



UNITED STATES
INSTITUTE OF PEACE



המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית

הדרך קדימה ביחסי ישראל והפלסטינים

סיכום סדנת-מומחים
ירושלים, 28 בדצמבר 2015

בתקופה של הסלמה ביטחונית וקיפאון מדיני ביחסי ישראל והפלסטינים, כינסו [המכון האמריקני לשלום](#) (U.S. Institute of Peace) ו**חיתונים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזורית** סדנת-מומחים, שהתקיימה ב-28 באוקטובר 2015 בירושלים. הסדנה התמקדה בצעדים שיכולים הישראלים, הפלסטינים, והקהילה הבינלאומית לנקוט על-מנת למנוע סבב נוסף של שפיכות דמים ולקדם את יישוב הסכסוך. השתתפו בה כעשרים וחמישה מומחים – רובם חוקרים, ונציגי ארגונים ומכונים מישראל, לצד דיפלומטים זרים ונשיאת המכון האמריקני לשלום, הגב' ננסי לינדבורג. נייר זה מסכם את עיקרי הדברים וכן המלצות שהועלו במהלך השיחה. הוא לא משקף קונצנזוס או הסכמה רחבה של כל או חלק מן המשתתפים, או את עמדות הארגונים המארחים.

א. צעדים מידיים לעידוד רגיעה

במזרח ירושלים שורר חוסר הנהגה והעדר כתובת אליה יכולים לפנות אנשים מן השורה ורשויות בתקופות עימות. מציאות זו היא תולדה של החלטה מוטעית בהסכמי אוסלו לדחות את ההתמודדות עם סוגיית ירושלים לשלב הסופי במשא ומתן לשלום. יש להשיב את סוגיית ירושלים למקומה הראוי בתהליך המדיני. מספר צעדים מומלצים שניתן לשקול הינם:

- נציגים פלסטיניים (אולי ממזרח ירושלים) צריכים לשמש משקיפים בהר הבית/מסגד אל-אקצא יחד עם נציגים מירדן ומישראל.
- יש להניח תשתית להנהגה מקומית במזרח ירושלים (כלומר מועצה או רשות צללים מקומית). לישראל יש אינטרס שתהיה לה כתובת בכל הקשור למתרחש במזרח ירושלים. המבוי הסתום הנוכחי יכול לשמש הזדמנות להפעיל לחץ על הרשות הפלסטינית להתיר ואף לעודד פלסטינים תושבי מזרח ירושלים ליצור לעצמם גוף נבחר משלהם.
- המתיחות סביב המקומות הקדושים יוצרת הזדמנות להידוק הקשרים עם ירדן, שכתוצאה, יכולים לשמש זרז לשיתוף פעולה אזורי רחב יותר בכדי לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ההחלטה לערב את הירדנים בנעשה בהר הבית/חרם א-שריף הינה אינטרס של ראש הממשלה בנימין נתניהו היות והוא מבין שהוא זקוק לירדנים ומעדיף לעבוד יחד איתם בהתמודדות עם הפלסטינים. מעורבות ירדנית אפשרית יכולה לכלול יחידות שיטור ירדניות המוצבות על הר הבית. ואולם, למרות שמעורבות כזאת יכולה להיות חיובית, היא צריכה להיות מלווה ברגישות

רבה מצדם של ישראל וארצות הברית עקב היחסים המורכבים בין הפלסטינים וירדן סביב האתרים הקדושים. חשוב לפעול בצורה שלא תגרום לפלסטינים להרגיש שהם נדחקים הצידה.

ב. פרדיגמות ישנות וחדשות

הפרדיגמות המרכזיות – הן ברמה המקומית והן ברמה הבינלאומיות – זוכות בימים אלו לבחינה מחודשת. הסדר שנבנה סביב הסכמי אוסלו מתפורר כתוצאה מן ההתבצרות וההתבססות של הכיבוש הישראלי, ובשיח הציבורי עולות שאלות סביב ישימות פתרון שתי-המדינות והתאמת מודל המשא ומתן הביטורלי בתיווך אמריקני למימוש יעד זה.

- ההסלמה הנוכחית היא סימפטום של בעיה רחבה יותר הקשורה להידרדרות יחסי ישראל והפלסטינים והעדר התקדמות לקראת הגשמת חזון שתי מדינות (שהיא המטרה המוצהרת של התהליך המדיני עד כה). לפיכך, אין די בניהול סבב האלימות הנוכחי באמצעות כלים טקטיים קצרי-טווח, הואיל והדבר עלול לפגוע בצורך להכיר ולהתמודד עם האתגר האסטרטגי המשמעותי יותר.
- לפי [מדד מדיניות החוץ הישראלית לשנת 2015 של מכון מיתווים](#), הבוחן את דעותיו של הציבור הישראלי (יהודים וערבים) באשר למעמדה הבינלאומי של ישראל ומדיניות החוץ שלה, תהליך השלום עדיין מדורג בין שלושת הנושאים החשובים בתחום מדיניות החוץ. ואולם, הציבור הישראלי מאמין שהדרך לשיקום מעמדה הבינלאומי של ישראל עובר דרך דיפלומטיה ציבורית טובה יותר ולא דרך שינוי מדיניות ביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני.
- ייתכן שינוי פרדיגמטי המתרחק מפתרון שתי המדינות, כאשר שחקנים שבעבר ראו בפתרון זה את היעד הסופי מתחילים לפעול תחת הנחת היסוד שפתרון הסכסוך יהיה במתווה של מדינה אחת (בין אם מדובר במדינה דמוקרטית או בישראל כמדינת אפרטהייד שאינו בר קיימא). לפיכך, ישנם הדוגלים באימוץ מתווה חדש שכבר אינו דוגל בפתרון שתי המדינות אך גם לא תומך בפתרון של מדינה אחת (פתרונות פדרטיביים וקונפדרטיביים).
- מרבית המשתתפים הביעו דעה לפיה פתרון שתי המדינות הוא המועדף והישים ביותר, וזאת חרף המכשולים שרק הולכים ומתרבים. ואולם, הם היו חלוקים בדעתם באשר לדרך הטובה ביותר להגיע לפתרון הסכסוך. בעוד שחלק מחזיקים בדעה שהעובדה שגישת המשא ומתן ההדרגתי נכשלה עד כה מחייבת לשים על השולחן מתווה כולל לפתרון כבר מן הרגע הראשון, אחרים ממשיכים לתמוך בתהליך הדרגתי תוך הקפדה להמשיך ולפעול להשגת היעד הסופי.
- ארצות הברית עוברת כעת הליך של בחינה מחדש באשר לגישתה לתהליך השלום. היא שוקלת התאמה של מדיניות הסיוע שלה, ומאתגרת את הנחות היסוד שלה, הן באשר לתוכן והן באשר לדרכי ניהול התהליך. הנחות יסוד אלו כוללות את האמונה במשא ומתן ביטורלי כדרך היחידה להשיג התקדמות וכן את המשמעות האמתית של תמיכה אמריקאית בישראל. מצב היחסים הנוכחי מהווה "רגע אמת" ביחסי ישראל-ארצות הברית.

ג. שחקנים בינלאומיים

אין כיום תמריץ למנהיגים בינלאומיים להעמיק בעיסוק בנושא הישראלי-פלסטיני, במיוחד בתקופה בה נושאים אזוריים אחרים נמצאים גבוה יותר בסדרי העדיפויות שלהם. יתרה מזאת, לא ברור אם באמת

קיימת "קהילה בינלאומית" שיש בכוחה להשפיע בנושא. ובכל זאת, מספר המלצות לקהילה הבינלאומית עלו בדיון:

- לערב שחקנים חדשים, בדגש על מדינות ערב, שלהם מגוון אינטרסים בתהליך השלום. מהלך כזה יכול למתן את תפיסת ה"משחק סכום-אפס" שרווחת במשא ומתן הדו-צדדי ולאפשר את הכנסתם של תמריצים חדשים לזירה. למדינות ערב הסוניות תפקיד חשוב במיוחד ביכולתם לתת כיסוי שיאפשר להנהגה הפלסטינית להתפשר בנושאים מסוימים. הקוורטט יכול גם לסייע ולחזק את מעמדו על ידי שילובם של שחקנים חדשים, בדגש על מדינות ערביות.
- להציג צעדים קונקרטיים חדשים שבכוחם לשנות את המציאות בשטח עבור הפלסטינים, מעבר לחידוש המשא ומתן עצמו.
- להציג חבילת תמריצים בינלאומית מתואמת הכוללת סידורי ביטחון שיסייעו לשכנע את ישראל לתמוך בהסכם שלום, וכן את הצעות הליגה הערבית (יוזמת השלום הערבית) והאיחוד האירופי (ההצעה לכינון שותפות מועדפת מיוחדת עם ישראל והפלסטינים, לאחר חתימה על הסכם שלום).
- רבים מן המשתתפים בדיון טענו שארצות הברית והקהילה הבינלאומית צריכות להשתמש בכלים העומדים לרשותן בכדי לתמוך בכך שישראל תשמור על האופי הדמוקרטי שלה, ובכדי להתנגד לצעדים בלתי-דמוקרטיים דוגמת שלילת תושבות מפלסטינים תושבי מזרח ירושלים, או הריסת בתים של פלסטינים. הסטטוס קוו ביחסים בין ישראל והפלסטינים והתגובה הביטחונית הישראלית לסבב האלימות הנוכחי מסכנים עוד יותר את הדמוקרטיה הישראלית. אם זו תדרדר, ישראל תאבד את המכנה המשותף שמחבר בינה לבין ארצות הברית והמערב.
- ארצות הברית אינה עקבית בגישתה לתהליך השלום. לעיתים ארצות הברית רואה בתהליך השלום אינטרס לאומי, כמשתקף ממאמציו העילאיים של ג'ון קרי באזור (חרף העובדה שלא היו להם תוצאות של ממש). אך בזמנים אחרים טוענת ארצות הברית כי "שחקנים חיצוניים לא יכולים לרצות בשלום יותר מאשר הצדדים לסכסוך", ורואה בשלום כנושא מקומי. אם אכן השלום הישראלי-פלסטיני הוא אינטרס לאומי אמריקני, עליה להפעיל לחץ גדול יותר על הצדדים לסכסוך מאשר הלחץ שהיא מפעילה כעת.
- לפי סקרי דעת קהל, נקודת הזמן היחידה בה גם ישראלים וגם פלסטינים חשבו שפתרון שתי מדינות אפשרי בעתיד הקרוב היה ב-2009, כאשר הנשיא אובמה נשא את מה שנודע כ"נאום קהיר". באותה תקופה, ישראלים ופלסטינים חשבו שבכוונת הנשיא אובמה לעשות מאמץ כן לפתור את הסכסוך. חוסר העקביות במדיניות האמריקנית בנושא זה הסב נזק לתדמית האמריקנית והתפרש על ידי בנימין נתניהו כהיעדר מחויבות אמיתית מצידה של ארצות הברית לקידום תהליך השלום.

ד. מנהיגות ישראלית ופלסטינית

בכל הנוגע לקידום השלום, יש בעיה בהנהגות הפוליטיות בישראל וברשות הפלסטינית. בעוד שמרבית הציבור בשני הצדדים תומך בפתרון שתי המדינות, הפעולה למען מימוש פתרון זה תלויה בהנהגות הצדדים, שאינן מראות נכונות לעשות זאת.

- למנהיגים בשני הצדדים חסרה היכולת להתפשר עם ציבור בוחרים ואין באופק מנהיגים אחרים שאם יעלו לשלטון יוכלו לעשות זאת. לכן, יש צורך לזהות ולשתף פעולה עם מנהיגים פוטנציאליים חדשים, במיוחד כאלה המגיעים מקהילות שהודרו בעבר מעיסוק בנושאי שלום וביטחון.
- מנהיגות ורצון פוליטיים הינם מרכיבים הכרחיים של עשיית שלום. כך לדוגמה, מרבית הציבור בישראל התנגד לנסיגה מסיני לפני השגת ההסכם עם מצרים, ותמך בכך יום לאחר שנחתם ההסכם. במילים אחרות, בהכרה בכך שמשוה אפשרי וברצון הפוליטי של הנהגה ישנה יכולת להביא לשינוי משמעותי בדעת הקהל.

1. בישראל

- ההנהגה הנוכחית: לאחרונה, הבהיר ראש הממשלה נתניהו שתמיכתו בפתרון שתי המדינות, כפי שהציג אותה בנאום בר אילן – אינה רלבנטית כעת. נתניהו אמר כי "לנצח נחיה על חרבנו" והראה שאינו מוכן להציג חזון חיובי ואופק של תקווה לציבור בישראל. מאחר שנבחר מספר פעמים על אף חוסר התקדמות בתהליך המדיני, לנתניהו אין מוטיבציה פוליטית לקדם את התהליך או לנקוט יוזמה מדינית.
- האוכלוסייה הערבית בישראל: הצעדים הננקטים כעת על ידי גורמים רשמיים בישראל, ובהם גם מפכ"ל המשטרה, ביחס לאוכלוסייה הערבית בישראל (ובייחוד במזרח ירושלים) דומים לצעדים שהובילו בסופו של דבר לפרוץ האינתיפאדה השנייה באוקטובר 2000. בנוסף, האוכלוסייה הערבית חווה בעיות פנימיות קשות, שבאות לידי ביטוי גם בכך שלמעלה מ-40 אנשים עזבו לאחרונה את קהילותיהם והצטרפו לשורות דאע"ש. בו בזמן, מאז הבחירות האחרונות בישראל, הפלסטינים אזרחי ישראל מיוצגים בכנסת על-ידי המפלגה השלישית בגודלה. בכדי לעודד רגיעה והתקדמות מדינית, יש לשתף את הפלסטינים אזרחי ישראל ואת מנהיגיהם בכל דיון לאומי ועל הקהילה הבינלאומית להושיט להם יד. יתרה מזאת, אין בכוחם של 13 חברי הכנסת הערבים להביא לשינוי ממשי בפועלם לבד. ישנו צורך ליצור מצע חדש שיאפשר ליהודים ציוניים ופלסטינים אזרחי ישראל לפעול יחד למען מטרות משותפות.
- קבוצות מודרות בחברה הישראלית: על הקהילה הבינלאומית לזהות ולהושיט יד להנהגות חדשות בקרב קהילות מגוונות בישראל, וביניהם הרוסים, המזרחיים, האתיופיים, והחרדים. קהילות אלו שחקו תפקיד מרכזי בבחירת קואליציות הימין ששלטו בישראל בשנים האחרונות וקיים צורך להגביר את המעורבות שלהן בנושאי שלום וביטחון.

2. ברשות הפלסטינית

- נטען שההנהגה הנוכחית, בעוד שהיא תומכת בפתרון שתי המדינות, מאבדת רלבנטיות וכבר אינה רלבנטית או מייצגת את העם הפלסטיני. לכן, על הקהילה הבינלאומית לנסות וליצור מערכות יחסים עם מנהיגים פוטנציאליים חדשים בקרב הפלסטינים.
- אחדים מן המשתתפים הזהירו את הקהילה הבינלאומית לבל תתערב בתהליכים פוליטיים-פנימיים ובתהליכים חברתיים. ניסיונות העבר להנחית מנהיגים "רצויים" לא תמיד הביאו לתוצאות המיוחלות ולעיתים, ובדרכים מסוימות, אף יצרו קונפליקט ומחלוקת.

ה. תפקיד החברה האזרחית הישראלית והפלסטינית

יש לעשות מאמצים ליצור אמון, דיאלוג ושיתוף פעולה בין ישראלים ופלסטינים. האמון ההדדי בין הצדדים נמצא כרגע בנקודת שפל, ארגוני חברה אזרחית בדרך כלל אינם מסוגלים לעבוד יחד, ולאזרחים מן השורה אין את ההזדמנויות לפגוש את עמיתיהם מן הצד השני של המתרס. שום פתרון פוליטי לא יצלח ללא אמון בין העמים.

- כעת, גם ישראלים וגם פלסטינים טוענים שזהו הצד השני המונע את מימוש פתרון שתי המדינות. דבר זה בא לידי ביטוי בסקר דעת קהל מ-2014 שנעשה על ידי אוניברסיטת מרילנד בשיתוף פעולה עם המכון האמריקני לשלום. הסקר מצא כי בעוד רוב של ישראלים ופלסטינים עדיין תמכו בפתרון זה, סביב אותם פרמטרים כלליים, שני הצדדים לא האמינו שהוא יתממש בעתיד הקרוב. כל צד ביסס את ספקנותו בעמדות ופעולות בהם נקט "הצד השני".

- לפיכך, על הקהילה הבינלאומית להפעיל מנופי השפעה על ההנהגות בשני הצדדים על מנת שאלו יושיטו יד אחת לשנייה ועליה לתמוך בתוכניות של החברה האזרחית ששמות דגש על פיתוח קשרים ישראלים-פלסטינים, באמצעות פרויקטים בוני-שלום ושיתופי פעולה בין אנשי עסקים.