מסמך ז'נבה: צעד קדימה בכיוון ההפוך?

מוטי קריסטל[1]

הקדמה ורקע

מסמך ז'נבה מציע "עסקת חבילה" לפתרון הסכסוך הישראלי־פלסטיני. בראייה ישראלית יש ב"עסקה" זו פגיעה באינטרסים ובסמלים לאומיים, שכן היא מעבירה את הריבונות בהר הבית לידי הפלסטינים, אינה מקבעת מפורשות את הוויתור הפלסטיני על זכות השיבה, משאירה פתח להמשך תביעות פליטים הנוגעות ליישום ההסכם, ואינה כוללת התייחסות למיעוט הפלסטיני החי במדינת ישראל. מאמר זה סוקר את השינויים שמציע "מסמך ז'נבה", מצביע על החסרונות המגולמים במסמך עצמו ובמה שאין בו, וקורא לממשלת ישראל לנקוט עמדה מהותית פומבית כלפי תכניו של המסמך.

המסמך האחרון בעניין מצב הקבע בין ישראל לפלסטינים שהסכימו לו, בהסתייגויות, ממשלת ישראל וההנהגה הפלסטינית, הוא זה הקרוי "רעיונות קלינטון" מדצמבר 2000. על בסיס "רעיונות קלינטון" התקיים "סבב טאבה" בינואר 2001, שבו לא סוכם דבר, ונותרו סוגיות "פתוחות" לפרשנות ולהבנות שונות של מרחבי הפתרון האפשריים.

כ"גילוי נאות", ובטרם אפנה לגופם של דברים, אדגיש: (א) מקצת מעמיתַי וחברַי הקרובים היו שותפים למשא ומתן על מסמך ז'נבה ומפעם לפעם חלקנו מחשבות על ההסדרים ההולכים ומתגבשים. (ב) הניתוח דלהלן נעשה כולו מזווית הראייה הישראלית. אין הוא בוחן את הדרך בה יקבל הציבור הפלסטיני את מסמך ז'נבה, שכן למיטב הבנתי אין בכך כדי לשנות באופן מהותי את עיקרי הדברים המובאים כאן.

---

1. מוטי קריסטל עוסק במשא ומתן וחקר סכסוכים ושימש במנהלת המשא ומתן במשרד ראש הממשלה.

ההסדרים המהותיים בנושאי הליבה

חשיבותו של מסמך ז'נבה, נוסף על התהודה הרבה שעורר והתקווה שהפיח בקרב חלק מן הציבור בישראל, היא בהצביעו על אחד מ"מרחבי ההסכמה" האפשריים בין ישראלים לפלסטינים בנוגע לפתרון הסכסוך. כן הוא תורם להבהרה בינלאומית של "מהות העסקה" בין ישראל לפלסטינים במצב הקבע, ולפיה כבר אין מדובר ב־land for peace, אלא בסיום בעיית הפליטים מול סיום הסכסוך. בכל שאר הנושאים — טריטוריה ואפילו ירושלים — נראה שיש בציבור בשלות לפשרה, כשסוגיות הביטחון ייגזרו ממידת המעורבות הבינלאומית במתן ערבויות להסכם.

בעולם המשא ומתן מקובל להבחין בין "אינטרסים" לבין "עמדות". משא ומתן המתבסס על "עמדות" מוביל על־פי־רוב לתוצאה של "משחק סכום אפס", כשכל "ויתור" של צד אחד הוא "הישג" לצד האחר. משא ומתן המתבסס על "אינטרסים" מביא לבירור האינטרסים האמיתיים של הצדדים, יוצר אופציות העונות על אינטרסים אלה, ועל־פי־רוב עשוי ליצור מציאות הסכמית של "win-win". במשא ומתן מסוג זה אין מדברים על "ויתורים" או על "הישגים", אלא על פתרונות משותפים. מטבע הדברים, המשא ומתן הישראלי־פלסטיני היה מאז ומעולם משא ומתן מן הסוג הראשון. "ויתור" ישראלי נחשב תמיד ל"הישג" פלסטיני, והשיח הציבורי מתנהל תמיד סביב "קבלה או דחייה של עמדות הצדדים", ולא "האם ההסדרים המוצעים עונים על האינטרס של הצדדים?" הסיבה המרכזית היא, שלעולם לא הגדירו הצדדים לעצמם את האינטרסים האמיתיים שלהם. גם המונח "צדדים" מטעה, שכן ספק אם הגדרת ממשלת ישראל את האינטרסים הלאומיים בנושאי המקומות הקדושים ביהודה ושומרון אכן תייצג נאמנה אינטרסים אלה כפי שהם נתפסים בעיני הציבור הדתי בישראל, וכך גם בצד הפלסטיני — ספק אם הגדרה עניינית של האינטרסים של הפליטים הפלסטינים, גם אם תיעשה בידי ערפאת עצמו, תהיה מקובלת על רובם המכריע של הפליטים. במציאות זו, גם הניתוח דלהלן עוסק ב"עמדות" הצדדים כפי שהן באות לידי ביטוי במסמך ז'נבה.

במסמך חסר הצעד "הניסוחי", הקובע במפורש כי "מדינת ישראל היא מדינתו של העם היהודי, ופלסטין היא מדינתו של העם הפלסטיני" – ניסוח המופיע ב"עיקרי המסמך" שחולק לציבור, ואף בהבנות "איילון־נוסייבה"

הכרה במדינה יהודית – במבוא להסכם מצהירים אש"ף וישראל, שההסכם מסמל את ההכרה ההדדית בזכותו של העם היהודי והעם הפלסטיני למדינה, בלי לפגוע בזכויותיהם השוות של אזרחי שני הצדדים. בסעיף 4 (2) נקבע שהצדדים מכירים בישראל ובפלסטין כבית הלאומי של עמיהם. במסמך חסר הצעד "הניסוחי" הנוסף, הקובע במפורש כי "מדינת ישראל היא מדינתו של העם היהודי, ופלסטין היא מדינתו של העם הפלסטיני" — ניסוח המופיע ב"עיקרי המסמך" שחולק לציבור, ואף בהבנות "איילון־נוסייבה", אולם בז'נבה הוא הושמט מן הטקסט. ההכרה הפלסטינית בישראל כמדינה יהודית, על אף היותה הצהרתית בלבד, עונה לאינטרס הישראלי של "סיום הסכסוך" (להלן).

ירושלים — ההסדרים מבוססים, רובם ככולם, על תוצאות קמפ־דיויד, רעיונות קלינטון, והדיונים בטאבה. העיקרון המנחה הוא חלוקה אתנית־דמוגרפית של ירושלים, וכינונן של שתי בירות: ירושלים ואל־קודס במרחב העירוני של ירושלים רבתי. בנקודה אחת צועד מסמך ז'נבה צעד קדימה, בקובעו תחת סעיף 6 (4): "משטר הגבול יגובש בהתאם להוראות סעיף 11, תוך לקיחה בחשבון של הצרכים הייחודיים של ירושלים...". מגולמת כאן בראשונה הבנה פלסטינית שירושלים במצב הקבע לא תהיה "עיר פתוחה", אלא ייכונו בה הסדרי מעבר בין הריבונות הפלסטינית והישראלית.

ואולם ליבת המחלוקת נוגעת לריבונות על הר הבית. מראשיתו של המשא ומתן על הסדר הקבע היה ברור לצדדים כי בהר הבית יש להפריד בין ההסדרים הפונקציונליים לבין משמעותם הסמלית של הדברים. הבחנה זו מגולמת בהצהרתו של אהוד ברק: "לא אחתום על מסמך המעביר את הריבונות בהר הבית לידיים פלסטיניות". במהלך השנים נידונו מודלים שונים של הבחנה בין ריבונות סמלית לבין הסדרים מעשיים, והיה ברור לשני הצדדים, כי החשיבות הסמלית, הלאומית והדתית שהם מייחסים לריבונות על הר הבית מחייבת פתרון שאינו "סכום אפס". ההצעות לפתרון סוגיית הריבונות היו רבות: ריבונות האל, ריבונות מושעית, אזור בלא ריבונות, ריבונות משותפת ישראלית־פלסטינית, ריבונות מחולקת (הפלסטינים על ההר, ישראל — בבטן האדמה) וכיו"ב.[2] על דבר אחד הסכימו כל הנושאים והנותנים, עד ז'נבה: הריבונות על ההר היא סמל, ועל

סמלים לא "מוותרים". להבנה זו הגיעו גם עמי איילון וסרי נוסייבה, אשר קבעו בהצהרת העקרונות המשותפת, כי "לשום צד לא תהיה ריבונות על המקומות הקדושים. מדינת פלסטין תוגדר כ'שומרת' המקומות הקדושים לאסלאם לטובת המוסלמים. ישראל תוגדר כ'שומרת' על הכותל המערבי לטובת העם היהודי". זהו הסדר המשקף פשרה בין סמלים לאומיים.

במסמך ז'נבה מוותרת ישראל על סמל הריבונות בהר הבית. בסעיף 6 (5) ג. נקבע, כי בתום תקופת מעבר תעבור הריבונות על הר הבית לידי המדינה הפלסטינית. בפרק זה טושטשה למעשה ההבחנה בין הסדרים מעשיים לבין סמלים, והצד הישראלי "ויתר" על סמל הריבונות. יוזמי המסמך גורסים, מטבע הדברים, כי "ויתור" זה מייצג את המציאות "דה־פקטו" והוא חיוני להשגת ההסכם הכולל המביא סוף לסכסוך. ואולם הוויתור לא היה הדדי – לא במעגל המצומצם של סוגיית ירושלים ולא במעגל הרחב של ההסדר. למה הכוונה? יש הבחנה, שרוב הציבור אינו מודע לה, בין ה"כותל המערבי" (The Western Wall) כולו לבין חלקו הגלוי בלבד, הנקרא "כותל הדמעות" (The Wailing wall). טענת הפלסטינים היא, שהקדושה היהודית נוגעת רק ל"כותל הדמעות", וכי אין לקבל את תביעת ישראל לריבונות על הכותל המערבי כולו. מסמך ז'נבה (המקור באנגלית, סעיף 6 [6]) מקבל את טענת הפלסטינים וקובע, שלישראל תהיה ריבונות על "כותל הדמעות" בלבד. בתרגום בעברית נאמר אמנם "הכותל המערבי", אולם ההבחנה בין השניים חשובה מבחינה סמלית ועקרונית. יוצא אפוא שבהשוואה לרעיונות קלינטון, ואף להבנות נוסייבה־איילון (ראו טבלה) מגלם מסמך ז'נבה "ויתור" ישראלי בשני תחומים סמליים: העברת הריבונות על הר הבית לידי המדינה הפלסטינית, ו"הסתפקות" בריבונות ישראל על "כותל הדמעות", שהוא חלקו הגלוי של הכותל המערבי.

הר הבית וזכות השיבה – יהיו שיטענו כי הוויתור הישראלי על ריבונות בהר הבית נעשה בתמורה לוויתור הפלסטינים על זכות השיבה. האמנם? מסמך ז'נבה, כמו הבנות "איילון־נוסייבה" אינו מזכיר את זכות השיבה, ואין דין "אי־אזכור" כדין אזכור

מסמך ז'נבה מגלם "ויתור" ישראלי בשני תחומים סמליים: העברת הריבונות על הר הבית לידי המדינה הפלסטינית, ו"הסתפקות" בריבונות ישראל על "כותל הדמעות", שהוא חלקו הגלוי של הכותל המערבי

מפורש וכתוב של ויתור על הזכות. בהבנות "איילון־נוסייבה" נאמר כי "פליטים פלסטינים יחזרו אך ורק לפלסטין; יהודים יחזרו אך ורק למדינת ישראל". קביעה זו אצל איילון־נוסייבה מממשת את רעיונות קלינטון הקוראים לצדדים "לאמץ נוסחה שתבהיר במפורש כי אין זכות שיבה לישראל, אולם מצד שני לא תפגע בשאיפות הפלסטיניות לחזור לאזור".

זכות השיבה והריבונות בהר הבית הם סמלי הסכסוך היום, לב המחלוקת. נושאים ונותנים מוסמכים יהיו חייבים להחליט, במשותף עם עמיתיהם הפלסטינים, האם רצונם לשאת ולתת על סמלים אלה. אפשר שלא לדון על הסמלים ולהתיר לכל צד להמשיך "לחלום" את שאיפותיו הלאומיות והדתיות, תוך הכרה בסמלים הלאומיים וקביעת הסדר שישעה את הריבונות בהר הבית מצד אחד, ומהצד האחר לא יזכיר את זכות השיבה, יחד עם פירוט הסדרים פונקציונליים בשני התחומים והסכמה על קץ הסכסוך. לעומת זאת, אפשר להגיע לפשרה בשני הנושאים ולהחליף האחד תמורת האחר: בהסכם ייקבע במפורש, שישראל מוותרת על הריבונות בהר הבית ושהפלסטינים מוותרים על זכות השיבה. אופציה זו מנפצת את החלום ומאחדת את המישור הסמלי עם המישור המעשי. האופציה הראשונה עדיפה ומעשית יותר. בז'נבה נבחרה אופציה שלישית: ישראל מוותרת במפורש על הריבונות בהר הבית, ואילו הפלסטינים אינם מוותרים במפורש על זכות השיבה, אם כי יוזמי המסמך גורסים שהמסמך אכן מגלם ויתור שכזה.

הפליטים – מעבר לנושא ההכרה ב"זכות השיבה" מפרט מסמך ז'נבה חלק מן ההסדרים המעשיים ל"מימוש הזכות". גם כאן צעדו יוזמי ז'נבה בדרך הסלולה של צוותי המשא ומתן של ממשלת ברק ושל צוותי עבודה בערוצים לא רשמיים. הסדר לקליטת פליטים פלסטינים בישראל משמש תיבת תהודה להכרה בזכות השיבה עצמה, אולם גם כאן נסוג מסמך ז'נבה מעמדות ישראליות שהוצגו בעבר, עמדות המשקפות אינטרס חיוני למדינת ישראל: שליטה על מספר הפלסטינים המהגרים לתוכה. ההחלטה הריבונית הבלעדית של ישראל לקבוע את מספר הפליטים שייכנסו לתחומה, וקביעת "סכום גג" סופי ומוסכם שאותו תעביר ישראל לקרן הבינלאומית היוו את שתי אבני היסוד בעמדות ישראל לאורך

כל המשא ומתן הרשמי והלא־רשמי בנושא. אלה מייצגות אינטרסים ישראליים של יציבות דמוגרפית ואינטרס כלכלי, שיאפשר תכנון מדיניות כלכלית ראויה לנוכח הסכום שתשלם ישראל לקרן הבינלאומית. ההסדר הקבוע בסעיף 7(4) למסמך ז'נבה מטיל מגבלה מהותית על החלטתה הריבונית של ישראל לקבוע את מספר הפליטים שישובו לשטחה, שכן הוא קורא לישראל "לקחת בחשבון את הממוצע של המספרים הכוללים שיגישו המדינות השלישיות השונות לנציבות הבין־לאומית". התרחיש האפשרי, בהתבסס על לקחי העבר, הוא, שהסדר זה יעמיד את ישראל בלחצים של הקהילה הבינלאומית במקום שבו שיקול הדעת צריך להיות ריבוני לחלוטין.

סיום הסכסוך? – בראיית משא ומתן (negotiations) כמקח וממכר (bargaining), התמורה הפלסטינית ל"ויתורים" הישראליים היא ההתחייבות המוחלטת והסופית לקץ הסכסוך ולסיום התביעות. יש הבחנה משפטית ברורה בין "סוף הסכסוך" ל"סופיות התביעות": "סוף הסכסוך" הוא תפיסה קולקטיבית המציינת את המעבר ממצב של "סכסוך" למצב של "לא סכסוך", כלומר "סוף הסכסוך" אינו רק הצהרה אלא שינוי הדרך שבה מתנהלת מערכת היחסים בין שתי הקהילות, ויצירת מסגרת חדשה (framework) ליחסים, מסגרת שנקבעה בהסכם או במערכת של הסדרים, ששותפים בה כל השחקנים הרלוונטיים, והיא מגובה במעורבות בינלאומית משפטית (החלטת מועצת הביטחון) ומעשית (כוחות בינלאומיים ומנגנון יישום).

"סופיות התביעות" (finality of claims) משמעותה, בין היתר, קיום רשימה סגורה של תביעות, מענה מלא לתביעות המצוי במסגרת ההסכם, העדר תביעות נוספות וכדומה. אם "סוף הסכסוך" משנה את מסגרת היחסים בין הצדדים, הרי סופיות התביעות מסמלת את השלמת היווצרותה של מציאות חדשה. בז'נבה אמנם נשמרת, באופן עקרוני, ההבחנה בין שתי התפיסות, אולם במידה המעוררת ספק כלפי "עוצמת" המחויבות הפלסטינית. בסעיף 1 (1) של המסמך נקבעת תפיסת "סוף הסכסוך" בין "הצדדים" החתומים על המסמך. ואולם האם המחויבות לסוף הסכסוך מקובלת גם

ישראל מוותרת במפורש על הריבונות בהר הבית, ואילו הפלסטינים אינם מוותרים במפורש על זכות השיבה, אם כי יוזמי המסמך גורסים שהמסמך אכן מגלם ויתור שכזה

על בני הלאום הפלסטיני אזרחי מדינת ישראל או שמכאן ואילך ייפתח סבב נוסף של משא ומתן בין מדינת ישראל לבין אזרחיה הפלסטינים להגדרת זכויותיהם הלאומיות? (ראו להלן).

יתרה מזאת, תפיסת "סופיות התביעות" אמנם מוזכרת בסעיף 1 (2) במסמך, אך בהמשך נפתחת "דלת אחורית" לתביעות פליטים מישראל. בסעיף 5 (7) (שכותרתו End of Claims להבדיל מן המונח Finality of Claims, שמשמעותו המשפטית אופרטיבית יותר), נקבע כי "שום תביעות לא יועלו, פרט לאלה הקשורות ליישום הסכם זה" – הסדר מסוכן המתבסס על אמון שלא יוצגו תביעות נוספות של קהילות ושל יחידים בנוגע ליישום ההסכם, תביעות שיחרגו מיכולת ההתמודדות של הגופים הבינלאומיים שהוקמו לצורך זה (סעיף 5 [11]). אף־על־פי שמסמך ז'נבה מתייחס ל"התחייבות" הפלסטינית לסוף הסכסוך ולסופיות התביעות, הרי שלעומת הפירוט, העוצמה והבהירות של ההתחייבויות הישראליות, נראית ההתחייבות הפלסטינית חלשה יותר.

ההסדרים הטריטוריאליים – השאלה המרכזית בנוגע להסדרים הטריטוריאליים היא מה היה ה"מקח וממכר" (tradeoff) שעיצב את סימון הגבול כפי שהוסכם במסמך ז'נבה, והאם אפשר לעשות במקרה זה "ניתוח מיקוח". בטאבה החליפו צוותי המשא ומתן הרשמיים מפות על בסיס הבנתם ופרשנותם את רעיונות קלינטון. הצד הפלסטיני, שהשתכנע מטיעוני ישראל בדבר האינטרס להשאיר את אריאל בריבונות ישראל, הציג מפות שבהן גבול הקבע מותיר את אריאל בשטח ישראל. גבעת זאב ומעלה אדומים אמנם לא היו בריבונות ישראל במפות שהציגו הפלסטינים בטאבה, אולם הנחה סבירה היא כי הן "נעדרו" מסיבות של מיקוח טקטי בלבד. שאלת המיקוח, בעיני המתבונן בלבד, היא: האם הוויתור הישראלי בז'נבה על מה שכבר הסכימו הפלסטינים בטאבה נעשה בעבור תמורה בעלת ערך? יוזמי המסמך טוענים כי המשא ומתן הטריטוריאלי שהסתכם ב"ויתור" על אריאל "תמורת" מעלה אדומים וגבעת זאב הוא ה"עסקה" האפשרית הטובה ביותר. כך אפשר גם להתרשם מהקטעים המצולמים שהוצגו לציבור, אולם בעולם המשא ומתן יכולים הצדדים כמעט תמיד "ליצור ערך" נוסף, ולגלות כי "עסקה" אחרת היא לא רק אפשרית – אלא גם כדאית לשני הצדדים.

תהליך המשא ומתן

הביטוי "תהליך המו"מ" (The negotiation process) המכונה לעיתים "הפרוצדורה" חיוני על מנת לייצר את המערכת שתוביל לסיכום נושאי הליבה. בתהליך המו"מ יש להבחין בין ה"מציאות" המתגבשת עם הצגתו של מסמך כמו מסמך ז'נבה ובין "תפיסת המציאות" המתפתחת כתוצאה מן הדיון הציבורי בו. לשתיהן השפעה מכרעת על מערכת המו"מ בין ישראל והפלסטינים.

ב"מציאות" יש משמעות לקיומו של טקסט מוסכם ע"י הנהגות הצדדים, גם אם הוא מלווה בהסתייגויות. כך היה בעבר לגבי הסכמי הביניים, רעיונות קלינטון, ולאחרונה — מפת הדרכים. במציאות בה חותמי ז'נבה בצד הפלסטיני הם רובם ככולם ממלאי תפקידים רשמיים ברשות ובפת"ח, הרי שככל שעובר הזמן מחליף מסמך ז'נבה את ההסתייגויות הפלסטיניות לרעיונות קלינטון והופך לעמדה פלסטינית דה־פקטו. אימוצו הפומבי ע"י ערפאת בטקס החתימה רק מחזק טיעון זה. מציאות זו בה בוחרת ממשלת ישראל שלא להגיב למסמך בצורה עניינית בעוד הצד הפלסטיני מייצר מציאות הסכמית־רעיונית שונה, בגיבוי אמריקאי ובינלאומי מעמידה את ישראל בעמדת נחיתות באשר למשא ומתן מול הפלסטינים ומול האמריקאים, כשתשב בעתיד לשולחן המו"מ על מצב הקבע. מכאן, שגם המתנגדים לז'נבה, בימין ובשמאל, צריכים להציע חלופות הסכמיות למסמך.

באשר ל"תפיסת המציאות", ידוע כי הפלסטינים תופסים את המגעים עם מחנה השלום הישראלי כנייר לקמוס ל"ויתורים" שמוכנה החברה הישראלית לקבל. תפיסת המציאות, גם אם זו אינה אמיתית, יוצרת את המציאות העתידית. לכן, מבחינת הרחוב הפלסטיני, הישגי הנושאים והנותנים הפלסטינים שהשתתפו בניסוח במסמך ז'נבה, הם במידה רבה של ודאות פלסטינית — נקודת המוצא למשא ומתן הבא. המענה לאתגר זה מורכב יותר, אם כי לא בלתי אפשרי. המתנגדים למסמך ז'נבה יכולים להתחיל ליצור תפיסת מציאות חדשה, לאו דווקא בנוגע למרכיבי פתרון הסכסוך אלא דווקא בנוגע לצדדים המעורבים בגיבוש מערכת הסדרי הקבע בין ישראל לפלסטינים, ובעיקר לעודד מעורבות של פלסטינים אזרחי

האם הוויתור הישראלי בז'נבה על מה שכבר הסכימו הפלסטינים בטאבה נעשה בעבור תמורה בעלת ערך?

ישראל בגיבוש רעיונות למערכת הסדרי קבע שתיתן מענה לצורכיהם ולאינטרסים שלהם כמיעוט פלסטיני במדינה יהודית, כפי שיפורט להלן.

עקרונות על

נוסף על הניתוח דלעיל יש לתת את הדעת לכמה "עקרונות־על" העומדים בבסיס המסמך:

א. **העדר ראייה מערכתית** — ראייה מערכתית, שמשמעותה — הגדרת הסכסוך הישראלי־פלסטיני כ"מערכת" (system). מערכת זו אינה "בעיה" או "אתגר" שאפשר למצוא לו "מענה" או "פתרון" באמצעות אימוץ נוסחה זו או אחרת, אלא מציאות אתנו־דמוגרפית שיש ללמוד לנהל בדרכים לא אלימות. משמעות של "ראייה מערכתית במצב הקבע" מכוונת בראש ובראשונה לאיתור, ניתוח ומתן מענה לזיקות השונות בין מרכיבי המציאות (אתנית, דמוגרפית, דתית, ביטחונית, כלכלית, תשתיתית, סביבתית וכדומה).

מורכבות המערכת מקורה ב"משולש" המרכיבים המייחדים אותה מכל סכסוך אחר: הראשון, המרכיב הלאומי־אתני; המרכיב השני הוא הדתי; המרכיב השלישי הוא פער כלכלי־חברתי עצום. לשלושת מרכיבי "המשולש" יש להוסיף את המרקם החברתי־הפוליטי בשתי החברות (גורמי הכוח הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים, ובכלל זה הפזורה הפלסטינית ויהדות העולם), ואת הכוחות החיצוניים הפועלים על המערכת, כמו השפעות פונדמנטליסטיות.

מסמך ז'נבה אינו מספק מענה ראוי למערכתיות זו. דוגמה פשוטה היא המועדים הקבועים בו למימוש מרכיבים שונים, כמו פינוי ההתנחלויות, פריסת הכוח הרב־לאומי ושינויים בירושלים. לאחר מועדים אלה, בתרחיש תיאורטי, אמורה להיכון מציאות חדשה בין ישראלים לפלסטינים. האם מועדים אלה, המייצגים הן מהלכים בשטח והן שינויים תודעתיים, כוללים גם את הקמת התשתית הפיזית הנדרשת בפלסטין לקליטת הפליטים, את פיתוח מקורות המים הנוספים כדי לענות על הגידול הצפוי באוכלוסייה, את התהליכים החברתיים שיעברו על הפלסטינים אזרחי ישראל, או את תהליך חיזוקה של ממלכת ירדן כחלק מתהליך שיקום הפליטים? ספק רב. מנסחי ז'נבה, אף־על־פי שמודעים הם מבחינה מקצועית לחשיבותה של התפיסה

המערכתית, עוקפים את מורכבות המערכת באמצעות הסדרים הנוגעים רק לחלקים ממנה. הסדר קבע, שמשמעותו הצגת "תכנית המתאר" לכינונה של מערכת חדשה בין ישראל לפלסטין, יהיה חייב לצמוח מראייה מערכתית שכזו, גם אם גיבושה אורך זמן.

ב. ייצוגיות הצד הפלסטיני – בכל משא ומתן מקובל לברר ראשית עם מי נושאים ונותנים. מי הם הצדדים להסכם? על־פי מסמך ז'נבה, הצדדים להסכם הם מדינת ישראל ואש"ף, כמייצג העם הפלסטיני. בטיוטה האחרונה בקמפ־דיוויד,[3] הקפידה ישראל שאש"ף יוגדר נציגו "הבלעדי והיחיד" של העם הפלסטיני. הבהרה זו הושמטה בז'נבה. ועוד, במבוא למסמך ז'נבה נקבעת ההכרה ההדדית של העם היהודי והעם הפלסטיני בזכות של האחר למדינה, "מבלי לפגוע בזכויות השוות של אזרחי הצדדים". לאש"ף אין אזרחים. למדינת ישראל יש מיעוט אזרחי גדול שאינו יהודי. מדוע נעדר מקומם ממערכת ההסדרים ומי מייצג את הפלסטינים אזרחי מדינת ישראל, אשר מטבע הדברים הם בעלי אינטרסים מובהקים בחלק ניכר מן הנושאים שעומדים על הפרק: פליטים, הסדרים כלכליים, יחסי שכנות טובה, ואף מלחמה בטרור?

מסמך ז'נבה עוקף בניסוחיו את סוגיית הייצוגיות של הפלסטינים אזרחי ישראל. הסכסוך בין ישראל לפלסטינים הוא בראש ובראשונה סכסוך בין שתי תנועות לאומיות. הפלסטינים אזרחי ישראל קרועים בין נאמנותם הטבעית לעמם לבין נאמנותם המתבקשת למדינתם. הם בעלי מעמד מיוחד ואינטרסים שצריכים לבוא לידי ביטוי במערכת ההסכמית הכוללת. מסמך המכוון להביא ל"סוף הסכסוך" בין שתי התנועות הלאומיות חייב להתייחס למרכיב זה.

ג. הסדר מבוסס אמון – על אף ריבוי מנגנוני המעקב והבקרה (וראו להלן), עדיין נטועים יסודותיו של מסמך ז'נבה במערכת האמון שאמורה להיכון בין הצדדים מָיָד עם חתימתו של הסדר ברוח זו. רבות נכתב על קריסתו המוחלטת של האמון בין ישראל לפלסטינים, בכל הרמות: ברמת ההנהגות, המערכות הפוליטיות, הגורמים הכלכליים, התקשורת הפומבית, מרכיבי החברה האזרחית והציבור הרחב. במציאות זו, שנצרבה עמוק כל־כך בתודעת הצדדים

מסמך ז'נבה מכרסם באחיזה הישראלית־היהודית בסמלים לאומיים, ואינו מציג תמורה ראויה העונה על האינטרסים הישראליים החיוניים

במהלך שלוש השנים האחרונות, רוב סעיפיו של מסמך ז'נבה ורוב הסדריו אינם אפילו "חזון למועד". כוונתם של יוזמי המסמך היא לשכנע את דעת הקהל בישראל שניתן להגיע להסכם עם "הצד השני". ואולם כל קיומם של ההסדרים המוצעים נטוע במציאות שאינה קיימת, וספק אם תתקיים בשנים הקרובות. גם אם יקום הציבור הישראלי כולו ויכפה על ממשלתו "ויתורים כואבים" למען "השלום", עדיין יהיה צורך לבסס הסדרים אלו על המציאות האמיתית של כוונות רעות ו"יכולות חורשות רע", ולא על אמון ורצון טוב.

אין זה נכון ולא מעשי להציע הסדרים המבוססים על אמון בדומה להוראת סעיף 2 (9), הקוראת לצדדים לגבש "מודלים יציבים של שיתוף פעולה ביטחוני" או כמו הוראת סעיף 5 (ג. ב. (בנוסח העברי), האוסר על החזקת נשק בידי יחידים או ארגונים פלסטיניים, למעט על־פי המותר בחוק. או ההסדר המורכב בסעיף 6 (10) לסמכויות משטרתיות ישראליות במנהרת הכותל, המצויה בריבונות פלסטינית. תהליך אוסלו יצר דינמיקה של חוסר אמון בתקופה שנועדה לבנות אמון. אף־על־פי שנראה כי נעשה מאמץ בידי מנסחי המסמך ללמוד את לקח אוסלו בכל הקשור למנגנוני בקרה שלא היו קיימים באוסלו – ובז'נבה מצויים למכביר – עדיין תלוי מימושם המלא של ההסדרים ברצונם של הצדדים על־פי הפרדיגמה של הסכמי אוסלו. קריסת תפיסת האמון בין הצדדים מחייבת שינוי הפרדיגמה – מהסדרים מבוססי אמון (trust based) להסדרים מבוססי אינטרסים (interest based), כלומר כינון מערכת הסדרים היוצרת תמריצים לשני הצדדים לפעול לייצוב ההסדרים המוסכמים, ולא לכרסומם. בעבר היו מקרים שבהם נוצרה מערכת של איזון אינטרסים, כמו התפתחות אזור הסחר באלקנה־בידיה (1996־1997), ששילבו את האינטרס הכלכלי הפלסטיני עם הרחבת סמכויות המודיעין המסכל לשטחי C עם האינטרס הצרכני הישראלי.

ד. מורכבות היישום – מנגנון היישום הקבוע במסמך ז'נבה הוא מורכב עד כדי היותו בלתי ישים. לכאורה נראה כי סעיף 3 במסמך, המקים את קבוצת הבקרה והאימות (קב"א), הוא הסעיף המרכזי, אולם קריאה מעמיקה בהסכם מגלה מספר רב של גופים נוספים המוקמים לעקוב, לבקר, לאמת, לפקח, להתערב, לפתור סכסוכים או

טבלת השוואה כללית בין ההסדרים המוצעים על־פי כמה ממרכיבי ארבע סוגיות היסוד

נושא	הצעות קלינטון	מקלינטון עד טאבה	עקרונות נוסייבה־איילון	מסמך ז'נבה
טריטוריה	94־96 אחוזים ועוד אחוז אחד עד שלושה אחוזים בחילופי שטחים. הקריטריון הוא — 80 אחוזים מהמתנחלים בגושי התיישבות.	הסתייגות הפלסטינים מהצעות קלינטון, ותביעה ליחס של 1:1. טאבה: מפות של 97־98 אחוזים. גוש אלקנה, גוש עציון, עוטף ירושלים בריבונות ישראל. הפלסטינים מציגים מפה המשאירה את אריאל כ"בלון" — יישוב עם כביש מוביל — בריבונות ישראל.	חילופי שטחים של 1:1, על בסיס צורכי הביטחון, הרציפות, והדמוגרפיה (אין מפה מצורפת)	חילופי שטחים ביחס של 1:1 (מפות מפורטות: גוש אלקנה, גוש עציון, "בלונים" בעוטף ירושלים (מעלה אדומים, גבעת זאב). אריאל תמורת הרחבת "המותניים הצרות".
ירושלים	חלוקה על בסיס דמוגרפי (אין התייחסות לחלוקת ריבונות פנימית בעיר העתיקה). הר הבית — הבחנה בין סמלים להסדרים מעשיים. נוסחת ריבונות (שתי אפשרויות): א. ריבונות פלסטינית ב"חראם א־שריף", וריבונות ישראל על הכותל המערבי והחלל הקדוש ליהודים שהכותל המערבי הוא חלק ממנו, ו"קודש הקודשים" שבתוך ההר.	התקבל העיקרון של חלוקה דמוגרפית,למעט בעיר העתיקה, שם ייכון "משטר מיוחד". נידונו אופציות לריבונות נדחית, ריבונות האל, אין ריבונות, וכיו"ב', והסדרים מיוחדים באגן הקדוש הכולל את העיר העתיקה, הר ציון ובית הקברות על הר הזיתים. ב. ריבונות פלסטינית על החראם, וריבונות ישראל בכותל המערבי וריבונות משותפת בנושא החפירות.	חלוקה על בסיס דמוגרפי. אין ריבונות לאף אחר מן הצדדים: שני הצדדים מוגדרים כ"שומרי המקומות הקדושים".	חלוקה על בסיס דמוגרפי. ריבונות פלסטינית בהר הבית (לאחרתקופת מעבר) ובעיר העתיקה, למעט הרובע היהודי ו"כותל הדמעות".
פליטים	שתי חלופות: א. שני הצדדים מכירים בזכותם של הפליטים הפלסטינים לשוב לפלסטין ההיסטורית. ב. שני הצדדים מכירים בזכותם של הפליטים הפלסטינים לשוב למולדתם. לישראל תהיה זכות ההחלטה הריבונית לקבוע את מספר הפליטים שתקלוט.	נידונו בעיקר נוסחאות לגישור הפער המבחין בין הכרה/אי־הכרה בזכות עצמה לבין דרכי מימושה. יודגש כי להבדיל מן התקופה עד קמפ־דיויד עבר המשקל אחרי הפסגה לדיון המהותי בזכות עצמה, וניכרה "התחזקות" פלסטינית בתביעה להכרה בזכות עצמה.	אין אזכור מפורש של זכות השיבה. הפליטים הפלסטינים יחזרו רק למדינת פלסטין. (פיצויים למי שנשארו במדינות מושבם או שמהגרים למדינות שלישיות).	אין אזכור מפורש של זכות השיבה. פליטים יוכלו לחזור לישראל, על־פי שיקול דעתה. כבסיס, ישראל תשקול גם את הממוצע שהתקבל במדינות אחרות. כל הפליטים יהיו זכאים לפיצוי.
סוף הסכסוך	ההסכם מסמל את סוף הסכסוך, ויישומו — את סיום כל התביעות.		יישום העקרונות שם קץ לכל התביעות, ומביא לסיום הסכסוך.	ההסכם שם קץ ל"עידן הסכסוך", ויישומו מיישב את כל תביעות הצדדים. בסעיף הפליטים נכתב כי התביעות היחידות האפשריות הן תביעות הנוגעות ליישום ההסכם.

רק להיות נוכחים בכל אחד מן ההסדרים. לכל גוף, מטבע הדברים, מנדט אחר, משתתפים אחרים, והקשר דברים שונה. הדוגמאות רבות: סעיף 5 ו. (6) מקים את הכוח הרב־לאומי, שעיקר תפקידו לספק את הערבויות הביטחוניות למימוש ההסכם. ועם זאת, לצורך הפיקוח על יישום הסעיף בנוגע למלחמה בטרור מוקמת בסעיף 5 ד ועדה טרילטרלית עם ארצות־הברית. כך גם בסעיפים העוסקים ביישום ההסדרים בעיר העתיקה — שם פועלת קבוצת הבקרה והאימות באמצעות "יחידת השיטור" של הכוח רב־לאומי (סעיף 5 ז) בתיאום עם ועדה לענייני מודיעין וביטחון של הצדדים, ושותפה בוועדה זו רק ארצות־הברית (אותו סעיף), ובתיאום גוף בין־דתי (סעיף 5 [1]) שבו שותפים נציגים מוסלמים, והכול בתיאום עם ועדת התכנון המשותפת לישראל ולפלסטין לנושא ירושלים (סעיף 5 [11]). גם סוגיית הפליטים זוכה להקמת מנגנונים וקרנות, בהרכבים שונים ולתפקידים שונים.

לקח ודאי אחד שנלמד ממנגנוני יישום הסכמים מדיניים הוא, שאין מקום להקמת גופים או מערכות מיוחדות לשם כך. במתווה הסדרי כל רשות/גוף/מוסד ממלכתי יעבוד מול מקבילו בצד האחר, והכול בפיקוח הרשות המבצעת המוסמכת של כל צד (משרד ראש הממשלה ולשכת המלך/נשיא/יו"ר). במידה שמעורב גורם שלישי — וכך יהיה במערכת הסדרי הקבע עם הפלסטינים — יהיה זה גורם אחד, בעל מבנה היררכי ברור ובעל כתובת יחידה. מסמך ז'נבה, בהתבססו על "חזקת האמון" או מתוך רצון לשלב כמה שיותר "טבחים" ב"מטבח" הישראלי־פלסטיני, מקדיח את קדרת היישום והופך אותה לבלתי אפשרית.

סיכום

הביקורת הציבורית על המסמך התרכזה, רובה ככולה, במידת הלגיטימיות של הנושאים ונותנים. ביקורת זו מרחיקה את הדיון הציבורי מן הנושאים עצמם. כדי להגיע להסדר המבטיח, בראייתם של יוזמי המסמך, עתיד טוב יותר, נסוגו חותמיו מעמדות ישראליות שהוצגו בעבר, ואף מעמדות והסדרים שהוסכמו בידי הצד הפלסטיני. מסמך ז'נבה מכרסם באחיזה הישראלית־היהודית בסמלים לאומיים, ואינו מציג תמורה ראויה העונה על האינטרסים הישראליים החיוניים ב"מצב הקבע" עם הפלסטינים. מחברי המסמך עדיין נטועים בעולם ששלטת בו "תפיסת האמון" בין שני הצדדים לסכסוך, הן בנוגע להסדרים עצמם והן כלפי מנגנון היישום. ואולם בראש ובראשונה חסרה בהסדרים המוצעים הראייה המערכתית המתבקשת ממורכבות הסכסוך הישראלי־פלסטיני, ובייחוד בולט היעדרו של המיעוט הפלסטיני במדינת ישראל, המהווה "נוכח נפקד" בכל דיון בנושא הסדרי הקבע. בשל האמור לעיל, ובשל נוכחותו המשמעותית של המסמך בזירה הישראלית־פלסטינית, יש להרחיב את הדיון הציבורי בו ולהעלות הצעות וטיוטות נוספות, תוך שינוי הדפוס הקבוע ולפיו יוזמות ממין זה מקומן רק "במחנה השלום" או בצד השמאלי של המפה הפוליטית. על הציבור הרחב, וגם על מנהיגיו, לראות במסמך ז'נבה טיוטה לדיון ולתור אחר שותפים פלסטינים ושותפים מחוץ לאזור על מנת להציע טיוטות נוספות למערכת הסדרי הקבע בין ישראל לבין הפלסטינים.

הערות

2. ראו: מנחם קליין, **שוברים טאבו: המשא ומתן על הסדר קבע בירושלים** (ירושלים, 2002).
3. כפי שמופיעה בספרו של גלעד שר, **במרחק נגיעה** (ירושלים, 2002).