

לצאת מהקופסה כדי לצאת מהקיפאון

צעדים בוני אמון כאמצעי להחייאת המשא ומתן הישראלי-פלסטיני

שירי טל-לנדמן

מבוא

החזאים צופים חורף סוער בזירה המזרח-תיכונית. בספטמבר 2011 תתרגש על ישראל סערה מדינית עם ההכרזה הצפויה בכינוס השנתי של העצרת הכללית של האו"ם בדבר הכרה במדינה פלסטינית ריבונית בגבולות 1967. בזירה הבינלאומית עלולה ההכרה בעצמאות הפלסטינית להיות מלווה ב"צונאמי מדיני", כהגדרתו של שר הביטחון אהוד ברק, בשל החשש מפני הטלת סנקציות כלכליות ודיפלומטיות על ישראל והגשת תביעות נגד בכיריה בבתי הדין הבינלאומיים, אם זו תוגדר על-פי החוק הבינלאומי כפולשת לשטחה הריבוני של מדינה שכנה. תרחישי קיצון אף חוזים אפשרות לפריצתה של התקוממות עממית רחבה בקרב הפלסטינים בשטחים ובפזורה, בעידוד רוחות השינוי המנשבות ממאורעות "האביב הערבי" באזור.

יש הטוענים כי תסריטי הבלהות לקראת ספטמבר מוגזמים, וגם אם יכריז האו"ם על הקמת מדינה פלסטינית, השלכות ההכרזה על ישראל הלכה למעשה יהיו מוגבלות. ועם זאת, דומה שבקרב מקבלי ההחלטות בישראל רווחת ההשקפה כי הסטטוס-קוו אינו יציב, ואל לה לישראל לשבת בחיבוק ידיים לנוכח הטלטלות בסביבתה המדינית, גם אם אלה לא יגיעו לשיאן דווקא בספטמבר הקרוב. כדברי השר ברק בכנס המכון למחקרי ביטחון לאומי: "... אי-עשייה ישראלית מעמיקה את בידודה ומביאה למצב של 'תפסת מרובה לא תפסת' – הרכבת ממשיכה ליעד שאינו טוב לישראל וזו מפספסת את ההזדמנות להשפיע על נתיבה".¹

אם כך, המחלוקת המהותית בין קובעי המדיניות אינה בשאלה האם על ישראל להגיב על התפתחויות, אלא כיצד עליה לעשות זאת. כמה חלופות לתגובה הועלו לדיון מדיני וציבורי, אולם אלה חוזרות במידה רבה על הנוסחאות המדיניות

שירי טל-לנדמן היא חוקרת במסגרת תכנית ניובאוואר לתלמידי תואר שלישי במכון למחקרי ביטחון לאומי

השבולוניות אותן מקדמים הפלגים האידיאולוגיים זה מכבר, עד כה ללא הצלחה יתרה. נוסחאות אלה מצויות על הרצף שבין קריאה לחתירה מידית לחתימה על הסדר קבע (בליווי הסתייגות, שהוצאתו של ההסדר לפועל תהא הדרגתית, בהתאם להתפתחויות בשטח; גישה שבין מקדמיה מצויים ראש האופוזיציה ציפי לבני ושר הביטחון ברק),² דרך הצעות להסדרי ביניים (דוגמת תוכנית המדינה הפלסטינית בגבולות זמניים של חבר הכנסת שאול מופז) וכלה בתביעות למהלך תקיף שיבהיר את קשיחות עמדותיה של ישראל, דוגמת הכרזה על ביטול הסכמי אוסלו (שר החוץ אביגדור ליברמן),³ או על סיפוח יהודה ושומרון לשטחה הריבוני של מדינת ישראל (עוזי לנדאו, דני דנון ואחרים).⁴

גם הנהגת הרשות הפלסטינית מחפשת מוצא שיאפשר לה להציג התקדמות משמעותית לעבר סיום הכיבוש הישראלי עוד טרם הדיון בעצרת האו"ם בספטמבר. החשש העיקרי שלה הוא, שאם המהלך הדיפלומטי הקצוב בזמן לא יביא לידי פריצת הדרך שהתחייבה לה הרשות כלפי ציבור בוחריה, ייוואש הציבור הפלסטיני מן הדרך המדינית שמייצג אש"ף, ויעביר את תמיכתו לדרך ההתנגדות המזוינת של חמאס. לכן, להנהגה הפלסטינית, כמו לישראל, יש עניין לבלום את החזית החורפית המתקרבת באמצעות מהלך מדיני ממש.

מטרת מאמר זה לנסות להרחיב את מגוון החלופות העומדות לרשות הצדדים בארגז-הכלים המדיניים. הנחות המוצא לדיון הן: (א) בעקבות הלחצים המדיניים והפוליטיים הפועלים עליהן, חותרות שתי ההנהגות לאיתור מוצא יצירתי מן הקיפאון המדיני בטווח המידי; (ב) שתי ההנהגות מתקשות כיום להתחייב על מלוא פרטיו של הסדר הקבע עקב חישוקן בידי קואליציות נציות מובהקות, ולנוכח אי-הוודאות בדבר הסביבה האסטרטגית הרחבה שבה תמומש כל החלטה מדינית עד שיתבהרו השלכות "האביב הערבי"; (ג) בטווח הארוך שתי ההנהגות מגדירות את חזון שתי המדינות כמתווה הסביר ביותר ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני באופן ישיר את האינטרסים היסודיים של שני הצדדים.

בהתבסס על הנחות אלה, אציע דגם חלופי של מהלכי ביניים מדיניים, המתבסס על העיקרון של "צעדים בוני אמון", אך חולק על הפרשנות שנוהגים מעצבי המדיניות בישראל לצקת למושג הזה.

צעדים בוני אמון: הגיעה העת לעדכון הגדרות

למושג "צעדים בוני אמון" יצא "שם רע" בהיסטוריה של המשא ומתן הישראלי-פלסטיני על הסדר הקבע, כאמצעי המסייע לישראל "לדחות את הקץ" ולהחיל את תדמית סרבן השלום על הצד הפלסטיני. אפשר שאחת הסיבות לתדמית השלילית שנודעה לכלי מדיני זה, היא הפער בין התוכן שנוצק לתוך המושג הנ"ל לבין שלב יישומו בכרונולוגיה של התהליך המדיני.

בתהליך המדיני הישראלי-פלסטיני נעשה שימוש רב ואפקטיבי בשני סוגים מסורתיים של צעדים בוני אמון. סוג אחד הוא גיבוש מנגנונים לתיאום ביטחוני, שמטרתם למנוע הסלמה אלימה ששני הצדדים לסכסוך אינם מעוניינים בה⁵. סוג שני של צעדים בוני אמון הנפוצים בהיסטוריה של התהליך, הוא מחוות פונקציונליות חד-צדדיות, שתכליתן להגביר את אמון הציבור הפלסטיני במשא ומתן באמצעות המחשת "פרות השלום" בשגרת יומם, כגון הסרת מחסומים, תמריצים כלכליים או שחרור אסירים פוליטיים. מהלכים מסוג זה הם אכן אבני בניין חשובות בתהליך ייצוב היחסים בין הצדדים וניהול רמת האלימות ביניהם; ואולם בשלב הכרונוולוגי שבו מצוי התהליך המדיני כיום, כאשר השיח המדיני, הפוליטי והציבורי בשני צדי המתרחש מתמקד במחלוקת על אודות החזון ליישוב הסכסוך והסדרת המחלוקות העמוקות בין הצדדים – צעדים מסוג זה הם בחזקת אנכרוניזם. בשלב כזה, מהלכים מדיניים שכמו "מתחמקים" מהשפעה ישירה על נקודת הקצה של המשא ומתן, מדגם המחוות הרווחות ברפרטואר המדיני של ישראל, משדרים מסר של הקפאת מצב קיים, ואף עלולים לגרור נסיגה באמון הצדדים בכך שהשותף אכן שואף להגיע להסדר. מנקודת מבט זו, מהלכים בוני אמון השואפים להציג התקדמות בתהליך השלום בשלב התפתחותו הנוכחי צריכים לשקף את נכונותם של הצדדים להגיע להסדר של פשרה בסוגיות המחלוקת העמוקות ביותר ולהכין את הקרקע למשא ומתן על הסדר הקבע; זאת תוך כדי הימנעות מיצירת שינוי מהותי בסטטוס-קוו בטרם הגיעו הצדדים לבשלות המתאימה.

מהלכים בוני אמון לשילוב במשא ומתן על הסדר הקבע: לקחים מכישלון "ההקפאה"

דוגמה אופיינית למהלך בונה אמון שנועד לתת מענה לצרכים העולים בשלב יישוב הסכסוך, היא תביעת הפלסטינים להקפאת הבנייה הישראלית מחוץ לשטחי הקו הירוק. עידוד הבנייה והפיתוח ביהודה, שומרון וחבל עזה בידי ממשלת ישראל גם לאחר שהחלו הדיונים הרשמיים על הקמת ישות פלסטינית אוטונומית באזורים אלה, עורר את ספקותיהם של הפלסטינים בכנות הצהרותיה הפייסניות של ישראל. התביעה להקפאת הבנייה נועדה להמחיש שישראל מבינה שנוכחותה בשטחים אלה היא זמנית, וכי היא שותפה להגדרת יעדו של המשא ומתן – חלוקת הארץ לשתי מדינות.

אלא שמה שנתפס בצד הפלסטיני (ובקהילה הבינלאומית) כמחווה שאינה חורגת ממסגרת הנחות היסוד המוסכמות והמקדימות של התהליך המדיני, התקבל בצד הישראלי כוויתור מהותי בסוגיית מחלוקת מרכזית, או לכל הפחות כקלף מיקוח, שוויתור בו מחייב תמורה משמעותית. הלחץ הפוליטי הכבד שהופעל על

ממשלות ישראל להתנגד לתוכנית ההקפאה נבע פחות מתוצאותיה הישירות (הפגיעה הזמנית בשגרת חייהם של תושבי השטחים), ויותר מהמהלכים המדיניים העתידיים שהיא בישרה – איתות על נכונות ישראל לסגת משטחים אלה. לכן רק בלחץ כבד של ארצות-הברית הסכים נתניהו להיות ראש ממשלת ישראל הראשון שהסכים להשעות את הבניה בשטחים (למעט ירושלים) לעשרה חודשים (נובמבר 2009 עד ספטמבר 2010) כתנאי לחידושו של המשא ומתן המדיני הישיר, ומסיבה זו גם סירב להאריך את הקפאת הבניה עם תום התקופה המוצהרת, למרות חבילת תגמולים נדיבה ביותר שהציע ממשל אובמה להעניק לישראל בתמורה.⁶ אכן מהלכים הנוגעים לסוגיות הרגישות ביותר של הסכסוך טבעם לעורר מחאה. ועם זאת, מניתוח כישלוננו של מהלך ההקפאה אפשר גם להפיק לקחים בנוגע למאפיינים העשויים לצמצם את ההתנגדות למהלך כזה.

ראשית, מכיוון שתכליתו של המהלך היא בניית האמון בין הצדדים לסכסוך ביכולתו של שותפם לקיים את הצעדים הנדרשים להסדר הקבע, סביר להניח שהסדרת המהלך כמחווה הדדית (ולא חד-צדדית) בין הצדדים לסכסוך (ולא כלפי צד שלישי – ארצות-הברית במקרה הנידון), הייתה תורמת לגיוס התמיכה הציבורית והפוליטית במהלך. גם אם מעורבותו של מתווך בתיאום המהלך היא הכרחית, הרי שהמחווה צריכות לחול על הצדדים עצמם.

שנית, נדרשת סימטריה בין תוכני המחווה שנדרשים שני הצדדים לבצע. אם הקפאת הבניה ביהודה ושומרון משמעה הצהרת ישראל שהיא מקבלת את הטענה שיהודה ושומרון, הנחשבים לערש המולדת היהודית, הם שטחים שנויים במחלוקת, אזי הצעת הממשל האמריקני לגמול על ההקפאה בחבילת הטבות, שעיקרה מטוסים יקרי ערך, עלולה להתפרש כניסיון "לשחד" את ישראל לוותר על ערכיה, וכמסחור המחויבות למולדת. מהלך פלסטיני המשקף מסר פייסני בסוגיית ליבה שהפלסטינים מייחסים לה חשיבות ומשמעות דומה, היה עשוי להקל על הצדדים להשלים עם המהלך. לראיה, כאשר התבקש נתניהו להציע מתווה להסדר אשר יביא להסכמתו להארכת ההקפאה, הוא התנה את הסכמתו בתמורה סמלית – הכרה פלסטינית בישראל כמדינת הלאום היהודי.⁷

ואולם הכרת הפלסטינים בצביונה היהודי של ישראל היא אחת הסוגיות במשא ומתן שבהן הפער בין עמדות הצדדים עודנו גדול מאוד, ולכן התביעה ליישמה כמחווה מקדימה למשא ומתן אינה אפשרית בשלב הזה. לפיכך לקח שלישי מכישלון הקפאת הבניה הוא, שצעד בונה אמון בשלב כזה של תהליך השלום צריך להתייחס לסוגיות הרגישות, אך לעשות כן באופן יצירתי, שלא יעורר התנגדות גורפת. לבסוף, חולשה נוספת במתווה ההקפאה כמהלך בונה אמון הייתה הכתבתו מלכתחילה של פרק זמן של עשרה חודשים לסיומה. ניתן היה לחזות מראש שהעדר פריצת דרך ממשית במשא ומתן עד תאריך היעד יגרום להפסקת השיחות.

דוגמה למהלך בונה אמון: "שיבה מרצון" תמורת "שיקום מרצון"

מטרת צעדים בוני האמון בשלב יישוב הסכסוך היא לגעת בפערים בעמדות באופן יצירתי, שיאפשר לצדדים להוכיח את נכונותם לבצע מהלכים משמעותיים למען קידום הסדר הקבע, ויכולתם לכבדם לאורך זמן; מעין הפרחת בלוני ניסוי, המעמידים את הצהרות הצדדים על מחויבותם לתהליך במבחן המעשה. בהתאם לתנאים שהוגדרו, יוצע להלן מתווה דוגמה למהלך מסוג זה, שעשוי לתרום להפשרת הקיפאון המדיני גם בתנאים פוליטיים ואסטרטגיים מגבילים. הדוגמה שאתמקד בה היא ההצעה, כי לפני השיבה למשא ומתן יבצעו שתי הממשלות במקביל את המהלכים האלה: ממשלת ישראל תחוקק **חוק פינוי-פיצוי מרצון** שיאפשר לתושבי יו"ש באזור מוגדר (למשל ממזרח לגדר הביטחון) לקבל פיצוי בשווי נכסיהם בתמורה להעתקת מגוריהם לתוך תחום הקו הירוק (בליווי קביעה שמרגע תחולת החוק, כל אזרח ישראלי שיבחר להעתיק את מגוריו לשטח שהחוק חל עליו, לא יהיה זכאי לפיצוי). מנגד ובו בזמן יאשררו הפלסטינים החלטה המאפשרת למגנגוונים הבינלאומיים הנוגעים בדבר להציע לפליטים הפלסטינים (המוכרים ברשומות אונר"א⁸) הסדר של **שיקום מרצון** – סיוע בשיקום חייהם במדינות מגוריהם או במדינות אחרות (שאינן ישראל) ופיצוי כספי נדיב בתמורה לויתורם על מעמד הפליט (ומכאן על תביעות אישיות נוספות).

המתווה המוצע מתייחס לתביעות הנתפסות בעיני כל אחד מן הצדדים כתנאי פתיחה הכרחיים לכל הסדר המבוסס על העיקרון של שתי מדינות לשני העמים: מן הצד הפלסטיני, התביעה להקמת מדינה עצמאית בגדה המערבית וברצועת עזה, ומן הצד הישראלי הדרישה שסוגית הפליטים הפלסטינים תוסדר מחוץ לגבולות מדינת ישראל (פרט לנכונות לדון בקליטת מספר סמלי של פליטים בישראל). סוגיות אלה נחשבות בעיני הרוב המכריע בשני צדי המתרחש חשוכות כל-כך, עד כי הצדדים מכריזים על עמדותיהם בסוגיות הללו כתנאי שהוא בבחינת "ייהרג ובל יעבור", ובאין הסכמה עליהן יעדיפו את המשך הסכסוך על פני דרך הפשרה. יתר על כן, תנאי הסף שהגדירו הצדדים בשתי התביעות לעיל זכו להיענות עקרונית (פומבית או חשאית) של השותף למשא ומתן: נתניהו הביע מחויבות להקמת מדינה פלסטינית לצד ישראל כבר ב"נאום בר-אילן" בספטמבר 2009, וחזר ואשרר את מחויבותו לחזון הכולל נסיגה טריטוריאלית משמעותית (להוציא "גושי ההתיישבות") בנאומיו המדיניים במאי 2011.⁹ הנהגת אש"ף אשררה את קבלתה את הסייג של ישראל בעניין מימושה בפועל של זכות השיבה הן בדיונים החשאיים בין הצדדים, כפי שנחשף למשל בהדלפות אל-ג'זירה,¹⁰ והן במסמכים מדיניים פומביים. לדוגמה, במסמך רשמי שחיברה מחלקת התמיכה במשא ומתן של הרשות הפלסטינית, המגדיר את עמדות הרשות כלפי הסדר הקבע בכל סוגיות

הליבה ומפורסם לציבור באתר האינטרנט של המשרד בתרגום לכמה שפות, מוגדרת עמדת הרשות בסוגיית הפליטים כך:

“... A just solution to the refugee issue must address two aspects: the right of return and reparations..... Israel’s recognition of the right of return will pave the way to negotiating how that right will be implemented. Choice is a critical part of the process... Compensation must be made for property that cannot be restituted (or if the refugee chooses compensation in lieu of restitution...)”.¹¹

בנוסף, ישנה הסכמה רחבה למדי גם בקהילה הבינלאומית בעניין המתווים להסדר הקבע בשתי הסוגיות האלה: על ישראל מופעל לחץ רצוף להתחייב לנסיגה לגבולות 1967 עם תיקונים וחילופי שטחים סביב גושי ההתיישבות היהודית, ועל אף העדר לחצים ממשיים על הצד הפלסטיני בנושא הפליטים, הצהרות רשמיות מעידות על תמיכת הקהילה הבינלאומית, וארצות-הברית בראשה, בעמדה שסוגיה זו צריכה לבוא לידי פתרון מחוץ לגבולות ישראל.¹²

שתי הסוגיות לעיל נוגעות ללב הסכסוך, אך בד בבד קיים מרחב הסכמה בסיסי בין המעורבים בדבר עקרונות היסוד ליישוב. לכן מהלך סימולטאני המשקף את מחויבות הצדדים ליישום העקרונות הללו, ישדר מסר ברור כי שני הצדדים מכירים בפשרות המתחייבות מהסדר הקבע, אך יתבע מחיר פוליטי ומדיני נמוך יחסית בטווח המידי: החקיקה מגדירה מדיניות ממשלתית רשמית, אולם מימושה הלכה למעשה וולונטרי ומותיר את זכות הבחירה בידי המושפעים ממנה ישירות (זכות שהיא תנאי יסוד מרכזי בחזון הפלסטיני להסדרת סוגיית הפליטים), ואף מספק גמול מוחשי מידי למי שיבחרו לקבלה – פיצוי כספי מכובד, שהוא חיוני לחלקם. כך מופחת הזעזוע האישי והציבורי הכרוך במהלכים כפויים מן הסוג הזה. קרנות בינלאומיות שיוקמו לטובת המטרה (ובהן יופקדו גם כספי הצדדים לסכסוך¹³) יוכלו לסייע במימון עלויות שני המהלכים, ומנהלות של מומחים חיצוניים, למשל מטעם האו"ם, יוכלו לנצח על הקצאת הפיצוי ליחידים ועל תיאום השיקום עם מדינות שיסכימו לקלוט את הפליטים. אפשר לצפות שכמה מן המדינות המארחות, ובראשן לבנון, יסרבו מסיבות פוליטיות לאזרח ולשקם את הפליטים בתחומן. ועם זאת, מכיוון שמדובר בתוכנית וולונטרית, שבשלב הראשון יממשו אותה מספר מוגבל של פליטים, נראה שיהיה אפשר להציע למצטרפים פתרונות חלופיים, כגון קליטה במדינות מערביות (כפי שסייעו בקליטת פליטים מעיראק בשנים האחרונות). זאת ועוד, ייתכן שהמשברים הפוליטיים המאיימים על יציבות משטרי העולם הערבי דווקא יחזקו את האינטרס שלהן להשתתף בתהליך השיקום, שיביא עמו הזרמת כספים שיתרמו לכלכלת המדינות המארחות (יתרון זה משמעותי במיוחד במדינה כמו ירדן, שבה רוב אוכלוסיית הפליטים

כבר ממילא בעלת אזרחות מקומית). תכנון מפורט של המנגנונים והתקציבים הנדרשים ליישום שני המהלכים דלעיל הוצע באינספור מחקרים שעסקו בנושא בשני העשורים האחרונים ולכן לא אפרטם, אולם אלה הוכיחו את היתכנותם.¹⁵ עקרון הוולונטריות יוכל להוות מעין מבחן הרצה לבדיקת יעילותם של המנגנונים שהוצעו על מדגם קטן יחסית של מצטרפים לתוכניות הפיצוי, ובפרישה לאורך זמן, טרם יישומם הכללי בהסדר הקבע.

גיוס לגיטימציה ציבורית ופוליטית למהלך

עקרונות הפיצוי הכספי בתמורה לויתור על מעמד הפליטות או התושבות בשטחי יש"ע אינם חדשים: שניהם קיימים בשיח הפוליטי בשני הצדדים לסכסוך מאז ראשית התהליך המדיני. עם זאת, בשל משמעותן הסמלית והשלכותיהן על הסדר הקבע, הצעות אלה נדחו עד כה בלחץ הפלגים הנציים בשתי החברות.

בצד הישראלי, חוק "פדיון הבית" לפינוי מרצון של מתיישבי השטחים הועלה על שולחן הכנסת מספר פעמים בשנים 2005–2009, וכיום מקדמת עמותת "עתיד כחול לבן" (עם מייסדיה נמנה השר לשעבר עמי איילון) ניסיון לחקיקתו כמהלך ישראלי חד-צדדי, אך אלה טרם זכו לתמיכה פוליטית מספקת.¹⁶ לעומת זאת, רוב גדול בציבור הישראלי מביע תמיכה בהסדר זה: סקרי דעת קהל שהתקיימו בשנים 2007 ו-2009 מעידים שקרוב ל-80 אחוז מן הציבור בישראל תומכים בחוק פינוי-פיצוי מרצון, גם בלי הסדר מדיני חתום.¹⁷

מעברו הפלסטיני של המתרגם התמונה מורכבת יותר. שיקומם ההומניטרי ופיצויים האישי של הפליטים הוא רכיב מרכזי בחזון הפלסטיני והכלל-ערבי ליישוב הסוגיה כבר משנת 1949, אולם אלה נתפסים קשורים בקשר גורדי להסדרתה הפוליטית-המוסרית של הסוגיה. כלומר, השיקום הפיזי של הפליטים יוכל להתבצע רק כחלק ממימוש זכות השיבה. זאת ועוד, בעוד ההנהגה הפוליטית המירה את תביעתה במשא ומתן משיבה גורפת לישראל בפועל, להכרה סמלית בזכות השיבה כעקרון מוסרי, לא ננקטו עד כה צעדים פומביים להכנת הציבור הפלסטיני לאפשרות שתביעתם לשיבה לבתיהם לא תמומש, וההנהגה הפלסטינית אף מקדמת רטוריקת זכויות חסרת פשרות בהתייחסויותיה הציבוריות לנושא.¹⁸ לפיכך ייאלץ הצד הפלסטיני לחצות שני גשרים מורכבים למען מימוש המהלך המוצע: האחד, הפרדה בין שיקומם האישי של הפליטים לבין פתרון הפוליטי של הסוגיה; והאחר, שבירת הטאבו האוסר על דיון ציבורי בדבר פשרה על מימוש השיבה. מכיוון שנושא הפליטים הוא לב הנרטיב הלאומי הפלסטיני, האתגר גדול. ובכל זאת, דווקא משום כך עצם פתיחת השיח הציבורי בנושא תהווה הוכחה למחויבות הפלסטינית לתהליך.

נוסף על כך, כדי להקל את החשש כי שיקום הפליטים יפגע בתביעה הפלסטינית להכרה ולפיצוי על העוול המוסרי הגלום, לתפיסתם, בסוגיית השיבה, וגם להקל את החשש בצד הישראלי כי חקיקת חוק "פינוי מרצון" תחליש את טענת ישראל לזכותה על שטחי יו"ש במשא ומתן,¹⁹ אפשר לצרף למהלך בונה האמון הכרזה של שני הצדדים המבחינה בין צעד זה, לבין המשא ומתן על הסדר הקבע. הצהרה כזאת תוכל לקבוע שהמהלך בונה האמון נועד לספק פתרון לצורכיהם הקיומיים-הומניטריים של יחידים משני צדי הסכסוך, אולם אינו סותם את הגולל על הדרישה להכרה בזכויות הקולקטיביות-הלאומיות הקשורות לסוגיות הנידונות, והמשא ומתן על ההסדר הפוליטי לגביהן יהיה במרכז סדר היום של השיחות, לכשיפתחו. מחד גיסא, הצהרה כזאת תוכל להקל על השוקלים להצטרף לתוכניות הפינוי והשיקום לעשות כן בלי שיואשמו בבגידה במטרות הלאומיות; מאידך גיסא, מימוש המהלכים בוני האמון המוצעים יקל לנהל משא ומתן על הסוגיות הקולקטיביות והסימבוליות בהמשך התהליך משום שיצמצם את האיום המגולם במימושן (שיבה או התנחלות בפועל).

לבסוף, נוכח רגישותן הציבורית והפוליטית של הסוגיות המדוברות, נדירים הסקרים שבחנו את נכונות אוכלוסיות היעד להיענות להסדרים מסוג זה, אך הדוגמאות המעטות הקיימות מעידות על פוטנציאל להצלחתם בשני הצדדים לסכסוך. למשל, סקר שנעשה ביוזמת חיים רמון, סגנו של ראש הממשלה אהוד אולמרט בסוף שנת 2007, בקרב מתיישי יו"ש, העלה כי 25 אלף עד 30 אלף מן הישראלים המתגוררים ממזרח לגדר ההפרדה ייענו להצעת חוק "פינוי מרצון" בתמורה לפיצוי כספי שיאפשר להם להקים את בתיהם ממערב לקו הירוק. סקר עדכני יותר ממרס 2010 העלה, כי בין 80,000 המתיישיבים ממזרח לגדר, כ-16 אחוז (כ-13,000) ייענו ליוזמת החוק (ההבדלים תלויים בין השאר בהקשר הפוליטי בעת עריכת הסקרים, אך המספרים הם בכל מקרה נדבך משמעותי מתוך אותם 80 אלף עד 120 אלף מתיישיבים הצפויים להיות מפונים מבתיהם במסגרת הסדר הקבע, בהתאמה למתווים שונים של חלוקה טריטוריאלית העומדים על הפרק).²⁰ גם יו"ר מועצת יש"ע, דני דיין, הודה בהתייחסו להצעה לחוק פינוי-פיצוי וולונטרי בשיחה חשאית שקיים עם דיפלומט אמריקני והודלפה לתקשורת על-ידי אתר "ויקיליקס":

"אני כלכלן ואני יודע שיש אנשים שיסכימו לכך אם המחיר יהיה הוגן".²¹

סקרים על תגובות ציבור הפליטים הפלסטינים לעקרון ה"שיקום מרצון" נדירים יותר בשל רגישותו הרבה של הנושא בשיח הפלסטיני. הסקר המקיף ביותר שפורסם בוצע בידי מכון מחקר פלסטיני ברשות ד"ר חליל שיקאקי בשנים 2003-2004 בקרב קהילות הפליטים בגדה המערבית, בעזה, בלבנון ובירדן. המשיבים נתבקשו להצביע על החלופה המועדפת בעיניהם בין חמש החלופות הנידונות לשיקום הפליטים במסגרת הסכם שלום: שיבה לישראל; התאזרחות במדינה הפלסטינית

ופיצוי על הרכוש שאיבדו ועל סבלם; העתקת מגוריהם לאזורים מתוך מדינת ישראל שיועברו לתחום המדינה הפלסטינית בחילופי השטחים ופיצוי; התאזרחות, שיקום ופיצוי במדינות יישובם הנוכחיות; הגירה למדינה אחרת ושיקום ופיצוי בה. רק 10 אחוז מהנשאלים העדיפו את חלופת השיבה למדינת ישראל. להוציא 13 אחוז ששללו את כל החלופות, ו-5 אחוזים שסירבו להשיב על השאלה, כל שאר משתתפי הסקר בחרו חלופות של פיצוי כספי ושיקום במדינות מחוץ לישראל.²² אמנם סקר זה נגע להעדפות הפליטים בהקשר של הסדר שלום מלא, אולם הוא מרמז על האפשרות שלפחות חלק מאוכלוסייה זו תהא מעוניינת לקבל פיצוי כספי שיאפשר לה לשדרג את מעמדה הסוציו-אקונומי, אם הדבר יוגדר בנפרד מתהליך הסדרת המחלוקת הפוליטית-הנרטיבית בסוגיה.

למרות כל האמור לעיל, אין עוררין שהצעדים בוני האמון הנידונים יעוררו מחאה של מתנגדי הפשרה בשני הצדדים, ולנוכח משבר האמון העמוק הקיים בין הצדדים כיום, היתכנות מימוש אינה גבוהה. ועם זאת, גם אם מהלך הדדי כזה יוצע ולא יתקבל, עצם הצעתו כיוזמה מדינית עשויה לחלץ את ישראל מתדמיתה כסרבנית משא ומתן ולהפחית את הלחצים הדיפלומטיים עליה. ועוד, מכיוון שעמדות הצדדים בשתי הסוגיות הנידונות נחשבות תנאי יסוד הכרחיים לכל הסדר, סירוב למהלך הדדי בנושאים אלה יעיד שהצדדים אינם בשלים כעת לפתיחת משא ומתן תכליתי. כישלון כזה, מאכזב ככל שיהא, יוכל לפחות להבהיר למעורבים בתהליך המדיני כי התנאים העכשוויים מחייבים שינוי פרדיגמה – מניסיונות ליישב את הסכסוך, לחיפוש אחר דרכים מיטביות לניהול.

מאידך גיסא, הצלחה בתיאום צעד בונה אמון הדדי מן הסוג המתואר צפויה לשאת פרי בכמה מעגלי השפעה. במעגל הביתי יהיה המהלך צעד חשוב להכשרת הלבבות של קהלי הבוחרים בשני הצדדים לקראת הסדר קבע אפשרי. סוגיות הליבה של הסכסוך הן בראש ובראשונה סוגיות פוליטיות, שהסדרתן נבלמת במידה רבה בשל העדר לגיטימציה ציבורית. לכן הכנת הציבור בישראל לכך שלא תוכל להתממש זכותו ההיסטורית על כל הארץ, והכנת הציבור הפלסטיני לכך שלא יוכל לממש את זכות השיבה, חשובות לחיזוק הגורמים הפרגמטיים בשתי החברות ולהגדלת מרחב הגמישות של המנהיגים על יד שולחן המשא ומתן. במעגל הבינלאומי, אם יצליחו הצדדים לעמוד במבחן המעשה שמציבים צעדים אלה, וזהו מבחן משמעותי במיוחד לממשלת האחדות הפלסטינית המתוכננת לקום, יועבר מסר ברור לשותף למשא ומתן כי שני הצדדים מחויבים לחזון שתי המדינות לשני העמים ולפשרות האידיאולוגיות הכואבות המתחייבות ממנו, מסר שיאפשר פתיחה מחדש של דלת המשא ומתן בטרם זו תיטרק לחלוטין. לבסוף, במעגל הרחב יותר, הסדר מהסוג המוצע יחזק את אמון הקהילה הבינלאומית בנכונות הצדדים לחתור להסכם.

אי-הוודאות השוררת כיום בנוגע לסביבות הפוליטיות והאסטרטגיות של שני הצדדים לסכסוך קוראת למהלך יצירתי שיאפשר להנהגות לבצע מעין ניסוי לבחינת הבשלות בשני הצדדים לקבל הכרעות היסטוריות שיובילו ליישוב הסכסוך, ובלא התחייבות מידית על תנאי הסדר הקבע. במאמר זה הוצעה טיוטה ראשונית לאחת החלופות שאפשר להוסיף ל"ארגז הכלים" המדיני: צעדים בוני אמון הדדיים, המכוונים להעיד על מוכנות הצדדים להתגמש בסוגיות הליבה שעל שולחן המשא ומתן. השחיקה המתמשכת בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, המתקרב ליום הולדתו ה-20, מעידה על הצורך הדחוף בשבירת המעגל הסגור של הפרדיגמות המדיניות החוזרות ונידונות, וגירוי לחשיבה "מחוץ לקופסה" על כלים מדיניים נוספים, אם למטרת התמודדות עם אתגרי ההווה, ואם כהכנה לקראת שעת כושר מדינית בעתיד.

הערות

- 1 אהוד ברק, הרצאה בכנס "התהליך המדיני בסביבה אסטרטגית משתנה", המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, 13 במרס 2011, <http://www.inss.org.il/heb/events.php?cat=337&incat=&read=5009>
- 2 ראו למשל: נאומי ציפי לבני ואהוד ברק בערב העיון "התהליך המדיני בסביבה אסטרטגית משתנה", המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, 13 במרס 2011, <http://www.inss.org.il/heb/events.php?cat=337&incat=&read=5009>
- 3 רונן מדזיני, "ליברמן: ההכרזה בספטמבר – סוף להסכמי אוסלו", YNET, 17 ביוני 2011.
- 4 M.K Danny Danon, "Making the Land of Israel Whole", *New York Times*, May 18 2011 <http://www.nytimes.com/2011/05/19/opinion/19Danon.html?ntemail=y&r=1&emc=tnt&pagewanted=print>
- 5 פנחס וולף, "בליכוד שמים רגליים לנתניהו: 'נספח התנחלויות'", אתר וואלה, 16 במאי 2011 <http://m.walla.co.il/ExpandedItem.aspx?WallaId=1/1/1823824&ItemType=10>, 0&VerticalId=2
- 6 Gabriel Ben-Dor, David Dewitt (eds.) "Introduction", *Confidence Building Measures in the Middle East*, (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 3-29; **אמצעים לבניית אמון ובטחון בהקשר הישראלי-ערבי**, מרכז שטיינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב, 1995.
- 7 החבילה הכילה הטלת וטו על כל הצעת החלטה נגד ישראל במועצת הביטחון של האו"ם למשך שנה, תמיכה בתביעותיה הביטחוניות של ישראל במשא ומתן המדיני והענקת צי של מטוסי קרב מתקדמים מסוג אף-35 בשווי שלושה מיליארד דולר – כל אלה בתמורה להארכת ההקפאה ב-90 יום בלבד. ראו: ברק רביד ונטשה מוזגוביה, "ארה"ב מציעה לישראל: 3 חודשי הקפאה תמורת חבילת תמריצים", **הארץ**, 14 בנובמבר 2010, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1198296.html>
- 8 רוני סופר, "נתניהו: הקפאה תמורת הכרה במדינה יהודית", Ynet, 11 באוקטובר 2010. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3967765,00.html>
- 8 נכון ליוני 2011 נכללים ברשומות אונר"א כ-4,820,229 פליטים, מהם קרוב לשני מיליון

- חיים בגדה המערבית וברצועת עזה, וכשני מיליון בירדן. ראו סטטיסטיקות באתר אונר"א: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=253>
- 9 נאום ראש הממשלה נתניהו בקונגרס של ארצות-הברית, 24 במאי 2011; נאום ראש הממשלה נתניהו בפתח מושב הקיץ של הכנסת, 16 במאי 2011. הנאומים מצוטטים בספריית נאומי נתניהו באתר תנועת הליכוד: <http://snipurl.com/25y9o>
- 10 ברק רביד, "לבני הציעה ב־2008 להעביר לשליטת הרשות כפרים ערביים-ישראליים", **הארץ**, 24 בינואר 2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1211318.html>
- 11 PLO Negotiations Affairs Department, Negotiations Primer, 2011, pp. 33-34, http://www.nad-plo.org/userfiles/file/primer_english_020311.pdf. זאת ועוד, עקרון הפיצוי והשיקום ההומניטרי של הפליטים הפלסטינים רווח ומקובל גם בקרב הימין בישראל, הקורא לקדמו בנפרד ובטרם משא ומתן על יישוב הסכסוך, כחלק מתהליך הפחתת המתח בין הצדדים; זהו פרויקט שעל קידומו עמל ארגון "היוזמה הישראלית" מיסודו של בני אלון. <http://www.hayozma.org/Index.aspx>. אלון אף הביא לידי הקמת שדולה בכנסת, ששותפים בה חברי כנסת מימין ומשמאל, ותפקידה לקדם פתרון הומניטרי לסוגיית הפליטים. ראו: פנחס וולף, "לראשונה בכנסת: שדולת הפליטים הפלסטינים", אתר וואלה, 29 ביולי 2008, <http://news.walla.co.il/?w=9/1321212>
- 12 כך במתווה קלינטון משנת 2000, וכן במכתב בוש לשרון: "בהסדר קבע עתידי בין ישראל והפלשתינאים, ייקבע הגבול בהתחשב במציאות שנוצרה בשטח ובקיומם של 'מרכזי אוכלוסייה ישראלים' בשטחים, וכי ישראל לא תידרש לנסיגה מלאה לקווי שביתת הנשק (הקו הירוק). בוש הצהיר גם שפתרון בעיית הפליטים צריך להתבסס על יישובם במדינה הפלשתינית שתקום, 'ולא בישראל'". מצוטט אצל אלוף בן ונתן גוטמן, "מכתב בוש: ישראל לא תחזור לקו הירוק, הפליטים לא ישובו לישראל", **הארץ**, 15 באפריל 2004, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/793274.html>
- 13 ישראל הביעה נכונות להשתתף בפיצוי הפליטים ושיקומם לאורך כל ההיסטוריה של הסוגיה – החל בוועידת לוזן שכונסה לדיון בנושא עם תום מלחמת העצמאות – מתוך הכרה בחלקה (למעשה, אך לא באחריותה המוסרית) ביצירת הבעיה. לכן סביר לשער כי תוכל לבצע מהלך כזה שלא כחלק מהסדר שלום מלא, אם תובהר ההפרדה בין הפיצוי האישי להכרה באחריות המוסרית.
- 14 איריס דור־און, "האיחוד האירופי מוכן לקבל 10,000 עיראקים", NEWS1, 28 בנובמבר 2008, <http://www.news1.co.il/Archive/001-D-180937-00.html?tag=12-29-35>
- 15 לדוגמה: Arie Arnon and Saeb Bamyā (eds.), *Aix Group: Economic Dimensions of a Two-State Agreement Between Israel and Palestine*, 2007, http://www.aixgroup.org/economic_dimensions_english_website.pdf; Gabrielle Rifkind, *Oxford Research Group: Pariachs to Pioneers*, May 2010, http://www.bluewhitefuture.org.il/wp-content/uploads/2010/08/Settler_Report.pdf
- 16 עקיבא אלדר, "הרבה דיבורים, מעט סיכויים למימוש", **הארץ**, 5 בספטמבר 2008, <http://news.walla.co.il/?w=21/1341736>; מזל מועלם, אלוף בן ונדב שרגאי, "רה"מ: ראוי לדון בפינוי-פיצוי ממזרח לגדר – אך לא בקרוב", **הארץ**, 3 בדצמבר 2007, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/930587.html>; יהונתן ליס, "הקואליציה מנעה את ההצבעה על חוק 'פינוי פיצוי', **הארץ**, בנובמבר 2009. <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1127361.html>; אתר תנועת עתיד כחול לבן, "חוק פינוי מרצון", <http://www.bluewhitefuture.org.il/hakika/495/>
- 17 Yehuda Ben Meir & Olena Bagno-Moldavske, *Vox Populi: Trends in Israeli Public Opinion on National, Security, 2004-2009*, Memorandum No. 106, (Tel-

- Aviv, Institute for National Security Studies, November 2010), p.26; "ושמשהו ינסה לעצור אותם", **הארץ**, 29 במרס 2007, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/843317.html>
- 18 לדוגמה, בריאיון על ועידות קמפ־דייב וטאבה בשנת 2001 צוטט סרי נוסייבה: "ההנהגה הפלסטינית אמרה לישראלים שסוגיית הפליטים ניתנת לפתרון. אז הם שבו לתקשורת ומולה נשאו נאומים על זכות השיבה לארבעה מיליון פליטים. כך מעודדים תקוותיהם לשיבה". מתוך: Are Hovdenak, "Trading Refugees for Land and Symbols: The Palestinian Negotiation Strategy in the Oslo Process", *Journal of Refugees Studies*, 22 (2008), p. 37.
- 19 מאיה בנגל ואריק בנדר, "לבני: פינוי מרצון מהגדה – רק אחרי שנקבע גבולות", *nrg* מעריב, 3 בספטמבר 2008, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/782/436.html>
- 20 Gabrielle Rifkind, *Oxford Research Group: Pariachs to Pioneers*, May 2010, p. 20. http://www.bluewhitefuture.org.il/wp-content/uploads/2010/08/Settler_Report.pdf
- 21 יוסי מלמן ועופר אדרת, "מסמכי ויקיליקס – התיק הישראלי נחשף: יו"ר מועצת יש"ע: אני כלכלן. אני יודע שמתנחלים יסכימו לפינוי תמורת מחיר הוגן", **הארץ**, 7 באפריל 2011, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1224123.html>
- 22 לתוצאות המלאות ראו: PSR – Survey Research Unit, *PSR Polls among Palestinian Refugees*, 18 July 2003, <http://www.pcpsr.org/survey/polls/2003/refugeesjune03.html>