

כיצד להגביר את שיתוף הפעולה הישראלי-פלסטיני, בהתאם להמלצת דו"ח הקוורטט?

סיכום סדנת מדיניות של מכון מתוים

ירושלים, 21 ביולי 2016

א. הקדמה

דו"ח הקוורטט בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אשר פורסם ביולי 2016, כלל המלצה לישראלים ולפלסטינים "לטפח אווירה של סובלנות, ובכלל זה באמצעות הגברת הקשרים ההדדיים ושיתוף הפעולה במגוון תחומים – כלכליים, מקצועיים, חינוכיים ותרבותיים – אשר יחזקו את היסודות לשלום ויפעלו נגד קיצוניות".

סדנת מדיניות שכינס מכון מיתוים בעקבות פרסום הדו"ח בחנה האם וכיצד ניתן ליישם המלצה זו בצורה יעילה במסגרת התנאים הפוליטיים הקיימים. הסדנה התמקדה בשאלות הבאות: (1) כיצד יכול להתנהל שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני ברמת החברה האזרחית בהיעדר מנהיגות פוליטית בעלת מחויבות לנושא; (2) כיצד שיתוף פעולה שכזה יכול לתרום לפתרון הסכסוך ולא לשימור הסטטוס קוו.

בסדנה לקחו חלק מומחים, נציגי ארגונים ודיפלומטים. נשאו בה דברים השגריר ג'ון הנסן-באואר, שגריר נורבגיה בישראל ולשעבר מנהל תכנית ה"עם-לעם" לשיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני; ד"ר נד לזרוס, חוקר ומעריך של שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני ברמת החברה האזרחית מאוניברסיטת ג'ורג' וושינגטון (ארה"ב); ואליאס זנאנירי, סגן יו"ר הוועדה שהקים אש"ף לאינטראקציה עם החברה הישראלית. מסמך זה מסכם את הנקודות וההמלצות שהועלו במהלך הסדנה.

ב. הרלבנטיות של דו"ח הקוורטט

דו"ח הקוורטט אינו כולל המלצות מדיניות חדשניות. עם זאת, הוא מספק נקודת התייחסות חשובה בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני. הוא מכיל תיאור של המבוי הסתום הנוכחי והמגמות החותרות תחת ההתקדמות המדינית. הדו"ח מציג קונצנזוס ששורר בקרב שחקנים מרכזיים בקהילה הבינלאומית לגבי המכשולים העומדים בפני תהליך השלום, ומביע תמיכה ביוזמת השלום הערבית וביוזמת השלום הצרפתית.

הדו"ח מציג גישה חדשה מצד הקהילה הבינלאומית. במקום להציע מתכון לפעולה עבור מנהיגים פוליטיים על-מנת לשכנע את הצדדים לסכסוך לחזור לשולחן המשא ומתן, ההמלצות שלו מתמקדות באסטרטגיה לקידום מציאות של שתי-מדינות, על ידי היפוך מגמות שליליות בשטח שמונעות התקדמות. גישה זו מתמקדת בשינוי הדרגתי של המציאות מלמטה-למעלה (Bottom-Up), בכדי ליצור את התנאים והמנגנונים הנדרשים לצעדים מדיניים שיינקטו בהמשך.

גישה זו מתבססת גם על ההנחה שהחברה האזרחית יכולה לסייע בעידוד תהליכים מדיניים, והייתה לכך הסכמה רחבה בסדנה. ואולם, לצד זאת, מובן גם שיש צורך בפעילות מדינית מכוונת שתסייע להתגבר על הספקנות והאדישות בציבור ביחס לתהליך השלום. עשר ההמלצות הכלולות בדו"ח הקוורטט מציגות יחדיו את ההקשר הציבורי, המדיני והפוליטי הדרוש לקידום השלום. שיתוף פעולה ברמת החברה האזרחית יכול בהחלט לסייע, אך אין בכוחו בלבד לגבור על המכשולים הפוליטיים. על מנת לקדם פתרונות שיישעו לגבור על מכשולים אלה, יש להשפיע על הלכי הרוח של הציבור בשני הצדדים ולשאול פרקטיקות שהוכיחו עצמן כמוצלחות במאמצי שיתוף פעולה קודמים בין ישראלים לפלסטינים, גם בתקופות משבר.

ג. שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני

חלק ניכר מהתשתית עליה נבנו שיתופי הפעולה ברמת החברה האזרחית בין ישראלים לפלסטינים לאחר הסכמי אוסלו, התמוטט לאחר האינתיפאדה השנייה. עצירת תהליך השלום הקשתה משמעותית על המשך הפעילות המשותפת, אם כי עדיין ישנם ארגונים בשני הצדדים בעלי מחויבות לתהליך. בצד הישראלי מדובר בארגונים מעטים בלבד ובצד הפלסטיני קיימת התנגדות ציבורית גדולה לכל שיתוף פעולה עם ישראלים. המכשולים העיקריים העומדים בפני הגדלת שיתוף הפעולה בין ישראלים לפלסטינים הם הגבלות מחמירות על התנועה הפלסטינית, קמפיין האנטי-נורמליזציה הפלסטיני, אדישות ציבורית המתחזקת על ידי קיפאון פוליטי ואלימות, חששות ביטחוניים, ושינוי סדר עדיפויות מצד תורמים שבעבר תמכו בפעילויות מסוג זה. כתוצאה מכל אלו, הנתק בין שתי החברות מעמיק יותר ויותר, והדבר מציב מכשול נוסף בדרך ליישוב הסכסוך.

ארגוני החברה האזרחית הישראלים והפלסטינים שמחויבים לפעילות משותפת – אך גם אלו המתמודדים עם אתגרים פנימיים הקשורים לסכסוך – נדרשים להתמודד עם מאמצים מבית לקעקע את הלגיטימיות שלהם או לקדם ערכים שמנוגדים לפעילותם. בצד הישראלי, למשל, ניתן לציין כדוגמה את יוזמת "תג מאיר", קואליציית שטח אנטי-גזענית אשר מטרתה להדגיש ולהגיב על גזענות ואלימות של מתקפות "תג מחיר" המובלות על ידי קיצוניים יהודים ומופנות נגד ערבים. בצד הפלסטיני, שם יש איומים פיזיים נגד פעילים אזרחיים שמשתפים פעולה עם ארגונים ישראלים, הוחלט על הקמת ועדה רשמית שתפעל להגברת האינטראקציה עם החברה הישראלית, כפי שיתואר בהמשך המסמך.

חשוב לציין שהתקופה הנוכחית אינה הראשונה בה מתמודדים ארגוני חברה אזרחית ישראלים ופלסטינים עם אתגרים גדולים לפעולתם. גם בתקופת האינתיפאדה השנייה היו קשיים רבים, ואולם גם אז מצאו ארגונים שהיו מחויבים לשינוי את הדרך להמשיך לפעול ולבנות את היסודות להרחבת שיתוף הפעולה. התחום הוכיח יכולת עמידה בעבר, וכך צריך לקרות גם הפעם. לשם כך, ניתן יהיה להיעזר בניסיון הרב שצברו ארגוני שלום ודיאלוג במהלך שני העשורים האחרונים, בידע המקצועי שהפיקו מומחים שחוקרים את זירת הפעילות הזו, ובעובדה שישנן כיום תכניות לימוד והכשרה אקדמיות רבות בתחום יישוב הסכסוכים, שמייצרות פעילים מקצועיים ומיומנים יותר מאשר בעבר.

ד. בניית היסודות לפתרון שתי המדינות

משתתפי הסדנה דנו כיצד ניתן לקדם מציאות של שתי מדינות תחת התנאים הקיימים, אשר כוללים היעדר רצון פוליטי מצד המנהיגים וניסיונות אקטיביים של גורמים מסוימים לסכל היתכנות של יצירת מציאות שכזו. בתוך ישראל, ניסיונות אלו כוללים מאמצים פוליטיים וחוקיקטיים, ובכלל זה "חוק העמותות", שמטיל מגבלות על ארגוני חברה אזרחית מרכזיים שמשתפים פעולה עם הצד הפלסטיני.

ארגוני החברה האזרחית צריכים להתמודד עם אתגרים אלה על-ידי מאמצים להדגיש את הלגיטימיות של פועלם, להגביר את התמיכה הציבורית ביישוב הסכסוך ולקדם מדיניות ממשלתית תומכת-שלום. זאת, במקביל למאמצייהם להרחיב ולהעמיק את שיתוף הפעולה והאינטראקציה בין הצדדים לסכסוך.

ואולם, יצירת מציאות של שתי מדינות דורשת גם פיתוח יסודות כלכליים ומנגנונים יעילים שיבססו ויחזקו את המדינה הפלסטינית שבדרך. אלו הם דברים שהקהילה הבינלאומית יכולה לקדם גם בהיעדר תהליך שלום. הדבר בא לידי ביטוי בהמלצה מס' 6 בדו"ח הקוורטט, שכוללת קריאה ל"הנהגה הפלסטינית להמשיך במאמציה לחזק את מוסדותיה, לשפר את המשילות ולפתח כלכלה בת-קיימא".

נורבגיה היא דוגמה למדינה שמובילה גישה דו-מסלולית לבניית מדינה פלסטינית: ראשית, בסיוע לפעילויות משותפות ישראליות-פלסטיניות ברמת החברה האזרחית, על-פי גישת ה"מלמטה-למעלה" המתוארת לעיל; שנית, בחיזוק המוסדות הפלסטיניים ובסיוע לפיתוח כלכלה פלסטינית בת-קיימא. נורבגיה פועלת לייצר מסגרת שתאזן את תקציב הרשות הפלסטינית (הרש"פ) ושתגביר את הצמיחה הכלכלית שם. הצעד הבא בכיוון זה יהיה מפגש המדינות התורמות בספטמבר 2016, לצד דיוני האסיפה הכללית של האו"ם בניו יורק. ייתכן שפגישה זו תתכנס תחת המטרייה של יוזמת השלום הצרפתית, על אף שהיא מתוכננת להתקיים בין כה וכה.

ה. פרספקטיבות פלסטיניות

אנטי-נורמליזציה

האסטרטגיה הפלסטינית שינתה כיוון בשנים האחרונות, והדגש עבר מקידום משא ומתן בי-לטרואלי להגברת מעורבות הקהילה הבינלאומית ולמאמצים לשכנע אותה להפעיל לחץ על ישראל. במהלך תקופה זו, מתנהל ברשות הפלסטינית קמפיין אנטי-נורמליזציה שהולך וצובר תאוצה. בבסיס קמפיין זה עומדת ההנחה ששיתוף פעולה עם החברה הישראלית משמר את הכיבוש ואף מעמיק אותו, במקום לקדם התנגדות לו והגעה לפתרון הסכסוך. לפיכך, הציבור הפלסטיני מביע לרוב חשדנות או אף עוינות כלפי שיתוף פעולה עם החברה האזרחית בישראל. אלו בחברה הפלסטינית שאינם שותפים לקמפיין זה ומוכנים לשתף פעולה עם גורמים ישראלים סופגים לעיתים איומים ממשיים.

בהינתן תופעה זו, ייסד הנשיא הפלסטיני מחמוד עבאס ב-2012 ועדה מטעם אש"ף שתפקידה לקדם אינטראקציה עם החברה הישראלית. מטרותיה של ועדה זו הן להוכיח לציבור הישראלי שהרשות הפלסטינית מוכנה לקיים דיאלוג עם קבוצות האוכלוסייה השונות בחברה הישראלית, ולהעביר מסר לציבור הפלסטיני שהרשות הפלסטינית עדיין מאמינה שיש סיכוי לפתרון של שתי מדינות על בסיס קווי 1967, שממנו יפיקו שני הצדדים תועלת. החלטתו של שר הביטחון אביגדור ליברמן [לשלול מיו"ר הוועדה מחמד אל-מדאני את אישור הכניסה לישראל](#) יוצרת קושי נוסף בפני שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני ומעבירה מסר שלילי לגבי מדיניות ממשלת ישראל בכל הנוגע למאמצי הידברות עם הפלסטינים. החלטתו של ליברמן [זכתה לביקורת מצד חברת הכנסת קסניה סבטלובה](#) (המחנה הציוני) במהלך כינוס שקיימה בכנסת (20 ביולי 2016) השדולה לשיתוף פעולה אזורי, יחד עם מכוני מיתווים.

ביקורת על דו"ח הקוורטט

הצד הפלסטיני הטיח ביקורת רבה בדו"ח הקוורטט, כולל קריאות להחרים את הקוורטט בתגובה לדו"ח. עיקר הביקורת הייתה על כך שבעוד הדו"ח הדגיש את הצורך בפתרון של שתי מדינות, הוא נמנע מקריאה לצעדים פוליטיים ומדיניים ממשיים שיביאו לסיום הכיבוש, ואינו מבקר בחריפות מספקת את הרחבת ההתנחלויות על-ידי ישראל. הדבר חיזק את התפיסה בקרב הפלסטינים לפיה הגברת שיתוף הפעולה עם ישראל תבסס עוד יותר את הכיבוש, ולא תסייע להביאו לכלל סיום. הנשיא הפלסטיני עבאס ביקר בחריפות את הדו"ח ודחק במועצת הביטחון של האו"ם לדחות אותו.

הביקורת הפלסטינית על דו"ח הקוורטט שיקפה את המתח הבסיסי יותר שקיים בין הפלסטינים לקהילה הבינלאומית בכל הנוגע לתהליך השלום. עם בחירתו של הנשיא הפלסטיני עבאס ב-2005, הוא פעל

בהתאם לדרישות הקהילה הבינלאומית להפגין מחויבות לתהליך המדיני ולגנות את האלימות. זאת, בשונה מהמדיניות שנקט בזמנו יאסר ערפאת. ואולם, למעלה מעשור לאחר מכן, פלסטינים רבים חשים שמדיניותו של עבאס לא קידמה את סיכויי ההקמה של המדינה הפלסטינית, גם בגלל חוסר פעולה מצד מדינות העולם, ושעם הסתלקותו של עבאס עשוי הקו המתון אותו הוא מייצג להיעלם מהשיח הפוליטי הפלסטיני.

1. שיתוף פעולה אזרחי ככלי לקידום שינוי מדיניות

למרות האקלים הפוליטי המתגבר, יוזמות וארגונים צריכים להגדיל את המאמצים ליצור גשר מעל התהום שבין שתי החברות. זה עשוי לבסס את היסודות לקידום התהליך המדיני. הצורך בהגדלת האינטראקציה ושיתוף הפעולה בין ישראלים ופלסטינים הוא מוחשי, והופך מרכזי יותר ככל שהקיפאון המדיני נמשך.

צעדים מעשיים להגדלת שיתוף הפעולה:

- המאמץ להגדיל את שיתוף הפעולה הישראלי-פלסטיני צריך להתחיל בהעצמת הארגונים שכבר פועלים בשטח. הארגונים השונים צריכים לזהות אינטרסים משותפים ולהגביר את העבודה המשותפת שלהם. עליהם גם להשקיע בהערכת הפרויקטים אותם הם כבר מוציאים לפועל, על מנת לזהות את אלה שיש להם את הפוטנציאל הגדול ביותר לקדם שינוי פוליטי.
- הארגונים הישראליים והפלסטינים צריכים למצוא דרכים יעילות יותר לעבודה משותפת שגם תעצים את הצד הפלסטיני. הארגונים הפלסטינים סובלים על פי רוב ממחסור במשאבים, מיכולות ארגוניות מוגבלות יותר ומהתנגדות גדולה בחברה הפלסטינית לפעולה משותפת עם ישראלים.
- לארגוני השלום יש ניסיון מוכח בעבודה עם קבוצות קטנות ועם יחידים. הם טרם למדו כיצד להרחיב את שיטות הפעולה ודרכי ההשפעה שלהם כך שיהיו יעילים בעבודה עם קהלים רחבים.
- על ארגוני השלום להגדיל את החשיפה הציבורית שלהם ולגוון את קהלי היעד אליהם הם פונים. יש צורך מיוחד להגביר את היקף הפעילות המכוונת לקהל יעד צעיר, במטרה לעצור את הניתוק הישראלי-פלסטיני הגובר ולבנות יסודות לשיתוף פעולה בקרב דורות העתיד. עם זאת, המגבלות על חופש התנועה ותנועת האנטי-נורמליזציה הופכים את הנוער והצעירים לאחד הקהלים הדמוגרפיים שהכי קשה להפגיש ולערב בפעילות משותפת.
- אזרחים, ארגונים ואף עסקים נתקלים בקשיים בקידום שיתופי פעולה עם הצד ה"אחר", גם כשיש להם רצון לעשות כן. לא תמיד יש להם את הידע והכלים הדרושים לשם כך. אנשי מקצוע מנוסים צריכים לסייע בצמצום פערי הידע, ולהקל על גורמים המעוניינים בקידום שיתופי פעולה להוציא אותם לפועל.

אסטרטגיה ותקשורת:

- המשתתפים דנו בצורך לשנות אסטרטגיה – במקום לדון בסכסוך בכללותו, יכולה להיות תועלת בהתמקדות באתגרים ספציפיים עמם מתמודד כל צד בחיי היומיום. ברגע שאתגרים אלה יזוהו נכונה, הארגונים יוכלו לפעול באופן יעיל יותר להשפיע על השיח הציבורי ולקדם שינויי עמדות ואמונות.
- מחנה השלום הישראלי עדיין מזוהה באופן נרחב עם האליטה האשכנזית, הליברלית והחילונית. ארגוני החברה האזרחית צריכים להתנתק מההקשר הזה ולהוכיח כי מדיניות תומכת-שלום שייכת ויכולה להועיל לכלל האוכלוסייה.
- ארגונים ישראלים ופלסטינים אשר עובדים יחד מוציאים את עצמם לעתים קרובות במגננה. הם חשופים לביקורת מגורמים שונים בתוך החברות שלהם. ארגונים אלו צריכים ללמוד כיצד לשלוט בשיח, ובכדי לעשות זאת, עליהם להציע חזון אמין ואטרקטיבי של מציאות אחרת. הדומיננטיות של הפחד בשיח הציבורי בישראל, למשל, היא מכשול משמעותי. יש מחסור בשיח של תקווה, וארגוני השלום יכולים למלא חלל זה. ארגוני השלום צריכים גם לשכנע את הציבור ששיתוף פעולה רחב יותר עם הצד ה"אחר" הוא לגיטימי, ושהשלום עצמו הוא אפשרי וכדאי.

- על ארגוני השלום הישראליים להעלות מחדש את תהליך השלום ואת הסוגיה הפלסטינית לראש סדר העדיפויות של החברה הישראלית. עליהם לאתגר את הנרטיב שהולך וצובר פופולאריות לפיו ישראל יכולה לפתח שיתופי פעולה משמעותיים עם העולם הערבי מבלי להתקדם לעבר יישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

כיבוש לעומת שלום:

- יש צורך לבחון את הטרימינולוגיה בה משתמשים ארגוני השלום עת הם דנים בסכסוך; ובייחוד, בכל הנוגע לשיח על הכיבוש לעומת השיח על השלום.
- הישראלים חשים מנותקים ממושג הכיבוש, לאור הפופולאריות של הגישה הימנית ש"עם אינו יכול להיות כובש בארצו" ולאור היעדר קשר משמעותי עם הפלסטינים או הבנה של מציאות חייהם. בה בעת, עבור הפלסטינים, הכיבוש הוא הפריזמה המרכזית דרכה הם רואים את הסכסוך.
- ארגוני החברה האזרחית הישראליים יכולים לגשר על הפער הזה על ידי הגברת הרלבנטיות של המושג "כיבוש" עבור הציבור בישראל. ניתן לעשות זאת על ידי חינוך והסברה על מציאות החיים של הפלסטינים ועל השפעות הכיבוש על ישראל ועל יכולתה לממש את האינטרסים שלה.
- בעוד הפלסטינים מדברים על כיבוש, המסרים של ארגוני השלום הישראליים מתמקדים במושג השלום. ואולם, שנים ארוכות של סכסוך אלים הובילו את הציבור הישראלי למצב של סקפטיות ואדישות ביחס לכל שיח על שלום. ארגוני השלום צריכים להתמקד במסרים על התועלת שתצמח לאינטרסים הלאומיים של ישראל מקידום השלום, ופחות במסרים המבוססים על אידיאלים מופשטים יותר.