסים האמריקאי, באפשרותה יהיה לסלול את הדרך למאמץ אסטרטגי רחב יותר, מתואם וארוך טווח. כל מדינה תורמת תוכל להתחבר לחלק זה או אחר מתוך כלל המאמצים והפעילויות ארוכות הטווח שהומלצו לעיל. הקמת מוסד ייעודי, עצמאי ורב-צדדי, שיהווה בית ומרכז מומחיות לבניית שלום ישראלי-פלסטיני היא הדרך המשפיעה ביותר להבטיח מימון, תמיכה ואמינות להשגת היעד.

קרן כזו מאפשרת איגום של משאבים, ובנוסף גם איגום של מומחיות ולגיטימציה, כאשר כל אחת מהמדינות התורמות מביאה לשולחן תחומי ידע מגוונים ליצירת קשרים הדדיים עם פלסטינים וישראלים לצורך בניית אמון ומעורבות רבים יותר. קרן בינלאומית תאפשר לקשר בין מדיניות לבין פעילות ספציפית, ולבנות את הערוצים מלמטה למעלה ומלמעלה למטה, כמו גם להתמודד עם פתרון בעיות בנושאים כגון הצורך בהענקת היתרים למשתתפי תוכניות, חופש תנועה ומרחבים משותפים.

למרבה המזל, חוק השותפות לשלום במזרח התיכון כבר האיץ מהלכים להקמת קרן בינלאומית לשלום ישראלי-פלסטיני. ואכן, באפריל 2022, המועצה המייעצת של קרן השותפות לשלום (PPF) דחקה פה אחד ב-USAID לבחון את בינאום הפרויקט. רבים מחברי המועצה שותפים ברשתות גלובליות חזקות שבאמצעותם הם יכולים לפעול כשגרירים למען מטרה זו.

ממשלת בריטניה - ומפלגות האופוזיציה במדינה - תמכו כולן באופן רשמי ברעיון הקרן הבינלאומית. נציגויות הפרלמנט של האיחוד האירופי בישראל וברשות הפלסטינית האיצו באיחוד האירופי לקחת בה חלק. קנדה, שתמכה בזמנה בקרן הבינלאומית לאירלנד, נמצאת בעמדה טובה להצטרף לאחר שהתחייבה לאחרונה לתרום 6.5 מיליון דולר לבניית שלום ישראלי-פלסטיני. מדינות אחרות באירופה ובמסגרת ה-G7 הביעו עניין רב; יותר מ-30 ממשלות תודרכו בנדון. הסכמי אברהם יוצרים אף הם הזדמנות טבעית, ומספקים לממשלות ערב דרך למנף את מערכות היחסים החדשות שלהן עם ישראל כדי להתמודד עם ליבת הסכסוך הישראלי-פלסטיני שימשיך להוות מקור לחוסר יציבות אזורית עד שייפתר.

כבר מימיו הראשונים של הקמפיין העולמי להקמת קרן בינלאומית ב-2009 היה ברור שיהיה על ארה"ב לצעוד את הצעד הראשון. כך היא עשתה על ידי אימוץ החוק. עם זאת, ברור באותה מידה שהמשימה הזו גדולה מכל מדינה אחת. הגיע הרגע להעניק לגוף מרכזי אחד את המשאבים והמנדט להובלת המשימה בשמו של דור שלם. הזמן בשל עתה למימוש הרעיון במלואו.