

שיח, אמת היסטורית וקידוש המטרה: על ניהול המשא ומתן להסכמות יוזמת ז'נבה

יובל בנימין

התוכנית לחקר סכסוכים, ניהולם ויישובם, האוניברסיטה העברית בירושלים

מבוא

בקיץ שנת 2000 נועדו בקמפ דייוויד ראש ממשלת ישראל אהוד ברק וראש הרשות הפלסטינית יאסר ערפאת, בתיווכו של נשיא ארצות הברית ביל קלינטון. מטרתו של מפגש הפסגה הייתה לגבש הסכם שלום ישראלי-פלסטיני אשר ישם קץ לסכסוך. אולם ועידת קמפ דייוויד השנייה הסתיימה בכישלון. לא זו בלבד שהצדדים לא הגיעו להסכמות, הם התרחקו עוד יותר זה מזה. בסיום המפגש הצהיר ראש ממשלת ישראל כי בצד הפלסטיני "אין פרטנר" להסכם שלום, וזכה לגיבוי המתווכים האמריקנים בעמדתו זו. הפלסטינים, לעומת זאת, טענו שכישלון השיחות נבע מחוסר נכונות ישראלית לפשרה. כחודשיים אחרי כישלון המפגש פרצה אינתיפאדת אל-אקצה וכעבור זמן קצר חזר הימין הישראלי לשלטון. אולם מעבר להתרחשויות הדרמטיות בשטח, השתנה דבר יסודי בתפיסת הצדדים את הסכסוך: רוב הציבור הישראלי ורוב הציבור הפלסטיני איבדו אמון בעצם היכולת להגיע להסכם שלום. על פי הנרטיב החדש, ששני הצדדים מחזיקים בו ככמעין תמונת ראי עד היום, לא משנה על מה יישאו וייתנו או על מה יסכימו להתפשר — הצד השני פשוט אינו פרטנר להסכם.

מסמך "יוזמת ז'נבה", שהוא טיוטה להסכם קבע ישראלי-פלסטיני, נחתם בסוף שנת 2003. בעקבותיו הוקמו בישראל וברשות הפלסטינית ארגונים שנועדו לקדם את מימושו. בשנים 2007–2010 עברתי בארגון הישראלי של יוזמת ז'נבה וניהלתי את פרויקט כתיבת נספחי היוזמה. אף שלא הייתי מעורב בתהליך המתואר כאן ואינני מכיר את רוב המשתתפים במשא ומתן שהתנהל כארבע שנים לפני שהתחלתי לעבוד בארגון, לא מן הנמנע כי למעורבותי המאוחרת בתהליך יש השפעה על הניתוח המובא כאן.

כשנה לאחר מכן, במהלך 2001, החלה להיפגש בחשאי קבוצה של ישראלים ופולסטינים. הם ביקשו לגבש הסכם שלום ישראלי-פולסטיני שיוכיח כי עדיין ניתן לפתור את הסכסוך. במשא ומתן על הסכם זה, שייקרא לימים יוזמת ז'נבה, קיוו הצדדים להראות לציבור הישראלי ולציבור הפולסטיני כי התפיסה ש"אין פרטנר" אינה נכונה וכי עדיין ניתן להגיע להסכם קבע בין הצדדים. הרציונל היה שההסכם שייחתם אמנם לא יחייב את הצדדים, אבל הוא ייתפס כמעין המשך למשא ומתן הרשמי שנכשל, ויחולל שינוי תודעתי בקרב שתי החברות הרוחשות חוסר אמון מוחלט זו כלפי זו.¹

אף שהמשא ומתן שניהלו ביניהן לא היה רשמי ולא מחייב, קבוצות הנושאים והנותנים ניסו לייצג את עמדותיהן של החברה הישראלית ושל החברה הפולסטינית. ואולם ניכר הבדל מהותי בין שתי הקבוצות: המשתתפים הפולסטינים היו מזוהים עם ראשי ההנהגה הפולסטינית. חלקם אף נשאו תפקידים רשמיים בהנהגה. זאת ועוד, ראש הרשות הפולסטינית היה מודע למשא ומתן המתנהל, לא מנע אותו וקיבל עדכונים על המתרחש בו. לעומת זאת, המשתתפים הישראלים במשא ומתן לא היו חלק מהממשל הישראלי הרשמי אלא אופוזיציוניים לו (Beilin 2004; Klein 2007).

המשא ומתן נמשך כשנתיים ובסופן, באוקטובר 2003, חתמו הצדדים על ההסכם שגובש. המשא ומתן החל במפגשים חשאיים ומצומצמים מאוד, שרק מעטים היו מודעים להם, ועם הזמן התרחב והפך לפומבי. אחד המפגשים האלה, שנפרס על פני שלושה ימי דיונים, התקיים בלונדון בשנת 2003. במסה זו אתמקד במפגש הזה כיוון שהוא צולם והוקלט; חומר הגלם הנדיר שהופק מהמפגש — ששעשרה שעות הקלטה — מאפשר לעקוב באופן דקדקני אחר התנהלותו. בכל משלחת היו שמונה נציגים, כולם גברים.² המשא ומתן התנהל רובו באנגלית, אך לעתים גלשו הנציגים לעברית: כאשר התלהטו הרוחות והדיונים הפכו קולניים וחרिפים יותר, עברו כמה מהמשתתפים הפולסטינים באופן ספונטני לעברית, שפה שהייתה שגורה בניהם יותר מן האנגלית. הדיונים בלונדון החלו לאחר שכותבי טיוטת ההסכם כבר ניהלו משא ומתן אינטנסיבי שנמשך כשנה וחצי וחלקים גדולים מההסכם היו מנוסחים. המפגש בלונדון נועד להציג את ההסכם לפני צוותים גדולים יותר מאלה שעסקו בכתיבת הטיוטה, לקבל את גיבוים להסכמות שהושגו ולהיעזר בהם לפתרון סוגיות שנותרו במחלוקת. כפי שמעידים הציטוטים שיובאו להלן, מהמפגש בלונדון אפשר ללמוד על רוח המשא ומתן כולו, ולא רק על אותם שלושה ימים.

טענתי היא שהמשא ומתן הלא רשמי של יוזמת ז'נבה, שמהותו, לפחות מבחינת המשתתפים הישראלים, הייתה קריאת תיגר על ניסיון ההשתקה של עצם קיומו של פרטנר

1 כך לדוגמה התבטא ראש הצוות הישראלי: "התחלנו את הפרויקט הזה לפני שנתיים [...] אחרי שיחות טאבה [...] הייתה לנו הרגשה שאנחנו חייבים להמשיך כדי להוכיח לעצמנו, לציבור הבוחרים בשתי החברות, שלמרות ההתפתחויות הנוראות, עדיין יש פרטנר" (קלטת 4, 0:33:55).

2 שמות המשתתפים במפגש אינם מוזכרים כאן, גם לא כאשר הם מצוטטים, כיוון שלא קיבלתי אישור לכך מפי הדוברים עצמם, ואת האישור של חלקם כלל לא ניתן להשיג. אף שזהותם של רוב המשתתפים במפגשים פורסמה ואף שהמשתתפים במפגשים בלונדון ידעו כי מתעדים אותם, הרי מדובר בצילומים של דיונים פנימיים ולכן מצאתי לנכון שלא להזכיר את המשתתפים בשמותיהם.

בצד היריב, התבסס גם הוא במובן מסוים על מנגנוני השתקה של סוגיות שהצדדים סברו כי יסכנו את האפשרות להגיע להסכם. אמנם המשא ומתן היה רציני, עיקש וכן, והצדדים לא התחמקו מעיסוק בכל סוגיה שנראתה להם הכרחית לגיבוש טיוטה של הסכם קבע, אך הם בחרו להתעלם מנושאים חשובים ומהותיים אם מצאו לכך הצדקה. "האמת", כפי שטען מישל פוקו, אינה אבסולוטית, והיא אינה "כוח חיצוני" (outside power); מערכת של ייצור, שימור והפצה של טענות ואמירות היא שמבנה עבור החברה את "האמת". לשיטתו של פוקו, גורמים וגופים שונים מנכיחים את תפיסת עולמם בזכות יכולתם להבנות את השיח ולומר מה נכון וראוי ומה לא. כך מצליח גם הממסד — לעתים באמצעות חוקים, הוראות ופעולות רשמיות, ולעתים על ידי הבניה של השיח ושליטה בו — לנתב התנהלות חברתית (ראו פוקו 2005א; Foucault 1980). אני מציע להבין את כל פרויקט כתיבתה של יוזמת ז'נבה כמעין ניסיון אופוזיציוני להילחם במנגנוני הכוח והשליטה שהכתיבו את תפיסת ה"אין פרטנר". ניסיון זה מתאים לערוץ משא ומתן לא רשמי והוא נועד להוכיח שהשיח השליט, ו"האמת" הכמעט אקסיומטית שטיפח השלטון, מוטעים. מבחינת הצד הישראלי במשא ומתן, יוזמת ז'נבה ניסתה לערער על השליטה הכמעט בלעדית של ההנהגה הישראלית הרשמית על השיח ולהציע "אמת" חדשה, אולם כדי לעשות זאת החליטו ראשי הצוות הישראלי שלא לעסוק בנושאים מסוימים. חלק מהשליטה על השיח, על פי פוקו, נגזרת מהיכולת לקבוע על מה מדברים ועל מה לא. יוזמת ז'נבה ביקשה להוכיח שאפשר לייצר דיאלוג ואפשר להגיע להסכם קבע ישראלי-פלסטיני, תפיסות שההנהגה הישראלית הוציאה מהשיח, אולם בדרכה לעשות זאת ייצרה "אמת" משלה והתעלמה במודע מנושאים מהותיים.

ערוצי משא ומתן כמנגנוני כוח היררכיים

בקרב חוקרי משא ומתן מקובלת חלוקה לשלושה ערוצים של משא ומתן: משא ומתן בערוץ ראשון (track one), משא ומתן בערוץ שני (track two) ומשא ומתן בערוץ שלישי (track three).³ בעשורים האחרונים הוצעה קטגוריה נוספת של משא ומתן: משא ומתן בערוץ אחד וחצי (track one and a half) (Nan 2003; Mapendere 2005). משא ומתן בערוץ הראשון מתנהל בין הנציגים הרשמיים והמוכרים של צדדים יריבים. כוחו המרכזי נעוץ בכך שאם הנושאים והנותנים מגיעים להסכמות — נחתם הסכם בין הצדדים. אולם למשא ומתן בערוץ הראשון גם חסרונות: מאחר שהמשתתפים הם גורמים רשמיים ועמדתם נחשבת לרשמית, הם נוטים להיות זהירים מאוד ולא לגלות גמישות, חוששים "לחשוב מחוץ לקופסה", להעלות רעיונות חדשים או לבחון אפשרויות לא סטנדרטיות.⁴

³ Diamond and McDonald 1996; Chigas 2003; Böhmelt 2010

⁴ על ההטיות והקשיים שבניהול משא ומתן מעין זה ראו למשל Kahneman and Tversky 1995; Mnookin and Ross 1995. עם זאת, כהנמן וטברסקי וכן מנוחין ורוס עוסקים בכשלים שבדרך להסכם ואינם מבחינים בין משא ומתן בערוץ ראשון למשא ומתן בערוץ שני.

לעתים הזהירות גורמת לכך שמשא ומתן שיכול להסתיים בהסכם אינו מגיע לידי מיצוי כיוון שהצדדים מבוצרים בעמדותיהם הרשמיות וחוששים לשאת ולתת באופן פתוח וגמיש יותר. משא ומתן בערוץ השני מתנהל בין חברי קבוצות יריבות שאינם הנציגים הרשמיים של קבוצתם, אולם על פי רוב הם בעלי השפעה מסוימת על השיח הציבורי או על הנושאים והנותנים הרשמיים. בזכות היותו לא רשמי ולא פורמלי, המשא ומתן בערוץ השני מאפשר למשתתפים לחשוב חשיבה יצירתית, להעלות רעיונות חדשים ולחוש חופשיים יותר לדבר על הכול ולבחון כל רעיון או מחשבה העולים על דעתם. חסרונו המרכזי נעוץ, כמובן, בהיותו לא רשמי, שהרי גם אם המשתתפים מגיעים להסכמות — אלה אינן מחייבות ואולי אף אינן משפיעות כלל על מערכת היחסים בין הצדדים היריבים. משא ומתן בערוץ השני נעשה, לעתים, כהשלמה למשא ומתן בערוץ הראשון וכך הוא יכול לתרום לו. אולם בדרך כלל משא ומתן בערוץ השני הוא אופוזיציוני להתנהלות הנציגים הרשמיים ונועד להציע רעיונות חדשים וחלופות שהשלטון אינו מוכן או אינו יכול לדון בהן.

בין שני מודלים אלה קיימת קטגוריה של משא ומתן בערוץ אחד וחצי, המתנהל באופן לא רשמי בין נציגים רשמיים של שתי הקבוצות: הנושאים והנותנים הרשמיים נפגשים ומדברים, אך הם עושים זאת בידיעה ובהסכמה שהצעותיהם ודבריהם אינם מחייבים. אם הצדדים מסכימים לכך, במשא ומתן מסוג זה אפשר ליהנות הן מיתרונו המרכזי של הערוץ הראשון (הנציגים הם רשמיים ולכן אם יגיעו להסכמות — ייחתם הסכם) והן מיתרונו המרכזי של הערוץ השני (שיח חופשי המאפשר להסיר חסמים ולבחון את שלל הסוגיות והאפשרויות להגיע להסכם).⁵

אפשר לראות את החלוקה בין סוגי הערוצים גם כחלוקה בין המנגנונים הרשמיים של השלטון לבין אלה האופוזיציוניים. הערוץ הראשון נשלט על ידי השלטון. כאמור, לעתים גם מפגשים בערוץ השני נעשים בידיעת השלטון, בעידודו ובתמיכתו, והשלטון נהנה מכך שיש מי שבוחן אפשרויות שהוא חושש לבחון באופן רשמי. אולם על פי רוב הערוץ השני משמש דרך להנכיח אלטרנטיבה לשיח שהשלטון מנסה להשליט. משא ומתן בערוץ השני, על האפשרויות והרעיונות העולים בו, יש בו כדי להוכיח את אוזלת ידו של השלטון ולהראות כי הנושאים והנותנים הרשמיים משתיקים רעיונות חלופיים ומדכאים אופציות חשיבה מתחרות. כאשר קבוצות משני צדדים יריבים מציגות חלופות לגרסאות השלטונות ומראות שאפשר להשיג הסכם, בעוד הנושאים והנותנים הרשמיים טוענים שלא כך הוא, הן מייצרות שיח אחר, אלטרנטיבי, אשר מציג "אמת" אחרת מזו שהשלטון מנסה לשמר.

⁵ כאמור, קיים גם משא ומתן מדרג שלישי: מפגשים בין אנשים מן השורה בשני הצדדים ("לא רשמיים" ו"לא משפיעים"). מפאת קוצר היריעה לא אעסוק בערוץ זה, אך אזכיר שבעבר היה נהוג לחשוב שזהו הערוץ בעל כוח ההשפעה הקטן ביותר. ואולם בעשורים האחרונים, בעיקר בשל העלייה המשמעותית בכוחן של הרשתות החברתיות, גברה יכולתו של ערוץ זה להשפיע, לעורר שיח ציבורי ומחאה ולשנות את המציאות, והוא הפך למרכזי יותר משהיה בעבר.

המקרה של יוזמת ז'נבה מרתק בהקשר זה. המשתתפים הפלסטינים לקחו חלק במשא ומתן בידיעת הנהגתם וחלקם אף היו חלק ממנה, ולכן מבחינתם היה מדובר במשא ומתן שבין הערוץ השני לערוץ אחד וחצי. המשתתפים הישראליים, לעומת זאת, רצו להציג חלופה לטענה של השלטון הישראלי ש"אין פרטנר" בצד הפלסטיני. כפי שניסח זאת ראש הצוות הישראלי, מטרת התהליך הייתה לשנות את השיח לאחר כישלוננו של המשא ומתן הרשמי "כיוון שעד אז, התפיסה הכללית הייתה שגם הממשלה היונית ביותר בישראל שניסתה להגיע להסכם עם הפלסטינים נכשלה כיוון שהדבר בלתי אפשרי" (קלטת 4, 0:34:05).

הנציגות הישראלית ביוזמת ז'נבה ביקשה להוכיח כי השלטון זורה חול בעיני הציבור באומרו שלא ניתן להשיג הסכם. היא ביקשה להראות שהתפיסה הקובעת שכלל אי-אפשר לנהל משא ומתן עם הפלסטינים אינה גזרת גורל, וכי ניתן להציג הסכם ישראלי-פלסטיני מפורט ששני הצדדים יוכלו לחתום עליו (Beilin 2004). שאיפה זו גרמה לכך שחלק מרכזי בביקורת כלפי אנשי היוזמה עסק בחוסר הלגיטימיות של המשא ומתן עצמו, בטענה שנציגים לא רשמיים ולא נבחרים אינם רשאים כלל להציג טיוטה של הסכם קבע. כך למשל, ממלא מקום ראש הממשלה באותה עת, אהוד אולמרט, אמר על המהלך: "לחתור נגד הממשלה – אין לזה תקדים במדינה דמוקרטית" (מועלם 2003). עו"ד רן נזרי, עוזרו של היועץ המשפטי לממשלה, כתב בתגובה לפנייה שקיבל להעמיד לדין את ראשי היוזמה:

היועץ המשפטי לממשלה סבור שאין זה ראוי שקבוצת אישים שלא נתמנתה לכך [...] תיטול לעצמה שרביט של עשיית הסכמים בנושאים מרכזיים ביחסי חוץ של מדינת ישראל בסיוע של ממשלה זרה, תוך עקיפת הממשלה הריבונית הנבחרת [...] למותר לציין כי אין חולק על הזכות להביע עמדות פוליטיות מנוגדות לעמדת הממשלה ולנסות לשכנע את הציבור בהן [...] ואולם, משטר דמוקרטי משמעו גם ממשלה נבחרת על ידי העם, שבידיה – ובידיה בלבד – הסמכות להגיע להסכמים עם רשויות זרות (ערוץ 7, 2003).

כפי שאפשר להבין מציטוטים אלה, את ההתנגדות של נציגי השלטון הרשמי למשא ומתן בערוץ השני יש להבין גם בהקשר היררכי של שליטה וכוח: המערכת השלטונית הרשמית משמרת את כוחה כדי לקבוע מי ראוי לשאת ולתת ומי לא, מה נכון לומר ומה לא, ומי ראוי להכריע על עצם קיומו של המשא ומתן.

הדרך להסכם: כוחו של שיח ההשתקה

יוזמת ז'נבה הייתה אפוא משא ומתן לא רשמי שנועד להציג "אמת" אחרת מזו של מי שמחזיקים בכוח השלטון. אלא שהנושאים והנותנים עצמם בחרו להשתיק קולות שהיו עשויים למנוע מהצדדים להגיע להסכם ישראלי-פלסטיני. בשני מאמרים קודמים תיארתי פנים שונים של מנגנון זה (Benziman 2014; 2016); כאן אתמקד רק בשלושה מרכיבים עיקריים שלו.

בראש ובראשונה, כהנחת מוצא לכל התהליך, החליטו הנושאים והנותנים שלא לעסוק בשאלות בעלות מאפיינים היסטוריים-נרטיביים. הם סברו כי ההסכם צריך להיות מכוון-פני-עתיד וכי תפקידם למצוא פתרונות פרגמטיים, ולא מצאו לנכון לעסוק ברעיונות שאין להם משמעות יישומית קונקרטית. הנחת מוצא זו ניכרה בדיונים, לעתים באופן לא מודע ולעתים באמירות רשמיות וברורות. כך למשל, במהלך הדיונים המנסח הישראלי הראשי של טיוטת ההסכם אמר מפורשות: "החלטנו שלא לנסות להסכים על נרטיבים היסטוריים" (קלטת 2, 0:37:17).

הניסיון לעצב משא ומתן שבו המשתתפים עוסקים בכל היבט מעשי שהסכם קבע ישראלי-פלסטיני חייב לכלול, אולם באותה עת נמנעים ככל האפשר מלעסוק בכל נושא אחר הקשור בסכסוך, אינו נפוץ במשא ומתן בין קבוצות היא שכוחו המרכזי של משא ומתן לא רשמי טמון רוב חוקרי תחום המשא ומתן בין קבוצות היא שכוחו המרכזי של משא ומתן לא רשמי טמון בכך שהוא מאפשר שיח פתוח, שבו ניתן "לדבר על הכול" ללא עכבות, ובכך הוא מפצה על חסרונותיו של משא ומתן רשמי שבו הצדדים אינם מגלים די גמישות ויכולת תמרון.⁶ במקרה הזה, מנהלי הדיונים (ראשי הצוותים הישראליים והפלסטיניים) אמנם ביקשו מהמשתתפים לדון בכל נושא שנראה להם חשוב ורלוונטי, ובפגישה הראשונה בלונדון אף הזמינו אותם להיות שותפים בקביעת סדר היום של המשא ומתן, אך באותה עת המשתתפים גם התבקשו שלא לדון בכל נושא שאינו מקדם הסכם עתידי. כך מלכתחילה הוצאו מהשיח דיונים על נרטיבים ועל אירועים היסטוריים ותפיסות מתחרות של המשתתפים באשר להיבטים יותר פילוסופיים, רעיוניים וזהותיים של הסכסוך. דא עקא שכלל לא ברור שהסכם טוב וראוי אינו יכול או אינו חייב להתבסס על דיונים היסטוריים-נרטיביים. יש אף הטוענים שמשא ומתן חייב לכלול עיסוק בסוגיות נרטיביות ושלל מרכיבים היסטוריים-זהותיים וליבון של נרטיבים מתחרים לא ניתן להגיע להסכם.⁷ אולם אנשי יוזמת ז'נבה בחרו שלא לעסוק בפן זה של הסכסוך ודאגו לנהל דיונים שכלל אינם פתוחים לכך. כך לדוגמה, כאשר במפגש בלונדון הציגו מנסחי הטיוטה בפני המשתתפים את מה שכתבו בסוגיית הפליטים, הטקסט שהוקרן על המסך הבהיר את גישתם לניהול המשא ומתן כולו:

בעוד הגישה בפרק על הפליטים, כמו בכל מקום אחר, הייתה שלא לעסוק בנרטיבים היסטוריים שלא יעשו צדק עם ההבנה של מי מהצדדים את ההיסטוריה שלו, אנו מציעים שיתקיימו תוכניות פיוס עתידיות אשר יעסקו בין השאר בהכרה בקהילה הפלסטינית שהתקיימה בישראל לפני 1949 (קלטת 2, 0:36:37).

הגישה הייתה אפוא הימנעות מעיסוק בעבר ומעיסוק בנרטיבים, גם לא בסוגיות משמעותיות ביותר, ובמקום זאת — הבטחה לתוכניות עתידיות שאולי יפתרו חלק מבעיות העבר, אך מבלי לעסוק בו.

⁶ ראו לדוגמה: Burton 1986; Kelman 1990; Rothman 1998; Agha et al. 2003; Ropers 2004; Cuhadar 2009.

⁷ Burton 1986; Kelman 1990; Saunders 1999

בציטוט לעיל ניתן גם לראות את המרכיב השני של מסגור המשא ומתן: נושאים שעליהם לא היה אפשר להגיע להסכמות, אך אנשי היוזמה סברו שההסכם חייב להתייחס אליהם, הוזכרו כנושאים לדיון עתידי, או הוצבו בקטגוריה של "נספחים" שיש לעסוק בהם בעתיד. אותם נספחים לא היו חלק מההסכם אך ההסכם מפנה אליהם; מצד אחד הם סומנו כנושאים שמחייבים התייחסות, ומצד שני הנושאים והנותנים הסכימו שמודל להסכם קבע יכול להיחתם גם בלי לעסוק בהם. כך, מה שאפשר להגדיר בקטגוריות של "אמת היסטורית" או "נרטיבים" הוצא מראש מהדיון, ואם היו אי אלו אי-הסכמות נוספות נעשה ניסיון להעבירן לדיון עתידי, וזאת כדי להציג מסמך מוסכם המעיד על היכולת להגיע להסכם. כאמור, אם הנושא נתפס בעיני המשתתפים כהכרחי וככזה שהחברה הישראלית והחברה הפלסטינית לא יוכלו להשלים עם היעדרו, הוא נדון והוסכם במסגרת ההסכם. הדיונים היו אמוציונליים מאוד וחברי הקבוצות התווכחו, התעמתו ודנו לעומק בסוגיות רבות. לא היה מדובר בזיוף של משא ומתן או בהעמדת פנים. ואולם, כאשר המשתתפים חשו שסוגיה מסוימת אינה הכרחית לקיומו של הסכם ולכן אינה חייבת להיכלל בו, מנסחי המסמך חיפשו דרכים לעקוף את העיסוק בה.

כך לדוגמה, כאשר התנהל דיון בסוגיית האסירים הפלסטינים והצדדים לא הצליחו להגיע להסכמות, ניסה אחד המשתתפים הישראלים להציע פתרון שמצד אחד מכיר בבעיה ומצד שני אינו עוסק בה: "אני אומר לך שאם אתה אומר שעם חתימת ההסכם נושא האסירים ייפתר באופן שלם, אתה לא משאיר את זה פתוח, אתה לא מתעלם מהבעיה, אבל אתה לא מתחייב לאיזה אופן זה ייפתר" (קלטת 11, 0:23:24). כאשר הצעה זו לא התקבלה נעשה ניסיון נוסף, וראש הצוות הישראלי הציע להוסיף סעיף שיאמר: "שחרור אסירים פלסטינים יהיה חלק מהסדר הקבע, נספח X יציג פתרון כולל לעניין זה" (קלטת 11, 0:42:17). הצעות אלו לא התקבלו בסופו של דבר, והנוסח הסופי של סעיף זה מגדיר את סדר שחרור האסירים על בסיס מועד ביצוע העברה שבגינה הם יושבים בכלא (לפני "הצהרת העקרונות" מ-4 במאי 1994 או אחריה), אך גם מציע קטגוריה של "מקרים יוצאי דופן" — אנשים ששמותיהם מפורטים בנספח X" (סעיף 1.15.g). כך שני הצדדים יכלו להסכים — ולא מן הנמנע שכל צד הבין אחרת את אופייה של אותה רשימה ומיהם האסירים שייכללו בה.

המרכיב השלישי של ניהול משא ומתן מתוך ניסיון להתעלם מאי-הסכמות ולהשתקן מתבטא באופן שבו מסגרו ראשי שני הצדדים את מהלך השיחות כולו. בראש ובראשונה הובהר למשתתפים כבר בתחילת הדיונים בלונדון שראשי שני הצדדים רואים את סופם בהסכם. כך אמר ראש הצוות הפלסטיני:

יש לנו מסמך. עבדנו על המסמך הזה הרבה מאוד זמן. יש עדיין סוגיות שלא נפתרו. יש פערים שעליהם צריך לגשר. וזו משימה בסיסית שיש לנו פה להיום ולמחר [...] וזה יאפשר לנו להתמקד בנושאים האמיתיים [...] ואז נוכל לדבר באופן פתוח על מה עלינו לעשות אחרי שסיכמנו. מה תהיה האסטרטגיה הפוליטית שלנו (קלטת 4, 0:27:30).

אם כן, בתחילת הדיונים הובהר שיש לדון בכל הסוגיות ברצינות רבה ולברר את אי-ההסכמות, אך יש לדבר גם על אסטרטגיית הפעולה לאחר ההסכמות — שכמו מובן מאליו שהצדדים יגיעו אליהן. זאת ועוד, נטען לפני המשתתפים שאם לא יושגו הסכמות, הדבר ילמד שכלל לא ניתן להגיע להסכם ישראלי-פלסטיני. כך לדוגמה אמר אחד המשתתפים:

כמו תמיד, אנחנו ב־90%. אני צוחק על עצמי. היינו ב־90% בטאבה [...] תמיד, בקמפ דייוויד, בטאבה, בתוכנית קלינטון, בכל השיחות שלנו, תמיד זה היה 90%, אפילו בשפרדסטאון [...] אם יוכח שגם אנחנו לא יכולים להגיע להסכם ולחתום על משהו [...] זה יהיה די מגוחך (קלטת 12, 0:11:32).

במילים אחרות, ראשי הצוותים הבהירו שחוסר הצלחה להגיע להסכמות יתפרש בקרב הציבור הרחב לא ככישלון חד-פעמי, אלא כהוכחה לכך שלא ניתן להשיג הסכם כזה. כפי שהעיר אחד המשתתפים הישראליים: "יגידו שאפילו יוסי ביילין לא הצליח". המשתתפים הוזמנו לנהל משא ומתן, אך הובהר להם שהמשמעות של סיומו בכישלון תהיה הוכחה ניצחת לכך שצדדים מי שטוענים שאין פרטנר להסכם.

התצורה הקיצונית ביותר של מסגור המשא ומתן באופן שיביא את הצדדים לסיים אותו בהצלחה נראתה כאשר ראשי היוזמה הציגו לפני הנושאים והנותנים הסכמות לכאורה בעניינים שלא הייתה עליהם הסכמה מלאה, כדי למנוע דיון שעלול לערער את הסיכומים. כאמור, הנחת העבודה של הצוותים הייתה שרוב הטיוטה המפורטת שנכתבה לפני הדיונים בלונדון כבר מוסכמת ולכן הם פטורים מלדון שוב בכל אחת מהסוגיות הכלולות במסמך. כך הצליחו ראשי הצוותים לעורר בקרב המשתתפים תחושה של הסכמות רחבות, גם כאשר לא כל הפרטים היו מוסכמים. בחינה מעמיקה של דברים שנאמרו בדיונים מלמדת כי הפערים בין הצדדים היו גדולים מכפי שראשי הצוותים ביקשו לצייר. כך למשל, באחד הדיונים התווכחו ביניהם המשתתפים הפלסטינים בשאלת סימון הגבולות בין המדינות והודו שאין ביניהם תמימות דעים בסוגיה, וזאת בשעה שלכאורה כבר הייתה הסכמה בין ראשי הצוות הישראלי לראשי הצוות הפלסטיני על גבולות אלו. דוגמה נוספת עלתה בתום ימי הדיונים, במפגש המשותף האחרון. לפני שהגיעו אנשי השיווק (שהוזמנו מראש, מתוך הנחה שהמפגש בכל מקרה יסתיים בהצלחה) ביקש ראש הצוות הישראלי מכל המשתתפים — ישראלים ופלסטינים — לומר שהם מסכימים למה שנאמר בדיונים. בסבב שנערך סביב שולחן הדיונים אמר כל משתתף בקולו שהוא מחויב לדברים. אולם אחד המשתתפים הפלסטינים אמר שהוא רוצה לקרוא את נוסח ההסכם במלואו. בתגובה אמר משתתף ישראלי שהוא מסכים עם עמדת עמיתו הפלסטיני והוסיף שהוא חייב לומר בכנות שאינו יודע אם המסמך אכן משקף את כל מה שדובר במהלך הדיונים. מדבריו ניתן להבין שהוא לא הכיר את הטקסט על בוריו. אם כן, לכאורה היה פער בין מה שנכלל במסמך לבין מה שהמשתתפים הסכימו עליו; פער שנבע גם ממידת היכרותם את תוכנו של המסמך עד אחרון פרטיו. אולם כדי להשיג את מטרת העל — הצגת "אמת" אלטרנטיבית לזו של השלטון — יצרו ראשי המשא ומתן תחושה של הסכמה, גם אם בפועל לא כל פרטי הפרטים אכן היו מסוכמים.

את נכונותם של הצדדים להשתתף בסוג כזה של שיח יש להבין גם בהקשר ההיסטורי של שנות המשא ומתן הישראלי-פלסטיני: הסכמי אוסלו, שנחתמו בשנות התשעים ושינו את המציאות הפלסטינית-ישראלית, לא הבשילו לשלב הסופי שבו היו אמורים הצדדים לדון על הסדר הקבע ביניהם. אחת הסיבות המרכזיות לכך היא שהסכמי אוסלו התבססו על התפיסה שנושאים שהצדדים לא יכלו להסכים עליהם – כגון מעמד ירושלים וחלוקתה, ופתרון סוגיית הפליטים הפלסטינים – יידונו בשלב מאוחר יותר. אחד הלקחים המרכזיים, ואולי אף החשוב ביותר, מחוסר ההצלחה של הסכמי אוסלו להביא לסיום מוחלט של הסכסוך, היה שהסכם עתידי שייחתם בין הצדדים חייב לכלול את כל הסוגיות שבמחלוקת ולהביא לסיומן של כל התביעות ההדדיות. זה היה גם הרציונל שעמד בבסיס המודל להסכם קבע ישראלי-פלסטיני של יוזמת ז'נבה, הפותח בקביעות הבאות: "הסכם הקבע (להלן: 'ההסכם') מסיים את עידן הסכסוך" (סעיף 1.1); "יישום ההסכם יישב את כל תביעות הצדדים שיסודן באירועים שהתרחשו לפני חתימתו. הצדדים יהיו מנועים מלהעלות כל תביעה המתייחסת לאירועים שמועדם לפני חתימת ההסכם זה" (סעיף 1.2). ואולם, כאמור, על מנת להצליח להסכים על נוסח שלכאורה מסיים את הסכסוך באופן מוחלט, החליטו הצדדים שלא לעסוק בסוגיות מסוימות או להעבירן לנספחים ולהתנסח בעניינים מסוימים באמירות כלליות ומעורפלות.

איך לשפוט הצלחה

אם נחזור לאבחנותיו של פוקו בדבר כוח ושיח, בכל חברה יש קבוצות ויחידים שמצליחים לנכס לעצמם "בעלות על השיח" (property of discourse) וכך לשלוט עליו (פוקו 2005ב). אנשי יוזמת ז'נבה הישראלים ניסו להפקיע את הבעלות הזו מידי הגורמים הנבחרים הרשמיים של המדינה, ובדרך זו להבנות שיח אחר שבבסיסו היכולת ליצור דיאלוג בין הצדדים היריבים ולהגיע להסכם קבע לשלום.

בתום ימי הדיונים האינטנסיביים בלונדון נותרו סוגיות שבהן לא הצליחו הצדדים להגיע להסכמות. חוסר ההצלחה להסכים על כל הפרטים בלונדון, והזמן שחלף בין המפגש בלונדון לחתימה על המסמך הסופי, מעידים שאכן התנהל משא ומתן אמיתי בין הצדדים ושלא היה מדובר במצג שווא. ובכל זאת, המסמך הסופי, שנחתם כמה חודשים אחר כך, דומה מאוד למסמך שהוצג בתחילת המפגש בלונדון, ואותן מגמות שעליהן הצבעתי כאן לא רק שאפיינו את המשא ומתן כולו אלא הן ניכרות גם בגרסתו הסופית של ההסכם.

המשא ומתן על יוזמת ז'נבה הסתיים בהסכם, אך נותרת בעינה השאלה אם יש לראות בכך הישג. אפשר למדוד במגוון דרכים את הצלחתו של משא ומתן לא רשמי. הצלחה מלאה, "אובייקטיבית", נראית כאשר פרות המשא ומתן הלא רשמי מועתקים למדיניות רשמית, למשא ומתן רשמי או להסכם רשמי בין הצדדים היריבים. גם אם התובנות וההבנות מהמשא ומתן הלא רשמי אינן מועתקות כלשונן, אך מחלחלות ומוצאות את מקומן במשא ומתן הרשמי – הרי יש בכך הצלחה ברורה. אולם יש גם מדדים אחרים להצלחתו של משא ומתן

לא רשמי: גם אם הצדדים לא הגיעו להסכמות — האם דעתם זה על זה השתנתה? האם הם למדו דברים חדשים במשא ומתן? האם בזכות המשא ומתן יש להם כלים נוספים לקדם את האג'נדה שרצו לקדם?⁸

קשה לקבוע אם יוזמת ז'נבה ראויה להיחשב הצלחה או כישלון. היא לא הפכה למדיניות רשמית של הצדדים היריבים ובכך נכשלה. לא ניתן גם לדעת אם ועד כמה היא השפיעה על ההתנהלות הרשמית של הצדדים; אם הייתה לה השפעה כלשהי על השלטון המכהן בעת חתימתה, הרי היא כנראה הייתה זרז להחלטה הישראלית לסגת באופן חד-צדדי מעזה, כיוון שראש הממשלה אריאל שרון חשש שהיא תוליד לחץ בין-לאומי על ישראל ולכן, בין היתר, בחר לייצר מהלך מדיני בדמות יציאה חד-צדדית מעזה (Bar-Siman-Tov and Michael, 2007). ההסכם אולי תרם אפוא לשינוי המדיניות הישראלית הרשמית, אך המדיניות החדשה הייתה היפוכו הגמור של הרעיון שעמד בבסיס המשא ומתן הלא רשמי: בעוד יוזמת ז'נבה נועדה להוכיח לציבור הישראלי שישנו בן שיח פלסטיני, מדיניותו של שרון נבעה מהתפיסה שאין בן שיח פלסטיני ולכן על ישראל לפעול באופן חד-צדדי.

ישנם מדדים אחרים שעל פיהם יוזמת ז'נבה יכולה להיחשב הצלחה: היא זכתה לתהודה תקשורתית רבה והשפיעה על השיח הציבורי באופן משמעותי. יוזמת ז'נבה גם הפכה לנקודת ייחוס מוכרת לכל העוסקים בנושא, המדגימה — לצד ההצעות המוכרות כ"מתווה קלינטון" — כיצד יכול להיראות הסכם קבע ישראלי-פלסטיני. מדד נוסף שעל פיו יוזמת ז'נבה בוודאי צריכה להיחשב להצלחה הוא המטרות שמתתפי היוזמה הציבו לעצמם. מטרתם העיקרית הייתה להראות שישראלים ופלסטינים שיושבים יחד מסוגלים להגיע להסכם. היכולת להגיע להסכם היא ללא ספק הצלחה שאינה מובנת מאליה. ולראיה: קודם לכן לא הצליחו קבוצות של ישראלים ופלסטינים להגיע להסכם דומה, ומאז הסכם יוזמת ז'נבה לא צלחו הניסיונות לייצר כזה. משאים ומתנים אחרים הניבו הסכמים כלליים מאוד (איילון-נוסייבה לדוגמה) או הסתיימו בכישלון. יוזמת ז'נבה נותרה ההסכם המפורט היחיד החתום בידי משתתפים משני הצדדים.

ואולם, כאמור, ההסכם המפורט כולל הסכמות מכוונות-פני-עתידי אך אינו עוסק בתפיסות הצדדים וברגשותיהם, בנרטיבים שלהם ובהיבטים היסטוריים-זהותיים. נראה אפוא כי רק במשא ומתן שמתחזה לרשמי אך אינו כזה; שמבקש לעסוק בכל סוגיה הכרחית אבל לא בנרטיבים ובהיסטוריה; ושמנסה לעקוף סוגיות שאין עליהן תמימות דעים — ניתן היה להגיע להסכמות. כך הצליחה יוזמת ז'נבה לייצר קול אחר מזה השליט, להציג חלופה לתפיסת ה"אין פרטנר", להציע אמת מתחרה ולצאת נגד מנגנון הכוח הרשמי שלא אפשר את האמונה בקיומו של שותף בצד היריב. המחיר לא היה קל: ניהול משא ומתן לא רשמי בכלים הנהוגים במשא ומתן רשמי, כולל השתקה והתעלמות מסוגיות מהותיות.

8 לדיון בנושא ראו לדוגמה Böhmelt 2010.

אפשר לבקר את אנשי יוזמת ז'נבה על כך, אך כיוון שזהו ההסכם הישראלי-פלסטיני המפורט היחיד בנמצא, אולי הוא מלמד שזו הדרך היחידה להגיע להסכם. אולי הוא גם יכול לספר משהו על מצבו העגום של השמאל בישראל היום: כאשר הצגת אלטרנטיבה לתפיסת ה"אין פרטנר" מחייבת הסכם שנמנע במכוון מעיסוק בסוגיות ששני הצדדים סבורים כי הן בוערות ומהותיות, קשה לשכנע את ההמונים לתמוך בו. על פי יוזמת ז'נבה, כדי שהסכם ישראלי-פלסטיני ייחתם הוא אינו יכול לעסוק בנרטיבים ובאמיתות היסטוריות, אבל בתנאים של אי-אמון כה גדול בין הצדדים, נראה שהישראלים והפלסטינים דווקא מעוניינים מאוד לעסוק בנושאים אלה.

ביבליוגרפיה

- מועלם, מזל, 2003. "פאוול ייפגש עם יוזמי ז'נבה למרות הביקורת", הארץ, 3.12.2003.
 ערוץ 7, 2003. "בלעדי — היוע"מ: יוזמת ז'נבה נוגדת הדמוקרטיה", ערוץ 7, 28.10.2003 (מקוון).
 פוקו, מישל, 2005א. סדר השיח, בתרגום נעם ברוך, תל אביב: כבל.
 —, 2005ב. הארכיאולוגיה של הידע, בתרגום אבנר להב, תל אביב: רסלינג.
- Agha, Hussein, Shai Feldman, Ahmad Khalidi and Zeev Schiff, 2003. *Track-II Diplomacy: Lessons from the Middle East*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bar-Siman-Tov, Yaacov, and Kobi Michael, 2007. "The Israeli Disengagement Plan as a Conflict Management Strategy," in Yaacov Bar-Siman-Tov (ed.), *The Israeli-Palestinian Conflict: From Conflict Resolution to Conflict Management*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 261–282.
- Beilin, Yossi, 2004. *The Path to Geneva: The Quest for a Permanent Agreement, 1996–2004*, New York: RDV Books.
- Benziman, Yuval, 2014. "Dialogues Without Narratives: The Framing of the 'London Talks' of the Negotiation for the Geneva Initiative," *Dynamics of Asymmetric Conflict* 7(1), pp. 76–94.
- , 2016. "Ingredient of a Successful Track Two Negotiation," *Negotiation Journal* 32(1), pp. 49–62.
- Böhmelt, Tobias, 2010. "The Effectiveness of Tracks of Diplomacy Strategies in Third-Party Interventions," *Journal of Peace Research* 47(2), pp. 167–178.
- Burton, John, 1986. "The Procedures of Conflict Resolution," in Edward Azar and John Burton (eds.), *International Conflict Resolution: Theory and Practice*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.

- Chigas, Diana, 2003. "Track II (Citizen) Diplomacy," in Guy Burgess and Heidi Burgess (eds.), *Beyond Intractability*, Boulder, Colo.: Conflict Research Consortium, University of Colorado.
- Cuhadar, Esra, 2009. "Assessing Transfer from Track Two Diplomacy: The Cases of Water and Jerusalem," *Journal of Peace Research* 46(5), pp. 641–658.
- Diamond, Louise, and John McDonald, 1996. *Multitrack Diplomacy: A Systems Approach to Peace*, West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Foucault, Michel, 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972–1977*, New York: Pantheon Books.
- Kahneman, Daniel, and Amos Tversky, 1995. "Conflict Resolution: A Cognitive Perspective," in Kenneth J. Arrow, Robert H. Mnookin, Lee Ross, Amos Tversky and Robert B. Wilson (eds.), *Barriers to Conflict Resolution*, New York: W. W. Norton, pp. 44–60.
- Kelman, Herbert C., 1990. "Interactive Problem-Solving: A Social Psychological Approach to Conflict Resolution," in John Burton and Frank Dukes (eds.), *Readings in Management and Resolution*, New York: St. Martin's Press.
- Klein, Menachem, 2007. *A Possible Peace Between Israel and Palestine: An Insider's Account of the Geneva Initiative*, New York: Columbia University Press.
- Mapendere, Jeffrey, 2005. "Track One and a Half Diplomacy and the Complementarity of Tracks," *Culture of Peace Online Journal* 2(1), pp. 66–81.
- Mnookin, Robert H., and Lee Ross, 1995. "Introduction," in Kenneth J. Arrow, Robert H. Mnookin, Lee Ross, Amos Tversky and Robert B. Wilson (eds.), *Barriers to Conflict Resolution*, New York: W. W. Norton, pp. 2–24.
- Nan, Susan Allen, 2003. "Track I Diplomacy," *Beyond Intractability* (online).
- Ropers, Norbert, 2004. "From Resolution to Transformation: The Role of Dialogue Projects," in Alex Austin, Martina Fischer and Norbert Ropers (eds.), *Transforming Ethnopolitical Conflict: The Berghof Handbook*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Rothman, Jay, 1998. "Dialogue in Conflict: Past and Future," in Eugene Weiner (ed.), *The Handbook of Interethnic Coexistence*, New York: Continuum, pp. 217–235.
- Saunders, Harold H., 1999. *A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts*, New York: St. Martin's Press.