



# 20 שנה להסכמי אוסלו





# תוכן העניינים

## הקדמה

3 ראוּבן פדהצור

## הקדמה

4 אפרים לביא

## אוסלו: עשרים שנה אחרי – מבט אישי והיסטורי

6 רון פונדק

## ההחלטות האסטרטגיות בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים כחסמים ליישוב הסכסוך

13 אפרים לביא והנרי פישמן

## יישום הסכמי אוסלו ומסגרת החוק הבינלאומי

26 היבה א. חוסייני

## כשאחד ועוד אחד הם לא שניים: ניסיונות חד צדדיים לשינוי סטטוס

32 יעל רונן

## הסכם אוסלו לא נכשל – החזרה לאופציה הפלסטינית

39 ראוּבן פדהצור

## הדינמיקה של אוסלו, החלטה 242 ו"תיק 1948"

45 אשר ססר

## "לחיות בשלום עם עצמנו": על שוויון מגדרי ופמיניזם בתקופת תהליך אוסלו

48 שרי אהרוני

## אפילוג

55 אפרים סנה

56 על המחברים

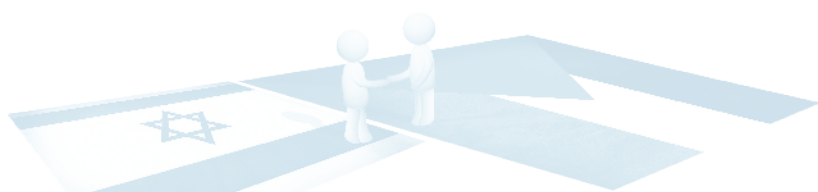
חוברת זו מוקדשת לזכרם של ד"ר ראוּבן פדהצור ז"ל וד"ר רון פונדק ז"ל.

הוצאת חוברת זו נעשתה בתמיכתה הנדיבה של קרן היינריך בל, ישראל. אנו מודים לקרן על שיתוף הפעולה המתמשך.

אפריל, 2014 © כל הזכויות שמורות

עורכים מדעיים: ד"ר ראוּבן פדהצור וד"ר אפרים לביא

צילומים: אימג'בנק Thinkstockphotos





## לזכרם



רון פונדק ז"ל



ראובן פדהצור ז"ל

בעודנו שוקדים על השלמת החוברת של הכנס לציון 20 שנה להסכם אוסלו, נפטר ממחלה קשה בטרם עת ד"ר רון פונדק. רון היה איש יוצא דופן במסירותו לעניין השלום. מסירות החפה מכל שיקול שאינו לעניין. רון בז לציניות ולעולם לא נכנע לייאוש ברדיפתו המתמדת אחרי הסכם מלא בין עמי ארץ-ישראל.

בעודנו כואבים את אבדנו של רון נלקח מאתנו ד"ר ראובן פדהצור, מנהל המרכז לדיאלוג אסטרטגי. האיש שחי חיים כה מלאים, בארץ וברקיע, אבד בחטף ובאכזריותו המקוממת של המקרה. לראובן היתה תפיסה רחבה של הנושא האסטרטגי שאינו רק מאזן של כוח צבאי, אלא מכלול גורמים רוחניים ותרבותיים. באיכות המשתתפים בפרוייקטים שיזם, כמו ברב-גוניתם הייתה, כתמיד, חותמתו האישית של ראובן.

אנו מבכים את עובדנם של השניים, רון וראובן, ומשתתפים בצערם הכבד של משפחותיהם.

**תא"ל (מיל.) ד"ר אפרים סנה**

**יו"ר המרכז לדיאלוג אסטרטגי**

**המכללה האקדמית נתניה**



## הקדמה

מאת ד"ר ראובן פדהצור ז"ל  
מנהל מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי  
המכללה האקדמית נתניה

בעיצומן של ההכנות הסופיות להוצאתה לאור של חוברת זו נפטר ד"ר רון פונדק, מאדריכלי הסכם אוסלו. עד יומו האחרון שמר על אופטימיות וטען כי אם רק יאמצו המנהיגים בשני הצדדים את עקרונות ההסכם אליו הגיעו באוסלו, יש סיכוי רב לחתימה על הסכם שלום ישראלי-פלסטיני. למבקרי ההסכם השיב פונדק כי אינם מבינים את התפנית ההיסטורית שהוא יצר. תוצאת ההבנות של אוסלו, טען, הוא פיוס היסטורי בין התנועה הציונית לבין התנועה הלאומית הפלסטינית.

ואכן, העובדה ששני עשורים לאחר שנתחם, ולמרות ההפרות של סעיפיו על ידי שני הצדדים, עדיין מבססים הישראלים והפלסטינים את מדיניותם על עקרונות ההסכם שגיבשו פונדק ועמיתו יאיר הירשפלד, היא ההוכחה הניצחת לכך שמדובר בפריצת דרך בעלת משמעות היסטורית.

העקרונות שגובשו באוסלו על ידי פונדק והירשפלד העמידו את ההנהגה הישראלית בפני הצורך לקבל הכרעה אסטרטגית. ראש הממשלה, יצחק רבין, שתכנן, בתחילת כהונתו לנסות להגיע להסדר שלום עם סוריה ולדחות את העיסוק בסוגיה הפלסטינית למועד מאוחר יותר, הבין את הפוטנציאל הטמון בהסכם אוסלו ואימץ אסטרטגיה חדשה. הוא חזר לאמץ את האופציה הפלסטינית ונטש את האופציה הירדנית, שהיתה בבסיס מדיניות ממשלתו בקדנציה הראשונה שלו כראש ממשלה (1974-1977).

למרבה הצער, מיד לאחר החתימה על הצהרת העקרונות, בספטמבר 1993 בווישינגטון, החלו ההנהגות בשני הצדדים לחבל בתהליך מימושה. נראה היה שגם יצחק רבין וגם יאסר ערפאת חששו ממחויבות מלאה להסדר. הטבח שביצע ברוך גולדשטיין במערת המכפלה בחברון (בפברואר, 1994), רצח רבין (בנובמבר 1995) ובחירתו של בנימין נתניהו לראשות הממשלה (ב-1996), דרדרו את תהליך ההידברות בין שני הצדדים ומנעו התקדמות במימוש עקרונות אוסלו. ההנהגה הפלסטינית מצידה "תרמה" להידרדרות התהליך כשלא מנעה את פיגועי הטרור, ובהם שורה של פיצוצי אוטובוסים.

האמון בין הצדדים אבד, וראשי הממשלה אהוד ברק ואריאל שרון לא פעלו על מנת לחדשו. ברק פעל נמרצות להוסיף עוד ועוד התנחלויות באזורים שעל פי כל היגיון היו אמורים להיות בעתיד חלק מהמדינה הפלסטינית, ולכן כאשר הגיע למשא ומתן עם ערפאת בקמפ דייוויד, התנהל זה בחוסר אמון מוחלט בין שני המנהיגים.

אריאל שרון, שלא האמין שערפאת מוביל את הפלסטינים לכיוון הסדר, החליט לסגת מרצועת עזה מבלי לתאם זאת עם הרשות הפלסטינית. היציאה החד-צדדית מעזה הובילה, כפי שניתן היה לצפות, להשתלטות החמאס על הרצועה, וליצירת ישות פלסטינית שנייה, שהנהגתה אינה מכירה כלל בהסכמי אוסלו.

ראש הממשלה אהוד אולמרט ניסה לגבש הסכם עם אבו מאזן, יורשו של ערפאת, אך גם ניסיון זה נכשל. הסיבות לכישלון זה עדיין לא נחקרו כראוי, אך ברור כי לפחות מהצד הישראלי היה זה ניסיון כן להשלים את המשא ומתן בהסדר קבע.

נראה כי חזרתו של בנימין נתניהו ללשכת ראש הממשלה סתמה את הגולל, לפחות בשלב זה, על הסיכוי להגיע להסדר. למרות הכרזתו (בנאום בר-אילן המפורסם) על תמיכתו בפתרון שתי המדינות, בפועל נתניהו אינו מקדם את תהליך ההידברות עם אבו מאזן.

כך, שני עשורים לאחר שגובשו באוסלו עקרונותיו של הסכם ישראלי-פלסטיני, דומה שהתהליך "תקוע". למרות זאת, אין לראות בתהליך אוסלו כישלון. להיפך, במהלך עשרים השנים שחלפו מאז, אימץ רוב מכריע של הציבור הישראלי את העמדה שלפיה לא רק שיש להגיע להסדר עם הפלסטינים, אלא שהסדר זה צריך להיות מבוסס על הכרה בישות פלסטינית עצמאית. בכל סקרי דעת הקהל יש תמיכה מסיבית של הישראלים בפתרון שתי המדינות. על מנת להעריך את התרומה של הסכם אוסלו לשינוי בדעת הקהל, צריך לזכור שלפני שפונדק והירשפלד סיכמו את עקרונותיו עם הפלסטינים (שהיו מיוצגים על ידי אש"ף) תמך הציבור הישראלי בחוק שקבע כי אסורים מגעים עם אנשי הארגון הזה.

לפיכך, בהתייחס לשאלה המופיעה בכותרת הכנס שנערך ב-20 יוני 2013 באוניברסיטת תל-אביב: "עשרים שנה לתהליך אוסלו - הצלחה ו/או כישלון?", שחוברת זאת היא תפוקתו, תשובתי ברורה - זו הצלחה שלמרבה הצער המנהיגות בשני הצדדים אינה מצליחה לממשה.





## הקדמה

מאת ד"ר אפרים לביא

### מנהל מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל-אביב

נגד ארגוני האופוזיציה. ירדת קרנו בעיני הקהילה הבינלאומית באותה עת, בלטה נוכח העלייה הדרמטית בכוחה של מנהיגות השטחים, ובמיוחד נוכח האפשרות לעריכת בחירות והקמת הממשל העצמי בלעדי אש"ף. לפיכך, החולשה המצבית של אש"ף בעת כניסתו לתהליך אוסלו לא שיקפה הכרעה לאומית היסטורית ושינוי בעמדות היסוד של אש"ף כפי שנקבעו ב-1988, ולא הכרה בזכות קיומה של ישראל כמדינת העם היהודי על חלק מאדמת פלסטין.

כנגד חולשת ההחלטה הפלסטינית בכניסה לתהליך אוסלו שנבעה מצורך הישרדותי, חולשת ההחלטה הישראלית נבעה מהעובדה שההנהגה לא יזמה את התהליך וממילא לא בחרה בו בדרך של ברירה בין חלופות אסטרטגיות שונות. ישראל הופתעה מתהליך אוסלו ואימצה אותו כמתווה להסדר מבלי לקבוע לאן פניה מועדות. זו הייתה החלטה הנטולה יסוד אסטרטגי או הכרעה לאומית היסטורית, וניתן לקבוע, כי להנהגה הישראלית לא הייתה תשתית אסטרטגית-מחשבתית לקראת הסדר כלשהו.

ישראל ואש"ף לא קיבלו, אפוא, "החלטה אסטרטגית" כאשר נכנסו לתהליך אוסלו. אימוץ התהליך נעשה על-ידם מתוך חוסר ברירה ולא מבחירה, ועל כן החתימה על הצהרת העקרונות בספטמבר 1993 לא שיקפה בשלות מדינית לפשרה ולהשלמה היסטורית עם הצד השני. הצדדים לא הגדירו יעד מוסכם (End Game) לסיומו של התהליך, ולא הובילו את עמיהם להכרעות לאומיות היסטוריות ולגמישויות הנדרשות בעמדותיהם המדיניות, כדי להגיע לשלום. הם העדיפו לדחות את הדיון בסוגיות הליבה של הסכסוך למשא ומתן עתידי, מתוך הנחה בלתי מבוססת כי תפתח דינמיקה חיובית שתסייע לבניית אמון בין הצדדים ותקל על פתרון סוגיות אלו. התוצאה הייתה היעדר התאמה בין הצהרות המנהיגים על 'שלום היסטורי' ו'שלום של אמיצים', לבין המדיניות שנקטה בפועל: ישראל המשיכה ואפילו האיצה את הבניה בהתנחלויות, והפלסטינים לא מילאו את התחייבויותיהם לשלילה מוחלטת של אלימות וטרור והסתה, וחתרו לקדם הכרה בינלאומית במעמדם כמדינה תחת כיבוש.

כישלון מנהיגי ישראל ואש"ף לעצב מסגרת הולמת למשא ומתן מאוזן, שיהיה מושתת על הגדרת מטרות ואינטרסים משותפים וישרת אותם בדרך להסכם שלום, אינו יכול להסתיר את חשיבותו ההיסטורית של תהליך אוסלו. תהליך זה הוביל להכרה היסטורית בין ישראל לאש"ף שנותרה בעינה, והביא את הצדדים לדון, לראשונה בתולדותיהם, באורח רשמי וישיר על הסוגיות העומדות בבסיס הסכסוך ביניהם: המעמד הסופי של הגבולות, הפליטים, ירושלים, עתיד ההתנחלויות והסדרי הביטחון. במשאים ומתנים שהתקיימו על הסדר הקבע, הצדדים הביעו נכונות מעשית להסכים לחלוקת הארץ ביניהם ולכינון מדינה פלסטינית לצידה של ישראל, והחלו לדון בפתרונות אפשריים לסוגיות הליבה השונות. אף שהצדדים חוו עימות אלים ונקלעו למשבר אמון הדדי עמוק, הרי הסדר קבע של שתי מדינות הוא עדיין העמדה המוצהרת של ישראל ואש"ף. עמדה זו זוכה לתמיכת רוב הציבור הישראלי והפלסטיני, ומחייבת את הצדדים לקבל הכרעות לאומיות היסטוריות בדרך לכינון הסדר מדיני.

בקובץ זה מכונסים דבריהם של חוקרים באקדמיה מתחומי מחקר שונים, וכן אנשי מעשה ובעלי תפקידים לשעבר במערכת המדינית, הביטחונית והמשפטית, שנטלו חלק פעיל בתהליך אוסלו בשלבו השונים. המחברים בחנו מנקודות מבטם והשקפתם, ובפרספקטיבה של שני עשורים, את המשמעויות וההשלכות של תהליך אוסלו

משלהי 1992 ועד אוגוסט 1993 קיימו ד"ר יאיר הירשפלד וד"ר רון פונדק, מגעים חשאיים עם גורמי הנהגה רשמיים מטעם אש"ף, במקביל למשא-ומתן שהתנהל באותה עת בווינגטון בין ישראל לבין משלחת ירדנית-פלסטינית, שכללה אישים מהשטחים. השניים קיימו את המגעים כאנשים פרטיים, אך בידיעה ובאישור סגן שר החוץ יוסי ביילין. כעבור חודשים ספורים, לאחר התקדמות שחלה בשיחות, עודכן בכך שר החוץ, שמעון פרס, ומאוחר יותר ראש הממשלה, יצחק רבין. ההתפתחויות היו מהירות מן הצפוי. במאי 1993 הוחלט על הפיכת ערוץ השיחות החשאיות באוסלו לערוץ משא ומתן רשמי אך לא פומבי, ושולבו בו נציגים ישראלים רשמיים. באוגוסט 1993 הגיעו נציגי הצדדים להסכמה על נוסח הצהרת עקרונות (DOP), שנועדה להניח בסיס ל'שוב הסכסוך. במגעים של הרגע האחרון, הוחלפו בין ישראל לבין אש"ף מכתבי הכרה הדדית, והצהרת העקרונות נחתמה ב-13 בספטמבר 1993 בבית הלבן, במעמד מנהיגי הצדדים.

כוונתם המקורית של הירשפלד ופונדק ליזום ערוץ תקשורת חשאי עם נציגי אש"ף כדי לסייע לקידום השיחות הרשמיות שהתקיימו בווינגטון, התפתחה עד כדי קיום משא ומתן רשמי וניסוח מתווה להסכם שלום בין ישראל לאש"ף. הסכם אוסלו הביא להכרה הדדית בזכויות הפוליטיות הלגיטימיות של שני העמים להגדרה עצמית, והצדדים הסכימו שהמכניזם ליישום ההסכם יהיה הצהרת מועצת הביטחון 242. הסכמי הביניים השונים, לרבות החלוקה לשטחי B, A, ו-C, וההסכמים הכלכלי והביטחוני, הסדירו את חיי היום יום לתקופת מעבר שתוחמה בזמן.

ברם, שני העשורים שבאו לאחר החתימה החגיגית על הצהרת העקרונות, העידו כי שני הצדדים, כל אחד בדרכו, התנכרו לתהליך אוסלו: חשדנות, מניפולציות ומעשי חבלה, אפיינו את יחסם של ישראל והפלסטינים לתהליך לכל אורכו. בחינת טיב ההחלטות שקיבלו הנהגות ישראל ואש"ף בכניסה לתהליך אוסלו, מעידה כי לשתי ההנהגות לא הייתה אסטרטגיה להגיע ליעד המוצהר של השכנת שלום בין עמיהם. הן נעדרו תפיסה שלמה וקהרונטית שמגדירה את יעד-העל של התהליך בשילוב עם דרכי פעולה מתאימות הנחוצות כדי להגיע ליעד, לרבות קבלת הכרעות לאומיות היסטוריות הנדרשות לשם כך.

הבחירה של אש"ף בתהליך אוסלו נעשתה מעמדה של היעדר ברירה. החשיבה המדינית של הנהגת הארגון נשענה על נוסחה שמרכיביה הם זכות השיבה וזכות ההגדרה העצמית, שיכולה להתקיים רק בפלסטין השלמה. בנסיבות הזמן התפתחה בקרבה ההכרה שהשבת כל המולדת היא בלתי אפשרית בהווה, והיא תורגמה לנכונות להסדר שיבטיח כינון מדינה ריבונית על חלק מהמולדת, בגבולות 1967, אבל ישאיר את "תיק 1948", לרבות שאלת הפליטים, פתוח לעתיד, למאבק של הדורות הבאים. מצד שני, היה ברור להנהגת אש"ף שהסכם הכולל ויותר על חלקי מולדת, אי השבת הפליטים לבתיים והתחייבות על סיום הסכסוך, יערער בהכרח את הנרטיב הלאומי הפלסטיני, שהוא היסוד שמגדיר את העם הפלסטיני.

הנהגת אש"ף ראתה באוסלו "קרב הצלה", ולכן קיבלה אותו. שיקולים של שרידות מילאו תפקיד מכריע בהחלטתה. הארגון היה שרוי באותה עת במשבר מדיני וכלכלי עמוק (בעקבות עמידתו במלחמת המפרץ לצידה של עיראק), שפגע ביכולתו לקיים את תשתיתו הארגונית, לשלוט על פעיליו בשטחים ולנהל את המערכה





הפרה של ההתחייבות: ישראל מעולם לא הכריזה רשמית על סיפוח, אך היא פועלת לשינוי דפוסי השליטה בשטח, והפלסטינים פועלים לרכישת הכרה בינלאומית רשמית במעמדם כמדינה תחת כיבוש, אם כי אין להכרה זו ביטוי בשטח. קביעת העובדות בשטח על ידי ישראל עשויה להשפיע על המשא ומתן העתידי בדבר שטח המדינה הפלסטינית וגבולותיה, ואילו ההכרה בפלסטין כ"מדינה תחת כיבוש", היא צעד שחשיבותו בעיקר סמלית.

במאמרו "הסכם אוסלו לא נכשל - החזרה לאופציה הפלסטינית", ד"ר ראובן פדהצור מנתח את גיבושה של "האופציה הפלסטינית" לעומת "האופציה הירדנית", ומתאר את תהליך נטישתה של האופציה הפלסטינית ב-1968 ואת הסיבות לכך. ד"ר פדהצור טוען שהגורמים והנסיבות שגרמו לכישלון מימושה של האופציה הפלסטינית התפוגגו במהלך רבע המאה שבין פניית ממשלת אשכול לכיוון ירדן לבין החלטת ממשלת רבין לאמץ את האופציה הפלסטינית. זו הסיבה שאפשרה את הצלחת התהליך שהוביל לחתימה על הסכם אוסלו על מדשאות הבית הלבן.

במאמרו "הדינמיקה של אוסלו, החלטה 242 ו'תיק 1948", מתאר פרופ' אשר ססר את הדינמיקה ההיסטורית שנוצרה בתולדות התנועה הלאומית הפלסטינית בעקבות הסכמי אוסלו, ואת ההיפוך שחל בה בשנים האחרונות. ההסכמים הביאו להצרה של בעיית פלסטין לשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה ודחקו את האינטרסים של הגולה הפלסטינית לעדיפות נמוכה יותר. מן ההיבט הזה, הדינמיקה המצמצמת של אוסלו היטיבה עם ישראל. ברם, כישלון המשא ומתן על הסדר הקבע, מחד גיסא, וניצחון החמאס בבחירות ברשות הפלסטינית בינואר 2006, מאידך גיסא, הביאו להיפוכה של דינמיקת אוסלו: החיוניות של תהליך אוסלו בשיח הלאומי הפלסטיני אבדה, ואת מקומו שבו ותפסו הגולה הפלסטינית, זכות השיבה ו"תיק 1948". במקביל לכך, התרחב הדיון בקרב הפלסטינים אזרחי ישראל על הגדרתה מחדש, במטרה לשנות את אופייה היהודי של המדינה. לפיכך, קובע פרופ' ססר, על ישראל להיחלץ מן המציאות החד-מדינתית ההולכת ומתגבשת ולפעול למען מציאות של שתי מדינות, בין אם בהסכם עם הפלסטינים או ביוזמה ישראלית עצמאית.

ד"ר שרי אהרוני מאירה את השלכותיו של תהליך אוסלו על החברה הישראלית. במאמרה "לחיות בשלום עם עצמנו": על שוויון מגדרי ופמיניזם בתקופת תהליך אוסלו", היא עומדת על הזיקה הרעיונית שנוצרה בראשית שנות התשעים בין שיח השלום לבין פעילויות ממשלתיות ואזרחיות לקידום מעמדן של נשים, וטוענת כי זו נעלמה כמעט כליל מהדיון הציבורי בישראל עם קריסתו של תהליך השלום. מסקנתה היא, שההשפעות המגדריות המתגלגלות של השינויים באופי העימות מאז ראשית שנות התשעים הן מורכבות, בלתי-ליניאריות ולא צפויות. ד"ר אהרוני מסבירה כי הדגשת תהליכי ההשכחה של שיח השלום הפמיניסטי בעידן שלאחר כישלון הסכמי אוסלו איננה מכוונת לבקר את הרעיונות והדרישות שהובעו בשמו, אלא לסקור את ההקשרים המורכבים שבהם צמח והתפתח. לדבריה, בחינת ההופעה וההעלמות של שיח השלום הנשי מניחה תשתית להבנת היטמעותם של נרטיבים פוליטיים מקבילים על המעבר ממלחמה לשלום שהתפתחו בקרב קבוצות אחרות בחברה הישראלית בתקופת הסכמי אוסלו.

הקובץ הוא פרי כנס שנערך ב-20 יוני 2013 באוניברסיטת תל-אביב, בכותרת: "20 שנה לתהליך אוסלו - הצלחה ו/או כישלון", והיה בחסות משותפת של מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי במכללה האקדמית נתניה, מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל אביב וקרן היינריך בל בישראל. אנו מודים מקרב לב לקרן היינריך בל בישראל על שיתוף הפעולה ועל התמיכה לכל אורך הפרויקט.

על ישראל והפלסטינים, והעריכו את הסיבות לכך שהתהליך לא הניב עד כה הסכם שלום.

ד"ר רון פונדק, מאדריכלי התהליך, מעלה על נס את הסכם אוסלו כתפנית היסטורית בין התנועה הלאומית הצינית לתנועה הלאומית הפלסטינית, שהביאה להכרה הדדית ולהידברות ישירה ביניהן. פונדק מחלק את האשמה לכישלון התהליך על מנהיגי הצדדים: ערפאת לא עשה את השינוי המנטאלי במעבר מעידן של מאבק צבאי לעידן של דיפלומטיה ומדינאות, ואילו רבין ופרס התנגדו לכיוון מדינה פלסטינית ולא השכילו לייצר אסטרטגיה וחזון שלאורם ינוהל המשא ומתן על הסדר קבע. בהמשך, תרמו ראשי הממשלה בנימין נתניהו, אהוד ברק ואריאל שרון, במעשה ובמחדל, לאיבוד האמון בין הצדדים ולהתרחקות מהסדר שלום. פונדק מעריך כי הזמן פועל לרעת ישראל והפלסטינים. הוא מאמין כי ניתן לגשר על הפערים בעמדות ולהגיע לפתרון של שלום, אם הנושאים ונותנים יפעלו על בסיס המאפיינים שהנחו את הצדדים בערוץ החשאי באוסלו: ביטוי לעתיד ולא לעבר, ויגלו רצון טוב, הוגנות ושפה משותפת.

במאמר "ההחלטות האסטרטגיות בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים כחסמים ליישוב הסכסוך", עומדים ד"ר אפרים לביא ומר הנרי פישמן על כך שלא היה יסוד של הכרעה לאומית היסטורית בהחלטות שקיבלו מנהיגי ישראל ואש"ף, כאשר אימצו את תהליך אוסלו. ההחלטה להיכנס לתהליך לא העידה על בשלות הצדדים לויתורים הדדים בסוגיות הליבה (לרבות טריטוריה, פליטים, ירושלים), ההכרחיים להשגת הסדר מדיני. המנהיגים לא הגדירו יעד-על מוסכם לסימום של התהליך (ה-End Game) שלאורו יתנהל המשא ומתן, והדבר הביא לכך שהתהליך הושפע ממינופולציות מצד שני השותפים לו, לכל אורכו. יתר-על-כן, שלושת העקרונות המובילים שהוגדרו בהסכם אוסלו היו מוטעים מיסודם והיוו מכשולים בקידומו של התהליך המדיני: ההחלטה להתקדם בתהליך "מן הקל אל הכבד", כלומר עזה ויריחו תחילה, ואחר כך הסכם ביניים ובסוף משא ומתן על הסכם הקבע; ההנחה שהאמון בין הצדדים יבנה בשלבי התהליך עצמו; השארת מהותו המרכזית של התהליך המדיני, הסדר הקבע, פתוחה ועלומה למשא ומתן עתידי.

המשפטנית הפלסטינית, עו"ד היבה חוסייני, טוענת במאמרה "יישומם של הסכמי אוסלו בראי המשפט הבינלאומי", כי ההתנגדות העיקשת של ישראל לראות בהחלטות האו"ם ובמשפט הבינלאומי מקורות סמכות לניהול המשא ומתן על הסדר הקבע - היא שהכשילה את האפשרות להגיע להסדר מדיני. לדבריה, העדר התייחסות מספקת וברורה בהצהרת העקרונות (DOP) למשפט הבינלאומי ולהחלטות האו"ם, היה בבחינת שגיאה פרוצדורלית מהותית שהייתה בעוכרי הצד הפלסטיני. הדבר נעשה אמנם מתוך כוונה להשאיר את כל האפשרויות פתוחות למשא ומתן על הסדר קבע, אך הוא נוצל על ידי ישראל כדי להתחמק מהלגיטימיות הבינלאומית ולטעון שהחלטות האו"ם אינן חלות במקרה של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. עו"ד חוסייני קובעת, כי העדרן של נורמות משפטיות בינלאומיות היה גורם מרכזי לכישלון תהליך אוסלו. לדעתה, המשפט הבינלאומי מציע מסגרת מוגדרת ואובייקטיבית לניהול המשא ומתן, ועל הצדדים יהיה לשלבו, ביחד עם החלטות האו"ם, בכל דיון עתידי על כינון הסדר קבע הוגן ולגיטימי.

במאמרה "כשאחד ועוד אחד הם לא שניים: ניסיונות חד צדדיים לשינוי סטטוס", מתארת המשפטנית ד"ר יעל רונן, כיצד ישראל והפלסטינים הפרו את התחייבותם בהסכם הביניים שלא ליזום או לעשות כל צעד לשינוי מעמד הגדה המערבית ורצועת עזה לפני השלמת המשא ומתן על מעמד הקבע. ישראל התחייבה, למעשה, שלא לספח שטחים, ואילו אש"ף התחייב שלא להכריז על הקמת מדינה. שני הצדדים טוענים אמנם שהסכם הביניים עומד בתוקפו, אך למרות זאת, מאז 1995 הם נקטו בצעדים שלאאורה מהווים





## אוסלו: עשרים שנה אחרי - מבט אישי והיסטורי

רון פונדק ז"ל

עליהם להסתפק בשלב הראשון בהסכם מסוג אחר לחלוטין. באוסלו הציגו הפלסטינים גישה מציאותית. הגישה של אבו מאזן ושל ערפאת היתה פרגמטית והעדיפה הסכם על כישלון. הם קיוו וציפו שהאחיזה בשטח תיצור מומנטום שיוביל, בדרך חד־סטריית כמעט, להגדרה עצמית, והאמינו שהשקפתם עולה בקנה אחד עם זו של ממשלת העבודה, הרואה בהם שותפים לפיוס. המסרים ששמענו מאבו עלא, בשם ערפאת ואבו מאזן, כבר בהתחלה היו מהפכניים. הם רוצים שלום, מסתפקים במדינה בגבולות '67, מבינים שלשני הצדדים אין זמן, מתנגדים לטרור, פרגמטיים בנושא זכות השיבה, מעוניינים בשיתוף פעולה כלכלי הדוק, מקדמים את הזווית האזורית של הפתרון, דוחפים לטובת מפגשים בין אנשים וקהילות משני צדי הקו הירוק ומבינים שאין ברירה אלא למצוא פתרון שמשותף ומחלק בין הצדדים את ירושלים.

ההליכה לאוסלו היתה מבוססת על כמה הנחות יסוד. המצב ששרר עד אז היווה מתכונת להנצחת הסכסוך האלים עם הפלסטינים ולליבוי הסכסוך הישראלי-ערבי. שנים של מאבק אלים, של מתקפות טרור פלסטיני חסר הבחנה ושל כיבוש משפיל יוחס מתנשא מצד ישראל, התישו את הצדדים, אבל לא קירבו אותם זה לזה. בבסיס השינוי שהוביל את הצדדים למשא ומתן עמדו כמה תהליכים שהבשילו במקביל: תהליך התמתנות בשורות אש"ף והתגבשות ההבנה שיש לפתור את הסכסוך על בסיס הרעיון של שתי מדינות לשני עמים, ולא על בסיס תחושת צדק חד־צדדית בבחינת "כולה שלי"; הצלחת ההתקוממות הפלסטינית בשטחים (האינתיפאדה הראשונה) כמאבק עממי, לאומי ואותנטי נגד הכיבוש הישראלי; שינוי בתפיסות של הזרם המרכזי בציבור ובפוליטיקה הישראלית באשר לשליטה על עם אחר ולמאזניים הלאומיים של הפלסטינים; עליית ממשלה בראשות מפלגת העבודה והציפיות שיצרה בקרב שני הצדדים; עליית כוחם של החמאס ושל הזרמים הפונדמנטליסטיים-אסלאמיים בחברה הפלסטינית, ועמה האיום על שליטת אש"ף בשטחים ועל השקט היחסי שממנו נהנתה ישראל; והשינויים הגיאוגרפיים (היעלמות ברית המועצות כשחקן פעיל, נפילת החומות בין מזרח למערב ותוצאות מלחמת עיראק הראשונה) בזירה הבינלאומית והשפעותיהם על המזרח התיכון.

בבסיס תהליך אוסלו עמדה התפיסה - אשר מן הראוי שתמשך ותנחה את המשא ומתן ואת היחסים בין הצדדים - שעל פיה יש לעסוק בפתרון הקונפליקט ולא בניהול הקונפליקט. היעד הסופי והאינטרס המדיני הישראלי מחייב ניסיון בלתי פוסק להגיע לנקודה שבה יפתר הסכסוך הישראלי-ערבי בחתימה על הסדרי שלום. העיקרון המנחה היה ששלום הוא מרכיב מהותי בביטחון הלאומי של ישראל, וכי ניתן להשיג הסכם שלום במחיר סביר ובלא שייפגעו האינטרסים החיוניים האמיתיים של ישראל. כדי להגיע למסלול שיוביל לפתרון הסכסוך נדרש להשאיר מאחור את משחק סכום האפס המסורתי ולאמץ דרך פעולה חדשה - להגיע, על אף ההכרה בכך שמשוואת הכוח הקיימת נוטה לטובת ישראל, לכמה שיותר מצבים של win-win, כלומר מצבים שבהם שני הצדדים מרוויחים, ורווחי האחד לא באים על חשבון האחר. עד אז התנהלו היחסים באווירה של עוינות, וכל צד חתר להגיע להישגים על חשבון האחר.

מבחינתי, מהרגע הראשון, התהליך המדיני, וגם השלום עצמו - כולם רק תחנות ביניים. המטרה הגדולה היתה ונתרה לסיים את תהליך

הטקס החל בשעה אחת־עשרה בדיוק ב-13 בספטמבר 1993. אווירה של התרוממות רוח שרתה על המדשאה הדרומית של הבית הלבן. בשבילי, ולא רק כמי שהיה מעורב בתהליך מראשיתו, אלא כישראלי אשר רק חודשים מעטים קודם לכן לא היה יכול אפילו להעלות בדעתו אירוע כזה, היה זה הרגע המרגש ביותר בכל התהליך. הנה, זה באמת קורה. רבין וערפאת, משני צדדי של הנשיא קלינטון, עולים לבמה להשתתף בטקס החתימה על הסכם היסטורי בין התנועה הלאומית הצינונית לתנועה הלאומית הפלסטינית - בין ממשלת ישראל לאש"ף. שני האישים, שראו זה בזה נציגים של גישה כוחנית וחסרת פשרות, צועדים יחד כחייילים שיצאו למשימת שלום משותפת. האירוע היה אמריקאי כל כך, הוליוודי כל כך, כמעט גדול מהחיים, והראש סירב להאמין שלולא היוזמה הבלתי קונפורמיסטית בעליל שהובלנו, כל הקהל הנכבד הזה לא היה יושב כאן.

הנאום של רבין, יוצא דופן בעוצמתו: "תנו לי לומר לכם, הפלסטינים, הוא פנה אליהם ישירות, "נגזר עלינו לחיות על אותה כברת אדמה, באותה ארץ. אנו, החייילים שחזרנו מהקרבות מוכתמים בדם; אנו, שראינו במו עינינו את קרובינו וחברינו נהרגים; אנו, שהשתתפנו בלווייתיהם ולא מסוגלים להביט בעיני הוריהם; אנו, שבאים מארץ בה הורים קוברים את ילדיהם; אנו, שנלחמנו נגדכם הפלסטינים; אנו אומרים לכם היום בקול ברור וחזק, די לדם ולדמעות. די! אין לנו רצון לנקמה, אין בליבנו שנאה כלפיכם. אנו, כמוכם, אנשים - אנשים שרוצים לבנות בית, לנטוע עץ, לאהוב, לחיות איתכם זה לצד זה, בכבוד, מתוך קרבה, כבני אנוש, כבני אדם חופשיים. אנו נותנים היום סיכוי לשלום ואומרים לכם: די! בואו נתפלל שיבוא היום בו ניפרד מהנשק. אנו שואפים לפתוח פרק חדש בספר העצוב של חיינו המשותפים - פרק של הכרה הדדית, של יחסי שכנות טובים, של הערכה הדדית, של הבנה."

הבחירה בערוץ אוסלו היתה רחוקה מלהיות מובנת מאליה מבחינת שני המנהיגים כאחד. הקו המדיני-אסטרטגי הפומבי שניסח ראש הממשלה רבין לפני עלייתו לשלטון כלל שלילה של כל משא ומתן עם אש"ף, אך כשנכנס לתפקיד ראש הממשלה, הציג בפניו ראש אגף המודיעין דאז, האלוף אורי שגיא, את עיקרי הערכת המודיעין ועל פיה לא יהיה ניתן להתקדם במשא ומתן עם הפלסטינים כל עוד לא תכיר ישראל באש"ף ובערפאת כנציגים הבלעדיים של הצד הפלסטיני. אחרי התלבטויות, החליט רבין לקבל את הערכת המודיעין. אבל החלטות לחוד ומעשים לחוד. בפועל, המשא ומתן עם הפלסטינים דישהש במקום, ורוחו של ראש הממשלה הקודם, מנהיג הליכוד יצחק שמיר, המשיכה לשרות על השיחות בווינגטון עם המשלחת הפלסטינית מהשטחים. במקביל, רבין לא הצליח לסלול שום ערוץ מדיני אופרטיבי למגעים עם אש"ף. המצב בשטח החמיר, והחמאס הלך וחזק את מעמדו בשטחים.

רבין, אם כך, חיפש את הדרך לאש"ף עוד לפני שאנחנו העזנו לעשות את הצעד הראשון, וכאשר שר החוץ פרס דיווח לו לראשונה על קיומו של ערוץ אוסלו, הידיעה לא נפלה עליו כרעם ביום בהיר. גם ערפאת עבר דרך ייסורים עד שהסכים לתנאים שהציב רבין. בתחילת הדרך דרשו הפלסטינים הבטחה מראש לנסיגה מלאה, לסוף הכיבוש, להקמת מדינה על בסיס גבולות '67, לחלוקת ירושלים, לפינוי ההתנחלויות ולזכות שיבה לפליטים. בפועל היה





המדיניות הביטחונית הישראלית הקשה שפגעה ללא הבחנה הן באוכלוסייה חשודה והן באוכלוסייה תמימה ותומכת שלום. מדיניות הסגרים, הכתרים, המחסומים והענישה הקולקטיבית שיישם צה"ל בשטחים, הוסיפה למעגל השלילי של פעולה-תגובה.

פרס ורבין שגו בכך שלא הנחילו לציבור הישראלי והפלסטיני, מיד לאחר החתימה על ההסכם, את העובדה שהחל מהפך דרמטי במדיניות הישראלית, מהפך שאמור להוביל לפתרון חד משמעי של שתי מדינות לשני עמים על בסיס גבולות 6719, כמובן בהתניה של יישום מוצלח של הסדר הביניים ותנאי ביטחון מספקים. המערכת הישראלית לא כוונה להפנים באמת את הדרך החדשה, והשחקנים השונים בצה"ל, במשטרה ובמשרדי הממשלה לא שינו תודעתית את יחסם לפלסטינים. בפועל, רבין ופרס השאירו את החזון והכיוון שאליה מוביל המשא ומתן למשהו עמום, תוך כדי הבהרה שבכל מקרה לא מדובר בפתרון של שתי מדינות. בכך הם יצרו דיסוננס רועם ובעיה אמיתית בשטח. היעדר אסטרטגיה וחזון באשר ל End Game- היווה מגבלה קשה החל מהרגע הראשון, וכשהצוות הישראלי ביקש הנחיות לאיזה יעד סופי לחתור, התברר שאין יעד, והנחיה היתה להגיע להסכם שמשאיר את כל האופציות פתוחות: אולי תהיה מדינה פלסטינית ואולי לא, אולי תהיה נסיגה ישראלית ואולי לא, אולי תהיה רק אוטונומיה ואולי לא.

היעדר אסטרטגיה הוביל את הצדדים להסכם פחות טוב, ולהישגים ישראליים מיותרים במשא ומתן, שנכפו על הפלסטינים ונועדו בעיקר למנוע מהם סממנים של מדינה שבדרך. כך למשל, המאמץ למנוע מהפלסטינים הקמת פרלמנט נבחר, מחשש שעצם עקרון הפרדת רשויות ירמוז על אפשרות של מדינה. עם כל הקושי שבאמירה זו, היו אלה רבין ופרס שלא קראו נכון את המפה המדינית ולא השכילו לייצר אסטרטגיה ישראלית כבר בשלב מוקדם זה. עם זאת, רבין נראה כמי שהחל להפנים ולהוביל לפתרון המבוסס על תפיסת שתי המדינות, אך פרס התנגד בכל מאודו לרעיון של מדינה פלסטינית עצמאית שתשלוט הן בגדה המערבית והן ברצועת עזה. פרס שאף לייצר מציאות שבה תקום מדינה פלסטינית רק בעזה, ואילו הגדה המערבית תהפוך לקונדומיניום ישראלי-ירדני-פלסטיני.

חמש שנים לאחר חתימת ההסכם אוסלו, פרס עדיין האמין שניתן להגיע להסדר שבו נוסחה של האופציה הירדנית - שבפועל מתה עשר שנים קודם לכן בהחלטה הירדנית להתנתק לחלוטין מהגדה - תמומש בשטח. במקביל המשיכה ישראל לבנות ולהרחיב את "מפעל" ההתנחלויות, כולל במקומות שברור היה לכל שיתפנו בהסדר שלום. בנוסף, נמשך היחס המשפיל לפלסטינים שנחשדו כולם כאויב פוטנציאלי, ובמחסומים המשיכו להתעמר בהם, על אף שלרובם לא היה כל קשר לאיום על ישראל.

## היישום הבעייתי של ההסכם

הבעיה העיקרית בהסכם אוסלו אינה במילים ובסעיפים הקיימים או חסרים בו, אלא כאמור בשני מישורים שונים לחלוטין: היעדר יעד מדיני ברור, והיישום הכושל. ההסכם אוסלו צריך להוביל לפתרון הריאלי היחיד של הסכסוך: שתי מדינות לשני עמים על בסיס גבולות 1967 עם חילופי שטחים ביחס של אחד לאחד; ירושלים מחולקת לשתי בירות על פי מפתח דמוגרפי-גיאוגרפי - כלומר, אזורים ערביים ייהפכו לפלסטיניים ואזורים יהודיים ייהפכו לישראלים, עם הסדרים מיוחדים בעיר העתיקה; פתרון הוגן ומכובד לבעיית הפליטים ללא חזרה של פליטים לתחומי מדינת ישראל אלא אם כן ישראל תחליט אחרת; וסידורי ביטחון כולל פירוז של שטחי המדינה הפלסטינית.

הקמתה של מדינת ישראל, שהחל בכ"ט בנובמבר 4719 עם הכרזת האו"ם על החלוקה. שני ההישגים הגדולים של ההסכם אוסלו היו ההכרה ההדדית ההיסטורית בין שתי תנועות לאומיות - התנועה הציונית בדמות מדינת ישראל והתנועה הלאומית הפלסטינית בדמות הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף), שעד אז לחמו זו בזו במונחים של משחק סכום אפס שבו ההישג של האחד הנו התבוסה של האחר - וההסכמה שהדרך לפתרון הנה יישום החלטת מועצת הביטחון 242 (שטחים תמורת שלום), ובמילים אחרות, חלוקת ארץ ישראל/פלסטין לשתי ישויות מדיניות - ישראלית ופלסטינית.

שנים לא רבות אחרי אוסלו חזרה העוינות ואיתה דוקטרינת משחק סכום האפס. האמון התחלף בחוסר אמון והתקווה הלכה והתפוגגה. אבל החדשות הטובות הן שהעוגן המרכזי - ההסכם אוסלו - לא ניתק, ועדיין מחזיק את החבילה כולה כמקשה אחת. אפילו ברגעי הקושי מתנהלים היחסים הסבוכים בין שתי הישויות ושתי הממשלות במסגרת הנאמר בהסכם אוסלו. שני עמודי התווך של ההסכם - הכרה הדדית בין שתי תנועות לאומיות ומימוש ההסכם על בסיס התפיסה של שטחים תמורת שלום - עדיין ניצבים איתן על מכונם. ביום שתפיסת ניהול הקונפליקט תגבר על תפיסת פתרון הקונפליקט, ואחד הצדדים יבצע טעות אסטרטגית ויחליט עבור שני הצדדים שאין סיכוי לשלום, יחדלו ההסכם אוסלו ונגזרותיו להוות את הדבק המונע את התהליך מלהידרדר למצבים קיצוניים ומסוכנים לאזור כולו ואולי אף לסדר העולמי.

## זרעי הפורענות

שלוש תשובות אפשריות, המייצגות שלוש תפיסות שונות, עשויות לענות על השאלה מדוע השתבש תהליך השלום שהחל באוסלו. התשובה הראשונה היא שאין, לא היה ולא יהיה סיכוי לשלום בין ישראל לפלסטינים, והסכמי אוסלו נועדו מלכתחילה לכישלון. התשובה השנייה מעריכה שיש סיכוי, אבל עדיין לא הגיע הרגע ההיסטורי שבו יבינו שני הצדדים שהשלום הוא הברירה היחידה וכי הגשמתו כרוכה בווייתורים כואבים. התשובה השלישית - הקרובה לליבי - מעריכה שיש סיכוי, ויש גם בשלות היסטורית, אבל הבעיה נעוצה בקריאה לקויה של כל צד את האינטרסים האמיתיים של האחר, בניהול קלוקל של המהלך ובאופן היישום שלו, ועתה גם בהיעדר מנהיגות בישראל.

להידרדרות של תהליך אוסלו יש סיבות רבות, אבל שורש הכישלון וזרעי הפורענות נשתלו על ידי שלושת המנהיגים שהביאו את אוסלו: ערפאת, רבין ופרס. שלושתם רצו שלום אבל שלושתם תרמו כבר בתחילת הדרך לכך שההסכם לא הוביל למטרה. ערפאת לא עשה את השינוי המנטלי והמנהיגותי במעבר מעידן של מאבק צבאי וטרוריסטי לעידן של דיפלומטיה ומדינאות, והדוגמה הבולטת היא הגעתו לטקס החתימה בבית הלבן במדים ולא בחליפת המדינאי. זה נמשך עם שרשרת התבטאויות במסורת הדיבור כפול, וציטוטים מהקוראן שהיוו לכאורה "הוכחה" בידי מתנגדי התהליך בישראל, שהפלסטינים לא ויתרו על התוכנית לחסל את ישראל.

לכל אלה התווספה תפיסתו של ערפאת לעצום עין בהקשר של חלק מפעילות הטרור של האופוזיציה לתהליך, ובעיקר חוליות חמאס וג'יהאד. ערפאת נתן הוראה להילחם בהן, אולם במקרים רבים ההוראה היתה מסויגת ונרפית. במקום להילחם בהם באופן מוחלט, כפי שעשה אבו מאזן מאז נעשה נשיא בינואר 2005, עת שהכריז שתחתיו יהיו רק חוק אחד ונשק אחד, ערפאת יצר מציאות שבה מרחב הפעולה של הטרור נגד ישראל איפשר פיגועים שיוחסו "לכל הפלסטינים", בלי להבדיל בין תומכי תהליך השלום למתנגדיו. הפיגועים האלו האיצו את תהליך האי-אמון ואת





ברור: "הרחוב" וההנהגה הפלסטינית מאבדים תקווה; הציבור מפענח את צעדי ישראל כמעשים שנועדו לפגוע בחלום הלאומי הפלסטיני ולחסל אותו. הכתובת היתה על הקיר: אם המדיניות הזאת תימשך, ישראל תמצא את עצמה ללא שותף, שכן תנועת הפת"ח - בסיס התמיכה הפלסטינית בשלום - תיעלם ותפנה את מקומה לחמאס. כך נאמר כבר בשנת 1999, ובפועל אירע הדבר כמה שנים אחר כך.

## הכשולן של ברק

זה היה המצב כאשר ממשלתו החדשה של ברק החלה בכהונתה באביב 1999. ברק אומנם דיבר על חזונו של בן-גוריון ועל מורשת רבין, אבל בפועל יישם מדיניות מוגבלת שדמתה יותר למדיניותה של ראש הממשלה גולדה מאיר בתחילת שנות השבעים, אשר הביאה לבסוף למלחמת יום הכיפורים.

הגרסה שנמסרה לציבור בישראל באשר למימושו של תהליך השלום בתקופת כהונתה של ממשלת ברק היתה שונה ממה שהתרחש בשטח. כהונתו של ברק לא הביאה לשינוי באופיה של הנוכחות הישראלית בשטחים, ובפועל נותרה אצל הפלסטינים תחושה של המשך הכיבוש. בתקופה זו הואצו הבנייה בהתנחלויות והפקעת האדמות, ולא היתה צמיחה כלכלית. "פירות השלום" מבחינתו של האזרח הפלסטיני הממוצע בתקופת ממשלת ברק היו סגר על השטחים, שהשתמע כענישה קולקטיבית; מגבלות תנועה שפגעו רק באנשים ההגונים ובעלי האישורים (המפגעים) תמיד נכנסו בלי אישורים); התעללות, לעיתים מכוונת, של חיילי משמר הגבול והמחסומים באזרחים תמימים ובנבחרים ציבור פלסטינים; ירידה תלולה באפשרות התעסוקה בישראל שהגבירה את העוני והאבטלה; מצוקת מים בקיץ לעומת מים בשפע בהתנחלויות הסמוכות; הרס בתים פלסטינים לעומת הרחבות בנייה יומיומית בהתנחלויות הסמוכות; אי-שחרור אסירים שנשפטו עוד לפני הסכמי אוסלו; מגבלות ישראליות על בנייה מחוץ ל"תחומי המושב" הפלסטיניים; וקבלת אחריות שלטונית על מובלעות שהשליטה האזרחית בהן מותנית בשירות ליבו של השלטון הצבאי הישראלי, הפועל לעיתים קרובות באמצעות המנהל האזרחי בשטחים, אשר בחלקו מייצג אינטרסים של תנועת ההתנחלות ורבים מפקידיו הם מתנחלים. הנהגת המתנחלים עשתה כל שביכולתה לשבש את יישומו של הסכם אוסלו כרוחו וכלשונו. התוצאה היתה מאבק בלתי פוסק, בין היתר על קרקעות, כאשר המתנחלים מגובים בידי צה"ל וגורמים במנהל האזרחי.

נוסף על כך רווחה בקרב הפלסטינים אכזבה עמוקה עד כדי סלידה מאופן הניהול הכושל של הרשות הפלסטינית ומגילויי השחיתות, שפשטה כמגפה במוסדות הרשות בכלל ובמערכת המשטרתית והביטחונית בפרט. הציבור הפלסטיני למד לשנוא את העילית השלטונית הפלסטינית ש"יובאה" מתוניס, ועד מהרה גם את זו המקומית שסיגלה לעצמה את אמות המידה המושחתות של ה"תוניסאים". המתח בין "הרחוב" לבין הפקידים הבכירים הלך והחריף, ובמצוקה שנוצרה היה נוח לבכירי הרשות להאשים את ישראל בכל בעיה. אל מול הציבור הפלסטיני היה על השלטון הפלסטיני להפגין רפורמות רדיקליות, "לנקות את האורוות", להקים מערכות פיננסיות אמיןות ושקופות, לפטר את הפקידות הבכירה המושחתת, לארגן מחדש את מוסדות הרשות ולהתחיל בבנייתה של "המדינה שבדרך" בהתלהבות שתדרבן גם פלסטינים מהפזורה להצטרף למפעל הלאומי. אבל לא כאלה היו פני הדברים. הדבר נעשה רק עשור מאוחר יותר, בהנהגת סלאם פיאד ואבו מאזן. לערפאת היה נוח לשלוט בסביבתו בשיטות הישנות שהביא עימו

בהעדר יעד מדיני ברור, הדבר העיקרי שהעסיק את הצד הישראלי היה כיצד לקבע במסגרת ההסכמים מערכת נוקשה שתבטיח בעיקר את ביטחון הישראלים עם דגש על ביטחון ההתנחלויות והמתנחלים. במקביל כפה הצד הישראלי מציאות שלא תפגע בשטחי הגידול הפוטנציאליים העתידיים של ההתנחלויות. אחרי שקובעו עקרונות אלה, ניגש הצבא לממש וליישם את ההסכם באופן שבחן כל מקרה בדרך כלל לחומרה: כלומר, לטובת ההתנחלויות ונגד הפלסטינים ועל חשבון חיי היומיום וההתפתחות הכלכלית והתשתית הפלסטינית. תפיסה ביטחונית זו חרגה במקרים רבים מאוד ממסגרת הסביר, דבר שצוין - תמיד בדיעבד - בידי חלק ניכר מהצמרת הביטחונית והצבאית שיישמה מדיניות זו בפועל.

שורשי ההתקוממות, שהחלה למחרת עלייתו של מנהיג האופוזיציה דאז, אריאל שרון, להר הבית/חאראם א-שריף ב-28 בספטמבר 2000, אינם מצויים באבן הראשונה שזרק נער פלסטיני או בירי של איש התנזים. בספטמבר 2000 נמצאו הפלסטינים, מנקודת מבטם, במצב פוליטי-פסיכולוגי של אובדן כל תקווה. האבן והרובה, ובעיקר ההפגנות שהביאו לעימות בין הציבור הפלסטיני לבין כוחות צה"ל, קשורים למציאות החיים שנים שלאחר החתימה על הסכם אוסלו. ביקורו של שרון בהר הבית, והרג מתפללים פלסטינים ברחבת המסגדים בירושלים למחרת, היו הגפרור שהצית חבית חומר נפץ שהלכה ותפחה במשך השנים.

בתקופת כהונתו הראשונה של בנימין נתניהו כראש ממשלת ישראל (1996-1999) התברר לפלסטינים שהממשלה אינה מעוניינת להגיע עימם להסכם שלום על בסיס החלטת האו"ם 242 (שטחים תמורת שלום). האכזבה מממשלתו של נתניהו הביאה את הציבור הפלסטיני ואת הנהגת "הרחוב" - אשר באופן עקרוני תומכת, ובעבר אף היתה תומכת נלהבת, בתהליך השלום ובצורך להגיע לפיוס והשלמה עם ישראל - למסקנה שישאל אינה חפצה להגיע להסכם הוגן שיביא לסיום הכיבוש, לקץ הסכסוך ולמימוש "הזכויות הלגיטימיות" של העם הפלסטיני.

ככל שחלף הזמן, ובעיקר בתום חמש שנות תקופת הסכם הביניים על פי אוסלו, כאשר הסכם קבע לא נראה באופק, החל שעון ההתפוצצות לתקתק. רצח רבין בנובמבר 1995 טרף את הקלפים. ראש הממשלה נורה בידי רוצח פוליטי, יהודי, איש ימין קיצוני חובש כיפה, ששאף לחסל את התהליך המדיני באמצעות הרצח. ימים יגידו אם הצליח בכך. הברית בין רבין לערפאת, שכבר כללה יחסי אמון ועבודה מוצלחים, התרסקה. ערפאת למד להעריך את רבין, ומקורבים לשני המנהיגים קובעים גם שנים רבות אחרי הרצח כי לולא כך היו השניים חותמים על הסכם שלום. שלוש שנות כהונתה של ממשלת נתניהו הראשונה, אשר מבחינה כרונולוגית היו אמורות להיות שיאו של מימוש הסדר הביניים ושל תקופת המשא ומתן על הסדר הקבע, קבעו את חוקי המשחק החדשים. מבחינה מדינית אפשר לסכם אותן במילה אחת: כישלון. בקרב הפלסטינים, בעולם הערבי ובעולם הרחב עלתה השאלה אם ישראל באמת רוצה בשלום. נתניהו פעל לחסל את הסכם אוסלו באופן שלא ישאיר עקבות, התעלל בתהליך השלום ועשה כל שביכולתו להביא לדה-לגיטימציה של השותף הפלסטיני. יחד עם זאת, המציאות הגיאופוליטית, לחץ בינלאומי ובעיקר המחויבות להסכמים, כפו על נתניהו להמשיך באופן רשמי ביישום התהליך. בסופו של המהלך גם כפו עליו האמריקאים להגיע ל"הסכם וואי" עם הרשות הפלסטינית, שמשמעותו המעשית היתה ביצוע של ההיערכות מחדש השנייה (הידועה גם בכינוי "הפעמה השנייה") מתוך השלוש שעליהן הוסכם בהסכם הביניים, כולל נסיגה מחברון.

היירותה של ממשלת ישראל, ובעיקר של העומד בראשה, יצרה תחושה של השפלה עמוקה בקרב הפלסטינים. המסר של המחנה הפלסטיני המתון והפרגמטי בסוף ימיה של ממשלת נתניהו היה



הגדה המערבית ורצועת עזה בין ישראל למדינה פלסטינית. כשהגיע למסקנה שאין ברירה אלא להסכים לפיצוי טריטוריאלי, הניח ברק הנחה מוטעית, שהתמורה לא מוכרחה להיות ביחס הוגן של אחד לאחד. ההצעה הישראלית בקמפ דייוויד היתה מבוססת על מפה הכוללת סיפוח אגרסיבי של כ־12 אחוזים משטחי הגדה המערבית ושטח נוסף בצפון רצועת עזה, בלי פיצוי טריטוריאלי. לקראת סוף הוועידה הבהירו האמריקנים לפלסטינים שההצעה הישראלית המרבית כוללת סיפוח של 9 אחוזים ופיצוי של אחוז אחד. יצחק רבין, להבדיל, נתן לירדנים בהסכם השלום פיצוי טריטוריאלי ביחס מדויק של אחד לאחד, כשתוקן הגבול בערבה. הגרסה שהציגו דוברים ישראלים, כאילו הציע ברק בקמפ דייוויד 95 אחוזים מן השטח ועוד 5 אחוזים כפיצוי, או לחלופין 97 אחוזים מהשטח ועוד 3 אחוזים כפיצוי, היא סוג גרוע של שכתוב היסטורי, או במילים אחרות, שקר גס.

ראוי להדגיש שדווקא בדיון בשתי הסוגיות הרגישות של הר הבית וזכות השיבה, טעו הפלסטינים טעויות קשות, שהשפיעו לרעה על המשא ומתן כולו. הטעויות הללו הפכו את הציבור הישראלי לחשדן - ואף למעלה מזה - ביחס למטרות האסטרטגיות הפלסטיניות. בנושא הר הבית היה אסור לערפאת ולצוות המשא ומתן הפלסטיני להטיל שמץ ספק בחשיבותו וקדושתו של המקום ליהודים. התביעה הלגיטימית הפלסטינית לריבונות על חארם א־שריף לא יצאה נשכרת מניסיונם להמעיט בערכה של הזיקה היהודית ההיסטורית למקום. בנושא השני היתה טעותם קשה עוד יותר. ההצהרות הפלסטיניות המתלהמות על זכות השיבה של כל פליט פלסטיני למדינת ישראל יצרו תחושה אצל רוב רובו של הציבור בישראל, משמאל ומימין, שכונתם הנסתרת של הפלסטינים היא מחיקת המדינה היהודית באמצעות הסוס הטרויאני הקרוי זכות השיבה. עמדה קיצונית זו פרמה קו אדום אמיתי המאחד את החברה הישראלית־ציונית, ונראתה כניסיון לקעקע את היסוד העיקרי של תפיסת אוסלו. בפועל, העמדה הפלסטינית מתונה ופרגמטית הרבה יותר, ומאפשרת להגיע להסכם גם בסוגיה רגישה זו. ולראיה, ההסכמות שאליהן הגיעו הצדדים בנושא ביוזמת ז'נבה. הפלסטינים נגעו בשני העצבים הרגישים ביותר בישראל, הדתי והלאומי, והסבו נזק בל ישוער לאפשרות השגת הסכם קבע. ראוי לציין שדווקא נושא הפליטים כמעט ולא נדון בקמפ דייוויד, ואין בסיס לטענה הישראלית המקובלת, ולפיה התפוצץ המשא ומתן בעקבות תביעתו של ערפאת למימוש זכות השיבה.

במבט לאחור, נראה שגם הממשל האמריקאי, ובעיקר מחלקת המדינה, תרמו רבות לכישלוננו של המהלך הגדול. התפיסה המסורתית של מחלקת המדינה, שרווחה גם בימי שלטונו של ברק, היא לאמץ את עמדותיו של ראש ממשלת ישראל, יהיו אשר יהיו. לפיכך, כמעט לכל אורך התהליך חשדו הפלסטינים באמריקאים שאינם מתווך הוגן. הדבר בא לידי ביטוי חריף בימי ממשלתו הראשונה של נתניהו, כאשר הממשל האמריקאי נראה לעיתים כמי שהצטרף לשורות המשלחת הישראלית בניסיון לשכנע את הצד הפלסטיני לקבל את הצעותיה של ישראל. דפוס ההתנהגות הזה התקיים, כאמור, גם בזמנו של ברק, ונראה שהממשל האמריקאי מיישר שוב ושוב קו עם העמדות הישראליות ללא התחשבות מספקת בצרכי הצד הפלסטיני ובעמדותיו. הנשיא קלינטון וצוות הבית הלבן פיתחו עם הזמן הבנה עמוקה יותר כלפי עמדות הפלסטינים, והיו מוכנים לדחוק בישראל להגמיש את עמדותיה. אבל התנהגותו של הצד הפלסטיני - הסחבת, חוסר הנכונות לשיתוף פעולה, העמדות הסותרות של אישים שונים - שנראתה לעיתים כמזלזלת, ובייחוד בימי המשא ומתן בקמפ דייוויד, הביאה לידי כרסום פסיכולוגי בתמיכה הזאת, והובילה לחזרה אל דפוס התמיכה בעמדה הישראלית. גם התמיכה הפומבית של הנשיא

מתוניס, ואלה חילחלו בצורה הרסנית לממשל ולרחוב הפלסטיניים, וכאמור השניאו את המעמד השולט על הציבור.

ברק פנה לערוץ הסורי ללא תיאום עם הפלסטינים, ושם הגיע לדרך ללא מוצא. במקביל, כשדרש ערפאת מברק להקפיא את בניית ההתנחלויות תוך כדי המשא ומתן, התנגד לכך ראש הממשלה, בעיקר כדי לשמור את המפד"ל בקואליציה. הוא אף קבע שלא מתבצעת בנייה של התנחלויות חדשות. כשהקימו המתנחלים עשרות מאחזים בלתי חוקיים, שבעיני הפלסטינים הם התנחלויות חדשות לכל דבר, היתה לברק הזדמנות לצעד פומבי כלפי הפלסטינים והמתנחלים כאחד - כלומר, להוריד את כל המאחזים בפקודה ואפילו בכוח. תחת זאת העדיף להיכנס למשא ומתן עם המתנחלים על הורדתם של מאחזים אחדים. תמורת השארת כמה מהם והעתקת אחרים למקומות חדשים. ברק לא התכוון לכך, אבל מבחינת הפלסטינים המסר היה ברור: ברק ממשיך ואף מאיץ את מדיניות ההתנחלות, שמטרתה למנוע העברת שטחים לידי הפלסטינים בהסכם שלום.

אין משתמע מכך שברק התנגד להסכם שלום הוגן עם הפלסטינים. נהפוך הוא. למרות אהדתו לגוש אמונים ועל אף שחינוכו והלך רוחו ינקו משלושים וחמש שנות שירות צבאי, תפיסתו המדינית הנוגעת להסדר הקבע ביטאה עמדה פרגמטית ומתונה. ברק הבין שהכיבוש משחית את ישראל. הוא הבין את הרצון הפלסטיני למדינה והודה בשידור טלוויזיה כי לו היה פלסטיני היה נעשה ללוחם באחד מארגוני הטרור הנאבקים בכיבוש. המסרים הכפולים יצרו דיסוננס שחבר לקושי המוצר של ברק "למכור" לציבור כל "סחורה", ובפועל שיבשו את האפשרות להגיע להסכם. ברק נכשל בצעדים בוני אמון כלפי הציבור הפלסטיני, בבניית קשר אישי אמיץ ועמוק עם הנהגתו, ובהכשרת הציבור בישראל למהלך הגדול. אילו היה מזמין את הפלסטינים ל"מסע של הכול או לא כלום" ועושה אותו מלכתחילה לרעיון מפתה ומעורר תקווה, ובסופו גם פורט אותו לתגי המחיר הנקובים, ייתכן שהיה כיום הסכם שלום בין הצדדים. חוסר היכולת של ברק לרקום יחסים אישיים עם הנהגה הפלסטינית, ובעיקר עם היושב ראש ערפאת, היתה בעוכריו. יצחק רבין ושמעון פרס, כל אחד בדרכו, הצליחו ליצור יחסי עבודה אישיים עם ערפאת - דבר שאיפשר לפתור משברים ולהתגבר על פערים במשא ומתן. ברק זילזל בחשיבות הקשר האישי, ובקמפ דייוויד אף סירב לקיים ולו פגישת מנהיגים אחת, בארבע או בשש עיניים, עם ערפאת, עד שהלה הצהיר באוזני מקורביו ש"ברק יותר גרוע מנתניהו." גם קלינטון וגם יועציו הקרובים של ברק ביקשו שיפגוש את ערפאת, אבל הוא סירב לכך שוב ושוב. הליקויים בהתנהלותו של ברק מול הפלסטינים לא היו שונים בהרבה מהליקויים בניהולה של הממשלה שבראשותו: בעיה של אופי ושל העדר יכולת ניהול של אנשים ותהליכים.

גורמים מדיניים ומודיעיניים, הבהירו לברק שהאפשרות היחידה שערפאת יחתום על הסכם מבוססת על קבלת 100 אחוזים מהשטח תוך הסכמה לחילופי שטחים. המערכת המדינית הישראלית לא הפנימה את העובדה שמבחינת ערפאת והנהגתו כבר עשו הפלסטינים באוסלו את הוויתור המהותי והעקרוני בתחום הטריטוריאלי. בחתימתם על הסכם אוסלו הסכימו הפלסטינים שהמדינה הפלסטינית תקום רק ב־22 אחוזים משטחי ארץ־ישראל/פלסטין. בהקשר הזה ראוי לזכור שהחלטת החלוקה של האו"ם משנת 1947 (שהפלסטינים התנגדו לה) קבעה שגבולות המדינה הפלסטינית יכללו כ־45 אחוזים משטחי ארץ־ישראל/פלסטין, כלומר יותר מפי שניים מהשטח שמדובר בו עתה.

ברק היה משוכנע שאפשר להגיע להסכם שיכלול סיפוח ישראלי בגדה המערבית בלי חילופי שטחים. מבחינתו, הוויתור הפלסטיני שנעשה באוסלו לא נחשב עוד, והשאלה היתה איך לחלק את





הפיל את העסקה בגלל תביעה למימוש זכות השיבה וש"ערפאת תיכנן מראש את האינתיפאדה". לא היו דברים מעולם. מראות האינתיפאדה, הלחימה, הכיבוש מחדש של ערי הגדה המערבית, הליניץ' בשני חיילי מילואים ברמאללה, הקרבות בג'נין, והסיסמאות הישראליות הרשמיות המוגזמות בנוסח "מלחמה על הבית", אף חיזקו את התפיסה הפשטנית שאין עם מי לדבר. האיש שעמד במידה רבה מאחורי היווצרות התמונה המעוותת ותחושת העדר התקווה הוא אהוד ברק.

ניצחונם של אריאל שרון בבחירות 2001 העלה לשלטון תפיסה חדשה, שמצד אחד לא רצתה לראות את מימוש דרך אוסלו, אבל מצד אחר שאפה להסדיר את היחסים בין ישראל לבין הפלסטינים במתכונת קרובה לתפיסת ניהול הסכסוך ולא פתרונו. במרץ 2002 קיבלה הליגה הערבית, על בסיס היוזמה הסעודית, תוכנית שלום שהיתה אמורה לחולל מהפכה במזרח התיכון. העמדה החדשה שקיבלו 22 מדינות הליגה היוותה שינוי פרדיגמטי היסטורי ביחסים בין ישראל לעולם הערבי. יותר ממאה שנות קונפליקט בין העולם הערבי לבין התנועה הציונית היו אמורות להגיע לקיצן. העיקרון המרכזי בתוכנית היה פשוט למדי: כל מדינות ערב ינרמלו את יחסיהן עם ישראל, כולל יחסים דיפלומטיים ומסחריים, וזאת בתמורה לנסיגה ישראלית מלאה משטחי הגדה המערבית, רצועת עזה ורמת הגולן. כמו כן נדרשה ישראל לאפשר את הקמתה של מדינה פלסטינית עצמאית ולמצוא פתרון צודק ומוסכם לבעיית הפליטים. בתמורה לצעדים הללו יראו מדינות ערב את הסכסוך הישראלי-ערבי כסכסוך שבא אל קיצו "בהקשר של שלום", והסכמי שלום בין מדינות ערב לבין ישראל ייחתמו ויבטיחו את ביטחון כל מדינות האזור.

במידה רבה היתה ההצעה הערבית בגדר המשך לדרך אוסלו ומימוש החלום של המדינאות הישראלית. קץ לעידן המלחמות, הכרה של העולם הערבי בישראל ובגבולות הקבע שלה, שגרירויות ישראל בכל בירה ערבית, פתיחת שערים כלכליים ומסחריים ועוד. יתרה מזאת, אשרור היוזמה בידי 57 המדינות המוסלמיות בכינוס שנערך מאוחר יותר בטהרן היה עשוי להרחיב את המגמה גם למדינות כמו אינדונזיה ומלזיה, ואולי אף איראן, שאינן מקיימות יחסים רשמיים עם ישראל. ואולם, התגובה הישראלית ליוזמה היתה התעלמות מוחלטת. הממשלה לא הגיבה באופן רשמי והנושא זכה לכיסוי תקשורתי מועט מאוד. ההתעלמות הישראלית היתה בבחינת איבוד הזדמנות היסטורית לשנות את פני המזרח התיכון. הסיבות לתגובה הישראלית מגוונות, אבל בראש ובראשונה ראוי להזכיר את הרקע והאווירה בישראל באותה עת. הימים היו ימי השיא של האינתיפאדה השנייה, כאשר יום קודם להכרזת היוזמה, בערב פסח, התפוצץ מחבל מתאבד במלון פארק בנתניה והרג עשרות חוגגים ישראלים. למחרת פלש צה"ל לשטחי הרשות הפלסטינית בגדה המערבית במסגרת מבצע "חומת מגן".

חודש לאחר מכן הגיש "הקוורטט" (ארצות הברית, רוסיה, האו"ם והאיחוד האירופי) את "מפת הדרכים" להסדר קבע במתכונת של שתי מדינות. הקיפאון המדיני הוליד גם יוזמות לא ממשלתיות, והבולטת בהן היתה "יוזמת ז'נבה", שבמסגרתה הסכימו בסוף 2003 אישים בכירים משני הצדדים על טיוטת הסכם קבע מפורט המתייחס לכל סוגיות הסכסוך, והוכיחו שוב שניתן לחזור לתפיסת אוסלו, שיש פרטנרים בשני הצדדים ושיש תוכנית מפורטת אשר על בסיסה ניתן להגיע להסכם שלום.

שרון הפרגמטיסט, שהיה לראש ממשלה, התנער לחלוטין מעמדותיו הקיצוניות בעת היוותו באופוזיציה, אבל לא תירגם זאת לניסיון לקדם משא ומתן אמיתי ואמיץ להסדר כולל. תחת זאת, הוא הוביל את ישראל בקיץ 2005 למהלך חד-צדדי של הניתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון, שכללה פינוי של שבעה-עשר יישובים ברצועת

קלינטון בעמדתו של ברק, שהטיל על הצד הפלסטיני את האחריות לכישלונה של פסגת קמפ דייוויד, היתה טעות טרגית. עמדת הנשיא באה בתגובה על דפוס ההתנהגות הלקוי של הפלסטינים במהלך הוועידה, והיתה מבוססת גם על תחושת אכזבה אישית וגם על רצון כן לסייע לידידו ברק במצוקתו הפוליטית.

המשא ומתן בטאבה, שהתנהל, במונחים פוליטיים, "דקות ספורות" לפני שממשלת ברק נפחה את נשמתה והתבסס על הצעת הפרמטרים לשלום של הנשיא קלינטון מ-23 בדצמבר 2000, הוכיח שאפשר היה להגיע להסדר קבע בין ישראל לפלסטינים. המרחק שעברו הצדדים בשבוע הדיונים בטאבה, הטיטות המשותפות שנוסחו והאווירה שבה התנהלו הדיונים הזכירו יותר מכול את ערוץ ההידברות באוסלו. ואומנם, בטאבה הושגה התקדמות משמעותית כמעט בכל הנושאים שעמדו על סדר היום. הדיונים לא הסתיימו בפיצוץ, אלא בתחושה שהזמן שנותר עדיין אינו מאפשר חתימה על הסכם כתוב. שלמה בן-עמי, שכיהן אז כשר החוץ, קבע בתום המשא ומתן כי מה שהיה חסר כדי להגיע להסכם הוא "זמן פוליטי איכותי". אבו עלא, שעמד בראש הצוות הפלסטיני, קבע מצידו כי בתוך כארבעה שבועות היו יכולים הצדדים להגיע לנוסח מוסכם וחתום.

## שבירת הכלים

החל מ-29 בספטמבר 2000, למחרת ביקורו של ראש האופוזיציה דאז אריאל שרון בהר הבית, נכנס תהליך השלום הישראלי-פלסטיני לעידן של סחרור ושבירת כלים. חובתנו כישראלים היא להביט על המשוואה גם מצידה הפלסטיני. כל עוד היתה תקווה בצד הפלסטיני יכלה ההנהגה הפלסטינית לשכנע את הרחוב שיש אור בקצה המנהרה, וכי בסופו של הסבל מצוי היעד הנכסף של הסכם קבע ושלום הוגן בלי כיבוש ובלו התנחלויות. כשכבה האור בקצה המנהרה, הייאוש והתסכול תפסו את מקומו ופרצה האינתיפאדה השנייה.

הנהגת הפת"ח, שהובילה את ההתפרצות וייצגה את "הרחוב" הפלסטיני, חשה מתוסכלת מכולם. הפת"ח והתנזים היו העורף הארגוני ובסיס התמיכה הפוליטי של ערפאת, ולאחר מכן של אבו מאזן, בדרך השלום שהוביל אש"ף מספטמבר 1993. הנהגת הפת"ח האמינה בהסכם אוסלו וקיבלה על עצמה גם אחריות מוסרית לתוצאותיו. כשהגיעו למסקנה שהתהליך אינו מוביל אפילו לתחילת יישומן של המטרות הללו, הם חשו כנושאים באחריות למה שנהפך לתהליך עקר ואולי אף למלכודת היסטורית. שבע שנים הם הגנו בלהט על התהליך ונלחמו למענו בערים, בכפרים ובמחנות הפליטים, נגד אופוזיציה מימין (חמאס) ומשמאל (חזיתות הסירוב), מתוך אמונה שהתהליך יביא להקמתה של המדינה הפלסטינית, לשלום ולשגשוג כלכלי. עכשיו חשש פת"ח שמא יאבד את כוחו לחמאס, והעדיף - כתנועה לשחרור לאומי - להוביל את נס המרד ולא להיגרר אליו בידי חמאס.

המשמעויות הפסיכולוגיות והפוליטיות של כישלון ועידת קמפ דייוויד 2000 ושל האינתיפאדה השנייה היו מכה קשה - יש שיאמרו מכת מוות - לתפיסה המדינית שעוצבה באוסלו. הציבור הישראלי בלע, עיכל והפנים את הסיפין מבית היוצר של ברק, ולפיו אין פרטנר פלסטיני. מטרתו של ספין זה היתה במקור זמנית ומוגבלת מתוך מטרה לסייע לברק לקראת הבחירות שעמדו בשער, אבל עוצמתו היתה כזאת שהוא נצרב בתודעה הישראלית ונהפך עם הימים ל"עובדה" שקשה להתווכח איתה. המסרים שהתקבעו בתודעה הישראלית - המצאות יחצ'ניות שאינן מייצגות את המציאות לאשורה - הם ש"ברק הציע הכול והפלסטינים אמרו לא", ש"ערפאת





על כל שאר הנושאים - כולל מים, סביבה, כלכלה, משטר ביטחוני, מעברי גבול, יחסים אזרחיים ועוד.

דחיקתו של אולמרט אל מחוץ לחיים הפוליטיים בישראל והסיום המוקדם של כהונתו בתחילת 2009 עלולים להירשם בהיסטוריה ככבייה לדורות. הסיכוי שאולמרט ואבו מאזן יחתמו ויממשו הסכם שלום היה גדול. בטור שהתפרסם ב"ניו יורק טיימס" בספטמבר 2011 סיכם אולמרט את הצעתו וכתב שהפרמטרים לשלום ידועים וכלולים בהצעה שהגיש לאבו מאזן בספטמבר 2008. הוא הדגיש שהצד הפלסטיני לא הגיב בשלילה על ההצעות. אני עצמי הייתי מעורב בחלקו האחרון של המשא ומתן, ובדיעבד ברור שהמשא ומתן הופסק בגרע שהפלסטינים הגיעו למסקנה שאולמרט חדל להיות שותף אפשרי להסכם, שכן באותה עת הגיש את התפטרותו בעקבות החלטת פרקליטות המדינה להעמידו לדין באשמות שחיתות שונות בתקופות שקדמו להיותו ראש ממשלה. ההצעה, לדברי אולמרט במאמר, כללה הסדר על בסיס גבולות 1967; חילופי שטחים בהסכמה שיביאו למדינה בגודל של השטח שנכבש ב-1967; חלוקת ירושלים על בסיס ההבנה שהשכונות היהודיות יהיו חלק מבירת ישראל, ואילו השכונות הערביות יהיו חלק מבירת המדינה הפלסטינית; אף צד לא יכריז על ריבונות על המקומות הקדושים בעיר, והאגן הקדוש ינוהל במשותף בידי שני הצדדים ובסיוע ירדן, סעודיה וארצות הברית; סוגיית הפליטים תיושב במסגרת יוזמת השלום הערבית מ-2002 - כלומר, בהסכמה עם ישראל, שתקלוט חלק קטן מהם על בסיס הומניטרי; והמדינה הפלסטינית תהיה מפורזת ולא תחתום על בריתות צבאיות עם מדינות אחרות.

בעקבות התפטרותו של אולמרט וחוסר הצלחתה של לבני להקים ממשלה חלופית התקיימו בחירות בפברואר 2009, ובעקבותיהן הצליח בנימין נתניהו להקים ממשלה ונעשה לראש ממשלה בפעם השנייה. כעבור כמה חודשים הכריז נתניהו בנאום בר-אילן על הסכמתו - בניגוד לעמדת מפלגתו, הליכוד - לתפיסת שתי מדינות לשני עמים: מדינה פלסטינית לצד מדינת ישראל. הכרזה זו מהווה במידה רבה קו פרשת מים באידיאולוגיה המדינית של מדינת ישראל והתנועה הציונית. יש שמציינים נקודת זמן זו כניצחון של אסכולת אוסלו על תפיסת ארץ-ישראל השלמה. מנהיג התנועה האידיאולוגית שחרטה על דגלה את תפיסת שתי גדות לירדן, ולחלופין את תפיסת ארץ ישראל הגדולה, מקבל לראשונה בריש גלי את תפיסת אוסלו - כלומר, את התפיסה הציונית הפרגמטית. אבל בין קבלת העיקרון לבין הרצון לממש, הדרך ארוכה והפער עמוק. כל הסימנים מעידים שמטרתו של נתניהו היא לשמר את תהליך ניהול הסכסוך ולהימנע מלהגיע לנקודה שבה יאלץ לעסוק בפתרון. מדיניותו מתמקדת בשימור הסטטוס קוו של רשות פלסטינית מוחלשת, וקיבוע המצב הקיים של שליטה ישראלית במרבית שטחי הגדה המערבית. הסדר ביניים כן, הסדר קבע, כנראה לא.

## הזמן פועל לרעת שני הצדדים

וכך, בשנים האחרונות, המציאות המדינית והביטחונית הולכת ומידרדרת, ההסדר הולך ומתרחק, הגורמים המתנגדים לו בשני הצדדים צוברים עוצמה, והמצב בשטח מכתוב את סדר היום ומייצר את התודעה הציבורית. בעת ובעונה אחת, הזמן פועל לרעת שני הצדדים: מבחינת ישראל, שינוי המאזן הדמוגרפי עלול ליצור עד מהרה מציאות של רוב פלסטיני בשטח שבין הירדן והים, והמשך השליטה בשטחים עלול לדרדר את ישראל למציאות של אפרטהייד. מבחינת הפלסטינים, שינוי המציאות בשטחים עלול לסתום את הגולל על האפשרות להקים מדינה עצמאית ולהעלות לשלטון גורמים

עזה ושל עוד ארבעה יישובים בצפון השומרון, והיערכות של צה"ל בגבול הרצועה. שרון התעקש על חד-צדדיות מוחלטת, ובמקום להפוך את הנסיגה למהלך מתואם עם אבו מאזן - המנהיג הפרגמטי שכנגד כל הסיכויים המשיך לקדם את תפיסת אוסלו - וכך לאפשר לו להציג לציבור בשטחים הוכחה שמשא ומתן מוביל להישגים, פסק שאין על מה לדבר עם ההנהגה הפלסטינית. במהלך הזה סיפק שרון רוח גבית להתחזקות חמאס על חשבון פת"ח והמחנה המתון. זאת ועוד, ההינתקות אירעה ממש כשהחלו המאבקים הפוליטיים בגדה המערבית ובעזה לקראת הבחירות לפרלמנט בינואר 2006. המסר של חמאס, שנהפך לאחר מכן לסיסמה מנצחת, היה ששלוש-עשרה שנים של משא ומתן מדיני של הפת"ח עם ישראל לא הובילו לפינוי התנחלות אחת, ואילו שלוש שנים של מאבק אלים של חמאס גרמו לישראל לברוח מעזה ולפרק את כל ההתנחלויות שם. המסר שהעביר חמאס לציבור הפלסטיני היה שישאל מבינה רק את שפת הכוח, וכי תפיסת אוסלו מביאה רק להמשך הכיבוש הישראלי, בעוד אלימות מובילה לוותורים ישראליים.

האופוריה של חמאס ותחושת הניצחון הכפולה של הארגון - גם גירשו את ישראל וגם זכו ברוב בפרלמנט והקימו ממשלה שמעצם הגדרתה התנגדה להסכם אוסלו - הביאו לשני מהלכים שעירערו את היציבות והשפיעו השפעה דרמטית על המשך תהליך השלום. המהלך הראשון היה שעל אף הנסיגה, ויש שיאמרו בגלל הנסיגה, איפשר הארגון ולעיתים אף יזם ירי רקטות, טילי נ"ט ופצמ"רים על היישובים הסמוכים לגבול רצועת עזה. המהלך השני, ביולי 2007, היה ההשתלטות האלימה של חמאס על רצועת עזה כולה, תבוסת מנגנוני הביטחון של הרשות וניפוץ מעוזי הפת"ח, ומכאן פיצול מוחלט בין עזה לגדה המערבית ובין אש"ף לחמאס. המסקנה של רוב הציבור הישראלי משתי ההתפתחויות האלה היתה שאין סיכוי לשלום: כשאנחנו נסוגים הם יורים, וגם בינם לבין עצמם הם לא מסוגלים לעשות שלום. אחריותה הבלתי מבוטלת של ישראל להתפתחות זו, והעובדה שבגדה המערבית מפגינה הרשות הפלסטינית יכולת מרשימה בשמירה על סדר ציבורי, על שלטון החוק, על רגיעה ביטחונית ועל חיי מסחר תוססים, לא חילחלו לתודעת הציבור בישראל.

בינתיים, באפריל 2006, הוקמה בישראל ממשלה חדשה בראשות אהוד אולמרט. במקביל אירעו שינויים גם ברשות הפלסטינית כאשר אבו מאזן - המנהיג הפלסטיני שהוביל את תהליך אוסלו - נכנס לנעליו של ערפאת ונבחר לנשיא הרשות הפלסטינית. בתוך כמה חודשים ניכר היה שההזדמנות היסטורית לחזור לתפיסת אוסלו אינה בלתי אפשרית. בנובמבר 2007 נערכה ועידת אנאפוליס בארצות הברית בהשתתפות נציגי ישראל, אש"ף, הקוורטט ורוב מדינות הליגה הערבית, בהן מצרים וירדן וכן מדינות שאינן מקיימות קשר דיפלומטי עם ישראל, כמו סעודיה, מלזיה, סודן, לבנון ואף סוריה. ראש הממשלה אולמרט התגלה כממשיך האמיתי של יצחק רבין ושל מחויבותו לפתרון הסכסוך. הוא התרומם מעבר להתכתשויות היומיום, הבין את גודל הרגע ההיסטורי ועשה מה שאף ראש ממשלה לפניו לא עשה: התיישב עם המנהיג הפלסטיני, אבו מאזן, והתחיל לדבר באופן שקט ודיסקרטי על העתיד המשותף לשתי המדינות ועל תמונת הסיום שאליה ראוי לשאוף. במילים אחרות, אולמרט חזר לתפיסה שכונתה בפיו "רוח אוסלו", ובבסיסה ההבנה שאין דרך זולת הסדר המושתת על תפיסת שתי מדינות לשני עמים. שני המנהיגים ניהלו משא ומתן על כל סוגיות הליבה של הסכסוך; הוצגו עמדות מפורטות, ומפות של קו הגבול העתידי, שכלל חילופי שטחים, הונחו על שולחן הדיונים. במקביל ובתיאום ניהלו שרת החוץ ציפי לבני ואבו עלא משא ומתן מובנה ומאורגן







גבולות 1967. הציבור בשני הצדדים רוצה בשלום, ורובו יהיה מוכן לקבל הסכם ריאלי ופרגמטי שיהיה מקובל גם על הצד השני. סקרי דעת הקהל הנערכים באופן קבוע לאורך שנים מוכיחים שהאדם הממוצע רוצה הסדר, וכי הגרעין הקיצוני בשני הצדדים קטן יחסית. אבל הפחד משתק אותנו והחשש וחוסר האמון משתק אותם.

בניית הבסיס לשלום ולפיוס אומנם החלה באוסלו, אבל נפסקה מייד בתחילתה. פיוס היסטורי בין ישראלים לפלסטינים הוא דבר אפשרי בתנאי שנדע לנווט את דרכנו בלי שניתן לזיכרונות העבר המדמם להכשיל אותנו. התהליך נפסק לא בשל חוסר רצון מצד הציבור הישראלי או הפלסטיני להגיע להסכם אלא בגלל הטרור, הפחד וההתנהלות הלקויה. לפיכך, אם שני הצדדים יכירו בטעויות שעשו ויחזרו למשא ומתן על בסיס המאפיינים שהנחו את הצדדים באוסלו, יהיה אפשר להגיע להסכם קבע שיהיה השלב הראשון במהלך ארוך וקשה אשר בסופו השלמה בין שני העמים ושלום בין שתי המדינות.

קיצוניים ופונדמנטליסטיים. התוצאה ברורה - התוכנית המדינית המקובלת על מרבית העולם ועל רוב הציבור בשני הצדדים - שתי מדינות לשני עמים - נמצאת בסכנה. החלופה אינה מדינה אחת, אלא הידרדרות למציאות כאוטית שתשבש את כל מאזן הכוחות במזרח התיכון, תשפיע על יציבותן של המדינות המתונות בעולם הערבי, תבטל את יוזמת הליגה הערבית - אשר כשלעצמה יכולה להוות יסוד לכל הסכם ישראלי-ערבי - ותעמיד בסכנה גם את ישראל וגם את החלום הפלסטיני לעצמאות.

אבל בבסיסו של דבר נותר הסיכוי להגיע להסדר של שלום. הסכם אוסלו היה החוליה המגשרת בין עידן הסכסוך לעידן הפיוס. בתחילתו הביא התהליך לשינוי היסטורי במשוואת הסכסוך הישראלי-ערבי, החל מהסכם שלום עם ירדן, דרך תחילתה של לגיטימציה לישראל מצד העולם הערבי (שגרירויות, קונסוליות, סחר וכו'), וכלה בבנייתו של קונצנזוס פלסטיני-ישראלי שביקש להגיע - באמצעות התהליך המדיני - לפתרון המבוסס על שתי מדינות לשני עמים על יסוד



# ההחלטות האסטרטגיות בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים כחסמים ליישוב הסכסוך

אפרים לביא והנרי פישמן\*

אם לשפוט כבר בנקודה זו, ועל-פי העקרונות דלעיל, "ההפתעה" של הסכם אוסלו לגבי ההנהגה המדינית הישראלית, בצד העובדה הידועה כי ההסכם ניזום והוכן בעיקרו על-ידי צוות אקדמי בלתי-ממסדי, מצביעות על כך שההחלטה הישראלית להתקדם במתווה ההסכם היתה נטולת יסוד אסטרטגי (ביילין, 1993).<sup>1</sup> אולי בכך היה טמון, עוד בשלב ראשוני זה, אחד מרעי הכישלון של התהליך. לעומת זאת, העובדה שערפאת היה בסוד המגעים מראשיתם, והעובדה כי מגבשי ההסכם מן הצד הפלסטיני היו גורמים רשמיים של הממסד האשפ"י - אותם גורמים הנושאים ונותנים עם ישראל עד היום - הרי שבעובדות אלה בלבד יש עדות ראשונית, או לפחות רמז לכך שההחלטה הפלסטינית ללכת במסלול אוסלו נשענה על יסוד אסטרטגי. כמובן שאין בהערכות אלו כדי להעיד על כנות הכוונות הטמונות בהחלטה הפלסטינית, ולחלופין - על היעדר כוונה ישראלית להגיע לפשרה כלשהי עם הפלסטינים.

מנהיגי ישראל ואש"ף עשו כברת-דרך ארוכה כאשר התחייבו הדדית בסתיו 1993 ליישב את הסכסוך ההיסטורי בין עמיהם בדרכי-שלום, ויישמו מספר הסכמי-ביניים שנחתמו במסגרת תהליך אוסלו. התהליך התבסס על החלטות או"ם 242 ו-338, שעניינן פתרון הבעיות הטריטוריאליות והאנושיות שיצרה מלחמת ששת הימים. תהליך זה היה אמור להוביל להקמת ישות מדינית פלסטינית לצדה של ישראל.<sup>2</sup> מעמדה של ישות זו אמור היה להיקבע במשא ומתן על הסדר הקבע בתום תקופת-ביניים בת חמש שנים (אבו מאזן, 1994; אבו עלא, 1998). ואולם, המשא ומתן על הסדר הקבע, שהתקיים מסוף שנת 1999 ועד ינואר 2001, הוביל את הצדדים להקצנת עמדותיהם, להתמודדות עם שאלות הנוגעות לראשיתו של הסכסוך, לתוצאות מלחמת 1948 ולעימות אלים וממושך.

בתמונה השלמה של הסיבות ששיבשו את המאמץ להגיע ליישוב הסכסוך ישנם מרכיבים שונים - גלויים ונסתרים. חלקם מחייב כנראה ניתוח פסיכולוגי ותרבותי, וחלקם מצריך עיון במצבם הפוליטי של מנהיגי הצדדים וביכולתם לקבל הכרעות היסטוריות, וכן בחינת השיקולים שהשפיעו על מידת נכונותם להתקדם לעבר הסכם. לכל אלה נודעת משמעות לגבי העמדות הגלויות שכל צד

\* מאמר זה פורסם לראשונה בספר: יעקב בר-סימן-טוב (עורך), חסמים לשלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני, ירושלים: מכון ירושלים, 2010.

1 משנותיה הראשונות לא גיבשה ישראל אסטרטגיה של שלום עם העולם הערבי, מתוך אמונה שהעולם הערבי לא ישלים לעולם עם קיומה. "מדוע שיעשו הערבים שלום?", שאל בן-גוריון את נחום גולדמן בשיחה מלב אל לב שהתנהלה ביניהם שנים ספורות לאחר הקמת המדינה. "אילו הייתי אני מנהיג ערבי, לעולם לא הייתי מקבל את קיומה של ישראל. זה רק טבעי! אנחנו לקחנו את אדמתם. נכון, אלוהים הבטיח לנו אותה, אך מה זה משנה להם? אלוהים שלנו איננו שלהם. אנחנו באים מישראל, זה אמנם נכון, אך זה היה לפני אלפיים שנה; ומה זה אומר להם? היו אנטישמיות, הנאצים, היטלר, אושוויץ, אך האם הייתה זו אשמתם? הם רק רואים דבר אחד: אנחנו באנו ולקחנו את אדמתם. מדוע שיקבלו זאת? אולי ישכחו בעוד דור או שניים, אך לפי שעה אין כל סיכוי לכך" (Goldman, 1968).

2 העמדות - הישראלית והפלסטינית - היו מנוגדות: בעוד שישראל שאפה להצניע את האפשרות העתידית של הקמת ישות מדינית פלסטינית במעמד של מדינה עצמאית, הרי שהפלסטינים הבינו מלכתחילה כי מסלול אוסלו, מראשיתו, אמור מבחינתם להוביל להקמתה של מדינה פלסטינית ריבונית (הערכה זו מושתתת על שיחות אישיות בתחילת שנת 1994 עם הנציגים של המשלחות - הישראלים והפלסטינים - אשר השתתפו בשיחות אוסלו).

אמירתו המפורסמת של מהאטמה גאנדי - "עלינו להוות את השינוי אותו אנו רוצים לראות בעולם" - מבהירה היטב 'אסטרטגיה' מהי. זוהי התפיסה השלמה והקוהרנטית המגדירה את יעדי העל של ההנהגה, בשילוב הדרכים המרכזיות להגיע ליעדים אלה.

בתהליכי משא ומתן בכל תחום - בעסקים, ביישוב סכסוכים אזרחיים ובתהליכים מדיניים - קשה לנבא את הצלחתו של משא ומתן על פי 'אסטרטגיה נכונה' של אחד הצדדים, שכן ההצלחה מותנית בהתאמה ובהרמוניה בין 'האסטרטגיות הנכונות' של שני הצדדים בו בזמן, במקביל ולאורך כל הדרך. תנאי זה ממחיש לנו את שבירותה של אסטרטגיה גם כשהיא נכונה, אך מצד שני מצב זה מאתגר את הקברניט להתעלות מעל ומעבר בגיבושה או ב"מציאתה" של אסטרטגיה - "אסטרטגיה רבתית" - שביכולתה לגבור על המכשולים שהאסטרטגיה הנגדית מציבה לה.

בהתבסס על ניסיונו בליווי תהליך המשא ומתן עם הפלסטינים, בשלביו ובנגזרותיו השונות משנת 1993 ואילך, ובהתבסס על מחקר וניתוח החומרים שנכתבו בנדון, הנחת המוצא שלנו היא כי הסכסוך הישראלי-פלסטיני ניתן ליישוב בדרך של משא ומתן בין הצדדים, אך לשם כך יש להתגבר על חסמים המקשים או מונעים זאת. מטרת מאמר זה היא להציג ולנתח את החסמים שגרמו לכישלון המשא ומתן במתווה אוסלו ולהפיק לקחים בשלושה תחומים מרכזיים:

1. **ההחלטה האסטרטגית של כל אחד מן הצדדים, כהחלטה של מהות ("אסטרטגיה רבתית")** אשר מניחה את התשתית המוצקה ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני באמצעות תהליך של משא ומתן לקראת שלום;
2. **החלטה של כל אחד מן הצדדים על אסטרטגיית משא ומתן התואמת את ההחלטה האסטרטגית המהותית** בדבר פתרון הסכסוך בדרך של משא ומתן - "החלטת האיר";
3. **החלטות שעשה כל אחד מן הצדדים לגבי יישוב הסכסוך בסוגיות המהות, בהתייחס לבסיס מוסכם כמקור-סמכות, ומידת הנכונות לעשות את הפשרות האסטרטגיות המתחייבות מכל צד.**

במונחים אופרטיביים וכתוצר של עבודת-מטה מעמיקה, תוגדר אסטרטגיה נכונה כך: **המתווה האסטרטגי** שלשם גיבושו יש להתמקד באופן עקרוני בשלושה מאפיינים שונים ומשלימים:

1. **ראייה ברמת העקרונות ואושיות היסוד** (דרור, 1989) - ראייה זו מאפשרת חדירה לעומקן של בעיות והתמודדות עם שורשיהן, להבדיל מהנטייה השגורה להתמודד רק עם מה שמבצבץ מעל פני השטח;
2. **ראייה כוללת ולכידה** - עיסוק בממדים שונים במסגרת תפיסה כוללת, כך שמתקבלת תמונת-מצב מקיפה ושלמה ("מסכת שזורה אחת מורכבת ורבת-שכבות"; דרור).
3. **ראייה ארוכת-טווח בעלת מאפיינים של תפיסת-על וראייה חזונית**, אשר אינן מושפעות מהגדרות הנובעות מהמצב הקיים ואינן נפסלות בעטיין.





פרוץ האינתיפאדה הראשונה וכחצי שנה לאחר החלטת הניתוק המנהלי של ירדן מהגדה המערבית, קיבל אש"ף את החלטה 242 של מועצת הביטחון, אשר סללה את דרכו לתהליך מדיני עם ישראל. ערפאת הבין ששרידותו כמנהיג העם הפלסטיני תלויה ביכולתו להגשים את שאיפת תושבי הגדה המערבית ורצועת-עזה להשתחרר מהכיבוש בהסדר עם ישראל (לביא, 2003; שטיינברג, 2008).

אש"ף קיבל בכינוס את החלטה 242 ביחד עם החלטות האו"ם האחרות הנוגעות לשאלת פלסטין, וגיבש עמדה מדינית שמבחינה בבירור בין שאלת הקמת המדינה וגבולות 1967, לבין שאלת הפליטים ו"העוול ההיסטורי של 1948". לעמדה זו היו שלושה מרכיבים:

1. קבלת החלטת החלוקה של האו"ם 181 מ-1947, שמשמעותה הקמת מדינה פלסטינית בלגיטימציה בינלאומית, שאינה מותנית בחסדי ישראל או במתן תמורה מדינית לישראל;
2. הקמת המדינה הפלסטינית בגבולות 1967, כולל מזרח-ירושלים, על בסיס החלטה 242 שתיושם על-פי התקדימים של יישום ההחלטה עם מדינות-ערב, לרבות פינוי כל ההתנחלויות והשבת עקורי 1967;
3. מימוש זכות השיבה של הפליטים, או יישובם-מחדש וקבלת פיצוי על רכושם על בסיס החלטת או"ם 194 מ-1948 (ססר, 1990; Abu-Mazen, 1994).

משמעות החלטות אלו היתה, מצד אחד, הכרעה לאומית היסטורית להסתפק בשלב זה של המאבק הלאומי בשטח קטן מפלסטין (כ-22%), בהשוואה למה שהוצע לפלסטינים בהחלטת החלוקה, ומצד שני עמידה על מימוש זכות השיבה, שמשמעותה המעשית היא אי-ייתור סופי ומוצהר על "כל פלסטין"<sup>3</sup>. מבחינה חוקתית, החלטות אלו של המועצה הלאומית הפלסטינית שרירות ועומדות כל עוד לא התקבלו אחרות. הן עמדו בבסיס העמדה המדינית של הפלסטינים בוועידת מדיד באוקטובר 1991, בהסכם אוסלו בספטמבר 1993 ובמשא ומתן על הסדר הקבע שהתקיים בנובמבר 1999 ועד ינואר 2001, וכן בתהליך אנאפוליס ב-2008.

## הצד הישראלי

העובדה כי ישראל "הופתעה" ב-1993 מהסכם אוסלו, יכולה להעיד כי החלטתה האסטרטגית לפעול במתווה ההסכם לא נשענה על יסודות מן העבר. עוד ביולי 1967 הציג יגאל אלון תכנית בשם "עתיד השטחים ודרכי הטיפול בפליטים", שכללה סיפוח בקעת הירדן לישראל, נסיגה מרוב שטחי הגדה המערבית ומתן אפשרות לתושביה הערביים לבחור אם לכוון ישות עצמאית או להצטרף מחדש לירדן (פדהצור, 1996); ב-1968, חודשים מספר לאחר מלחמת ששת הימים, אנו מוצאים הצעה למתווה של הסכם עם הפלסטינים תושבי הגדה המערבית. ההצעה שגובשה לכדי טיוטת הסכם בין משה דיין לבין השייח' עלי ג'עברי מחברון,<sup>4</sup> הושתתה על אותם עקרונות אשר לימים היו לעקרונות הסכם קמפ-דייוויד (1978) והסכם אוסלו (1993): הסכם אוטונומיה לחמש שנים, אשר

<sup>3</sup> למעשה, ערפאת נקט מהלך דומה לזה של מנחם בגין, שעם עלייתו לשלטון ב-1977 החליט שמדיניות ממשלתו תתבסס על החלטה 242, ובכך סלל את הדרך לנסיגה מחצי האי סיני ולשלום עם מצרים, וזאת מבלי לוותר על העיקרון של ארץ-ישראל השלמה. שני המנהיגים קיבלו אפוא החלטות שמצד אחד שיקפו פרגמטיות וגישה של ריאל-פוליטיקה, ובה בעת שמרו על האידיאולוגיה שלהם בעניין שלמות הארץ.

<sup>4</sup> הרצאה של משה ששון בשנת 1995 לרגל פרסום הספר: שמואל כהן שני, מבצע פריס: מודיעין ודיפלומטיה חשאית בראשית המדינה, הוצאת רמות, 1994.

הציג במהלך המשא ומתן, שלעתים ייצגו גם תוכן סמוי מן העין, בעל משמעות טקטית ואף מניפולטיבית.

בשנים שחלפו מאז נעצר המשא ומתן על הסדר הקבע, נחקרו הסיבות לאי-השגת הסדר-קבע בהקשרים שונים, על-ידי מנהיגים ויועצים שהיו מעורבים במשא ומתן - אנשי אקדמיה ואנשי תקשורת בולטים. חלקם קבעו כי בוועידת הפסגה שהתקיימה בקמפ-דייוויד (יולי 2000) הניחה ישראל הצעה מעשית להסדר, אך זו נדחתה על-ידי הפלסטינים משום שערפאת לא היה מעוניין להכיר בישראל כמדינה יהודית ולהגיע איתה להסכם של שתי מדינות. אחרים טענו שישאל לא הציגה בוועידה הצעה שהפלסטינים יכלו לקבל וכי אופן ניהול המשא ומתן מצדה - כמו הדרישה להגיע להכרעה מהירה בפסגה אחת - מנע השגת הסכם. היו שהסבירו שהתהליך כולו נידון מראש לכישלון, משום שערפאת לא שינה את דרכו והמשיך לדבוק באסטרטגיה של "מדינה פלסטינית מהים עד הנהר", ולכן לא היתה תוחלת לתהליך אוסלו עוד מראשיתו. מקצת הגורמים העלו את הטענה שהסיבה העיקרית לאי-השגת הסדר-קבע נעוצה בניהול כושל של המשא ומתן מצד כל הצדדים, ולא בחוסר יכולת מהותית להגיע להסכם (שר, 2001; מאלי ואגהא, 2001; דרוקר, 2002; קליין, 2001; בר-סימן-טוב (עורך), 2003; פונדק ואריאלי, 2003; רובינשטיין ואחרים, 2003; לביא, 2004; בן-עמי, 2004).

הניתוח המוצג במאמר זה עוסק בטיב ההחלטות האסטרטגיות לגבי השגת הסכם, שקיבלו מנהיגי הצדדים בשתי נקודות-זמן מכריעות: האחת בתחילת תהליך אוסלו ב-1993, והשנייה בתחילת המשא ומתן על הסכם הקבע, בנובמבר 1999. השאלה שנבחן לגבי נקודת הזמן הראשונה היא: האם התכוונו המנהיגים באמת ובתמים להגיע להסכם שיטפל בתוצאות מלחמת 1967 ולשלם את המחיר שנדרש מהם, כלומר: מאש"ף - שלא להעלות את הדרישה בדבר זכות השיבה, ומישראל - לוותר על שטחי הגדה המערבית ורצועת-עזה שנכבשו על-ידיה ב-1967 (כולל הסדרים במזרח-ירושלים)?

השאלה לגבי נקודת הזמן השנייה היא: האם מנהיגי הצדדים הבינו את המשמעות הטמונה במעבר מדיון בסוגיות 1967 לדיון ב"תיק 1948" כאשר החליטו שהמשא ומתן על הסדר הקבע יהיה על הסדר מלא ומפורט בכל הסוגיות - כולל זכות השיבה - ויוביל לסוף הסכסוך? האם הבין הצד הישראלי שהדבר יגרור בהכרח תביעה פלסטינית להכרה בעוול ההיסטורי שנגרם לפלסטינים ב-1948 ולהכרה בזכות השיבה לפי פרשנותם החלטת או"ם 194? האם העלה הצד הפלסטיני על דעתו שישאל תוכל לקבל תביעות אלה? והאומנם העריכו שני הצדדים כי ניתן להגיע להסכם חרף הנרטיבים הלאומיים והדתיים המתנגשים של עמיהם?

## טיב ההכרעה האסטרטגית בראשית התהליך המדיני

את טיבן ומהותן של החלטות אסטרטגיות מעריכים בין היתר לפי שורשיהן בעבר, בהישענותן על תפיסות-עולם מנחות, על ערכים מובילים ועל פי מידת הקוהרנטיות השוררת בין לבין החלטות שנעשו בעבר (יניב, 1994; חנן, 1995).

## הצד הפלסטיני

הנהגת אש"ף ביצעה את הכרעותיה המדיניות לגבי הסכסוך עם ישראל כחמש שנים לפני תהליך אוסלו, בכינוס ה-19 של המועצה הלאומית הפלסטינית של אש"ף (הפרלמנט של העם הפלסטיני), בנובמבר 1988 באלג'יר. בכינוס היסטורי זה, שהתקיים כשנה לאחר



היעדר ברירה, משקלה האסטרטגי יהיה קטן וערכה נמוך<sup>6</sup> (דרור, 1989; אירווינג ומאן, 1980).

מבחינה זו לא היו החלטות שני הצדדים "חזקות" מבחינה אסטרטגית. ישראל שקלה והעדיפה במשך כל השנים פתרונות אחרים ל"בעיה הפלסטינית"<sup>7</sup> (גזית, 1999) - החל מן האופציה הירדנית, אוטונומיה מנהלית חלקית באמצעות מנהיגות מוטה ("אגודות הכפרים") ועד להכחשת הבעיה ("אין עם פלסטיני"), או מוכנות לחיות עם הבעיה בתנאים של "מחיר נסבל" (פינחסי, 1982; שיפטן, 1986; קמחי, 1992; לביא, 2009). לפיכך, ההחלטה הישראלית אינה עומדת בקריטריון של 'חלופה אסטרטגית נבחרת' (בן-דור, 2009; מיכאל, 2009).

גם הנהגת אש"ף בחרה ב"אופציית אוסלו" (שמש, 1997; סלע, 1997) בהיותה בעמדה של היעדר ברירה. מצרים חתמה על הסכם-שלום נפרד עם ישראל (1979) תוך התווית הסכם מסגרת ליישוב הבעיה הפלסטינית, אך ללא התעקשות על יישומו (הבר, יערי, שיף, 1980). לאחר מלחמת לבנון בקיץ 1982 וגירוש אש"ף לתוניס, איבד הארגון בהדרגה ממעמדו בזירה הערבית והבינלאומית ומכושרו הצבאי. הנהגת אש"ף איבדה כמעט את דרכה ואת יכולת ההנחיה וההכוונה שלה כלפי האנשים והארגונים הלאומיים בגדה המערבית וברצועת-עזה. המלחמה ותוצאותיה סימנו את ראשית התהליך של העתקת מרכז הכובד של העשייה הפוליטית הפלסטינית מהגולה לשטחים (ססר, 1985; לביא, 2009).

אישים בהנהגת "הפנים" ובהנהגת אש"ף התבטאו נגד המשך ההליכה בדרך הפתרון הצבאי וטענו כי דרך זו רק פגעה באש"ף ובאחדות הלאומית ולא קידמה את העם הפלסטיני לעבר מימוש זכויותיו (ח'לף, 1985). בד בבד נחלשה גם נכונות העולם הערבי להתייבץ לצד הפלסטינים במאבקם להגדרה עצמית ולכינון מדינה, על חשבון האינטרסים הלאומיים פרטיקולאריים של כל מדינה ומדינה. בוועידת הפסגה של מדינות-ערב שהתקיימה בעמאן בנובמבר 1987, לא עמדה הבעיה הפלסטינית בראש סדר הקדימויות (ענברי, 1989; לביא, 2009). הודעת הסיום של הפסגה לא התייחסה מפורשות להכרח שבהקמת מדינה פלסטינית עצמאית (Maddy, 1987; Weitzman, 1987). רק חידוש המאבק בכיבוש בשטחי עזה והגדה המערבית - דהיינו, האינתיפאדה הראשונה - החזירה במעט את הבעיה לסדר היום המזרח-תיכוני (לביא, 2009).

מצוקות האוכלוסייה שנבעו מהתמשכות האינתיפאדה והאפשרות שהעלייה ההמונית של יהודי ברית-המועצות תיושב בגדה המערבית (סעד, 1991, עמ' 204-205; בסטאמי, 1991, עמ' 137-143; JMCC, 1991) הובילו את המנהיגות המקומית להפעיל לחצים על הנהגת אש"ף, שתפרוץ את המבוי הסתום. הם תבעו לנקוט פרגמאטיות פוליטית ולתרגם את הישגי האינתיפאדה למטבע מדינית, כדי להגיע להסדר ולשים קץ לכיבוש הישראלי. בלית ברירה הכירה הנהגת אש"ף בכך שעליה להתחשב בעמדות המנהיגות המקומיות. הכרה זו העמיקה והלכה לאחר שנפגמה הלגיטימציה הבינלאומית של אש"ף עקב תמיכתו בעיראק במהלך מלחמת המפרץ ב-1991, ועקב הפסקת הסיוע הכספי שקיבל

6 החלטה שמשקלה האסטרטגי נמוך, היא החלטה המתקבלת במצב ובתנאים של תת-אופטימיזציה. הרחבה תיאורטית ניתן למצוא בספרם הקלאסי של אירווינג ומאן, תהליך קבלת החלטות (1980).

7 שלמה גזית, בספרו פתאים במלכות, מתאר את היעדר קבלת החלטות של דרג המדינה לגבי "הבעיה הפלסטינית": "ישראלים רבים האמינו כי הפלסטינים אינם מהווים בעיה פוליטית; כי הם משוללי כל מאויים או רצונות פוליטיים משלהם; כי תקוותם היחידה היא לראות בחורבנה של מדינת-ישראל, מכאן, שאין לראות בהם שותף לדו-שיח. לכל היותר יהיה אפשר לדון בבעיותיהם עם צד אחר, כגון ירדן, מצרים ואפילו ארצות הברית. כיוון שכך, נוצר בישראל מחסום-שכלי שמנע כל דיון בנושא השטחים ואוכלוסייתם."

במהלך ידונו הצדדים על הסכם הקבע. השלב הראשון ביישום ההסכם היה החלטה אוטונומיה על רצועת-עזה ויריחו. הצעה זו הובאה לידיעתו ולהסכמתו של חוסיין, מלך ירדן, אך הוא דחה אותה באופן החלטי, מחשש שרעיון האוטונומיה יחלחל לגבולות ממלכתו (טבת, 1969, עמ' 241-251; עבד אל-האדי, 1975, עמ' 336; מעוז, 1985, עמ' 109-115; בבלי, 2002, עמ' 115-157).

עשר שנים לפני שהפלסטינים החליטו להצטרף לתהליך מדיני עם ישראל על-פי החלטה 242 (אלג'ר, 1988), קיבלה ישראל את המתווה העקרוני להסכם עם הפלסטינים במסגרת שלום במזרח התיכון שהוסכם עליה בקמפ-דייוויד בשנת 1978. מסגרת זו הושתתה על העיקרון "שלום תמורת שטחים" ועל החלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 ו-338 כבסיס החוקי להסכמי-שלום עתידיים בין ישראל לבין מצרים, הפלסטינים ושאר מדינות-ערב. המתווה להסכם עם הפלסטינים הושתת על העקרונות הבאים:

- בשטחי הגדה המערבית ורצועת-עזה יוחל ממשל-עצמי פלסטיני לתקופה של חמש שנים. ממשל זה יהיה שלב מוקדם לקראת מצב הקבע של שטחים אלה. תחת הממשל העצמי, לאחר נסיגת הממשל הצבאי הישראלי ומנהלו האזרחי, ייהנו הפלסטינים מאוטונומיה מלאה.
- בשלב הראשון תכונן האוטונומיה בשני אזורים: רצועת-עזה והעיר יריחו.
- את הרשות המנהלית העצמאית הפלסטינית יבחרו הפלסטינים בבחירות חופשיות.
- הדרכים לכינונה של האוטונומיה יידונו בין ישראל, מצרים וירדן.
- יוקם כוח-משטרה פלסטיני לשמירת הסדר. על הגבולות יפקחו ישראל וירדן בסיוע משותפים.
- לא יאוחר מן השנה השלישית לממשל העצמי הפלסטיני, יחלו שיחות על הסכם קבע בין נציגי ישראל, מצרים, ירדן ונציגים פלסטינים נבחרים מהגדה המערבית ורצועת-עזה.
- במשך תקופת המעבר תוקם ועדה משותפת למצרים, ירדן, ישראל והנציגים הפלסטינים הנבחרים, כדי לדון בעתידם של פלסטינים שעזבו את הגדה המערבית ורצועת-עזה ב-1967. מצרים, ישראל ו"צדדים מעוניינים אחרים" ידונו ביצירת נהלים מוסכמים לפתרון בעיית הפליטים וסוגיית העקורים.

מתווה זה, שגובש עם מצרים בשנת 1978 והיה כאמור חלק מהסכם המסגרת לשלום במזרח התיכון, זהה כמעט לחלוטין בניסוחו ובעקרונותיו ל"הסכם הצהרת העקרונות" (הסכם אוסלו) משנת 1993. כאן נשאלת שאלה בדבר מהות ומהימנות ההחלטה האסטרטגית של ישראל בתהליך המדיני עם הפלסטינים, שכן עקרונות הסכם אוסלו לא הכילו כל חידוש או הפתעה.

### ממד נוסף שעל פיו יש לנתח את טיב ההחלטות האסטרטגיות של הצדדים לתהליך אוסלו - ישראל והפלסטינים - הוא ממד ברירת החלופות להחלטות הצדדים.

החלטה אסטרטגית מהותית ומהימנה היא החלטה קוהרנטית הנשענת על אינטרסים לאומיים מרכזיים וארוכי-טווח. זוהי החלטה שלמה ונטולת סתירות פנימיות, הנשענת על בסיס רחב ומגלמת בחובה את הבחירה של החלופה האסטרטגית המיטבית מכל החלופות האחרות שנבחנו ונפסלו. החלטה אסטרטגית כזו עומדת בפני עצמה ללא תחרות. כדי שהחלטה תוגדר החלטה אסטרטגית, עליה לעמוד בתנאי היסודי שהיא נבחרה בדרך של ברירה בין חלופות אסטרטגיות. במהופך, החלטה שהתקבלה במצב של

5 יחזקאל דרור מכנה החלטות אסטרטגיות מסוג זה "אסטרטגיה רבת" או "אסטרטגיה טוטאלית" על-פי המושג הצרפתי.





לכל, שני הצדדים העריכו כנראה כי עד שיגיעו אל "סוגיות הליבה הכבדות", יעלה המשא ומתן על שרטון. על כן, גם "ההצלחות הקטנות" בסוגיות הקלות להסכמה, אינן אלא חזות שאין מאחוריה תוכן של ממש.

נמנה בקצרה עקרונות אלטרנטיביים, אשר סביר כי תמיכתם בתהליך המשא ומתן היתה עשויה להיות חיובית:

- **הסכמה על יעד סופי למשא ומתן** - בהסכמה כזו יש כדי ליצור מוטיבציות חיוביות בקרב שני הצדדים לשמור על כל שלבי התהליך ולהגיע אל סופו ולמצמצם ככל שניתן הפרות של ההסכמות שהושגו במהלכו. כך למשל, אפשר היה שהצדדים היו מגיעים להסכמה על יעד סופי למשא ומתן - מדינה פלסטינית - כאשר הסכמה זו היא בהגדרה "הסכמה מותנית". "הסכמה מותנית" אינה תחליף למשא ומתן מעמיק, אשר ממילא היה מתחייב בשורה שלמה של נושאים כמו אופי וטיב ההתניות והתנאים להקמת המדינה הפלסטינית, אופייה של המדינה, הסדרי הביטחון, סוג הקשרים עם ישראל, מעמדה האזורי ועוד סוגיות הקשורות בכך.

- **בניית אמון בין הצדדים על הסכמות שערך ומחיר הפרתן לשני הצדדים הוא גבוה** - במהופך, כפי שהיה בהסכם אוסלו, משמעות הדברים היא שככל שהדיון על הנושאים הכבדים נדחה לסוף, כך קטן האמון בין הצדדים. שכן עצם ההגדרה של רעיון ההליכה "מן הקל אל הכבד" טומן בחובו את החשדנות ואת האי-אמון ביניהם. דינאמיקה כזו שני הצדדים משדרים זה לזה אי-אמון הולך ומתחזק. אלטרנטיבית, דיון על "נושאים כבדים" תחת העיקרון המאזן של "שום דבר לא מוסכם עד שהכול מוסכם" - יש בו כדי לטפח אמון בין הצדדים. במצב כזה יחסי האמון בין הצדדים נובעים ונבנים משתי סיבות מרכזיות. האחת: לכל אחד מן הצדדים ברור כי ההחלטה שקיבל השני היא החלטה אסטרטגית מהותית לפתור את הסכסוך על מהויותיו השורשיות ביותר, תוך הנחת התשתית הנדרשת לכך; השנייה: שני הצדדים נשענים על אותה תשתית הדדית של יישוב הסכסוך ולשניהם ברורות ומוסכמות המטרות הסופיות של התהליך המדיני.

- **הנחת כל הנושאים על שולחן המשא ומתן** - במקום לדון בנושאים נפרדים, במסלולים נפרדים ובשלבים - הנחת כל הנושאים על השולחן מאפשרת משא ומתן גלוי, פתוח ובעיקר גמיש, העשוי להביא להסכמות נוחות לשני הצדדים. גמישויות ומרחבי-תמרון הם שני המאפיינים המרכזיים שגֵּלְתָם עלול משא ומתן להיכשל, גם אם הוא רצוף כוונות טובות. גמישויות ומרחבי-תמרון משרתים את שני הצדדים באופן הדדי ובכך הם תורמים למימוש יעדיהם ולמימוש האינטרסים הנפרדים והמשותפים שלהם. גם כאן, אם ייושם עקרון הגמישות ויהיו מרחבי תמרון נרחבים במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים כאשר "כל הנושאים נמצאים על שולחן המשא ומתן" - יושתת האיוון על העיקרון לפיו "שום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם".

ערב שיחות אוסלו העריכה הנהגת אש"ף שאין סיכוי שישראל תסכים לקבל את זכות השיבה, אך ניתן להגיע להסכם עם ישראל על הקמת מדינה וקביעת שטחה בגבולות 1967. אכן, הסכם אוסלו הושתת על 242 ו-338, בעוד שהחלטה 194 לא אוזכרה בו. ואולם, שני הצדדים לא קבעו ביניהם יעד מדיני, סופי ומוסכם, שאליו שאפו להגיע בתהליך אוסלו, אשר היה יכול להשפיע על מדיניותם המעשית בתקופת הביניים. כתוצאה מכך הם לא נדרשו באותו שלב להסכים על **מקור סמכות** מוסכם שינחה אותם במשא ומתן על הסדר הקבע, שהיה אמור להתחיל בתקופת הביניים של חמש שנים. ההנחה הכללית היתה שבתקופה הזו ייבנה האמון

מערב הסעודית וממדינות המפרץ. ערב כינוס ועידת מדריד חששה הנהגת אש"ף כי במסגרת הסדר חדש במזרח התיכון יודר הארגון מהשפעה, ולכן גילתה נכונות לכך שהמנהיגות בשטחים היא שתישא בעיקר נטל הייצוג בשלבים הראשונים של התהליך המדיני (אל-חצרי, 1991; בנצור, 1997; לביא, 2009).

היות שכזה הוא טיב ההחלטות - הן בקרב ישראל והן בקרב הפלסטינים - טבעי ששלבי התהליך המדיני שלאחר מכן יתמלא פרוצדורות ויתרוקן מתוכנו, ולו רק בשל כך. תהליך אוסלו כשל היות שהחלטות שני הצדדים ליישב את הסכסוך בדרכי שלום לא היו שלמות ולא היו מהותיות אסטרטגיות. במילים אחרות: שני הצדדים ראו בתהליך המשא ומתן כסות טקטית - ולו כדי להרוויח זמן ולזכות באהדה בין לאומית - אליבי אשר יאפשר לימים פתרונות נוחים יותר לכל אחד מן הצדדים.

**במישור הפסיכולוגי ובמישור הנצפה לעין, החלטות אסטרטגיות חלשות, אשר ממילא אינן מספקות את התשתית האסטרטגית למימוש של תהליך מדיני, משדרות תחושת מחדל, ספקנות ואי-בהירות. החלטות כאלו מוליכות התנהגות נוקשה, נטולת פשרות, כזו שאינה מתמרנת טאקטית כדי להגיע ליעד האסטרטגי - שהרי התהליך נידון לכישלון.**

## תהליך המשא ומתן

הצלחתו של כל משא ומתן תלויה בשני המישורים המרכזיים בהם הוא מתקיים - התוכן והתהליך (גלוי, 1996). שני מישורים אלה כרוכים זה בזה ומושפעים אהדדי. על המסגרת הנקבעת למשא ומתן לקחת בחשבון את התרחישים האפשריים השונים אשר יתחוללו במהלכה, וזאת על-פי:

- **טיב ההחלטות המקדמיות**
- **מטרות ויעדי המשא ומתן**
- **שלבי המשא ומתן**
- **תנאים והתניות במהלכו**
- **הגדרת האינטראקציה בין הצדדים**
- **הגדרת מרחבי התמרון**
- **מנגנונים לטיפול במשברים** (פישמן, 1999).

דומה שתהליך אוסלו סבל מתחלואים בכל המישורים דלעיל. שלושת העקרונות המרכזיים והמובילים אשר הוגדרו בהסכם אוסלו כתהליך של משא ומתן, היו אלה:

1. המשא ומתן יתקדם מן הקל אל הכבד וייעשה בשלבים: עזה ויריחו תחילה, הסכם-ביניים, ולבסוף דיונים על הסכם הקבע.
2. האמון בין הצדדים ייבנה תוך כדי ההתקדמות בשלבי התהליך, כמוגדר לעיל.
3. מהותו המרכזית של התהליך המדיני - הסדר הקבע על כל מה שיהיה בו - תישאר פתוחה ועלומה ותיקבע בשיחות על הסדר הקבע במהלך חמש השנים של הסדר הביניים.

שלושת עקרונות אלה מוטעים מיסודם לעניינו של תהליך משא ומתן והעמידו מכשול על דרכו של התהליך המדיני. יתרה מכך, העקרונות שנקבעו עומדים בסתירה פנימית זה עם זה. ראשית, התהליך המדיני נותר בלא שהוגדרה תכליתו הסופית - מדינה פלסטינית ריבונית על-פי ציפיותיהם של הפלסטינים - אך ככל הנראה לא ריבונית על-פי כוונות הצד הישראלי. מצב זה, המעודד את הצדדים לקבוע עובדות קשיחות ומהירות בשטח, עומד בניגוד גמור לשלביה התהליך, אשר אמורה גם לבנות ביניהם אמון. מעל





תפיסת שטחים והתנהגות עצמאית של כל צד כאילו אין תהליך מדיני - ואולי בגלל התהליך המדיני - בשל אופיו כפי שנקבע על-ידי שני הצדדים.

העיקרון הסמוי והבלתי-מוגדר להתנהגות הצדדים היה מעין "תפוס כפי יכולתך" או "דיבורים לחוד ומעשים לחוד". דינאמיקה זו של תהליך-שלום אופיינית למצבים של הידרדרות ביחסי האמון בין הצדדים (Fisher and Ury, 1991). במקרה של הסכם אוסלו, האי-אמון לא נבע רק מאי-הסכמות אליהן נקלעו הצדדים בשיחות ביניהם, אלא כתוצאה מן ההחלטה שעל הנושאים החשובים באמת - בעלי החשיבות האסטרטגית, שמאוחר יותר זכו לכינוי "נושאי הליבה" - עליהם אין מדברים כלל.

ואכן, אחת הפעילויות האינטנסיביות ביותר במהלך תקופה זו, היתה פעילותן של הוועדות השונות לרישום הפרות-הסכם בין הצדדים. מנקודה מסוימת ואילך, תהליך המשא ומתן שאמור היה להביא את הצדדים ליישוב הסכסוך, הפך למאבק של חילופי-האשמות שמטרתו המרכזית היתה להשפיע על דעת הקהל הבינלאומית ועל דעת הקהל מבית בכל צד.

## סביבת המשא ומתן - היעדר התמיכה הציבורית

כאן יש לציין את השפעת סביבת המשא ומתן - ולענייננו האופן בו ניהלו הצדדים את תהליך ההידברות על רקע עמדות הציבור שהם ייצגו. מסתבר כי כל אחד מן הצדדים בחר, אף שלא היה תיאום ביניהם, אך כנראה מסיבות דומות, שלא לגייס את תמיכת הציבור הרחב בתהליך ההידברות. יתרה מזאת, המנהיגות בכל צד העבירה לציבור בבית מסרים הסותרים את מהות התהליך המדיני. כך למשל, עוד בימים בהם היה הסכם אוסלו עדיין תקווה גדולה לפיוס היסטורי בין העמים, נשא יאסר ערפאת ביוהנסבורג (10 מאי 1994) נאום בו דימה את הסכם אוסלו להסכם חודיביה, שהנביא מוחמד כרת בעת חולשה עם בני שבט קורייש, מתוך כוונה להפר אותו לאחר שיתחזק.<sup>8</sup>

גם ישראל לא טמנה ידה בצלחת. נזכור את התנאים המגבילים לפיהם הסכים רבין לקבל את מסלול אוסלו, מדווח לו עליו בפברואר 1993. בהמשך נשמעו הצהרות לרוב מפיו של רבין ולאחר מכן מצד הממשלות שקמו אחרי הירצחו - הן ממשלות העבודה והן ממשלות הליכוד - כי לא תוקם מדינה פלסטינית, וכי ירושלים כולה תישאר בריבונות ישראלית "לנצח". לצד ההצהרות באו גם מעשים: בשנות המשא ומתן הורחבו ההתנחלויות ואוכלוסייתן אף הוכפלה ויותר. זו היתה אולי הפגיעה החמורה ביותר בתהליך המדיני - לפחות בראייה הפלסטינית.

התנהלות זו, שבאה משני הצדדים, מעידה על מה שהגדרנו "חולשה" בהחלטה האסטרטגית של כל צד. יתר על כן, זהו ביטוי לשניות ולהיעדר שכנוע פנימי בכל צד באשר לתהליך המדיני. זהו ביטוי לעומק הפער, החשדנות, העוינות ובעיקר לחוסר היכולת לעשות את השינוי הפסיכולוגי הפנימי-לאומי הדורש כאילו לשבור את הטאבו של הידרדות עם הצד השני. בנוסף, זהו גם ביטוי לחולשת המנהיגות בשני הצדדים. ההנהגה בכל צד חששה מאבדן הלגיטימציה בציבור שלה עקב הכניסה לתהליך המשא ומתן, ולכן נזקקה לרטוריקה קיצונית שנועדה "להרגיע" את דעת הקהל. החמור

<sup>8</sup> השימוש באירוע היסטורי זה אינו הוכחה לכך שערפאת לא התכוון מלכתחילה לקיים את ההסכמים עם ישראל. באסלאם יש לתקדים של חודיביה גם פרשנות הפוכה, של צידוק לחתימת שלום עם כופרים מכוח הניסיון. כך השתמש הנשיא סאדאת בחוזה חודיביה, באמצעות פסק הלכה של חכמי אל-אזהר, כדי להצדיק את הסכם השלום עם ישראל. ראה: עמנואל, (1996)

בין הצדדים, וזה יקל עליהם לפתור את סוגיות הליבה בבוא היום. שני הצדדים הסכימו על תהליך שליבי ומדורג זה, בהתבססם על "מסגרת לשלום במזרח התיכון שהוסכם עליה בקמפ-דיוויד" בין ישראל ומצרים ב-1978 (הבר ואחרים, 1980, עמ' 413-417; הירשפלד, 2000).

תהליך אוסלו החל במגעים בלתי-פורמאליים בין צוותי אקדמאים משני הצדדים. הוא הובא לידיעת שר החוץ שמעון פרס על-ידי יוסי ביילין, מנכ"ל משרדו, עוד בתום המפגש הראשון שהתקיים ב-22-24 בינואר 1993. פרס עדכן את ראש הממשלה, יצחק רבין, על קיום השיחות בשבוע הראשון של פברואר 1993. אף שרבין לא התנגד לקיומן, הוא שוכנע רק באמצע אוגוסט כי מדובר במהלך רציני. שכנועו נבע מכך שהבין שהפלסטינים מוכנים לקבל מספר תנאים ישראליים במהלך תקופת הביניים:

- כל ההתנחלויות יישארו על תלן.
- ירושלים תישאר תחת שליטה ישראלית מלאה.
- ישראל תמשיך להיות אחראית לביטחונם של הישראלים בשטחים.
- ישראל תמשיך להיות אחראית לביטחון במעטפת האוטונומיה הפלסטינית.
- ולבסוף התנאי הקובע: ההסכם שייחתם ישאיר את כל האופציות פתוחות לקראת המשא ומתן על פתרון הקבע.

**התעלמות זו מן הצורך להסכים על היעד המדיני הסופי ועל מקור סמכות לניהול המשא ומתן העתידי על הסדר הקבע, ביטאה אי-הכרעה של הנהגות הצדדים בשאלת התמורה העיקרית שיהיה עליהם לתת לצורך הגעה להסכם הקבע: מצד הפלסטינים - לוותר על זכות השיבה, ומצד ישראל - לוותר על שטחי 1967.**

## הפרות הסכם בתהליך המשא ומתן

אי-הכרעה זו, מראשית תהליך אוסלו, ביטאה בין היתר את חולשת ההחלטות האסטרטגיות של שני הצדדים וקיבלה ביטוי במחדלים ובמעשים של שניהם בתקופת הביניים. מחדלים ומעשים אלה כרסמו באמון הבסיסי והפחיתו בהדרגה את המוטיבציה שלהם "לשלם" את המחיר הנדרש מהם. כך למשל המשיכה ישראל את הבנייה בהתנחלויות בהיקפים שנתפסו בעיני הפלסטינים כחוסר-נכונות, או חוסר-יכולת של ישראל לקבל החלטה שתכיר בכך שאלה שטחים פלסטיניים. ישראל גם לא ביצעה את הנסיגה השלישית שנקבעה בהסכם הביניים, שהיתה אמורה לתת לפלסטינים, על-פי פרשנותם, חלקים ניכרים מהשטח (שר, 2001; רובינשטיין ואחרים, 2003; בן-עמי, 2004). הרשות הפלסטינית לא מילאה כנדרש אחרי ההתחייבויות המרכזיות שאש"ף קיבל על עצמו, ובכלל זה את שלילת האלימות והטרור ונקיטת כל האמצעים הנדרשים למניעתם, כולל צעדים משפטיים נגד המבצעים. הרשות לא עמדה בציפיות של ישראל בעניין ההימנעות מהסתה ומתעמולה עוינת, שכן אלו נמשכו רוחו ההסכם לא חלחלה למערכות הפלסטיניות באופן שיבטיח ויתור על השימוש בטרור ובפעולות אלימות אחרות (ברגמן, 2002).

היעדר החלטה על יעד סופי למשא ומתן על הסדר הקבע כנקודת ייחוס שניתן יהיה להיאחז בה - תוך הנחה שבין הצדדים קיים פער עמדות שקשה לגשר עליו - יצר דינאמיקה הפוכה לבניית אמון. לכל צד היה תמריץ לקבוע עובדות בשטח כדי שבבוא העת אלו יהיו העובדות שעל פיהן יוכרע הסדר הקבע. הדברים נגעו בעיקר לסממני ריבונות בשטח, הפגנת נוכחות בירושלים המזרחית,





תהליך השלום: "נתניהו שאף לחסל את הסכם אוסלו באופן שלא ישאיר עקבות ובפועל הוא ממש התעלל בתהליך השלום ועשה ככל שביכולתו להביא לדה-לגיטימציה של השותף הפלסטיני" (פונדק, יוני 2001). עם זאת, המציאות כפתה על נתניהו להמשיך פורמאלית ביישום התהליך והאמריקאים כפו עליו להגיע ל"הסכם וואיי", שמשמעותו היתה ביצוע ההיערכות-מחדש - השנייה מתוך שלוש המתחייבות מהסכם הביניים. עם זאת, המשקעים שהשאיר אחריו, הותירו את תהליך המשא ומתן חבול ופצוע כמעט ללא תקנה, בפועל ובדימוי של שני העמים.

התקווה החדשה לחידוש התהליך המדיני והאפשרות להחיותו עם תחילת שלטונו של ברק בשנת 1999, נגזזה אף היא. ברק בזז זמן יקר על ניסיונות כושלים לחידוש ההידברות עם הסורים, על חשבון המתווה הקיים של הסכם אוסלו לפיוס היסטורי עם הפלסטינים. "פירות השלום", מבחינת הציבור הפלסטיני, בעידן ברק, היו סגר על השטחים שהתפרש כענישה קולקטיבית; מגבלות-תנועה שפגעו בעיקר בתושבים תמימים (המפגעים לא נזקקו לאישורים); התעמרות בתושבים במחסומים הרבים וגם - לעתים במכוון - בנבחר-ציבור; ירידה דראסטית באפשרויות התעסוקה בישראל תוך העמקת העוני והאצת האבטלה; מצוקת מים בקיץ מול שפע המים בהתנחלויות; הרס בתים פלסטיניים מול הרחבות בנייה יומיומיות בהתנחלויות הסמוכות; אי-שחרור אסירים שנשפטו על פעילות בטרם אוסלו וכן מגבלות ישראליות על הבנייה מחוץ ל"תחומי המושב" הפלסטיניים.

גם הפלסטינים תרמו את חלקם בהעמקת דימויים השלילי בעיני הציבור הישראלי. שלא כמו הנשיא סאדאת, שביקרוו ההיסטורי בישראל שבה את ליבם של הישראלים ושבר את תדמיתו כאויב קשה ומר, ושלא כמו המלך חוסיין שבהליכותיו האציליות הביא את הישראלים להעריכו כאדם ולפרש את מהלכיו כישרים וכנים - נותרה דמותו של ערפאת בתודעה הישראלית דמות דמונית. גם לאחר החתימה על הסכם אוסלו נותר ערפאת דמות זרה, עוינת, ובעיקר דמות המייצגת ומגלמת איום גדול על ישראל (בן-עמי, 2004; רוס, 2009).

בפועל, ההנהגה הפלסטינית שגתה בגישה כלפי הציבור שלה. היא שימרה באופן מוכלל את הישראלים ככובש אכזר ודורסני וכאויב מר. בכך היא תרמה, למעשה, לשימור "הגדרת מצב היחסים" הקודמת - כובש-נכבש - כאשר, אולי מבלי משים, היא שימרה גם את הגדרת הישראלים כאויב. הפלסטינים לא הצליחו לעורר בקרב הציבור הישראלי את האמפתיה למצבם האמיתי, את ההכרה בבעיה הפלסטינית על מכלול משמעויותיה ההומאניות, הלאומיות וההיסטוריות. במקום זאת, קיבל הציבור הישראלי הצהרות מלחמה (ג'האד), פיגועים והסתה יומיומית שפוענחה לעיתים עד כדי אנטישמיות. כך הם תרמו ל"צריבת התודעה" הישראלית כאילו העם הפלסטיני אינו שוחר שלום ועולם לא יהיה כזה (בן-עמי, 2004).

## הא-סימטריה רוח אוסלו

העובדה שישראל והפלסטינים לא הצליחו להשתחרר מן הדימויים השליליים ההדדיים עם כניסתם לתהליך אוסלו, בשילוב נקודות המוצא של הצדדים - ישראל כמדינה חזקה והפלסטינים כעם כבוש - הגדירו גם את אופי המשא ומתן הא-סימטרי בין הצדדים. גם בתקופת המשא ומתן המשיכה ישראל לראות בפלסטינים פרטנר בעייתי ששינה את "המגרש" שעליו מתנהלת "ההתנצחות" - משדה הקרב, לשולחן המשא ומתן.

מכל הוא שתופעה זו מתקבלת כצורך לגיטימי של הנהגת כל צד בעיני הנהגת הצד השני, והיא אף נסלחת בעיניו. לעומת זאת, לא נצפה כל ניסיון מנהיגותי של ממש לגייס את דעת הקהל בשני הצדדים לתמיכה בתהליך המדיני.

מאידך גיסא, לא ניתנה הדעת לכך שהרטוריקה הקיצונית וההתנהגות בניגוד לרוח ההסכם שמטו את הקרקע מתחת לרגליהם של המנהיגים בבואם להשיג לגיטימציה לתהליך בשני הצדדים. יתרה מזאת וחמור מכול: לאורך כל תהליך אוסלו (מימי רבין ועד לסיום כהונתו של אהוד ברק בראשית שנת 2001, ואצל הפלסטינים במשך כל תקופת ערפאת ופחות מכך בתקופה הנוכחית של אבו מאזן) המנהיגים משני הצדדים גייסו ברטוריקה קיצונית את דעת הקהל כשחקן ועשו בה שימוש סביב שולחן המשא ומתן כדי להתבצר בעמדותיהם, וזאת בדרך-כלל כשנדרשו לקבל החלטות מכריעות או ויתורים "כואבים".

**השימוש בדעת הקהל כשחקן טאקטי להצדקת אי-נכונות לויתורים בתהליך המשא ומתן, מעיד יותר מכול על היעדר עומק אסטרטגי בהחלטות המנהיגים בתהליך המדיני; היעדר אמון בתהליך עצמו; היעדר אמון בפרטנר למשא ומתן והיעדר כנות כלפי הצד שמנגד.**

## סמלים ודימויים בתהליך המשא ומתן

אחד האלמנטים התומכים בהצלחתו של תהליך משא ומתן הוא **שירת תדמיות קודמות ויצירת סימבולים תומכים חדשים** (בר-טל, 2007). לאלה נודעת השפעה מכרעת על יצירת תנופה חיובית בתהליכי משא ומתן, והשפעה ממתנת כאשר התהליך נתקל במכשולים, ואלה חסרו בתהליך אוסלו לכל אורכו. שני הצדדים לא עשו כל מאמץ לשנות את תדמיתם בעיני הצד האחר ושניהם שימרו את הסטריאוטיפים והדעות הקדומות שנשתרשו במשך עשרות שנים של עוינות, מעשי-איבה ויחסי כובש-נכבש.

**באופן פרדוכסלי, ככל שתהליך אוסלו התקדם בציר הזמן, כן גברה העוינות בקרב הצדדים והתחזקו הדימויים השליליים של כל צד בעיני רעהו. נקל להבין זאת לנוכח הפרות ההסכם ברוחו ובתוכנו, שרק הגבירו את האי-אמון ההדדי.**

תקופת שלטונו של בנימין נתניהו - מ-1996 ועד 1999 - אמורה היתה להיות שיאו של מימוש הסדר הביניים ותקופת המשא ומתן על הסדר הקבע. במקום זאת, קועקע בתקופה זו המשא ומתן תוך שנתניהו מאשים את הפלסטינים בהתמדה בכך שאינם מקיימים את חלקם בהסכם. הסיסמה "ויתנו יקבלו" נחרתה בעומק התודעה הישראלית, כאילו אין בעצם עם מי לדבר, למרות הרצון הטוב כביכול שהיה בצד הישראלי. התדמית הפלסטינית השלילית שנוצרה בקרב הציבור הישראלי, הרחיקה אותו מתמיכה בתהליך המדיני. המניפולציה התדמיתית-תקשורתית-פסיכולוגית הסתירה את העובדה שנתניהו התנגד להסכם אוסלו והיה מעוניין, כפי הנראה, להכשיל את המשא ומתן. את העובדה שנתניהו יישם את "הסכם חברון" (שגובש לפני בחירתו לראש הממשלה) וחתם על הסכם "וואיי פלנטיישן" בדבר נסיגה נוספת משטחי הגדה המערבית והעברתם לשליטה פלסטינית, יש לראות כביטוי למחיר שהוא נאלץ לשלם על אירועי הדמים שפרצו עקב החלטתו לפתוח את מנהרת הכותל (ספטמבר 1996) וכניעתו בהמשך ללחצי הממשל האמריקאי לקדם את ההסכם.

בקרב הפלסטינים התרחב הייאוש מתהליך השלום. מעגל המתנגדים לדרך המשא ומתן התרחב והלך. ציפיות שאינן מתממשות ויצרות תסכול אשר מזין בתורו תהליכים שיוצרים מציאות הפוכה לציפיות ההתחלתיות. כך הסביר רון פונדק את מדיניות נתניהו כלפי

מפאת גישתה הכוחנית של ישראל, אך גם מתוקף תפיסתם הבסיסית המבוססת על החלטות האו"ם הנוגעות לזכויותיהם הלגיטימיות בנושאי הליבה ונגזרותיהם: הגדרה לאומית, מדינה עצמאית, גבולות 1967, פתרון בעיית הפליטים וסוגיית ירושלים. ישראל, לעומת זאת, מתוקף גישתה הכוחנית, נטתה שלא להגדיר אינטרסים - בוודאי שלא אינטרסים משותפים - אלא אימץ תפיסה של "כמה שפחות ויתורים", שכן כל ויתור נחשב בעיניה הפסד. המשמעות המעשית של תפיסה זו היתה בהגדרת "קווים אדומים" במקום עמדות למשא ומתן,<sup>9</sup> כדרך לעצור את תביעות הצד השני: לא למדינה, לא לגבולות 1967, לא לפליטים ולא לירושלים. גישה זו, שהושתתה כאמור על תפיסה כוחנית - היא בעצם גישה מתגוננת ונוקשה שסופה להישבר מול "התביעות הלגיטימיות" של הצד השני. היא לא הועילה לצד הישראלי ולא להצלחה המשותפת של שני הצדדים. המסקנה היא שישאר לא עשתה שימוש נכון בכוחה כדי לעצב מסגרת של תהליך משא ומתן מאוזן והדדי. משא ומתן כזה היה עשוי להיות מושתת על הגדרת אינטרסים משותפים המשרתים את שני הצדדים, ולהתקיים ב"רוח ההסכם" - רוח של התפייסות היסטורית וחתימה להסכם-שלום.

כישלון נוסף, אשר ניתן לייחס גם את רובו לישראל, הוא הכרסום ב"רוח ההסכם", עוד מן השלבים הראשונים של המשא ומתן על הסדר הקבע. בעניין זה יכלה ישראל לעצב את תרבות המשא ומתן ואת האווירה ב"רוח אוסלו" - רוח של התפייסות היסטורית וחתימה להסכם-שלום. כדי להעלות את הדברים משא ומתן על פסים של פרקטיקה מעשית, די היה להגדיר את "רוח ההסכם" כאמת המידה שעל פיה נדרש כל צד להעריך את עמדותיו, פעולותיו וצעדיו לפני הוצאתם מן הכוח אל הפועל. עצם הגדרתה וההחלטה המשותפת לגביה, יכלו להערכתנו לעורר אווירה חיובית של אמון הדדי ותמריץ להתקדמות לקראת הסכם שיתאים לשני הצדדים.<sup>10</sup>

בבסיסה של "רוח אוסלו" ניצבה התובנה (פונדק, 2001), כי המשקעים העכורים שהצטברו בין שני העמים הם מכשול כמעט בלתי-עביר בפני משא ומתן שישען על משוואת הכוח בין הצדדים והיחסים ביניהם - יחסי כובש-נכבש. המטרה היתה, אפוא, לחתור לשינוי קונספטואלי מודע ומבוקר שיוביל לדו-שיח שיושתת ככל האפשר על הגינות, שוויון והגדרת מטרה משותפת המגלמת את האינטרסים המובילים של שני הצדדים, שכן אלה יוסיפו לחיות לטוב ולרע זה בצד זה. כל התובנות האלה היו צריכות לבוא לידי ביטוי הן באופיו של המשא ומתן - כולל ברמה האישית בין הנושאים והנותנים - הן בפתרונות המוצעים והן בדרכי היישום של הפתרונות וההבנות בכל הנושאים והתחומים.

גישה חדשה זו של דיאלוג, אמורה היתה להשפיע גם על סוג ואופי הדינאמיקה שאמורה היתה להתפתח בין הצדדים בהמשך,

<sup>9</sup> מדיניות "הקווים האדומים" נקוטה על-ידי ישראל כמעט מראשית ימיה. החרפה של מדיניות זו באה "בעקבות מלחמת יום הכיפורים כמכשיר חשוב להתרעת הערבים משינויים מאיימים בסטטוס-קוו. היו לכך שני ביטויים עיקריים: הסדרים דו-צדדיים ובהם ציון מפורש של מותר ואסור וקביעות חד-צדדיות של ישראל אלו שינויים בנדבכים מרכזיים של הסטטוס קוו ייראו בעיניה כאיום ועלולים להביאה לצעדי מנע או ענישה" (אבנר יניב, פוליטיקה ואסטרטגיה בישראל, עמ' 303-318). מדיניות זו הכתיבה גם את אופי ההסכמים עם מצרים, למן הסכמי הפרדה מינואר 1974 ועד להסכם השלום עם מצרים ממארס 1979. מדיניות זו הפכה לדפוס-חשיבה קבוע בקרב מעצבי המדיניות הישראלית בכלל ובתחומי הביטחון ביתר שאת. כך היה גם בניסוח העמדות לתהליך המשא ומתן עם הפלסטינים לאורכו של תהליך אוסלו מתחילתו, בשנת 1993.

<sup>10</sup> הצעה זו הועלתה למעשה על-ידי הנרי פישמן, ממחברי מאמר זה, בעת ששימש יועץ לוועדת ההיגוי למשא ומתן בנושאים האזרחיים במנהל האזרחי ביהודה ושומרון, ואף זכתה לתשומת-לב עד שנתקלה בחומה בצורה של הגישה שראתה בתהליך המשא ומתן מעין "המשך המאבק בפלסטינים באמצעים אחרים", בפרפראזה על אמרתו הידועה של קארל פון קלאוזאוויץ.

מעמדת הכוח הנתונה לה, לא השכילה ישראל לעצב מסגרת משא ומתן שתענה על האינטרסים שני הצדדים (WIN-WIN), אלא ניסתה להכתיב את יעדיה (שגם הם לא היו תמיד ברורים). תפיסה זו לא נשענה רק על כוחה של ישראל כפי שהוא נתפס בעיניה שלה וכן על כוחה בפועל לעומת נחיתותם של הפלסטינים, אלא גם על המאזן הכולל בין הצדדים: ישראל היא הצד "הנותן" (טריטוריה, עצמאות, הכרה, סמכויות, הגבלות וכד') והצד הפלסטיני הוא הצד "המקבל" - ולכן פאיסיבי ומוגבל ביכולותיו.

עמדת שליטה זו במשא ומתן התעצמה ככל שהמפגש בין הצדדים המחיש את מאזן הכוחות ביניהם. בהתאמה עם גישה זו - כוח ושליטה ושימור הצד השני כאויב ולא כשותף למשא ומתן - הופקד רוב התהליך למן ההתחלה בידי הצבא. באופן זה נעטף אופיו של המשא ומתן - גם בהיבטיו האזרחיים, שהם המרכזיים בעיצוב שלום בין שני עמים - במעטפת ביטחונית.

כך למשל, באחד הדיונים המכניים במסגרת הצבאית, לקראת מפגש נוסף של אחד מצוותי המשא ומתן, הועלה הרעיון שהשטחים שיועברו לפלסטינים ייחשבו "שמורות טבע", מה שימנע מהם בבוא העת, על-פי ההסכמים המחייבים שייחתמו, לבנות על אותם שטחים ולאכלסם (פישמן, תרשומת צוות היגוי, 1993-1995). כך חשבה ישראל ליצור "שטח סטרילי" סביב התנחלויות שלא יפנו בגדה המערבית. הצעה זו לא התקבלה אמנם, אך כמותה היו עוד רבות. יותר משהצעות אלו שיקפו מהות, הן שיקפו גישה ותפיסה של כוח ושליטה (רבינוביץ, 2004).

גישה זו של ישראל, מעבר להיותה בלתי-הוגנת ובלתי-נכונה במונחי משא ומתן, הזיקה לתהליך המשא ומתן ותרמה באופן ניכר לכישלונה. מעל לכול היתה זו מלכודת לישראל עצמה - המלכודת של "חולשת הכוח מול כוח החולשה". ככל שישאר הפעילה את עוצמת המיקוח על שולחן המשא ומתן, כך יצרה לעצמה דימוי של מי שעל-מנת להשיג ממנו דבר-מה יש להפעיל עליו לחצים. לחצים אכן הופנו כלפי ישראל, הן במישורין על-ידי הפלסטינים, באופן הבוטה ביותר, באמצעות פעולות-טרור (למשל, אירועי מנהרת הכותל ב-1996 שרק אחריהם נתניהו "נלחץ" ליישם את הסכם חברון), והן בעקיפין, באמצעות גיוס דעת הקהל הבינלאומית ומעורבות של גורמים אזוריים ובינלאומיים בתהליך המשא ומתן.

נראה שהפלסטינים השכילו להפנים את תפקידם במשוואת יחסי הכוח שישאר הכתיבה: את חולשתם הם הפכו לעוצמת הקורבן. כך הם התחפרו בעמדותיהם הנוקשות, לפיהן "אין להם מה לתת" ועל כן אין להם גם על מה להתפשר. מבחינתם הם כבר עשו את הפְּשֶׁרָה הלאומית ההיסטורית העיקרית בכך שהכירו בישראל וקיבלו את החלטה 242 כבסיס למשא ומתן; דהיינו, הסתפקו בשטח קטן משטח פלסטין (כ-22%). על-פי תפיסה זו, המשא ומתן עם ישראל לא נועד להשגת פשרות נוספות, אלא לקבלת התמורה לפשרה העיקרית; דהיינו, מימוש הזכויות הלגיטימיות הפלסטיניות אשר נגזלו מהם בכוח הכיבוש. עמדתם זו הפכה למעשה לאסטרטגיית משא ומתן מרכזית, כפי שנראה בהמשך. בנייתו מהלכי המשא ומתן על הסדר הקבע בתקופת ממשלת ברק (רבינוביץ ואחרים, 2003; רוס, 2009).

כאסטרטגיה לניהול המשא ומתן בחרה ישראל בדרך הפחות מתאימה, שכן הגישה הכוחנית, שכוננתה להכניע את הצד השני, אינה מתאימה למצב בו שני הצדדים עתידים לשכון זה בצדו של זה כשכנים. אסור היה להתייחס לתהליך המשא ומתן עם הפלסטינים כאילו היתה זו עסקה חד-פעמית של תייר ישראלי מזדמן בשוק נידח בעולם השלישי (גלין, 1996; Fisher and Ury, 1991).

כך אנו מוצאים שכל צד למשא ומתן התחפר בעמדות נוקשות כמעט בכל הנושאים והתחומים. הפלסטינים נגררו לעמדות נוקשות





הצד הישראלי פעל תחת הנחיות ראש הממשלה אהוד ברק, לפיהן לא יהיו עוד הסכמי-ביניים מתמשכים שבהם ישראל תצטרך לתת עוד נכסים לפלסטינים, כמו פעימה שלישית ("פרקטיקת הסלמי"), והמשא ומתן צריך להביא ל"סיום הסכסוך" (End of conflict). באופן דומה הדגיש הצד הפלסטיני כי יתנגד לניהול משא ומתן על הסדרי-ביניים נוספים והצהיר כי "כל מה שנסכים עליו כעת - יישאר איתנו לעד, וכל מה שנוותר עליו - יהיה זה ויתור לעד". שני הצדדים הרעיפו מחמאות הדדיות על הגישה החיובית והרצינית ועל עצם הנכונות להסכים "לסגור" את כל הסוגיות ולא להשאיר אף נושא חשוב אחד בנוסח מעורפל.

הרעיון של פתרון מלא וסופי, ולא של בעיות 1967 בלבד, הוסכם אפוא עוד בראשית הדיונים על הסדר הקבע. הדבר הביא את מנהיגי הצדדים לראות עצמם אחראים לדמות מדינותיהם לדורות הבאים. אולם עד מהרה הורגש חסרונו של מקור-סמכות מוסכם לניהול המשא ומתן, שיביא לפתרון מלא וכולל של הבעיות הקיימות בין העמים מאז 1948. הפלסטינים התעקשו על כך שמקור הסמכות יהיה החלטות האו"ם שהתקבלו במשך השנים בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני. פירושו של דבר שהמשא ומתן נועד להוביל למימוש זכויות שהן נגזרת אובייקטיבית של "הלגיטימיות הבינלאומית" (אל-שרעיה אל-דוליה) ולא תוצאה של האסימטריה הקיימת מול ישראל, ומכאן שאין מקום להתפשר על הזכויות, אלא יש להכיר בהן וליישמן. הצד הישראלי דרש שהבסיס למשא ומתן יהיה עקרון הפשרה ההוגנת, שיביא בחשבון את המציאות שהתהוותה מאז 1967 ויתחשב באינטרסים הביטחוניים וההתיישבותיים של ישראל. תפיסה זו התבססה על יצירת מאזן-אינטרסים שיהפוך את ההסכם לכדאי לשני הצדדים. מסיבה זו ביקשה ישראל להתנתק מהלגיטימיות הבינלאומית, למרות שקיבלה את החלטה 242 כבסיס למשא ומתן (לביא, 2003).

שתי גישות מנוגדות אלו גרמו לכשל תקשורת ולקושי מהותי בניהול המשא ומתן על הסדר הקבע בכל שלביו, ומנעו מן הצדדים אפשרות מעשית לגשר על הפערים שנתרו בסוגיות הקבע, גם אם הושגה בהן התקדמות. כך למשל לא הובן בצד הישראלי מדוע הפלסטינים אינם מוכנים לקבל הצעות שנחשבו בעיניו "הוגנות" או "נדיבות", ולחלופין: מדוע הם אינם מעלים הצעות משלהם. ההסבר לכך היה שהפלסטינים לא ראו מקום להעלות הצעות בִּמְקוֹם מימוש הזכויות כפי שהוגדרו בהחלטות האו"ם. בעיניהם הצעה יכלה להיות "הוגנת" או "נדיבה" רק אם תאמה את אותן זכויות. מסיבה זו התנגדו הפלסטינים בתחילה לרעיון הישראלי לנסח "הסכם-מסגרת" (Framework Agreement), משום שבעיניהם החלטות האו"ם מהוות בעצמן הסכם-מסגרת ואת המשא ומתן יש לנהל סביב דרכי יישומן של זכויות אלו הלכה למעשה.

נראה שהמשמעות שהיתה חבויה מאחורי הבחירה האסטרטגית של כל צד לגבי נקודת המוצא לניהול המשא ומתן על הסדר הקבע (החלטות האו"ם לעומת "פשרה הוגנת"), היתה התעלמותם של הצדדים ממקור הסמכות שעליו הוצרה בפסגת קמפ-דייוויד ב-1978, בעת המשא ומתן בין מצרים לישראל. באותה פסגה נקבע כי המשא ומתן ליישוב הסכסוכים בין ישראל לערבים ולפלסטינים, יתבסס על החלטות האו"ם 242 ו-338 ועל העיקרון של "שטחים תמורת שלום". ההתעלמות ההדדית ממקור סמכות זה, שיקפה את טיב ההחלטות האסטרטגיות של הצדדים בתהליך המדיני, בין אם הסיבות לכך היו פוליטיות, אידיאולוגיות או אחרות: אי-הכרעה ברורה של ההנהגה הישראלית לגבי היפרדות משטחי הגדה המערבית ורצועת-עזה, ואי-הכרעה ברורה של ההנהגה הפלסטינית לגבי ויתור על זכות השיבה של פליטי 1948 לישראל.

ההימנעות מהכרעות אלו מצד הנהגות הצדדים, והיעדרו של מקור-סמכות מוסכם לניהול המשא ומתן על הסכם קבע, מנעו אפשרות

וזו בתורה היתה אמורה ליצור אמון הדדי ולחזק בקרב שני הצדדים את הרצון להתקדם בתהליך. בשלב מאוחר יותר היתה הגישה והדינאמיקה החיובית של התהליך אמורה להקרין על המעגלים הרחבים יותר של שיתופי הפעולה בין המערכות השונות - הממסדיות, הכלכליות, החברתיות והתרבותיות של שני הצדדים בתחומים האזרחיים. דינאמיקה זו היתה אמורה גם להזין דיאלוג של התפייסות ההיסטורית בין שני העמים במתכונת של קיום משותף זה לצד זה, ביחסים של שלום ושכנות טובה. שינוי זה, שאופיו תרבותי בעיקרו, בא לתפוס את מקומה של עוינות מתמשכת וחתייה של כל צד להגיע להישגים על חשבון הצד השני.

מתחילת דרכו היה הסכם אוסלו, אולי בתמימות, ניסיון בלתי-נלאה להותיר מאחור את המשחק סכום אפס, וחרף עליונותה של ישראל, לחתור לכמה שיותר מצבי Win-Win, בהם יש לשני הצדדים מה להרוויח, שלא על חשבון הצד השני. דוגמה לכך אנו מוצאים עוד בשלבי המגע הראשוניים בין הנציגות הישראלית לנציגות הפלסטינית באוסלו, כעדותו של יאיר הירשפלד:

"באוסלו הצלחנו לגשר על הפער בין העמדות הישראליות לבין העמדות הפלסטיניות באמצעות יצירה של שתי נוסחאות מנצחות. ראשית התקדמנו לקראת "הפעלת השעון" והבהרנו שאיננו מוציאים מכלל חשבון את הכינון של מדינה פלסטינית כתוצאה אפשרית, כמובן בתנאי שישראל תסכים לכך. אחר כך קבענו את כלל ההדרגתיות, שאפשר לנו לפתור בעיות שנראו בלתי פתירות בווינגטון, כדוגמת השאלה על מקור הסמכות ועל הסמכויות האחרות.... יתרה מזאת, בשונה מהסכמי קמפ-דייוויד, תפיסת אוסלו עמדה על הצורך לקדם את הפיתוח הכלכלי של הפלסטינים בגדה המערבית וברצועת-עזה ועל הצורך לעודד שיתוף פעולה כלכלי בינם ובין ישראל..." "וחשוב מכל, בנינו תחושה של אמון הדדי והמצאנו את 'רוח אוסלו', ששורשיה היו נעוצים בהבנה, כי קידום המשא ומתן יוצר מצב של 'הכול זוכים', מבחינתם של ישראל, של הפלסטינים ושל האזור כולו" (הירשפלד, 1999, עמ' 117).

## טיב ההכרעה האסטרטגית במשא ומתן על הסדר הקבע

תקופת הביניים הותירה אפוא משקעים של חוסר אמון הדדי. בהיעדר הסכמה על היעד המדיני הסופי של אוסלו, נחשפו ניגודי התפיסות והגישות של הצדדים. הדבר הפחית את נכונותם לקבל במשא ומתן על הסדר הקבע פשרות ופתרונות יצירתיים או מעורפלים, שבראיית הפלסטינים והישראלים, כל צד מנקודת-מבט, התבררו כמאכזבים בהסכם הביניים. על-כן, כאשר החל המשא ומתן על הסדר הקבע בנובמבר 1999, הוסכם בין הצדדים כי השיחות יהיו על הסדר מלא ומקיף, שינוסח בצורה מפורטת ובהירה ויוביל לפתרון כל הבעיות בסכסוך: ירושלים, טריטוריה, פליטים, סידורי-ביטחון, חלוקת המשאבים הטבעיים, חלוקת המרחב האזרחי וכל תחומי החיים.

כניסתו של ברק ללשכת ראש הממשלה ב-6 ביולי 1999, הפיחה תקווה מחדשת לקידומו של הסכם אוסלו לשלבו האחרון והחשוב מכול - "הסכם הקבע" בין ישראל לפלסטינים. אך עד מהרה נכזבה תקווה זו. עוד במזכר שארם אל-שייח' מ-4 בספטמבר 1999 (השלמות הפעימה השלישית - "הסכם וואיי המתוקן"), המפגש הישראלי-פלסטיני הראשון שהתקיים בתקופת ברק כראש-ממשלה, לא עמדה ישראל בהתחייבותה כלפי הפלסטינים. היא לא העבירה את השליטה על שלושת הכפרים הסמוכים לירושלים (אב-דס, עזריה, וסוואחרה המזרחית) שאותם הבטיח ברק להעביר כמקדמה על חשבון פעימת "ההיערכות-מחדש" השלישית.





במפורש על זכות השיבה, להסכים לחלוקת הריבונות בהר הבית ולהסתלק מן הדרישה כי זכותם של הפלסטינים על 100% משטחי 1967 תוכר מראש. ראש הממשלה אהוד ברק היה זקוק ל"סופיות הסכסוך" כדי להבטיח את תמיכת דעת הקהל הישראלית להסכם, שכלל שבירת "ערכים מוגנים" שהיו בגדר קונסוס בישראל במשך שנים, כמו חלוקת ירושלים וויתור על בקעת הירדן כגבול הביטחון המזרחי של ישראל (Ross, 2005).

ערפאת הונע מכובד האחריות של השגת הסכם-קבע, ולא מאילוץ השעון הפוליטי של מנהיגי ישראל וארצות הברית. לכן הוא לא נחפז לקבל את ההצעות שהונחו לפניו בתמורה לחתימתו על "סופיות הסכסוך". טיעוניו העיקריים היו: ראשית, המשא ומתן טרם הגיע למיצוי ועל הצדדים להמשיכו במטרה לצמצם ככל הניתן את הפערים שנותרו; שנית, זכות השיבה היא זכותו אישית של כל פליט; שלישית, ההנהגה הפלסטינית אינה מוסמכת לקבל החלטות בנושא הפליטים והריבונות בהר הבית מבלי לכנס את מוסדות אש"ף ולשתף את מדינות-ערב, שהן צד חשוב בדיון בסוגיות אלו (הנייה, 2000).

ישראל פירשה את התנגדות ערפאת לקבל את הצעותיה ולחתום על "סופיות הסכסוך" כחוסר-נכונות מצדו לקבל הכרעה היסטורית בדבר ויתור על זכות השיבה ולהסכים לחלק את הריבונות בהר הבית. מבחינה הסברתית ישראל הצליחה להציג את ערפאת כמי שהתכוון לקעקע את עצם קיומה ולהסתלק מפתרון של "שתי מדינות לשני העמים". אולם מבחינה מעשית יצרו מנהיגי ישראל וארצות הברית, במכוון, חלל מדיני ריק כשהסירו את הצעותיהם, ובכך סתמו את הגולל על המשכו. זה היה צעד עונשי במהותו והוא גרם תוצאות הרסניות ביחסי ישראל והפלסטינים.

התפתחויות אלו בסוגיות זכות השיבה וסופיות הסכסוך, שהתרחשו בשלב מכריע במשא ומתן, ביטאו למעשה את גישותיהם המנוגדות של הצדדים - הן ישראל והן הפלסטינים - באשר להכרעה האסטרטגית המהותית על יישוב הסכסוך, על אסטרטגיית המשא ומתן ועל מקור הסמכות לניהולו. שני הצדדים נקלעו למבוי סתום ששיקף מעגל סגור בין ההצהרה על "סוף הסכסוך", שישראל דרשה לקבל מהצד הפלסטיני, לבין ראשית הסכסוך, אותה קושרים הפלסטינים לעוול של 1948 ולמימוש זכות השיבה, שמבחינת ישראל סותרים את קיומה כמדינה יהודית. שנת 1948 מסמלת בנרטיב הפלסטיני עוול היסטורי, הגליה ואבדן המולדת, שפתרונם ייתכן רק עם השבת הפליטים לבתיהם ועם החזרת הריבונות על מזרח-ירושלים. בנרטיב הציוני מציינת 1948 את תקומת העם היהודי במולדתו ומקבעת את זהותו היהודית. נרטיבים סותרים אלה מגדירים בכל צד את הנוסחה: "אנחנו - או הם", ועושים מן הסכסוך "משחק סכום אפס".

ניסיון הצדדים להתנער מאחריות לקראת סוף המשא ומתן ולהטיל זה על זה את האשם לאי-השגת ההסדר, קשור לכך שהם לא הכריעו עוד בתחילת המשא ומתן כי הם עומדים לפתור את הבעיות שנוצרו בעקבות מלחמת 1967 על בסיס מקור-סמכות מוסכם ו"לשלם את המחיר" הכרוך בכך. בפסגת קמפ-דיוויד 2000 נקלעו הצדדים למלכוד של דיון בסוגיות 1948, אשר לגביהן לא נמצאו נוסחאות-גישור מתאימות. במקום לנהל משא ומתן במישור המדיני המעשי, מתוך הבנה כי ניתן להשיג הכרעה היסטורית בהסכמה על פתרון בעיות 1967 - עברו הצדדים לנהל משא ומתן ברמה הנרטיבית-לאומית. זוהי הטענה המרכזית שפרק זה מבקש להראות - **בהיעדר החלטה אסטרטגית מהותית בדבר פתרון הסכסוך, הגיעו הצדדים למבוי סתום.**

ואולם, פסגת קמפ-דיוויד 2000, מעבר להיותה הביטוי החרף ביותר לפערים בין עמדות הצדדים, המחישה גם את הפערים התרבותיים

למיצוי חיובי של הדיונים בסוגיות הליבה, ובהן הטריטוריה, הפליטים וירושלים, כמתואר להלן (הנייה, 2000; שר, 2001; רובינשטיין ואחרים, 2003; רובינביץ, 2004; קלינטון, 2005; Ross, 2005; שטיינברג, 2008):

א. **בסוגיה הטריטוריאלית** דרשו הפלסטינים הכרה בזכותם על 100% משטחי 1967 ורציפות טריטוריאלית כתנאי לנכונותם לתיקוני-גבול ולחילופי-שטחים, לצורך גושי ההתנחלות שישאל ביקשה להוסיף לשטחה. ישראל בירכה על נכונות הפלסטינים לתיקוני-גבול ולחילופי-שטחים, אך לא נעתרה לדרישתם להכיר בזכותם המלאה על כל שטחי הגדה המערבית ורצועת-עזה. תחת זאת ביקשה ישראל, כאמור, להגיע להסדר על בסיס "פשרה הוגנת". יתר על כן, ערב היציאה לפסגת קמפ-דיוויד, פרסם היועץ המשפטי לממשלה חוות-דעת משפטית לפיה החלטה 242 לא תיושם בהסכם עם הפלסטינים כפי שיושמה עם מדינות-ערב, ומכאן שישאל רשאית לקבוע את הגבולות על-פי צרכיה הביטחוניים וההתיישבותיים. הנימוק המשפטי לכך היה שהחלטה 242 חלה על מדינות שהיה ביניהן גבול (וב-1967 לא היתה מדינה פלסטינית).

ב. **בסוגיית הפליטים** דרשה ההנהגה הפלסטינית שישראל תצהיר שהיא אחראית להיווצרות בעיית הפליטים ותכיר בזכותם לשוב לאדמתם ולבתיהם בהתאם להחלטה 194. בעיני הפלסטינים, זכות השיבה היא זכות אישית ונתונה לכל פליט ופליט, ועל-כן לא ראו הנציגים הפלסטינים את עצמם מוסמכים לוותר על זכות זו באופן גורף. ההנהגה הפלסטינית כן הכירה בסמכותה לדון עם ישראל על אופן יישום הזכות ואף להגביל אותה ביחס לשיבה לישראל. במשא ומתן עלו הצעות כמו מתן פיצויים ושיבה לתחומי המדינה הפלסטינית שתקום, שיבה לשטחים שיוחלפו, וכן יישוב פליטים במדינות המארחות או במדינה שלישית. כן הוחלט על מספר קטן ומוסכם של פליטים שישבו לישראל בהגדרה זו או אחרת. עם זאת, ישראל לא הייתה מוכנה להודות בחלקה בהיווצרות בעיית הפליטים ולהכיר בזכות השיבה.

ג. **בסוגיית ירושלים** דרשה ההנהגה הפלסטינית כי ישראל תכיר בזכותה המלאה לקבל ריבונות על מזרח-ירושלים, כולל בהר הבית, בהיותה חלק בלתי-נפרד משטחי 1967 ומהחלטה 242. עד פסגת קמפ-דיוויד החזיקה ישראל בעמדתה הקבועה לפיה ירושלים תישאר מאוחדת תחת ריבונותה, ומנעה דיון מעמיק בסוגיה זו. בפסגת קמפ-דיוויד הודיעה ישראל כי היא נכונה לחלק את ירושלים. הפלסטינים קיבלו את הרעיון של חלוקת העיר על בסיס דמוגרפי, ולא על בסיס גבולות 1967. הם היו מוכנים לכך שישראל תספח את השכונות היהודיות שהוקמו אחרי 1967 במזרח-ירושלים, כמו פסגת-זאב, גבעת-זאב ונווה-יעקב, אך התנגדו לסיפוח הר-חומה וראס-אל-עמוד. הם הסכימו גם לריבונות ישראלית על הרובע היהודי, על חלק מן הרובע הארמני, ועל הכותל המערבי. הם גילו נכונות מעשית להתחשב באינטרסים דתיים-היסטוריים יהודיים במזרח-ירושלים, כמו עיר-דוד והר הזיתים, אך לא בריבונות ישראל. ישראל דרשה לחלק את הריבונות על הר הבית ולהקים בתחומו בית-תפילה יהודי, ותבעה ריבונות על כל הכותל המערבי, לא רק על חלקו החשוף, כפי שהציעו הפלסטינים. שתי סוגיות אלו נותרו שנויות במחלוקת.

אלא שישראל ראתה בפסגת קמפ-דיוויד **פסגת הכרעה**. בשעון הפוליטי של מנהיגי ישראל וארצות הברית נותרו בקיץ 2000 חודשים ספורים בלבד להשגת ההסכם, והמסר להנהגה הפלסטינית היה: "עכשיו או לעולם לא" (שר, 2001). ישראל דחקה ביאסר ערפאת לקבל את "סופיות הסכסוך" ובכך תבעה ממנו, למעשה, לוותר







ומתן בעלי אוריינטציה קולקטיביסטית הסכמות מחייבות אך בלתי-פורמאליות. (גלון, 1998).

ברק, כראש-ממשלה, הדגיש לא פעם את העיקרון של "קשר העין עם המטרה"; דהיינו, גישה משימתית לפתרון בעיות. גישה זו אפיינה גם את התנהלותו לקראת פסגת "קמפ-דייוויד" 2000. הוא ראה את עצמו כמי שמסוגל לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני באבחנת-חרב אחת כאילו היה זה "הקשר הגורדי". בראייה כזו היה ערפאת רק אמצעי בדרך למימוש המטרה.

כאן נחשפה התהום הפסיכולוגית-תרבותית הפעורה בין שני המנהיגים, חוסר-הבנתו של ברק בתהליכי-תקשורת בין-אישיים ובין-תרבותיים והעדר חוסר-מודעותו למגבלותיו שלו. בתרבות האינדיבידואליסטית שאותה ייצג ברק, התקשורת היא אינסטרומנטאלית ומיועדת בעיקר להעביר מידע או להשפיע. בתרבות המסורתית, הקולקטיביסטית, התקשורת היא פרטיקולארית, ומטרתה העיקרית לשמר את שלמותה של הקבוצה או הקהילה. משום כך, כל טעות בתקשורת עלולה להיות גורלית, לא רק כלפי הצד האחר, אלא בעיקר כלפי הקבוצה שבשמה מתנהל המשא ומתן.

ברק לא הבין שערפאת - מבלי לקחת בחשבון את דעתו האישית עליו - הוא מנהיגים של הפלסטינים. במעמדו זה, לא היה זה ראוי להשתמש בו כאילו היה נושא ונותן מן השורה. לשם כך קיימים גורמים מטעמו, בעוד שהוא - ערפאת - הוא המנהיג המכריע. אילו נהג אחרת, היה ערפאת מאבד ממעמדו ומיוקרתו בציבור הפלסטיני.

ברק גם שגה בכך שלא הכין את פסגת קמפ-דייוויד מבעוד מועד. הוא התייחס לפסגה כזירת-מיקוח בה יעמדו לו כוחותיו ויכולותיו להכניע את יריבו, ערפאת, ולכפות עליו הסכם. יועציו הקרובים מעידים כי אפילו הם עצמם, בהיותם במטוס בדרך לפסגה, לא ידעו מהן העמדות שבכוונתו להציג.

בחברה אינדיבידואליסטית, מגבלות החוק (ובעיקר תום הלב) ומגבלות האתיקה הן המגבלות היחידות במיקוח. במסגרת החוק וכללי האתיקה ניתן להתמקח על כל נושא השנוי במחלוקת. במסגרת ההתמקחות, מנהלי המשא ומתן מצפים לווייתורים של הצד האחר, כשם שהם מוכנים לוותר בעצמם. תפיסה זו של 'קח ותן' נתפסת בחברה אינדיבידואליסטית כבסיס לפתרון כל קונפליקט. השאלה היא רק: מה לתת ומה לקחת. ברק, בהיותו אינדיבידואליסט, לא ראה כל פגם בגישה הבסיסית שגיבש לעצמו, כאילו לגיטימי שכן יגיע לפגישת הפסגה.

בחברה קולקטיביסטית, לעומת זאת, יש מגבלות שונות לתהליך המיקוח. ראשית, לא כל אחד יכול להתמקח במשא ומתן - הדבר מותנה במעמד החברתי. בעלי מעמד חברתי גבוה בחברה קולקטיביסטית, ישתדלו שלא להתמקח גם כאשר הם יודעים שישלמו על כך מחיר יקר. שכן המיקוח אינו הולם את כבודם. שנית, לא בכל נושא ניתן להתמקח. כך, לדוגמה, ניתן להתמקח במסגרת עסקאות של קנייה ומכירה, אך אין מתמקחים בנושאים הכרוכים בכבוד ובמיוחד אין מתמקחים על נושאים הכרוכים בכבודה של הקבוצה או בעקרונות החשובים לה. לפיכך לא יהיה הנרטיב הפלסטיני לעולם נושא למשא ומתן.

## סיכום - עיקרי הדברים

הצלחתו של תהליך מדיני בין ישראל לפלסטינים מותנית בקיומם ובמימושם של העקרונות הבאים:

בין שני הצדדים, במיוחד בכל הקשור לאופן התנהלותו של משא ומתן מדיני בין מנהיגים. עם זאת, לעניין דיונו המרכזי, יש לראות את הפערים התרבותיים כחסמים משניים בתהליך המשא ומתן. פסגת קמפ-דייוויד הפגישה והדגימה את הפערים בין התפיסה הקולקטיביסטית (הפלסטינית) לבין התפיסה האינדיבידואליסטית (הישראלית) בניהול המשא ומתן.

למנהלי משא ומתן קולקטיביסטים חשובה בעיקר מערכת היחסים שתפתח בעקבות ההסכם. הדגש מושם לא רק על פתרון הסכסוך, אלא על מערכת היחסים שתיווצר כתוצאה מהפתרון. על פי התפיסה הקולקטיביסטית, סכסוך אינו נוצר בחלל הריק ויש להביא בחשבון את כל מערכת היחסים שבמסגרתה הוא התעורר ושבמסגרתה הוא יבוא על פתרונו. על רקע זה נקל להבין, גם מן הפן התרבותי, מדוע התקשו הפלסטינים לנתק את עמדותיהם מן הקונטקסט הכולל של מהות הסכסוך הישראלי-פלסטיני. חרף ההתקרבות וההתייחדות ההתחלתית בין הנציגים למשא ומתן בשלבים הראשונים של תהליך אוסלו,<sup>11</sup> הקרינו משקעיו השליליים של התהליך שהצטברו בהמשכו על אופי התקשורת הבין-אישית בין הצדדים לקראת סיומו הבלתי-מוצלח של המשא ומתן בקמפ-דייוויד בשנת 2000 ובמפגשים שהתקיימו לאחר מכן.

יתר על כן, הסכם כתוב וחתום בטקס פומבי עלול להביך מנהלי משא ומתן הבאים מתרבות קולקטיביסטית, שכן הוא חושף בפומבי ובאופן מוחשי את הווייתורים שנאלצו לעשות. משום כך הם יעדיפו הסכם בלתי-פורמאלי. שכן הסכם כזה אינו פומבי ואינו מחייב אותם כלפי שולחיהם באותה מידה. אם לא ניתן להגיע להסכם פורמאלי ללא ויתורים, עדיף למנהלי משא ומתן בעל אוריינטציה קולקטיביסטית ולהגיע להסכם עקרוני, או להסכם שסעיפיו עשויים להתפרש בצורות שונות.

העובדה שברק ניסה לכפות על ערפאת להגיע להסכם ולחתום עליו בפומבי, תוך התפשרות על המהות היסודית ביותר של הנרטיב הפלסטיני בסכסוך, היתה שגיאה לא רק במישור התוכני, אלא בעיקר במישור התרבותי. ערפאת, בהווייתו הפסיכולוגית-תרבותית, לא יכול להרשות לעצמו טקס כה משפיל כשהוא חשוף לעיני עמו ולעיני העולם הערבי.

למנהלי משא ומתן אינדיבידואליסטים חשוב שההסכם יפתור את הבעיה הספציפית, ושהדבר יעשה מהר ככל האפשר. הם מנהלים משא ומתן על-מנת להגיע להסכם כתוב, ורואים בהסכם כתוב מערכת של כללי התנהגות - "זכויות וחובות" - המחייב את הצדדים כל עוד הוא תקף. משום כך, ההסכם חייב להיות ברור ומפורט במידת האפשר. מכאן שמעבר לשיקולים הפוליטיים והנסיבתיים של ברק באותו זמן, מבחינתו היה הישג בדבר "סופיות הסכסוך" הישג מהותי.

לעומת זאת, אחד היעדים העיקריים של מנהלי משא ומתן הבאים מתרבויות קולקטיביסטיות, אינו להגיע להסכם כתוב, אלא לפתוח במערכת-יחסים בין הצדדים. לגביהם, התוצאה העיקרית של המשא ומתן היא היחסים, ויחסים יכולים כמובן להשתנות עם הזמן. מכאן שבעוד מנהלי משא ומתן אינדיבידואליסטים רואים בחתימת ההסכם סיכום של "העסקה" וסופו של המשא ומתן - רואים בה מנהלי משא ומתן קולקטיביסטים, ראשית של יחסים שיכולים לעבור תהפוכות שונות לאורך זמן. משום כך גם רצויה להם האפשרות "להתאים" את ההסכם לשינויים עתידיים. מובן שלצורך התאמת ההסכם לשינויים, יעדיפו לעתים מנהלי משא

11 די אם ניזכר בתמונות מפתחת השיחות באל-עריש, כאשר סגן הרמטכ"ל דאז, האלוף אמנון ליפקין-שחק התחבק עם ראש המשלחת הפלסטינית על רקע השקיעה בחוף אל-עריש.



- מחויבותו של כל צד להגיע להסדר מדיני של שלום והתפייסות היסטורית בין העמים יושתתו על החלטה אסטרטגית הנתמכת על-ידי הציבור בכל אחד מן הצדדים.
  - מקור הסמכות להסדר מדיני בין ישראל לפלסטינים הוא החלטות או"ם 242 ו-338 שבבסיסן העיקרון "שטחים תמורת שלום".
  - נקודת המוצא למשא ומתן תוגדר בהסכמה בין הצדדים על היעד הסופי של המשא ומתן – שתי מדינות לשני העמים, אשר מתקיימות זו בצד זו בשלום ובביטחון.
- התהליך המדיני המתנהל באמצעות המשא ומתן יתמקד בפתרון בעיות 1967 ולא בסוגיות 1948.
- בתהליך המשא ומתן יהיו כל הסוגיות מונחות על שולחן המשא ומתן, אך סיומו יושתת על העיקרון "שום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם".
- האמון בין הצדדים בתהליך המשא ומתן ייבנה באמצעות הענקת קדימות לדיון והסכמה על "סוגיות הליבה", תחת העיקרון של ניהול משא ומתן "מן הכבד אל הקל".
- מסגרת הזמן לניהול המשא ומתן עד לסיומו, תוגדר ותוסכם מראש על ידי הצדדים.

## רשימת מקורות

### ספרים ומאמרים

- אילון, עמי. "החלום ושברו - ניתוח תהליך השלום הישראלי-פלסטיני", בתוך: בר-סימן-טוב (עורך), דברי אלופים. בבלי, דן. חלומות והזדמנויות שהוחמצו, 1973-1967 (ירושלים: הוצאת כרמל, 2002).
- ביילין, יוסי. ישראל 40 פלוס - פרופיל פוליטי של החברה הישראלית בשנות ה-90 (תל-אביב: ידיעות אחרונות, 1993).
- בן-דור, גבריאל. "התנוונות התפיסה בחשיבה הישראלית בעקבות מלחמת ששת הימים", בתוך אפרים לביא (עורך), 40 שנות שלטון בשטחים - השפעות על מדינת ישראל, מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל-אביב (2009), עמ' 93-104.
- בן-עמי, שלמה. חזית ללא עורף - מסע אל גבולות תהליך השלום, (תל-אביב: ידיעות אחרונות - ספרי חמד, 2004).
- בנצור, איתן. הדרך לשלום עוברת במדריד (תל-אביב: ידיעות אחרונות - ספרי חמד, 1997).
- בסטאמי, מהא. "אל-הג'רה אל-יהודיה בעד אנקלאב מוסכו", שוא'ן פלסטינייה, גיליון מס' 221-222 (ספטמבר 1991), עמ' 137-143.
- ברגמן רונן. והרשות נתונה - איפה טעינו? כך הפכה הרשות הפלסטינית לפס ייצור של שחיתות וטרור (תל-אביב: ידיעות אחרונות - ספרי חמד, 2002).
- בר-טל, דניאל. לחיות עם הסכסוך: ניתוח פסיכולוגי-חברתי של החברה היהודית בישראל (ירושלים: הוצאת כרמל 2007).
- בר-סימן-טוב, יעקב (עורך). דברי אלופים: קריסת תהליך אוסלו והעימות הישראלי-פלסטיני האלים, המכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס (רושלים: האוניברסיטה העברית, 2003).
- גזית, שלמה. המקל והגזר - הממשל הישראלי ביהודה ושומרון (תל-אביב: זמורה ביתן, מודן, 1985).
- גזית, שלמה. פתאים במלכודת, (תל-אביב: זמורה ביתן, מודן, 1999).
- גליון, אמירה. דינמיקה של משא ומתן - מתיאוריה ליישום (רמות, 1996).
- ג'ניס, ל. אירווינג וליאון מאן. תהליך קבלת החלטות (תל-אביב: משרד הביטחון, 1980).
- דרור, יחזקאל. אסטרטגיה רבתי לישראל (ירושלים: אקדמון, 1989).
- דרוקר, רביב. חרקירי - אהוד ברק במבחן התוצאה (תל-אביב: ידיעות אחרונות - ספרי חמד, 2002).
- הבר, איתן, אהוד יערי, זאב שיף. שנת היונה - הסיפור מאחורי השלום (תל-אביב: זמורה ביתן, מודן, 1980).
- הירשפלד, יאיר. אוסלו נוסחה לשלום - המשא ומתן על הסכמי אוסלו - האסטרטגיה ומימושה (הוצאת מרכז רבין ועם עובד, 2000).
- הנייה, אכרם. "מסמכי קמפ-דיוויד", סדרת מאמרים, "אל-איאם" (יולי-אוגוסט 2000).
- אל-חצרי, רבא'. "פלסטיניו אל-דאח'ל ואל-ח'ארג' פי מוא'תמר מדריד" מג'לת אל-דראסאת אל-פלסטינה, גיליון מס' 8 (סתיו 1991), עמ' 152-154.
- טבת, שבתאי. קללת הברכה (ירושלים: הוצאת שוקן, 1969).
- טל, חנון. אסטרטגיה - מהות, יעדים, אמצעים (באר שבע: אוניברסיטת בן גוריון, 1995).
- יזיד ח'לף, "חול אל-תפכיר אל-עסכרי אל-פלסטיני", שוא'ן פלסטינייה, גיליון מס' 150-151 (ספטמבר-אוקטובר 1985), עמ' 33-55.
- יניב, אבנר. פוליטיקה ואסטרטגיה בישראל (ספרית פועלים, 1994).
- מאלי, רוברט וחוסין אגהא. "כך הכשיל ברק את שיחות קמפ-דיוויד" (תל-אביב: ידיעות אחרונות, 2001).
- מהדי עבד אל-האדי. אל-מסא'אלה אל-פלסטינייה ומשאריע אל-חלול אל-סיאסיה 1934-1974 (בירות, אל-מכתבה אל-עצריה 1975).
- מיכאל, קובי. "מדינאות צבאית או צבאיות מדינאית: צה"ל כסמכות הידע בסוגיות מרכזיות של ביטחון לאומי", בתוך אפרים לביא





- (עורך), 40 שנות שלטון בשטחים - השפעות על מדינת ישראל, מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל-אביב (2009), עמ' 125-142.
- מעוז, משה. המנהיגות הפלסטינית בגדה המערבית (תל-אביב: הוצאת רשפים 1985).
- סביר, אורי. התהליך - מאחורי הקלעים של הכרעה היסטורית (תל-אביב: ידיעות אחרונות, 1998).
- סיון, עמנואל. "חטאי המזרחנות", הארץ (17 מאי 1996).
- סלע, אברהם. "סמכות ללא ריבונות - דרכו של הארגון לשחרור פלסטין ממאבק מזוין להסדר מדיני", משה מעוז וב"ז קדר (עורכים), התנועה הלאומית הפלסטינית: מעימות להשלמה, משרד הביטחון/ההוצאה לאור, תל-אביב (1997), עמ' 365-410.
- סר (עורכים). בעין הסכסוך: האינתיפאדה, תל-אביב: מרכז משה דיין/הוצאת הקיבוץ המאוחד, תשנ"ב (1992). עמ' 199 - 213.
- סר, אשר. "אש"ף אחרי המלחמה בלבנון - המאבק להישרדות בצל סכנת הפילוג (תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1985).
- סר, אשר. "אש"ף, אינתיפאדה ו"התהליך המדיני", סקירה חודשית, כרך 37, מס' 1 (21 בינואר 1990), עמ' 11 - 18.
- סר, אשר. "האינתיפאדה והתנועה הלאומית הפלסטינית - ההקשר ההיסטורי", גד גלבר ואשר
- סעד, אחמד. "אל-הג'רה אל-יהודיה אל-ראהנה פי מואזנת אל-תטור אל-אקתצאדי - אל-אג'תמאעי פי אסראא'יל", מג'לת אל-דראסאת אל-פלסטיניה, גיליון מס' 8 (סתיו 1991), עמ' 204-205.
- עבאס, מחמוד [אבו מאזן]. טריק אוסלו - מוקע אל-אתפאק ירוי אל-אסראר אל-חקיקיה ללמפאואצ'את (בירות: שרקת אל-מטבועאת ללתזיע ואל-נשר, 1994).
- ענברי, פינחס. האופציה הפלסטינית (ירושלים: הוצאת כרמל, 1989).
- ענברי, פינחס. משולש על הירדן - המגעים החשאיים בין ארה"ב, ירדן ואש"ף (ירושלים: הוצאת כנה, ספרית מעריב, 1982).
- פדחור, ראובן. ניצחון המבוכה - מדיניות ממשלת אשכול בשטחים לאחר מלחמת ששת הימים (תל-אביב: ביתן, יד טבנקין, 1996).
- פונדק, רון ושואל אריאלי. ההיבט הטריטוריאלי במשא ומתן הישראלי-פלסטיני על הסדר הקבע (תל-אביב: מרכז פרס לשלום, 2003).
- פונדק, רון. מאוסלו ועד טאבה; מה השתבש? (יוני 2001)
- פישר, סיימון, איברהים עבדי, דקה ואחרים. עובדים עם קונפליקט - מיומנויות ואסטרטגיות לפעולה (Responding to Conflict), RTC (2000) (תרגום לעברית: רות אסולין)
- קליין, מנחם. שוברים טאבו: המגעים להסדר קבע בירושלים 1994-2001 (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2001).
- קלינטון, ביל. חיי, (מאנגלית: אמנון כץ) (תל-אביב: ידיעות אחרונות - ספרי חמד, 2005).
- קמחי, דוד. האופציה האחרונה - המאבק לשלום במזרח התיכון (תל-אביב: ידיעות אחרונות - הוצאת עידנים, 1992).
- קריע, אחמד [אבו עלא']. אל-סלאם אל-מעלק - קראא'ת פי אל-ואקע אל-סיאסי ואל-אקתצאדי אל-פלסטיני (בירות: אל-מוא'ססה אל-ערביה ללדראסאת, 1999).
- רבינוביץ, איתמר. חבלי שלום: ישראל והערבים 1948-2003 (הוצאת דביר, 2004).
- רובינשטיין, דני, רוברט מאלי, חוסין אגא, אהוד ברק ובני מוריס. קמפ דייוויד 2000 מה באמת קרה שם?, עריכה: נתלי מלצר, סדרת 'נגד הרוח' (תל-אביב: ידיעות אחרונות - ספרי חמד, 2003).
- רוס, דניס. מדיניות החוץ האמריקאית בעולם ובמזרח התיכון בעבר ובעתיד (מאנגלית: אמנון כץ) (תל-אביב: מטר - הוצאה לאור, 2009).
- שיפטן, דן. אופציה ירדנית - ישראל, ירדן והפלסטינים (יד טבנקין, הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1986).
- שטיינברג, מתי. עומדים לגורלם - התודעה הלאומית הפלסטינית 1967 - 2007 (תל-אביב: ידיעות אחרונות - ספרי חמד, 2008).
- שמש, משה. "אש"ף: 1964-1993 - ממאבק מזוין לחיסול מדינת ישראל, להסכם-שלום איתה", משה מעוז וב"ז קדר (עורכים), התנועה הלאומית הפלסטינית: מעימות להשלמה (תל-אביב: משרד הביטחון/ההוצאה לאור, 1997), עמ' 299-320.
- שר, גלעד. במרחק נגיעה - המשא ומתן לשלום 1999-2001: עדות (תל-אביב: ידיעות אחרונות - ספרי חמד, 2001).
- "מפתאח". מוא'תמר אל-ח'בראא' אל-פלסטיני לקצ'איא מפאוצ'את אל-וצ'ע אל-דא'ם - אוראק ומדאולאת (רמאללה: אל-מבאדרה אל-פלסטיניה לתעמיק אל-חואר אל-עאלמי ואל-דימקראטי "מפתאח", 2000).
- B. Maddy-Weitzman, "Inter-Arab Relations", MECS, Vol. 11 (1987), pp 117-118.
- "Beg, Borrow or Steal: Israeli Settlement in the Occupied Palestinian Territories" JMCC (Jerusalem, September 1991).
- Goldman, Nahum, *The Jewish Paradox* (Jerusalem: Israel University Press, 1968)
- Fisher, Roger and Ury William L. *Getting to YES: Negotiating Agreement Without Giving In* (Penguin Group, 1991).
- Ross, Dennis. *The Missing Peace - The Inside Story of the Fight for Middle East Peace* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2005).



Shamir, Shimon and Bruce Maddy-Weitzman (Eds.), *The Camp David Summit - What Went Wrong? Americans, Israelis, and Palestinians Analyze the Failure of the Boldest Attempt Ever to Resolve the Palestinian-Israeli Conflict* (Brighton: Sussex Academic Press, 2005).

### מסמכים

פישמן, הנרי, "WIN-WIN" NEGOTIATION, חומר רקע מקצועי לסדנת ניהול משא ומתן לסגל מתאם פעולות הממשלה בשטחים, אוגוסט 1999

פישמן, הנרי, תרשומת ופרוטוקול מצוות היגוי במנהל האזרחי, לקראת הכנת תיקי המשא ומתן להסכם עזה ויריחו והסכם הביניים, בשנים 1993-1995.

### הרצאות

כנס "פסגת קמפ דייוויד 2000 - מה השתבש? - לקחים לעתיד", שהתקיים באוניברסיטת תל-אביב (16-18 יוני 2003) - הרצאות של אהוד ברק, דני יתום, אמנון ליפקין-שחק, גלעד שר, דן מרידור, ישראל חסון, יוסי גינוסר, מרטין אינדיק וארון מילר.

לביא, אפרים. "העמדה המדינית הפלסטינית לקראת קבלת מפת הדרכים" (הרצאה במרכז פרס לשלום, 18 מאי 2003).

לביא, אפרים. "החברה הפלסטינית בעקבות האינתיפאדה" (הרצאה במרכז דיין, 29 ינואר 2004; במרכז יפה למחקרים אסטרטגיים ובמכון ירושלים לחקר ישראל, 21 יוני 2004).

### דיסרטציות

לביא, אפרים. הפלסטינים בגדה המערבית: דפוסי התארגנות פוליטית תחת כיבוש ובשלטון עצמי, חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה" (לא פורסם), אוניברסיטת תל-אביב (2009).





# יישום הסכמי אוסלו ומסגרת החוק הבינלאומי

היבה א. חוסייני

## 1. מבוא

כתוצאה מכך, האזכורים לנורמות החוק הבינלאומי בהצהרת העקרונות היו מוגבלים ומעורפלים. ההתייחסות הברורה ביותר הייתה להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 ו-338 בהגדרת מטרת תהליך השלום:

יעדו של המשא ומתן הישראלי-פלסטיני במסגרת תהליך השלום הנוכחי הינו, בין היתר, להקים רשות פלסטינית לממשל עצמי בשלב הביניים... לתקופת מעבר שלא תעלה על חמש שנים, אשר תוביל להסדר קבע המבוסס על החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338.

מובן כי הסדרי הביניים מהווים חלק בלתי נפרד מתהליך השלום כולו, וכי המשא ומתן על הסדר הקבע יוביל ליישומן של החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338.<sup>5</sup>

הצהרת העקרונות הכירה גם ב"זכויות הפוליטיות והלגיטימיות ההדדיות" של הצדדים.<sup>6</sup>

בנוסף למסגרת המשפטית ה"דלה", ערפול נוסף נבע מכך שהנורמות המשפטיות המעטות אשר ניתן להן אזכור היו עמומות ולא מוגדרות. לא פורט למה התכוונו הצדדים בביטוי "זכויות פוליטיות", והאזכורים להחלטות מועצת הביטחון 242 ו-338 רק שולבו וכבר עוררו ויכוח בין הצדדים על משמעותן האמיתית של החלטות. השמטת מסגרת משפטית מוגדרת זו הוכחה כאבן נגף עיקרית עם חידוש המשא ומתן על הסדר הקבע שנים לאחר מכן. החלטה נוספת שגרמה לסיבוך המצב נבעה מכך שבמקרה של אי-הסכמה על משמעות הצהרת העקרונות, ההסכם לא כלל מנגנון יישוב סכסוכים מחייב כלשהו, כתוצאה מהתנגדותה החריפה של ישראל למעורבותו של צד שלישי במשא ומתן ודרישתה כי כל הסוגיות יוחלטו על ידי הצדדים.<sup>8</sup>

הצהרת העקרונות למעשה לא הציעה "שורת עקרונות משפטיים ברורים" שעליהם יתבססו השיחות בעתיד.<sup>9</sup> היא לא עשתה שימוש בחוק הבינלאומי כבסיס למשא ומתן על ידי התעלמות ממנו ומהחלטות האו"ם שהתקבלו מאז שנת 1948. בניגוד לוויכוח הסוער על הסוגיה במהלך ועידת מדריד בשנת 1991, הצהרת העקרונות הפרידה בין סוגיות הנוגעות להסדר הביניים לבין סוגיות הנוגעות להסדר הקבע. השפעותיה של עמימות זו והיעדר הבסיס של עקרונות משפטיים אובייקטיביים הורגשו גם לפני תחילת המשא ומתן על הסדר הקבע.

עם התחלת הרשמית של המשא ומתן על הסדר הקבע בסתיו 1999 התחדדו ההבדלים בעמדות הצדדים בנושא תפקידו של החוק הבינלאומי בתהליך. במציאות, הבדלים אלו היו ניכרים עוד לפני תחילת השיחות. הצוות הפלסטיני הגיע לשיחות מוכן לדון על

הוויכוח על החלת החוק הבינלאומי על הסכסוך הישראלי-פלסטיני קיים עוד מימי הראשונים. ויכוח זה התעורר ביתר שאת בתחילת שנות התשעים עם התחלת תהליך השלום של אוסלו. בתהליך אוסלו, שבו בפעם הראשונה ישבו הצדדים בכוונה לפתור את המאבק ההיסטורי ביניהם, הצדדים התעמתו ישירות בפעם הראשונה עם עמדותיו הסותרות של הצד השני. תוצאת ההתנגדות הישראלית המתמשכת למסגרת משפטית והסכמה אמריקאית שבשתיקה לעמדה זו, עמדות אשר נותרו על כנן עד היום, יחד עם ההתעקשות הפלסטינית לדחוף לקראת מסגרת מוגדרת במונחי משפט בינלאומי, הייתה תהליך ארוך ומייגע של משא ומתן אשר הגביר את חוסר האמון בין הישראלים לפלסטינים ולא הניב הסכם. החוק הבינלאומי יכול להציע מסגרת מוגדרת, אובייקטיבית ולגיטימית שבה יכול להתקיים משא ומתן. כדי שמשא ומתן עתידי יצליח, עליו לכלול את החוק הבינלאומי והחלטות או"ם קודמות כדי לתת לצדדים את הכלים הדרושים להם לגיבוש הסכם קבע לגיטימי והוגן.

## 2. תפקידו של החוק הבינלאומי במשא ומתן הישראלי-פלסטיני

תפקידו של החוק הבינלאומי במשא ומתן הישראלי-פלסטיני היה נתון לוויכוח עיקש לכל אורך תהליך השלום. לידים של הפלסטינים, השמטת עקרונות החוק הבינלאומי מתהליך אוסלו הייתה אחת הטעויות המהותיות והנהוליות המשמעותיות ביותר של היוזמה. לידים של הישראלים, חששות מעשיים, ולא נורמות משפטיות, הם אשר צריכים להנחות את המשא ומתן בעבר ובהווה. ויכוח זה עלה בעקביות במהלך תהליך אוסלו, כאשר הצד הפלסטיני היה בעד משא ומתן המבוסס על עקרונות החוק הבינלאומי, אולם נתקל בהתעקשות ישראלית כמעט גורפת, הטוענת כי החוק הבינלאומי אינו שימושי, ובמקרים רבים לא ניתן להחילו על המקרה הישראלי-פלסטיני.

למרות מגמת אי-ההסכמה שנבעה מכך, המסגרת לשיחות על הסדר הקבע, הצהרת העקרונות בדבר הסדרי ביניים על ממשל עצמי משנת 1993 (להלן "הצהרת העקרונות"), נעדרה התייחסות משפטית רבה בהסכמת שני הצדדים.<sup>2</sup> דבר זה נעשה מתוך כוונה להשאיר את כל האופציות למשא ומתן על הסדר הקבע פתוחות, כפי שקובע במפורש סעיף V(4) בהצהרת העקרונות,<sup>3</sup> אשר הוצהר: שני הצדדים מסכימים כי תוצאות המשא-ומתן על מעמד הקבע לא ייפגעו מההסכמים שהוגשו ביחס לתקופת הביניים, ולהסכמים אלה תהיה קדימה ביחס למשא-ומתן על מעמד הקבע.<sup>4</sup>

1 הצהרת העקרונות בדבר הסדרי ביניים על ממשל עצמי בין ישראל לבין הארגון לשחרור פלסטין (13 בספטמבר 1993) [להלן, הצהרת העקרונות].

2 Omar M. Dajani, Shadow or Shade? The Roles of International Law in Palestinian-Israeli Peace Talks, 32 Y. J. Int'l L 189-252, 212-13 (2006).

3 Orde F. Kittrie, More Process than Peace: Legitimacy, Compliance, and the Oslo Accords, 101 Mich. L. Rev. 1661-1714, 1690 (2003).

4 ראו <https://www.knesset.gov.il/process/docs/oslo.htm>

5 הצהרת העקרונות, ראו הערה i לעיל סעיף 1 (הדגשת המחברת).

6 שם, מבוא.

7 Dajani, ראו הערה ii לעיל, 212.

8 ראו:

Lamia Matta Palestine Center presentation, Role of International Law in Israeli-Palestinian Negotiations, Internet Archive, <https://archive.org/details/PalestineCenterRoleofInternationalLawinIsraeli-PalestinianNegotiationsbyLamiaMatta> (last visited March 13, 2014).

9 Dajani, 215, ראו הערה ii לעיל.





משנת 1949 "אינן מספקות תשובות מפורטות לכל השאלות הניצבות כיום בפני [הצדדים]", אך המכשירים כוללים עקרונות "חיוניים להתנהלות מסודרת של יחסים בינלאומיים" ומביעים "עקרונות אשר חייבים להנחות הן את דיונו הנוכחיים והן את יחסינו בעתיד".<sup>19</sup> בהצגת עמדתם, הפלסטינים המשיכו והציגו את הכלל נגד תפיסת שטח באמצעות שימוש בכוח כעיקרון "מרכזי", בין יתר עקרונות "חיוניים" מעין אלה, וציטטו את החלטת מועצת הביטחון 242 כהוכחה לכך.<sup>20</sup> הצוות יטען מאוחר יותר כי נורמות החוק הבינלאומי הבאות לידי ביטוי בהחלטה 242 "דרשו" מישראל לסגת לגבולות 1967.<sup>21</sup>

הטיעונים הישראליים, לעומת זאת, עוצבו על ידי מה שהם חשבו כשיקולים מציאותיים, ולא משפטיים.<sup>22</sup> שר החוץ הישראלי לשעבר, דוד לוי, תיאר את ארבעת העקרונות הנמחים את ישראל בעמדותיה במשא ומתן כסירוב לחזור לגבולות 1967, ירושלים מאוחדת כבירת ישראל, המשך הריבונות הישראלית בהתנחלויות והיעדר נוכחות צבאית זרה בשטחים.<sup>23</sup> בהמשך לקו זה, עמדות הפתיחה הישראליות היו כי פתרון סוגיית ההתנחלויות לא יהיה שאלה של חוקיות, קרי קווי 1967, אלא במקום זאת, הורדתן תידון במשא ומתן כחלק מעסקת שלום המבוססת על הערכה "מציאותית" של נסיגה מעין זו. בראיית ישראל, נוכחות מתנחלים בגדה המערבית הייתה בגדר עובדה, וכל משא ומתן יתקיים מנקודה זו, ולא מקווי 1967. בתגובה לטיעונים הפלסטינים בנושא הפליטים, הצד הישראלי אף סירב לדון בהצדקות המשפטיות לזכות השיבה והסוגיה נדחתה לדין לשנה לאחר מכן.<sup>24</sup>

כאשר דחקו בה בנושא החוק הבינלאומי, ישראל טענה כי הוא לא בהכרח רלוונטי או שימושי ליישוב הסכסוך, וכי ישראל אינה מחויבת כלל ועיקר לקבל את הפרשנות הפלסטינית של נורמות משפטיות אלו, גם אם הן מייצגות את עמדות מקובלות.<sup>25</sup> ישראל סירבה גם לקבל כי החלטה 242 חלה באופן מלא על השטחים הכבושים, מהסיבות שנזכרו לעיל, והצהירה כי ההסכמים של ישראל עם מצרים וירדן המבוססים על ההחלטה לא קבעו שעקרונותיה יהיו תקדים שיושם בהקשר הישראלי-פלסטיני.<sup>26</sup> ישראל סירבה גם לכינוי כובש תוקפן המסרב לקבל את החלטת אמנת ז'נבה הרביעית.<sup>27</sup> בראיית ישראל, הסכסוך ייושב באמצעים מדיניים ולא משפטיים.<sup>28</sup>

באביב 2000, הפלסטינים שינו את אסטרטגיית המשא ומתן שלהם לאסטרטגיית המשתמשת בנורמות משפטיות כנקודת המוצא שממנו יחל המשא ומתן, ולא כעמדות בלתי מתפשרות שיש להשיג.<sup>29</sup> בסוגיית ההתנחלויות, משמעות הדבר הייתה שהצוות "הכיר כי

19 שם, 222 (ציטוט של גנרל עבדל ראזק אל-יחיא, יו"ר ועדת הגבולות והביטחון הפלסטיני, החזון הפלסטיני לשלום ולביטחון, מצגת במשא ומתן על הסדר הקבע הישראלי-פלסטיני, מלון נווה אילן ירושלים (29 בנובמבר 1999) (שמור אצל מחלקת המשא ומתן של אש"ף).

20 ראו, שם.

21 ראו שם, עמ' 222 (ציטוט של היחידה המשפטית של המחלקה לענייני משא ומתן של אש"ף, דו"ח על המשא ומתן על הסדר קבע: מפגש מיוחד בסוגיית הגבולות, 21 בדצמבר, רמאללה (23 בדצמבר 1999) (בתיק מחלקת המשא ומתן של אש"ף).

22 ראו Dajani, הערה 1 לעיל, 223.

23 ראו שם, 224 (ציטוט של נאום דוד לוי, שר החוץ הישראלי בטקס לציון חידוש המשא ומתן על הסדר הקבע, מעבר ארז (13 בספטמבר 1999)).

24 ראו שם, 221 178.ח.

25 ראו שם, 224.

26 ראו שם, 224, 238.

27 ראו שם, 239.

28 ראו שם, 224.

29 ראו שם, 227.

יישום החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338 כשם שהחלטות אלו יישמו כתוצאה מהמשא ומתן הישראלי עם מצרים וירדן.<sup>10</sup> ואכן, ישראל, מצרים וירדן קיימו משא ומתן לשלום בהתאמה במסגרת הסכמים המכירים בהחלטה 242 כבסיס למשא ומתן.<sup>11</sup> בראיית הפלסטינים, המשמעות הייתה אמורה להיות נסיגה מלאה של צה"ל מהשטחים שנכבשו בשנת 1967.<sup>12</sup>

עמדת הצד הישראלי באשר להחלטה 242 הייתה שונה בתכלית. ראש הממשלה אהוד ברק הצהיר בזמנו, כי אמנם החלטה 242 הייתה ישימה, אך היא אינה יכולה לחול באותו מובן כמו במשא ומתן של ישראל עם מצרים, ירדן, סוריה ולבנון, ארבע המדינות שיש להן גבולות "מוכרים" ו"מוסכמים" עם ישראל.<sup>13</sup> אין תימה שהצד הפלסטיני הביע את מורת רוחו. יאסר ערפאת אמר, כי "העם הערבי הפלסטיני שלנו עדיין מתדפק על דלתות החוקיות הבינלאומיות... חוקיות בינלאומית חשובה בחיפוש אחר שלום צודק וכולל".<sup>14</sup> אי-ההסכמה נמשכה גם כאשר השיחות יצאו לדרך בנובמבר 1999.

הפלסטינים, שהתאכזבו מהשוני המוחלט בעמדות בנוגע להחלטה 242, לחצו מאוד להגיע להסכמה ראשונית על עקרונות משפטיים ברורים כדי לתת מסגרת למשא ומתן בשלב מוקדם בשיחות.<sup>15</sup> עומאר דג'אני, פרופסור למשפט בינלאומי וחבר לשעבר ביחידת התמיכה למשא ומתן של אש"ף, מתאר מה שבסופו של דבר הביא לשלב "הכרחי" באסטרטגיית המשא ומתן הפלסטינית כאשר עמדות פלסטיניות רבות נובעות מאסטרטגיה זו.<sup>16</sup>

באשר לפליטים, הצד הפלסטיני טען לזכות הכרחית לשיבה בהתאם להחלטת העצרת הכללית של האו"ם 194, הקובעת כי "פליטים אשר ברצונם לשוב לבתייהם ולחיות בשלום עם שכניהם יורשו לעשות זאת".<sup>17</sup> עמדת הפתיחה הפלסטינית, שציטטה את העיקרון כ"נורמה מבוססת במשפט הבינלאומי המנהגי", קבעה כי "הסכם מסגרת חייב לתת הכרה מלאה בזכותו של כל פליט לשוב לביתו או ביתה" ולספק מנגנונים ליישום זכות זו.<sup>18</sup>

בנושא גבולות וביטחון, הצד הפלסטיני הציג טיעונים מבוססים אף יותר כי החוק הבינלאומי מחייב תוצאות משא ומתן מסוימות. הם טענו, כי אמנם אמנת האומות המאוחדות ואמנות ז'נבה

10 ראו שם, 217.

11 ראו:

Camp David Accords between Israel and Egypt (Sept. 17, 1978), in 2 DOCUMENTS ON THE ARAB-ISRAELI CONFLICT: THE PALESTINIANS AND THE ISRAELI-PALESTINIAN PEACE PROCESS 865-869 (M. Cherif Bassiouni ed., 2005); Common Agenda between Israel and Jordan (Sept. 14, 1993), in 2 DOCUMENTS ON THE ARAB-ISRAELI CONFLICT: THE PALESTINIANS AND THE ISRAELI-PALESTINIAN PEACE PROCESS 889-90 (M. Cherif Bassiouni ed., 2005).

12 Dajani, ראו הערה ii לעיל, 217.

13 ראו שם, 218.

14 שם, 218 (ציטוט מתוך Jocelyn Noveck, Israeli, Palestinian Leaders Disagree on U.N. Resolutions, AKRON BEACON, Nov. 10, 1999, (at A2).

15 ראו:

Lamia Matta presentation, <https://archive.org/details/PalestineCenterRoleofInternationalLawinIsraeli-PalestinianNegotiation/sby/LamiaMatta>.

16 Dajani, ראו הערה ii לעיל, 221.

G.A. Res. 194 (III), 11 U.N. Doc. A/RES/194 (III) (Dec. 11, 1949) 17

18 Dajani, ראו הערה ii לעיל, 221 (הדגשת המחברת) (ציטוט של יאסר עבד רבה, השר לתרבות ומידע ברשות הפלסטינית, נציג הפלסטינים בנושא הפליטים במשא ומתן הישראלי-פלסטיני על הסדר קבע, מלון נווה אילן, ירושלים (9 בדצמבר 1999) (שמור אצל מחלקת המשא ומתן של אש"ף).





אלו הייתה לבנות אמון בין הצדדים. הדרגתיות פתוחה הייתה אסטרטגיה המבוססת על הכרה כי המשא ומתן על סוגיות מסוימות ידרוש יותר אמון בין הצדדים מאשר סוגיות אחרות.<sup>37</sup> הצדדים יעסקו קודם בסוגיות פחותות יותר, ויגדילו בהדרגה את הוויתורים ושיתוף הפעולה כדי לבנות את האמון הדרוש לפשרות בסוגיות המהותיות יותר בתהליך. תיאוריית העמימות הבונה נבעה מאותו עיקרון. היא גרסה שכאשר עוסקים בסוגיות השנויות ביותר במחלוקת, עדיף שהצדדים יתקדמו על סמך הסכמות בסיסיות או מעורפלות מתוך אינטרס להמשיך את המשא ומתן כדי לחזור לסוגיות אלו בשלב מאוחר יותר כדי לגבש הסדרי קבע.<sup>38</sup> שתי התיאוריות ביקשו להשאיר את הצדדים ליד שולחן המשא ומתן בתקווה כי לאורך הדרך יתפתח אמון.

אולם בפועל, אסטרטגיות אלו הובילו להגברת חוסר האמון ולתהליך ארוך, מייגע וכושל. היעדר מסגרת משפטית משמעותית בתוך הצהרת העקרונות הביא לכך שלצדדים לא הייתה מסגרת התייחסות ברורה למשא ומתן או ידיעה כיצד ייראה ההסכם על הסדר הקבע. כפי שכבר נאמר, התברר עד כמה הצדדים נותרו רחוקים בעמדותיהם ערב השיחות על הסדר הקבע כאשר התגלתה פרשנותו של כל צד להחלטה 242. אי-הסכמה זו חשפה את עמדות הצדדים, עמדה אחת מול רעותה, בסוגיות ליבה באופן כללי. כאשר נקודות המוצא כה רחוקות זו מזו, הסיכוי לצמצום הפערים היה קלוש. יתרה מזאת, מאחר שלא היו מנגנונים מוסכמים לפסיקה במקרים של אי-הסכמה, או סטנדרטים אובייקטיביים שעל פיהם יגושרו הפערים או תישפט הוגנות עמדות המשא ומתן, הצדדים לא רק שניצבו בפני פערים גדולים, אלא עשו זאת עם כלים מועטים שיסייעו להם לגשר על המחלוקת. מצב זה הוביל לדיונים מתמשכים על סוגיות רבות ועיכובים משמעותיים בתהליך המשא ומתן.<sup>39</sup>

בנוסף לגרירת המשא ומתן, הצהרת העקרונות לא עודדה צינות או מנעה הפרות של ההסכם במהלך השיחות. היעדר ויתורים אמיתיים מראש או מסגרת משפטית מוגדרת היכולה לחייב את הצדדים להסכמים הביא לכך שהתמריץ לצינות להסכם היה מועט ביותר. ללא ויתורים משמעותיים בהתחלה, אף אחד מהצדדים לא פחד לאבד מהישגיו המועטים ולכן גם לא הסכים "להתחייב בצורה מלאה לתהליך השלום".<sup>40</sup> התוצאה הייתה שהצהרת העקרונות לא מנעה את הידרדרות התהליך למרוץ לקביעת עובדות בשטח במקום להניח יסודות להסכם קבע. דוגמה מובהקת לכך הייתה גידול כמעט כפול במספר המתנחלים בגדה המערבית בין השנים 1993 ל-2000. בסופו של דבר, "שני הצדדים התייחסו לתקופת הביניים...כחימום בלבד למשא ומתן על הסדר הקבע, לא כסיכוי לבנות אמון, אלא כהזדמנות לשפר למקסימום את עמדות המיקוח שלהם".<sup>41</sup>

היעדר תמריץ לצינות להסכמים קיבל תמיכה גם מאופיים הפתוח של התהליכים וחוסר האמון הגובר אשר נוצר בסופו של דבר. הכישלון "להתוות את הוויתורים שיביאו לסיום הסכסוך" בכל צד הביא לכך שכל צד חשד בכוונותיו הגרועות ביותר של הצד השני.<sup>42</sup> לדידם של הישראלים, היעדר מחויבויות מוקדמות מצד הפלסטינים תורגם לאמונה הרווחת, כי אש"ף מעוניין להקים מדינה על שטח

אזורי התנחלויות כגון גוש עציון, רמות וגילה יהפכו חלק מיישראל בהתחשב לסמיכותם הטריטוריאלית או במשמעותם בכל הנוגע לנוכחות יהודית היסטורית.<sup>30</sup> עם זאת, הם המשיכו להתעקש על הכרה ב"אי-קבילות" של תפיסת טריטוריה בכוח ובנורמות של אמנת האו"ם ונורמות משפט בינלאומי אחרות כעקרון שעל פיו יתקדם המשא ומתן. חילופי דברים בין הנושאים ונותנים על סוגיות טריטוריאליות מדגימים את העמדה הישראלית והפלסטינית כאחד, ואת אי-האמון אשר עודד את התעקשות הפלסטינית:

אבו עלא [אחמד קריע']: האם תקבלו את גבול 4 ביוני [כבסיס לדיון]? האם תקבלו את עיקרון חילופי שטחים?

שלמה בן עמי: המדינה הפלסטינית תוקם במסגרת הסכם. זה יהיה פתרון לבעיות הפליטים וירושלים. זה ייצור מצב חדש, כולל אלמנטים שונים [העשויים למלא תפקיד] בחילופי שטחים.

מוחמד דחלאן (עם סאאב עריקאת המתרגם מערבית לאנגלית):... האם תקבלו את עמדתו של אבו עלא בנושא קווי 4 ביוני 1967? אנחנו לא סומכים על הדרך שבה הישראלים ניגשים למשא ומתן... לאחר מכן, יהיה אפשר לדון בתיקוני גבול ולהעלות את שאלת ההתנחלויות. אולם לא ניתן לעשות זאת אלא אם יש הסכמה על קווי 67 ועל [הכרה] ברעיון חילופי שטחים.<sup>31</sup>

הוויכוח על המים המשיך את המחלוקת עם הפלסטינים והציג עקרונות כגון "שוויון בין מדינות", "ריבונות על מקורות מים שאינם משותפים" ו"ניצול צודק של מקורות מים בינלאומיים" כבסיס למשא ומתן.<sup>32</sup> הישראלים אמרו מנגד כי בסיס השיחות צריך להיות מציאות מעשית, וכי על ההסכם להתבסס על שימוש נוכחי.<sup>33</sup> הצוות הישראלי קרא תיגר במיוחד על הדרישה הפלסטינית לשוויון ריבוני בטענה כי אין הגדרה חוקית ברורה של ריבונות שניתן להחיל, וכי עיקרון הניצול השוויוני לא הגיע לסטטוס של משפט מנהגי.<sup>34</sup> לסיכום, הצוות הישראלי ראה בחוק הבינלאומי "מעורפל, לא פרגמטי ולא מציאותי..." ולעתים קרובות לא ישים, ולכן אינו מסייע למשא ומתן.<sup>35</sup>

כתוצאה מההתנגדות הישראלית המתמשכת למסגרת משפטית, ההתעקשות הפלסטינית והסכמתה שבשתיקה של ארה"ב לעמדות הישראליות, הוויכוח על תפקידו של החוק הבינלאומי הביא לגרירת המשא ומתן ובסופו של דבר הצדדים עזבו את שולחן הדיונים. הצדדים נותרו רחוקים בעמדותיהם בסוגיות הליבה של הסדר הקבע עד היום.

### III. אי קיום משא ומתן בהתאם לעקרונות החוק הבינלאומי היה גורם מרכזי בהתפוררות תהליך אוסלו וכישלונו

בהיעדר מסגרת קונקרטיית שבה ניתן לשאת ולתת, השיחות על הסדר הקבע הותוו במקום זאת בעיקר על ידי שני עקרונות: "הדרגתיות פתוחה" ו"עמימות בונה".<sup>36</sup> תיאורטית, מטרת עקרונות

30 ראו שם.

31 שם, 228 (ציטוט מתוך: CHARLES ENDERLIN, SHATTERED DREAMS: THE FAILURE OF THE PEACE PROCESS IN THE MIDDLE EAST, (Susan Fairfield trans., Other Press 2003) 185 (1995-2002).

32 שם, 230 (ציטוט מתוך פרוטוקול ועדת יחסים בין מדינות, מלון שרתון פלאזה ירושלים (26 ביוני 2000) (תועתק על ידי יחידת התמיכה למו"מ של אש"ף (שמור אצל המחלקה לענייני משא ומתן של אש"ף).

33 ראו שם.

34 ראו שם, 232.

35 שם.

36 Kittrie, הערה iii לעיל, 1671.

37 ראו שם, 1671.

38 ראו שם, 1671.

39 Dajani, הערה ii לעיל, 217.

40 Kittrie, הערה iii לעיל, 1691.

41 שם, 1692 (ציטוט מתוך Hussein Agha & Robert Malley, The Last Negotiation: How to End the Middle East Peace Process, in The Middle East in Crisis 10 (Council on Foreign Relations ed., 2002).

42 שם, 1690.



## IV. החוק הבינלאומי יכול וחיב לשחק תפקיד משמעותי בתהליך השלום

החוק הבינלאומי והחלטות האו"ם חייבים למלא תפקיד משמעותי בתהליך השלום במזרח התיכון. בעשרים השנים האחרונות, ההתקשרות הישראלית להוציא את שיקולי החוק הבינלאומי מהתהליך, וההסכמה בשתיקה מצד ארה"ב, הובילו לתהליך חסר כיוון מוגדר ולהחלשת הלגיטימיות שלו. ישראל טענה כי נורמות החוק הבינלאומי אינן חלות על המקרה הישראלי-פלסטיני, ובכל מקרה, אינן ברורות מעצם טיבן, ולכן לא יעזרו לגשר על הפערים בין הצדדים.<sup>53</sup> באשר לנורמה הקוגנטית (jus cogens), המהווה מסגרת לעקרונות המקובלים בחוק הבינלאומי מהם לא ניתן לסטות, ונוגעת לאי-קבילות של תפיסת שטח בכוח, אנשי המשא ומתן הישראליים טענו, כי אינה חלה, מאחר שאין גבול בינלאומי מוכר בין ישראל לשטחים הפלסטינים הכבושים לפני 1967.<sup>54</sup> לפיכך, הם סירבו לקבל טיעונים כי הסכמי השלום עם מצרים וירדן סותרים עמדה זו, בטענה כי לישראל יש גבולות מוכרים עם מדינות אלו.<sup>55</sup> באשר להחלת אמנת ז'נבה הרביעית, ישראל העלתה בעקביות הטענה הגורס, כי מאחר שהשטחים הכבושים לא היו טריטוריה ריבונית של מדינה כאשר ישראל השתלטה עליהם בשנת 1967, הם אינם כבושים. לבסוף, ישראל, כפי שראינו, טענה כי נורמות החוק הבינלאומי הנוגעות לחלוקת מקורות המים הן "מעורפלות, לא פרגמטיות ולא מציאותיות" ולכן אינן עוזרות במשא ומתן.<sup>56</sup> עם זאת, אמנם לחוק הבינלאומי יש פגמים והוא לא מספק תשובות מדויקות לכל שאלה שמציב הסכסוך, אך הבדלים בפרשנות אינן עילה לכך שהגורם המנחה הטוב ביותר לתהליך שלום הוא וליגיטימי מבחינה אובייקטיבית יימחק מהדין.

בין אם הצדדים מסכימים על משמעותו המדויקת ובין אם לאו, לחוק הבינלאומי יש תפקיד בדיונים אלו מעצם הגדרתו.<sup>57</sup> שלטון החוק מעצם מהותו גורס כי ישנן מחויבויות מסוימות אשר מדינות ושחקנים בינלאומיים חייבים לנהוג על פיהן.<sup>58</sup> המסקנה היא, שהמוטבים של מחויבויות אלו אינם צריכים להיות מאולצים להתמקח על זכויותיהם.<sup>59</sup> במיוחד בכל הנוגע לנורמות קוגנטיות, החוק הבינלאומי קובע קווים אדומים שאין לעבור עליהם.<sup>60</sup> בסכסוך הישראלי-פלסטיני, ישנן שפע נורמות קוגנטיות ונורמות משפט מקובלות הצריכות להנחות את המשא ומתן. נורמות אלה אושרו על ידי החלטות מועצת הביטחון והעצרת הכללית של האו"ם. בית הדין הבינלאומי התייחס גם לטיעונים הישראליים בחוות הדעת המייעצת שלו משנת 2004 בנושא מסקנות חוקיות הנובעות מגדר הפרדה. בחוות דעת זו הגיע בית הדין למסקנה פה אחד כי אמנת ז'נבה הרביעית חלה על השטחים הפלסטינים הכבושים, וכי ההתנחלויות הישראליות בשטחים אינן חוקיות על פי החוק הבינלאומי.<sup>61</sup> יש לכבד נורמות אלו כחוק.

אין משמעות הדבר כי החוק הבינלאומי אינו גמיש, או כי ההסכם שיושג במשא ומתן יבטא יישום חסר אבחנה או גורף של עקרונותיו.

53 Dajani, ראו הערה ii לעיל, 217.

54 ראו שם, 39-238.

55 ראו שם.

56 ראו שם, 232.

57 ראו Georges Abi-Saab, "Is there a Role for International Law in the Middle East Peace Process?" 99 American Society of International Law Proceedings 222 (2005) [hereinafter Am Society Discussion]

58 ראו Vaughan Lowe, Am Society Discussion, הערה lii לעיל, 222.

59 ראו שם, 222.

60 ראו Georges Abi-Saab, Am Society Discussion, הערה 221, lii, I.C.J. Advisory Opinion on Construction of a Wall, 2004 I.C.J. 61

45, 51, 101, 120

רב ככל האפשר רק כדי לצאת בהתקפה על אדמת ישראל במטרה להשיב את כל אדמות פלסטין.<sup>43</sup> לדידם של הפלסטינים, החשש היה שהישראלים מתכננים ליצור עובדות בשטח במהלך תקופת הביניים ולהפוך את הסטטוס קוו למציאות שהינה עובדה מוגמרת.<sup>44</sup> אכן, עם הרחבת ההתנחלויות והתגובות הפלסטיניות שבאו לידי ביטוי באלימות שהתאפשרה בשל היעדר השלכות במקרה של הפרות או תמריצים לציות להסכם, נראה היה כי חששותיהם של הצדדים היו מוצדקים.

חוסר האמון המהותי בצד השני ניזון מגורמים רבים אשר ערערו את לגיטימיות תהליך אוסלו. עבור אזרחים ישראלים ופלסטינים מן השורה, היעדר תמונה ברורה כיצד יראה הסכם על הסדר קבע הביא לכך שבמהלך הדיונים, הסכם שלום אמיתי על הסדר קבע המשיך להיראות "לא סביר".<sup>45</sup> חוסר האמון בתהליך התגבר עקב הפסקת הוויתורים משני הצדדים והיעדר שינוי כפי שנתפס בשטח למרות זרם מתמיד של הסכמים חדשים. ללא תמונה ברורה של הסדר קבע שחותרים לקראתו, הוויתורים שעשה כל צד נראו לציבור כהפסד לצד השני ולא כחלקים הכרחיים בפאזל אשר יביא בסופו של דבר לסיום הסכסוך.<sup>46</sup> גם תמיכה בהסכמים שהיו יכולים להצטייר כהישגים נשחקה לעתים, כיוון שהאנשים בשטח לא הצליחו לראות שינוי כלשהו.<sup>47</sup> אופיו הפתוח והמעורפל של התהליך אפשר למנהיגים בשני הצדדים, בתגובה לספקנות הציבור שלהם, להציג לעתים טענות סותרות על מה שהושג ויושג במשא ומתן.<sup>48</sup> "המנהיגים הישראליים...היו יכולים להבטיח כל העת לציבור בוחריהם מה שרצו - לרבות ירושלים מאוחדת תחת ריבונות ישראלית - בעוד שערפאת יכול היה להבטיח לעמו מה שרצה - ובכלל זה זכות השיבה של כל הפלסטינים לבתיהם שננטשו בתוך ישראל".<sup>49</sup> לסיכום, התהליך שנמשך והיה חסר גבולות ברורים דחק בישראלים ובפלסטינים מן השורה "לוותר על ערכים שהחזיקו בהם שנים רבות מבלי לדעת מה יקבלו בתמורה".<sup>50</sup>

בסופו של דבר, מחויבויות פתוחות ומעורפלות הותירו את שני הצדדים ואת ציבור הבוחרים שלהם ספקניים לגבי מניעיו האמיתיים של הצד השני. היעדר מסגרת חוקית ברורה להסכם קבע הביאה לכך שלצדדים לא הייתה מוטיבציה רבה לצייט להסדרי הביניים. בהיעדר נגנוני אכיפה או השלכות להפרות, הצדדים היו יכולים להצדיק בקלות אי-ביצוע תוך טענה לעמימות טקסטואלית כאשר לצד השני לא היה אמצעי לאכוף ציות. אכן, רבים מהמקורבים לתהליך מסכימים כי האופי הפתוח שמטרתו הייתה לעודד אמון השיג בדיוק את התוצאה ההפוכה.<sup>51</sup> אם נסכם את דברי שני גורמים רשמיים המקורבים לתהליך: לא היה זה חוסר רצונם של הצדדים או אי-יישום ההסכם אשר הביא לכישלון אוסלו, אלא התהליך המיוחס לשני אלה.<sup>52</sup> ניתן היה, והיה צורך, לשפר באופן משמעותי את תהליך אוסלו באמצעות אימוץ נורמות חוק בינלאומי אשר יתוו את המשא ומתן.

43 ראו שם.

44 ראו שם.

45 ראו שם, 1691.

46 ראו שם, 1694.

47 ראו שם, 1695.

48 ראו שם, 1693.

49 שם (ציטוט מתוך David Makovsky, Middle East Peace Through Partition, in The Middle East in Crisis 10 (Council on Foreign Relations ed., 2002)

50 ראו שם, 1692.

51 ראו שם, 1690.

52 ראו שם (ציטוט מתוך Hussein Agha & Robert Malley, The Last Negotiation : How to End the Middle East Peace Process, in The Middle East in Crisis 61 (Council on Foreign Relations ed., 2002)





עדיפויות, [ו]להנחות בתוך גבולות רחבים' זו תרומה לא קטנה בתחרות פוליטית ביותר לעשיית שלום...<sup>68</sup>

ההשפעה האפשרית של יתרון זה ברורה כאשר מחילים אותו על שאלת ההתנחלויות בגדה המערבית. בהצהרת העקרונות, ההתנחלויות נכללו כסוגיה לדיון בשיחות על הסדר הקבע ללא פירוט נוסף. לפיכך, כאשר ישראל המשיכה לסרב להחיל את אמנת ז'נבה הרביעית ונורמות חוק בינלאומי אחרות, למרות החלטות מועצת הביטחון וחווות הדעת של בית הדין הבינלאומי בניגוד לכך, הצדדים מצאו עצמם במבוי סתום ללא כלים לגשר על הפער. בעוד הכרה באמנת ז'נבה הרביעית הייתה יכולה להוביל למגוון פתרונות יצירתיים לסוגיית ההתנחלויות - פירוק, חכירה לטווח ארוך, חילופי שטחים - המבוי הסתום המתמשך עיכב התקדמות במשא ומתן במשך יותר משנה, עד אשר בטאבה נדון לבסוף רעיון חילופי שטחים ופרטיו הטכניים.<sup>69</sup>

החוק הבינלאומי יכול גם לעזור להשלים פערים בהסכמה המונעת מהצדדים את הצורך לדון כל רגע ביחסיהם.<sup>70</sup> בסביבה שבה מציאות מדינית דורשת תאריכי יעד קצרים וסימנים ברורים להתקדמות, אמצעים אלו להשלמת פערים יכולים לחסוך זמן ולקדם את המשא ומתן.

בנוסף לסיוע לצדדים בשיפוט עמדות מנוגדות והגעה להסכם, הכללת נורמות החוק הבינלאומי במסגרת או במשא ומתן מעניקה סטנדרטים אובייקטיביים שעל פיהם הקהילה הבינלאומית או גופי יישוב סכסוכים עצמאיים יכולים לשפוט במחלוקות. כיוון שיישוב סכסוכים "לא מילא תפקיד כלשהו בתהליך אוסלו", לא הייתה דרך להתגבר על ההבדלים הבלתי ניתנים לגישור שהינם בלתי נמנעים בתהליך מדיני מעין זה.<sup>71</sup> כפי שקרה בהסכם השלום של ישראל עם מצרים, סטנדרטים אובייקטיביים שעל פיהם יש לשפוט את הוגנות עמדות המשא ומתן וההסכם ולפסוק בנוגע למחלוקות היו יכולים להסיר מכשולים רבים בדרך להסדר קבע.

לבסוף, החוק הבינלאומי ייתן לתהליך השלום לגיטימיות בעיני הצדדים הנושאים ונותנים עצמם, ובעיני הקהילה הבינלאומית. בין השפעותיהן השליליות, אסטרטגיות הדרגתיות פתוחות ועמימות בונה הובילו לכך שתהליך אוסלו איבד במשך הזמן מהלגיטימיות שלו במקום להעצימה.<sup>72</sup> בהיעדר כוח שיטור בינלאומי אשר יבטיח אכיפה, הלגיטימיות תהיה כלי שערכו לא יסולא בפז לעידוד ציות.<sup>73</sup> בה בעת, ציות מוגבר יכול לעודד לגיטימיות. על ידי הכנסת עקרונות משפטיים קונקרטיים למשא ומתן, יקשה על הצדדים להצדיק אי-ציות באמצעות פרשנות יצירתית של הטקסט.<sup>74</sup> במקביל, עקרונות משפטיים קונקרטיים ייתנו לצד השני סטנדרטים אובייקטיביים שעל פיהם יוכל לדרוש לבקש ביצוע בתום לב. הוספת ויתורים לסיום הסכסוך המוגדרים במונחים של החוק הבינלאומי תעודד גם ציות באמצעות הגדרה ברורה על מה בדיוק יותר אותו צד אם לא יעמוד בהתחייבויותיו.<sup>75</sup> פירוט מחירים אחרים של הפרות ישפר גם הוא את הציות במהלך תהליך אוסלו. שימושים אלו בעקרונות החוק הבינלאומי יכולים לתת מענה לאי-ציות וכן לכל תגובה או תגובת

הצדדים יכולים לבחור להוציא מחויבויות או לדרוש רק מילוי חלקי של חובות מתוך אינטרס לשמור על יחסים טובים.<sup>62</sup> עם זאת, על הצדדים לבחור ולהסכים בפועל לעשות זאת, ורק לאחר מכן להכיר בנורמות החוק שיעשה בהן שימוש. שיקולים משפטיים אינם גוברים על כל מציאות אחרת, אולם כאשר שמים אותם בצד כאשר משמעותם נתונה במחלוקת, או כאשר הם אינם מתאימים בצורה מושלמת להקשר הסכסוך, יש לכך השפעה הרסנית על שלטון החוק הבינלאומי.

לא זו בלבד שהחוק הבינלאומי צריך וחיוב למלא תפקיד בתהליך זה, החוק הבינלאומי יכול למלא תפקיד מעשי, בונה ויעיל אשר יסייע למשא ומתן ולגיבוש הסדר קבע. החוק הבינלאומי כבר מילא תפקיד משמעותי ובונה בתהליך שלום מרכזי במזרח התיכון.

- בשנת 2000, פנו ישראל ולבנון למזכ"ל האו"ם ולא"ם כדי לקבוע קו נסיגה. לאחר שהאו"ם מילא תפקיד זה, מועצת הביטחון הייתה יכולה בסופו של דבר לאשר כי ישראל נסוגה מלבנון בהתאם להחלטת מועצת הביטחון 425 משנת 1978.<sup>63</sup>
- בשנים 1978 ו-1993 ישראל, מצרים וירדן היו יכולות להישען על החלטת מועצת הביטחון 242 בניסוח הסכמי קמפ דייוויד וסדר היום המשותף הישראלי-ירדני. החלטה 242 אפשרה לצדדים לשרטט את העקרונות המשפטיים אשר יתוו את המשא ומתן על הסכם שלום עתידי, והעקרונות המשפטיים ששולבו לתוך המסגרות אפשרו להשלים את הפערים שלא כוסו על ידי ההסכמים הסופיים.<sup>64</sup> יתרה מזאת, הסכמי המסגרת הבהירו את הבנתם המשותפת של הצדדים כיצד יראה הסדר הקבע, וכך הציבו את השלום בטווח נראה לעין.
- החוק הבינלאומי היה כלי שימושי שבאמצעותו ישראל ומצרים גיבשו ויישמו מסגרת משפטית להקמת כוח רב-לאומי ומשקיפים בינלאומיים ולפיקוח על יישום הסכם השלום בין ישראל למצרים עד היום.<sup>65</sup>
- כאשר ישראל ומצרים לא הסכימו על תוואי הגבול בעיר טאבה, ברורות בינלאומית מתוקף הסכמי קמפ דייוויד הובילה ליישוב בדרכי שלום של המחלוקת, כאשר פקיד מצרי רשמי מכנה את "יישוב המחלוקת הבינלאומית בדרכי שלום בהתאם לחוק הבינלאומי...הדרך היחידה להשיג שלום בר-קיימא".<sup>66</sup>

החוק הבינלאומי יכול למלא תפקיד בונה לא פחות במשא ומתן הישראלי-פלסטיני. ראשית, החוק הבינלאומי יכול לעזור לצדדים לקבוע "אזור מיקוח" למשא ומתן ולצייר תמונה כיצד יראה הסדר קבע, כפי שנגעה שימוש בהחלטה 242 בהסכמי המסגרת בין ישראל, מצרים וירדן. אזור מיקוח ברור ולא מעורפל יוציא תוצאות מסוימות מכלל שיקול ויגדיר את הקווים האדומים על פי החוק הבינלאומי אשר יאפשרו לכל צד לקבוע את נקודות ההסתייגות שלו.<sup>67</sup> בדיונים קודמים, ייתכן שהסכם עקרונות אשר היה קובע מסגרת חוקית ברורה לצדדים שבה הם יכולים לקיים משא ומתן היה יכול למנוע את הפערים הגדולים בין העמדות ההתחלתיות של הצדדים, לדוגמה, רלוונטיות החלטה 242. למרות זאת, כפי שהצהיר פרופסור דג'אני, "גם אם כל מה שרוב החוק הבינלאומי יכול לעשות באשר לסוגיות מסוימות הוא 'לכוון דיון, לתת סדר

62 ראו Vaughan Lowe, Am Society Discussion, הערה lii לעיל, 222.

63 ראו Nassib G. Ziadé, Am Society Discussion, הערה 213, lii.

64 Dajani, ראו הערה ii לעיל, 217.

65 ראו Nassib G. Ziadé, Am Society Discussion, הערה 213, lii.

66 International Arbitration on Taba Border Dispute Begins in Geneva, 66 JTA (Dec. 11, 1986) <http://www.jta.org/1986/12/11/archive/international-arbitration-on-tabo-border-dispute-begins-in-geneva>.

67 Dajani, ראו הערה ii לעיל, 244-45.

68 שם, 248.

69 ראו שם, 245.

70 ראו שם, 45-244.

71 Kittrie, הערה iii לעיל, 1673.

72 ראו שם, 1677.

73 Dajani, ראו הערה ii לעיל, 244-45.

74 Kittrie, הערה iii לעיל, 1677.

75 ראו שם, 1678-79.



הפלסטינים, החוק הבינלאומי מספק ללא ספק כלי באמצעותו הצד החלש יכול לשפר את עמדות המשא ומתן שלו. עם זאת, שילוב החוק הבינלאומי במשא ומתן, כך שניתן יהיו לקיים דיון שלם, יעניק לשני הצדדים הזדמנות להשתמש בנורמות אלה כדי לגבש ביעילות הסכם אשר יענה על צורכיהם הלגיטימיים שיישפטו באופן אובייקטיבי וכדי לסיים סכסוך זה.

יש לשלב את נורמות החוק הבינלאומי במשא ומתן על הסדר קבע. הן יעניקו כלים בונים ומעשיים אשר יסייעו במשא ומתן ויקדמו גיבוש הסדר קבע. נורמות משפטיות יכולות להגדיר את אזור המיקוח של הצדדים ולעזור להם ולציבור הבוחרים שלהם לראות בעיני רוחם את ההסכם הסופי. מתוך ידיעה כי גבולות אזור מיקוח אלו יציבו את הצדדים באותה נקודת מוצא ויגדירו את הדיון האמיתי שיש לקיים. נורמות יכולות לעזור להשלים פערים בהסכם הסופי, ולקדם את המשא ומתן על ידי הסרת הצורך להתייחס לכל פרט. לבסוף, נורמות משפטיות יתנו סטנדרטים אובייקטיביים שעל פיהם ניתן יהיה לפסוק בסכסוכים ולשפוט את לגיטימיות והוגנות עמדות המשא ומתן והסכם הקבע. שילוב נורמות חוק בינלאומי במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים יציע מסגרת ברורה ודרך לגיטימית לקדם את תהליך השלום.

נגד שיגרמו הפרות אלו, ויבטיחו כי התהליך יישאר לגיטימי בעיני הצדדים והקהילה הבינלאומית.<sup>76</sup>

## V. מסקנה

החוק הבינלאומי אינו מציע תשובות מלאות לשאלות ולפערים הרבים הקיימים בין הצדדים ולהסכם על הסדר קבע שיושג במשא ומתן. כמו כן, החוק הבינלאומי לא יכול היה לתת מענה לכל החששות והכישלונות של הסכם אוסלו.<sup>77</sup> אולם, היעדר נורמות חוק בינלאומי תרמו משמעותית לדעיכתו של תהליך אוסלו.

החוק הבינלאומי חייב, מעצם הגדרתו, למלא תפקיד בפתרון סכסוך בינלאומי ארוך ומייגע זה. טיעונים כי הוא אינו יכול למלא תפקיד זה מאחר שפרשנותו שנויה במחלוקת הינם מעורפלים ואינם מצדיקים התעלמות מוחלטת מקיומו. אי-הסכמות בינלאומיות אלו הן בדיוק הסיבה מדוע אנו מפתחים מסגרות משפטיות אובייקטיביות מעין אלה כדי שהצדדים יוכלו לפעול בתוכן. עבור

76 ראו שם, 1679.

77 Dajani, ראו הערה ii לעיל, 237.







# כשאחד ועוד אחד הם לא שניים: ניסיונות חד צדדיים לשינוי סטטוס

יעל רון

## מבוא

קביעת עובדות נתפסת כדרך הטובה ביותר להבטחת השליטה בשטח גם על פי הסכם עתידי.<sup>4</sup>

סמכויות וכוחות בתחום הבנייה והתכנון בשטח C נותרו בידי ישראל.<sup>5</sup> המדיניות של ישראל היא של הגבלה ומניעה של בנייה פלסטינית, בטענה שעתידו של האיזור צריך להיקבע במשא ומתן על הסכם הקבע. בה בעת, ישראל מאפשרת ניצול נרחב של השטח על ידי גורמים ישראלים.<sup>6</sup> הדבר בולט כאשר בוחנים את הקצאת אדמות הציבור, המהוות שני שלישי מאיזור C: על פי הנתונים שמסר המינהל האזרחי, מאז 1967 הקצה המנהל האזרחי רק כ-0.7% מאדמות הציבור באזור C לגורמים פלסטיניים. לעומת זאת, הוא הקצה להסתדרות הצינונית העולמית, שעוסקת בפיתוח התנחלויות, כ-31% מכלל אדמות הציבור באזור C, לחברות סולריות ישראליות ולרשויות המוניציפליות של ההתנחלויות (המועצות המקומיות והאזוריות) כ-8%, ולמשרדי ממשלה וחברות תשתית ישראליות כמו בזק, חברת חשמל ומקורות כ-12%. כ-48% מאדמות הציבור באיזור C אינן מוקצות כלל.<sup>7</sup> מדיניות זו לא החלה ב-1995, אלא בשנת השמונים של המאה ה-20, עם התרחבות מפעל ההתנחלויות. אלא שעד הסכם הביניים, לא היתה הבחנה פורמלית בין איזור C לבין יתר השטח.

למרבה האירוניה, דווקא הסכם הביניים נתפס בישראל כגושפנקא להגבלת הגישה של הפלסטינים למשאבי הקרקע באיזור C: ההעברה של איזורים A ו-B לשליטה פלסטינית התפרשה בישראל כהותרת איזור C בידיה-שלה. מאז כריתת הסכם הביניים, התפיסה שמנחה את הרשויות הישראליות היא שפתרונות התכנון עבור האוכלוסייה הפלסטינית צריכים להימצא בעיקרם בשטחי A ו-B, בעוד שאיזור C נועד לשימוש באופן כמעט בלעדי של ישראלים.<sup>8</sup> זו הגישה העומדת ביסוד ההחלטות בוועדות הפיקוח על הבנייה, הקובעות כדבר שבשגרה שאין צורך להקצות שטח לבנייה באיזור C. כיוון שיש עתודות באיזור B. גישה זו הובילה מאז הסכם הביניים לצמצום דרסטי בתכנון הכפרים הפלסטינים על ידי המנהל האזרחי ולירידה במספר היתרי הבנייה לפלסטינים. כתוצאה מכך יש בניה בלתי חוקית נרחבת, ובעקבותיה פעולות אכיפה נרחבות, דהיינו הריסת מבנים. עמותת "במקום" מזהה בשנים האחרונות מגמה של שינוי חיובי בנהלי הליך התכנון של המנהל האזרחי באיזור C, אך מאז 2008 עדיין לא נכנסה לתוקף ולו תוכנית מתאר אחת של המנהל האזרחי.<sup>9</sup> במרס 2013 הודיע המנהל האזרחי שישקיע באותה שנה שלושה מיליון שקלים בהכנת תוכניות מתאר לשטחים פלסטיניים באיזור C, שיכשירו רטרואקטיבית בנייה לא חוקית. התוצאה הישירה של המדיניות הישראלית היא שהנוכחות

ס' 31(7) להסכם הביניים בין ישראל לבין אש"ף משנת 1995 בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה קובע (בתרגום חופשי): "אף אחד מהצדדים לא ייזום או יעשה כל צעד לשינוי מעמד הגדה המערבית ורצועת עזה לפני השלמת המשא ומתן על מעמד הקבע".<sup>1</sup> הניסוח הסתמי הזה היווה קוד: ישראל התחייבה שלא לספח שטחים, ואילו אש"ף התחייב שלא להכריז על הקמת מדינה.<sup>2</sup> הן ישראל והן הפלסטינים טוענים, לפחות כשהדבר משרת את צרכיהם המיידיים, שהסכם הביניים עומד בתוקפו, ומשום כך הם אינם מתכחשים למחויבויותיהם על פיו. למרות זאת, מאז 1995 נקטו שני הצדדים בצעדים שלכאורה מהווים הפרה של הוראת ס' 31(7). ישראל מעולם לא הכריזה רשמית על סיפוח, אך היא פועלת לשינוי דפוסי השליטה בשטח. הפלסטינים, מצידם, פועלים לרכישת הכרה בין לאומית רשמית במעמדם כמדינה תחת כיבוש, אם כי אין להכרה זו ביטוי בשטח. מאמר זה סוקר את הצעדים שכל אחד מהצדדים נוקט ואת השלכותיהם המשפטיות על הסכם הביניים.

## ישראל – סיפוח דה פקטו של איזור C

### א. תכנון ובנייה

על פי הסכם הביניים, הגדה המערבית נחלקת לאיזורים A, B, C. באיזור A יש לפלסטינים שליטה בטחונתית ואזרחית מלאה על האוכלוסיה ועל השטח, באיזור B יש לפלסטינים שליטה אזרחית על האוכלוסיה ועל השטח, בעוד שהשליטה הבטחונתית משותפת עם ישראל, ובאיזור C יש לפלסטינים סמכויות אזרחיות מוגבלות על האוכלוסיה, אך לא על השטח. איזור C מהווה למעלה מ-60% משטח הגדמ"ע. הוא כולל אדמות חקלאיות של יישובים פלסטינים שמתחמיהם הבנויים נמצאים בשטחי A ו-B, התנחלויות, שטחים צבאיים ושטחים פתוחים. כ-150,000 פלסטינים מתגוררים בשטח זה.<sup>3</sup> כל שלושת השטחים, למעט שטחי ההתנחלויות והשטחים הצבאיים, מהווים חלק ממשטר האוטונומיה החלקית של הפלסטינית. על פי ההסכם, איזור C היה אמור להיחפך בהדרגה לאיזור B, תוך הרחבת הסמכויות של הפלסטינים. בפועל, שינוי הסטטוס של איזור C לאיזור B לא התממש, והסמכויות בו לא התרחבו מעבר לסמכויות הפרסונאליות שהועברו בו מלכתחילה. לעומת זאת, בפועל מתנהל מאבק על השליטה בקרקע.

איזור C הוא עתודות הקרקע ומשאבי הטבע של הגדה המערבית. לשני הצדדים ברור שסכום המשחק הוא אפס: במקום שבו אחד הצדדים בונה, האחר מודר. במקום שבו יש בנייה ישראלית, הציבור הפלסטיני מודר מהמשאבים. במקום שבו יש בניה פלסטינית, לא יוקמו התנחלויות. לתכנון ובנייה יש אם כך חשיבות עצומה. כי

1 הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, וושינגטון הברה, 28 בספטמבר 1995, ס' 31(7), תרגום באתר הכנסת <http://www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb.htm>

2 Joel Singer, "The West Bank and Gaza Strip: Phase Two", Justice 5 (1995): 5-17.

3 במקום, התחום האסור: מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלסטיניים בשטח C, יוני 2008.

4 ראסם ח'מאסי, "היערכות התכנון המרחבי למדינה הפלסטינית חסמים, דילמות ואתגרים", בתוך: אפרים לביא ויצחק גל (עורכים), "פלסטין" המדינה שבדרך? מרכז תמי שטיינמן למחקרי שלום ומרכז דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, אוניברסיטת תל-אביב, 2012, עמ' 76-47, בעמ' 70.

5 הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, וושינגטון הברה, 28 בספטמבר 1995, נספח III, סעיף 27.

6 ח'מאסי, בעמ' 69-63.

7 האגודה לזכויות האזרח בישראל, "רק כ-0.7% מאדמות הציבור באזור C הוקצו לפלסטינים מאז 1967", 15 אפריל 2013. <http://www.acri.org.il/he/?p=26514>.

8 במקום, 2008.

9 בצלם, כבתוך שלה: מדיניות ישראל בשטח C של הגדה המערבית, 2013.



אלא אף זכות באיזור רבה היום משהיתה בעבר, וההסתמכות של גורמים ישראליים על השליטה הישראלית בשטח גדלה והולכת. על חשיבותה המעשית של קביעת עובדות בשטח מעידה אולי יותר מכל תוכניתו של ראש ממשלת הרשות הפלסטינית סלאם פיארד, מקיץ 2009. התוכנית, שכותרתה "פלסטין: סיום הכיבוש - הקמת מדינה", היוותה מתווה עבודה לממשלה הפלסטינית שמטרתה כינון מנגנון שלטוני אפקטיבי באופן שיאפשר הכרה במדינה פלסטינית בתוך שנתיים, גם בהיעדר הסכמה של ישראל. התוכנית כלה פרויקטים גדולים בשטח C, לבנייה ולשליטה במשאבי הטבע. בראיון לאלקודס בתחילת 2011 אמר פיארד: "אנחנו נמצאים במרכז שטח C... התחלנו לפעול בכל השטח שלנו, כולל בשטח זה. זהו אזור פיתוח שפתוח עבור הרש"פ. התחלנו לפעול לכיוון הקמת שדה התעופה בשטח C. כל נקודה בשטח הזה היא מבחן. מבחן לנו ולישראל".<sup>10</sup> תוכנית פיארד מייחסת חשיבות לאיזור C בדיוק מאותה הסיבה שישאל מייחסת לו חשיבות. ואכן, גם תכנית פיארד נועדה ליצור עובדות בשטח.<sup>11</sup>

תוצאה נוספת ועקיפה של מדיניות התכנון והבנייה באיזור C היא שינוי בתודעה הישראלית.<sup>12</sup> בין אם מתבצע מעשה מכוון ביחס לדעת הקהל ובין אם לאו, אין ספק שהתודעה הציבורית משתנה. ביטוי פשוט לכך הוא ההגדרה של "שטח C" בויקיפדיה בעברית - לא כמקור אשר משקף אמת משפטית (או אחרת) אלא כביטוי לתפיסה המקובלת בציבור: "שטח C הוא הכינוי שניתן בהסכם אוסלו ב' לאזורים ביהודה ושומרון וחבל עזה שהושארו בשליטה ישראלית מלאה". בדומה, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה קובע ש"שני הצדדים הסכימו בהסכם הביניים משנת 1995, שנחתם בעדות ארה"ב, האיחוד האירופי, מצרים, ירדן, רוסיה ונורבגיה על חלוקת סמכויות השיפוט בגדה המערבית בהתאמה לאיזורים A ו-B (תחום סמכות של הרשות הפלסטינית) ואיזור C (בתחום הסמכות של ישראל)".<sup>13</sup> אלא שכאמור, בניגוד למשתמע מאמירות אלו, איזור C לא נותר בשליטה ישראלית מלאה ובלבדית. לפלסטינים הוקנו בו סמכויות כבר ב-1995, והן היו אמורות להתרחב. זהו שטח אוטונומי כמו איזורים A ו-B, אלא שהאוטונומיה בו מצומצמת יותר.

תפיסת ה"שלנו" עולה ממסמכים של ארגונים רבים של הימין הפוליטי. למשל, במסמך של מחלקת המחקר של יש"ע בנוגע לתוכנית פיארד נקבע ש"בכדי להצליח להקים את מדינתו על כל שטחי יהודה ושומרון, פועל פיארד במרץ לטשטש את החלוקה של השטח לשטחי A ו-B ו-C, ולקבוע עובדות בשטח בכל המקומות - עם דגש מיוחד על שטחי C"; "הנהגת הרשות פועלת להשתלטות על שטחים בשליטה ישראלית (שטחי C) על ידי קביעת עובדות בשטח, באופן שעשוי להביא להכרה דה-פאקטו בקיומה של ישות פלסטינית בגבולות 67"; וכן "הרשות הפלסטינית מתכנתת הקמה דה-פאקטו של מדינה ממשית לחלוטין גם בשטחי C... השתלטות של ישות פלסטינית על שטחי C... נוגדת את הסכם הביניים משנת 1995 [ס' 7]".<sup>14</sup> כאן באה בצורה ברורה התפיסה שיש הבחנה בין איזור C לבין איזורים A ו-B, ושלישראל יש לא רק שליטה

גם בקרב מקבלי ההחלטות איזור C נתפס כמצוי מחוץ לתחום האוטונומי. בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 2010, בעניין ספרי לימוד פלסטינים, ביקש חבר הכנסת זבולון אורלב להבין מדוע המכון אשר חקר את תכני הספרים התייחס לכל הרשות הפלסטינית כמכלול אחד, בעוד שלדברי אורלב, "בשטחי C, שמה יש לנו אחריות טוטאלית. יש גם שטחי B, שאומנם אנחנו לא אחראים שם על מערכת החינוך, אלא רק אחראים ביטחונית".<sup>15</sup> הנחתו זו של אורלב היתה שגויה כיוון שדווקא את האחריות על מערכת החינוך - בכל הגדה המערבית, לרבות באיזור C, העבירה ישראל לפלסטינים כבר ב-1995.

בכל האמירות הללו ברורה התפיסה שהסמכויות הטרטוריאליים, להבדיל מסמכויות פרסונאליות, הן חזות הכל, וכיוון שסמכויות אלו נותרו לעת עתה בידי ישראל (אם כי בהקשרים מסוימים נדרשת הסכמה פלסטינית לפעולה של ישראל), הרי שלישראל זכות בלעדית על איזור C בכל מובן שהוא. מהתפיסה (השגויה) שאיזור C הוא בשליטה של ישראל בלבד ושלפלסטינים אין בו שום זכויות אפילו על פי הסכם הביניים נובעת, באופן טבעי, התפיסה שסיפוח האיזור הוא אופציה לגיטימית מבחינה פוליטית ומשפטית, בעוד שסיפוח של איזורים A ו-B אינו בהכרח נתפס ככזה. דוגמאות ליוזמות סיפוח כאלו כפתרון "מעשי", הן ההצעות

15 רגבים, הסיפוח הזוחל של שטחי C על ידי הרש"פ - מבט עכשווי, 2013.  
16 ועדת החינוך, התרבות והספורט, "ספרי לימוד ברשות הפלסטינית", פרוטוקול מס' 24 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 5 ביולי 2010.

הישראלית באיזור רבה היום משהיתה בעבר, וההסתמכות של גורמים ישראליים על השליטה הישראלית בשטח גדלה והולכת.

על חשיבותה המעשית של קביעת עובדות בשטח מעידה אולי יותר מכל תוכניתו של ראש ממשלת הרשות הפלסטינית סלאם פיארד, מקיץ 2009. התוכנית, שכותרתה "פלסטין: סיום הכיבוש - הקמת מדינה", היוותה מתווה עבודה לממשלה הפלסטינית שמטרתה כינון מנגנון שלטוני אפקטיבי באופן שיאפשר הכרה במדינה פלסטינית בתוך שנתיים, גם בהיעדר הסכמה של ישראל. התוכנית כלה פרויקטים גדולים בשטח C, לבנייה ולשליטה במשאבי הטבע. בראיון לאלקודס בתחילת 2011 אמר פיארד: "אנחנו נמצאים במרכז שטח C... התחלנו לפעול בכל השטח שלנו, כולל בשטח זה. זהו אזור פיתוח שפתוח עבור הרש"פ. התחלנו לפעול לכיוון הקמת שדה התעופה בשטח C. כל נקודה בשטח הזה היא מבחן. מבחן לנו ולישראל".<sup>10</sup> תוכנית פיארד מייחסת חשיבות לאיזור C בדיוק מאותה הסיבה שישאל מייחסת לו חשיבות. ואכן, גם תכנית פיארד נועדה ליצור עובדות בשטח.<sup>11</sup>

תוצאה נוספת ועקיפה של מדיניות התכנון והבנייה באיזור C היא שינוי בתודעה הישראלית.<sup>12</sup> בין אם מתבצע מעשה מכוון ביחס לדעת הקהל ובין אם לאו, אין ספק שהתודעה הציבורית משתנה. ביטוי פשוט לכך הוא ההגדרה של "שטח C" בויקיפדיה בעברית - לא כמקור אשר משקף אמת משפטית (או אחרת) אלא כביטוי לתפיסה המקובלת בציבור: "שטח C הוא הכינוי שניתן בהסכם אוסלו ב' לאזורים ביהודה ושומרון וחבל עזה שהושארו בשליטה ישראלית מלאה". בדומה, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה קובע ש"שני הצדדים הסכימו בהסכם הביניים משנת 1995, שנחתם בעדות ארה"ב, האיחוד האירופי, מצרים, ירדן, רוסיה ונורבגיה על חלוקת סמכויות השיפוט בגדה המערבית בהתאמה לאיזורים A ו-B (תחום סמכות של הרשות הפלסטינית) ואיזור C (בתחום הסמכות של ישראל)".<sup>13</sup> אלא שכאמור, בניגוד למשתמע מאמירות אלו, איזור C לא נותר בשליטה ישראלית מלאה ובלבדית. לפלסטינים הוקנו בו סמכויות כבר ב-1995, והן היו אמורות להתרחב. זהו שטח אוטונומי כמו איזורים A ו-B, אלא שהאוטונומיה בו מצומצמת יותר.

תפיסת ה"שלנו" עולה ממסמכים של ארגונים רבים של הימין הפוליטי. למשל, במסמך של מחלקת המחקר של יש"ע בנוגע לתוכנית פיארד נקבע ש"בכדי להצליח להקים את מדינתו על כל שטחי יהודה ושומרון, פועל פיארד במרץ לטשטש את החלוקה של השטח לשטחי A ו-B ו-C, ולקבוע עובדות בשטח בכל המקומות - עם דגש מיוחד על שטחי C"; "הנהגת הרשות פועלת להשתלטות על שטחים בשליטה ישראלית (שטחי C) על ידי קביעת עובדות בשטח, באופן שעשוי להביא להכרה דה-פאקטו בקיומה של ישות פלסטינית בגבולות 67"; וכן "הרשות הפלסטינית מתכנתת הקמה דה-פאקטו של מדינה ממשית לחלוטין גם בשטחי C... השתלטות של ישות פלסטינית על שטחי C... נוגדת את הסכם הביניים משנת 1995 [ס' 7]".<sup>14</sup> כאן באה בצורה ברורה התפיסה שיש הבחנה בין איזור C לבין איזורים A ו-B, ושלישראל יש לא רק שליטה

10 אל-קודס, "סלאם פיארד בראיון: תכנית הממשלה זוכה לקונצנזוס כמעט מלא בקרב הפלסטינים", 13 ינואר 2011. תרגום ב-  
<http://www.heskem.org.il/media-view.asp?id=2563&meid=14>

11 דן דייקר, "בלוג הפורום האסטרטגי-ספטמבר 2009התוכנית החד צדדית של סלאם פיארד", 2009. <http://www.jcpa.org.il/Templates/showpage.asp?FID=622&DBID=1&LANGID=2&TMID=99&IID=23280>

12 רון פונדק, "לאן מובילה אותנו האידיאולוגיה של ביבי נתניהו?", הארץ, 30 ביולי 2012.

13 המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, "ההתנחלויות: סילוף אמנת ז'נבה והסכמי אוסלו", ינואר 2011.

14 יאאל דילמוני ועקיבא ביגמן, "הבניה הפלסטינית בשטחי C תכנית השלבים של פיארד", מועצת יש"ע מחלקת המחקר, 2013.





אורך תוואי גדר ההפרדה המתוכנן עומד על 790 ק"מ, פי שניים מאורכו של הקו הירוק. 60% מתוואי הגדר כבר בנוי. מצידה ה"ישראלי" של הגדר מצויים כ-8.6% משטחי הגדה המערבית שבהם 49 התנחלויות ובהן כ-190,000 מתנחלים. מצידה האחר מצויים 71 התנחלויות בהן קרוב ל-100,000 מתנחלים.<sup>21</sup>

כמו לפעולות התכנון והבניה באזור C, גם לגדר יש השפעה מיידית על הנעשה בשטח וכן על התודעה הישראלית. הקושי שיוצרת הגדר על גישה למקורות פרנסה, שירותי חינוך ובריאות ומרכזי מסחר, גורים בהדרגה לשינוי בדפוסי החיים הנוצרים בגדה המערבית: ישנה התכנסות של פלסטינים לאיזורי מגורים ושירותים שהגישה אליהם אינה כרוכה בחציית הגדר, דהיינו מצידה ה"פלסטיני" של הגדר. בניית הגדר היא אכן צעד הפיך מבחינה טכנית. אך דפוסי החיים אשר משתרשים בעקבות משטר התנועה שהיא יצרה לא בהכרח ישתנו ביום שבו תוסר.

לכך מתווספת העובדה שהגדר נתפסת במידה רבה כתוואי גבול עתידי, בוודאי בקרב הציבור הישראלי. כפי שאמר עיבל גלעדי, מאדריכלי תוכנית ההתנתקות: "ההיגיון של הגדר ביטחוני. ההשלכות שלה הרבה מעבר לזה... בעוד שנתיים-שלוש, כשיהיה עם מי לדבר, אתה תראה שהדיון יתחיל מתוואי הגדר. הוא יהיה הנקודה להתייחסות. הוא, ולא קווי 67... מה שעשינו, בעצם, זה עבדנו מול פרטנר וירטואלי, שלא קיים במציאות, אבל גיבשנו מולו את הקו שנראה לנו כחניית ביניים ראויה ונוחה גם לנו וגם לו. כשיהיה טעם להמשיך אפשר יהיה להמשיך מכאן.<sup>22</sup> כבר היום, יש בקרב ישראלים תושבי ההתנחלויות מי שבחרים לעבור למגורים בצידה ה"ישראלי" של הגדר, מתוך ציפייה שבהסכם עתידי יהווה תוואי הגדר גבול. אם מדיניותה של ישראל ב-25 השנים הראשונות לכיבוש שטטשה את השוני במעמד המשפטי בין הגדה המערבית לבין ישראל גופא,<sup>23</sup> הרי שבניית הגדר הביאה לכך שבקרב הציבור הישראלי התקבעה בצורה ברורה עוד יותר התפיסה שהצד ה"ישראלי" של הגדר הוא ישראלי לכל דבר ועניין, ללא מרכאות.<sup>24</sup>

### ג. סיכום

אף אם ישראל אינה מתיימרת לספח את שטח הגדה לישראל באופן רשמי (דהיינו בהכרזה רשמית או בחקיקה), היא יוצרת עובדות בשטח שמשמעותן היא שנקודת המוצא במשא ומתן העתידי שונה מזו שהיתה צפויה להיות ב-1999. השינויים הם עובדתיים ותודעתיים: מבחינה עובדתית, ככל שמשא ומתן עתידי צריך להיות "יראלי", דהיינו עד כמה שהסכמה על גבולות תהיה פונקציה של איזורי יישוב ופעילות ישראלים ופלסטיניים קיימים בפועל, ישראל גורמת, במישרין ובעקיפין, לצמצום איזורי הפעילות של פלסטינים ולהרחבת איזורי הפעילות ישראלים. מבחינה תודעתית, התפיסה בהנהגה וביציבור הישראלי מתחזקת לגבי היות השטח "ישראלי" - בהתנחלויות, בכלל בצד ה"ישראלי" של הגדה, וביחס לאזור C כולו, המהווה למעלה ממחצית שטח הגדה המערבית. לכאורה מדובר בשיח שהוא פנים-ישראלי, אך גם אם תפיסות רווחות מבית אינן כשלעצמן בסיס למשא ומתן, הרי שאין ספק שהן משפיעות

21 שלום עכשיו, "ההתנחלויות בגדה המערבית - עובדות ומספרים", ללא תאריך. <http://peacenow.org.il/>  
22 בן כספית, "כך נולדה תוכנית ההתנתקות", 16 NRG, ביולי 2005. <http://www.nrg.co.il/online/1/ART/958/042.html>  
23 אמנון רובינשטיין, "מעמד המשתנה של ה"שטחים": מפקדון מוחזק ליצור כלאיים משפטי", עיוני משפט, יא (התשמ"ו), עמ' 439-456.  
24 עוזי דיון, "גדר גבוהה עושה שכנים חיים", בתוך: אפרים לביא (עורך), התיישבות ועיצוב גבולות ישראל, מרכז תמי שטינמן למחקרי שלום, אוניברסיטת תל אביב, 2009, עמ' 59-55, בעמ' 56.

של שניים מהמכהנים בעת כתיבת שורות אלו כשרים בממשלה - אורי אריאל, שר הבינוי השיכון,<sup>17</sup> ונפתלי בנט.<sup>18</sup>

נדבך נוסף בהתפתחות התודעה הישראלית לגבי האחיזה בשטחי הגדה בניגוד לאמור בהסכם הביניים הוא ההתנתקות מרצועת עזה ב-2005, אשר מטרתה היתה, בין היתר חיזוק האחיזה בגושי התנחלויות. על הקשר בין הדברים ניתן ללמוד מהתוכנית עצמה, הקובעת בס' 1(ג): "בכל הסדר קבע עתידי, לא תהיה התיישבות ישראלית ברצועת עזה. לעומת זאת, ברור כי באזור יהודה ושומרון יישארו אזורים שיהוו חלק ממדינת ישראל, ובתוכם גושים מרכזיים של התיישבות יהודית, יישובים אזרחיים, אזורים ביטחוניים ומקומות בהם למדינת ישראל יש אינטרסים נוספים".

בדיון בכנסת אמר חבר הכנסת דאז עזמי בשארה במפורש את אשר משתמע מהתוכנית: "סעיף ג' בפרויקט של שרון אומר: הוצאת התנחלויות מרצועת-עזה בשביל סיפוח התנחלויות בגדה המערבית". בשארה התנגד לתוכנית ההתנתקות, שלכאורה היה מקום לצפות שיתמוך בה, באמרו מפורשות: "אנו לא יכולים להרים את ידינו בעד סיפוח אזורים לגדה המערבית או בעד חיזוק ההתנחלויות בגדה המערבית". בשארה לא היה היחיד שפירש את התוכנית כהתחייבות כלפי הקהל הישראלי לאחיזה בהתנחלויות הקיימות. שר התחבורה דאז מאיר שטרית תמך בתוכנית באמרו: "על-ידי ההתנתקות הזאת מעזה... מבטיחים שביהודה ושומרון יישארו גושי היישובים הגדולים, רובם הגדול של המתיישבים". וכדברי חבר הכנסת דאז אהוד רצאבי משינוי: "אני משוכנע שהצעד הזה... יגרום לשינוי אסטרטגי בסכסוך שבינוני לפלסטינים ויחזק את עמדתה המדינית של ישראל, שלפיה גושי ההתנחלויות ביהודה ושומרון יישארו בשליטתה במסגרת כל הסכם קבע עתידי".<sup>19</sup>

הלגיטימציה שהעניקה ההתנתקות לאחיזה בגושי התנחלויות בגדה המערבית לא היתה פנים-ישראלית בלבד. היא זכתה לגיבוי מצד נשיא ארצות הברית דאז ג'ורג' בוש, אשר במכתבו לראש הממשלה דאז אריאל שרון בעניין תוכנית ההתנתקות, שבו הוא ציין ש"בהתחשב במציאות בשטח, לרבות ריכוזי אוכלוסיה ישראלים גדולים קיימים, לא יהיה מציאותי לצפות שתוצאת המשא ומתן על הסדר הקבע תהיה חזרה לקו הירוק".

### ב. גדר ההפרדה

ב-2002 אשרה ממשלת את ישראל את הקמת "מכשול קו התפר". בהחלטות הממשלה נאמר, בין היתר, ש"הגדר, כמו המכשולים האחרים, הינה אמצעי ביטחון. הקמתה אינה מבטאת גבול מדיני או אחר".<sup>20</sup> בבג"ץ 2056/04 בית סוריק נ' ממשלת ישראל (2004), בו נדונה לראשונה הקמת הגדר והתוואי שלה, קיבל ביהמ"ש את עמדתה של המדינה. ממשלת ישראל שבה ומצהירה, שהגדר היא אמצעי זמני בלבד, ושבבוא העת, כאשר יושג הסכם מדיני, לא תהיה כל מניעה מהסרתה על מנת לממש כל הסדר אשר יוסכם עליו.

17 יהושע ברינר, "מפצח גרעינים ושונא תככים: השאלון עם אורי אריאל", חדשות וואלה 2012. <http://news.walla.co.il/elections/?w=/2780/2596398>  
18 נפתלי בנט, "תוכנית ההרעה: מתווה מעשי לניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני", 2012. <http://www.baityehudi.org.il/wp-content/uploads/2012/09/hargaa.pdf>  
19 הכנסת השש-עשרה, הישיבה המאה ושבעים ושתיים של הכנסת השש-עשרה, 25 באוקטובר 2004, בנושא הודעת הממשלה על החלטה מס' 1996 בנושא תוכנית ההתנתקות המתוקנת.  
20 החלטה מיום 23 ביוני 2003, וכן החלטה מיום 1 באוקטובר 2003, הנכרות בבג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד נח(5) 807, פסקאות 4, 44, 45, וכן סיכום החלטות ישיבת הממשלה יום ד' 1-ה באוקטובר 2003, <http://www.pm.gov.il/PMO/Archive/Spok>, 2003 esman/2003/%D7%90%D7%95%D7%A7%D7%98%D7%95%D7%91%D7%A8/Spokesman8756.htm



שלישים מחברות העצרת הכללית, על פי המלצה של מועצת הביטחון. בעוד שלפלסטינים אין קושי לגייס תמיכה של שני שלישים מחברות העצרת הכללית, עומדת בפניהם משוכת מועצת הביטחון, שם נדרשת תמיכה של תשע מתוך חמש עשרה החברות, ללא התנגדות של אחת מחמש החברות הקבועות. בנובמבר 2011 החלה מועצת הביטחון את הדיון בבקשה, ובו עלו טענות בכל מיני מישורים נגד קבלת הבקשה הפלסטינית: החל מכך שהרש"פ אינה עומדת בקריטריונים להיחשב מדינה, וכלה בכך שהיא אינה עומדת בקריטריונים לחברות באו"ם, דהיינו היותה שוחרת שלום ומסוגלת לעמוד בחובות של מדינה על פי המגילה. בסופו של דבר ניאותו הפלסטינים לבקשת הקוארטט להשעות את הדיון בבקשה שלהם במשך שנה, על מנת שבמהלכה שהציע יתקיים משא ומתן להסכם שלום. מאז לא התחדש הדיון במועצת הביטחון, אך באופן פורמלי הבקשה הפלסטינית מונחת גם על שולחנה של מועצת הביטחון גם בעת כתיבת שורות אלו.

בינתיים, ב-30 באוקטובר 2011, התקבלה פלסטין כחברה מלאה באונסק"ו, סוכנות האו"ם המיוחדת העוסקת בחינוך, מדע ותרבות.<sup>31</sup> לבד מהחשיבות התודעתית של קבלה זו, הפורצת את הסכר של חברות בארגונים כלל-עולמיים המיועדים למדינות בלבד, לחברות באונסק"ו יש השלכות מעשיות. על פי הפרקטיקה של מזכ"ל האו"ם בתפקידו כנפקד של אמנות (דפוזיטר), במקום שהוא מקבל בקשת הצטרפות לאמנה מישות שמעמדה כמדינה אינו חד משמעי, הוא יכול להסתמך על חברות בסוכנות מיוחדת של האו"ם על מנת לאפשר את הצטרפותה של אותה ישות לאמנה.<sup>32</sup> נראה שהדרך פתוחה עתה בפני הפלסטינים להצטרף כמדינה לאמנות שמופקדות במזכירות האו"ם - ובקטגוריה זו נכללות רוב האמנות האוניברסאליות, לרבות חוקת ה-ICC.<sup>33</sup>

שיאה של המערכה הפלסטינית להשגת הכרה כמדינה עד מועד כתיבת שורות אלו היה ב-29 בנובמבר 2012, עת אמצה העצרת הכללית של האו"ם את החלטה 67/19, המקנה לפלסטין "מעמד באו"ם של מדינה משקיפה שאינה חברה", מושג חסר תקדים בפרקטיקה של האו"ם. ההשלכות המעשיות של מעמד זה נראות ברורות למדי, דהיינו שדרוג זכויותיהם של הפלסטינים באופן שישווה לזכויותיהן מדינות משקיפות (כיום יש מדינה משקיפה אחת בלבד - הוותיקן) להבדיל מגורמים משקיפים אחרים באו"ם. לעומת זאת, השלכותיה המשפטיות של החלטה, דהיינו כוחה להקנות לפלסטינים מעמד אובייקטיבי של מדינה, נותרו במחלוקת. הטעם לכך הוא כפול: ראשית, ישנה מחלוקת דוקטרינרית בשאלת הדרישות לקיומה של מדינה, ובאופן ספציפי השאלה אם די בהכרה בין לאומית על מנת ליצור מדינה, גם בהיעדר שליטה אפקטיבית מלאה בשטח. הדיון בשאלה זו אינו מתקיים בוואקום, אלא מתוך קשר ישיר להשלכותיו על מעמד הפלסטינים. שנית, ישנה מחלוקת בשאלה אם החלטת העצרת הכללית אכן מהווה הכרה במדינה

UNESCO General Conference, Admission of Palestine as a 31 Member of UNESCO, UNESCO Doc 36C/Resolution 76, 31 October 2011.

UN Secretariat, Office of the Legal Advisor, Summary of Practice 32 of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties, UN Doc ST/LEG/7/Rev.1, 1999.

Yaël Ronen, "Recognition of a Palestinian State: Still Too Much Too Soon?" in Sovereignty, Statehood and State Responsibility: Essays in Honour of James Crawford, eds. Freya Beatens and Christine Chinkin (Cambridge University Press, forthcoming 2014).

על מרחב התמרון של הממשלה.<sup>25</sup> ההיסטוריה של המשא ומתן על בסיס הסכם אוסלו מלמדת שהשיח הפנימי שאמצה ההנהגה של כל אחד מהצדדים על מנת לשמר את הלגיטימציה שלה בקרב קהלה נתפס גם בעיני הנהגת הצד האחר כצורך לגיטימי ואף נסלח.<sup>26</sup> במילים אחרות, אף אם הפלסטינים אינם שותפים לתודעה הפנים-ישראלית בדבר קיבוע תביעותיה של ישראל באיזור C, הרי שהם מודעים לתודעה זו ובמידה מסוימת מונעים על ידי השלמה עם קיומה.

## פלסטינים - הכרה בין לאומית כמדינה

לאחר קריסת המשא ומתן בסוף שנות התשעים, איים יאסר ערפאת מספר פעמים שיכריז על עצמאות באופן חד צדדי בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה, אם כי נוכח התנגדותן של מדינות רבות הוא נמנע מלנקוט בצעד זה. ב-2008, לאחר שקוסבו הכריזה על עצמאות, שבו מנהיגים פלסטינים להעלות את האפשרות להכריז על עצמאותה של מדינת פלסטין ללא הסכמת ישראל.<sup>27</sup> קולות אלו נשמעים בעיקר בנקודות משבר בתהליך המדיני.

במסגרת תוכנית פימד מ-2009, הגבירו הפלסטינים את המאמצים להרחבת ההכרה הבין לאומית בהם עד קיץ 2011. כך, למשל, במהלך דצמבר 2010 הביאו מאמציהם לכך שברזיל, ארגנטינה ומדינות נוספות באמריקה הלטינית הכריזו על הכרה ותמיכה במדינה פלסטינית. אף כי לא בכל המקרים המדובר היה בהכרה במדינה קיימת אלא בתביעה למדינה בלבד, השינוי נתפס בעיני הפלסטינים, ולא פחות מכך, בעיני ישראל, כהישג מדיני לפלסטינים.<sup>28</sup>

להכרה במדינה פלסטינית יש חשיבות ביחסים הדו-צדדיים בין המדינות המכירות לבין הפלסטינים (או מדינת פלסטין), ובמידה מוגבלת, גם ביחסים בין אותן מדינות לבין הפלסטינים בפורומים בין לאומיים. אך כל עוד הכרה זו אינה אוניברסלית, מעמדה של פלסטין נותר שנוי במחלוקת. משום כך יש חשיבות מיוחדת להכרה על ידי ארגונים המשקפים את הקהילה הבין לאומית כולה, בראש ובראשונה האו"ם והגופים הנלווים לו. המאבק על מעמדם של הפלסטינים בארגונים אלו מתנהל מזה שנים רבות, אך מאז 2009 הוא הפך אינטנסיבי יותר.

בספטמבר 2011 הגיש מחמוד עבאס, "נשיא מדינת פלסטין ויו"ר הוועד הפועל של אש"ף", בקשה של פלסטין להתקבל כחברה באו"ם.<sup>29</sup> כיוון שהחברות באו"ם מוגבלת למדינות, לא ניתן היה לפרש בקשה זו אלא כהכרזה משתמעת על מעמד של מדינה.<sup>30</sup> קבלת מדינה כחברה באו"ם כרוכה בהחלטה תומכת של שני

25 קובי מיכאל, "הסביבה הגיאוגרפית כחסם ביישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני", בתוך: יעקב בר-סימן-טוב (עורך), חסמים לשלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2010, עמ' 389.

26 אפרים לביא והנרי פישמן, "ההחלטות האסטרטגיות בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים כחסמים ליישוב הסכסוך", בתוך: יעקב בר-סימן-טוב (עורך), חסמים לשלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2010, עמ' 356.

Israel Today, 'Palestinians Threaten to Declare Independence', 20 February 2008, <http://www.israeltoday.co.il/NewsItem/tabid/178/nid/15272/Default.aspx>.

28 חנו מדיני, לעצור דומינו: דיפלומטים נגד האינתיפאדה הרכה", ynet 21 באוקטובר 2010, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4002139,00.html>.

Application of Palestine for Admission to Membership in the United Nations, UN Doc A/66/371-S/2011/592 (23 September 2011).

Yaël Ronen, "Entities that Can be States but do not Claim to Be," 30 in Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law, ed. Duncan French (Cambridge University Press 2013) 23.







כמי שהפרו את הסכם הביניים.<sup>37</sup> אך נראה שהיעדרה של הכרזה מפורשת ואקטיבית אינה מוציאה את הפעילות הפלסטינית מגדר הפרת ההתחייבות שבסעיף 7.31(7). הסכם הביניים אינו אוסר על הכרזת עצמאות, אלא על כל פתיחה או נקיטה בצעד אשר ישנה את מעמד השטח. ביטוי זה הוא רחב דיו כדי לכלול פעילות דיפלומטית (ללא תיאום עם ישראל) שמטרתה היא להביא לכלל קיום של מדינה פלסטינית בזירה הבין לאומית. קושי גדול יותר בייחוס הפרה של ההסכם לפלסטינים הוא שהסכם הביניים מחייב את אש"ף ולא את הרשות הפלסטינית, שהיא יציר ההסכם. ככל שהפעילות להשגת ההכרה היא של הרשות הפלסטינית, היא אינה מהווה הפרה של ההסכם. עם זאת, הקושי להבחין בין הרשות הפלסטינית לבין אש"ף הוא גדול. מנגד, ישראל גורסת שאין בפעולותיה משום הפרה של הסכם הביניים, כיוון שהיא לא מספחת שטחים באופן רשמי, לא בחקיקה ולא בהכרזה רשמית. טענה זו אינה נטולת קשיים כשלעצמה, שכן לשליטה האפקטיבית יש חשיבות רבה ככל שמדובר ברכישת שטח על ידי מדינה באופן חד צדדי. מובן ששליטה אפקטיבית אינה בהכרח מהווה תביעה על שטח, אך ישראל בעצמה היא זו שמדגישה את חשיבות השליטה כאשר היא דוחה את הטענה שכבר קמה מדינה פלסטינית, באמרה שלפלסטינים אין השליטה הנדרשת לצורך קיום מדינה. מכל מקום, ניתן לגרוס שהשליטה בפועל משנה את מעמד השטח כיוון שהיא למעשה שוללת את מרחב התמרון שהיה אמור להיות קיים ב-1999.

כל אחד מהצדדים מבקש להסתמך על פרשנות דווקנית של לשון הסעיף על מנת לשלול את הטענה שהוא מפר את ההסכם, אך בה בעת הוא מבקש להסתמך על פרשנות רחבה יותר - זו שעולה בקנה אחד עם מטרת ההסכם - על מנת לייחס לצד האחר הפרה של ההסכם. החזקה בעמדות בלתי עקביות אלו אינה יכולה להיחשב תמת לב.

טיעון שני של ישראל ושל הפלסטינים הוא שהקמת מדינה מחד גיסא, או סיפוח השטח מאידך גיסא, הם צעדי תגובה לגיטימיים להפרה של ההסכם על ידי הצד האחר. למעשה, כל צד מאיים לנקוט את הצעד האסור-לכאורה כתגובה לפעולה של הצד האחר אשר הוא רואה אותה כפסולה, בין אם היא מהווה כשלעצמה הפרה של ההסכם ובין אם לאו.<sup>38</sup> עולה השאלה אם הפרה לכאורה של ההסכם היא מותרת כאשר היא נעשית בתגובה להפרה של הצד האחר.

הצדדים מסתמכים בהקשר זה על זכותם לנקוט בצעד תגובה, שהוא אחד ממנגנוני העזרה העצמית במשפט הבין לאומי. צעד תגובה הוא מעשה אשר לכאורה מהווה הפרה של התחייבות בין לאומית, אשר צד אחד מבצע כלפי צד אחר בתגובה להפרה על ידי הצד האחר של המשפט הבין לאומי, במטרה להביא לסיום ההפרה.<sup>39</sup> צעדי תגובה הם אמצעי לגיטימי רק אם מטרתם היא הבאת הצד המפר להפסיק את ההפרה ולתת סעדים בגינה. הם אינם יכולים לשמש לענישה. משום כך, חוקיותם מותנית בהיותם

37 Dore Gold, "Countdown to September: Israel, the Palestinians, and the UN General Assembly," Jerusalem Center For Public Affairs, 1 May 2011, <http://jcpa.org/article/countdown-to-september-israel-the-palestinians-and-the-un-general-assembly/>

38 ברק רביד, "ישראל מאיימת לבטל את הסכמי אוסלו אם הרשות הפלסטינית תפנה לאו"ם", הארץ, 14 בנובמבר 2012.

39 United Nations International Law Commission, The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries (Cambridge University Press 2002), Article 22.

פלסטינית.<sup>34</sup> נוכח האמור לעיל על כך שדי בחברות באונסק"ו כדי לאפשר לפלסטינים להצטרפות לאמנות ודרכן לארגונים בין לאומיים, לכאורה החלטה 67/19 אינה משנה את המצב המשפטי במידה ניכרת. עם זאת, מבחינה פוליטית חשיבותה רבה, כיוון שהיא אומצה על ידי הארגון הבין לאומי רחב-המשתתפים ביותר, אשר תחומי הפעולה שלו משתרעים על כל היבטי היחסים הבין לאומיים.

בשלבם הראשונים של המערכה הפלסטינית הדיפלומטית לסיום הכיבוש, היתה להכרה הבין לאומית חשיבות משפטית לא מעטה. חשיבותה של הכרה זו פחתה נוכח התפתחויות במשפט הבין לאומי והן נוכח כינון האוטונומיה באמצע שנות התשעים על פי הסכם הביניים. כתוצאה משני אלו, תחומים נרחבים במשפט הבין לאומי ממלא חלים ביחסים בין ישראל לבין הפלסטינים, ובכל הנוגע לדיני השימוש בכוח, דיני הלחימה וזכויות אדם, חובותיה וזכויותיה של הרש"פ כמעט שאינן תלויות בהכרה בה כמדינה.<sup>35</sup> עם זאת, בשנות האלפיים שוב הפכה ההכרה בקיומה של מדינת פלסטין למשמעותית, כיוון שהיא עשויה להתניע הליך של העמדה לדין בפני בית הדין הבין לאומי הקבוע (ה-ICC) של אנשים החשודים בביצוע פשעים בין לאומיים בשטחי הגדה המערבית (ואולי רצועת עזה). העמדה לדין אפשרית כאשר המעשים החשודים כפשעים בוצעו בשטחה של מדינה שמסכימה לסמכות בית הדין הפלילי הקבוע. בינואר 2009, למחרת סיומה של המערכה הצבאית ברצועת עזה (מבצע "עופרת יצוקה"), החלה הרשות הפלסטינית לפעול בכיוון זה, על ידי כך שהגישה לבית הדין הודעה המתיימרת להקנות לבית הדין סמכות להעמיד לדין חשודים בביצוע פשעים בין לאומיים בשטחי "פלסטין". ההודעה נתפסה בראש ובראשונה כנסיון להביא להעמדה לדין של חיילים ישראלים בגין פעולות שביצעו ברצועת עזה. כיוון שהקניית הסמכות לבית הדין מותנית בקיומה של מדינה, התעוררה השאלה אם בית הדין יכול להסתמך על ההודעה הפלסטינית.<sup>36</sup> שלוש שנים לאחר מכן הודיע בית הדין שלא די בהודעה, נוכח היעדרה של הכרה בין לאומית רחבה דיה במדינת פלסטין. קרוב לארבע שנים מאוחר יותר, כאשר שודרג מעמדם של הפלסטינים באו"ם באופן שנתפרש בקרב רבים כהכרה בקיומה של מדינה, הפכה האפשרות להצטרף לחוקת ה-ICC ובדרך זו להביא לחקירה, לפחות, של טענות בדבר פשעים בין לאומיים בשטחי הגדה המערבית (ואולי רצועת עזה) למעשית.

## המשמעות המשפטית של צעדי הצדדים

הן ישראל והן הפלסטינים דוחים את ההאשמות שהם מפרים את הסכם הביניים על ידי סיפוח או רכישת הכרה. הטיעונים הם משני סוגים.

טיעון אחד נוגע לשאלה אם המעשים מהווים, כשלעצמם, הפרות של ההסכם. בהקשר זה יש לציין שעל אף ההתרעות החוזרות והנשנות ועל אף המערכה האינטנסיבית להשגת הכרה בין לאומית כמדינה, הפלסטינים נמנעים מהכרזה מפורשת על עצמאות. יתכן שזהו נסיון להשיג את היעד הפוליטי - מדינה - מבלי שלהיחשב

34 Jure Vidmar, "Palestine and the Conceptual Problem of Implicit Statehood" Chinese Journal of International Law 12, no. 2 (2013): 19-41.

35 Ronen, 2013.

36 Yaël Ronen, "ICC Jurisdiction over Acts Committed in the Gaza Strip" Journal of International Criminal Justice 8, no. 1 (2010): 3-27.





פי דיני אמנות מקנה לצד הנפגע זכות להביא את ההסכם לכלל ביטול.<sup>42</sup> אלא שכאמור, עד היום אף אחד מהצדדים לא נקט בצעד זה. אי הבהירות של המצב הקיים מאפשרת מרחב תמרון משפטי ומעשי אשר ככל הנראה נוח לצדדים.

בינתיים, כל אחד מהצדדים גורף ככל שביכולתו בזירה הנוחה לו: הפלסטינים בזירה הדיפלומטית והמשפטית, ואילו ישראל, על הקרקע. ההכרה במדינה פלסטינית מבלי שתהיה לה שליטה אפקטיבית בשטח, דהיינו ב"מדינה תחת כיבוש", היא צעד שחשיבותו בעיקר סמלית. מבלי להמעיט בהשלכותיה של האפשרות שהכרה זו תחשוף אזרחים ישראלים להעמדה לדין בבית הדין הפלילי הקבוע, הרי שחשיבותה מבחינת התהליך המדיני מוגבלת לטווח הקצר בלבד. יתכן שיהיה בה כדי להרתיע ישראלים מלצאת את גבולות ישראל, אך עד עתה לא נראה שהיא הביאה לשינוי מדיניות, שהוא המטרה האמיתית של ההליך הפלילי בהקשר זה.

לעומת זאת, קביעת העובדות בשטח על ידי ישראל עשויה להשפיע על המשא ומתן העתידי בדבר שטח המדינה הפלסטינית וגבולותיה. בהערכה זהירה, נראה שלטווח הארוך, צעדיה של ישראל נושאים משמעות אופרטיבית רבה יותר. עם זאת, נסיון העבר מלמד שיש להיזהר בהנחה שהעובדות בשטח - בוודאי ככל שהן נוגעות להתיישבות אזרחית - בהכרח ישפיעו על קביעתו של קו הגבול.<sup>43</sup>

Vienna Convention on the Law of Treaties, entered into force Jan. 42 27, 1980, Article 60

43 גרעון ביגר, "התיישבות וגבולות - האם קבע להב המחרשה את תוואי קווי הגבול במדינת ישראל?", בתוך: אפרים לביא (עורך), התיישבות ועיצוב גבולות ישראל, מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל אביב, 2009, עמ' 11-18.

זמניים, וככל האפשר הפיכים. כמו כן, לא ניתן לנקוט בצעדי תגובה המהווים חריגה מנורמות קוגנטיות של המשפט הבין לאומי.<sup>40</sup>

קשה לראות את צעדי מי מהצדדים כצעדי תגובה חוקיים. ראשית, מבלי להיכנס למשמעות התיאורטית של ביטול מדינה, הרי מובן שאם יצליחו הפלסטינים לרכוש מעמד מבוסס של מדינה - מעמד שיתכן שכבר רכשו - בפועל ביטולה אינו עומד על הפרק. שנית, אם רכישת המעמד על ידי הפלסטינים מהווה הפרה של הסכם הביניים, הרי זו הפרה שאיננה ניתנת להפסקה ומשום כך אין לישראל הצדקה לנקוט צעדי תגובה, כי אלו לא יוכלו להשיג את מטרתם - הפסקת ההפרה. שלישית, סיפוח פורמלי של השטח באופן חד צדדי מהווה הפרה של החובה לכבד את זכותה של האוכלוסייה בשטח להגדרה עצמית, שהיא חובה קוגנטית במשפט הבין לאומי, ומשום כך הוא אינו יכול להוות צעד תגובה. אם, לעומת זאת, פעולתה של ישראל לסיפוח השטח למעשה אך לא באופן פורמלי הוא הפרה של הסכם הביניים, הרי שאף שזו פעולה הפיכה, רכישת מעמד של מדינה אינה יכולה להוות צעד תגובה כיוון שזהו צעד בלתי הפיך.

## מילים לסיום

שני הצדדים להסכם הביניים רואים בו אמנה בין לאומית.<sup>41</sup> אין ספק שהפרת ס' 31(7) להסכם היא הפרה מהותית, אשר על

40 שם, Articles 49-40.

Peter Malanczuk, "Some Basic Aspects of the Agreements between 41 Israel and the PLO from the Perspective of International Law" European Journal of International Law 7 (1996): 485-500.





## ביבליוגרפיה

- אל-קודס, "סלאם פיאד בראיון: תכנית הממשלה זוכה לקונצנזוס כמעט מלא בקרב הפלסטינים" (13/01/2011), תרגום ב-  
<http://www.heskem.org.il/media-view.asp?id=2563&meid=14>
- במקום, "התחום האסור: מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלסטיניים בשטח C", יוני 2008.
- בנט, נפתלי, 'תכנית ההרגעה: מתווה מעשי לניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני', 2012,  
<http://www.baityehudi.org.il/wp-content/uploads/2012/09/hargaa.pdf>
- בצלם, "כתתוך שלה: מדיניות ישראל בשטח C של הגדה המערבית", 2013.
- ברינר, יהושע, " מפצח גרעינים ושונא תככים: השאלון עם אורי אריאל", 2012
- דילמוני, יגאל וביגמן, עקיבא, 'הבניה הפלסטינית בשטחי C תכנית השלבים של פיאד' (מועצת יש"ע מחלקת המחקר 2013).
- דייקר, דן, 'בלוג הפורום האסטרטגי-ספטמבר 2009 - התוכנית החד צדדית של סלאם פיאד' 2009  
<http://www.jcpa.org.il/Templates/showpage.asp?FID=622&DBID=1&LNGID=2&TMID=99&IID=23280>
- האגודה לזכויות האזרח בישראל, "רק כ-0.7% מאדמות הציבור באזור C הוקצו לפלסטינים מאז 1967" <<http://www.acri.org.il/he/?p=26514>>
- המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, "ההתנחלויות: סילוף אמנת ז'נבה והסכמי אוסלו" (ינואר 2011)  
<http://www.nrg.co.il/online/1/ART/958/042.html>
- כספית, בן, 'כך נולדה תוכנית ההתנתקות 2005' <<http://www.nrg.co.il/online/1/ART/958/042.html>>
- לביא, אפרים ופישמן, הנרי, "ההחלטות האסטרטגיות בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים כחסמים ליישוב הסכסוך", בר-סימן-טוב, יעקב (עורך), חסמים לשלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני (מכון ירושלים לחקר ישראל 2010), 356
- מיכאל, קובי, "הסביבה הגיאוגרפית פוליטית כחסם ביישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני", בר-סימן-טוב, יעקב (עורך), חסמים לשלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני (מכון ירושלים לחקר ישראל 2010), 389.
- פונדק, רון, 'לאן מובילה אותנו האידיאולוגיה של ביבי נתניהו?', הארץ, 30 ביולי 2012
- ריבד, ברק, 'ישראל מאיימת לבטל את הסכמי אוסלו אם הרשות הפלסטינית תפנה לאו"ם, הארץ (14 בנובמבר 2012)
- רגבים, 'הסיפוח הזוחל של שטחי C על ידי הרש"פ - מבט עכשווי', 2013
- רובינשטיין, אמנון, 'מעמד המשנתה של ה"שטחים": מפקדון מוחזק ליצור כלאיים משפטי', עיוני משפט יא 4439
- שלום עכשיו, 'ההתנחלויות בגדה המערבית - עובדות ומספרים' (peacenow.org.il, no date) <<http://peacenow.org.il/>>
- הכנסת השש-עשרה, הישיבה המאה ושבעים ושתיים של הכנסת השש-עשרה, 25 באוקטובר 2004, בנושא הודעת הממשלה על החלטה מס' 1996 בנושא תוכנית ההתנתקות המתקנת
- ועדת החינוך, התרבות והספורט, ספרי לימוד ברשות הפלסטינית, פרוטוקול מס' 24 משיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט (5 ביולי 2010)
- Gold, Dore, 'Countdown to September: Israel, the Palestinians, and the UN General Assembly' (*Jerusalem Center For Public Affairs*, 1 May 2011) <http://jcpa.org/article/countdown-to-september-israel-the-palestinians-and-the-un-general-assembly/>.
- Malanczuk, Peter, 'Some Basic Aspects of the Agreements between Israel and the PLO from the Perspective of International Law' (1996) 7 *European Journal of International Law* 485.
- Ronen, Yaël, 'ICC Jurisdiction over Acts Committed in the Gaza Strip' (2010) 8 *Journal of International Criminal Justice* 3.
- Ronen, Yaël, 'Entities that Can be States but do not Claim to Be' in Duncan French (ed), *Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law* (Cambridge University Press 2013) 23.
- Ronen, Yaël 'Recognition of a Palestinian State: Still Too Much Too Soon?' in Freya Beatens and Christine Chinkin (eds), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility: Essays in Honour of James Crawford* (CUP, forthcoming 2014)
- Singer, Joel, 'The West Bank and Gaza Strip: Phase Two' [1995] *Justice* 5.
- UNESCO General Conference, Admission of Palestine as a Member of UNESCO, UNESCO Doc 36C/Resolution 76, 31 October 2011
- United Nations International Law Commission, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries* (Cambridge University Press 2002) (ILC DASR).
- UN Secretariat, Office of the Legal Advisor, Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties, UN Doc ST/LEG/7/Rev.1, 1999.
- Vidmar, Jure, 'Palestine and the Conceptual Problem of Implicit Statehood' (2013) 12 *Chinese Journal of International Law* 19.



## הסכם אוסלו לא נכשל -

# החזרה לאופציה הפלסטינית<sup>1</sup>

ראובן פדהצור ז"ל

אלא בתחילה אף העריכו שהיא מעשית, היא נידונה לכישלון בשל גורמים שעל חלקם לא היתה להם כל שליטה.

לכאורה הוחמצה ההזדמנות שנקרתה בפני ממשלת ישראל, בעקבות כיבושי מלחמת ששת הימים, להגיע להסדר מדיני ישיר עם הלאום הפלסטיני, שרובו ככולו הועמד תחת שליטה ישראלית. בפעם הראשונה מאז 1947 נקרתה בפני קובעי המדיניות הישראלים הזדמנות להכריע את גורל הסכסוך בין שני הלאומים, שראשיתו בסוף המאה ה-19. ניתוח הנסיבות והאירועים של התקופה מעלה שלמעשה לא הוחמצה הזדמנות במקרה זה. שני הצדדים (ישראל והפלסטינים) לא היו מסוגלים ממילא לקבל באותה תקופה הכרעה לטובת האופציה הפלסטינית.

היו דרושים רבע מאה, ושינויים מהותיים בתהליכי גיבושן של החברות והמערכות הפוליטיות - הפלסטיניות, הישראליות והירדניות - על מנת שקובעי המדיניות הישראלים יוכלו להשלים את המעגל, לנטוש את האופציה הירדנית ולחזור ולאמץ את בחירתם הראשונה - האופציה הפלסטינית.

מאמר זה מנתח את גיבושן של שתי האופציות, ומתאר את תהליך נטישתה של האופציה הפלסטינית ואת הסיבות לכך. ראוי לציין שהגורמים והנסיבות שגרמו לכישלון מימושה של האופציה הפלסטינית התפוגגו במהלך רבע המאה שבין פניית ממשלת אשכול לכיוון ירדן לבין החלטת ממשלת רבין לאמץ את האופציה הפלסטינית. זו הסיבה שאפשרה את הצלחת התהליך שהוביל לחתימה על הסכם אוסלו על מדשאות הבית הלבן.

### גיבוש האופציה הפלסטינית

על ראשיתו של תהליך קביעת המדיניות בתחום האופציה המועדפת ניתן להתחקות כבר בישיבות הממשלה הראשונות שנערכו מיד לאחר סיום מלחמת ששת הימים. סדרת הישיבות שהחלה ב-16 ביוני 1967, הסתיימה בהחלטה אסטרטגית שהתקבלה כעבור ארבעה ימים, ב-19 ביוני. בדיון שהתקיים במהלך ישיבות אלה תמכו רוב שרי הממשלה באופציה הפלסטינית. הצעות השרים נעו מכיוון אוטונומיה פלסטינית ועד להקמת מדינה פלסטינית עצמאית בגדה המערבית. את הטון בתמיכה באופציה זו נתנו ראש הממשלה, שר הביטחון ושר העבודה (אשכול, דיין ואלון) והשר ישראל גלילי. ארבעה אלה הובילו את תהליך קביעת מדיניות הממשלה בסוגיית השטחים הכבושים בשנה הראשונה לאחר המלחמה.

בדיונים הראשונים מיד לאחר המלחמה הזהיר יגאל אלון את עמיתיו לשולחן הממשלה מפניה לכיוון האופציה הירדנית. הערכתו היתה, שהפתרון ההגייוני היחיד, שיכול לענות גם על בעיות הביטחון של ישראל בגזרתה המזרחית, וגם להוביל לפתרון הבעיה הפלסטינית, הינו הקמתה של מדינה פלסטינית בגדה המערבית. "אני לוקח אפשרות מכסימלית. לא קנטון, לא חבל אוטונומי, אלא מדינה ערבית עצמאית מוסכמת בינינו וביניהם במובלעת המוקפת טריטוריה ישראלית...אפילו עצמאית במדיניות החוץ שלה", הבהיר אלון בדיון שהתקיים בממשלה ב-19 ביוני 1967.

באותו דיון הבהיר גם ישראל גלילי כי הוא מתנגד בכל תוקף להסדר שיהיה מבוסס על החזרת שטחים לידי ממלכת ירדן. "אני מעדיף

הסכם אוסלו לא נכשל. מה שנכשל הוא יישומו. זהו כישלון שמקורו בטעויות שעשו קובעי המדיניות הישראלים והפלסטינים, ובחוסר יכולתם, או רצונם, להתחייב להשגת פתרון אמיתי ל"בעיה הפלסטינית". לעומת זאת, ההצלחה של הסכם אוסלו טמונה בהחלטה הישראלית לזנוח את האופציה הירדנית כפתרון המועדף ל"בעיה הפלסטינית" ולדבוק באסטרטגיה המבוססת על האופציה הפלסטינית. זו הצלחה משום שבחלוף חצי יובל הגיעו קובעי המדיניות בישראל למסקנה לפיה את הבעיה הפלסטינית ניתן לפתור רק באמצעות הפלסטינים עצמם, ולא באמצעות צד שלישי (דוגמת ירדן).

בהחלטתו, לפני שני עשורים, לחתום על ההסכם עם יאסר ערפאת, מנהיג אש"ף, ביצע ראש ממשלת ישראל, יצחק רבין, בחירה אסטרטגית. ההחלטה להכיר בלגיטימיות של אש"ף כמייצג העם הפלסטיני היתה הכרעה אסטרטגית ברורה בין שתי אוריינטציות בסיסיות שליוו את המדיניות הישראלית מאז מלחמת ששת הימים - האופציה הירדנית והאופציה הפלסטינית. החלטתו של ראש ממשלת ישראל לנטוש את האופציה הירדנית היא גם הכרה והודאה בכישלונה של המדיניות שנקטו, מאז מלחמת ששת הימים, ממשלות ישראל בניסיון להתמודד עם הבעיה הפלסטינית. למעשה, החתימה על הסכם העקרונות בין ישראל ואש"ף ב-13 בספטמבר 1993 החזירה את מדיניותה של ישראל בנושא הבעיה הפלסטינית ועתיד השטחים הכבושים אל נקודת ההתחלה של יוני 1967.

כאשר מנסים להבין את התפתחות מדיניותה של ישראל בסוגיה הפלסטינית חשוב לדעת שדווקא האופציה הפלסטינית היתה בחירתם הראשונה של קובעי המדיניות הישראלים. בדיונים הראשונים שקיימו מקבלי ההחלטות בישראל לאחר המלחמה הסתמן רוב מכריע לכיוון אימוץ פתרון מדיני המבוסס על האופציה הפלסטינית. קובעי המדיניות הבכירים אף החלו לנקוט בשורה של צעדים לבחינת האפשרות לכוון בתוך זמן קצר מדינה פלסטינית, או אוטונומיה, בגדה המערבית. במקביל לפעילות זו, החלה להתגבש אמנם גם האופציה הירדנית, אך משך יותר משנה, עד לספטמבר 1968, התאפיין תהליך קביעת המדיניות בהליכה בשני מסלולים מקבילים. רק החל מסוף 1967 החלה הכף נוטה לכיוון האופציה הירדנית. במהלך החדשים הראשונים של 1968 הואץ תהליך נטישתה של האופציה הפלסטינית, עד להחלטה הסופית לאמץ את האופציה הירדנית כבסיס למדיניות הישראלית. החלטה זו קיבלה מימד מעשי בעת פגישתם, בלונדון, של השרים יגאל אלון ואבא אבן עם המלך חוסיין בספטמבר 1968. בפגישה מכרעת זו הוצעה למלך הירדני "תוכנית אלון המתוקנת" כבסיס להסדר מדיני. על פי תוכנית זו אמור היה המלך חוסיין לקבל תחת שליטתו כשלושה רבעים משטח הגדה המערבית, ובהם רוב תושביה הפלסטינים של הגדה.

במבט לאחור נראה כי התנאים והנסיבות שהיו קיימים בשנה הראשונה לאחר מלחמת ששת הימים גרמו לכך שסיכויי מימושה של האופציה הפלסטינית באותה העת היו מראש נמוכים מאד. למרות שקובעי המדיניות הישראלים לא רק שלא התעלמו ממנה,

1 המאמר מבוסס על: ראובן פדהצור, ניצחון המבוכה, תל אביב, ביתן, 1995 ועל "סגירתו של מעגל: בחזרה אל האופציה הפלסטינית" מדינה ממשל ויחסים בינלאומיים, קיץ 1995.





הסתיימה ב-10 ביוני, תשעה ימים בלבד לפני שהממשלה קיבלה את החלטתה האסטרטגית), רק חמישה משרי הממשלה, שאיש מהם לא נמנה על קבוצת המחליטים הבכירה, הציעו לנהל משא ומתן עם המלך חוסיין על החזרת שטחים לירדן (ישראל ברזילי, פנחס ספיר, זלמן ארן, חיים משה שפירא ויעקב שמשון שפירא). כל שאר השרים, ובהם הבכירים שבקובעי המדיניות, תמכו ללא סייג באופציה הפלסטינית.

למרות ההחלטה שלא להחליט המשיכו קובעי המדיניות לתמוך באופציה הפלסטינית, גם אם לא הצליחו לגבש סביבה החלטת ממשלה מחייבת.

בהתבטאות כמעט נבואית הביע ראש הממשלה, לוי אשכול, את חששו מכך שאם תסופח הגדה המערבית לישראל תהפוך זו למדינה דו-לאומית. כך בדיון של הועדה המדינית של המערך, ב-7 ביולי 1967. בדיון זה הבהיר כי מעסיקים אותו שני מרכיבים להסדר אפשרי. האחד הוא הביטחוני והאחר הינו הדמוגרפי. "נדמה לי שאם אומרים שהירדן הוא הגבול, אין ברירה אלא ליצור אזור שבו מיליון ערבים ולהם סטטוס מיוחד... אני רואה, אפוא רק אזור חצי-עצמאי, כי הביטחון והארץ הם בידי ישראל. לא איכפת לי אם בסוף ירצו ייצוג באו"ם. התחלתי בחבל אוטונומי אך יתברר שבלתי אפשרי - יקבלו עצמאות".<sup>6</sup>

בעת שהציג בפני שרי הממשלה, ב-30 ביולי 1967, את גרסתה הראשונה של מה שנודע מאוחר יותר כ"תוכנית אלון", התייחס יגאל אלון גם לתפיסתו בנושא האופציה המועדפת. בדבריו חזר על התיזה אותה הציג בישיבת הממשלה של ה-19 ביוני: הסכם עם המלך חוסיין אינו מהווה פתרון מוצלח, משום שיציבות השלטון של המלך בירדן אינה מובטחת. "מדברים על חוסיין כאילו מדובר במלך אלמותי. כאילו חתימת הסכם איתו מבטיחה את העתיד היהודי בארץ ישראל. היום מולך חוסיין בירדן ומחר איני יודע מי יכול להיות במקומו, ומחרתיים, עלולה מדינתנו להיות מסופחת לסוריה. ראינו מה קרה לעבדאללה". לכן הכיוון המועדף הוא הסדר עם הפלסטינים. "הייתי הרבה יותר מרוצה אילו בעמאן היה במקום חוסיין יושב היום שוקיירי [יו"ר ארגון אש"ף - ר.פ.]. אילו היינו מגיעים להסכם עם הערבים המקומיים על הקמת חבל אוטונומי - אפילו יתגלגל הדבר בסופו של דבר ליצירת מדינה עצמאית...אם היה הדבר תלוי בי - הייתי מזדרז ופותח במשא ומתן רציני עם אנשי מפתח באוכלוסיה הערבית, על מנת לכונן חבל אוטונומי ערבי. אפילו אם - וכבר אמרתי זאת - יביא הדבר להקמת מדינה סוברנית המיוצגת באו"ם, כי זה עדיף בעיני על מסירת כל הגדה הזאת לכוח שיכול בעתיד להיות עוין לנו, ויוכל לאיים עלינו באמצעים טכנולוגיים חדישים ביותר. בשטח האוטונומי נשארים לדעתי 95% מהאוכלוסייה הערבית בכל האזור הזה, לבד מאלו החיים בירושלים".<sup>7</sup>

אפילו לאחר ששינה את התוכנית הנושאת את שמו<sup>8</sup>, ופנה לכיוון האופציה הירדנית (בפברואר 1968), המשיך יגאל אלון להשתעשע ברעיון האוטונומיה הפלסטינית. הוא אמנם נטש לקראת סוף 1967 את רעיון הקמתה של מדינה פלסטינית עצמאית, אך לא נטש לגמרי את רעיון הישות האוטונומית הפלסטינית בגדה המערבית. בדבריו בישיבת מרכז מפלגת העבודה, ב-21 באפריל 1968, בהתייחסו לפתרון הבעיה הפלסטינית, הוא טען: "זה עניין של הגדרה עצמית שאנחנו לא נתערב בו...אם כי איני מוציא מכלל אפשרות שלצורכי פתרון הבעיה הדמוגרפית הסבוכה, אולי בא בחשבון לחפש דרך לפתרון על ידי סיוע להם לפתרון על ידי מינהל

את הקשיים החברתיים והפוליטיים של השארת אוכלוסייה זו [האוכלוסייה הפלסטינית של הגדה המערבית - ר"פ] ללא אזרחות במדינת ישראל, וחיפוש נוסחאות שונות של מינהל עצמי...על פני ויתור על הגדה המערבית וחיבורה עם מדינה ערבית שמעבר לירדן, שעשויה להתחבר עם מדינות ערביות אחרות ולהוות סכנה גדולה יותר מאשר היתה עד כה".<sup>2</sup>

גלילי, מי שהיה שותף בכיר לגיבוש מדיניותה של ישראל בשטחים, המשיך להזהיר מפני הסדר עם חוסיין שבמסגרתו יוחזרו לו שטחים בגדה המערבית. בישיבת הממשלה ב-17 באוקטובר 1967 תקף בחריפות את המלך הירדני. "אני מסכים שנכמרים רחמי הבריות על המלך הינוקא והראוי לחמלה, אבל ראוי להבליט בכל לשון של הבלטה, שחוסיין מעולם לא התבטא בזכות שלום עם ישראל. השתתף בכינוס היסוד של הארגון של שוקיירי [ארגון אש"ף, ר"פ]. הפגז את ירושלים. ידועה התייחסותו למקומות הקדושים...יש להבליט מי הפרטנר, ששוחרי השלום למיניהם מטפחים כבעל ברית למשא ומתן על שלום".<sup>3</sup> באותו מקום העיר אלון כי פקודות המבצע היחידות בהן היה צו מפורש להרוג את האוכלוסייה נמצאו ברשות הצבא הירדני.

גם ראש הממשלה, לוי אשכול, ושר הביטחון, משה דיין, הביעו התנגדות לקיום משא ומתן עם המלך חוסיין, ותמכו בבחינת האפשרות לממש הסדר שיהיה מבוסס על האופציה הפלסטינית.<sup>4</sup>

## החלטת ה-19 ביוני

בסיומו של הדיון בממשלה, שנמשך כאמור מה-16 עד ה-19 ביוני, הועמדה להצבעה הצעת החלטה שהתעלמה במופגן מקביעה ברורה באשר לעתיד הגדה המערבית והתייחסה אך ורק לשתי הגזרות האחרות (רמת הגולן וחצי האי סיני).

החלטת ה-19 ביוני היתה אחד המקרים הבולטים שהממשלה כולה גיבשה קווי מדיניות ברמה האסטרטגית. היה זה הניסיון הראשון של ממשלת אשכול להציג יוזמת שלום כוללת. בנוסח ההחלטה של הממשלה נאמר כי "ישראל מציעה כריתת חוזה שלום עם מצרים ועם סוריה" על בסיס הגבול הבינלאומי וצורכי הביטחון של ישראל.<sup>5</sup> כלומר, כשבוע וחצי לאחר כיבושי מלחמת ששת הימים היתה ממשלת ישראל מוכנה לוותר על כל השטחים שכבשה ברמת הגולן ובחצי האי סיני תמורת הסכם שלום עם שתי מדינות אלה. הגדה המערבית, התושבים הפלסטינים ועתיד היחסים עם ממלכת ירדן כלל לא הוזכרו בהחלטת הממשלה. במשפט היחיד שהתייחס ברמז לגדה המערבית ולבעיה הפלסטינית, אפילו לא נעשה שימוש במונח "פלסטינים":

"פליטים: כינון השלום במזרח התיכון ושותף הפעולה האזורי שיהיה צמוד לכך, יפתחו סיכויים להסדר בינלאומי ואזורי לפתרון בעיית הפליטים".<sup>5</sup> ההחלטה אומצה על ידי שרי הממשלה פה אחד.

ההימנעות מהחלטה בסוגיית עתיד הגדה המערבית גרמה לכך שהשרים "החליטו שלא להחליט", כפי שהגדיר זאת יגאל אלון. כך גם לא הוכרע הויכוח בין שתי האופציות - הפלסטינית והירדנית. באותה העת, זמן כה קצר לאחר סיום המלחמה (המלחמה

2 ראובן פדהצור, ניצחון המבוכה, תל אביב, ביתן, 1996, עמ' 130.

3 ראובן פדהצור, שם, עמ' 80.

4 ראובן פדהצור, "ההחמצה הגדולה", הארץ, 3 במאי 1991; יגאל אבידן, "19 ביוני 1967, ממשלת ישראל מחליטה בזה", דבר, (סדרה של שלושה מאמרים), 2, 5, 12-1 ביוני 1987. הדברים מבוססים בין השאר גם על הפרוטוקול של ישיבת הממשלה מה-19 ביוני 1967, שנמסר למחבר על ידי ישראל גלילי.

5 על החלטת ה-19 ביוני והדיונים שקדמו לה, ראה, ראובן פדהצור, ניצחון המבוכה, פרק ג'.

6 פרוטוקול ישיבת הועדה המדינית, 7 ביולי 1967, ארכיון יד טבנקין.

7 ראובן פדהצור, שם, עמ' 134-135.

8 ראה בהמשך.



אוטונומיה בגדה המערבית (את רעיון המדינה הפלסטינית נטש בתחילת דצמבר 1967). אולם, במהרה התברר לראש הממשלה כי המנהיגות הפלסטינית בגדה המערבית חוששת מהכרעה על מימוש האופציה הפלסטינית. מנהיגים כחכימת אל-מצרי, ואליד שקעה, חמדי כנעאן, תייסיר כנעאן, אנוואר אל חטיב ונאסר אל-דין נאשאיבי, איתם שוחח אשכול, הבהירו לו כי את הבעיה הפלסטינית "יש להסדיר לא עם ערביי פלסטין, אלא עם כל העולם הערבי".<sup>13</sup>

בספטמבר 1968 התמקדו כבר שיחותיו של אשכול עם האישים הפלסטינים בצורך לקדם את המגעים בין ישראל וירדן. דומה כי שני הצדדים התחילו להכיר בכך שהסיכויים לממש את האופציה הפלסטינית ולכונן אוטונומיה היו נמוכים מאד. הפלסטינים לא הצליחו בחדשים שחלפו מאז החלו השיחות עם ראש הממשלה לגבש קבוצת מנהיגים שתהיה מוכנה לקדם את רעיון האוטונומיה, ורובם ככולם המליצו, בסופו של דבר, לפנות למלך חוסיין ולהגיע אתו להסדר, שיכלול גם את פתרון הבעיה הפלסטינית.<sup>14</sup>

במקביל לאשכול ניהלו גם משה דיין ואבא אבן, בידעתו ובאישורו של ראש הממשלה, מספר שיחות עם חלק מאותם אישים שנפגשו עם ראש הממשלה. דיין ניסה גם הוא לקדם את רעיון כינונה של אוטונומיה פלסטינית בגדה המערבית, ואילו אבן דיבר במקביל על הסדר עם ירדן. גם דיין לא הצליח לקדם את האופציה הפלסטינית.

האכזבה של קובעי המדיניות בישראל מחוסר הנכונות של הפלסטינים לקדם את כינונה של אוטונומיה פלסטינית באה לידי ביטוי בתזכיר ששלח משה ששון לראש הממשלה. "המסקנה העיקרית הינה, שמנהיגי הגדה אינם מוכנים להיפך כבר היום למנוף ולגורם פוליטי רציני במערך המדיני המזרח-תיכוני הקיים עתה".<sup>15</sup>

בפועל, לא צברה האופציה הפלסטינית את התאוצה שהיתה עשויה לקדם אותה אל מעבר לשורת הצהרות מעורפלות. גם חסידיה המוצהרים של האופציה הזאת, וכאלה היו בחודשים הראשונים רוב קובעי המדיניות החשובים, לא היו מוכנים להתחייב בפני בני שיחם הפלסטינים על קווי פעולה ברורים ולא היו מוכנים לשרטט בפניהם את קווי התהליך שיוביל לכינונה של מדינה, או אפילו אוטונומיה, בגדה. ראש הממשלה, אשכול, הציג אמנם בפני הפלסטינים את רעיון האוטונומיה, אך בני שיחו התרשמו שהוא אינו שלם עם מדיניות זו. בתשובה לשאלתו של מאיר עמית, ראש המוסד, שנכח בשיחה עם נאסר אל-דין נאשאיבי, על יכולתם של המנהיגים הפלסטינים להגיע להסכם עם ישראל, השיב זה וטען כי מאז פועל יארינג<sup>16</sup>, ישראל מעדיפה לעשות ביזנס עם ירדן, עם חוסיין. "פלסטינים יש הרגשה שישראל מזניחה אותם".<sup>17</sup>

עם זאת, אימוצה של האופציה הירדנית לא נעשה במהלך אחד ברור ומוגדר, אלא היה תוצאה של שינוי נמשך בתפיסותיהם של קובעי המדיניות. משך תקופה לא קצרה דרו בכפיפה אחת שתי הגישות אצל מקבלי ההחלטות.

## גיבוש האופציה הירדנית

נראה כי החל מסוף 1967 החלה להתגבש אצל אשכול גישה המעדיפה הסדר עם המלך חוסיין, במסגרתו תיפתר גם בעיית

13 הפרוטוקולים של שיחות אשכול עם המנהיגות הפלסטינית נמצאים בארכיון יד אשכול בירושלים.

14 על פרטי המגעים של אשכול ראה ראובן פדהצור, שם, עמ' 83-87.

15 מתוך דין וחשבון של משה ששון ללוי אשכול, הנושא את התאריך 22 בינואר 1968. הכותרת שהעניק ששון לדו"ח: "נסיין להעריך את משקלם הפוליטי של מנהיגי הגדה".

16 שליח מזכ"ל האום, גונאר יארינג.

17 ראובן פדהצור, שם, עמ' 85.

עצמי. אני אומר מינהל עצמי של הקהילה הערבית בא". אני אומר 'מינהל' ולא 'מדינה'".<sup>9</sup>

אפילו בדצמבר 1968, לאחר שהממשלה אימצה כבר את התפיסה המדינית שביסודה האופציה הירדנית, ולאחר ש"תוכנית אלון" הוצגה בפני המלך חוסיין כעמדת הממשלה, הצהיר דיין כי הוא אינו פוסל אפשרות של הקמת מדינה פלסטינית. "לו היו באים היום אלינו נציגי ערביי הרצועה וה'גדה' ואומרים: 'אנחנו רוצים לנהל אתכם משא ומתן על הקמת מדינה פלסטינית', לא הייתי מציע למדינת ישראל לסרב לפנייתם".<sup>10</sup>

מכל אלה עולה כי השחקנים המרכזיים שנטלו חלק בתהליך קביעת המדיניות הישראלית לאחר מלחמת ששת הימים נטו באופן ברור לכיוון האופציה הפלסטינית. משך חודשים רבים הם שללו מכל וכל את האפשרות של קיום משא ומתן עם מלך ירדן, ואחדים מהם (במיוחד אלון וגלילי) אף תקפו את חוסיין אישית.

חשוב לציין כי כל הרעיונות וההצעות למימוש האופציה הפלסטינית התייחסו אך ורק לגדה המערבית. בהתייחס לרצועת עזה התגבש קונצנזוס בקרב השרים, לפיו על ישראל לספח את הרצועה. הדבר בא לידי ביטוי בהחלטת ה-19 ביוני בה נאמר כי "לפי הגבול הבינלאומי, רצועת עזה נמצאת בשטח מדינת ישראל".<sup>11</sup>

## פגישותיו החשאיות של אשכול: ניסיון לממש את האופציה הפלסטינית

בהמשך לגיבוש התפיסה המדינית שביסודה האופציה הפלסטינית, ולאחר שהתברר לו כי בכירי שריו מצדדים באופציה זו ודוחים בתוקף את האופציה הירדנית, נקט ראש הממשלה, לוי אשכול, בשורה של צעדים על מנת לבחון את האפשרות להגיע להסדר מדיני על בסיס האופציה הפלסטינית. בתחילה העריך אפילו כי ניתן לממש אפילו את רעיון הקמתה של מדינה עצמאית בגדה המערבית. בהמשך הסתייג אמנם ממדינה עצמאית אך המשיך לבחון את אפשרות כינונה של אוטונומיה פלסטינית בגדה המערבית.

בדיון שנערך בלשכתו ב-12 בנובמבר 1967, העלה אשכול את הצורך בקיום מגעים מדיניים עם הפלסטינים. "יש לבדוק אפשרויות להקים תנועה למדינה עצמאית בגדה, לבדוק עם מי מהמנהיגים כדאי לנו להיפגש, איזה שר ייפגש עם מי ואולי עם ראש הממשלה עצמו". באותו דיון העלה דיין את הרעיון של ארגון קבוצת שונות של תושבי השטחים, לא מתואמות ביניהן, שתתבענה הקמת מדינה עצמאית ותהוונה אלטרנטיבה למלך חוסיין.<sup>12</sup>

בעקבות דיון זה מונה משה ששון (בנו של השר אליהו ששון) לנציגו המיוחד והאישי של אשכול למגעים מדיניים בשטחים". עד לסוף ינואר 1968 קיים ששון יותר מ-60 פגישות עם אישים בשטחים. לאחר שסיים ששון את סבב השיחות שלו, החליט ראש הממשלה, בתחילת פברואר 1968, לקיים בעצמו סדרת שיחות חשאיות עם מנהיגים פלסטינים תושבי השטחים. כוונתו היתה להתרשם, ממקור ראשון, מעמדתם בסוגיית אימוץ האופציה הפלסטינית.

סדרת שיחותיו של אשכול הסתיימה בספטמבר אותה שנה. אשכול ניסה להוביל את בני שיחו הפלסטינים לתמיכה בכינון

9 פרוטוקול ישיבת מזכירות מפלגת העבודה, 21 באפריל 1968, עמ' 29, ארכיון מפלגת העבודה הישראלית, בית ברל, תיק 24/68.

10 הדברים נאמרו על ידי דיין בתשובה לשאלה בתוכנית הרדיו "שאלתה מן האולפן", קול ישראל, 28 בדצמבר 1968. ראה משה דיין, מפה חדשה, יחסים אחרים, תל אביב, שקמונה, 1969, עמ' 33-34.

11 ראובן פדהצור, שם, עמ' 55.

12 ראובן פדהצור, שם, עמ' 82.







זייד ריפאעי. בסיומה דחה מלך ירדן את התוכנית ואת החתימה על הסכם שלום נפרד עם ישראל. במסמך שסיכם את עמדת חוסיין, ושנמסר לשרים הישראליים בתום הפגישה בלונדון, נכתב כי "יכולתו של המלך לתרום להסדר תלויה לחלוטין ביכולתו לשלוט במצב הפנימי בירדן וביכולתו להסביר את ההסדר לעולם הערבי. לכן, כל הצעה שתידון חייבת להיות כזאת שהעולם הערבי יוכל לקבלה ולא כזאת שנכפית עליו".<sup>21</sup>

פגישת אלון ואבן עם המלך חוסיין חידדה את הבדלי ההשקפות בין ישראל לירדן במידה רבה. תוצאות הפגישה הבהירו כי הפערים רחבים מאד והסיכויים לגשר עליהם קטנים. התברר גם כי המלך הירדני אינו מסוגל, ואולי אינו רוצה, לאמץ תוכנית מדינית שלפי הערכתו תתקבל בעולם הערבי ככפיה של עמדת ישראל על ירדן.

פגישת ספטמבר בלונדון הבהירה לקובעי המדיניות בישראל כי קטנים הסיכויים למימוש הסדר נפרד עם ירדן. הם הבינו כי המלך חוסיין אינו רוצה, וקרוב לוודאי שאינו יכול, להיות השליט הערבי הראשון החותם על הסכם שלום עם ישראל.<sup>22</sup>

## ניתוח הגורמים לנטישת האופציה הפלסטינית

1. תהליך גיבוש הזהות הלאומית הפלסטינית, שהחל בסוף המאה ה-19, ספג מהלומה ניצחת בעקבות התבוסה במלחמת 1949-1948. התפזרותם של הפלסטינים במדינות השונות במזרח התיכון בלמה את המשך ההתפתחות החופשית של הזהות הלאומית הפלסטינית. כך, ניצבה ההנהגה הישראלית מול אוכלוסייה והנהגתה שהמרכיב הלאומי בתפיסת העולם שלהן לא תפס מקום חשוב, ולכן היה להן קשה לאמץ פתרון שיש בו משום הדגשת הלאומיות הפלסטינית העצמאית.

2. בתקופה שקדמה למלחמת ששת הימים התפתחו בקרב הציבור הפלסטיני בגדה המערבית שתי תפיסות פוליטיות מנוגדות. האחת, מבוססת על הזהות הלאומית הפלסטינית והאחרת המבוססת על האחדות הערבית. בעוד שב-19 השנים של שלטון ירדני בגדה המערבית דוכאו הניסיונות לגבש זהות פלסטינית ייחודית, לא יכול היה השלטון הירדני למנוע את פריחת הפאן-ערביזם בהנהגתו של נשיא מצרים, גמאל עבדל נאצר, ולא יכול היה למנוע מתושבי הגדה המערבית מלהזדהות עמו. כך הלכו והצניעו הפלסטינים בגדה את שאיפותיהם הלאומיות. לפיכך, כאשר החל אשכול את שיחותיו עם הפלסטינים, הוא מצא מולו הנהגה שאינה מאמינה ביכולת לממש את רעיון הלאומיות הפלסטינית העצמאית וחוששת מליטול על עצמה את ההחלטה על עתיד הסוגיה הפלסטינית. ביטוי מובהק לגישה זו הם דבריו חיכמת אל-מצרי, איש שכם, בעת פגישתו עם לוי אשכול ב-26 בפברואר 1968. כאשר העלה ראש ממשלת ישראל את רעיון האוטונומיה הפלסטינית, השיב לו אל-מצרי כי את הבעיה יש להסדיר לא עם ערביי פלסטין, אלא עם כל העולם הערבי.<sup>23</sup>

3. לאחר כיבוש הגדה המערבית, הוחלט בישראל למנוע מהפלסטינים לקיים פעילות פוליטית. כך נמנע מהם להקים תשתית פוליטית עצמאית, ונותרה בעינה תלותם בגורמי חוץ (בין אם ירדן ובין אם העולם הערבי). הפסיביות הפוליטית של מנהיגי הגדה המערבית מנעה מהם לגבש תפיסה מדינית כוללת באשר לעתיד הבעיה

21 ראובן פדהצור, שם, עמ' 144.

22 על תוכן פגישת ספטמבר 1968, ראה, ראובן פדהצור, שמוכה, עמ' 141-145.

23 ראובן פדהצור, שם, עמ' 84.

הגדה המערבית, ואיתה גם הבעיה הפלסטינית. יותר ויותר הוא צידד ברעיון קשירת גורלם של תושבי הגדה המערבית בהסדר עתידי עם מלך ירדן. בדבריו בוועדה המדינית של מפלגת העבודה, ב-27 בפברואר 1968, התייחס אשכול לסוגיה זו: "נניח שנעשה הסדר עם תושבי שכם, ואני חושש, ויותר מחושש, שיטענו שהם תושבי פלסטין, והם מונים 600 או 700 אלף תושבים, והייתי רוצה שיתקשרו דווקא לירדן, כי מדוע נחוצה לי עוד מדינה ערבית?".<sup>18</sup>

אך מי שקידם את המעבר מהאופציה הפלסטינית אל הירדנית היה יגאל אלון. הוא זה שהוביל את הממשלה לזנוח לחלוטין את הכיוון הפלסטיני ולאמץ את רעיונותיו החדשים, שהתבססו על גיבוש אסטרטגיה חדשה, שבבסיסה פניה אל עבר המלך חוסיין. בתחילת 1968 החל אלון לגבש את התפיסה החדשה, שעיקרה שינוי האוריינטציה עליה הוא מציע לבסס את תוכניתו, שכזכור לא אומצה ביולי 1967 על ידי הממשלה כבסיס למדיניות. אלון החליט לנטוש את האופציה הפלסטינית, הגלומה בהצעה לכונן אוטונומיה, ואימץ את מה שנודע לימים כ"אופציה הירדנית". היתה זו תוכנית אלון השנייה שהציעה כי באותם חודשים השתכנע אלון כי קטנים מאד הסיכויים להגיע להסכם עם הפלסטינים בשטחים על כיוון אוטונומיה. האלטרנטיבה שהעלה - מסירת השטחים שלא יסופחו לישראל לידי ממלכת ירדן.

אלון שאף לממש את "תוכנית אלון", בהסכמה עם חוסיין, מבלי לשנות את מרכיביה המרכזיים בתחום הטריטוריאלי. על אף התייחסותו השלילית למלך הירדני ולתפקיד שמילא במשבר שהוביל למלחמת ששת הימים, נכון היה אלון להתנתק מהאופציה הפלסטינית ולפנות לכיוון האופציה הירדנית. זו נראתה לו באותה העת כאופציה היחידה במסגרתה ניתן לממש את תוכניתו. הרעיון שהעלה אלון היה פשוט בתכלית. במקום להתמודד עם הסוגיה המסובכת של כיוון אוטונומיה, שהמנהיגות הפלסטינית ממילא אינה מוכנה לאמצה, יימסר השטח לירדן. כך גם תוכל ישראל להימנע מהצורך להתמודד עם הבעיה הפלסטינית. זו תוטל אל חיקו של המלך חוסיין. אלון לא שינה את העקרונות שהנחו אותו לשרטוט המפה שצרף לתוכנית שהניח על שולחן הממשלה ביולי 1967. על פי מפה זו, תמשיך ישראל לשלוט בבקעת הירדן, כמו גם באזור גוש עציון, בחלק מהר חברון ובירושלים המאוחדת. כל השאר יימסר למלך חוסיין. אלון העריך כי הסכמה ישראלית למסירת חלק הארי של הגדה המערבית לידיו של המלך הירדני תוכל להוביל להסכמתו לחתימה על הסכם שלום עם ישראל. את התיקון הזה בתוכניתו ביצע אלון ב-27 בפברואר 1968.<sup>19</sup>

האפשרות של מסירת השטחים צפופי האוכלוסין של הגדה המערבית לירדן חייבה שינוי אחד במפה, וזאת על מנת ליצור רצף טריטוריאלי בין עבר הירדן המזרחי לבין שטחי הגדה המערבית שיימסרו לירדן. אלון הציע לפתור בעיה זו באמצעות פרוזדור שיחבר את אזור רמאללה לאזור יריחו, כולל העיר יריחו עצמה, עד לגשר אלנבי.

בסופו של דבר, ב-29 במאי 1968, התקבלה ההחלטה להציג את תוכנית אלון המבוססת על האופציה הירדנית בפני המלך חוסיין.<sup>20</sup> הפגישה עם המלך התקיימה בלונדון בשלהי ספטמבר 1968. מן הצד הישראלי השתתפו השרים אבא אבן ויגאל אלון ומנכ"ל משרד ראש הממשלה, יעקב הרצוג. אל המלך חוסיין נלווה יועצו הקרוב,

18 פרוטוקול ישיבת הוועדה המדינית, 27 בפברואר 1968, ארכיון יד טבנקין.

19 אלון תיקן את תוכניתו שלוש פעמים. ב-27 בפברואר 1968, ב-10 בדצמבר 1968, וב-29 בינואר 1969. ראה תשובת מזכיר הממשלה לשאלת ישראל גלילי מה-9 במאס 1973, מצוטטת בתוכנית אלון, יד טבנקין, 1984, עמ' 3.

20 פרוטוקול הפגישה של אשכול עם השרים אבן, אלון ודיין, 29 במאי 1968, ארכיון יד אשכול.



ירושלים, שכם, בית לחם וחברון. לכל אחת מקבוצות אלה היו אינטרסים שונים, ולעתים מנוגדים, ומנהיגיהן לא הצליחו לגבש חזית אחידה בעלת יעדים משותפים.

8. גם לאחר שהחלו במגעים חשאים עם קובעי המדיניות הישראלים, שלטה בקרב מנהיגי הגדה המערבית הגישה לפיה כל הסדר פשרה עם ישראל פירושו המעשי ויתור על הבסיס האמיתי לשאיפותיהם הלאומיות המקוריות - הדרשה לפלסטין כולה. עבורם היה זה "משחק סכום אפס".<sup>30</sup>

9. העדרו של מרכז פוליטי פלסטיני בעל סמכות בגדה המערבית הוביל אמנם לצמיחתו של מרכז חיצוני בדמות אש"ף. אולם, מרכז חיצוני זה היה בשלבי התארגנות ראשוניים כאשר פרצה מלחמת ששת הימים, והוא עדיין לא היה בעל משקל פוליטי בעל ערך. הארגון בראשותו של אחמד שוקיירי לא הצליח לצבור עוצמה פוליטית רצינית ולא הצליח להשיג מידת לגיטימציה שתהפכו לנציג מקובל של העם הפלסטיני.<sup>31</sup>

רק בראשית 1968 מונה יאסר ערפאת ליו"ר הארגון במקומו של שוקיירי, וחלפו עוד מספר חודשים בטרם ביסס את מעמדו כמנהיג המקובל של אש"ף. חלפו עוד כחמש שנים בטרם הצליח אש"ף לקבל את הלגיטימציה של היתו הנציג של העם הפלסטיני (בעקבות ההחלטה שהתקבלה בוועידת הפסגה הערבית ברבאט ב-1974). במועד זה (1974) היתה כבר ממשלת ישראל מחויבת לאופציה הירדנית ודחתה בתוקף כל רמז לאפשרות של משא ומתן עם אש"ף.

10. בחודשים בהם קיימו קובעי המדיניות הישראלים את מגעיהם עם מנהיגי הגדה המערבית התקיימה פעילות טרור רבת היקף של ארגון הפתח, בראשותו של ערפאת. בנוסף להנחת מטעני חבלה, ניסה הארגון לעורר את האוכלוסייה בגדה המערבית למרי עממי. פעולותיו אלה של הארגון לא עודדו כמובן את קובעי המדיניות הישראלים לקיים עמו מגעים, ואף הגבירו במידה רבה את חששותיהם ממימוש האופציה הפלסטינית.<sup>32</sup>

11. באותם חודשים גברו גם פעולות ארגון הפתח משטח ירדן. מספרם של פיגועים אלה, שהחלו מיד לאחר המלחמה, הלך וגדל והם הסלימו מאד בתחילת 1968. בישראל החלו קובעי המדיניות לחשוש מכוחו המתעצם של ארגון הפתח, וגבר החשש שפעולותיהם של הפלסטינים הקיצוניים (כפי שנתפסו באותה תקופה אנשי הפתח) יביאו לנפילת משטרו של חוסיין. החשש התמקד גם באפשרות שפלסטינים קיצוניים, דוגמת אנשי הפתח, הם שישתלטו על האוטונומיה בגדה, אם תוקם, ואזי במקום לפתור בעיה ביטחונית באמצעות הסדר עם הפלסטינים, תיווצר בעיה ביטחונית חמורה נוספת.

12. גורם נוסף שהיווה מכשול בדרך למימושה של האופציה הפלסטינית היו השיחות הישירות שקיימו קובעי המדיניות הישראלים עם המלך חוסיין, גם בתקופה שהתנהלו המגעים עם מנהיגות הגדה המערבית. ככל שהתקדמו המגעים הישירים עם המלך הירדני נוצר אצל אשכול ושריו הרושם כי השיחות עם חוסיין יובילו להסכם נפרד ראשון עם מדינה ערבית. שיקול זה לכשעצמו יכול היה להצדיק בעיניהם את נטישת האופציה הפלסטינית. בהמשך כשהתברר, מתגובותיו של חוסיין על הצעות הישראליות, כי הוא

Avi Plascov, "A Homeland for the Palestinians?", *Survival*, Vol. XX, 30 no. 1 (Jan./Feb. 1978), p. 11-20.  
Amos Perlmutter, "A Palestinian Entity?", *International Security*, 31 Spring 1981 (Vol. 5, no. 4), p. 103-116  
Fuad Jabber, "The Arab Regimes and the Palestinian Revolution, 1967- 32 1971", *Journal of Palestine Studies*, Vol. II, no. 2 (1973), p. 79-101

הפלסטינית, ובעקבות כך גם לא הצליחו לגבש עמדה ברורה באשר להצעות הישראליות.

4. שליטה של ירדן, המלך עבדאללה ואחריו המלך חוסיין, ניסו למנוע ככל האפשר את התפתחותה של הזהות הלאומית הפלסטינית בתחומי הממלכה הירדנית. באפריל 1950 סיפח המלך עבדאללה את הגדה המערבית לירדן, והעניק אזרחות ירדנית לתושביה הפלסטינים. בנאום שנשא בפני הפרלמנט הירדני, לאחר החלטת הסיפוח אמר המלך עבדאללה, בהתייחסו לשתי הגדות: "ירדן היא כמו ציפור שכנפיה פרושות מזרחה ומערבה. זו זכותה הטבעית להיות מאוחדת".<sup>24</sup>

יורשו של עבדאללה, המלך חוסיין, נקט במדיניות קליטת הפלסטינים, כולל אלה שהתגוררו בגדה המערבית, אל תוך מרקם החברה הירדנית, וכך ביצע מניפולציה על השאיפות הפוליטיות שלהם ולשכנעם כי האחדות הערבית, תחת שלטון בית ההאשמים, היא הדרך היעילה ביותר להגשים את השאיפה המשותפת לו ולהם - שחרור פלסטין.<sup>25</sup> המלך חוסיין אף הפעיל לא פעם כוח צבאי על מנת למנוע התארגנויות פוליטיות פלסטיניות. בתהליך מוצלח למדי של קואופטציה קירב המלך חוסיין רבים ממנהיגי המסורתיים של הגדה המערבית אל משטרו בעמאן.<sup>26</sup>

פעילותו של המלך חוסיין גרמה לכך שכאשר נכבשה הגדה המערבית על ידי ישראל מיהרה קבוצה גדולה של מנהיגים פלסטינים, שחלקם הגדול היה מעורב במערכת הפוליטית הירדנית, לפרסם ב-4 באוקטובר 1967 את ה-"National Charter of the West Bank". המסמך, עליו חתמו 129 מנהיגים פוליטיים תושבי הגדה המערבית, אישר שוב את אחדות שתי הגדות של הירדן, כולל מזרח ירושלים, תחת שלטון ירדני. האמנה גם דחתה את "ההצעות השנויות במחלוקת לכונן מדינה פלסטינית נפרדת בגדה המערבית".<sup>27</sup>

5. המלך חוסיין המשיך למשוך בחוטים הפוליטיים בגדה המערבית גם לאחר הכיבוש הישראלי. הוא המשיך לשלם משכורות לפקידי ממשלה אשר המשיכו להתגורר בגדה המערבית, ובמידה רבה הצליח לקיים מידה גדולה של השפעה על המפה הפוליטית בגדה. עמדתו של המלך, שהשפיעה כל המנהיגים הפלסטינים שנפגשו עם ששון, אשכול, דיין ואבן, שללה כמובן את ההסכם המבוסס על האופציה הפלסטינית.<sup>28</sup>

6. חולשתם הפוליטית של מנהיגי הגדה המערבית גרמה לכך שכינן בלבם חשש גדול מלהיות הגורם הראשון בעולם הערבי המגיע להסדר מדיני עם ישראל. כפי שעולה בבירור מהשיחות של לוי אשכול עם אחדים מהם, הם לא היו מוכנים ליטול את הבכורה בתחום זה.<sup>29</sup>

7. בנוסף לחולשת המערכת הפוליטית בגדה ולחצים של המלך חוסיין, לא היתה קיימת בגדה המערבית מנהיגות מאוחדת. הפוליטיקה של הגדה המערבית היתה מאופיינת בסכסוכים ארוכי שנים בין קבוצות מנהיגות מקומיות שהתרכזו בערים הגדולות,

Aaron David Miller, *The Arab States and the Palestine Question*, 24 Between Ideology and Self-Interest (New York: Praeger, 1986), p. 29.  
Ibid., p. 34 25  
Eliezer Beerli, *The Palestinians Under Jordanian Rule* (Jerusalem: 26 Magnes Press, Hebrew University, 1978)  
Geoffrey Aronson, *Creating Facts: Israel, Palestinians and the West* 27 Bank (Washington D.C.: Institute for Palestine Studies, 1987), p. 43  
Emile Sahliyah, "West Bank Politics Since 1967", *The Washington* 28 Quarterly, Spring 1987 (Vol. 10, no. 2), p. 137-142  
Hisham Sharabi, "Liberation Or Settlement: The Dialectic of the 29 Palestinian Struggle", *Journal of Palestine Studies*, Vol. II, no. 2 (Winter 1973), p. 33-48





בכל הסדר בגזרה המזרחית, ולכן מוטב לה לישראל לפעול כדי לקדם את חתימתם של הסכמים מדיניים באמצעות ההידברות עם המלך הירדני.

הממשל האמריקאי המשיך לתמוך בהסדר ישראלי-ירדני במהלך השנה הראשונה שלאחר מלחמת ששת הימים, ובשום שלב לא נשקלה בווישינגטון בצורה רצינית הפניה לכיוון האופציה הפלסטינית. כאשר גדל מספרן של פעולות הטרור של הפתח, נגד מטרות ישראליות, שבוצעו משטח ירדן, פעל הממשל האמריקאי לרסן את תגובותיה של ישראל, בטיעון שהדבר עלול להביא לנפילתו של חוסיין.

ב-29 במאי 1968 כינס ראש הממשלה אשכול פגישה בלתי פורמלית עם השרים אלון ודיין לצורך דיון בנושאים המדיניים שעמדו על סדר יומה של הממשלה (ובהם קביעת מדיניות לקראת הפגישה הצפויה עם המלך חוסיין). בפתח הדיון אמר אשכול: "ייתכן שזו חולשה משונה, שאיני יכול להסבירה, אבל הייתי רוצה בהסדר ובהסכם עם המלך". לשאלתו של אלון: "אתה נותן לו עדיפות על הפלסטינים?", השיב ראש הממשלה: "כן. כי אמריקה רוצה בזה".<sup>35</sup>

גיבוש הסכם אוסלו התאפשר משום שבמהלך השנים איבדו כל הסיבות האלה מתוקפן. בגדה המערבית, תחת שלטון ישראל, צברה הלאומיות הפלסטינית תנופה של ממש, כפי שבאה לידי ביטוי בפרוץ האינתיפאדה הראשונה (דצמבר 1987). המנהיגות של אש"ף הפכה למייצג הלגיטימי של הלאומיות הפלסטינית ובישראל הפנימו זאת. השפעתו של המלך חוסיין על הפוליטיקה הפלסטינית בגדה המערבית הלכה ופחתה, והחלטתו על הינתקות מהגדה, ב-1988, העניקה למנהיגות הפלסטינית את הגושפנקה לנהל מדיניות עצמאית.

קובעי המדיניות בישראל התייאשו ממימוש האופציה הירדנית. הניסיון האחרון של שמעון פרס, כשר החוץ בממשלת שמיר, להגיע להסדר עם המלך חוסיין שנדחה על ידי ראש הממשלה, סתם את הגולל על האופציה הירדנית. גם הממשל האמריקאי שינה את מדיניותו ולא תמך עוד בפתרון הבעיה הפלסטינית באמצעות האופציה הירדנית. כך בשלו התנאים, חצי יובל לאחר שננטשה, לחזרתה של האופציה הפלסטינית במדיניות הישראלית. בסיכומו של דבר, יש לראות בהחלטת ממשלת ישראל לאמץ את הסכם אוסלו משום הכרעה אסטרטגית מוצלחת, שפותחת את הדרך לאפשרות של פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

35 פרוטוקול הדיון של ראש הממשלה עם השרים אבן, אלון ודיין, 29 במאי 1968, ארכיון יד אשכול. בנוסף לשרים נכחו בפגישה גם יעקב הרצוג, גדעון רפאל ועדי יפה.

אינו מסוגל להוביל לחתימת הסכם ישראלי-ירדני נפרד, העדיפו קובעי מדיניות בירושלים להמשיך ולדבוק באופציה הירדנית.

נטישת הפתרון המבוסס על האוריינטציה הפלסטינית ופניה אל ההידברות עם חוסיין נתפסו, ככל שחלף הזמן, כאפשרות מוצלחת להימנע מויתורים טריטוריאליים גדולים. מוטב להציע למדינה ריבונית שטחים מסוימים בגדה מאשר לוותר על רוב הגדה לטובתה של ישות פלסטינית חדשה ומאיימת.

13. בתקופה בה התנהלו השיחות עם המנהיגים הפלסטינים התקיימה שליחות גונאר יארינג. שליח מזכיר האו"ם נשא ונתן עם ישראל וירדן ולא עסק כלל בקידום האופציה הפלסטינית. השתתפותה הפעילה, אם כי המסויגת, של ישראל בשליחותו של יארינג מנעה גם היא במידה רבה את קידומה של אופציית האוטונומיה הפלסטינית.<sup>33</sup>

14. גם החלטת מועצת הביטחון 242, מנובמבר 1967, העניקה למעשה לגיטימציה לדרשת ירדן להחזרת הגדה המערבית לשלטונה. ההחלטה התייחסה לשטחים שנכבשו ממדינות והתעלמה לחלוטין מן הגורם הפלסטיני, אשר אפילו אינו מוזכר בה.

15. אחד המכשולים המרכזיים והחשובים ביותר בדרך מימושה של האופציה הפלסטינית היתה עמדתו של ממשל הנשיא האמריקאי לינדון ג'ונסון. לעמדה זו היתה השפעה רבה גם על עמדתם של קובעי המדיניות בישראל. כבר בישיבת הממשלה ב-30 ביולי 1967 סיפר שר החוץ, אבא אבן, לעמיתיו כי קבוצת העבודה המיוחדת שמינה הנשיא האמריקאי, בראשותו של היועץ לביטחון לאומי, מקג'ורג' באנדי, בחנה את רעיון המדינה הפלסטינית העצמאית ואת רעיון הקמת קנטון בגדה המערבית, ושללה אותם. ארה"ב הודיעה, דיווח אבן, כי לא תוכל תמוך תמיכה כלכלית בשום פתרון המבוסס על רעיונות אלה, והיא מציעה, לכן, שגורל הגדה המערבית ייקבע במשא ומתן בין ישראל לירדן. "רצוי שנדע" קבע אבן "שאינן גורם בעולם התומך בהוצאת ירדן מהתמונה". אשכול, בהמשך לדיווחו של אבן, התייחס גם הוא לגישת הממשל האמריקאי וקבע כי "חוסיין הוא 'אהוב' שלהם, ואולי הם חושבים שממנו יתחיל איזה דבר והם ירכשו פה מעמד".<sup>34</sup>

אין ספק ששלילת רעיון כינונה של ישות פלסטינית, אוטונומית או עצמאית, על ידי הממשל האמריקאי היוותה מאיץ חשוב בדרך לנטישת האופציה הפלסטינית על ידי קובעי המדיניות הישראליים. הם הבינו כי האמריקאיים לא יהיו מוכנים לעקוף את המלך חוסיין

33 על שליחות יארינג ראה בהרחבה אצל ויליאם קוונדט, עשור של החלטות, תל אביב, מערכות, 1980.

34 ראובן פדהצור, שם, עמ' 85.



# הדינמיקה של אוסלו, "החלטה 242 ו"תיק 1948"

אשר סור

## מבוא

הדיון. לכן למשך למעלה מעשרים שנה סירב אש"פ לקבל את ההחלטה. כאשר קיבל אותה לבסוף, בנובמבר 1988, הוא עשה כן עם שורת הסתייגויות, שכרכו את 242 עם החלטות או"ם אחרות, נוחות יותר לאש"פ ולזכויות האזרחיות של העם הפלסטיני, על פי הגדרתו הוא.

החלטה 242, שהיא הבסיס לתהליך המדיני מאז 1967, וגם הבסיס להסכמי אוסלו, היא החלטה שיש בה כדי לפתור את הבעיות בתיק 1967 בין ישראל לבין המדינות הערביות. אך היא החלטה חסרה מראש בכל הנוגע לפלסטינים ותיק 1948. בעוד שבין ישראל לבין המדינות הערביות די לפתור את הבעיות בתיק 1967 כדי לסיים את הסכסוך, אין בכך די עם הפלסטינים. עבורם הבעיות בתיק 1948 הן בליבת הנרטיב הלאומי ובלעדי פתרון אי אפשר לסיים את הסכסוך. אך זה בדיוק מה שישראל ביקשה לעשות, דהיינו, להגיע לסיום הסכסוך על יסוד הפתרון של תיק 1967 בלבד, וגם זאת בהסתייגויות של תיקוני גבולות וסידורי ביטחון על חשבון הטריטוריה הפלסטינית, מעבר לגבולות 1967.

כך הלכה ישראל לפסגת קמפ דייוויד בקיץ 2000 מתוך מגמה להגיע לעסקה שתתבסס על ויתור מרחיק לכת ביותר בסוגיות 1967, שטחים, התנחלויות וירושלים, תמורת נכונות פלסטינית לסגור בפועל את תיק 1948, ולוותר על זכות השיבה. בכך ביקשה ישראל להגיע לסוף הסכסוך, למעשה על פי פתרון תיק 1967. אך לא היה כל סיכוי שהפלסטינים יאותו לסיים את הסכסוך על יסוד פתרון בעיות 1967 בלבד. הרי עבורם הסכסוך בוודאי לא התחיל ב 1967 ומכאן גם אי אפשר לסיימו על בסיס זה. אפשר לדון בסיום הסכסוך רק אם תהיה הסכמה גם לגבי תיק 1948 שרק בו מצויים השורשים ההיסטוריים של הסכסוך וביסודם הנכבה של 1948. פרק 1967 איננו אפילו התיק העיקרי מבין השניים.

במשך שישה חודשים של משא ומתן משיחות קמפ דייוויד ועד לשיחות טאבא בינואר 2001, הצדדים לא הגיעו להסכמה סופית על מרכיבי תיק 1967, כמו היקף הנסיגה וסוגיית ירושלים. אף שהושגה התקדמות בסוגיות הללו, הפלסטינים לא היו מוכנים בעיקרון לסגור את תיק 1948 גם אם היו מסכימים את כל ענייני 1967. בעיני הפלסטינים לא ניתן היה להגיע לסופיות הסכסוך ללא היענות מסוימת, אך משמעותית, מצד ישראל בשאלת זכות השיבה, גם אם הבינו היטב, ואף קיבלו, שישראל לא תתיר שיבה של מיליוני פליטים פלסטיניים לשטחה הריבוני.

בעניין הזה קיים עד עתה פער בלתי ניתן לגישור בין הצדדים. ישראל מבקשת להכפיף את פתרון בעיית הפליטים ואת החלטת האו"ם בעניינם משנת 1948, החלטת העצרת הכללית 194, למימוש החלטה 242 (דהיינו במסגרת תיק 1967 ובתוך הגדה המערבית ורצועת עזה). הפלסטינים לעומת זאת מבקשים לממש את החלטה 242, ובנוסף אליה ומעבר למסגרת הטריטוריאלית, לפתור את בעיית הפליטים על פי החלטה 194, שבהתאם לפרשנותם מהווה היסוד למימוש זכות השיבה.

לאחר הכישלון של שיחות קמפ דייוויד חיבר הנשיא קלינטון בדצמבר 2000 סיכום שלפי דעתו שיקף את ההסכם שהצדדים היו יכולים להגיע אליו. סיכום זה נודע כ"פרמטרים של קלינטון". הסיכום התקבל עקרונית על ידי הצד הישראלי בהסתייגויות מסוימות. אך הצד

הסכמי אוסלו יצרו דינמיקה היסטורית חדשה בתולדות התנועה הלאומית הפלסטינית. ההסכמים יצרו התמקדות בשטחים הכבושים מאז 1967 ודחקו את האינטרסים של הגולה הפלסטינית לעדיפות נמוכה יותר. ביצירת הרשות הפלסטינית חלה מעין הצרה רשמית של בעיית פלסטין לממדי הגדה המערבית ורצועת עזה בלבד. הדבר בא לידי ביטוי מובהק במוסדות הנבחרים של הרשות הפלסטינית. הנשיאות והמועצה המחוקקת נבחרו על ידי כלל התושבים בגדה המערבית (כולל ירושלים הערבית) ורצועת עזה. זו הפעם הראשונה בתולדות הפלסטינים שנבחרו מוסדות מייצגים בבחירות חופשיות ובבחירות אלה לא השתתפו כלל הפלסטינים באשר הם שם, אלא אך ורק אלה החיים בשטחים הכבושים מאז 1967. אש"פ, לעומת זאת, ייצג את כלל הפלסטינים באשר הם. כארגון שהוקם בגולה ותיפקד רוב ימיו בגולה, אש"פ ייצג, מטבע הדברים, בעיקר את האינטרסים של הגולה הפלסטינית, בדיוק אותם אינטרסים אשר להם ישראל התקשתה במיוחד להיענות. הדינמיקה המצמצמת של אוסלו היטיבה לכן עם ישראל.

בסוגיה הפלסטינית ישנם מרכיבים שאינם קיימים בסכסוכים בין ישראל לבין המדינות הערביות השכנות. ככלל אפשר לומר כי בסוגיית פלסטין קיימים שני תיקים של בעיות לפתרון, תיק 1967 וגם תיק 1948. תיק 1967 הוא הקל שביניהם והוא עוסק בשטחים שנכבשו ב-1967, בהתנחלויות, בגבולות הסופיים, וגם בירושלים. תיק 1948, לעומת זאת, עוסק בסוגיות כמו הפליטים של 1948 וזכות שיבתם לבתיהם, וכן בשאלת המעמד האזרחי של הפלסטינים אזרחי ישראל. שתי הסוגיות הללו קיומיות עבור ישראל כמדינת היהודים, בניגוד לשאלות של תיק 1967 שכלל שהן קשות לפתרון אינן נוגעות במישרין לעצם קיומה של ישראל. אך, בסכסוכים בין ישראל לבין המדינות השכנות קיים רק תיק אחד והוא תיק 1967, דהיינו תיק השטחים שכבשו מהן ביוני 1967. לפי החלטה 242 של מועצת הביטחון של האו"ם השבתם של שטחים אלה לבעליהם היא הבסיס להסכמי שלום בין המדינות הללו לבין ישראל.

## החלטה 242 ומגבלותיה

החלטה 242 של מועצת הביטחון התקבלה בנובמבר 1967 בעקבות מלחמת ששת הימים. כאשר התקבלה החלטה זו הפלסטינים עוד לא היו גורם עצמאי שזכה להכרה בינלאומית כשותף למשא ומתן על שלום. שלום היה עניין למדינות וההחלטה אכן מתייחסת רק למדינות. הציפיה הייתה שישראל תישא ותיתן על הסדר שלום עם שכנותיה הערביות מהן נכבשו שטחים במלחמת ששת הימים ותגיע עמן להסדר של שלום על יסוד הנוסחה של "שטחים תמורת שלום". על כן, החלטה 242 איננה מתייחסת ולו במילה אחת לפלסטינים. פלסטין או פלסטינים כלל לא מוזכרים במסמך. אפילו ההתייחסות בשולי המסמך לשאלת הפליטים מדברת על הנושא באופן כללי ללא אזכור פלסטינים. לפי נוסח ההחלטה, עניין הפליטים היה יכול להתייחס גם לפליטים היהודים מארצות ערב. העיקרון של שטחי 1967 תמורת שלום מתמקד אך ורק בתיק 1967 ומתעלם למעשה משאלות 1948 הנדחקות לשולי





בהיותו "הנציג הלגיטימי הבלעדי" של הפלסטינים ניזוק ללא תקנה. עם הכישלון של המשא ומתן ואובדן הבלעדיות של אש"פ אבדה גם החיוביות של תהליך אוסלו בשיח הלאומי הפלסטיני. הדינמיקה של אוסלו, שהתמקדה בגדה המערבית ורצועת עזה ודחקה את הגולה למעמד משני, נבלמה עתה לטובת היפוך המגמה שחזרה להתמקד בגולה, בזכות השיבה ובתיק 1948 בשיח הפלסטיני. היו לכך דוגמאות רבות.

בקיץ 2006 הגיעו אסירים פלסטיניים בבתי הכלא הישראליים משורות חמא"ס, פת"ח וסיעות אחרות, להסכם בין ארגוני שנודע כ"מסמך האסירים". ההסכם שם דגש על הצורך להגן על זכויות הפלסטינים וכן "לערוך ועידה עממית מייצגת" שתביא ליצירת גופים ארגוניים, "שיעמדו על זכות השיבה והדבקות בה תוך קריאה לקהילה הבינלאומית לממש את החלטה 194 הקובעת את זכות השיבה של הפלסטינים ואת [זכותם] לפיצויים". במרץ 2007 הממשלה הראשונה בהנהגת חמא"ס בראשותו של איסמאעיל הנייה קבעה בהודעתה המדינית ש"הממשלה מדגישה את זכות השיבה והדבקות בה, וקוראת לקהילה הבינלאומית לבצע את אשר נאמר בהחלטה 194 במיוחד ביחס לזכות השיבה של הפלסטינים הפלסטיניים אל אדמתם ורכושם שעזבו [ומתן] פיצויים להם". יתרה מזאת, הממשלה גם קבעה כי כל הסכם שיושג על ידי אש"פ יובא לאישור בפני מועצה לאומית פלסטינית (מל"פ) חדשה [המל"פ הוא הגוף המעין פרלמנטרי של אש"פ שמייצג את כלל הפלסטינים באשר הם], או לחילופין, "ייערך משאל עם כללי של העם הפלסטיני בפנים [בתוך פלסטין] ובחוץ [בגולה]...". זאת אומרת, לא על ידי תושבי השטחים בלבד, אלא גם על ידי הגולה, שבעבור תושביה תיק 1948 ושאלת השיבה היא השאלה המכרעת, ולא קיום המדינה הפלסטינית בשטחים, שאיננה משנה עבורם מאומה.

גישה זו לא הייתה נחלתה של חמא"ס בלבד. בוועידה הכללית הששית של פת"ח שנערכה בבית לחם באוגוסט 2009 קבע הארגון ביחס לפלסטינים כי הוא מחויב "למימוש זכות השיבה של הפלסטינים, ולזכותם לפיצויים ולהשבת רכושם". [כן הוא דבק] באחדות עניין הפלסטינים בלי קשר למקום הימצאותם ובכלל זה הפלסטינים בשטחי 48 [פלסטי הפנים בתוך מדינת ישראל]. "פת"ח מאמין "בהכרח לשמור על המחנה [מחנות הפלסטינים] כעדות הפוליטית הבסיסית לפלסטינים שנמנעה שיבתם לבתיהם, עד שתיפתר בעייתם, וכן בהכרח לדבוק בסוכנות הסעד [והתעסוקה של הפלסטינים-סו"ת] ככתובת הבינלאומית וכביטוי להכרה בבעיית הפלסטינים עד שישבו לבתיהם ולא רצום".

אפילו יוזמת השלום הערבית, שנתקבלה בוועידת הפסגה הערבית בבירות ב 2002 ואושרה מחדש בפסגה בריאד ב 2007, איננה נקיה מבעייתיות בסוגיית הפלסטינים. מצד אחד, היוזמה מדברת על מחויבות הערבים לשלום כולל, שיתבסס על נסיגה לגבולות 1967 וכן על "פתרון צודק ומוסכם לבעיית הפלסטינים הפלסטיניים בהתאם להחלטת העצרת הכללית של האומות המאוחדות מספר 194 משנת 1948". אין אזכור של "זכות השיבה" ומדובר בפתרון "מוסכם". אלו הן מחוות מן הצד הערבי לישראל בניסיון להרגיעה, כי לא יכפה עליה הסדר בלתי מתקבל על דעתה.

אך מצד שני, הפלסטינים ללא יוצא מן הכלל מפרשים את החלטה 194 כבסיס הבינלאומי לזכות השיבה. יתר על כן, אותו משפט ביוזמה הערבית העוסק בבעיית הפלסטינים ממשיך ומוסיף, על פי דרישה שהעלו לבנון וירדן בשעתו, כי הפתרון המדובר הוא "תוך דחיית כל סוג של יישוב מחדש (תוטוין)" של פלסטינים. בין שני חלקי המשפט יש סתירה שלא ניתן ליישבה. הרי כיצד אפשר להגיע להסדר מוסכם עם ישראל מבלי שלפחות חלק מן הפלסטינים יישובו מחדש בארצות הימצאותם או בארצות אחרות? שאם לא כן,

הפלסטיני דחה למעשה את הפרמטרים בשתי סוגיות עקרוניות: בשאלת ירושלים ובעיית הפלסטינים. במכתב של ערפאת לקלינטון הסביר הנשיא הפלסטיני כי הפלסטינים לא יוכלו להתפשר על הר הבית כשטח ריבוני פלסטיני-מוסלמי בלעדי; ובשאלת השיבה הם אינם יכולים לקבל כל הסדר אשר לא יעניק לפלסטינים הפלסטינים עצמם את חופש הבחירה בין שיבה לבין כל פתרון אחר לבעייתם.

ההנחה המונחת ביסוד עמדה זו היא שלא כל הפלסטינים יבקשו לחזור לישראל, וכי סביר אפילו להניח שרובם לא יעדיפו את הפתרון הזה. אך ישראל איננה יכולה להסכים שלא היא תהיה זו שתחליט מי ייכנס לשטחה הריבוני ומי לא. גם אם לא ישובו כל הפלסטינים על פי בחירתם החופשית לישראל, בהחלט ייתכן שיבקשו לשוב לישראל כמה מאות אלפים שהם הרבה יותר ממה שישראל תרצה לקבל. בעת המשא ומתן בקמפ דייוויד ובטאבא, ולאחר מכן בין ראש הממשלה אולמרט לבין הנשיא מחמוד עבאס ב 2008, לא הושגה אף פעם הבנה על מספר מוסכם על שני הצדדים, ואף לא היו אי פעם קרובים להסכם כזה. אולמרט הציע שישובו לישראל 1000 פלסטינים לשנה למשך חמש שנים, זאת אומרת, 5000 בסך הכול. המספרים שהפלסטינים הציעו באותה עת נעו בין 100 אלף ל 150 אלף. אף מספרים אלה, שהם פי עשרים או פי שלושים ממה שאולמרט הציע, הוכחו נמרצות על ידי הצד הפלסטיני כאשר הודלפו על ידי וויקיליקס. כאשר פורסמו הנתונים הם עוררו סערה רבת בחברה הפלסטינית, בה נדחו כויתור בלתי מתקבל על הדעת. בשאלה זו, בניגוד לסוגיות בתיק 1967, שבהן חלה התקדמות של ממש, נותרו הפערים גדולים כפי שהיו מבראשית, והעמדות של שני הצדדים אף הקצינו עם הזמן.

## היפוכה של דינמיקת אוסלו

חמא"ס מעולם לא קיבלה את הסכמי אוסלו ושללה אותם מיסודם. כישלון השיחות על מימוש ההסכמים חיזק את חמא"ס בעמדותיה ופגע בפת"ח ובאסטרטגיית השלום שלו. פרוץ האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000, תוך כדי המשא ומתן, סימל את השיבה למאבק המזוין גם של פת"ח, שהוביל עתה את המאבק משטחי הרשות, תוך תחרות מסלימה עם חמא"ס והג'האד האסלאמי. אך מאמצי פת"ח להשיב את מעמדו המנהיגי לא צלחו וגם המאבק המזוין קצר לבסוף סופה בדמות מבצע "חומת מגן" ובניית גדר הביטחון שהכשילו את המאבק הצבאי הפלסטיני המחודש. מגמת השקיעה של פת"ח לא נבלמה וחזיקו מעמד חמא"ס נמשך במקביל לנסיגת התנועה הלאומית הפלסטינית, כפי שהתרחש גם במדינות אחרות במזרח התיכון, שבהן הלאומיות החילונית הייתה בנסיגה. ה"אביב הערבי" בשנותיו הראשונות אף חיזק מגמה זו בסלילת הדרך לניצחונות חוזרים ונשנים של כוחות אסלאמיים. אולם, ההפיכה הצבאית במצרים והדחת משטר האחים המוסלמים ביולי 2013 שינתה את יחסי הכוחות בין האחים ויריביהם, לא רק במצרים. אך לטווח היותר ארוך קשה לדעת כיצד ישפיעו אירועים דרמטיים אלה על מצרים ומקומות אחרים. האחים המוסלמים ספגו מפלה במצרים, אך ארגונם חי וקיים במצרים ובארצות אחרות. הממהרים להספידם עוד עלולים להתאכזב.

ניצחון החמא"ס בבחירות ברשות הפלסטינית בינואר 2006 והשתלטותה האלימה על רצועת עזה בקיץ 2007 לא היו רק תולדה של שחיתותו של פת"ח או בגלל ההתנתקות הישראלית מעזה, כפי שטענו רבים, אלא היו חלק של תופעה אסלאמית אזורית רחבה הרבה יותר. בהקשר הפלסטיני אלה היו תמורות בעלות משמעות היסטורית מרחיקת לכת. הם סימלו את סוף עידן הבלעדיות של אש"פ (ושל פת"ח במרכזו) בהנהגה הפלסטינית. ההישג החשוב ביותר של אש"פ בכל תולדותיו, ההכרה הערבית והבינלאומית





של שתי מדינות, דרך קבלתם את הפתרון הזה איננה זהה או לגמרי סימטרית. תפיסתם של שני הצדדים חודרת בדרכים שונות למדינת זולתם. לישראל יש דרישות ביטחון כמו פירוז, נוכחות צבאית ושליטה במרחב האווירי של המדינה הפלסטינית הקשות לעיכול בצד הפלסטיני. הפלסטינים מתלוננים על "מנטליות הכיבוש" (עקלית אחתלאל) של הישראלים, המבקשים גם לצאת וגם להישאר בעת ובעונה אחת.

לעומת זאת, ישראל מוטרדת מאד מתביעות הפלסטינים בעניין זכות השיבה ומרכיבים אחרים של תיק 1948, אשר חורגים מעבר לשאלת הכיבוש של הגדה המערבית ורצועת עזה, ונוגעות לציפור הנפש של ישראל כמדינת היהודים. תשובת ישראל, התביעה מן הפלסטינים לחדול מכך על ידי ההכרה בישראל כמדינת היהודים, מובנת באותה מידה שהיא בלתי מציאותית. אפשר להבין כי רוב מכריע של הציבור היהודי בישראל מבקש לשמור על ישראל כמדינת היהודים. הרי לשם מה הוקמה מדינת ישראל בדם ואש ותימרות עשן, אם לא למען המטרה הזו? יחד עם זאת, הסיכוי כי הפלסטינים יכירו בישראל כמדינת היהודים קלוש ביותר. לדרוש מן הפלסטינים לעשות כן הוא כמו לדרוש מהם לוותר על הנרטיב הלאומי שלהם ועל מאבקם הלאומי ולהכיר בכך שפלסטין היא בעצם יהודית. הם לא יעשו כן, בדיוק כפי שהיהודים לא יוותרו על הנרטיב הלאומי שלהם ולא יאותו לוותר על מדינת ישראל כמדינת היהודים, בחוקיה ובסמליה.

וכך מתפתחים מספר תהליכים בעת ובעונה אחת, בנפרד וללא כל תיאום ביניהם, אשר מובילים יחדיו, באופן פרדוקסלי, לאותה תוצאה סופית הרת אסון מבחינת ישראל. מחד גיסא, אויביה של ישראל מערערים על מרכזיות תיק 1967, מעלים על נס את בעיית הפליטים ומערערים על קיומה של ישראל כמדינת היהודים, תוך ניסיון להשיב לאחור את תוצאות מלחמת 1948. מאידך גיסא, פועל גם הימין הישראלי, בדרכו הוא, לערער על מרכזיות תיק 1967. הוא חותר למחוק לעולם ועד את קווי 1967, שגם הם כידוע תוצאה של מלחמת 1948, ולהאדיר את מפעל ההתנחלות בכל רחבי הגדה המערבית, מתוך מגמה מוצהרת לסכל פתרון של שתי מדינות. המחול הישראלי במשך קרוב לחצי מאה מאז 1967, הנעוץ באי קבלת החלטה באשר לגורל השטחים הכבושים, מאפשר את קיום המהלכים האלה שתוצאתם המשותפת היא כרסום הולך וגובר בתקפות הרעיון של שתי המדינות, והמשך הדה-לגיטימציה של ישראל בזירה הבינלאומית. הקיפאון בתהליך המדיני והמשך הכיבוש וההתנחלות רק מעמיקים מגמות שליליות אלו, בניגוד מוחלט לאינטרס הישראלי ארוך הטווח בפתרון של חלוקת הארץ. רק הסדר כזה ישמור על היעד ההיסטורי העליון של הציונות - של ישראל כמדינה יהודית-דמוקרטית וכחברה לגיטימית במשפחת העמים.

גם אם הסכמי אוסלו לא מומשו, לא נס לחם. ההיגיון הבסיסי המונח ביסודם -- הצורך החיוני של ישראל בחלוקת הארץ -- שריר וקיים היום אף יותר מאשר בימי חתימת ההסכמים לפני עשרים שנה. הזמן איננו פועל לטובת ישראל ומצבה הדמוגרפי והבינלאומי גרוע יותר היום מאשר ב-1993. על ישראל להיחלץ עתה מן המציאות החד-מדינית ההולכת ומתגבשת ולפעול למען מציאות של שתי מדינות, בין אם בהסכם עם הפלסטינים, או בלעדי, דהיינו ביוזמה ישראלית עצמאית.

יצטרכו כל הפליטים לשוב לישראל, ומוכן מאליו שאין זה בסיס ההסכם עם ישראל.

בד בבד עם העלאתה מחדש של זכות השיבה לדרגת עדיפות עליונה בשיח הלאומי הפלסטיני, התרחב הדיון בקרב הפלסטינים אזרחי ישראל על הגדרתה מחדש של מדינת ישראל. דיון זה עסק בשאלת "מדינת כל אזרחיה" או בהגדרות אחרות שגם משמעותן הייתה שינוי אופייה של ישראל כמדינת היהודים. למסמכי החזון שהתפרסמו בסוף 2006 ובראשית 2007 על ידי גופים שונים בקרב הפלסטינים אזרחי ישראל היו כמה יסודות משותפים. ישראל על פיהם איננה מדינה לגיטימית. היא איננה המימוש הלגיטימי של זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי, במולדתו ההיסטורית. נהפוך הוא. ישראל היא מפעל קולוניאלי התיישבותי השולל את זכותם של הפלסטינים, שהם האוכלוסייה הילידה, על הארץ. על מנת לתקן את העוול ההיסטורי, על ישראל לבטל את אופייה היהודי-ציוני ולהכיר בשוויון המלא של אזרחיה הפלסטיניים, שוויון שאיננו ניתן להשגה כל עוד ישראל מגדירה את עצמה כמדינת היהודים, בחוקיה ובסמליה. על פי מסמכי החזון שינוי אופייה של ישראל יושג בין השאר על ידי ביטול חוק השבות, המעדיף יהודים, והכרה בזכות השיבה של פליטי 1948 למען עשיית צדק היסטורי עם הפלסטינים.

מבלי לדון בצדקת הטענות האלה משמעותם אחת: החתירה הבלתי נלאית לכינונה לבסוף של מדינה אחת בכל ארץ-ישראל, מן הים התיכון ועד נהר הירדן, שעם הזמן יהפכו היהודים למיעוט בה. חתירה זו התקיימה בו זמנית עם כישלון המשא ומתן על הסדר של שתי מדינות לשני העמים ובמקביל לדיון מחודש הולך וגובר אודות האופציה החליפית של מדינה אחת, הן בקרב החברה הפלסטינית, בייחוד בגולה אך גם בשטחי הרשות, והן בקהילה הבינלאומית, בעיקר זו הלא ממשלתית. וכך קורה ששתי השאלות המכריעות מתוך תיק 1948, זכות השיבה ועניין מעמדם הלאומי של הפלסטינים בתוך ישראל (לא בשטחים הכבושים), עולות לראש סדר היום של היחסים בין ישראל לפלסטינים, תוך דחיקת שאלות 1967 למעמד משני יחסית.

אכן היפוכה הגמור של הדינמיקה של אוסלו. במשך עשרות שנים התמהמהה ישראל ולא דנה ברצינות ובמציאותיות בשאלות העולות מתיק 1967. בינתיים המציאות הולכת ומשתנה ובעתיד הלא רחוק עלולות שאלות 1967 עוד להפוך למותרות שישאל הייתה רוצה עד מאד להתמקד בהן, אך לא תוכל עוד. אז היא תמצא עצמה מותשת בדיונים על מעמד המיעוט הפלסטיני בישראל, על זכות השיבה ועל כינון מדינה אחת מן הים לנהר. הוויכוח על ההתנחלויות ייראה אז כאידיליה שחלפה ללא שוב, כמו האופציה הירדנית שהייתה פעם. ישראל לרוב זלזלה באופציה זו כשהייתה, ועכשיו כשהיא איננה עוד קמים מדי פעם חולמים בהקיץ מהימין בהצעות דמיוניות להחיות אותה, כאילו ההיסטוריה עומדת מלכת וכאילו אפשר להחזיר את הגלגל לאחור בכל עת שחפצים.

## תפיסת שתי המדינות – הבעייתיות המשותפת

אחד הקשיים היסודיים במשא ומתן הישראלי-פלסטיני נובע מן העובדה כי, למרות ששני הצדדים מקבלים רשמית את הפתרון





# "לחיות בשלום עם עצמנו": על שוויון מגדרי ופמיניזם בתקופת תהליך אוסלו

שרי אהרוני

דמוקרטיזציה המלווים את המעבר מלחימה לשלום. ולבסוף, במקרים שבהם הסכמי שלום אינם מובילים להפסקת העימות האלים ניתן להניח כי קיומן של פרשנויות מתחרות לגבי מהותו של הסכסוך והאפשרויות לפתורנו משקפות את דפוסי ההסתגלות של קהילות מקומיות לכישלון של מאמצי פיוס, במיוחד בהקשר של סכסוכים מתמשכים ועיקשים.

אם כך, בניגוד לשני הנרטיבים המתחרים אשר אומצו באופן רשמי על ידי ההנהגה והציבור הישראלי והפלסטיני מייד לאחר ועידת קמפ-דיוויד (2000), המשקפים נטייה להתמקד בתהליכי קבלת החלטות מדיניות בקרב העלית הפוליטית והמוסדות המדינתיים פורמאליים (המערכת הפוליטית, הביורוקרטיה והמגזר הביטחוני), מאמר זה מבקש להתמקד בסוגיית מעמד האשה כביטוי ל"מרחב שוליים" שבו התפתחו תפיסות אלטרנטיביות ונרטיבים פוליטיים ייחודיים, המשקפים בו-זמנית תהליכים של שותפות וחשדנות, ניכור ושותף פעולה, לצד העצמה ודיכוי. באופן ספציפי, הדיון שהתנהל בתוך תנועת הנשים בישראל אודות ההזדמנויות החדשות שיצר התהליך המדיני משמש כאן כמבט בוחן לאופן שבו התפתחו פרשנויות סותרות למושג "שלום" במרחבים פוליטיים בלתי-פורמאליים. למרות שלכאורה דיון זה מתמקד בסוגיה הנדמית כשולית בהשוואה לנושאי הליבה, הוא מאפשר להתבונן בתהליך השלום מזווית לא מוכרת ולחלץ מסגרת פרשנית-נרטיבית נוספת שיש בה כדי להרחיב את ההבנה של תהליכים חברתיים-תרבותיים רחבים יותר שהתרחשו בחברה הישראלית בתקופה הנידונה ולספק רובד נוסף לדיון המתפתח אודות ההשפעות המגדריות של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

## רקע: תמורות במעמדן של נשים בתקופת תהליך אוסלו

על אף שהיסודות לשינויים בגישה הציבורית כלפי סוגיות הנוגעות למעמד האשה בתקופת תהליך אוסלו הונחו שנים רבות לפני החתימה על הצהרת העקרונות (1993), התמורות באופיו של הסכסוך הישראלי יצרו מבנה הזדמנויות פוליטי חדש שסייע להרחבת הפעילות הממשלתית והחוג-ממשלתית בנושא זה. בין השינויים המרכזיים שהתחוללו בתקופה זו ניתן למנות את התעצבות מדיניות הייצוג ההולם לנשים, היווסדותם של מנגנונים ממשלתיים לקידום מעמד האשה, סדרת הרפורמות בצה"ל, והתרחבות פעילותם של ארגוני הנשים הבלתי-ממשלתיים.

השינוי הראשון והמשמעותי ביותר, שאליו כיוונה גם דפנה יזרעאלי, קשור לכך שבמקביל לתהליך השלום ולכאורה כמעט בלי קשר אליו, התעצבה בישראל מדיניות של ייצוג הולם והעדפה מתקנת לנשים בשירות הציבורי במערכת הפוליטית ובצבא. התפיסה לפיה הייצוג המועט של נשים בחיים הציבוריים ובפוליטיקה מהווה הפרה של עקרונות השוויון הליברלי ופוגע באינטרסים הקבוצתיים של נשים בישראל, זכתה להכרה בשורה של עתירות לבית המשפט שהובלו על ידי המעמד העולה של נשות-מקצוע ובמיוחד על ידי עורכות דין פמיניסטיות משדולת הנשים וחברות בארגוני נשים אחרים שראו בחקיקה כלי להגברת שוויון מגדרי. שלל הפעולות שכוונו

באחת מהערות השוליים המופיעות במאמר מאת דפנה יזרעאלי על הצלחתן של נשים בישראל בהשגת העדפה מתקנת במועצות מנהלים של חברות ממשלתיות (חוק הדיסקרמינציה-1993) מופיע, כבדרך אגב, רמז לאחד ההסברים האפשריים לשינוי שחל בגישת הממסד הישראלי כלפי סוגיית מעמד האשה בשנות התשעים. כך כתבה יזרעאלי: "יש לציין כי תחילתו של תהליך השלום פתחה מרחב ציבורי להעלאת הסוגיה של ייצוג הנשים. בארץ, מן-הסתם כבמקומות אחרים, שהתותחים רועמים, הקולות המתנגדים לאי שוויון מגדרי משתתקים".<sup>1</sup>

השערה זו הגורסת כי קיים קשר בין הרחבת הפעילות בנושא מעמד האשה בישראל לבין תהליך השלום, איננה ייחודית למקרה הישראלי ונקשרת לסוגיה רחבה יותר אשר עולה גם באזורי סכסוך אחרים ועניינה המרכזי הוא בזיהוי השפעתם של הסכמי שלום על שוויון מגדרי ומעמדן של נשים. השערה זו מהווה מעין נקודת כניסה לדיון בשאלות רחבות יותר אודות ההשפעות העמוקות שהיו להסכמי אוסלו בשינוי סדר היום הפוליטי והחברתי במדינת ישראל: האם השינויים במבנה הצבא ומערכת הביטחון בעקבות החתימה על הצהרת עקרונות יצרו הזדמנויות לשיח ציבורי מסוג חדש ולתמורות ביחסי צבא-חברה? האם ההתפשטות של ערכים פוסט-מטריאליים, התרחבות ההשפעה של החברה האזרחית, והעמקת תהליכי הגלובליזציה שחלו בישראל בשנות ה-90 היו תוצאה ישירה של המעבר למצב זמני של פוסט-סכסוך? וגם, האם לאחר קריסת תהליך השלום וההסלמה באלימות בשנת 2000 נסגר חלון ההזדמנויות להשגת שוויון מגדרי מהותי במדינת ישראל?

שאלות אלו, ובמיוחד מופען המגדרי, מבטאות עמדה הגורסת כי למרות שהשיח הציבורי, המקצועי והאקדמי אודות תהליך השלום נוטה להתמקד בתפקידים ובנקודת המבט של מקבלי החלטות מקרב אליטות פוליטיות וצבאיות, אין להמעיט בחשיבות של תהליכי עומק חברתיים ופוליטיים אשר התרחשו בישראל במקביל לתהליך המדיני ולקריסתו בשנת 2000. תפיסה זו מבוססת על מספר הנחות מרכזיות. ראשית, היא מכירה בכך שלתהליכי שלום יש השפעות מגוונות ולעתים סותרות על קהילות שהיו מעורבות באלימות או מגויסות למאמץ מלחמתי וכי לעתים אוכלוסיות אזרחיות חוות משברים כלכליים, העדר ביטחון אישי וצמצום של חירויות פוליטיות קשים יותר בטווח הקצר והבינוני שלאחר חתימת הסכמי שלום מאשר בתקופות של לחימה פעילה. שנית, בכדי להבין כיצד הסכמי שלום מייצרים הזדמנויות לבסס נורמות, ערכים, חוקים ומוסדות חדשים יש להרחיב את הדיון אל מעבר לשאלת הפרשנות המשפטית-מוסדית של סוגיות מסורתיות כמו הסדרי ביטחון, פירוק נשק, שרטוט גבולות, הקמת מוסדות מדינתיים או כתיבת חוקה, ולהתבונן על האופן שבו קהילות מקומיות מנסות לפרש ולהבין את האתגרים המיידים ואת הרווחים האפשריים שאותם מסמל הסכם השלום. שלישית, התבוננות בפרשנויות המתגבשות בקרב קבוצות שאינן זוכות לייצוג בתהליכי שלום רשמיים, כמו למשל בתוך ארגוני נשים או בקרב מיעוטים לאומיים, יכולה ללמד על גבולות הקונצנזוס ותהליך ההתקבלות של הסכמי שלום כמו גם על מידת האפקטיביות והמעורבות של החברה האזרחית בתהליכי

1 דפנה יזרעאלי, "פוליטיקה מגדרית: המקרה של העדפה מתקנת במינוי נשים לדיסקרמינציה", תרבות דמוקרטית 10, (2006), 215.



נגד אפליה מגדרית כמו למשל בתקנות שהסדירו תהליכי שיתוף נשים בוועדות מכרזים, בקביעת אמצעים לטיפול בתלונות על הטרדה מינית או בהסדרת פעילותן של הממונות על מעמד האשה במשרדי הממשלה.<sup>4</sup>

עיקרו של השינוי השלישי הוא הרפורמות במבנה הצבא שהחלו לתת אותותיהן במחצית השנייה של שנות התשעים. שינוי זה מבטא את האופן שבו ארגוני נשים, חברות כנסת ומנגנונים ממשלתיים ביקשו לעצב מחדש את הקשר בין שירות צבאי, מגדר ואזרחות בישראל בצל תהליך השלום. שירותן של נשים יהודיות בצה"ל שבמשך עשרות שנים שימש כסמל מובהק לשוויון נשים בישראל, נתפס בשנים אלו כמקרה בוחן למידת ההצלחה של שינויים חקיקתיים ומנהלתיים לצמצם את הפער בין מדיניות השילוב הפורמאלית של נשים במסגרת הקולקטיב הלאומי לבין הפרקטיקות הבלתי-פורמאליות של הדרה ואפליה מגדרית רבת-שנים. הפטורים והסיגים המיוחדים שהוחלו על שירות נשים בצבא, אי שילובן של נשים בתפקידי לחימה והנורמות של הטרדות וניצול מיני מצד מפקדים עמדו בלב הדיון אודות אפשרויות השילוב הראוי של נשים בצה"ל;<sup>5</sup> ופסק הדין בעניין אליס מילר (1994) אשר חיב את הצבא לקבל נשים שיעמדו במבדקים לקורס טייס סימל את שיאו של המאבק הליברלי להרחבת שוויון ההזדמנויות של נשים בצבא ונחגג כהישג פמיניסטי.

פסק הדין לא רק שביטל הפליה הפוגעת בשוויון ההזדמנויות של נשים אלא ש"הוא עשה זאת בתחום שהיתה לו חשיבות סימבולית רבה לנוכח גבריותו המובהקת של הממסד הצבאי ומרכזיותו של התעסוקה ובחיים הציבוריים בישראל".<sup>6</sup> ואכן, בעקבות בג"ץ אליס מילר נפתחו מספר תפקידי לחימה בפני נשים; חיל הנשים בוטל בשנת 2000 ובמקומו מונתה יועצת הרמטכ"ל לענייני נשים; הכשרות צבאיות רבות, מטירונות ועד לקצונה, אוחדו כך שנשים וגברים עוברים אותן יחד; ומשנת 2000, הוחל בניטור של הטרדות מיניות בצבא.<sup>7</sup> העלייה במודעות לנושא ההטרדה המינית ולחיזוק הכלים המערכתיים שנועדו לספק הגנה לנשים התרחשה גם בעקבות ההד הרחב שעוררו פרשות מתוקשרות של מעורבות קצינים בכירים בהטרדות מיניות וביניהן פרשת האלוף במילואים יצחק מרדכי, אשר בעת ששימש כשר הביטחון בשנת 2001 הואשם בשלושה אישומים של עבירות מין שבוצעו בעת שירותו הפיקודי בצבא. עמדתו הרשמית של צה"ל, כפי שהתעצבה החל משנות התשעים המאוחרות היא כי שינויים אלו משקפים מדיניות רשמית נחרצת יותר, פקודות מחמירות יותר וארגון מערך של הסברה, טיפול ודיווח מקצועי יותר ורומזים על עומקם של תהליכי השינוי החברתי שעמם מתמודד הצבא.<sup>8</sup>

ולבסוף, שינוי עמוק נוסף שהתרחש במקביל לתהליך השלום קשור לפעילותם המתרחבת של ארגוני הנשים החוץ-ממשלתיים שביקשו לספק אלטרנטיבה אזרחית ממשית לשיח הייצוג הפורמלי שאימצו מוסדות המדינה. בעשר השנים שבין 2000-1991, כחלק ממגמות האזרח של החברה הישראלית, גדל מספר ארגוני הנשים

להגברת השתתפותן של נשים בחיים הציבוריים ובפוליטיקה נכרכו בקמפיין רחב היקף ששיאו היה ברפורמה חקיקתית ומוסדית שהתאפשרה במידה רבה הודות לשיתוף פעולה חוצה מפלגות בין חברות הכנסת. ואכן, הכנסת השלוש-עשרה (1992-1996) הסתמנה כאחת התקופות הפוריות ביותר לחקיקה המקדמת שוויון מגדרי בעיקר בשל צירופה של מפלגת מרצ אל הקואליציה של יצחק רבין. מרצ, בראשות שולמית אלוני, היתה המפלגה בעלת שיעור הנשים הגבוה ביותר במוסדותיה ודגלה באופן מוצהר בקידום זכויות לנשים ויצירת סדר יום אזרחי חדש. גם העובדה שבאותה שנה נבחרו לראשונה ארבע נשים מטעם מפלגת העבודה פתחה את האפשרות המעשית להוביל חקיקה פמיניסטית במסגרת הועדה לקידום מעמד האשה שהוקמה בשנת 1992 שבראשה עמדה ח"כ יעל דיין.

התביעה להסדיר בחוק את סוגיית ההעדפה המתקנת לנשים הפכה במהרה לאחד הנושאים שעליהם שררה הסכמה בקרב חברות הוועדה והכנסת הצליחה לחוקק מספר חוקים שחיובו מתן "ייצוג הולם" לבני שני המינים בגופים ציבוריים כגון משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, חברות עירוניות, ותאגידים כמו גם בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות. בין ההישגים החקיקתיים העיקריים בעשור זה ניתן למנות את חוק הדירקטוריונים (1993); תיקון מספר 7 לחוק שירות המדינה (1995); חוק הרשות לקידום מעמד האשה (1998); תיקון חוק שירות ביטחון (2000) שקבע כי "לכל יוצא צבא אישה זכות שווה לזכותו של יוצא צבא גבר, למלא תפקיד כלשהו בשירות הצבאי"; ואת הנוסח המתוקן של חוק שיווי זכויות האשה (2000) אשר נועד להרחיב את החקיקה המקורית משנת 1951 ולעגן את הזכות העקרונית לייצוג הולם בתחומים רבים.<sup>2</sup> ההשפעה המצטברת של ההצלחות בחקיקה ניכרה גם במערכת הפוליטית. מאמצע שנות התשעים, מרבית המפלגות הלא-חרדיות אימצו באופן הדרגתי מדיניות פנימית של שריון ככלי של העדפה מתקנת לנשים ובשנת 2003, עשור לאחר התיקון לחוק הדירקטוריונים כבר ניתן היה לראות התייצבות במגמת העלייה בייצוגן של נשים בכנסת שהשתלבה בעלייה במודעות הכללית של הציבור לסוגיה זו.<sup>3</sup>

השינוי השני שהתחולל בתקופה זו מייצג פן משלים של התמסדות הפמיניזם החדש בישראל - היווצרותם של מנגנונים ממשלתיים לקידום מעמד האשה במטרה לאסוף מידע, ליזום פרויקטים ותכניות ולסייע בניסוח מדיניות וחקיקה בתחומים מגוונים כמו חינוך, בריאות, רווחה ותעסוקה. ברוח ההמלצות של דוח נמיר (1978), ועדת קוברסקי (1989) והוועדה הממשלתית לבחינת תפקודן ושילובן של הנשים בשירות הממשלתי (1993-1996) בראשות פרופ' רות בן-ישראל, הותאם בשנים אלו התקשי"ר (תקנון שירות המדינה) לצורכיהן של נשים והתעצב מנגנון מוסדי משולש לקידום מעמד האשה בישראל: הועדה לקידום מעמד האשה בכנסת (1992); היחידה לקידום ושילוב נשים בנציבות שירות המדינה (1995); והרשות לקידום מעמד האשה במשרד ראש הממשלה (1998). מנגנונים אלו נוצרו במידה מסוימת כ"מדיניות סמלית" שנועדה לבטא מחויבות לאומית לקידום זכויות נשים לאור התביעות של ארגונים פמיניסטיים מקומיים והציפיות הנורמטיביות הגלובליות אשר בוטאו במסמכים בינלאומיים כמו "האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה נגד נשים" (CEDAW) שאותה אשררה ישראל בשנת 1991. עם זאת, בתחומים מסוימים הם התגלו ככלי אפקטיבי לעיצוב מדיניות מתואמת ורב-מערכתית

4 רבקה שקד, "יישום החוק לייצוג הולם לנשים בשירות המדינה", בתוך נשים הכוח העולה - קידום נשים בעבודה: ניפוץ תקרת הזכוכית, (עורכת) ענת מאור (תל אביב: ספרית פועלים, 1997), 276-273.  
5 ניצה ברקוביץ, "אשת חיל מי ימצא?: נשים ואזרחות בישראל" סוציולוגיה ישראלית 1(1), (1999), 317-227.  
6 דפנה ברק-ארז, "על טייסות וסרבניות מצפון: מאבק אחד או מאבקים שונים?" בתוך: עיונים במשפט, מגדר ופמיניזם, (עורכות) ד. ברק-ארז, ש. יניסקי-רבדי, י. ביטון וד. פוגץ' (ירושלים: נבו הוצאה לאור, 2007), 98-65.  
7 אורנה ששון-לוי, זהויות במדים: גבריות ונשיות בצבא הישראלי (ירושלים ותל אביב: מאגנס והוצאת הקיבוץ המאוחד, 2006).  
8 יוהלין, מוקד ידע מגדר. בתוך: נשים בישראל: בין תיאוריה למציאות (עורכת) ט. תמיר (רמת גן: שדולת הנשים בישראל, 2007), 401-393.

2 Ruth Halperin-Kaddari, Women in Israel: A State of Their Own (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2005)  
3 חנה הרצוג, "בין ככר הדשא ושביל החצץ - נשים, פוליטיקה והחברה האזרחית", תרבות דמוקרטית 10, (2006), 214-191.





**גם בתהליך השלום**, אתם רואים מצב שבו לנשים יש פחות מה להגיד בתהליך הזה.<sup>12</sup> (יוסי ביילין)

שנות התשעים של המאה ה-20 סימלו, כאמור, את אחד השיאים בפעילות למען קידום זכויות נשים בישראל הן בבחינת התרחבותה של התנועה הפמיניסטית והן בבחינת רפורמות ממשלתיות וחוקיקתיות. אולם, תקופה זו גם מייצגת את התרחבות הפער שבין משקלן הגובר של נשים בשיח האזרחי על השלום לבין העדרן הכמעט מוחלט משיחות השלום הרשמיות. לגבריות ולדימויים משדה הקרב היה תפקיד משמעותי בעיצוב הסמלים ותבניות החשיבה שהופיעו בדיון הציבורי על הסיכויים והסיכונים של הסכמי אוסלו. ביטויים כגון "אדריכלי השלום" או "שלום של אמיצים" חושפים כיצד נקשר מעשה השלום עם תכונות גבריות כמו תושייה, אומץ, רציונליות ואחריות. בנאומו של רה"מ יצחק רבין בטקס החתימה על הצהרת העקרונות, הודגש קולו של החייל-הלוחם כמחולל השלום: **"אנו החיילים** שחזרנו משדות הקרב... **אנו שלחמנו** בכך, הפלסטינים, אומרים לכם היום בקול צלול: די לדמעות ולדם"; ובכותרות העיתונים מהתקופה הועלו ביטויים נשכחים כמו "הקרב על השלום" (על המשמר 17/10/94) ונוצרו מטבעות לשון חדשות כמו "קורבנות השלום" (הארץ, 10/07/94). שיח זה לא רק הבליט את הקשר הסימבולי שבין מלחמה לשלום, אלא ביטא את המהלך הארגוני שעליו החליט יצחק רבין מיד אחרי החתימה על הסכם אוסלו – הכנסתם של אנשי הצבא אל המעגל הראשון של שיחות השלום הישראליות-פלסטיניות ויישומן, מהלך שהכפיף למעשה את תהליך השלום לדוקטרינת הביטחון הרחבה של מדינת ישראל ולשיקולים צבאיים הנגזרים ממנה.

את הסיבות למעורבות המצומצמת של נשים ישראליות במערך השיחות שהופקד על תכנון, ניהול ויישום הסכמי השלום בין ישראל לאש"ף ניתן לקשר להשפעות המצטברות וארוכות הטווח של הסכסוך האזורי אשר הביא למצב שבו, כדברי חה"כ יוסי ביילין "לנשים יש פחות מה להגיד בתהליך הזה". ליצירתה של חלוקת עבודה מגדרית נוקשה בסביבת המשא ומתן תרמו מספר גורמים וביניהם מיעוט הנשים בשיחות הציבורי הבכיר ובפוליטיקה הישראלית בתקופה הנידונה; שעות העבודה התובעניות להם נדרשו צוותי המשא ומתן; הקושי של נשים אמהות לקיים איזון בין משפחה לקריירה; וגם תפיסות תרבותיות אודות כישורי המיקוח המוגבלים של נשים. במיוחד, המסגור של שיחות השלום כמבוסס על צורכי הביטחון הלאומי של ישראל וכדורש מומחיות וידע ביטחוני הביא לכך שלמערכת הביטחון ולצבא היה משקל רב בקביעת תכני השיחות והרכב המשלחות. מסגור זה גם שימש כהצדקה המרכזית לכך שהרוב המוחלט של הנושאים והנותנים בשיחות הרשמיות היו גברים והניח בידי הנשים תפקידים בעלי אופי משני – ייעוץ, דוברות, תמיכה טכנית ותמיכה אדמיניסטרטיבית. למעשה, נשים ישראליות הוגבלו לשלושה אפיקי השתתפות עיקריים: כנשות מקצוע בדרג הבינוני (סבבי משא ומתן וניסוח הסכמים) והנמוך (ועדות התיאום הישראליות-פלסטיניות); כיועצות ומזכירות בדרג הגבוה (מקבלי החלטות בדרג רה"מ) ובכלל הדרגים האחרים; וכחברות כנסת שפעלו בזירה הפוליטית שמחוץ לחדר המשא ומתן.<sup>13</sup>

מצב עניינים זה לא נעלם מעיניהן של חברות הכנסת, כפי שמעידה שאילתא שהעלתה ב-1 בדצמבר 1993 במליאת הכנסת חה"כ ענת מאור (מרצ) בנושא "שילוב נשים בוועדות העבודה לקידום השלום". בתשובה שנמסרה מפי שר הבריאות דאז, חיים רמון,

12 יוסי ביילין, פרוטוקול וועדת המשנה לקידום נשים בעבודה ובכלכלה של הוועדה לקידום מעמד האישה, 3.7.1995.

13 שרי אהרונ, ההיבט המגדרי ומעורבותן של נשים ישראליות במשא ומתן הרשמי בין ישראל לאש"ף (2000-1991). חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה (רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן: 2009).

באופן דרמטי למאות ארגונים שמרביתם אופיינו כארגונים נותני שירותים לנשים (מקלטים, מרכזי תמיכה וסיוע וכו') ומיעוטם כארגוני סנגור ושינוי חברתי. בין הנושאים שבהם עסקו ארגונים אלו נכללו סוגיות בוערות כגון דיני אישות, פרסום פוגע, אלימות מינית, אלימות במשפחה, זכויות נשים לסביבות, קליטת נשים עולות, מנהיגות נשים, עוני ותעסוקה, ופעילויות למען דו-קיום ודיאלוג יהודי-ערבי.<sup>9</sup> מגוון זה משקף את הטענה כי "הפמיניזם בישראל לא היה מעולם תנועה מובחנת ומוגדרת, אלא אוסף של ארגונים, פעילויות, קואליציות ורעיונות".<sup>10</sup>

ארגוני הנשים, שבחלקם הזדהו עם מסורת הפמיניזם הרדיקלי, הושפעו גם מרעיונות ותפיסות שנכרכו בפוליטיקת הזהויות כמו השיח המזרחי החדש; השיח הלאומי של "הדור הזקוף" המייצג שכבה של פלסטינים משכילים שהתבגרו לאחר הכיבוש הישראלי ב-1967 והחלו לדרוש שוויון זכויות פוליטי ואזרחי תוך הזדהות עם המאבק הפלסטיני ושחיים; ושיח הזכויות של התנועה לזכויות ההומוסקסואלים והלסביות; ופיתחו תודעה הקושרת בין דיכוי מעמדי, אתני ולאומי לדיכוי מגדרי. דוגמא לניסיון של תנועת הנשים לפתח תרבות ארגונית אלטרנטיבית היא "מדיניות הרבעים" שהתפתחה בשנות התשעים במסגרת הכנסים הפמיניסטיים כשיטה לייצוג הולם ומגוון שמטרתה להסדיר ייצוג רב-תרבותי בארועים המשותפים לכלל ארגוני הנשים בישראל. בהתאם ל"מדיניות הרבעים" נקבע כי בכל אירוע ינתן ייצוג לנשים מארבע קבוצות זהות שונות: נשים מזרחיות, אשכנזיות, לסביות וערביות. ניסיונות אלו מלמדים כי במציאות הפוסט-סכסוך ששררה בתקופה שלאחר החתימה על הסכמי אוסלו, מילאה תנועת הנשים תפקיד מרכזי הן בהעלאת נושאים רבים וחדשים לסדר היום החברתי והן בקריאת תיגר על הגדרת גבולות המרחב הציבורי. תהליך זה שכלל גם פוליטיזציה מודעת של המרחב הפרטי, לווה ביצירה של שפה וידע "אזרחיים" שצמחו מתוך חילופי הדעות והניסיון היומיומי שנצבר ברשתות בלתי-פורמאליות בהן נפגשו נשים פעילות, חוקרות, עיתונאיות, מחוקקות, מחנכות, אמניות וכו'.<sup>11</sup> ואולם, אחד הביטויים המרכזיים לאופן שבו אפשרויות הפעולה של נשים התעצבו בסבך של כוחות מנוגדים שהעצימו ודיכאו את החברה האזרחית בעת ובעונה אחת, מצוי במיקומן השולי בתהליך המדיני ובהשפעתה המצומצמת של הפוליטיקה האלטרנטיבית שניסו נשים לקדם בתקופת הסכמי אוסלו.

## שלום כעניין לגברים: העדרן של נשים מהמשא ומתן הרשמי והדרישה לייצוג הולם

אני חושב שאחד הדברים שמסבירים אולי את זה שלמרות שאנחנו חברה כל כך מתקדמת בהרבה היבטים אחרים, יש אצלנו תת-ייצוג משווע של נשים, בייחוד בנושא הזה של התהליך המדיני, נובע מכך שנשים לא מגיעות לעמדות בכירות בצבא. **וכיוון שהצבא ממלא תפקיד כל כך מרכזי לא רק במלחמה, אלא**

9 רשימה חלקית של הארגונים שהוקמו בשנים אלו כוללת את איגוד מרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית (1990), אל-פנאר (1991), מרכז אל-טופולה (1991), ניס"ן, לקידום מנהיגות נערות ונשים יהודיות וערביות (1994), בת-שלום (1994), קול האשה, מרכז נשים ירושלים (1994), אחת מתשע, נשים למען נפגעות סרטן השד (1994), מבוי סתום (1995) ויד לאשה (1995) שהוקמו לסייע לעגונות ומסורבות גט, אל-סיואר- מרכז סיוע לנשים ערביות (1996), העמותה להעצמה כלכלית לנשים (1997), קולך, פורום נשים דתיות (1997), פרופיל חדש (1998), כייאן- ארגון פמיניסטי (1998), תנועת אחותי, נשים מזרחיות למען נשים בישראל (1999).

10 חנה ספרן, לא רוצות להיות נחמדות: המאבק על זכות הבחירה לנשים וראשיתו של הפמיניזם החדש בישראל (חיפה: פרדס הוצאה לאור, 2006), 161.

11 הרצוג, "בין ככר הדשא ושביל החצץ", 198.





איתך ואח' נ' ראש ממשלת ישראל ואח') שלל בית המשפט את ניסיונות הממשלה להתנער מחובת הייצוג ההולם והכיר בחובתה לפעול ב"שקידה הראויה לייצוג הולם של נשים".<sup>16</sup>

## נשים אל מול השלום: מרחב פרשני אלטרנטיבי

יש בינינו נשים בעלות חזון המבקשות ליצור תרבות פוליטית פמיניסטית של נשים אשר תחילתה במחויבות **לתרבות של שלום**. תרבות שכזו לא ניתן ליצר בתוך חלל ריק. יש לקשר אותה עם כלל ההיבטים החיוניים בחייהן של נשים המתקיימים במרחב הפרטי ובחצר האחורית של ההיסטוריה. מתפקידנו לגלות תרבות נשית זו ולהתאים אותה לצרכינו הפוליטיים והתרבותיים.<sup>17</sup>

בדומה לאזורי סכסוך אחרים, ברמת הפוליטיקה הבלתי-פורמאלית נשמרה לנשים בישראל נוכחות רבת עוצמה שיסודותיה ההיסטוריים מצויים עוד בתקופת טרום-המדינה. וכך, בצל תפיסת האיום הביטחוני, ששימש כמנגנון מרכזי לשעתוק של חלוקת התפקידים המגדרית בחברה הישראלית, התפתח מרחב משני לפעילות אזרחית נשית שדרכה יכלו נשים יהודיות לתרום לקולקטיב הלאומי- אך גם לבקר אותו. כפי שמרמז הציטוט שלעיל, החידוש המרכזי שאפיין את הפעילות האזרחית של נשים סביב סוגיות מדיניות משנות השמונים המאוחרות ואילך היה בניסיון לשלב בין תביעות ומאבקים פוליטיים לבין רעיונות הקשורים למעמדן של נשים בחברה המצויה בסכסוך מתמשך. התמונה העולה מהמחקר אודות ארגוני הנשים לשלום בישראל חושפת כי מרביתם אימצו את הערכים של ה"פוליטיקה החדשה" אשר כוללים חשדנות כלפי המדינה ומוסדותיה מצד אחד, והדגשת ערכים הומאניים-אוניברסאליים כמו שלום, חופש, שוויון, אי אלימות, ביטול כל דיכוי אישי ולאומי מצד שני.<sup>18</sup> התארגנויות אלו גם ביטאו תפיסה הרואה בזהות הנשית מעין משאב אסטרטגי שסביבו יכולות נשים להתאגד כקבוצה, לפתח שפה פוליטית ייחודית ולאמץ דפוסי פעולה יעילים יותר מאלה העומדים לרשותן כבודדות. האסטרטגיות החדשות שאומצו על ידי קבוצות נשים בתקופה זו כללו יצירת ארגוני מחאה נשיים נגד המלחמה והכיבוש, כמו נשים בשחור (1988) אשר יצאו אל המרחב הציבורי במטרה למרוד בסדר החברתי שהגדיר את מקומן של נשים יהודיות במרחב הפרטי; שימוש באמהות כמשאב להשגת לגיטימציה פוליטית ונראות ציבורית לקידום מטרות אנטי-מיליטריסטיות, כמו במקרה של תנועת ארבע אמהות (1997); פיתוח קשרים וארגונים משותפים עם נשים פלסטיניות כדוגמת הקשר הירושלמי שהוקם ב-1994 כמסגרת של פעילות דו-לאומית וכביטוי לקיום משותף ושיתוף פעולה בין-נשי; ואף קישור בין פרקטיקות משיחיות-דתיות לפעילות פוליטית-אמהית נגד תהליך השלום כמו באירוע הקמת מאחז רחלים על ידי נשים מתנועת ההתנחלות ערב ועידת מרד

16 ענת טהון-אשכנזי, "בג"ץ טירקל- נקודת מפנה בשיתוף ההכרחי של נשים במוקדי קבלת החלטות", הלשכה- בטאון לשכת עורכי הדין 89 (2010), 24-26

Yvonne Deutsch, "Israeli Women: From Protest to a Culture of Peace", 17 in Walking the Red Line: Israeli in Search of Justice for Palestine (Philadelphia: New Society Pub, 1992), 50

18 חנה הרצוג, גיאוגרפיה של שלום: נשים ערביות בארגוני שלום (תל אביב: מכון גולדה מאיר, אוניברסיטת תל אביב, 1997); סוהיר דאוד אבו עקסה, הנשים הפלסטיניות בפוליטיקה בישראל. חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה. (ירושלים: האוניברסיטה העברית, 2003).

נאמר כי תהליך הרכבת הוועדות "נעשה על בסיס פונקציונאלי מקצועי" ואין הוא כולל התייחסות לשינוי המגדרי של המשתתפים. תשובה דומה נמסרה מפי שר החוץ, שמעון פרס, במענה לשאלת נוספת שהגישה חה"כ ענת מאור שנה אחר כך (19 באוקטובר 1994) בנושא "שיתוף נשים במשלחת לקזבלנקה" ובה נאמר כי המארגנים (המועצה ליחסי חוץ של ארה"ב והפורום הכלכלי העולמי) הם אלו שהזמינו את המשתתפים (שכללו 100 אנשי עסקים מתוכם 8 נשים, ו-16 שרים וחברי כנסת מתוכם 2 נשים). השר פרס הוסיף כי "אשמח מאוד אם 50% ממנהלי החברות בישראל תהיינה נשים" אך ציין כי לא הוקמו לשם כך מנגנונים מיוחדים.<sup>14</sup> בדצמבר 1999 העלתה חה"כ ענת מאור שאלתא נוספת, הפעם בנוגע למספר הנשים אשר מונו למנהלת השלום שהוקמה במשרד ראש הממשלה. להלן נוסח השאלה כפי שנשתמר בפרוטוקול הכנסת:

אדוני היושב ראש [...] לפי מידע שהתפרסם בעיתונות הוקמה במשרד ראש הממשלה מינהלת שלום, המונה 30 איש, בראשות אלוף משנה שאול אריאלי, שתתחיל לפעול השבוע ותרכז את עבודת המטה במשא ומתן עם הפלסטינים. **כידוע, במעבר מחברת מלחמה לחברה אזרחית ולשלום, יש לתרומת הנשים משקל רב מאוד בבניית חברה אזרחית דמוקרטית בישראל.** רצוני לשאול: 1. כמה נשים מונו למינהלת השלום? 2. אם יתברר שמספרן אפס או נמוך, מה יעשה לשינוי המצב לפני הפעלת המינהלת?

בתשובת הממשלה אשר נמסרה שוב מפי השר חיים רמון (ששימש כשר המתאם לכנסת) נאמר כי בקבוצות העבודה ובוועדות אשר מרכזת המינהלת שולבו כ-20-25 נשים בתפקידים שונים תוך ציון העובדה כי ביניהן "יש גם נשים בתפקידי מינהלה כמו קב"טיות, מתאמת המינהלת, מזכירות וחיילות". חיים רמון הוסיף כי למרות הצער שבעניין הוא משוכנע ש"אף אחד כאן לא היה רוצה שיהיה **מינוי מלאכותי של אשה**".<sup>15</sup>

שאלתה של ח"כ ענת מאור ותשובתו של השר חיים רמון חושפות את קיומם של שני נרטיבים מתחרים אודות הקשר בין שילובן של נשים ישראליות בתהליכי קבלת החלטות ובין האפשרות ליישב את הסכסוך הישראלי-פלסטיני בדרכי שלום. בעוד שנקודת המבט הממשלתית נמנעה מיצירת זיקה מפורשת בין ההיבט הארגוני (מבנה מינהלת השלום) לבין ההיבט התוכני (תרומתן האפשרית של נשים לשלום), הרי שנקודת המבט החוץ-ממשלתית המיוצגת בשאלתא, הנימוק המרכזי לשילוב נשים בשיחות השלום טמון ב"קול האחר" שהן מייצגות, במעורבותן רבת השנים בפעילות אנטי-מלחמתית ובהיותן חשופות, כאזרחיות, להשלכות של המעבר ממצב מלחמה לשלום. חילופי דברים אלו מדגימים כי למרות שעמדת הממשלה ביטאה הזדהות עם שאיפתן של נשים לייצוג שוויוני במערך שיחות השלום, היא נמנעה מלאמץ פרשנויות שהתבססו על טעמים פמיניסטיים אחרים. במבט רטרופקטיבי ניתן לומר כי פרשנות זו משקפת גם את הקול הדומיננטי בתיקון 6 לחוק שיווי זכויות האשה שהתקבל בשנת 2005, לאחר כשלוש השנים הסכמי אוסלו, ואשר קובע כי בוועדה ציבורית ובצוות לעיצוב מדיניות לאומית, ובכלל זה בצוות שהוקם לשם ניהול משא ומתן על הסכם ביניים או על חוזה שלום: "ינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגן של נשים ממגוון קבוצות האוכלוסייה". בפרשנות משנת 2010 שניתנה בפסק דין תקדימי בבג"ץ טירקל (בג"צ 5660/10 עמותת

14 דברי הכנסת, שאלתא מס' 1902, "שילוב נשים בוועדות העבודה לקידום השלום" 1/12/1993; שאלתא מס' 362, "שיתוף נשים במשלחת לקזבלנקה" 19/10/1994 (ירושלים: כנסת ישראל).

15 שם. שאלתא מס' 23, "מספר הנשים במינהלת השלום" 1/12/1999.







התרומה הנשית לקולקטיב הלאומי. הדוגמה המפורסמת ביותר לגישה זו הופיעה, שוב, בנאומו של יצחק רבין במעמד החתימה על הצהרת העקרונות ב-1993: "באנו מעם, מבית, ממשפחות שלא ידעו אפילו שנה אחת, חודש אחד בחייהן, **שבו לא בכו אמהות על בנייהן**. באנו לנסות לשים קץ לשנאה, כדי שילדינו ונכדינו לא יחוו עוד את המחיר הכואב של המלחמות, הטרור והאלימות". גם בנאומים שנישאו על ידי נציגות ישראליות במפגשים בינלאומיים בשנים שלאחר החתימה על הסכמי אוסלו תוארה השפעתו החיובית של הפיתוח הכלכלי העתידי של המזה"ת על מעמדן החברתי והכלכלי של נשים וילדים; צוין הקשר בין סובלנות, דו-קיום ואחיות (Sisterhood) כבסיס למאבק נגד אלימות כלפי נשים; ובמיוחד, נטען כי השלום מביא עמו תקווה חדשה לאמהות החוששות שבניהן ימותו בקרב. הנאום הרשמי שנשאה השרה אורה נמיר בוועידת הנשים הבינלאומית בבייג'ין (1995) נחתם באמירה כי: "השלום משמעו הבטחה לאמהות ישראליות ופלסטיניות כי ילדיהן לא יפלו יותר במלחמה".

על חשיבותו של הרגש האימהי בפוליטיקה הישראלית בתקופה זו מעידה התהודה שליוותה את תהליך ההתקבלות של תנועת ארבע אמהות שהעלתה על סדר היום הציבורי את שאלת הנסיגה החד-צדדית מלבנון. התנועה הוקמה על בסיס ההנחה כי קולן הייחודי של נשים מעוצב על ידי חוויותיהן כאמהות לחיילים וכקורבנות של סכסוכים מזוינים ("תושבות הצפון ואמהות לבנים המשרתים ביחידות מובחרות"); וכאשר בשנת 2000 כינה אותן שמואל זכאי, מח"ט גולני, "ארבע סמרטוטות", לא היססו חברות התנועה להתעמת באופן ישיר עם נציגי הצבא ולעמוד על זכותן להביע עמדה פוליטית כאמהות בדמוקרטיה מיליטריסטית:

במדינה דמוקרטית אין מקום לסתימת פיות ואין טעם להתבטאויות מכפישות מצד גורמים צבאיים. אנו נמשיך למחות ולצעוק נגד הטירוף שמתחולל באדמת לבנון, נמשיך לומר די לשפיכות הדמים המיותרת, נמשיך להיאבק למען שלום בנינו, למען ההיגיון. ואף גנרל באמירותיו הזולות לא יעצור זאת.<sup>22</sup>

הפרשנות השנייה שהופיעה בתקופה זו כרכה את התהליך המדיני עם סוגיות רחבות הנוגעות לשוויון בין המינים ומשקפת את השפעתן המקומית של תפיסות ניאו-ליברליות מערביות המזהות תהליכי שלום עם תהליכי דמוקרטיזציה ופיתוח כלכלי. דוגמה לאופן שבו הוצג השלום כאינטרס נשי על-מפלגתי מופיעה בקטע ממסמך שנשלח אל המפלגות השונות ערב בחירות 1996 (ובנוסח כמעט זהה גם בשנת 1999) מטעם שדולת הנשים שכלל המלצות למדיניות וחקיקה בנושאים מגוונים ובין היתר התייחס לנושא "נשים ושלום":

נשים הן הקורבנות העיקריים במלחמות בין העמים. החתירה לשלום ולהתפייסות עם העמים השכנים והמדינות הסובבות אותנו היא מרכיב חיוני במאבקנו כנשים, להשגת שוויון בין המינים בחברה הישראלית. במצב של עימות מתמשך ניתנת עדיפות עליונה לתקציבי הביטחון ולדרכי חשיבה ועבודה המבוססים על דפוסים צבאיים. כל עוד המצב הביטחוני מחייב, עומד השירות בצה"ל במרכז ההווה הישראלית. הצבא הוא גוף שמפלה נשים, והשירות בו מעניק לגברים מסלולי קידום ייחודיים המהווים קרש קפיצה להצלחה במערכת הפוליטית והכלכלית. כל אשה, יהיו עמדותיה הפוליטיות אשר יהיו, חייבת לשאול את עצמה מה ביכולתה לעשות על מנת לעצב בישראל חברה הדוגלת בסובלנות, פתיחות ושוויון. **שלום מקיף יאפשר הפניית משאבים לקידום**

22 רחל בן-דור, "הודעה לעיתונות", 16.02.2000, מתוך: תנועת ארבע אמהות-לצאת לבנון בשלום, חומרים מארכיון התנועה <http://library.osu.edu/projects/fourmothers/Documents/67.pdf>

ב-1991 כמחאה על התקפת אוטובוס בצומת תפוח שבשומרון שבה נהרגו יצחק רופא מירושלים ורחלה דרוק משילה.<sup>19</sup>

הסיבות להתארגנויות אלו היו מגוונות. ראשית, הקושי של נשים לפרוץ את דרכן במסגרות הפוליטיות הפורמאליות (במפלגות ובצבא), והשינויים שעברו על תנועת הנשים המקומית בעקבות השפעות הגל השני של הפמיניזם הצמיחו דור חדש של מנהיגות פמיניסטיות שלא היו קשורות אל הממסד הפוליטי או המפלגתי ואשר חיפשו דרכים לעקוף את החסמים המבניים על ידי יצירת תשתית לפעילות פוליטית אזרחית אלטרנטיבית. שנית, ההתעלמות מתרומתן של נשים בתוך תנועות השמאל המעורבות ובמיוחד בשלום עכשיו, גוש שלום או בצלם, הובילה נשים שהזדהו כפעילות שלום לאתגר את תרבות המחאה הגברית על ידי הקמת ארגונים נפרדים לנשים והעמקת שיתופי הפעולה עם נשים פלסטיניות. שלישית, התחזקות הביקורת על התנהלותו של הצבא הישראלי במהלך האינתיפאדה הראשונה והעמקת הביקורת האנטי-מיליטריסטית בקרב נשים, שממילא היו מודרות מהדין הציבורי והפוליטי בענייני שלום וביטחון נקשרה לסוגיות אידיאולוגיות רחבות יותר הנוגעות לאי-שוויון וזדקן. ולבסוף, ההשפעה של תפיסות הפמיניזם התרבותי ששגשו בשנות השמונים בארה"ב ובאירופה אודות הקשר שבין נשיות, אמהות ועשיית שלום, הובילה לפיתוח רעיונות מקומיים אודות האפשרות לקשור את האמהות הישראליות עם "קול אחר" בענייני ביטחון ושלום.<sup>20</sup>

תהליך ההתקבלות של ארגוני המחאה הנשיים ושל "פרויקט השלום הפמיניסטי" בציבור הרחב היה אטי והדרגתי. על אף התגובות השליליות שעוררה פעילותן האזרחית ולמרות מידת ההשפעה המועטה שהיתה להם על שיח השלום הרשמי, עמדותיהן ודרכי פעולתן שימשו כזרז להתפתחותן של שלוש פרשנויות מרכזיות לגבי היתרונות שטמן בחובו תהליך השלום מבחינת קידום זכויות נשים בישראל: שחרור האם היהודייה ממשא השכול; הגברת ייצוגן של נשים במרחב הציבורי; וקידום הסולידריות ושיתוף הפעולה בין נשים מקבוצות שונות, כולל נשים פלסטיניות. פרשנויות סותרות אלו משקפות את ההתמודדות של מוסדות המדינה והחברה האזרחית עם חוסר ההלימה בין מבנה המוסדות הפוליטיים שנוסדו בשנות הסכסוך המתמשך ונותרו על כנם בתקופת הסכמי הביניים, לבין הערכים שהביאה הפוליטיקה החדשה וההזדמנויות שיצר תהליך השלום כאפשרות לשינוי חברתי ומוסדי.<sup>21</sup>

את הפרשנות הראשונה ניתן לראות כביטוי לאופן שבו ביקשו גורמים ממשלתיים לעצב את השיח על השלום כ"שיח של הזדמנויות" לנשים ובו זמנית להדגיש את עקרון האמהות כבסיס

19 העצמת משקלן של תנועות המחאה של נשים בשיח הביטחוני החלה לאחר מלחמת לבנון הראשונה עת הוקמה תנועת "הורים נגד שתיקה" (במקור "אמהות נגד שתיקה") ונמשכה באופן משמעותי במהלך האינתיפאדה הראשונה עם הקמת "נשים בשחור" בדצמבר 1987. בין תנועות הנשים שהוקמו במהלך האינתיפאדה הראשונה ניתן למנות גם את ארגון "נשים למען אסירות פוליטיות" (1988), "נל"ד נשים לדו-קיום" (1989), "קואליציית נשים ושלום" (1988) ו"רשת-נשים ישראליות לשלום" (1989). לקריאה נוספת ראו: חיה צוקרמן-בראלי וטובה בנסקי, "הורים נגד שתיקה: תנאים ותהליכים המובילים לצמיחת תנועת מחאה", מגמות לב, 1 (1989), 42-27; תמר רפופרט, ענת פנסו ויוני גרב, "זה דבר חשוב בארץ ישראל לתת לציבור: נערות ציוניות-דתיות תורמות ללאום", תיאוריה וביקורת 7 (1995), 234-223.

Yael Atzmon, "War, Mothers and Girl with Braids: Involvement of Mother's Peace Movements in the National discourse in Israel" Israel Social Sciences Research 12, 1 (1999), 109-128; Sara Helman, "From Soldiering and Motherhood to Citizenship: A study of Four Israeli Peace Protest Movements", Social Politics 6, 3 (1999), 282-313.

Simona Sharoni, Gender and the Israeli-Palestinian Conflict: The Politics of Women's Resistance (New York: Syracuse University Press, 1995).

21 יעל ישי, בין גיוס לפיוס: החברה האזרחית בישראל (ירושלים: כרמל, 2003).



שלא סיפק את רוב הישראליות. עמוק אל תוך הלילה [...] הושגה ההסכמה שתמציתה דבקות שני הצדדים ביישומן המואץ של הסכם אוסלו 'על מנת לעבור מהר ככל האפשר משלב הביניים להסדר הסופי, מתוך מאמץ לשים קץ למכשולים המיידים בדרך לשלום'.<sup>23</sup>

דפוס פעילות זה שבמסגרתו ניסו נשים לקיים שיחות בעלות אופי מדיני-פוליטי בערוץ מקביל (Track II) אפיין גם את פעילותו של ארגון בת-שלום שהקמתו בשנת 1994 נעשתה כחלק משותפות ישראלית-פלסטינית ("הקשר הירושלמי") שהחלה בכינוס בינלאומי בבריסל (1989). המצע הפוליטי שאומץ על ידי הקשר הירושלמי כלל דרישה לסיום הכיבוש, הקמת שתי מדינות בהתאם לקווי 1967 וקידום זכויות נשים בשתי החברות. פעילותו של הקשר הירושלמי הניבה יוזמות נועזות וחדשניות שאתגרו את הנחות היסוד שעליהם הושתת המשא ומתן הרשמי. למשל, הקמפיין הישראלי הראשון שעסק באפשרות ובמשמעויות הפרקטיות של חלוקת ירושלים הושק על ידי הקשר הירושלמי ב-1997 תחת השם "לחיות ביחד בירושלים: שתי בירות לשתי מדינות".<sup>24</sup>

שנית, בקרב ארגוני הנשים בישראל התעצב דפוס פעולה דומה של פעילות אזרחית למען חינוך לשלום ודמוקרטיה וקבוצות דיאלוג בין-נשי (people to people). דפנה גולן-עגנון שניהלה את בת-שלום מתארת בזיכרונותיה את הסוגים השונים של מפגשי נשים שהתקיימו בשנים אלו כך:

הפגשנו עשרות נשים ישראליות ופלסטיניות במטרה להכיר ולהבין טוב יותר. בנות נוער שנסעו יחד למחנות קיץ משותפים באירופה ובארצות הברית למדו להכיר ולכבד זו את זו. נשים ממחנות פליטים ביקרו בקיבוצים ואירחו נשות קיבוץ אצלן. סופרות ואמניות פלסטיניות וישראליות נפגשו ויצרו יחד. ארגוני הפגנות, ימי עיון, כנסים והשתלמויות. ובכל זאת המשכנו כל הזמן להתווכח על סדר הקדימויות שלנו כארגון נשים ישראליות ופלסטיניות.<sup>25</sup>

יש לציין כי למרות שההגדרה של ארגוני השלום כמי שעוסקים בתהליך הפוליטי הפורמלי דחקה קבוצות אלו לשוליים, נשים רבות הגדירו פעילויות להעצמה נשית כחלק חשוב בקידום ערכים רחבים של דמוקרטיזציה, סבלנות, שוויון ורב-תרבותיות. לעתים קרובות, בתהליך זה התנתק המושג "שלום" ממופעיו המוסדיים, מתהליך המשא ומתן הפורמלי ומסוגיות הליבה של הסכסוך הישראלי-פלסטיני והוחל על שלל הפעילויות שבהן נקטו נשים בניסיון להתמודד ליישם שיתופי פעולה חוצי לאום, מעמד ואתניות. ביטוי נרטיבי לפרשנות מרחיבה של מושג השלום כביטוי לפרקטיקה פמיניסטית אלטרנטיבית לבניית "תרבות של שלום" ניתן למצוא במאמר המערכת שכתבה חנה ספרן ב"דף המידע" של אשה לאשה - מרכז פמיניסטי חיפה ב-1998:

**לחיות בשלום עם עצמנו** הוא תהליך אישי וארוך המלווה את כולנו לאורך החיים. לחיות בשלום עם אחרים אף הוא תהליך קשה ותובעני. [...] אין לנו אפשרות להיות יחדיו ללא שניה עצמנו. אין דו-קיום [...] ללא קיום. הניסיון הפמיניסטי של העשור האחרון הביא את כולנו לחפש את קבוצת ההזדהות הקרובה והאינטימית שלנו. כך תובעת לה כל קבוצת נשים את הקיום העצמי שלה. כך נוצר מרחב פמיניסטי גדול יותר שבו אנו יכולות לחיות בשלום כל אחת עם עצמה וכל קבוצה עם הקבוצה השונה לה.

רצח רבין, חילופי הממשלות בשנת 1996, התגברות האלימות הפוליטית והקושי לייצר תמיכה חברתית מוצקה ולגיטימציה פוליטית ליישום הסכמי אוסלו במתכונתם המקורית חברו לתהליכים רחבים

## נושאים חברתיים ולפיתוח כלכלי, ויעודד הידברות המבוססת על הקשבה לצרכיו של האחר (הדגשה במקור)

בניגוד לשיח הלאומי-אימהי שהדגיש את המחיר האישי של אמהות שכולות כביטוי למחיר השלום הקולקטיבי, פרשנות זו ביקשה לנצל את סדר היום המדיני החדש כדי להדגיש את הקשר שבין תהליכי דמוקרטיזציה ודה-מיליטריזציה לבין השגת שוויון מגדרי, הגברת ההשתתפות הפוליטית של נשים והפניית משאבים לקידום נושאים חברתיים-כלכליים. למרות שהגישה שאמצה שדולת הנשים התאפיינה בפרגמטיות ובהכרה כי המצב הביטחוני מחייב שמירה על מעמדו האיתן של צה"ל בחברה, הביקורת המפורשת על מרכזיותו של הצבא בקביעת סדר היום הציבורי והקביעה כי "הצבא הינו גוף שמפלה נשים" ביקשה ליצור קשר בין הרחבת זכויות אזרחיות לבין שינויים מוסדיים במעבר ממלחמה לשלום. באופן ספציפי, היא מרמזת על כך שמרחב ההזדמנויות שנוצר בעקבות התהליך המדיני פתח בפני ארגוני הנשים הליברלים את האפשרות לפרוץ את השותפות ארוכת השנים שבין האליטה הצבאית לאלטה הביטחונית ולהעמיד לדיון ציבורי ומשפטי את ההסדרים המיוחדים לשירות חיילות בצה"ל כחלק מסוגית שוויון ההזדמנויות לנשים בפוליטיקה ובשירות הציבורי.

חשוב לציין כי בג"ץ אליס מילר שביטא את הגישה הפרגמטית של שדולת הנשים, עורר מחלוקת בקרב ארגוני הנשים שהתווכחו בנוגע למידה שבה הרפורמות לשילוב בצבא ייטיבו עם קבוצות רחבות של נשים וישנו את הסטטוס-קוו ההיסטורי שלפיו שירות צבאי מהווה מסלול מועדף לאזרחות מלאה. הדרישה להכליל נשים כלוחמות בצבא, ובכך לשפר את נגישותן למוקדי קבלת החלטות, נתפסה בעיני פמיניסטיות שהזדהו כמזרחיות, ערביות ופעילות שלום כביטוי לאינטרסים של נשים יהודיות, אשכנזיות, חילוניות ממעמד הביניים. יתר על כן, עבור פמיניסטיות מהזרם הרדיקלי נתפסה שאלת השילוב של נשים בצה"ל כנובעת ממצב ההשתקה וההדחקה של הדיון הציבורי אודות השפעותיו ארוכות הטווח של המיליטריזם על הסדר המגדרי בישראל.

ואולם, בעוד ששתי הפרשנויות שלעיל התעצבו במידה במסוימת בהתאמה לעקרונות המסורתיים שעליהם נבנתה אזרחותן של נשים יהודיות בישראל - שיח האמהות ושיח השוויון, הרי שהפרשנות השלישית שהתמקדה בהרחבת ההגדרה של "עשיית השלום" (peacebuilding) במרחב האזרחי מבטאת את הניסיון של תנועות פמיניסטיות בישראל לייצר שפה פוליטית פלורליסטית החורגת מעבר לזהות הלאומית הקולקטיבית ומבקשת לחבור למגמות גלובליות ורעיונות אוניברסליים. פרשנות זו זכתה לשני ביטויים עיקריים. ראשית, אווירת החדשנות שנקשרה להסרת ההדרגתית של הטאבו על מפגשים ישירים בין יהודים לפלסטינים לאחר ביטול חוק איסור המפגשים עם אש"ף, זימנה לנשים באזור אפשרויות להתנסות במפגשים פוליטיים בלתי אמצעיים. כך למשל, בהזמנת ממשלת מרוקו התקיים במאי 1994 כנס בנושא "נשים ושלום" שאילו הגיעו נציגות ממדינות שונות באירופה ובאגן הים התיכון. בין השאר, יצאו מישראל שולמית אלוני, אורה נמיר, מאשה לובלסקי, דליה איציק, תמר גוז'נסקי, יעל דיין, נעמי חזן וענת מאור. מטרת הכינוס היתה לסייע לנשים להשתלב בתהליך השלום במזרח התיכון וליצור שיתופי פעולה חוצי-גבולות בנושא זכויות נשים ובסיומו ניסו הנציגות הישראליות והפלסטיניות להגיע להצהרה משותפת שתארה בעיתון "הארץ" כך:

שעות ארוכות עשו הישראליות והפלסטיניות בניסיון להגיע להסכמה על ההחלטה המסכמת. תחילה תבעו הפלסטיניות להכליל בסיכום תביעות מפורטות לפירוק ההתנחלויות וכדומה. הישראליות מצדן דרשו מחויבות פלסטינית להפסקת הטרור; הפלסטיניות הסכימו רק לנוסח כוללני יותר של 'הפסקת האלימות משני הצדדים'

23 לילי גלילי, "כרטיס כניסה למועדון הים התיכון", הארץ, 03/06/1994.

Tamar Hermann, The Israeli Peace Movement: A Shattered Dream 24 (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 138.

25 דפנה גולן-עגנון, איפה אני בסיפור הזה? (ירושלים: כתר, 2002), 107.





נרטיב של כעס, כישלון וחשבון נפש אשר הוביל בחלקו להופעת הגל השני של התארגנויות נשים לשלום. תנועות מחאה חדשות כמו קואליציית נשים לשלום ומחסום ווטש ביקשו (כבעבר) לשלב פוליטיקה של שלום עם פוליטיקה פמיניסטית, אך הפעם היו תביעותיהן לשוויון ולסיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני כרוכות באופן הדוק בחזון גלובלי כולל של פלורליזם, אחריות מוסרית, זכויות אדם ותביעה לצדק.<sup>26</sup>

בתקופת האינתיפאדה השנייה גם הועמק ושוחזר דפוס ההפרדה בין הפעילות הממוסדת בתחום מעמד האשה לבין הקריאה הפמיניסטית לסיום הסכסוך. תהליך התרחבות העניין הציבורי והמעורבות של מנגנונים ממשלתיים בקידום שוויון מגדרי בישראל התמקד בשנים 2000-2005 בסוגיות של ייצוג הולם לנשים בגופים ציבוריים, בהרחבת ההגנות והזכויות של נשים בהריון או אמהות עובדות, ובמאבק בצורות שונות של אלימות מבוססת מגדר (אונס, הטרדה מינית, אלימות במשפחה, רצח על כבוד המשפחה, זנות וסחר בנשים). הדגש הממשלתי על הגנה מפני אלימות מבוססת מגדר ועל הרחבת מדיניות פרו-נטלסטיית המעודדת פרו, ילודה ואמהות משקפת חזרה למדיניות שמרנית המבוססת על תפיסה לפיה זכויות מגדריות הן במהותן "עניין חברתי" ולא סוגיה הקשורה למצב הביטחוני. נטיות אלו קשורות גם לירידה בלגיטימיות של פעילות שלום של נשים ולהתחזקותן של עמדות פוליטיות ימניות בקרב חברות הכנסת, מגמה שניכרה במיוחד לאחר בחירות 2003 שבעקבותיהן, בפעם הראשונה בהיסטוריה של מדינת ישראל, מרבית הנשים בכנסת ייצגו את גוש המרכז-ימין.

לסיכום, ההקשרים שנסקרו במאמר זה מרמזים על כך שההשפעות המגדריות המתגלגלות של השינויים באופי העימות מאז ראשית שנות התשעים הן מורכבות, בלתי-ליניאריות ולא צפויות. על אף השפעתה הרבה, הזיקה הרעיונית שנולדה בראשית שנות התשעים בין שיח השלום לבין פעילויות ממשלתיות ואזרחיות לקידום מעמדן של נשים, נעלמה כמעט כליל מהדיון הציבורי בישראל עם קריסתו של תהליך השלום. השיח הציבורי שזיהה את השלום כהזדמנות לשינוי הסדר המגדרי (בין אם על ידי ביטול השכול או על ידי קידום ייצוג שוויוני בפוליטיקה) חדל מלשמש את מוסדות המדינה במאמציה לפתח מנגנונים ממשלתיים, חקיקה ורפורמות ציבוריות לשוויון מגדרי. גם ארגוני הנשים האזרחיים, שמספרם בתקופת האינתיפאדה השנייה הוסיף לצמוח למרות התחרות על נראות ומשאבים, עברו תהליכים מרובים של התמקצעות שכללו העדפה להתמחות סקטוריאלית-קהילתית ולמתן שירותי רווחה בצל ההפרטה הגוברת של שירותים ממשלתיים וזנחו את הניסיון לפעול בשם ערכים עמומים ורחבים של סובלנות, פלורליזם או שיתוף פעולה. יחד עם זאת, הדגשת תהליכי ההשכחה של שיח השלום הפמיניסטי בעידן שלאחר כישלון הסכמי אוסלו איננה מכוונת לבקר את הרעיונות והדרישות שהובעו בשמו, אלא לסקור את ההקשרים המורכבים שבהם צמח והתפתח. בכל מקרה, בחינת ההופעה וההעלמות של שיח השלום הנשי מניחה תשתית להבנת היטמעותם של נרטיבים פוליטיים מקבילים על המעבר ממלחמה לשלום שהתפתחו בקרב קבוצות אחרות בחברה הישראלית בתקופת הסכמי אוסלו.

28 טובה בנסקי, "קואליציית הנשים לשלום צודק: פרויקט השלום פמיניסטי כחלק מהמגמות לאזרח החברה הישראלית", בתוך: ישראל והמודרניות, (עורכים) א. כהן, א. בן רפאל, א. בראלי וא. יער (באר שבע: מכון בן גוריון לחקר ישראל, הצינות ומורשת בן גוריון, 2006), 549-524.

יותר של ליברליזציה והעמדת אינטרסים אינדיבידואליים וקבוצתיים מעל לאינטרסים הלאומיים-קולקטיביים. במקביל, בתוך התנועה הפמיניסטית התעצם קונפליקט פנימי סביב סוגיית ההדרה והדחיקה לשוליים של נשים מזרחיות, ערביות ולסביות מהשיח המרכזי אודות ייצוג הולם, העדפה מתקנת ובניית מנגנונים ממשלתיים.<sup>26</sup> ארגוני הנשים בחברה האזרחית הגיבו אפוא למציאות זו על ידי התאמה של שיח השלום אל האתגרים, השסעים ויחסי הכוח שהתגלו בתוך תנועת הנשים ההולכת ומתגוונת, ובמיוחד כצורת התמודדות עם הביקורת הגוברת על הדומיננטיות של נשים יהודיות, אשכנזיות וחילוניות בעיצוב סדר היום הציבורי והממשלתי בנוגע למעמד האשה בישראל.

הניסיונות להתאים את עולם המושגים המדיני ששלט בשיח ההגמוני אל הפעילות הנשית בישראל בשנות התשעים עומדים בסתירה לדבריו של יוסי ביילין בועדה לקידום מעמד האשה ולפיה "לנשים יש פחות מה להגיד בתהליך הזה". למעשה, תהליכי פרשנות אלו שהתרחשו במרחבים מרובים חושפים כי המושג "שלום" נתפס בקרב החברה האזרחית לא כביטוי לתהליך מדיני של משא ומתן ומיקוח, אלא כרעיון פוליטי שניתן להתאימו למציאות החיים של קבוצות שונות ומגוונות.

## סיכום

בשנתיים האחרונות, בעקבות האינתיפאדה שפרצה באוקטובר 2000, התברר שגם הפמיניזם בישראל - כמניפסט שחרור, כהגות וכפעולה - אינו יכול להתעלם עוד מהדיכוי של הערבים הפלסטינים בישראל ובשטחים, ובוודאי שלא להמשיך ולהסתפק בפעילות הצהרתית (פטיציות, הפגנות, כינוסים בחו"ל). התברר, אם כן, שכל מחשבה פמיניסטית שניתן לברוא חברה חדשה בד בבד עם שליטה בעם אחר היא נואלת ונידונה לכישלון חרוץ.<sup>27</sup>

דברים אלו שנכתבו בשנת 2002 על ידי ויקי שירן, ממנהיגות הפמיניזם המזרחי בישראל, חושפים את המציאות הפרדוקסלית שבה התגבשה הפעילות לקידום מעמדן של נשים בתקופת הסכמי אוסלו. מצד אחד, השנים שבין 1994-2000 בישרו את שקיעתו של המיליטריזם הישן ועלייתו של סדר יום חברתי חדש שבו נקשר רעיון השלום עם ציפיות ופעילויות לשינוי בהקצאת זכויות ומשאבים לנשים- הן במרחב האזרחי והן בפוליטיקה הממוסדת. מצד שני, רתימתו של שיח ההזדמנויות הזה לעקרונות מסורתיים שעליהם נבנתה אזרחותן של נשים יהודיות בישראל - שיח האמהות ושיח השוויון הליברלי, הותירה את הפרשנויות האלטרנטיביות והיוכחים הפמיניסטיים אודות תרומתן של נשים בבניית תרבות אזרחית של שלום בשולי השיח הציבורי. אל סבך האתגרים החברתיים אשר הועצמו במציאות הפוליטית שבה התפוגגה האופוריה של הסכמי אוסלו ואשר הובילו נשים מקומיות להרחיב את המושג "שלום" ולאמץ תפיסה פוליטית מקומית הקושרת את פתרון הסכסוך עם סולידריות נשית, דיאלוג, שיתוף פעולה, צדק ואחריות חברתית, נוספה עם השנים גם ההסלמה הפוליטית וההכרה בייצוג המוגבל שהיה לנשים בשיחות הרשמיות. כשלוש שיחות המשא ומתן בקמפ דיוויד בשנת 2000, הסלמת האלימות והקיפאון המדיני המתמשך, הביאו לצמצום הפעילות הנשית בתחום המדיני ולנתק מתמשך בין נשים ישראליות לנשים פלסטיניות. בקרב תנועת הנשים הופיע

26 הרצוג, גיאורפיה של שלום, 3; הנרייט דהאן-כלב, "פמיניזם בין מזרחיות לאשכנזיות", בתוך: מין, מגדר, פוליטיקה, (עורכות) ד. זרעאלי, א. פרידמן, ה. דהאן-כלב, ח. הרצוג, מ. חסן, ח. נוה וס. פוגל-ביזאוי (תל-אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחדת 1999), 266-217.

27 ויקי שירן, "לפענח את הכוח, לברוא עולם חדש", פנים: תרבות, חברה וחינוך, 22 (2002).



## אפילוג

### אפרים סנה

את גל פיגועי הטרור ההמוניים הפעילה איראן באמצעות ארגון הג'יהאד המוסלמי. לאחר הטבח שביצע ברוך גולדשטיין במערת המכפלה הצטרף גם ארגון החמאס למפגעים. שני מעשי הרצח שיצאו מאותו בית גידול אידיאולוגי הצליחו בסופו של דבר בהשגת מטרתם הפוליטית: לגדוע את ראשו של מחנה השלום הישראלי וללבות את אש הטרור הרצחני שהציתה איראן.

כל הקורא את הנוסח של הסכם אוסלו מבין כי בבסיסו עמדה התנייה פשוטה: אם תילחם הרשות הפלסטינית ברצינות בטרור - היא תהפוך למדינה ריבונית בעזרת מדינת ישראל.

גם ראשי ממשלה ששללו את הסכם אוסלו, שרון ונתניהו, אימצו את ההתנייה הזו העומדת בבסיסו. זכורה במיוחד אימרתו של בנימין נתניהו: "...יתנו - יקבלו".

מאז עלייתו לשלטון של יו"ר הרשות עבאס, וביתר שאת מאז הוקמו כוחות הביטחון הפלסטינים בסיועה של ארצות-הברית, נלחמת הרשות בטרור באופן יעיל. מעידים על כך מפקדי צה"ל והשב"כ. פעילותם זו בהעדר התקדמות להקמת מדינה פלסטינית יוצרת ברחוב הפלסטיני אכזבה קשה המכרסמת בכוחו הציבורי של הנשיא עבאס. לאכזבה זו עלולות להיות השלכות ביטחוניות קשות.

אני מקווה שיווצר המשך חיובי להסכם אוסלו באמצעות ארצות-הברית. כל הסכם עתידי יהיה מבוסס על עקרונות הסכם אוסלו שאין לאיש ממחולליו סיבה להתנצל עליו.

עשרים שנה חלפו מאז נחתם הסכם אוסלו וזה הזמן לעשות את חשבוננו ההיסטורי של ההסכם. הסכם אוסלו היווה הסכמה היסטורית של מנהיגי שני העמים, הישראלי והפלסטיני, כי את הסכסוך על ארץ-ישראל יש ליישב בדרך של הסכם ומשא ומתן ולא במלחמה ואלימות. לאחר סכסוך דמים של 100 שנה היתה ההסכמה הזו פריצת דרך שבסופו של דבר הביאה למפנה ביחסי העמים. הראיה היא שגם לאחר 20 שנה נמשכים המאמצים לחדש את המשא ומתן, אף ראש ממשלה בישראל לא התנער מההבנה היסודית הזו, כך גם הנשיא הפלסטיני שהחליף את ערפאת - אבו-מאזן.

בשנתיים הראשונות מאז נחתם ההסכם על מדשאת הבית הלבן עסקו מאות ישראלים ופלסטינים במאמץ משותף לתרגם את ההסכם לשפת המעשה בכל תחומי החיים. ההסכם איפשר לחתום לאחר שנה על הסכם השלום עם ירדן, שחשיבותו הביטחונית והמדינית עצומה. הסכם אוסלו איפשר פריחה כלכלית בישראל, הגברת התיירות וההשקעות הזרות, קיצוץ האבטלה בחצי.

אז למה לא בא הסכם אוסלו לידי הסכם קבע מלא בין ישראל לרשות הפלסטינית? למה הוא התנפץ?

לכך יש שתי סיבות עיקריות: רצח ראש הממשלה רבין ומתקפת פיגועי המתאבדים, שיזמה איראן.

רצח רבין שלל מישראל את המנהיג היחיד שיכול היה גם לשכנע את הישראלים בויתורים משמעותיים וגם לכפות על הפלסטינים את הויתורים שהם צריכים היו לעשות.





## על המחברים

### ד"ר שרי אהרוני

ד"ר שרי אהרוני היא עמיתת מחקר במכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס באוניברסיטה העברית, מרצה בחוג ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית וחוקרת ב"שוות" המרכז לקידום נשים במכון ון ליר בירושלים. שרי סיימה דוקטורט בתוכנית ללימודי מגדר באוניברסיטת בר-אילן (2009) ושימשה כמרצה אורחת באוניברסיטת מישיגן, אן ארבור (2010-2012). תחומי ההתמחות שלה כוללים מגדר ויחסים בינלאומיים, מגדר ופוליטיקה ישראלית, פמיניזם וביטחון, נשים בתהליכי שלום ואלמות מגדרית באזורי סכסוך.

### עו"ד היבה א. חוסייני

היבה א. חוסייני היא עורכת דין ומנהלת שותפה במשרד עו"ד חוסייני את חוסייני, ברמאללה. היא מכהנת כראש הוועדה המשפטית לשיחות השלום ומנהלת קרן אל-מוסתקבל למחקר אסטרטגיה ומדיניות. בעבר כיהנה כיועצת משפטית לתהליך השלום לרבות בוועדת קמפ דיוויד והשיחות שקדמו לכך בשטוקהולם בשנת 2000. עו"ד חוסייני הייתה מנסחת משפטית בהסכם עזה-יריחו בשנת 1994 ובהסכם הביניים (אוסלו ב') בשנת 1995. בין השנים 1995 ל-1999 הייתה חברה בוועדות טכניות שונות ליישום הסכם הביניים. במשך השנים הייתה ד"ר חוסייני מעורה ביוזמות לתכנון כינון מדינה ומימוש הריבונות הפלסטינית.

### אל"מ מיל. ד"ר אפרים לביא

אל"מ מיל. ד"ר אפרים לביא, הוא מנהל מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום ועמית מחקר במרכז משה דיין ללימודי המזרח-התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב. במחקריו מתמקד בחברה הפלסטינית וכן באש"ף והסכסוך הישראלי-פלסטיני. בתפקידו האחרון בצה"ל עמד בראש הזירה הפלסטינית בחטיבת המחקר באמ"ן (1998-2002) ושימש כיועץ לראש המשלחת הישראלית במשא ומתן עם הפלסטינים על הסדר הקבע. ספריו האחרונים: "40 שנות שלטון בשטחים: השפעות על מדינת ישראל" (עורך, 2009); "תהליך השלום: שבע עשרה יוזמות בעשר שנים" (ביחד עם הנרי פישמן, 2010); "ישראל ויוזמת השלום הערבית" (עורך, 2010); "פלסטיין" - המדינה שבדרך? (עורך, ביחד עם יצחק גל, 2012).

### פרופ' אשר ססר

פרופ' אשר ססר (PhD, אוניברסיטת תל אביב, 1986) הוא חוקר בכיר במרכז משה דיין לחקר המזרח התיכון ואפריקה ומנהל לשעבר של המרכז (1989-1995, 2001-2007). פרופ' ססר מלמד בחוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל אביב, ובשנת 2006 זכה בתואר מרצה מצטיין של הפקולטה למדעי הרוח. מחקריו של פרופ' ססר והרצאותיו מתמקדות בהיסטוריה של המזרח התיכון המודרני, דת ומדינה במזרח התיכון וסוגיות ערביות-ישראליות, עם התייחסות מיוחדת לירדן ולפלסטינים. הוא היה עמית פולברייט, מרצה אורח באוניברסיטת קורנל (1986-1987), אוניברסיטת שיקגו (1990) ואוניברסיטת ברנדייס (1998-2007, 2007-2008) ועמית אורח במכון וושינגטון למדיניות במזרח הקרוב (7-1996-1987). בשנת 1994 הוא היה איש האקדמיה הישראלי היחיד שליווה את ראש הממשלה יצחק רבין בפגישתו ההיסטורית עם המלך חוסיין לחתימה על הצהרת וושינגטון.

### ד"ר ראובן פדהצור ז"ל

ד"ר ראובן פדהצור ז"ל כהן עד מותו בערב פסח האחרון כמנהל מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי במכללה האקדמית נתניה ומרצה בכיר בית הספר לתקשורת במכללה. ד"ר פדהצור היה אנליסט בכיר לנושאים צבאיים בעיתון הארץ. הוא היה טייס קרב בחיל האוויר הישראלי ועבד כטייס מסחרי בחברת ארקיע. שטחי המחקר שלו כללו הגנה מפני טילים, כלי נשק גרעיניים ולא קונבנציונאליים, דוקטרינת הביטחון של צה"ל ונושאים שונים הקשורים לסכסוך הישראלי-פלסטיני. ד"ר פדהצור שימש כחוקר אורח במרכז ללימודי אסטרטגיים באוניברסיטת MIT בין השנים 1993-1994. הוא פרסם ארבעה ספרים ומאמרים רבים.

### ד"ר רון פונדק ז"ל

ד"ר רון פונדק ז"ל התמחה בהיסטוריה פוליטית-מדינית של המזרח התיכון. בעבר שימש כמנכ"ל מרכז פרס לשלום, עמד עד למותו באפריל, 2014 בראש פורום ארגוני השלום הישראלי. ד"ר פונדק היה חלק מהצוות המצומצם שיצר והוביל את הערוץ החשאי והמשא ומתן עד לחתימה על הסכם באוסלו. בשני העשורים האחרונים היה בין הדמויות המרכזיות שהובילו ערוצי דיאלוג שונים הקשורים להסדר קבע. אחד הערוצים הגיע לשיאו במסמך "ביילין אבו-מאזן", המהווה טיוטא של הסכם מסגרת שתוצריו באו לידי ביטוי בשיחות קמפ דיוויד 2 וטאבה. ד"ר פונדק גם היה אחד ממנסחי יוזמת ז'נבה, והיה מעורב עד מותו ביוזמות שלום, קבוצות מחקר, ועדות היגוי וקבוצות עבודה אשר מטרתן לממש, לקדם ולבנות שלום ישראלי-פלסטיני בר קיימא.

### מר הנרי פישמן

הנרי פישמן - מוסמך בפסיכולוגיה חברתית-יישומית. יועץ לניהול ופיתוח ארגוני. לשעבר, יועץ ארגוני במפקדת תאום הפעולות בשטחים (מתפ"ש) ובמינהל האזרחי באיו"ש, בתקופת תהליך אוסלו. שימש כיועץ ומנחה מקצועי בתחומי עבודת המטה והכנת תיקי המשא ומתן בנושאים האזרחיים ומרכז צוות החשיבה האסטרטגי. פיתח את תפיסת התאום והקישור בין ישראל לפלסטינים וסייע בהקמת מנגנון התאום והקישור (מת"ק) בתחומים האזרחיים והביטחוניים.

### ד"ר יעל רונן

ד"ר יעל רונן היא בעלת דוקטורט במשפט בין לאומי מאוניברסיטת קיימברידג', משנת 2006. כיום היא מרצה בכירה במכללת שערי משפט, ועורכת ה-Israel Law Review בהוצאת מרכז מינרבה לזכויות אדם ו-Cambridge University Press. תחומי ההתמחות שלה הם סטטוס טריטוריאלי, זכויות אדם ומשפט הומניטרי. במסגרת זו היא עוסקת בשאלות של אחריות לזכויות אדם ברשות הפלסטינית, סמכות השיפוט של בית הדין הפלילי הקבוע ביחס להתנחלויות, והסדרים משפטיים בסיומים של סכסוכים מזוינים. היא חיברה שלושה ספרים ולמעלה מ-40 מאמרים בכתבי עת מובילים. קודם לקריירה האקדמית שירתה ד"ר רונן בשירות החוץ הישראלי, כמשפטית וכדיפלומטית. בין היתר היא היתה חברה בצוות הישראלי במשא ומתן על הסכם הביניים עם הפלסטינים, כיהנה כיועצת המשפטית לוועדה המרובעת בנושא העקורים, וייצגה את ישראל בפורומים משפטיים שונים באו"ם.







## 20 שנה להסכמי אוסלו

באוגוסט 1993 הגיעו נציגי ישראל ואש"ף להסכמה על נוסח הצהרת עקרונות (DOP), שנועדה להניח בסיס לשוב הסכסוך. במגעים של הרגע האחרון, הוחלפו בין הצדדים מכתבי הכרה הדדית, והצהרת העקרונות נחתמה ב-13 בספטמבר 1993 בבית הלבן, במעמד מנהיגי הצדדים. הסכם אוסלו הביא להכרה בזכויות הפוליטיות הלגיטימיות של שני העמים להגדרה עצמית, והצדדים הסכימו שהמכניזם ליישום ההסכם יהיה הצהרת מועצת הביטחון 242. הסכמי הביניים השונים, לרבות החלוקה לשטחי A, B ו-C, וההסכמים הכלכלי והביטחוני, הסדירו את חיי היום יום לתקופת מעבר שתוחמה בזמן. ברם, שני העשורים שבאו לאחר החתימה החגיגית על הצהרת העקרונות, העידו כי שני הצדדים התנכרו לתהליך אוסלו: חשדנות ומניפולציות אפיינו את יחסם של ישראל והפלסטינים לתהליך לכל אורכו. בחינת טיב ההחלטות שקיבלו הנהגות ישראל ואש"ף בכניסה לתהליך אוסלו, מעידה כי לשתי ההנהגות לא הייתה אסטרטגיה להגיע ליעד המוצהר של השכנת שלום בין עמיהם. הן נעדרו תפיסה שלמה וקוהרנטית שמגדירה את יעד-העל של התהליך בשילוב עם דרכי פעולה מתאימות הנחוצות כדי להגיע ליעד, לרבות קבלת הכרעות לאומיות היסטוריות הנדרשות לשם כך. כישלון מנהיגי ישראל ואש"ף לעצב מסגרת הולמת למשא ומתן מאוזן, שיהיה מושתת על הגדרת מטרות ואינטרסים משותפים וישרת אותם בדרך להסכם שלום, אינו יכול להסתיר את חשיבותו ההיסטורית של תהליך אוסלו. תהליך זה הוביל להכרה היסטורית בין ישראל לאש"ף שנתרה בעינה, והביא את הצדדים לדון, לראשונה בתולדותיהם, באורח רשמי וישיר על הסוגיות העומדות בבסיס הסכסוך ביניהם. בקובץ זה מכונסים דבריהם של חוקרים באקדמיה מתחומי מחקר שונים וכן אנשי מעשה ובעלי תפקידים לשעבר במערכת המדינית, הביטחונית והמשפטית, שנטלו חלק פעיל בתהליך אוסלו בשלבי השונים. המחברים בחנו מנקודת מבטם והשקפתם, ובפרספקטיבה של שני עשורים, את המשמעויות וההשלכות של תהליך אוסלו על ישראל והפלסטינים, והעריכו את הסיבות לכך שהתהליך לא הניב עד כה הסכם שלום.

### מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי המכללה האקדמית נתניה

טל: 09-860-7400 פקס: 09-860-7402  
רח' האוניברסיטה 1, קריית יצחק רבין, נתניה 42365  
מייל: [strategic-dialogue@netanya.ac.il](mailto:strategic-dialogue@netanya.ac.il)  
אתר: [www.netanya.ac.il](http://www.netanya.ac.il)

### מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום אוניברסיטת תל אביב

ת האוניברסיטה, רמת אביב, תל אביב 61390  
טלפון: 03-6406762; פקס: 03-6407489  
טל: 7"א: [tspeace@post.tau.ac.il](mailto:tspeace@post.tau.ac.il)  
אתר: <http://peace.tau.ac.il>