

תהליך אנאפוליס: החמצת הזדמנות להסדר שתי מדינות?

אודי דקל, לייה מורן-גלעד



**תהליך אנאפוליס 2007-2008:
החמצת הזדמנות להסדר שתי מדינות?**

אודי דקל ולייה מורן־גלעד

המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהלי המטרה של המכון למחקרי ביטחון לאומי הם דרג מקבלי החלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת קהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שלדעתו ראויים לתשומת הלב הציבורית ושומר על מדיניות נוקשה של אי-משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את העמדות של המכון, של נאמניו או של האישים ושל הגופים התומכים בו.

תהליך אנאפוליס 2007–2008: החמצת הזדמנות להסדר שתי מדינות?

אודי דקל ולייה מורן־גלעד

פברואר 2021

מזכר 210

The Annapolis Process 2007–2008: A Missed Opportunity for a Two-State Solution?

Udi Dekel, Lia Moran-Gilad

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור – חל"ץ)

חיים לבנון 40

ת"ד 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il/he>

ISBN: 978-965-92858-4-6

כל הזכויות שמורות © פברואר 2021

עריכה: ד"ר ענת קורץ, מנהלת המחקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

עורך לשון: אריה עידן

הגהה: מירה ילין

הביאה לדפוס: נעם רן, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

עיצוב העטיפה: יגאל טליאנסקי, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

דפוס: דיגיפריט זהב בע"מ

תוכן העניינים

7	פתח דבר
9	על המחברים
11	מבוא
17	הרקע למשא ומתן
23	יעדי ישראל
24	מבנה המשא ומתן ומתכונתו
25	מיפוי וסיכום הסוגיות החיוניות להגעה להסדר כולל
28	ציר הזמן של תהליך המשא ומתן ויישום ההסכם
30	מצב הפתיחה של המשא ומתן
33	מאזן ההסכמות והפערים
34	טריטוריה וגבולות
44	ביטחון
52	פליטים
56	ירושלים
61	ועדות נוספות
69	הצעת ראש הממשלה אהוד אולמרט לחבילת סוגיות הליבה
75	עמדות אמריקאיות שהוצגו במשא ומתן
77	יוזמות השלום מאז תהליך אנאפוליס
89	תהליך אנאפוליס – לקחים מניהול המשא ומתן
99	מתווה מדיני עתידי
105	אחרית דבר
109	מקורות

פתח דבר

בפברואר 2009, בימיה האחרונים של ממשלת אהוד אולמרט, הזמין ראש הממשלה אותנו, חברי מינהלת המשא ומתן להסדר עם הפלסטינים בסבב שהתקיים בשנים 2007-2008 ונקרא "תהליך אנאפוליס", לשיחת סיכום בקריה בתל אביב. אולמרט שיבח את פועלה של המינהלת, החל מעבודת המטה והכנת התשתית והעמדות למשא ומתן, וכן את ניהול הפגישות במהלך הדיונים עם בני השיח הפלסטינים. לדבריו, כל העבודה שנעשתה במהלך שנה של משא ומתן נמרץ הייתה חיונית ויכולה לסייע להגיע להסכם כולל עם הפלסטינים בעתיד. ראש הממשלה גם החמיא לגיבוש מפת התכנון לניהול המשא ומתן על ידי מינהלת המשא ומתן, אשר הדגישה את האתגר העיקרי: המעבר מהסכמה ליישום.

אולמרט חלק עם הנוכחים את רצונו לחתור ל"מפץ גדול" – גיבוש מסמך משותף של עקרונות להסדר כולל עם נשיא הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס (אבו מאזן). לצערו של אולמרט, המהלך נקטע לפני שהמשימה הושלמה כאשר הוא נאלץ להתפטר ולעזוב את כיסא ראש הממשלה. אף על פי כן, אולמרט העריך כי ישראל יכולה להשיג מעטפת ביטחונית הולמת בכל קו גבול שיוסכם בין הצדדים, ואף גרס שעל מינהלת המשא ומתן להמשיך ולרדת לשורשי עמדותיו של הצד השני כדי לאתר פתרונות יצירתיים ומתאימים לסוגיות שבמחלוקת.

ראש הממשלה התייחס למפת ההסדר שהוא עצמו הציג לנשיא הרשות הפלסטינית. לפי מפה זו, 6.5 אחוזים מהשטח יסופחו לישראל, ובתמורה תעביר ישראל לפלסטינים 5.8 אחוזים משטחה הריבוני במסגרת חילופי שטחים (Swap). החיבור (Link) בין רצועת עזה ליהודה ושומרון¹ יחושב כ-0.7 אחוזים, כלומר, לפלסטינים יינתנו בסך הכול 6.5 אחוזים, שהם יחס של 1:1 בחילופי שטחים. למרות שההצעה נדחתה על ידי הצד הפלסטיני, אולמרט סבר כי מפות מהוות מחסום פסיכולוגי וכי לדעתו ניתן היה להתפשר אף יותר. הוא גם התייחס לסירובו של עבאס להצעתו לפתרון בעיית הפליטים הפלסטינים, סירוב שנומק בטענה כי אין בה הכרה בזכותם של פליטים

1 מסמך זה מתייחס ליהודה ושומרון כשמדובר בנקודת המבט של הצד הישראלי, ולגדה המערבית כשמדובר בנקודת המבט של הצד הפלסטיני והמערכת הבינלאומית.

פלסטינים לשוב לשטח מדינת ישראל, וכי ישראל מסכימה להכנסת 5,000 פליטים לכל היותר לאורך תקופה של חמש שנים ועל בסיס הומניטרי. אולמרט טען בפני חברי מינהלת המשא ומתן כי מבחינת ישראל, מה שהוצג לפלסטינים בשיחות הוא המקסימום האפשרי, וזאת בהתבסס על היוזמה הערבית לשלום, ששולבה במקורות הייחוס של פסגת אנאפוליס אשר התניעה את המשא ומתן, כלומר, חתירה ל"הסכם צודק ומוסכם". לדבריו, ישראל אינה מקבלת את הפרשנות הפלסטינית להחלטת עצרת האומות המאוחדות מספר 194, שממנה שואבים הפלסטינים את הרעיון של "זכות השיבה".

ראש הממשלה סיכם את הפגישה עם חברי המינהלת בהדגשה כי כל המנהיגים הזרים שבפניהם הוא הציג את תוכניתו הביעו תמיכה בה וראו אותה כהצעה וכצעד מרחיקי לכת לקראת הפלסטינים. בהקשר זה יש לציין כי באחת מהשיחות שקיים ראש הממשלה עם ראש מינהלת המשא ומתן אודי דקל נדונה אופציה חילופית למשא ומתן להסדר קבע (Plan B). באותה שיחה פירט אולמרט את גישתו, שזכתה לגיבוי ממנהיגי העולם הבולטים, לפיה, אם הפלסטינים ימשיכו לסרב לקבל את הצעת ישראל, הוא יפעל ליישומה באופן חד-צדדי, תוך דרישה לגיבוי ולהכרה בינלאומית בגבולותיה של מדינת ישראל. זאת, בדומה לרעיון "ההתכנסות", שהיה מסר מרכזי בפיו לקראת הבחירות לכנסת בשנת 2006. אולמרט ביקש להעביר את המסר כי אסור להתייאש ויש להמשיך ולחתור להסדר עם הפלסטינים כיעד האסטרטגי המרכזי של מדינת ישראל. ראש הממשלה נעל את הפגישה באמירה כי מינהלת משא ומתן מקצועית, כמו זו שהוקמה וליוותה את ההכנות והשיחות עם הפלסטינים בתקופת כהונתו כראש ממשלה, היא חיונית לכל ממשלה בישראל, בלי קשר להרכב הקואליציוני ולאוריינטציה הפוליטית שלה. למרות זאת, המינהלת פוזרה עם עליית ממשלת בנימין נתניהו ב-2009, ומאז לא הוקמה מחדש.



חברי המינהלת מימין לשמאל – עו"ד סא"ל לי ארד, גב' נעם גינוסר, תא"ל (מיל") אודי דקל, ראש הממשלה אהוד אולמרט, אל"ם (מיל") ד"ר דני תרזה, אלוף כמיל אבו רוקון, ד"ר ליה מורן-גלעד, סא"ל (מיל") עופר ירימי, עו"ד תומר עמר תמונה: אוסף פרטי

על המחברים

אודי דקל (תת-אלוף מיל') – מנהל המכון למחקרי ביטחון לאומי. היה ראש מנהלת המשא ומתן עם הפלסטינים במסגרת תהליך אנאפוליס, וקודם לכן ביצע שורה ארוכה של תפקידים בצה"ל בתחומי המודיעין, שיתוף פעולה צבאי בינלאומי והתכנון האסטרטגי. תפקידו האחרון בצה"ל היה ראש החטיבה לתכנון אסטרטגי, ולפני כן ראש חטיבת קשרי החוץ ומפקד יחידת הקישור לזרים וראש מחלקת המחקר בחיל האוויר. אודי דקל עמד בראש ועדות צבאיות עם מצרים וירדן ובראש הוועדה המשולשת לישראל לאו"ם וללבנון אחרי מלחמת לבנון השנייה. השתתף בוועדה לעדכון תפיסת הביטחון (2006).

ד"ר לייה מורן-גלעד – מומחית בתחום מדיניות החוץ והביטחון. בוגרת תואר שלישי ביחסים בינ"ל מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב. מילאה שורה של תפקידי ליבה במשרד ראש הממשלה ובמשרד הביטחון, בין היתר כיועצת בכירה של ראש המועצה לביטחון לאומי (מל"ל), יועצת בכירה של ראש רשות המעברים במשרד הביטחון, חברה בצוות המשא ומתן עם הפלסטינים ואחראית על ניהול הידע והעבודה מול כלל ועדות המשא ומתן במסגרת תהליך אנאפוליס. בימים אלה מכהנת כראש חטיבת מחקר במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

מבוא

שנים רבות חלפו מאז "תהליך אנאפוליס", שהיה הניסיון הרציני האחרון עד כה להגיע להסדר קבע עם הפלסטינים, המבוסס על העיקרון של שתי מדינות לשני עמים. תהליך אנאפוליס החל בסוף שנת 2007 בוועידת אנאפוליס² שנערכה בארצות הברית והתנהל במהלך שנת 2008, אך לא הגיע לכלל סיכום, וזאת בשל מספר סיבות עיקריות: החלטתו של ראש הממשלה אהוד אולמרט לא להתמודד על ראשות הממשלה בבחירות שתוכננו לראשית שנת 2009 בעקבות חשדות והאשמות שהועלו נגדו – דבר שהקשה על היכולת לקדם הסכם עם הפלסטינים; חוסר יכולת של ההנהגה הפלסטינית לקבל החלטות גורליות, וכן רתיעה שלה מכובד האחריות הכרוכה בהחלטה לכונן מדינה פלסטינית ולנהל אותה; הידרדרות מצב הביטחון מול חמאס ברצועת עזה, שהובילה למבצע "עופרת יצוקה" בדצמבר 2008-ינואר 2009; חילופי ממשלה בישראל בעקבות הבחירות ועלייתה של ממשלת ימין בראשות בנימין נתניהו, שנתפס מראש בעיני ההנהגה הפלסטינית כמי שאינו פרטנר להסדר.

2 ועידת אנאפוליס התקיימה ב-27-28 בנובמבר 2007 בעיר אנאפוליס שבמדינת מרילנד בארצות הברית, בהובלת ארצות הברית ובהשתתפות ישראל, הרשות הפלסטינית, ה"קוורטט" (ארצות הברית, האו"ם, האיחוד האירופי ורוסיה) וכן 12 מדינות ערביות (ביניהן ירדן, מצרים, ערב הסעודית ולבנון). נשיא ארצות הברית, ג'ורג' בוש הבן, ומוזכרת המדינה האמריקאית, ד"ר קונדוליזה רייס, יזמו את הפסגה כדי לחדש את תהליך השלום ומתוך תפיסה כי יציבות בזירה הפלסטינית תקנה יציבות אזורית במזרח התיכון. ברקע עמדה גם ההשתלטות, בקיץ 2007, של חמאס על רצועת עזה וההבנה כי על הרשות הפלסטינית לקדם את הנושא המדיני כדי להציג חלופה מעשית להישגי חמאס. ישראל והרשות הפלסטינית התחייבו לפתוח מיידית במשא ומתן נמרץ, שיביא לסיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני עד סוף שנת 2008. במקביל התחייבו הצדדים ליישום הדרגתי של "מפת הדרכים" (ראו להלן) של הנשיא בוש הבן ו"הקוורטט" וליישום מידי של השלב הראשון שלה (הפסקת הטרור והאלימות, בנייה וחיוק מוסדות הרשות הפלסטינית, הקפאת הבנייה בהתנחלויות, הסרת מאחזים לא מורשים ועוד). בכך הם הסכימו להתקדם בשני תהליכים מקבילים אך אוטונומיים, שהשלמתם תביא לסיום הסכסוך. כן הוכרז כי ארצות הברית "תשפוט ותבקר" את התהליך כדי לוודא כי כל צד ממלא את התחייבויותיו. הפסגה סימנה את חידוש המשא ומתן הישיר בין ישראל לפלסטינים, שהוקפא מאז כישלון שיחות קמפ דייוויד ופרוץ האינתיפאדה השנייה, בשנת 2000.

השנים האחרונות מאופיינות בקיפאון מדיני ובקשיים הניצבים בפני חידוש תהליך מדיני רציני בין ישראל לפלסטינים. דווקא על רקע ההערכה הרווחת בציבור ובקרב מרבית ההנהגה הפוליטית בישראל, כי אין כיום סיכוי להגיע להסדר קבע עם הפלסטינים וכי בצד הפלסטיני אין בן־שיח ("פרטנר") לקידום הסכם וליישומו, מצאנו לנכון לתאר, ממקור ראשון ובאופן מקיף, את שהתרחש בתהליך אנאפוליס. זאת, לא רק כדי להשאיר תיעוד היסטורי, אלא גם כדי להציע כלי עזר לנושאים ולנותנים שיידרשו לנהל משא ומתן להסדר עם הפלסטינים בעתיד.

מסמך זה מפרט את מורכבות המשא ומתן שהתנהל בתהליך אנאפוליס, מתאר את הנושאים והעמדות שהוצגו בשמונה חודשים נמרצים של התהליך (שבמהלכם התקיימו כ־300 פגישות), את ההסכמות שהושגו וכן את הפערים והמחלוקות בעמדות הצדדים. בנוסף לכך, הוא מפרט את הלקחים שגיבשה מינהלת המשא ומתן לגבי ניהולו ואת המשמעויות וההשלכות על משאים ומתנים אפשריים עם הפלסטינים בעתיד. אנו, חברי מינהלת המשא ומתן, נשאלים שוב ושוב האם ניתן היה להגיע להסדר קבע עם הפלסטינים, אם תהליך אנאפוליס היה נמשך בהובלת ראש הממשלה אהוד אולמרט ושרת החוץ ציפי לבני. זוהי שאלה היפותטית, שכל אחד מהקוראים יכול להגיע למסקנה שונה לגביה. עם זאת, אנו סבורים שבתהליך אנאפוליס נבנתה תשתית של הבנות והסכמות, שבאמצעותן ניתן לשנות את המציאות של קיפאון ודשדוש ולהתקדם בשלושה צירים פוטנציאליים: ציר החזרה למשא ומתן להסכם; ציר הסדרי מעבר לבניית מציאות של היפרדות לשתי ישויות מדיניות נפרדות ומובחנות; ואם לא ניתן להתקדם בשני צירים אלה ולהגיע להסכמים או להסדרים חתומים עם הפלסטינים – ציר הצעדים העצמאיים (מתואמים ולא מתואמים) על ידי ישראל במגמה של היפרדות. בתהליך אנאפוליס התקיים משא ומתן רציני, אשר הובל על ידי ראש הממשלה אולמרט ושרת החוץ לבני, במטרה להגיע להסדר כולל. שניהם הפגינו ביטחון עצמי ונחישות ביכולתם להגיע להסדר על בסיס החזון של שתי מדינות לשני עמים, תוך הבנה שזו הדרך היחידה לממש את האינטרס החיוני של ישראל – ביסוסה כמדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית – וכדי לנטרל את הכוחות הדוחפים למציאות של מדינה אחת (או לא דמוקרטית, או לא יהודית).

התוכנית הכוללת היחידה שהונחה על השולחן מאז תהליך אנאפוליס הייתה "עסקת המאה" של נשיא ארצות הברית דונאלד טראמפ, המציגה מתווה חדש להסדר בין ישראל לפלסטינים. מתווה זה נשען על שלושה אדנים: לא ניתן להתעלם מעובדות שנוצרו בשטח במשך חמישה עשורים; יש לראות הסדר בילטרלי ישראלי-פלסטיני בהקשר של כינון שיתוף פעולה אזורי נרחב בין ארצות הברית למדינות נוספות במזרח התיכון, הרואות באיראן את האיום המרכזי על יציבות האזור; הנדבך של ביטחון ישראל גובר על עקרונות הריבונות המלאה והרציפות הטריטוריאלית של המדינה

הפלסטינית. קשה לשער כי עקרונות אלה יהוו בסיס למשא ומתן בעתיד, ובהתבסס על ניתוח ולימוד תהליך אנאפוליס, ניסחנו מספר כללים ועקרונות רלוונטיים הן למישור המבני של התהליך והן לתכנים האמורים להיות נדונים במסגרתו:

א. שילוב של שתי גישות – **גישה תהליכית** לבניית התנאים לגיבוש ולמימוש הסדר ("מפת הדרכים" הייתה דוגמה למכניזם ליישום מחויבויות הצדדים), הגורסת רצף של הסדרי מעבר לעיצוב מציאות של היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית בין ישראל לפלסטינים (שאינם אזרחי ישראל). במקביל **גישה מצבי הסיום** – תחילה, סיכום עקרונות להסדר, כולל כזה הנשען על התפיסה של שתי מדינות לשני עמים, ובהמשך משא ומתן על פרטי ההסכם ואופן יישומו.

ב. **האסימטריה המבנית בין הצדדים** מקשה על קידום הסכם. ישראל היא מדינה מצליחה ומעצמה צבאית וטכנולוגית אזורית, המתייצבת למשא ומתן מעמדת כוח, אוחות במרבית הנכסים הפלסטיניים ומשפיעה במידה מוחלטת על מרקם החיים של הפלסטינים. לעומתה, הצד הפלסטיני נשען על הקשר ההיסטורי שלו לאדמה, על הזכות להגדרה עצמית ועל הכרה בינלאומית בזכותו לעצמאות מדינית.

ג. **רצועת עזה בשליטת חמאס** מהווה חסם להסדר כולל. נכון לחתור לשילוב הרצועה בהסדר כולל, מתוך הבנה שיישומו שם יידחה עד לאחר חזרת הרשות הפלסטינית לשליטה אפקטיבית ברצועה. עד אז, ואם לא תימצא הדרך להשיב את שליטת הרשות הפלסטינית לרצועה, היא תוגדר כשטח ללא הסדרה מדינית הנתון לשליטת גורם עוין ולא לגיטימי.

ד. ניהול סימולטני של המשא ומתן **מלמעלה למטה (Top-Down)** בהובלת **מנהיגים**, לצד ניהולו **מלמטה למעלה (Bottom-Up)**, באמצעות **קבוצות עבודה מקצועיות**. יש למנות ראש מינהלת משא ומתן, שיהיה כפוף ישירות לראש הממשלה או לממשלה, ויהיה במעמד של מנכ"ל-לעל עם סמכויות לריכוז וסנכרון עבודת כל משרדי הממשלה, יחידות מערכת הביטחון ויתר הגופים המעורבים במשא ומתן. ה. קביעת נוסחה שתאפשר התקדמות על בסיס **"כל דבר שמוסכם ייושם"**, בניגוד לנוסחה **"דבר לא מוסכם עד שהכול מוסכם"**, וזאת כדי ליצור תנועה מתמדת לעבר היעד.

ו. הצדדים נדרשים **להימנע מיצירת עובדות בשטח, דוגמת סיפוח חד-צדדי**, או צעדים אחרים שיביכו את הצד השני ויפגעו באמון הבסיסי הנדרש כדי להתקדם במשא ומתן. אפשר לקדם מהלכים המקובלים על הצד השני, גם אם אינם מחייבים חתימה פורמלית על הסכם/הסדר.

ז. חיוני לשמור על **חשאייות המשא ומתן וניהולו**, ללא הדלפות וללא מעורבות של התקשורת בו.

ח. חיוני להבטיח שחברי מינהלת המשא ומתן הם **אנשי מקצוע** האמונים ומקובלים על הדרג המדיני הבכיר המוביל את המשא ומתן ועל הדרגים המקצועיים במערכות השונות הרלוונטיות לתהליך.

ט. חשוב לגייס **הסכמה** בין הצדדים (ובכללם מתווכים) בראשית התהליך **בנוגע לסוגיות** שיועלו לדיון, למבנה ולאופן ניהול המשא ומתן.

י. חיוני **להכין את הציבור בישראל** לקראת הסדר עם הפלסטינים ולקראת אופיו. מתוצאותיהם של סקרי דעת הקהל שנערכו במסגרת המכון למחקרי ביטחון לאומי עולה כי קרוב לשבעים אחוזים מאזרחי ישראל תומכים בהיפרדות מהפלסטינים – גיאוגרפית, מדינית ודמוגרפית. בנוסף, רוב של 55 אחוזים עדיין רואה בפתרון שתי המדינות פתרון סביר יותר מאשר רעיונות אחרים. חשוב לתחזק את אמון הציבור בכך שיש דרך ליישב את הסכסוך בין ישראל לפלסטינים, גם אם לא ניתן לפתור אותו כיום באופן מוחלט (ישראל, 2020).

אסטרטגיית המשא ומתן

יצירת אווירה של אמון ויציבות באופן הדרגתי באמצעות יישום צעדים בוני אמון ושיפור המשילות הפלסטינית ואיכות החיים היומיומית. יצירת תנאים המאפשרים לדון בסוגיות הקבע.	גישה תהליכית	אוסלו
גישה שפותחה תחת ראש הממשלה ברק חיפשה ראשית להגדיר את הפרמטרים להסכם קבע עם הפלסטינים, תוך עקיפת שלבי הביניים. גישה זו שימשה את הנשיא קלינטון בהצעה הפרמטרים שלו	גישת מצבי סיום	קמפ דייוויד
גישה שהניחה לוח זמנים בשלבים הדרגתיים. לא נאמר מה צריכים להיות פרטי ההסכם הקבע אלא מהם התנאים הכרחיים לחזרה למסלול המשא ומתן, הודגש הצורך בביטחון ויציבות כתנאים מוקדמים למו"מ יחד עם בניית היכולת הפלסטינית למשול באפקטיביות ובאחריות	גישה הדרגתית	מפת הדרכים
תהליך אנאפוליס שילב את הגישה התהליכית יחד עם גישת מצבי הסיום. הצדדים נשאו ונתנו במו"מ אינטנסיבי על כלל סוגיות הסכם הקבע. במקביל התחייבו הצדדים על המשך יישום "מפת הדרכים" וקודמו צעדים בשטח לשיפור תנאי החיים של הפלסטינים ולחזוקת הבסיס הראוי של הרשות	גישה משולבת	אנאפוליס

המציאות היא דינמית ובחלוף השנים חוזרת ונשאלת השאלה: האם הסדר קבע בין ישראל לפלסטינים הוא עדיין בר השגה, גם על רקע השתנות תנאי היסוד בזירת הסכסוך, וכן בזירה האזורית. המודל של שתי המדינות לשני עמים עבר שורה של "תאונות דרכים", בין היתר נוכח הקיפאון המדיני הממושך; הדימוי של כישלון ההתנתקות הישראלית מרצועת עזה בשנת 2005 וההשתלטות של גורמי טרור על השטח, תוך

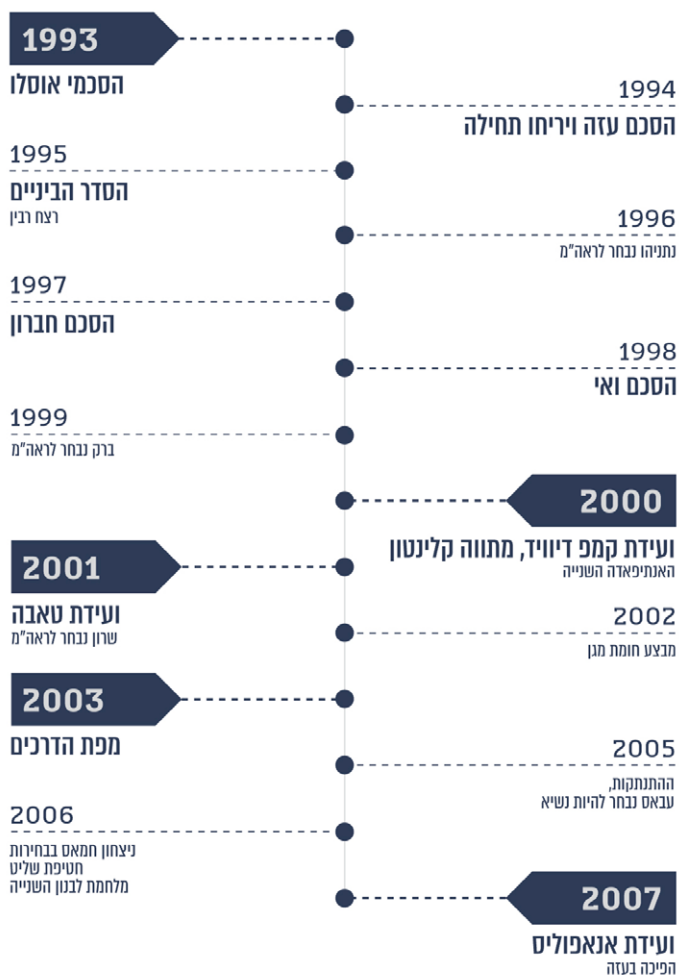
התבססות שלטון חמאס ברצועה; כרסום באמון הציבור הישראלי והפלסטיני בפתרון שתי המדינות;³ סחף בציבור הישראלי מ"שלוש" ל"ביטחון".

גם השינויים האזוריים לא תרמו לאפשרות להגיע להסכם כולל. בין שינויים אלה ניתן למנות: השלכות הטלטלה האזורית ("האביב הערבי") והיחלשות מוסד המדינה והמשילות; עליית משקלן של הזכויות כמרכז הזהות על חשבון הלאומיות; הקצנה דתית ברחבי המזרח התיכון; קושי בקבלת החלטות נוכח שינויים מהירים והיעדר חזון מוסכם ביחס לעתיד; היחלשות המעטפת האזורית ואיבוד עניין בנושא הפלסטיני מחד גיסא, ומוכנות של מדינות ערביות, מוסלמיות ואחרות לכונן יחסים נורמליים עם ישראל עוד לפני השגת הסכם ישראלי-פלסטיני (דוגמת הסכם הנורמליזציה בין ישראל לבין איחוד האמירויות הערביות, בחריין, מרוקו ואף סודאן). הקהילה הבינלאומית, ובעיקר האיחוד האירופי, הם עדיין "שומרי הסף" של פתרון שתי המדינות, אך הם צפויים להמשיך ולהניח לצדדים הישראלי והפלסטיני להתבוסס בכאוס, ולמעשה להותיר לישראל להתמודד לבדה עם הבעיה הפלסטינית.

בחרנו להציג במסמך זה את הנתונים ועמדות הצדדים ביחס להסדר הקבע, מבלי לענות באופן ישיר על השאלה האם אכן הוחמצה הזדמנות היסטורית להסדר. הבאנו את הדברים כפי שהיו נצורים במשך 12 שנים, בתוספת תימוכין ועדויות רבות שהצטברו במהלכן. לא ניסינו לייפות את ההיסטוריה והשתדלנו ככל שניתן לתאר בדיוק את המגעים, האירועים והשיקולים שהשפיעו על התהליך. במסגרת זו כללנו התייחסות והפניות לחומרים פלסטיניים שהודלפו ל"אל-ג'זירה" על ידי אחד מאנשי הצוות הפלסטיני. יש לציין שאין מדובר בפרוטוקולים שעליהם הסכימו שני הצדדים, וכי הם אינם מבטאים בדיוק ובאמינות את שהתרחש בחדרי חדרים. שמרנו מכל משמר על חיסיון המסמכים הישראליים, השמורים במטה לביטחון לאומי ובגנזך המדינה.

3 ירידה בתמיכת הציבור הישראלי במודל שתי מדינות לשני עמים משבעים אחוזים בשנת 2007 ל-55 אחוזים בשנת 2020 (ישראלי, 2020).

הרקע למשא ומתן



מאז פריצת הדרך ההיסטורית ביחסים בין ישראל לפלסטינים, עם חתימת הסכם אוסלו בשנת 1993, התקיימו בפועל ארבעה סבבים של משא ומתן להסדר קבע: קמפ דייוויד בספטמבר 2000; "הפרמטרים" של הנשיא קלינטון בסוף שנת 2000; "תהליך אנאפוליס" בשנים 2007–2008; יוזמת מזכיר המדינה האמריקאי בממשל ברק אובמה, ג'ון קרי, בשנים 2013–2014. כל הסבבים האלה נכשלו. ישנם הסברים שונים לסיבות הכישלון – החל מהתארגנות לקויה לסבבי המשא ומתן וכלה בחוסר בשלות של הצדדים להגיע להסכמה על מצב הסיום; עם זאת, אין חולקים על הסיבות העיקריות שמנעו התקדמות לקראת הסכם כולל: הפערים שלא ניתנים לגישור בעמדות הצדדים ביחס לסוגיות ליבה של הסכסוך, ואסימטריה ביעדי המשא ומתן. הניסיונות לעקוף את הפערים על ידי הפעלת גישות שונות לקידום המשא ומתן לא הועילו. כלל המכשולים הובילו להתפרצויות אלימות מהצד הפלסטיני ולתגובות ישראליות, וכל אלה יצרו סבבי עימות, קיפאון מדיני עמוק ומושך ושחיקה באמונה של שני הצדדים ביכולת להגיע להסדר (Burg, 2013).

הצהרת העקרונות של אוסלו והסכם הביניים נעשו אבן דרך ביחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית, שהוקמה על בסיס הסכמי אוסלו ונועדה להיות פרטנר לישראל במשא ומתן לקראת הסדר. עקרונות אלה נשמרים גם כיום כבסיס להסדרת היחסים בין הרשות הפלסטינית ובין ישראל במספר תחומים (Miller, 2013). התרומה העיקרית של הסכמי אוסלו היא בהכרת אש"ף בזכותה של ישראל להתקיים ובהתחייבותו להימנע מכל מאבק אלים נגדה, לצד הכרת ישראל באש"ף כנציג הלגיטימי של העם הפלסטיני וכשותף למשא ומתן. בנוסף, תהליך אוסלו וסבבי המשא ומתן שהתקיימו מאז, ובכללם ההחלטות הבינלאומיות הרלוונטיות, התוו את המודל לפתרון של שתי מדינות בנות קיימא בין הירדן לים התיכון, השוכנות זו לצד זו בשלום ובביטחון (MFA, 1993). פתרונות תיאורטיים אחרים, כמו מדינה אחת דו־לאומית או "מדינת כל אזרחיה", אופציה של "שלוש מדינות" (הכוללת את הגדה המערבית, ישראל ורצועת עזה כשלוש ישויות אוטונומיות), קונפדרציה ירדנית-פלסטינית, פדרציה או קונפדרציה ישראלית-פלסטינית (מרחב אחד לשתי מדינות) לא נדונו באופן רשמי על ידי הצדדים. המאמצים המדיניים שהתקיימו לאורך השנים כללו ניסיונות לקדם מספר גישות להנעת התהליך המדיני ולניהול משא ומתן אפקטיבי לקראת הסדר קבע בין הצדדים. בתחילה נוסתה **הגישה התהליכית**, שהייתה בבסיס הסכם אוסלו וגרסה כי יש ליצור תנאים שיאפשרו בעתיד דיון בסוגיות הליבה של הסכסוך – טריטוריה וגבולות, ביטחון, ירושלים, פליטים וסופיות התביעות – כדי להגיע להסכמה לגביהן. זאת, באמצעות שינוי שלבי במציאות בשטח ובניית אמון הדדי בין הצדדים.

כאשר כשלה הגישה התהליכית במאמציה להביא למיזוי המשא ומתן בלוחות הזמנים שנקבעו ונוצר מבוי סתום, נוסתה **גישת מצב הסיום**. גישה זו, שגובשה בתקופת

כהונתו של אהוד ברק כראש ממשלה, חתרה להגיע להסכם קבע עם הפלסטינים ולסופיות הסכסוך על בסיס הגדרה ושרטוט של מתווה להסכם הקבע, תוך דילוג על שלבי הביניים. שיאו של התהליך המדיני על פי גישה זו היה בפסגת קמפ דייוויד בספטמבר 2000 וב"פרמטרים" שהציע הנשיא קלינטון בסוף אותה שנה (Clinton Proposal, 2000). אלא שגם גישה זו לא הביאה לגיבושו של הסדר. הכישלון היה בין גורמי הרקע להתפרצותו של עימות אלים וממושך בין ישראל לפלסטינים, רווי טרור כלפי האוכלוסייה הישראלית, שגם האוכלוסייה הפלסטינית סבלה ממנו מאוד.

התערבות הקהילה הבינלאומית, בהובלת נשיא ארצות הברית דאז, ג'ורג' בוש הבן (2003), הביאה לניתוב התהליך המדיני בשנית לגישה **התהליכית**, והפעם על בסיס "מפת הדרכים", שהדגישה את הצורך בביטחון וביציבות תחילה כתנאי לקיום משא ומתן להסדר מדיני, בד בבד עם בניית הבסיס הראוי לכינון ישות שלטונית פלסטינית אחראית, יציבה ומתפקדת באפקטיביות (MFA, 2003). גם "מפת הדרכים" הובילה למבוי סתום.⁴ היעדר יכולת לקדם הסדר מדיני וגל הטרור הגואה הביאו את ישראל לעצב מציאות נוחה יותר עבורה, באמצעות צעדים חד-צדדיים (הקמת הגדר הביטחונית) ובהמשך ההתנתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון. צעדים אלה נועדו להבהיר לצד הפלסטיני כי רק באמצעות משא ומתן הוא יוכל לקדם את יעדיו הלאומיים האסטרטגיים ושיפרו לתקופה קצרה את מעמדה האסטרטגי של ישראל. כאשר התברר כי חלק מהישגי ההתנתקות מרצועת עזה והצעדים החד-צדדיים התכלו במהירות ולאחר שחמאס השתלט על הרצועה, נוצר מחדש הצורך להתניע תהליך מדיני מובנה ויציב בין ישראל לפלסטינים.

4 "מפת הדרכים" הינה תוכנית אמריקאית רב-שלבית, שהציעה התקדמות דרגתית לסיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובעקבותיו גם הסכסוך הישראלי-ערבי. התוכנית אושרה על ידי ה"קוורטט" והועברה לישראל ולרשות הפלסטינית ב-30 באפריל, 2003. יישום היוזמה היה אמור להביא לסיום הסכסוך עד 2005. "מפת הדרכים" הגדירה שלושה שלבי-על, שכללו כל אחד צעדים הדדיים בתחומי הביטחון, הכלכלה, הבנייה וחיזוק המוסדות הפלסטיניים, ובתחום ההומניטרי. הגדר כי רק אישור של ה"קוורטט", לפיו מולאו ההתחייבויות בשלב מסוים, יאפשר התקדמות לשלב הבא (בפועל, השלב הראשון לא יושם במלואו, ולכן לא נרשמה התקדמות לפי מתווה זה). עיקרי שלושת השלבים:

- **השלב הראשון** – הפסקת האלימות על ידי שני הצדדים, חידוש התיאום הביטחוני והצהרת תמיכה משותפת במתווה של שתי מדינות לשני עמים; בצד הישראלי – פירוק המאחזים שהוקמו לאחר שנת 2001 והקפאת הבנייה בהתנחלויות, נסיגה מהשטחים שעליהם השתלטה ישראל מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה, העברת סיוע הומניטרי לרשות הפלסטינית ותמיכה ברפורמות שהרשות מקדמת; בצד הפלסטיני – אישור ויישום רפורמות מדיניות וארגוניות מקיפות במשרדי הממשלה ובמנגנוני הביטחון הפלסטיניים, הפסקת ההסתה נגד ישראל והתמיכה בטרור, וכן לחימה בטרור.
- **השלב השני** (נועד להתחיל בדצמבר 2003) – העמקת השלב הראשון, כינוס ועידת שלום בינלאומית שתסתיים בנורמליזציה ביחסים בין ישראל למדינות ערב (חזרה למצב של טרם

שורה של מגמות בעלות השלכות שליליות על מדינת ישראל הניעו את ממשלת ישראל בראשות אהוד אולמרט לחתור בשנת 2007 להתנעה מחודשת של התהליך המדיני:

- **איראן נמצאה בדרך לרכישת יכולת גרעין צבאית.** הערכת המצב האסטרטגית באותה העת הצביעה על יתרוונות שישראל תוכל לצבור באמצעות השגת יחסי שלום עם שכניה, ובעיקר עם הפלסטינים וסוריה, כדי להשתלב בחזית אזורית שתסייע לבלום את דרכה של איראן אל השגת יכולת גרעין ואולי תייתר ותחסוך אולי את הצורך למנוע ממנה בכוח את השלמת תוכנית הגרעין שלה. יחסי שלום במעגל המדינות השכנות ועם הפלסטינים הוערכו אז כחינוניים גם להתמודדות עם מצב שבמסגרתו איראן תשיג יכולת גרעין צבאית למרות המאמצים המושקעים בסיכול תוכניתה.
- **במישור האזורי נרשמה התחזקות של הגורמים האסלאמיים־רדיקליים והסוררים** (הלא מדינתיים). לפיכך הודגש הצורך לחזק את המחנה הערבי המתון. מגמה זו השתלבה באיום שמקורו באיראן ובהערכה לפיה אם איראן תשיג יכולת גרעין, תגבר השפעתה השלילית באזור, וכך יתעצמו הן ביטחונם העצמי והן פעילותם של ארגונים סוררים הנתמכים על ידה.
- על רקע **הקיפאון המדיני הנמשך** החלו קבוצות שונות במחנה הפלסטיני, כמו גם ברחבי העולם, להעלות (מחדש) את אופציית **המדינה האחת** כפתרון המועדף, אם לא היחיד, לסכסוך הישראלי-פלסטיני. אופציה זו נחשבת מאיימת במיוחד עבור ישראל על שום הפגיעה הגלומה בה באינטרס המכונן של **"מדינה יהודית ודמוקרטית"**, וזאת לצד השינוי הדמוגרפי המתפתח בין יהודים לערבים בין נהר הירדן לים התיכון, שהוא לרעת ישראל.
- **הואצה המערכה נגד הלגיטימיות של מדינת ישראל**, בעיקר בעקבות הכיבוש המתמשך בגדה המערבית וחוסר סובלנות כלפי בניית התנחלויות בשטח זה והרחבתן, המנוגדות למרבית הפרשנויות של המשפט הבינלאומי וגם לנורמות הבינלאומיות. התפתחויות אלו הדגישו את הצורך להתניע תהליך מדיני מובנה ושיטתי בין ישראל לפלסטינים, תוך ניסיון לנצל את היריבות הפנים־פלסטינית, לבודד את חמאס ולקדם הבנות עם הרשות הפלסטינית, המוכרת כשותפה למשא ומתן עם ישראל.

האינתיפאדה השנייה). סיום שלב זה נועד להתאפיין בהקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים, בעלת חוקה חדשה ומוסדות אזרחיים וביטחוניים תקינים. מאפייני המדינה הפלסטינית וגבולותיה יתבססו על יישום ההסכמים הקודמים (כולל בנושאי הרצף הטריטוריאלי).

- **השלב השלישי** (יישומו נועד עד סוף 2005) – פעילות רציפה ותקינה של המוסדות והמנגנונים הפלסטיניים; קיום משא ומתן אינטנסיבי, שיסתיים בחתימה על הסכם קבע בין ישראל לפלסטינים, ובעקבותיו גם הסכם שלום בין ישראל לכלל מדינות ערב. הסכם השלום עם הפלסטינים יהיה מבוסס על החלטות האו"ם 242, 338, ו-1397, ויביא לסיום הסכסוך. הוא יכלול פתרון הולם לכלל הסוגיות הפתוחות, כולל סוגיות הגבולות, הפליטים, ירושלים והמים.

לאור לקחיהם של תהליכי המשא ומתן הקודמים, הוחלט במערכת המדינית-ביטחונית הישראלית בסוף שנת 2007 לכוון מחדש תהליך מדיני שיהיה מבוסס על גישה חדשנית, **המשלבת בורזמנית תהליך ומצבי סיום**, וזאת בגיבוי אמריקאי ובינלאומי. מתווה אנאפוליס, שזהו עיקרו, משלב בין **הגישה התהליכית**, המבוססת על המשך יישומן של מחויבויות הצדדים ל"מפת הדרכים" (לפחות לשלבה הראשון), תוך מעקב של "הקוורטט" אחר ביצוע הצדדים, ובין **גישה מצבי סיום**, **האמורה לאפשר חתירה להסדר קבע כולל**, בהתבסס על העיקרון של פתרון בנוסח של **שתי מדינות לשני עמים**. כאמור, הבסיס לניהול המשא ומתן, ובהמשך ליישום ההסכם שיושג, היה מילוי מחויבויות הצדדים ל"מפת הדרכים". ישראל הדגישה במסגרת זו את הצורך בביטחון תחילה ובבניית בסיס ראוי לרשות פלסטינית יציבה, אחראית ומתפקדת; הפלסטינים הדגישו את הפסקת הבנייה בהתנחלויות, פירוק המאחזים הלא מורשים, מניעת קביעת עובדות בשטח באופן חד-צדדי על ידי ישראל ומניעת חופש פעולה צבאי ישראלי בשטח A,⁵ בעיקר בערים ובכפרים הפלסטיניים. פומבית נמסר כי היעד הוא להגיע להסכם ישראלי-פלסטיני תוך שנה, למרות שהדבר לא היה בר היתכנות, בעיקר בשל מורכבות הנושאים שהיה צורך לדון בהם ולהגיע להסכמה לגביהם.

גישה משולבת



5 שטח A נמצאים בשליטה ביטחונית ואזרחית של הרשות הפלסטינית; שטח B נמצאים בשליטה אזרחית, חוק וסדר פלסטינית, ושליטה ביטחונית ישראלית; שטח C נמצאים בשליטה ביטחונית ואזרחית ישראלית.

מינהלת המשא ומתן במשרד ראש הממשלה

לצורך ניהול המשא ומתן עם הפלסטינים הוקמה במשרד ראש הממשלה מינהלת שבראשה הוצב תא"ל אודי דקל, שהיה ראש החטיבה לתכנון אסטרטגי באגף התכנון בצה"ל, ולפני כן עוזר להסדרים מדיניים במטה הכללי. דקל הוכפף ישירות לראש הממשלה, דבר שהעניק למינהלת את מעמדה הבכיר. במסגרת זו ניתן לדקל מעמד של מנכ"ל והוא קיבל מספר מצומצם של תקנים מקצועיים, שאיושם נעשה בהסכמה משותפת של ראש הממשלה ושרת החוץ. למינהלת נבחרו אנשי מקצוע חדורי מוטיבציה, שראו לנגד עיניהם את החתירה להסדר עם הפלסטינים כיעד האסטרטגי המרכזי של מדינת ישראל ועם ישראל.

לצידו של תא"ל אודי דקל שירתו בצוות המינהלת תא"ל (מיל') כמיל אבו רוקון, שהיה ראש המינהל האזרחי וסגן מתאם פעולות הממשלה בשטחים (ולמים התמנה למתאם פעולות הממשלה בשטחים והועלה לדרגת אלוף), והיה בעל ניסיון רב בניהול היחסים עם הפלסטינים; אל"ם (מיל') ד"ר דני תרזה, שעמד בראש מינהלת "קשת צבעים" בפקוד המרכז לארגון השטח בעקבות הסכמי הביניים. תרזה היה איש המפות והמתאם עם יחידת המיפוי של צה"ל והפרויקטור לבניית המכשול הביטחוני מטעם משרד הביטחון; ד"ר ליה מורן-גלעד, מומחית ליחסים בינלאומיים ומדיניות חוץ וביטחון, שהייתה יועצת בכירה של ראש המועצה לביטחון לאומי וריכזה את המידע והעבודה מול כלל ועדות המשא ומתן; עו"ד סא"ל (מיל') לי ארד, שהייתה סגנית ראש מחלקת הדין הבין-לאומי בצה"ל ובעלת ניסיון רב בהיבטים המשפטיים של המשא ומתן; עו"ד תומר עמר ממשרד היועץ המשפטי לממשלה, שהתמחה בנושא הפליטים; עו"ד עדי שיינמן מהמחלקה המשפטית של משרד החוץ, שהתמחה בנושא המים; תמר גורדון, נעם גינוסר וליאן פולק, שריכזו את עבודת המטה ותיאום פגישות המשא ומתן; סא"ל (מיל') עפר ירימי, שהיה קמ"ן המינהלת. לעבודת המינהלת סייעה קבוצת יועצים משפטיים, ביניהם עו"ד מייק בלאס, שהיה סגן היועץ המשפטי לממשלה; עו"ד ד"ר שביט מטיאס, שהייתה סגנית ליועץ המשפטי לממשלה; עו"ד אהוד קינן, שהיה היועץ המשפטי של משרד החוץ; עו"ד ד"ר טל בקר, ממשרד החוץ, שהיה האחראי על הניסוח המשפטי של ההסכמים והטיטוטות; עו"ד אל"ם פנינה שרביט-ברוך, שהייתה ראש מחלקת הדין הבין-לאומי בצה"ל.

יעדי ישראל

לבקשת ראש הממשלה אהוד אולמרט, עם התנעת תהליך המשא ומתן הציגה המינהלת מסמך המפרט את יעדי ישראל. המסמך, שאושר על ידי ראש הממשלה ושרת החוץ, כלל את הפרטים הבאים:

- **האינטרס המוביל – שמירת צביונה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. הפתרון לסכסוך** הוא בדמות **שתי מדינות לשני עמים וסופיות התביעות. התפיסה** לעיצוב מערכת היחסים בין ישראל ובין הפלסטינים היא **היפרדות בהסכמה**. התפיסה כוללת חתירה לבלוימת המגמות שעלולות להוביל לכפיית פתרון של מדינה אחת, או כל פתרון אחר הפוגע ביעודה ובחזונה של מדינת ישראל.
- **היעד – סיום שליטת ישראל בעם אחר והסרת נטל האחריות והכיבוש מעל ישראל.** בד בבד, השגת ביטחונות אמריקאיים לתמיכה בישראל ולמימוש צרכיה הביטחוניים וכן לבקרת נזקים למקרה שהמשא ומתן ו/או תהליך היישום של ההסכם שיושג לא יתפתחו בכוון הרצוי. במסגרת זו – עידוד הצד הפלסטיני לקבל החלטות קשות ולהשלים עם חובת העשייה והאחריות לבניית מדינה עצמאית, אחראית, מתפקדת באפקטיביות ומקיימת יחסי שלום עם שכנותיה. כל זאת, לצד מניעת התפתחותה של מדינה כושלת לצד ישראל, שהתסכולים שילוו אותה יופנו כלפי מדינת ישראל. כינון המדינה הפלסטינית יכלול התייחסות לזכויות הפלסטיניות, המוגדרות על ידי הפלסטינים כ"זכויות 67", וההסכם יהיה חייב להתבסס על שותפות, יצירת אווירה חיובית, חינוך לשלום ונגד אלימות, מניעת הסתה, הכרה בינלאומית בהסכם וגיוס תמיכתו של העולם הערבי. אלה, יחד עם חיזוק הגורמים החיוביים במחנה הפלסטיני התומכים בהסדר ובדו־קיום, נחוצים ליישום מוצלח ויציב של ההסכם. במקביל לכך, ובתמורה להעברת שטחים למדינה הפלסטינית, יש להשיג הכרה בריבונותה של ישראל בגושי ההתיישבות; לקבוע הסדרים ביטחוניים שיבטיחו שקט מטרור, יציבות ומניעת התפתחות של איומי טרור ואיומים צבאיים, סימטריים ואסימטריים, משטח המדינה הפלסטינית ודרכה כלפי מדינת ישראל; בנושא ירושלים יש לשמר ככל הניתן את הסטטוס קוו, ליצור חופש גישה למקומות הקדושים ולשמור על חופש הפולחן, ולהשיג הכרה בירושלים היהודית כבירת ישראל; הקמת המדינה הפלסטינית תהיה המענה לבעיית הפליטים, כשבמקביל יוקם מנגנון בינלאומי אשר יתמקד בפתרונות ובשיקום הפליטים באופן שלא יכלול את שיבתם לתחומי ישראל; יש לשאוף לשלב את רצועת עזה בהסכמות לגבי מצב הסיום, אך יישום ההסכם עצמו לא יחול על רצועת עזה כל עוד חמאס (ולא הרשות הפלסטינית) הוא השולט בה. במצב הקיים גם לא יתקיימו קשר ומעבר בין רצועת עזה ובין יהודה ושומרון, וישראל תפעיל מדיניות ייחודית ושונה כלפי הרצועה; בנוסף לכך תגובש

מערכת הסדרים והסכמים בין המדינות בתחומים בילטרליים, ביניהם כלכלה, מים, איכות הסביבה, תיירות, בריאות, תשתיות, מעברים והיבטים משפטיים. כל זאת, כדי לעצב מערכת יחסים תקינה המבוססת על אמון ושיתוף פעולה.

- **השיטה** – שמירת היוזמה בידי ישראל ושליטה בתהליך בתיאום עם ארצות הברית, תוך הסכמה מראש בין הצדדים שכל הסוגיות שיידונו ויהיה לגביהן הסכם יהוו מצב חדש המבטא את **סופיות התביעות** של הצדדים ואחריותם ליישום ההסכמות. בד בבד, הודגשה החשיבות של גיוס תמיכה בינלאומית ושילוב מעורבות בינלאומית בבניית המדינה הפלסטינית בשלושת הממדים – ביטחון, כלכלה ומשילות – כדי לסייע בכינונה כמדינה מתפקדת באפקטיביות ומקיימת את מחויבויותיה להסכם שיושג. כיוון הסדרי ביטחון אזוריים וקידום שיתוף פעולה אזורי רב-תחומי עם ישראל יבטיחו את השלום ואת פירותיו.

מבנה המשא ומתן ומתכונתו

פסגת המנהיגים – נשיא ארצות הברית, ג'ורג' בוש, ראש ממשלת ישראל אהוד אולמרט ונשיא הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס – שהתקיימה באנאפוליס שבארצות הברית ב-27-28 בנובמבר 2007, העניקה חסות ומטריה בינלאומית לתהליך המדיני המתחדש בין ישראל לפלסטינים. בעקבותיה נועדו נציגי הצדדים הישראלי והפלסטיני כדי לבנות את ארכיטקטורת המשא ומתן ונקבעה מתכונתו, תוך יישום לקחי העבר. במסגרת זו הוחלט לנהל את התהליך בשני מסלולים במקביל, שיהיו בכפיפות ישירה לשני המנהיגים – ראש הממשלה אולמרט ונשיא הרשות הפלסטינית עבאס – שקיימו דיוני סטטוס ופגישות בארבע עיניים לבניית החזון המשותף ולליבון סוגיות ומחלוקות. המסלולים עליהם הוחלט היו:

- **מסלול המשא ומתן להסכם כולל**. מסלול זה נוהל על ידי ראשיהם של צוותי המשא ומתן – בצד הישראלי שרת החוץ ציפי לבני ובצד הפלסטיני אחמד קריע (אבו עלאא'). מסלול זה נועד לדון בכל ההיבטים הקשורים להקמת מדינה פלסטינית, לבסס יחסי שלום יציבים ולקיים שיתוף פעולה בין מדינת ישראל למדינה הפלסטינית שתקום.
- **מסלול תיאום ליישומה של "מפת הדרכים"**. האחריות על מסלול זה הוטלה על שר הביטחון אהוד ברק בצד הישראלי, ועל ראש הממשלה סלאם פיאד בצד הפלסטיני. סוכם כי כל התקדמות עתידית ביישום ההסכמים תהיה מבוססת על יישום המחויבויות של הצדדים ל"מפת הדרכים". בנוסף, מסלול זה נועד ליצור אווירה תומכת לתהליך, לצד שיפור שגרת החיים ותנאי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית.

במסגרת מסלול א' התנהל משא ומתן להסכם קבע – **Permanent Status Agreement** (PSA) – מלמעלה למטה (Top-Down) ומלמטה למעלה (Bottom-Up), וזאת בשלוש רמות ובאופן סימולטני:

- **דרג המנהיגים** – אהוד אולמרט ומחמוד עבאס דנו בסוגיות הליבה וגיבשו תפיסה כוללת של התהליך המדיני.
- **דרג מדיני** – ראשי צוותי המשא ומתן – ציפי לבני ואבו עלא' דנו בסוגיות הליבה. בד בבד, הם היוו **ועדת היגוי** למשא ומתן, בחנו את ההתקדמות בדיונים בסוגיות ובוועדות השונות, הגדירו את החליפיות בין הנושאים, התמקדו בפתרונות לסוגיות שבהן הוועדות התקשו להגיע להסכמות ועסקו בנושאי פרוצדורה.
- **דרג מקצועי** – **רמת מנהלי המשא ומתן** – אודי דקל וצא'ב עריקאת תיאמו את דיוני המשא ומתן, ניהלו 12 ועדות מומחים, שעסקו בסוגיות מקצועיות ונועדו לעצב את ארכיטקטורת היחסים בין המדינות ואופיים העתידי. הוועדות היו: **ועדה ביטחונית** (בראשות עמוס גלעד וחאזם עטאללה); **ועדת טריטוריה וגבולות** (בראשות אודי דקל וסמיח אל-עבד); **ועדת פליטים** (בראשות טל בקר וצא'ב עריקאת); **ועדה כלכלית** (בראשות ירום אריאב וסמיר חוליילה); **ועדת תשתיות** (בראשות חזי קוגלר ומוחמד שתייה); **ועדת מים** (בראשות אורי שני ופאדל קעוואש); **ועדת מדינה למדינה** (בראשות יוסי גל וצא'ב עריקאת); **ועדת מעברים** (בראשות כמיל אבו רוקון ומוחמד שתייה); **ועדת איכות הסביבה** (בראשות אורי לבנה ויוסף אבו ספיה); **ועדה משפטית** (בראשות מייק בלאס ואיבה חוסייני); **ועדת אסירים** (בראשות מייק בלאס והישאם עבד אל-ראזק); **ועדת תרבות שלום** (בראשות דניאל טאוב וסופיאן אבו זיידה).

מהלך נכון וחשוב שננקט היה גיבוש כללים מוסכמים למתווה ולאופן ניהול הדיונים עוד טרם תחילתם, וכן קביעת עקרונות לסדר העלאת הסוגיות ולמיפוי הזיקות בין הנושאים השונים.

מיפוי וסיכום הסוגיות החיוניות להגעה להסדר כולל

בפגישה שניהלו ראשיהם של צוותי המשא ומתן למיפוי הסוגיות ורמת חיוניותן, עלו מספר תובנות באשר לאופן ההסתכלות על מפת הסוגיות, וגובשה הבנה לגבי הנושאים החיוניים לשני הצדדים: טריטוריה וגבולות, ובתוך כך עתיד ההתנחלויות; ביטחון על שלל היבטיו – פירוז המדינה הפלסטינית מכוח צבאי, סוג ותפקידי כוחות הביטחון הפלסטיניים, השליטה במרחב האווירי ובספקטרום האלקטרו-מגנטי, הקמת שדה תעופה בגדה המערבית ונמל ימי ברצועת עזה, ועוד; שתי בירות באזור ירושלים; פליטים

– הסוגיה של שיבת פליטים לישראל ומנגנון פיצוי לפליטים ושיקומם (כולל פליטים יהודים); כלכלות נפרדות ומשתפות פעולה; תשתיות משותפות, מחוברות ומופרדות. בנוסף עלו לדיון סוגיות הקשורות לנושאי הליבה של הסדר כולל, אשר היו חיוניות רק לישראל ולא לפלסטינים: שתי מדינות לאום – תביעה מרכזית של הצד הישראלי – ובמסגרת זו הכרה בישראל כבית הלאומי של העם היהודי, ובפלסטין כבית הלאומי של העם הפלסטיני. משמעות הדבר היא יישום "זכות השיבה" של הפליטים הפלסטינים בפלסטין ולא בישראל; דרישה לסופיות התביעות, שמשמעותה כי לאחר השגת הסכם לא יהיו תביעות נוספות לאף אחד מהצדדים; עתיד רצועת עזה וכיצד תחזור הרשות הפלסטינית לשלטון – נושא שהפלסטינים דחו את חיוניותו בטענה שמדובר בעניין פלסטיני פנימי, כמו עניינה של ישראל מול המתנחלים; בנושא המעברים החיצוניים של המדינה הפלסטינית, לישראל היה חיוני לדון במנגנון בידוק ביטחוני, בעוד שהפלסטינים העדיפו לא לדון בסוגיה זו, שבראייתם פוגעת בריבונות הפלסטינית.

גם הצד הפלסטיני הדגיש סוגיות חיוניות עבורו, שלא הוגדרו כחיוניות עבור ישראל, וביניהן: שינוי הסטטוס קוו במקומות הקדושים בירושלים (לעומת ישראל, שביקשה לשמר את המצב הקיים); הסדרי חלוקה שווה של המים (בעוד שישראל רצתה להתבסס על הסדרים קיימים); הסרת המכשול הביטחוני ומעברים "זורמים" בין המדינה הפלסטינית לישראל, כולל המעבר בין הגדה המערבית לרצועת עזה. הפלסטינים רצו לקדם חופש תנועה, בעוד שישראל העדיפה את ההסדרים הקיימים, שהתבססו על מכשול ביטחוני ומעברים מפוקחים עם בידוק ביטחוני; נושא שחרור האסירים הפלסטינים היה חיוני מאוד לצד הפלסטיני, אך פחות חיוני לצד הישראלי, למעט מחווה של רצון טוב לבניית אמון הדדי. בסופו של דבר, הצדדים החליטו כי גם סוגיות שחיוניות לצד אחד בלבד יידונו וייכללו בהסכם.

בהתאם לנושאי ההסכם, שנקבעו על בסיס חיוניות הסוגיות, סוכם על מינוי **ראשי ועדות בעלי רקע מקצועי יישומי**, מתוך ראייה שיהיו אחראים בהמשך על יישום ההסדרים בתחומם. ישראל הציבה בראש הוועדות מנכ"לים או בכירים במשרדי הממשלה, וגם הצד הפלסטיני השתכנע לשבח בכירים עם ניסיון ביצועי.

הוסכם על **חשайות הדיונים**, בלי לחשוף את שמות העוסקים במשא ומתן ואת פרטי המשא ומתן עצמו. כן הוסכם על מניעת מעורבות של אמצעי התקשורת ועל הוצאת הודעות מוסכמות מראש בלבד. לצדדים היה אינטרס משותף לשמור על חשאינות הדיונים – ראש ממשלת ישראל משיקולים קואליציוניים, והצד הפלסטיני מחשש לאופוזיציה חזקה מבית.

מתכונת עבודתן של הוועדות המקצועיות כללה סדר דיונים פרטני, כך שתחילה מופו נושאי הדיונים של הוועדה ותכלית עבודתה, ולאחר מכן לובנו הסוגיות שנקבעו מראש. רק אחרי שגובשו הסכמות בין הצדדים, הם נדרשו להניח על השולחן את

הטיוטות הרלוונטיות לסעיפי ההסכם, עם ההסכמות שאליהן הגיעו בדיונים המשותפים. מתכונת זו נועדה למנוע הנחת מסמכים שהוכנו בעוד מועד וביטאו עמדות פתיחה, אך לא שיקפו את ההתפתחויות סביב שולחן המשא ומתן. המעקב התדיר אחר המידע שהגיע מהיושבים בוועדות, לצד בחינת חומרים מן העבר, חשפו את נטייתו של צאא'ב עריקאת להניח על השולחן מסמכים מוסכמים מסבבי משא ומתן קודמים. בחינת מסמכיו מול המסמכים המעטים שנמצאו בארכיונים הישראליים העלתה כי בדרך כלל ליטש עריקאת את המסמכים והתאים אותם לעמדות הפלסטיניות.⁶

הבנה שהנחתה את ניהול המשא ומתן הייתה כי **דבר לא מוסכם עד שהכול מוסכם**. עיקרון זה נקבע כדי לבחון גמישויות של הצדדים בדיונים בקבוצות העבודה בוועדות השונות, וכן כדי להתגבר על בעיית יחסי החילופין בין נושאי המשא ומתן – לדוגמה, גבולות וטריטוריה מול הסוגיה הביטחונית. בהתאם לעיקרון זה, גם אם הוצגה עמדה על ידי אחד הצדדים, לא הייתה זו עמדה סופית לפני שהתבררו כל שאר העמדות, ההשלכות והמשמעותיות בסוגיות המקבילות ובעלות זיקה. כך, למשל, בוועדת טריטוריה וגבולות העלה אודי דקל את הרעיון לחילופי שטחים מיושבים, כלומר כפרים שבפועל מחולקים גיאוגרפית, אך מחוברים מבחינת מרקם חיים שוטף, דוגמת ברטעה במערב השומרון או בית צפאפא בעוטף ירושלים. זו לא הייתה עמדה ישראלית רשמית, אלא דרך לברר את העמדה הפלסטינית. הצד הפלסטיני שלל אפשרויות מסוג זה מחשש שישראל תנסה לכלול במסגרת חילופי השטחים יישובים ערביים ישראליים מאזור המשולש. הצד הישראלי גייס לצורך כתיבת הטיוטות את המשפטנים הבכירים והמובילים ממשד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, משרד החוץ וצה"ל. הצד הפלסטיני מפעיל לאורך השנים, באופן שוטף, יחידת סיוע למשא ומתן (NSU), המורכבת מעורכי דין פלסטיניים צעירים שמרביתם למדו והתמחו בחו"ל. קבוצה זו הכינה מבעוד מועד את הטיוטות להסכם בנושאים ובסעיפים השונים בדרך ששיקפה מבחינתם את עמדות הפתיחה הפלסטיניות, המתבססות לרוב על תקדימים בינלאומיים. בשלב הצגת הטיוטות התקשו הנציגים הפלסטיניים לוותר על עמדות הבסיס או עמדות המוצא שגיבשו טרם המשא ומתן ולהתחבר לשיח המתגבש בחדרי הדיונים. לא אחת עיכבה גישה זו את התקדמות הנושאים ונותנים וחייבה התערבותם של דקל ועריקאת.

הבנה משותפת שגובשה בין עריקאת לדקל גרסה כי יש לבנות תשתית יציבה ורחבה להסכם, מלמטה למעלה, לפתור את המחלוקות ברמת הוועדות המקצועיות ולהגיע לטיוטות מוסכמות שיעלו לאישור ועדת ההיגוי בראשות לבני ואבו עלאל', וכך לאפשר לדרג המדיני ולמנהיגים להתמקד בקבלת ההחלטות בנושאי הליבה ולהתגבר על מחלוקות.

6 במסמך מובאים קטעים אותנטיים (מודגשים בגופן אחר) משולחן המשא ומתן.

ציר הזמן של תהליך המשא ומתן ויישום ההסכם

בנוסף לנאמר לעיל, נבנה ציר זמן של "תקופות" המשא ומתן. בהסכמת הצדדים הפלסטיני והישראלי, ובגיבוי מזכירת המדינה של ארצות הברית, ד"ר קונדוליזה רייס, הותווה ציר התהליך כדלקמן:

- תקופת המשא ומתן.** במהלך תקופה זו יתקיימו הדיונים על הסכם כולל, בד בבד עם יישום מחויבויות הצדדים על פי "מפת הדרכים", תוך יצירת אווירה תומכת תהליך מדיני. בסיומה של תקופה זו יגובש **הסכם קבע כולל (Permanent Status Agreement)**, שיובא לאישור הצדדים – בצד הישראלי לאישור הממשלה והכנסת וכן למשאל עם (בהנחה שיידרש פינוי יישובים); בצד הפלסטיני יובא ההסכם לאישור המועצה הפלסטינית המחוקקת ויעמוד למשאל עם בגדה המערבית וברצועת עזה (אם התנאים ברצועה יאפשרו זאת).
- תקופת המעבר.** במהלך תקופה זו יושלמו הדיונים על נספחי היישום של סעיפי ההסכם; הצדדים ייערכו ויתארגנו לקראת יישום ההסכם (לדוגמה, על הצד הישראלי יהיה להכין פינוי יישובים, אם יוחלט על כך, וגם להכין פתרונות דיור ותעסוקה למתיישבים המפונים, או להתאים את תוואי המכשול הביטחוני לתוואי הגבול שיוסכם); ימומשו מחויבויות הצדדים ל"מפת הדרכים"; ייבנו התנאים והבסיס לכינון מדינה פלסטינית מתפקדת; יוקם הגוף הבינלאומי שישתלב בפקוח על יישום ההסכם ובאימות הצעדים למימושו; יגויסו תקציבים ותרומות לבניית הכלכלה הפלסטינית ולסיוע לישראל להתמודד עם עלויות יישומו של ההסכם. במקביל תושג הכרה בינלאומית בהסכם בדמות החלטת מועצת הביטחון של האו"ם, שתחליף את כל ההחלטות הקודמות בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני. גם מדינות ערב יכירו בהסכם ויצהירו שהוא מהווה יישום העקרונות של היוזמה הערבית מ-2002. בסיום התקופה יצורפו נספחי היישום להסכם, שעם חתימתם הוא יהפוך ל**אמנה (Treaty) מחייבת**.
- תקופת היישום.** יתבצע יישום מדורג ושלבי של ההסכם במשך מספר שנים. בתוך כך תוקם מדינה פלסטינית עצמאית, ריבונית, אחראית, יציבה ומתפקדת באפקטיביות. המעבר בין השלבים יבוסס על הוכחת ביצוע של המחויבויות להסכם. בנוסף, הקהילה הבינלאומית ומדינות ערב ישתתפו ביישום ובפקוח על היישום. בנושא זה היה פער עצום בין הצדדים: הצד הפלסטיני דרש תוכנית יישום של עד שלוש שנים, ואילו ישראל דרשה טווח של עשר שנים בכל מה שקשור להכנת תשתיות ופינוי יישובים, וזמן לא מוגבל מראש בנושאי ביטחון (למשל, המשך פריסת כוחות צה"ל בבקעת הירדן עד השגת רמת הביצוע הנדרשת ממנגנוני הביטחון הפלסטיניים או השתנות תמונת האיומים האזורית).

- **היום שאחרי.** השלמת היישום, הכרזה משותפת על סופיות התביעות, הכרה בינלאומית והכרה של מדינות ערב והמדינות האסלאמיות בהסכם, בישראל ובסופיות התביעות, פיתוח מערכת יחסים של שיתוף פעולה והסדרים אזוריים.

תהליך אנאפוליס



בעת גיבוש המתווה למשא ומתן ושלביו עלתה השאלה מי יהיו החותמים על ההסכם לכישושג? התשובה לשאלה זו, ככל שהדברים נגעו לצד הישראלי, הייתה ברורה – ממשלת ישראל. באשר לצד הפלסטיני, תחילה דרש עריקאת כי החתימה תהיה מול אש"ף. אולם אש"ף הוא ארגון לשחרור לאומי ולא מדינה, והוא נטול אחריות מדינתית. לבסוף הוסכם כי החתימה על ההסכם שמתאר את מצב הסיום תהיה מול אש"ף, ובעקבותיו תוקם מדינה פלסטינית שתכריז על עצמאותה, כך שהחתימה על האמנה הכוללת את נספחי היישום תהיה ברמה בין-מדינתית – בין מדינת ישראל למדינת פלסטין.

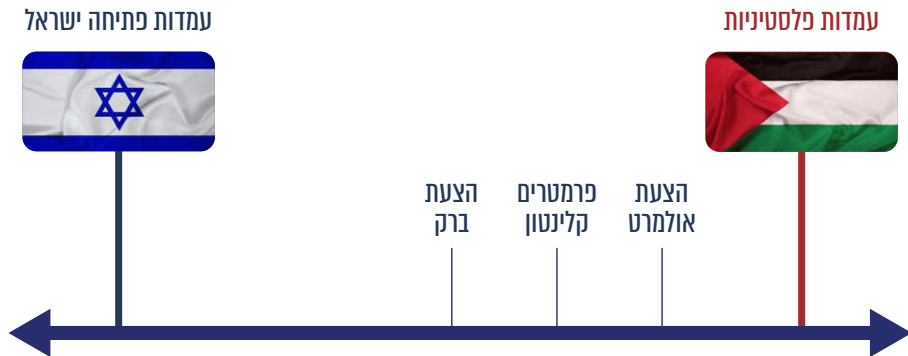
מצב הפתיחה של המשא ומתן

אחת הסוגיות המרכזיות על סדר היום בפתיחת המשא ומתן הייתה **נקודת הפתיחה** של הדיונים. הצד הפלסטיני דרש להתחילם מהמקום שבו פסק המשא ומתן הקודם עם ישראל, כלומר הפרמטרים שהוצגו על ידי נשיא ארצות הברית ביל קלינטון בשנת 2000 (למרות שנדחו על ידי הצד הפלסטיני) ושיחות טאבה מינואר 2001 (ראש הממשלה דאז, אהוד ברק, התייחס אליהן כשיחות לבריור עמדות ולא כמשא ומתן). לעומת זאת, הצד הישראלי דרש להתייחס למציאות שהתעצבה בשטח במהלך השנים ולהשפעתה הצפויה על אופי ההסדר העתידי. במסגרת זו הדגיש הצד הישראלי את העקרונות הבאים שיש להביאם בחשבון:

- **מלחמת הטרור הפלסטינית** (בניסוח הפלסטיני – האינתיפאדה השנייה) נגד האוכלוסייה האזרחית הישראלית ומשמעויותיה, שהתנהלה לאחר כישלון פסגת קמפ דייוויד והדחייה הפלסטינית את הפרמטרים להסדר שהציג הנשיא קלינטון.
- **מעל 97 אחוזים מהאוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית היו מרוכזים בשטחי A ו-B**, שבשליטה ואחריות הרשות הפלסטינית. **שלטון הרשות באזור זה מתחזק**, תוך שיפור הביצועים בתחומי הביטחון והסדר הציבורי וגם בתחומים האזרחיים. לעומת זאת, **רצועת עזה נמצאת בשליטת חמאס** ונראה כי לרשות הפלסטינית אין דרך (ואולי גם אין רצון) ויכולת להחזיר לידיה את השליטה ברצועה.
- **בהתנתקות מרצועת עזה הקפידה ישראל על יציאה מכל השטח**, על בסיס הקו שנקבע בהסכם קהיר מ-1994, שהוא קו שביתת הנשק, ומבחינת ישראל קו הגבול בין הרצועה לישראל. אך הפלסטינים (בהובלת מוחמד דחלאן) העלו בעת המגעים על תיאום ההתנתקות דרישות טריטוריאליות ללא כל בסיס משפטי, תוך התעלמות מהסכמי שביתת הנשק, עדכונים בקו שביתת הנשק והסדרים קשורים בין מצרים לישראל עד ליוני 1967, וכן הסכם קהיר, שעליו חתמו יו"ר אש"ף יאסר ערפאת וראש ממשלת ישראל יצחק רבין.
- **הוקם המכשול הביטחוני** להגנת העורף האזרחי של מדינת ישראל, כאשר התוואי הסופי, אם יושלם, יכלול את גושי ההתיישבות הגדולים, כשמונה אחוזים משטחי יהודה ושומרון, שנכבשו על ידי ישראל במלחמת ששת הימים.
- **הוקמה תשתית מתקדמת של מעברים** בין השטחים שבשליטת הרשות הפלסטינית וניהולה (כולל רצועת עזה) ובין ישראל, וכן בין הגדה המערבית לירדן. מעברים אלה מופעלים בסטנדרטים גבוהים ובינלאומיים.

הדיונים החלו בהבנה ששררה בקרב הקהילה הבינלאומית כי בניית בסיס ראוי למדינה הפלסטינית מחייבת את הרשות הפלסטינית לשפר את יכולות **המשילות** שלה.

במסגרת זו נדרשה הרשות להילחם בשחיתות; להשכין חוק וסדר ויציבות ביטחונית ולהילחם בטרור, ולא לאפשר צמיחת תשתיות טרור או יכולות צבאיות של פלגים סוררים, במיוחד חמאס והג'האד האסלאמי ברצועת עזה. בנוסף לכך, נדרשה הרשות הפלסטינית לחזק את **הכלכלה** הפלסטינית, לעודד את צמיחת המגזר הפרטי והעסקי בקרב הפלסטינים ולצמצם את המגזר הממשלתי.



מאזן ההסכמות והפערים

לקראת סוף שנת 2008, לאחר שמונה חודשים של משא ומתן נמרץ שכלל כ-300 פגישות בין בכירים, וכן דיונים במסגרת הוועדות המקצועיות השונות, נערך מאזן של הסכמות ופערים בסוגיות שעלו ונדונו במהלך המשא ומתן. תמונת המצב שגובשה הוצגה לאנשי הצוות האמריקאי, דיוויד וולש ואליוט אברמס, שבתחילת 2009 גיבשו תמונת מצב משלהם לגבי המשא ומתן לקראת כניסת ממשל חדש בארצות הברית בראשות הנשיא ברק אובמה.

למעשה, מינהלת המשא ומתן במשרד ראש הממשלה קיימה במשך כל תקופת המשא ומתן הערכת מצב מתמשכת, שיטתית ומתעדכנת, תוך עדכון תמונת המשא ומתן ויצירת מאזן ההסכמות והפערים בין הצדדים. שיטה זו התאפשרה בזכות דיונים שוטפים בקרב הדרגים המקצועיים, שנערכו לאחר המפגשים עם בני השיח הפלסטינים. זאת, בנוסף לדיונים פנימיים שהתקיימו במינהלת כדי לבחון את מרווחי התמרון האפשריים שיסייעו לצמצום פערים, תוך ניתוח משמעויות, מודלים מרחבי העולם והתייעצויות עם מומחי תוכן מחוץ לשירות המדינה. המידע שנאסף על ידי לייה מורן-גלעד נותח, הוצג בטבלאות, התעדכן תדיר וסיפק למינהלת ולצוותים ראייה רוחבית ונקודתית על הסוגיות השונות. הקשרים המיוחדים בין סגן ראש המינהלת, כמיל אבו רוקון, ובין בכירים פלסטינים, נוצלו כדי לקיים שיחות צד, שבמהלכן נבחנו הצעות "מחוץ לקופסה" כדי להתגבר על פערים שהצדדים לא הצליחו לגשר עליהם בחדרי המשא ומתן.

טריטוריה וגבולות

המשא ומתן החל בדיון על העקרונות שלפיהם תיקבע המפה. **שני עקרונות מרכזיים הנחו את הצד הישראלי:** (1) גבולות מוכרים ובטוחים, המאפשרים הגנה על ישראל ואזרחי ישראל; (2) התחשבות במצב שנוצר בשטח במהלך ארבעים שנה, בדגש על גושי ההתיישבות הישראליים. מעקרונות אלה נגזרו השיקולים הישראליים הבאים:

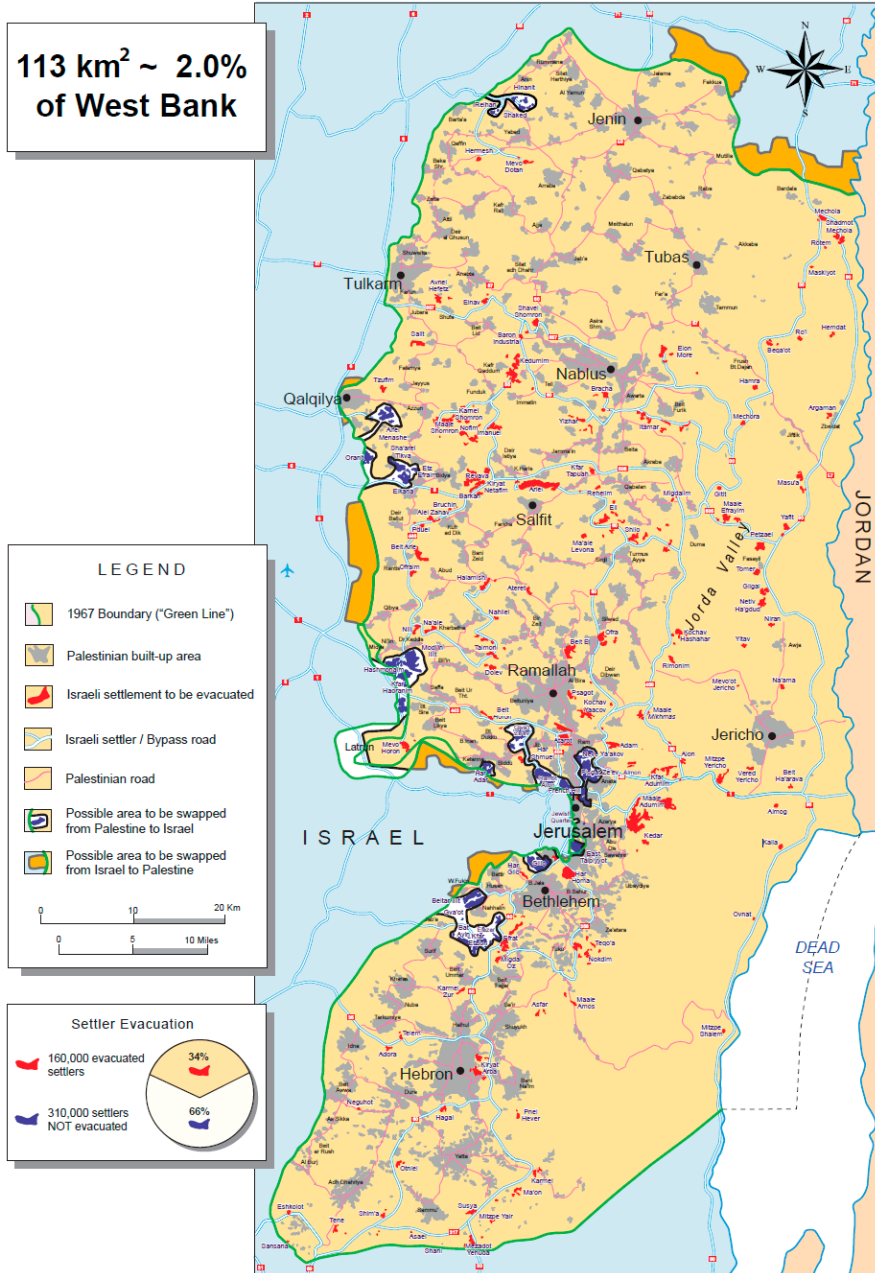
- **שיקולים מדיניים.** רוב המתיישבים הישראלים יישארו בבתיהם בגושי ההתיישבות, ואלה יסופחו למדינת ישראל. אזרחים ישראלים, המתגוררים בשטחים שייכללו במדינה הפלסטינית, יזכו לסיוע ולפיצוי ממדינת ישראל ויוענקו לגושי ההתיישבות או לתחומי ישראל, תוך כוונה להעתיק לשם גם את המסגרת הקהילתית שלהם. נקבע יעד למספר מצומצם ככל הניתן של פלסטינים שיתגוררו בשטחים שיסופחו לישראל.
- **שיקולים ביטחוניים.** צורך בגבולות בני הגנה על הטריטוריה, על מרכזי האוכלוסייה ועל הנכסים האסטרטגיים של ישראל; התחשבות במצב הטופוגרפי – שטחים שולטים על יישובים, דרכים ומתקנים אסטרטגיים וצבאיים בתחומי ישראל; הפרדה ומניעת חיכוך בין אוכלוסיות; בניית גבול, הכולל מכשול ביטחוני אפקטיבי ומעברים מבוקרים.
- **שיקולים נוספים.** עצמאות פלסטינית, תוך צמצום התלות בישראל; רציפות טריטוריאלית מרבית לשני הצדדים, תוך התייחסות למרקם החיים של התושבים משני עברי הגבול; התחשבות באינטרסים לאומיים, ביניהם מקורות מים, מקומות קדושים, ארכיאולוגיה ואיכות הסביבה.

העקרונות שהציג הצד הפלסטיני היו: הקמת מדינה ריבונית, עצמאית שאינה תלויה בישראל, בעלת רציפות טריטוריאלית מלאה, בעיקר בין דרום הגדה המערבית לצפונה, שרצף השטח שלה אינו "נשבר" על ידי חדירה של גושים או "אצבעות" של התיישבות ישראלית (לדוגמה, "אצבע" אריאל); ירושלים המזרחית והשכונות הערביות של ירושלים ישמשו כבירת פלסטין; חיבור יבשתי בין רצועת עזה ובין הגדה המערבית, הכולל מסדרון תשתיות, וכל זאת בריבונות ובשליטה פלסטינית מלאה. בנוסף, הפלסטינים דרשו שליטה מלאה במעברים הבינלאומיים של המדינה הפלסטינית – היבשתיים, הימיים והאוויריים.

הוסכם כי **העיקרון של רציפות טריטוריאלית ותחבורתית יחול על שני הצדדים.** בנושא החיבור בין רצועת עזה לגדה המערבית, לא הוסכם הערך החישובי של גודל השטח שיועד לכך וגם לא הוסדרה סוגיית הריבונות עליו. ראש הממשלה אולמרט לא הסכים לוותר על הריבונות הישראלית בשטח זה, כדי לא ליצור מצב של נתק

ברציפות הטריטוריאלית בין הנגב ובין שאר חלקי מדינת ישראל, והציע כי רוב התוואי יהיה מנהרה תת־קרקעית. הצד הישראלי היה מוכן להעניק מעמד מיוחד לשטח זה, בדומה לציר 443 ולציר המוביל לקריית ארבע וליישוב היהודי בחברון. הפלסטינים, מצידם, דרשו ריבונות בציר החיבור בין רצועת עזה לגדה המערבית, וראו בו לא רק ציר תנועה אלא גם מסדרון תשתיות בין שני חלקיה של המדינה הפלסטינית. לאחר שלב הדין בעקרונות החלה הצגת המפות. שני הצדדים הציגו מפות שכללו התייחסות לטריטוריה ולגבולות.

המפה שהציגו הפלסטינים בוועדת טריטוריה וגבולות SWAP – 1.9 אחוזים



קו הגבול

הצד הפלסטיני דרש שנקודת המוצא למשא ומתן תהיה הקו של 4 ביוני 1967, שיהווה הבסיס להגדרת גבולה של המדינה הפלסטינית (עם נכונות להתאמות קלות בשטח, בהתאם לחילופי שטחים). הצד הישראלי סירב לראות בגבול של 4 ביוני 1967 קו ייחוס לקביעת הגבול, מכיוון שלא ניתן לשחזרו לאור השינויים בשטח, וגם משום שלא זכה להכרה בינלאומית כקו גבול מוסכם. עם זאת, ישראל הסכימה לנוסחה שאותה הציעה מזכירת המדינה קונדוליזה רייס בפגישה של צוותי המשא ומתן שנערכה בווינגטון באוגוסט 2008, לפיה השטח העומד לדין כולל את כל האזורים שנכבשו על ידי ישראל ביוני 1967, כולל מזרח ירושלים. לגבי שטחי ההפקר, נקבע שלמרות שמבחינה משפטית הם אינם שטחים כבושים, הם יחולקו באופן שווה לשם חישוב שטחיהן של שתי המדינות. השטח בקמ"ר של כלל השטחים, כולל יהודה ושומרון, בקעת הירדן, צפון ים המלח ורצועת עזה הסתכם ב־6,205 קמ"ר.

חילופי שטחים

הפלסטינים הסכימו לחילופי שטחים מזעריים ביחס של 1:1, וזאת בכמות, באיכות ובסמיכות לקו הירוק, קרי בשטח שווה גודל ושווה ערך. לפיכך, הם לא הסכימו לקבל שטחים במדבר יהודה בתמורה לשטחים איכותיים שישראל תקבל במרכז השומרון. הצד הפלסטיני הציג בוועדת טריטוריה וגבולות עמדה רשמית ועקבית של חילופי שטחים בשיעור של עד שני אחוזים משטחי יהודה ושומרון. לפי המפה שהציגו הפלסטינים, שטחים אלה כללו את גוש עציון (מוקטן), השכונות היהודיות של ירושלים ויישובים ישראלים על הקו הירוק בשטח ישראל (בסך הכול 1.9 אחוזים מהשטח לחישוב). לעומת זאת, בשיחות בין עריקאת לדקל הביעו הפלסטינים נכונות להתגמש ולהגיע לחילופי שטחים בהיקף של עד ארבעה אחוזים, וזאת בהינתן הסכם שיובא למשאל עם בקרב הציבור הפלסטיני. הפלסטינים דחו מראש את הרעיון להשאיר יישובים ואזרחים ישראלים בתחומי המדינה הפלסטינית. במקביל הם שללו פינוי של פלסטינים היושבים בתחומי הגושים שיצורפו לישראל.

הצד הישראלי היה הראשון שהציג מפה בדיונים. מפה זו כללה סיפוח של שמונה אחוזים משטחי הגדה המערבית לישראל, ובתמורה לכך חילופי שטחים ביחס של 2:1 (לטובת ישראל, ולא של 1:1) בתחומי מדינת ישראל – באזור דרום הר חברון, בחבל לכיש, בעוטף עזה וקטע מצומצם בעמק בית שאן. הצד הישראלי הציג מספר הצעות נוספות, שמרחיקת הלכת ביותר ביניהן הוצגה על ידי ראש הממשלה אולמרט ב־16 בספטמבר 2008 לנשיא הרשות עבאס, במסגרת חבילת סוגיות הליבה לסגירה ולחתימה על הסכם: סיפוח של 6.5 אחוזים מהשטחים לישראל; פיצוי לפלסטינים של שטח בהיקף של 5.8 אחוזים בתחומי ישראל, והתייחסות לחיבור (Link) בין רצועת

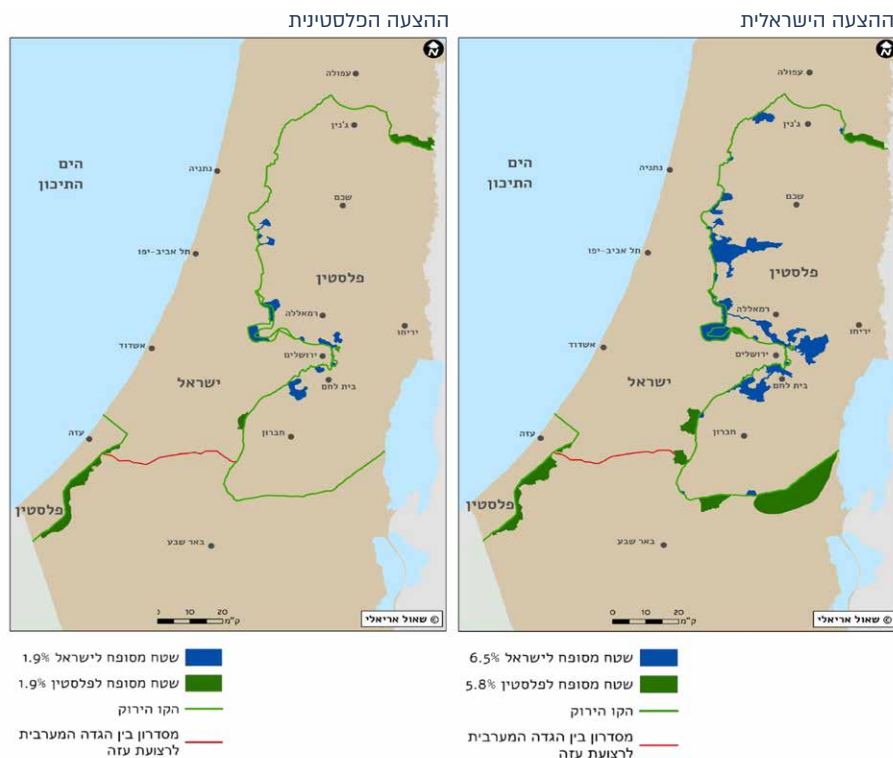
עזה לגדה המערבית כשווה ערך ל-0.7 אחוזים הנותרים, כך שהנשיא עבאס יוכל להציג חילופי שטחים ביחס של 1:1, על בסיס גודל השטח שנכבש ב-1967.

הצד הפלסטיני דחה את המפה הישראלית שהציג אולמרט, בטענה שהיא גוזלת שטחים עיקריים מהמדינה הפלסטינית, גוזלת את מקורות המים שלה ומרחיבה מאוד את השטח שמעבר לתחומי ההתנחלויות. לפיכך, הם חזרו והציגו את המפה הראשונית שלהם, שפָּללה חילופי שטחים בשיעור של 1.9 אחוזים מסך כל השטח ושללו הישגות של כל התיישבות ישראלית ממזרח לציר 60, החוצה את הגדה המערבית מצפון לדרום, שאותו הם הציגו כ"עמוד השדרה" של המדינה הפלסטינית. כמו כן הם צמצמו מאוד את תחומי גושי ההתיישבות הישראלית. בתמורה הם דרשו שטחים בשיעור של 1:1 באיכות ובכמות, כגון שטחים בצפון בקעת הירדן (דרומית לבית שאן), בפרוזדור ירושלים (מצפון ומדרום, כלומר צמצום רוחב הפרוזדור), באזור לטרון ועוד.

לאור הפערים בעמדות הצדדים, נעשה ניסיון "לפרק" את הדיון לשטחים מצומצמים יותר ולבנות את הדיון "מלמטה למעלה". כך, למשל, התקיים דיון ראשון על גוש עציון, מתוך רצון להבין מהו "גוש יישובים" – מה הוא כולל? מה גודלו? מספר צירי הגישה אליו והאם יש לו ממשקים עם הצד הפלסטיני? הפערים שהתגלו גם בדיון הפרטני לא אִפשרו התקדמות לקראת הסכמות.

המפה הישראלית המתוקנת שהציג ראש הממשלה אולמרט לנשיא עבאס, ומולה מפה פלסטינית שנתורה זהה לזו שהוצגה בראשית המשא ומתן

אנאפוליס 2008



דיון סטטוס עם מזכירת המדינה האמריקאית, ד"ר רייס, התקיים בברלין ב־24 ביוני 2008 בשולי ועידת המדינות התורמות. השתתפו בדיון אבו עלאא', עריקאת וחאלדי מהצד הפלסטיני, ולבני, דקל ובקר מהצד הישראלי. רייס הביעה מורת רוח מחוסר התקדמות במגעים בנושא הטריטוריה ושאלה האם יש דרך לצאת מהמבוי הסתום. דקל הציע לקיים סיורי שטח משותפים לצוותי ועדת טריטוריה וגבולות, במחשבה שברמת השטח ניתן יהיה למצוא פתרונות יצירתיים. בהנחייתה של מזכירת המדינה הוחלט לקיים את הסיורים המשותפים כדי להפוך את הדיון מעקרוני למעשי ולחפש פתרונות פורצי מחסומים הדדיים. עוד טרם יצא הסיור הראשון לדרכו נדרשו יצירותיות ומהלכי גישור: כאשר הצוות הפלסטיני, שבראשו עמד ד"ר סמיח אל־עבד, הגיע למעבר חיזמה וחבר לצוות טריטוריה וגבולות הישראלי (דקל, תרזה, אבו רוקון וארד), איים היועץ המשפטי הפלסטיני, ח'אלד אל־ג'נדי,

על אנשי הצוות הפלסטיני וטען שאסור להם להצטרף לסיור משותף, למרות שסיור זה תואם מראש לאזור מעלה אדומים. לטענתו, ביקור הצוות הפלסטיני במעלה אדומים עלול להתפרש כהכרה וכמתן גושפנקה פלסטינית ללגיטימיות של ההתנחלות במקום. בסופו של דבר, הסיור יצא לדרכו לאחר שד"ר אל-עבד קיבל אישור נוסף מאבו עלאל, והיה לסיור הראשון מני רבים. בסופו של דבר, הסיורים הביאו ליצירת שפה משותפת ולהתקרבות ברמה האישית בין הצוותים.

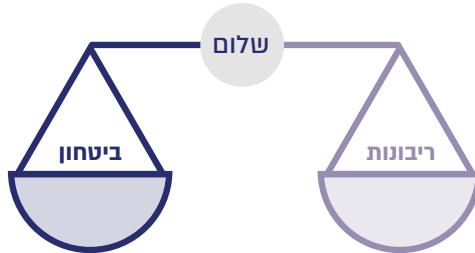
בסיור שנערך בגוש עציון התברר לצוות הפלסטיני כי יש באזור שטחים חקלאיים מעובדים על ידי פלסטינים, ממש בתחומי ההתנחלויות. חברי הצוות הישראלי הופתעו מכך שתמונת השטח לא הייתה ידועה לצד הפלסטיני, שעסק בנושא המפות והשטח כעשור. הצוותים התיישבו על גבעה וערכו דיון בנושא, שבסיומו הוסכם כי לא ניתן לשרטט את תוואי הגבול על בסיס אדמות פרטיות או שטחים מעובדים, וכי בעלי האדמות והאיכרים יפוצו ברמה האישית.

הסיורים סייעו להבהיר חלק מהעמדות הישראליות: לא יהיה סיפוח לישראל של שטחים המיושבים בפלסטינים, ולפיכך לא נדרש לפנות יישובים פלסטיניים; בפועל, רק מתיישבים ישראלים יידרשו להתפנות וייושבו מחדש; ניתן לגבש פתרונות של רציפות תחבורתית בכל אזורי החיכוך.

עמדת הצד הישראלי הייתה שמספר הישראלים שיפנו מבתיהם לא יהיה גדול מעשרים אחוזים מסך כל היהודים החיים ביהודה ושומרון. מספר זה נקבע כדי להשיג הסכמה ציבורית רחבה ולמזער את הפגיעה במתיישבים עצמם. מרכז ההתיישבות הישראלית הוא במשולש, שקודקודיו הם מודיעין עילית-ביתר עילית-מעלה אדומים וסביבתו – שטח המכיל את ירושלים ועוטף ירושלים. לפי החישובים שהיו בידי הצוות הישראלי, יותר מ-75 אחוזים מהמתיישבים חיים בתחום המשולש ההתיישבותי הזה. לפיכך, גם במפות ששורטטו לא הוצגה כל התפשרות בנושא זה. עם זאת, במפה שהציג אולמרט לעבאס עלה מספר המתיישבים המיועדים לפינוי מ-70,000 לכ-85,000, וזאת בעיקר לאור התביעה הפלסטינית שלא יישארו התנחלויות ומתנחלים בתחום המדינה הפלסטינית.

הצד הפלסטיני נחרד מהיקף הבנייה ביישובים, בעיקר במעלה אדומים, ביתר עילית ואריאל, התקשה להשלים עם התופעה, ונראה שהתגבשה אצלו ההבנה שישראל לא תפנה יישובים אלה. הפלסטינים חזרו וטענו שההתנחלויות אינן חוקיות וכי הם הלכו כברת דרך לעבר ישראל בהסכימם להשאר מרבית השכונות היהודיות של מזרח ירושלים בבירת ישראל, וכן בנכונותם לחילופי שטחים בגושי ההתיישבות. עם זאת, לאורך כל התהליך, הפלסטינים לא חרגו מעמדתם הבסיסית לגבי חילופי שטחים והתנגדו

לעקרון התמורות (Trade off) בין ביטחון לטריטוריה; כלומר, התביעה הפלסטינית לריבונות גברה על צורכי הביטחון של ישראל, גם אם הפלסטינים הכירו בצרכים אלה.



בשיחות הצד העריכו הנציגים הפלסטינים כי הדרישה הישראלית לפינוי מצומצם של מתנחלים מבתיהם נבעה משיקולים פוליטיים וכלכליים, ופחות מכך משיקולים ביטחוניים. **ואכן, ניתן לומר כי למרות הדגשת הצד הישראלי את השיקולים הביטחוניים והצורך בגבולות בני הגנה, בשרטוט המפות ניתנה עדיפות לשיקולים פוליטיים והתיישבותיים על פני השיקולים הביטחוניים.**

עם התמשכות המשא ומתן ללא תוצאות והתקרבות דיוני עצרת האומות המאוחדות בספטמבר 2008, העלתה מזכירת המדינה, ד"ר רייס, הצעת גישור על פי התפיסה של "גבולות תחילה". העיקרון שהיא הציגה היה "מעלה אדומים תמורת אריאל"; כלומר, ישראל תקבל את מעלה אדומים ותוותר על אריאל. ראש הממשלה אולמרט, לאחר התלבטויות, דחה את ההצעה, וכך עשה גם הנשיא עבאס.

ניסיון נוסף לקדם הסכמה בנושא המפות היה לאחר שאולמרט הציג לעבאס בפעם השנייה, בנובמבר 2008, את הצעתו לסגירת הפערים בסוגיות הליבה. בפגישה זו דרש עבאס לקבל את המפה שצוירה על ידי אולמרט כאילו סטרציה על מפית. אולמרט סירב להעביר את המפה ללא הסכמה מוקדמת על עקרונותיה, אך עבאס דחה התניה זאת, בין היתר בטענה שצוותו לא נכח בפגישה. לכן, הוסכם שתתקיים פגישת מומחים בווינגטון, שבה תוצג המפה הסופית של אולמרט ויתקבלו התגובות הפלסטיניות לה. אלא שהצד הפלסטיני ניתק בשלב זה מגע ולא ניתן היה לתאם מועד להצגת המפות. במקביל, חלה הידרדרות במצב הביטחוני ברצועת עזה, עד שההסלמה הובילה למבצע "עופרת יצוקה".

ביטחון

התפיסה הביטחונית הישראלית להסדר קבע עם הפלסטינים גרסה, ועדיין גורסת, כי ישראל בחרה בדרך השלום, בין השאר **כדי להשיג מציאות ביטחונית אזורית יציבה, שקט ושגשוג לאזרחי המדינה**. משמעות הדבר היא שהסדרים מדיניים לא יפגעו ביכולתה של ישראל להגן על עצמה ועל תושביה. ההנחה הייתה כי הציבור בישראל לא יתמוך בהסכם שבגינו או בעקבותיו יגבר הסיכון הביטחוני כלפי אזרחי המדינה והעורף האסטרטגי שלה.

הצד הישראלי הציג בתחילת המשא ומתן את הנחות היסוד של העמדה הישראלית בנוגע לסידורי הביטחון:

- במזרח התיכון קיימת רמת אי־ודאות גבוהה; קשה לנבא לאן מובילים התהליכים האזוריים; בין הצד הישראלי לפלסטיני שורר אי־אמון הדדי, המושפע מאסימטריה רב־ממדית מתמשכת, ולפיכך נדרש זמן לבנות אמון כזה.
- מרבית מדינות ערב רואות יתרונות ביישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אך נמנעות ממעורבות פעילה בו (למשל, ניכרת ירידה בתקציבי הסיוע לרשות הפלסטינית). ברקע קיימים גם המחנות המתנגדים לשלום, בראשם איראן והציר השיעי, וכן ציר ההתנגדות הערבי, ולצידם גורמי טרור ג'האדיסטיים שאינם מכירים בזכות ישראל להתקיים.
- היעדר יציבות פנימית במדינות השכנות מפחית את המוטיבציה שלהן לסייע לקידום הסדר בין ישראל לפלסטינים. בנוסף, קשה להתבסס עליהן לאורך זמן לשם סגירת המעטפת הביטחונית.
- השאלה המרכזית היא האם ניתן ליישב בין הצורך הישראלי בסידורי ביטחון אמינים ובין העמדה הפלסטינית הנחושה, הגורסת אי־פגיעה בריבונות המדינה הפלסטינית.

תמונת האיומים במצב של הסדר

החשש הישראלי העיקרי היה היווצרותה של מדינה פלסטינית כושלת, שעליה ישתלטו חמאס או גורמי אסלאם רדיקלי אחרים, והשטחים שישראל תפנה יהפכו בסיס לתשתיות טרור ופלטפורמה לפעולות טרור נגדה, בדומה למודל של רצועת עזה. לכן, סידורי הביטחון חייבים לספק מענה לשורה של מצבים: התקפות טרור לעבר ישראל משטח ודרך המדינה הפלסטינית; אפשרות של עימות מזוין עם המדינה הפלסטינית או מול גורמי כוח הפועלים בתחומה; התעוררות מוקדי חיכוך והחרפתם – אנשים, גבולות, מעברים, תנועה, מסחר, כלכלה; התפתחויות שליליות באזור שיקרינו על המדינה הפלסטינית ועל ביטחון ישראל, דוגמת תרחיש של נפילת ירדן לידי גורמים

קיצוניים או שינוי משטר בממלכה; מצב של תקיפת ישראל על ידי כוחות צבאיים או סמי-צבאיים דרך ירדן, חצי האי סיני והמדינה הפלסטינית; הפעלת אמצעי שיבוש וחסיומה מהשטח הפלסטיני נגד ישראל.

במהלך המשא ומתן לא היה נהיר אם ביכולת הרשות הפלסטינית ואש"ף לכפות את תנאי ההסכם שיושג על רצועת עזה. בד בבד, מצרים לא הפגינה נחישות ואפקטיביות במניעת הברחות של אמצעי לחימה לרצועה, ובעיקר נשק טילי ותלול מסלול. לכן, נדרש להתכונן ולגבש מענה למצב של המשך שליטת חמאס או גורם אסלאמי רדיקלי אחר ברצועה.

במהלך המשא ומתן ניכר פער עמוק בין עמדות היסוד של הצדדים בנושא הביטחון: בעוד שהצד הישראלי גרס כי הביטחון יביא שלום וכי ללא יציבות והסדרים ביטחוניים לא ישררו יחסי שלום בין שתי המדינות ושני העמים, הצד הפלסטיני חזר וטען כי השלום הוא זה שיביא את הביטחון. זאת ועוד, הצד הפלסטיני הכיר פומבית בצורכי הביטחון של ישראל ובכך שאין לפגוע במצבה הביטחוני בעקבות ההסכם, אולם הוא סירב לקבל כל הסדר שבו ביטחון ישראל יבוא על חשבון הריבונות הפלסטינית המלאה בשטחי המדינה הפלסטינית. מכאן נבעה הדרישה לנסיגה ישראלית מלאה משטחי המדינה הפלסטינית – ביבשה, באוויר ובים.

התפיסה הביטחונית הישראלית נשענה על שלוש רגליים:

- **פירוז** המדינה הפלסטינית מיכולות צבאיות עיקריות ומתשתיות טרור.
- יצירת **הסדרי ביטחון** המעניקים לישראל **עומק אסטרטגי מותנה**.
- **שיתופי פעולה דו-צדדי ורב-צדדי** כדי לוודא את קיום ההסדרים ולנטרל את הכוחות והגורמים המתנגדים להסכם השלום (Spoilers).

תפיסת ההסדרים הביטחוניים



שיתוף פעולה דו-צדדי ורב-צדדי

- ישראל - פלסטין
- כוח שלישי / בינלאומי
- מצרים וירדן
- אזורי
- ערביות בינלאומיות



עומק אסטרטגי מותנה

- הסדרי ביטחון מיוחדים בבקעת הירדן
- שליטה במערכת (יבשה אוויר ים)
- מרחבים אווירי ואלקטרומגנטי
- אחודים בשליטה גוברת של ישראל
- אתרים וצירים אסטרטגיים בשליטת ישראל



פירוז מיכולות צבא וטרור

- פירוק תשתיות טרור
- מגבלות על יכולות צבאיות
- פיקוח ואימות

תפיסת מרחבי הביטחון בגדה המערבית



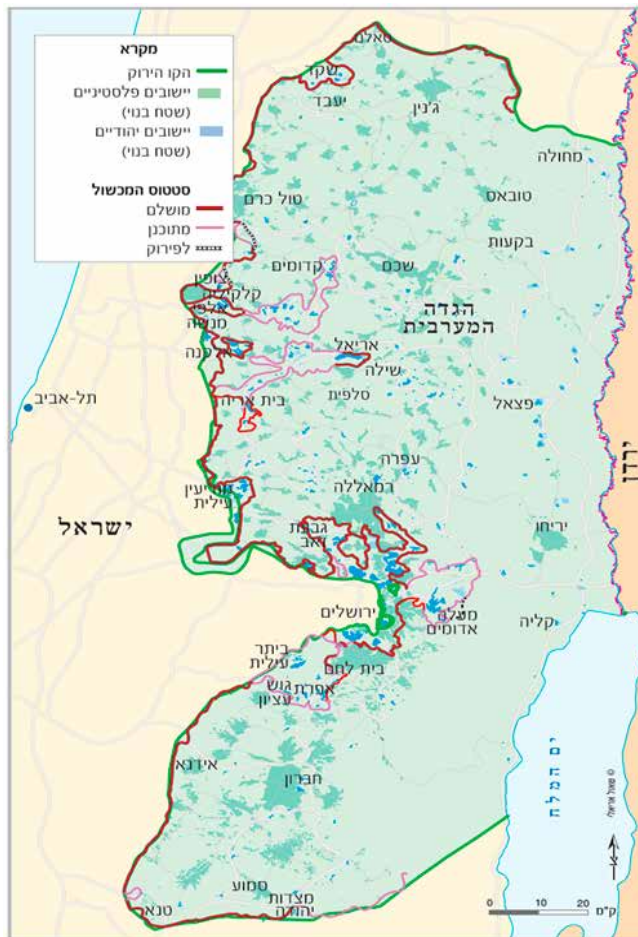
פירוז

העמדה הישראלית דרשה פירוז המדינה הפלסטינית מיכולות צבאיות ומניעת כל פעולה התקפית כלפי מדינת ישראל מתחומה ודרכה. הפלסטינים מצידם היו מוכנים לקבל הגבלות שיחולו עליהם בתחומי הנשק העיקרי, אך לא הסכימו לקביעה שהמדינה הפלסטינית תהיה מפורזת כליל מיכולות צבאיות המאיימות על ישראל. הם התנגדו לשימוש במונחים Demilitarize ו-Non-militarize (הצעת קלינטון). עם זאת, הם הסכימו לדרישה להחיל הגבלות על היכולות ואמצעי הלחימה של כוחות הביטחון הפלסטיניים. לדוגמה, הם קיבלו את הדרישה לא להצטייד במטוסי קרב, במסוקי קרב, בטילי קרקע-אוויר, בטילים וברקטות קרקע-קרקע, או בטנקים. המונח שהם הביעו נכונות לקבלו היה "Limited Arms", ובמקביל הסכימו לצרף נספח שבו יפורטו אמצעי הלחימה המותרים והאסורים.

גבול סגור הכולל מכשול ביטחוני

העמדה הישראלית בנושא הביטחוני שללה את הרעיון של גבול פתוח שיאפשר מעבר חופשי ולא מפוקח של אנשים וסחורות בין המדינות, גם לא בירושלים. לפי ישראל, תוואי הגבול יתבסס ברובו על תוואי הגדר הביטחונית, עם מעברים מפוקחים שיכללו בידוק ביטחוני. לעומת זאת, הצד הפלסטיני שאף לגבולות פתוחים, שיאפשרו תנועה זורמת של אנשים בין המדינות, וכן של סחורות, אם יכונן הסכם כלכלי של סחר חופשי או יוסכם על איחוד מעטפת המכס.

תוואי הגדר הביטחונית שהוצג במשא ומתן⁹

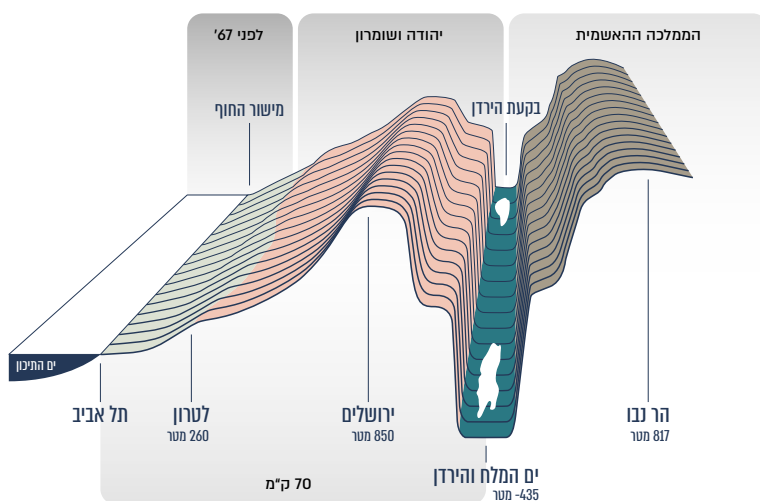


עומק אסטרטגי מותנה

העמדה הישראלית גרסה כי לאור איבוד מרחבי השליטה הביטחונית שממזרח לגבול שייקבע עם המדינה הפלסטינית, הנחיתות הטופוגרפית ביחס לרכסי השומרון ויהודה, וכן הנגישות המהירה לעומק האסטרטגי של ישראל ולמרכזי האוכלוסייה שלה, מתחייבת שורה של הסדרי ביטחון. אלה אמורים לכלול:

- היערכות של צה"ל לתקופה ממושכת בבקעת הירדן, למניעת הברחות אמל"ח האסור על פי ההסכמים, וחדירת גורמים מדינתיים ולא מדינתיים העוינים לישראל לתחומי המדינה הפלסטינית.
- מרחב אווירי מאוחד בשליטה ביטחונית גוברת של ישראל. לא ניתן לפצל את המרחב האווירי, שרוחבו שבעים ק"מ בלבד. כדי להגן על ירושלים מפני איומים אוויריים ממזרח, נדרש ליירט מטוסים עוינים בחצייתם את קו הירדן.
- מרחב אלקטרו־מגנטי אחוד, מתואם ובניהול משותף, בלי לפגוע בצורכי ישראל (לאור הנחיתות הטופוגרפית והעובדה שהתפשטות גלים אלקטרו־מגנטיים אינה נעצרת בגבולות).
- תחנות התרעה בתחומי המדינה הפלסטינית, שיגדילו את מרחב זמן ההתרעה לישראל, בעיקר מפני איומים אוויריים, איום טילים בליסטיים, טילים ורקטות קרקע-קרקע.
- שליטה בצירים אסטרטגיים המאפשרים היערכות מהירה של כוחות בעת חירום.
- שליטה ופיקוח אפקטיבי על המעטפת הביטחונית סביב המדינה הפלסטינית, כולל במעברים החיצוניים הבינלאומיים שלה.

הטופוגרפיה כמרכיב חיוני בהסדרי ביטחון



הצד הפלסטיני התנגד למרחב אווירי ואלקטרו־מגנטי מאוחדים בשליטה ישראלית גוברת. כתחליף לכך, שב והעלה עריקאת את הרעיון לנוכחות אווירית של כוח נאט"ו, בעיקר מטוסי התרעה. בנוסף, הצד הפלסטיני התנגד להיערכות לא מוגבלת בזמן של כוחות צה"ל בבקעת הירדן, שתימשך עד לשינוי המצב האסטרטגי או עד הוכחת יעילות הביצוע של הצד הפלסטיני, אך היה מוכן להתפשר על זמן פריסת כוחות צה"ל למשך שלוש שנים (כמו דרישתו למשך הזמן של יישום ההסכם). בניגוד לעמדת מערכת הביטחון, ראש הממשלה אולמרט היה מוכן לוותר על נוכחות כוחות צה"ל בבקעת הירדן מעבר לתקופת היישום והחלפתם בכוח בינלאומי משולב עם כוח ירדני (רעיון שירדן התנגדה לו).

בשאלת תחנות ההתרעה, הצד הפלסטיני הסכים על שלוש תחנות כאלו, בתנאי שהן יופעלו על ידי כוחות אמריקאיים, ללא סימני זהות של תחנות ישראליות. כן התנגדו הפלסטינים לפיקוח ישראלי על המעטפת הביטחונית, קרי בגבולות ובמעברים הבינלאומיים של המדינה הפלסטינית. לכל היותר, הם הסכימו כי הפיקוח בגבולות ייעשה על ידי מנגנון בינלאומי או על ידי צד שלישי ניטרלי.

שיתוף פעולה ביטחוני

הגישה הישראלית הייתה שיש לכונן תשתית של שיתוף פעולה ביטחוני בשלוש שכבות:

- שיתוף פעולה דו־צדדי בין כוחות הביטחון של ישראל ובין מנגנוני הביטחון של המדינה הפלסטינית.
- מנגנון שיתוף פעולה רב־צדדי שיכלול, לצד הצדדים להסכם, גם כוח רב־לאומי, שיוקם מתוקף ההסכם. ייעודו של כוח זה יהיה פיקוח ואימות היישום של ההסדרים הביטחוניים ומניעת היווצרותן של תשתיות טרור בשטחי המדינה הפלסטינית.
- מנגנון שיתוף פעולה ביטחוני אזורי בהשתתפות ישראל, פלסטין, ארצות הברית ומדינות ערב התומכות בהסדר בין ישראל לפלסטינים, ובראשן ירדן ומצרים.

הפלסטינים הסכימו למנגנון דו־צדדי ולהסדרי ביטחון אזוריים, בתנאי שלא יפגעו בריבונותם ויופעלו רק לאחר הקמת המדינה הפלסטינית. עם זאת, הם הציגו דרישה שלפיה הכוח הבינלאומי ייערך לחציצה בין כוחות צה"ל לכוחות הפלסטיניים. לדרישתם, מנדט הכוח הבינלאומי יכלול פיקוח ואימות של יישום ההסכמים משני עברי הגבול (לא בצד הפלסטיני בלבד). בראייתם, הכוח הבינלאומי, שיכול להתבסס על כוחות נאט"ו, יספק מענה לחששות ישראל מפני איומים ממזרח ומפני הפיכת בקעת הירדן לציר הברחות (כמו ציר פילדלפי בין רצועת עזה למצרים).

ייעוד כוחות הביטחון הפלסטיניים

הוועדה הביטחונית שבראשה עמדו אלוף (מיל') עמוס גלעד וגנרל חאזם עטאללה, מפקד המשטרה הפלסטינית, הגיעה להסכמה בנוגע לייעודם של כוחות הביטחון הפלסטיניים:

- השכנת חוק וסדר.
- לחימה בטרור ובפשיעה.
- הגנת גבולות ומניעת הברחות והסתננויות של גורמי טרור וגורמים סוררים.

יחד עם זאת, הצד הפלסטיני התנה את הסכמתו זאת בהסכמה של ישראל להימנע מכל נוכחות ישראלית ביטחונית בשטח המדינה הפלסטינית (ביבשה, באוויר ובים) ובנוכחות של כוח בינלאומי בצד הפלסטיני. ישראל דחתה התניה זו.

בריתות צבאיות

שני הצדדים הסכימו על איסור הצטרפות לבריתות צבאיות עם גורמים העוינים את הצד השני.

הפערים בגישות הצדדים בתחום הביטחון

		גישות הצדדים
השלום יביא ביטחון	מדינה פלסטינית כתשתית טרור נגד ישראל	היום שאחרי
הדרישות הביטחוניות הישראליות משמעותן המשך כיבוש	אחריות בלעדית לביטחונה	מי אחראי לביטחון
שליטה פלסטינית ונוכחות בינלאומית אין נוכחות ישראלית	נוכחות ישראלית בגדה המערבית (גם אם מוסויות); נוכחות בינלאומית סמלית	היערכות
Limited Arms בין משטרה לצבא	Demilitarization, רשימת נשק "אסור" ו"מותר"; שליטה במרחבים	פירוז והגבלות
עד 3 שנים ופיקוח בינלאומי על היישום	לא מוגדרת בזמן אלא מותנית ברמת הביצוע	תקופת המעבר

היערכות מול איומים המשלבים יכולות עם כוונות עוינות

שנים רבות של התמודדות עם איום הטרור הביאו את ישראל למסקנה כי קשה מאוד וכמעט בלתי אפשרי להשפיע על כוונותיהם של ארגוני הטרור וגורמים קיצוניים, ולכן

נדרש לנטרלם מיכולות טרור, סמי־צבאיות וצבאיות מלאות. בהתאם לכך גובשה התפיסה הביטחונית הישראלית, הגורסת מערכה רצופה ומתמשכת לפירוק תשתיות הטרור – פעילות הדורשת מודיעין איכותי ומדויק וכן חופש פעולה צבאי מלא. חופש הפעולה אמור לכלול כניסה למרכזי הערים והכפרים הפלסטיניים, איתור ונטרול מעבדות לחומרי נפץ, מחרטות לייצור רקטות ולייצור נשק אחר, מאגרי נשק ותחמושת, ובנוסף לכך, מעצר של פעילי טרור ויירוט טרוריסטים ומחבלים מתאבדים לפני ובדרך לביצוע פיגועי התאבדות. תנאים אלה יכולים להתקיים רק על בסיס נכונותה של המדינה הפלסטינית לשיתוף פעולה הדוק בין גורמי הביטחון וקבלת הנוסחה שקבע הרמטכ"ל דאז גבי אשכנזי, בתיאום עם השליח האמריקאי לבחינת ההסדרים הביטחוניים, גנרל ג'יימס ג'ונס: "ככל שמנגנוני הביטחון הפלסטיניים יעשו יותר, אנו נעשה פחות". במבט לאחור, החשש הביטחוני הישראלי שהוצג בדיוני אנאפוליס התממש במהלך העשור של הטלטלה האזורית במזרח התיכון, שפרצה שלוש שנים מאוחר יותר והבהירה כי אין מענה ביטחוני הולם למצב של מדינה פלסטינית לא מתפקדת שגורמי טרור עלולים להשתלט עליה, כפי שאירע ברצועת עזה, בעיראק, בסוריה ובמקומות נוספים. בפועל, ישראל החמירה מאז מאוד את דרישות הביטחון שלה: ראש הממשלה בנימין נתניהו ומערכת הביטחון הסכימו כי **חיוני לקיים נוכחות צבאית ממושכת בבקעת הירדן וחופש פעולה מבצעי ביבשה ובאוויר בכל מרחבי הגדה המערבית, כדי לנהל מערכה מתמשכת לפירוק תשתיות טרור ומניעת צמיחתן מחדש**, גם לאחר הקמתה של מדינה פלסטינית.

עמדות הצדדים בנושא ביטחון

פלסטינים	ישראל
<ul style="list-style-type: none"> השלום יביא ביטחון ריבונות פלסטינית מלאה גוברת על צורכי הביטחון של ישראל אי-נוכחות צה"ל בתחומי פלסטין Limited Arms ולא Demilitarization מרחבים אווירי ואלקטרו-מגנטי נפרדים מענה נאט"ו לצרכי ישראל בבקעת הירדן ובמרחב האווירי שדה תעופה פלסטיני ושליטה במעברים תקופת יישום שלוש-חמש שנים ייעוד הכוחות הפלסטינים – הסכמה עם העמדה הישראלית 	<ul style="list-style-type: none"> ביטחון - תנאי לשלום ולשימורו ישראל אינה יכולה להסכים עם הרעה במצבה הביטחוני עיקרי התפיסה: פירוז, שליטה צבאית בבקעת הירדן, הסדרים במעטפת, מרחב אווירי באחריות (ביטחונית) ישראלית, תיאום אלקטרו-מגנטי, תחנות התרעה, מעורבות זרה רק בביקוח ואימות, איסור בריתות יישום ההסדרים מותנה ביצוע ייעוד הכוחות הפלסטינים: חוק וסדר, לחימה בטרור ובפשיעה, מניעת הברחות והסתננויות

ישראל מתקשה להסכים עם צמצום חופש הפעולה הביטחוני בכל רחבי הגדה המערבית בשל הגבלות ההסכם

פליטים

סוגיית הפליטים הייתה הטעונה ביותר מבין נושאי הדיונים, בין היתר בשל הנרטיב הפלסטיני התולה בלעדית בישראל את האחריות המוסרית והמשפטית להיווצרותה ולהימשכותה. לפיכך, המשא ומתן בהקשר זה התנהל באופן שונה מאשר בסוגיות הליבה האחרות: הדיונים התקיימו אמנם עם מספר מצומצם של משתתפים מהצד הישראלי והפלסטיני כאחד, אולם סביב השולחן ישבו גם (באופן לא פורמלי) נציגים מהמדינות ה"מארחות" פליטים (ביניהן ירדן), נציגי הליגה הערבית, ובנוסף לכך יועצים אמריקאים.

כבר בראשית הדיונים התברר כי לשני הצדדים יש אינטרסים משותפים: שאיפה למצוא "פתרון מקיף, צודק ומוסכם" לסוגיית הפליטים. ואולם, למרות ששאיפה זו נראתה כמבטיחה שיתוף פעולה והתקדמות להסכמה, פרשנויות שונות שלה הובילו לחילוקי דעות משמעותיים.

הצד הישראלי הדגיש כי הפתרון לבעיית הפליטים הפלסטינים יימצא, בהתאם לחזון של שתי מדינות לשני עמים, בתחום המדינה הפלסטינית, שהיא הבית הלאומי הפלסטיני. העמדה הישראלית הייתה שישראל אינה נושאת באחריות, לבטח לא בלעדית, לבעיית הפליטים, וביקשה לכרוך פתרון לבעיית הפליטים הפלסטינים במענה מקביל לבעיית הפליטים היהודים שגורשו ממדינות ערב ב-1948. אף שישראל הבהירה כי אינה מכירה באחריותה לבעיית הפליטים, היא הביעה נכונות להכיר בסבל שנגרם לשני הצדדים כתוצאה מהמלחמה ב-1948.

הצד הפלסטיני טען שעל כל פתרון של בעיית הפליטים הפלסטינים להתבסס על "זכות השיבה" בהתאם לפרשנותו־שלו למשפט הבינלאומי, להחלטת עצרת האו"ם 194 וליוזמת השלום הערבית מ-2002. הפלסטינים סירבו להצעה הישראלית ודרשו הכרה של ישראל, הן מוסרית והן משפטית, להיווצרות הבעיה ולהימשכותה. יתרה מכך, הצד הפלסטיני הבהיר כי הכרה באחריות ישראל לבעיית הפליטים מהווה תנאי הכרחי להסכמה פלסטינית לפתרון הסוגיה. הפלסטינים גם עמדו על מימוש "זכות השיבה" למדינת ישראל כעיקרון, והוסיפו כי לא יהיה הסכם ללא יישובם של מספר מוגדר של פליטים בישראל (בלוח זמנים מוגדר).

הדיון בנושא יישוב הפליטים, או בשמו הנפוץ יותר "זכות השיבה", היה, כצפוי, סוער וקולני. כך, למשל, באחד הדיונים בסוגיה הביעו הפלסטינים הסתייגות רבה מאמירת הצד הישראלי כי כל הפלסטינים יהיו זכאים לקבל אזרחות פלסטינית בהתאם לחוק הפלסטיני, וכי פלסטין הינה מולדת העם הפלסטיני. הצד הישראלי אף נאלץ להרגיע את אחד הנציגים הפלסטינים, זיאד קלוד, שהציג את עצמו כפליט, ואיים על צא'ב עריקאת בעזיבת צוותו אם יגלה גמישות כלשהי שתתפרש כאילו פתרון בעיית הפליטים יבוא במתן

אזרחות במדינה הפלסטינית, ולא בשיבה בפועל לתחומי מדינת ישראל. אמנם, בהמשך המשא ומתן הסתמנה גמישות מסוימת בנכונות הפלסטינית לקבל אחריות משותפת של ישראל ושל הקהילה הבינלאומית לבעיית הפליטים, אך הדבר לא התגבש לכלל הסכמה. בניסיון לגשר על הפער הביע ראש הממשלה אולמרט בפני הנשיא עבאס נכונות לכניסת מספר מוגבל של פליטים לישראל כמחווה הומניטרית – 5,000 איש, בקצב של אלף בשנה במשך חמש שנים. אלא שהצד הפלסטיני חזר והדגיש שלא ייכון הסכם בלי נכונות ישראלית לאפשר כניסת מספר רב של פליטים, כאשר המספר הנמוך ביותר שאותו נקב עריקאת היה 80,000 פליטים. מחמוד עבאס הסכים לעיקרון שלפיו לישראל, כמדינה ריבונית, תהיה הזכות לקבוע מי ייכנס לשטחה ומי יוכר כאזרח המדינה. כמו כן, הושגה הסכמה בין הצדדים לפיה מרבית הפליטים ייושבו בהסכמה בפלסטין, במדינות ה"מארחות" בהן הם מתגוררים כיום, או במדינות שלישיות שיביעו רצון ליישב בתחומן פליטים. הצד הישראלי לא עסק בשאלה לאן בפלסטין ישובו הפליטים, שכן מדובר בעניין פלסטיני פנימי.

סוגיות נוספות בנושא הפליטים אליהן נדרשו הצוותים למרות אי-ההסכמה העקרונית והנרטיבים השונים, היו נושאי הפיצוי לפליטים ושיקומם. הצד הישראלי הביע נכונות לשיקום ופיצוי הפליטים באמצעות מנגנון בינלאומי. למעשה, ישראל הסכימה להצעה האמריקאית, שאותה גיבש צוות של מזכירת המדינה רייס, להקים מנגנון בינלאומי (International Mechanism) לטיפול בבעיות הפליטים. הצד הפלסטיני התנגד תחילה ליוזמה, אולם לאור נחישותה של מזכירת המדינה נוצרה הסכמה לכונן מנגנון בינלאומי לסיום מעמד הפליטות, כגוף שיטפל בלעדית בתביעות הפליטים, ביישובם מחדש, בשיקומם ובתביעות פיצויים שלהם. יתרה מכך, הייתה הסכמה של שני הצדדים לכך שהמנגנון הבינלאומי יהווה כלי ליישום ההסכם הביטורלי בכל הנוגע לפיצוי ויישוב פליטים בשטח פלסטין.

חשיבה מרובה הוקדשה למאפייני המנגנון הבינלאומי. היה ברור כי ייעודו הוא לאסוף מידע, למצוא פתרון לפליט ברמת הפרט, להעריך את רכושו ולטפל בתביעות שלו. עם זאת, לא נקבע מי יוכל לתבוע – הפרט, המשפחה, המדינה – האם ניתן יהיה לתבוע על סבל, וכיצד תיקבע התרומה הישראלית למנגנון. יתר על כן, לא דובר על ההשלכות הכלכליות של ההחלטות שיוגבו במסגרת המנגנון של המדינות ה"מארחות" ועל הזיקה בין ההסכם שיושג במשא ומתן ובין המנגנון הבינלאומי שיוקם. גם לא סוכמו לוח זמנים לפעילות המנגנון ומועד פירוקו, וכן תתי-הוועדות שיפעלו במסגרתו. למעשה, לא גובשה תשובה לשאלה מתי יסתיים הטיפול בסוגיה רגישה זו של הפליטים. הצד הישראלי חתר להגדרת המנגנון הבינלאומי כגוף מקצועי, לא פוליטי. לכן, ארצות הברית הייתה אמורה למנות את ראש המנגנון ואת ראשי הוועדות, תוך הבטחה כי

ועדת ההיגוי לא תכלול את המדינות המעורבות. השאלה מי יהיו הארגונים המעורבים בפעילות המנגנון – ארגונים קיימים או ארגונים חדשים – לא זכתה למענה. במקביל להסכמה על הקמת המנגנון הבינלאומי, הסכימו הצוותים על פירוק סוכנות הסעד והתעסוקה הפליטים הפלסטינים של האו"ם (אונר"א). מכיוון שתכלית המנגנון הבינלאומי הייתה לסייע למדינה הפלסטינית ולא לפעול במקומה, סוכם עקרונית על פירוק סוכנות הסעד והתעסוקה בתוך מספר שנים מיישום ההסדר. אינטרס ישראלי מול המנגנון הבינלאומי היה להכיר בזכות של ישראלים יוצאי מדינות ערב לתבוע פיצוי עבור רכושם שהושאר בארץ המוצא. אינטרס חשוב נוסף של ישראל היה הסרת התביעות של פליטים להשבת רכושם והבטחת "סגירתה" של סוגיית הפליטים ברמה המעשית – שינוי מעמד הפליטים לתושבי קבע ושיקומם במקומות מושבם. הצוות הישראלי חתר להבטיח יישום מהיר ככל האפשר של המוסכם, כדי לא לאפשר לפלסטינים לדחות את היישום ולסרב להסכים לסופיות התביעות, עד לפתרון כולל של בעיית הפליטים.

יש שיטענו כי הגדרה מוסכמת של "סוף סכסוך" טומנת בחובה הבנות הנוגעות לתביעות הצדדים אלה מאלה, אולם למעשה אין אלה פני הדברים; יהיה נכון יותר לומר כי הסכמות על "סופיות סכסוך" ועל סיום התביעות של הצדדים כרוכות זו בזו, אלא שהסכם על "סוף סכסוך" לא מוביל בהכרח לסוף התביעות, בעוד שהסכם על סוף התביעות יוביל ל"סוף סכסוך". במילים אחרות, כדי להגיע לסוף התביעות, נדרש למצוא פתרון וליישם הסדר לגבי כל תביעה שיש לצד אחד מהצד השני. ניתן ליישם זאת על ידי קביעת עקרונות ליישוב אותה תביעה, אלא שבמקרה של סוגיית הפליטים והקשר שלה ל"סוף הסכסוך" בהקשר הישראלי-פלסטיני, מדובר במנגנון פרוצדורלי לדיון, כך שהתביעה מתנקזת למקום אחד בלבד ולא ניתן לדון בה במסגרת הסדרים אחרים. יתרה מכך, אף צד לא יוכל להעלות תביעות נוספות לאותה תביעה שהועלתה בפני אותו מנגנון מוסכם. הצד הפלסטיני אמנם גרס כי המנגנון יהווה כלי ליישום ההסכם הביטורלי וכי לא תהיה לצדדים מחויבות נוספת בנושא, אולם בפועל, משמעות הדבר הייתה שייכתנו מחויבויות ישראליות לצדדים שלישיים דוגמת ירדן. המחשבה בצד הישראלי הייתה כי ישראל לא תיקח חלק במנגנון שיוקם, וכי תפקידה יסתיים עם העברת כסף אליו כתרומה מוגבלת למאמץ הבינלאומי. לעומת זאת, הפלסטינים התעקשו כי התרומה הישראלית למנגנון תכסה את התביעות ל"השבה בעין" ולפיצויים, אשר יסוכמו בין הצדדים. דרישתם הייתה כי ישראל תשיב "בעין" את רכוש הפליטים ותפצה בגין נזק חומרי ונזק לא חומרי שנגרמו להם. כמו כן, הפלסטינים דרשו שסוגיית הפיצויים למדינות ה"מארחות" את הפליטים תידון מולן ישירות. מיותר לציין כי ישראל התנגדה לרעיון הפלסטיני ל"השבה בעין", לפיצוי בגין נזק שאינו חומרי, ולפיצויים בגין "אירוח פליטים".

באפריל 2008, בהחלטת שרת החוץ לבני, נקבע כי התרומה הכספית של ישראל לא תינתן לפליט, אלא למדינה הפלסטינית. עצם התרומה הכספית מצידה של ישראל מהווה מידה מסוימת של קבלת אחריות ישראלית בנושא הפליטים, אלא שהדבר הותנה בכך שהפלסטינים יכריזו גם הם על אחריותם לבעיית הפליטות.

דרישה פלסטינית שאתגרה את הצוות הישראלי הייתה כי ישראל תמסור למנגנון הבינלאומי את מסמכי האפוטרופוס לנכסי נפקדים. אודי דקל ולייה מורן-גלעד קיימו פגישה עם האפוטרופוס הכללי, שבמהלכה התחוויר כי סוגיית הרכוש היא סבוכה ומורכבת יותר ממה שהוערך בתחילה. בישראל לא בוצע סקר אדמות, וישנם מיליוני דונמים המוגדרים כ"נכסי נפקדים" הנמצאים בבעלות פרטית או בבעלות המועצה המוסלמית העליונה.

הפערים בעמדות הצדדים בנושא הפליטים

פלסטינים	ישראל
<ul style="list-style-type: none"> • לישראל אחריות בלעדית לבעיית הפליטים • אין יכולת וניתור על "זכות השיבה" • הפתרון על בסיס היזמה הערבית והחלטת העצרת האו"ם 194 • שיבת פליטים לישראל (נכונות להתפשר על 80,000 נפש) • הבנה שישיראל כמדינה ריבונית יכולה לקבוע מי יהיו אזרחיה • לכל הסדר נדרשת הסכמת הפליטים והמדינות "המארחות" • מנגנון בינלאומי לא יקוז מחובת פיצוי ישראל ולא יופעל לפני הסכם סופי 	<ul style="list-style-type: none"> • פתרון מקיף צודק ומוסכם, גם לפליטים יהודים • המדינה הפלסטינית היא הבית הלאומי של הפלסטינים • אזכור היזמה הערבית ב-TOR לתהליך אנאפוליס ובמפת הדרכים • יישוב פליטים בפלסטין, במדינות "המארחות" ובמדינות שלישיות • נכונות לקלוט 5,000 פליטים על בסיס הומניטרי (אולמרט) • שיקום ופיצוי הפליטים באמצעות מנגנון בין"ל (אין "השבה בעין") • הפעלת המנגנון לפני הסדר קבע

הפלסטינים אינם יכולים להתפשר בנושא "זכות השיבה", עם זאת הם יכולים להתפשר לגבי אופן יישומה

ירושלים

ירושלים לא הוזכרה במפורש במתווה אנאפוליס (Current P/I positions, 2008), למרות שבועידת אנאפוליס עצמה צוין כי המשא ומתן יעסוק בכל סוגיות הליבה, ללא יוצא מן הכלל. בנוסף, כאשר הצדדים קבעו את המתכונת להסכם, שעל בסיסה הועלו הנושאים לדיון והוקמו הוועדות, הפלסטינים דרשו כי נושא ירושלים יוצב בראש דיוני המשא ומתן (Internal draft, 2007). בהבנות שהושגו בין ראש הממשלה אולמרט ובין נשיא הרשות הפלסטינית עבאס נקבע כי הדיון על ירושלים יתקיים בהמשך המשא ומתן ולא בראשיתו, וזאת מכיוון ששניהם העריכו כי עדיף להתחיל בנושאים שקיים סיכוי גבוה יחסית להגיע להסכמות לגביהם, על פני נפילה לעומק הפערים בסוגיה הרגישה של ירושלים. גם נראה היה שעבאס הבין את האילוצים הפוליטיים והקואליציוניים שניצבו בפני ממשלת אולמרט. אלא שלמרות הבנות מוקדמות אלו, הצד הפלסטיני העלה את נושא ירושלים בפגישות בין אבו עלאא' לציפי לבני (Meeting minutes, 2008) ובפגישות המשולשות של ראשי צוותי המשא ומתן עם מזכירת המדינה קונדוליזה רייס וצוותה (Trilateral meeting minutes, 2008). הצד הישראלי בחר לא להגיב לניסיונות פלסטיניים אלה (Meeting minutes, 2008), אך הדבר אפשר להבין טוב יותר את העמדות הפלסטיניות ואת העמדות האמריקאיות ולהתחיל בגיבוש עמדה ישראלית.

טרם הצגת "חבילת" סוגיות הליבה של ראש הממשלה אולמרט, שכללה הצעה להסדר בירושלים, נערכה עבודת מטה במינהלת המשא ומתן, שהתבססה על עבודות קודמות בנושא זה, ובעיקר על העבודה שנעשתה ב"מכון ירושלים לחקר ישראל" וכן על פרויקט ישראלי-פלסטיני בערוץ לא רשמי בחסות ממשלת קנדה. עבודת המטה, שנערכה בהנחיית ראש הממשלה, התמקדה באופציה של סימון "אזור מיוחד", שזכה לשמות "האגן הקדוש" או "האגן ההיסטורי". לפי אופציה זו, באזור המיוחד לא תהיה חלוקת ריבונות בין הצדדים, והם יעניקו את סמכויות הניהול לגורם שלישי בינלאומי. עבודת המטה כללה שרטוט מדויק של גבולות האזור, תכנון התנועה והמעברים, תכנון נתיבי גישה ותחבורה, בניית מודל של שליטה ביטחונית ומוניציפלית, הגדרת מעמד התושבים, משמעויות של גבול פתוח לעומת גבולות מפקחים ועוד (Minutes from Bilateral and Trilateral US-PAL-ISR Sessions, 2008).

הפלסטינים חזרו והדגישו כי ירושלים היא סוגיית מפתח להסכם, על פי העיקרון של שתי ערי בירה לשתי המדינות. לטענתם, מדינה פלסטינית ללא מזרח ירושלים כבירתה לא תהיה בת קיימא ולא תזכה לתמיכה מצד האוכלוסייה הפלסטינית, מדינות ערב והעולם המוסלמי. לדידם, השגת הסכם יציב בירושלים מחייבת הסכמה על הגבולות

הפוליטיים וחלוקת הריבונות, כמו גם על שורת הסדרים וכללי שיתוף פעולה, שיבטיחו "עיר פתוחה" שלא תהיה מחולקת פיזית (Trilateral meeting minutes, 2008). העמדה הפלסטינית בהקשר לגבולות בירושלים התבססה על העיקרון של גבולות 4 ביוני 1967, בהתאמות לפי עקרון חילופי השטחים וחלוקת ריבונות ברורה. עמדה זאת הוצגה בוועדת טריטוריה וגבולות ב-4 במאי 2008, חרף העמדה הישראלית שגרסה כי לא ניתן לדון בגבולות בירושלים לפני סיכום סוגיית השליטה והריבונות בעיר. הפלסטינים עמדו על זכותם להציג את הגבולות בירושלים, ואכן הציגו מפה הכוללת את קו הגבול וחילופי שטחים, על פי העיקרון של "אחד לאחד" בכמות ובאיכות. השכונות היהודיות שמעבר לקו הירוק, שנכללו במפה הפלסטינית בתחום בירת ישראל, היו: גילה, תלפיות מזרח, נווה יעקב, פסגת זאב, רמות אלון, רמת שלמה, הגבעה הצרפתית, רמות אשכול, מעלות דפנה, הרובע היהודי של העיר העתיקה אזור הכותל המערבי, אולם החלק הפתוח בלבד. הפלסטינים הבהירו כי יתנגדו לסיפוח לישראל של שכונת הר חומה, שהוקמה לאחר הסכמי אוסלו, כשבראיתם הדבר נעשה כדי למנוע גישה מבית לחם לירושלים. כמו כן, הם התנגדו לסיפוח מעלה אדומים, המנתקת את אזור דרום הגדה המערבית מצפונה, ולסיפוח גבעת זאב, בשל היותה חיץ בין ירושלים לרמאללה. במפה הפלסטינית גם סומנו צירי התנועה שיהיו בשליטת הפלסטינים: לדוגמה, הם התנגדו לריבונות ישראלית בציר המחבר את גילה לשכונת פת, מאחר שהשכונות הערביות בית צפאפא ושרפאת אמורות היו להימצא בתחום הבירה הפלסטינית (Meeting minutes on borders, 2008).

מבחינת הפלסטינים, הם עשו צעד ממשי לקראת הצד הישראלי. עריקאת הקפיד להדגיש במהלך המשא ומתן כי זו הפעם הראשונה שהפלסטינים מסכימים לסיפוח השכונות היהודיות לבירת ישראל, והוסיף כי "אין זה סוד שבמפה שלנו אנחנו מציעים לכם את ירושלים הגדולה בהיסטוריה" (The Palestine papers, n.d.). בתמורה ביקשו הפלסטינים לקבל שטחים במסגרת חילופי שטחים בפרוזדור ירושלים (אזור נטף ואזור צור הדסה). הצד הישראלי סירב להעברת שטחים מישראל לפלסטין בפרוזדור ירושלים, שהוא צר ועוטף את ירושלים משלושה כיוונים.

כאמור, הצד הפלסטיני ונשיא הרשות הפלסטינית הציגו את תפיסתם לפיה ירושלים צריכה להיות "עיר פתוחה" לשם הבטחת המשך הקשר וחופש התנועה בין שני חלקי העיר והתשתיות המשותפות. בנוסף, הם ראו לנגד עיניהם שתי רשויות מוניציפליות נפרדות – אחת של ירושלים המזרחית כבירה הפלסטינית, והשנייה של ירושלים המערבית כבירה הישראלית. עבאס גם העלה רעיון ל"עיריית גג", שתהיה אחראית לתשתיות המשותפות, לתיאום השירותים המוניציפליים ולשיתוף הפעולה בין שתי הבירות, ואף הסכים כי בראשה יעמוד ראש עיר ישראלי. בפגישה בין שרת החוץ ציפי לבני לאבו עלאא', הסביר אבו עלאא' את משמעותה של עיר פתוחה: "יצירת מעטפת

סביב ירושלים עם נקודת בדיקה ישראלית למי שנכנס אליה מן הצד הישראלי ונקודת בדיקה פלסטינית למי שנכנס מהצד הפלסטיני. כמו כן, ייקבעו מודלים של תיאום בשירותים המוניציפליים כמו תשתיות, כבישים, מים, חשמל, ביוב ופינוי אשפה". לבני השיבה כי צורכי הביטחון של ישראל מחייבים גבולות ברורים ומפוקחים גם בירושלים (The Palestine papers, 2008).

תוכנית אולמרט לירושלים, שנכללה במתווה הכולל לסוגיות הליבה, הוצגה לראשונה לעבאס ב־16 בספטמבר 2008 – מועד שבו כבר היה ברור שאהוד אולמרט לא יתמודד על ראשות הממשלה בבחירות שנקבעו לתחילת 2009. לפי התוכנית, כל השכונות היהודיות, בכללן הר חומה, יישארו בריבונות ישראל (על פי המפה שהציג אולמרט, גם מעלה אדומים וגבעת זאב יהיו בריבונות ישראלית), והשכונות הערביות יהיו בריבונות פלסטינית – חלקן או כולן בתחומי הבירה הפלסטינית. בנוסף, יוגדר "אגן קדוש" (או "אגן היסטורי"), שיכלול את העיר העתיקה, עיר דוד והר הזיתים (בית הקברות היהודי), ויהווה אזור בעל מעמד מיוחד, תוך השעיית הריבונות באזור זה ללא קביעת גבול ותחומי ריבונות בו. לפי התוכנית, שני הצדדים, מתוקף דרישתם לריבונות, יאמצו פתרון פונקציונלי ויסכימו להעניק את סמכויות ניהול השטח לגורם שלישי – מעין משטר נאמנות בינלאומי. בנוסף, תכונן מועצת נאמנים של חמש מדינות – ישראל, פלסטין, ירדן, ערב הסעודית וארצות הברית – שתשמש מעין ועדת היגוי לדיון במחלוקות ולקביעת עקרונות ניהול לאזור המיוחד, והיא שתפקח על חופש הפולחן לכל הדתות בו. מקור הסמכות יהיה ההסכם שיחתם בין הצדדים ויזכה לגושפנקה בינלאומית בהחלטה של מועצת הביטחון של האו"ם. לא יוגדרו לוחות זמנים, וההסכם יחול כל עוד שני הצדדים לא יחליטו לשנותו (שיפר, 2009). על פי ההצעה הישראלית, הגורם המנהל את האזור המיוחד יקבל מנדט מפורט ומוסכם על שני הצדדים. מלבד ניהול מוניציפלי, יוענקו לגורם המנהל סמכויות של שמירה על היציבות, מניעת טרור, הנחלת חוק וסדר, יישום הסדרי תנועה ושמירה על זכויות התושבים ובעלי העסקים באזור המיוחד. כמו כן, ייקבעו כניסות מבוקרות לאזור, הן מהצד הפלסטיני והן מהצד הישראלי, ויישמר העיקרון של חופש פולחן לכל הדתות. מחמוד עבאס בחר לא להשיב על התוכנית של אולמרט וביקש ללמוד אותה ולהתייעץ עם אנשיו. עם זאת, הפלסטינים העלו שורת שאלות, שאת חלקן הציג עריקאת לדקל בפגישה ביניהם.

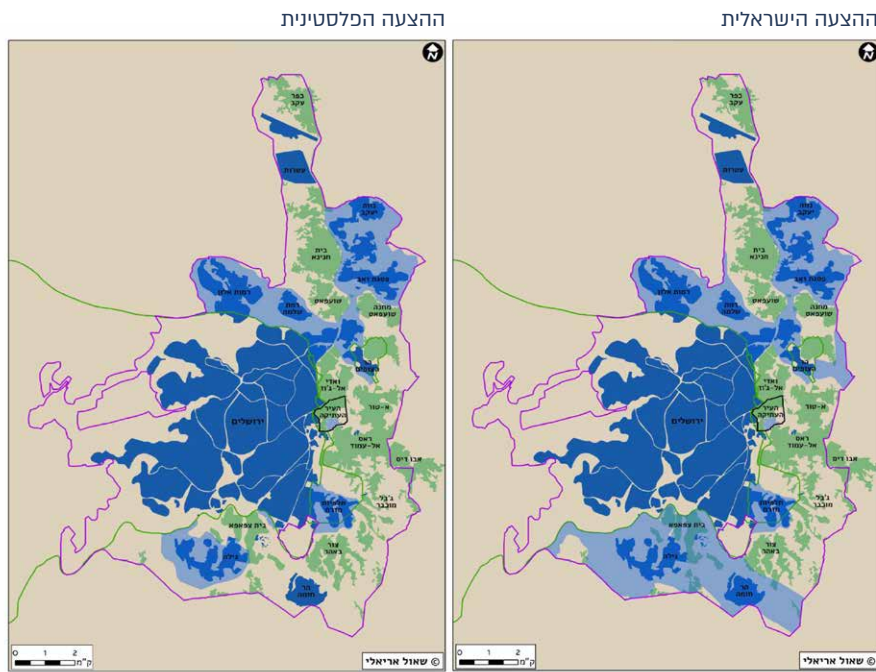
הפלסטינים דרשו הבהרות בסוגיית הריבונות, ביקשו להרחיב את האזור המיוחד גם לתחומי מערב ירושלים (בית הקברות המוסלמי בממילא), דרשו לדעת מהו סוג הגבול שישרור בירושלים (פתוח או סגור בגדר/חומה), מה טווח הזמנים של יישום האזור המיוחד, האם ימשיך להתנהל משא ומתן להסדר קבע בירושלים וכיצד יישמר המצב הקיים עד להחלטות על הסדר קבע. כן העלו סוגיות הקשורות בחפירות וארכיאולוגיה.

בפגישה נוספת בין אולמרט לעבאס, שהתקיימה כעבור חודשיים, נמנע עבאס מלהעלות את כל השאלות ובקשות ההבהרה הפלסטיניות, אך דרש לקבל מפה מפורטת של הצעת אולמרט. נקבע שתתקיים פגישה ייעודית להצגת המפה לצד הפלסטיני, בהשתתפות צוותי המשא ומתן והיועץ המדיני של ראש הממשלה שלום תורג'מן. פגישה זו לא התקיימה, וכל צד טוען כי הצד השני התחמק מקיומה.

עמדות הצדדים בנושא ירושלים

פלסטינים	ישראל
<ul style="list-style-type: none"> • מזרח ירושלים בירת פלסטין • השכונות היהודיות בבירת ישראל, למעט הר חומה, ובעת המטוס, בית צפאפא ושרפאת • מיצוי ב-SWAP בפרוודור ירושלים • עיר פתוחה - שתי עיריות, נכונות לרשות על-מוניציפלית עם ראש עיר ישראלי 	<ul style="list-style-type: none"> • השכונות היהודיות בירושלים - בירת ישראל, השכונות הערביות לאל-קודס בירת פלסטין • משטר מיוחד ב-"האגן ההיסטורי" נכונות להתפשר בהענקת סמכויות ניהול לצד ג' לזמן לא מוגבל (אולמרט) • סטטוס קוו בהר הבית • חופש פולחן לכל הדתות • הפירודות ונבול סגור ומפוקח • שילוב ירדן, ערב הסעודית, מרוקו וארה"ב בהסדר (אולמרט)
<p>משטר מיוחד וסטטוס קוו במקומות הקדושים הם הבסיס להסדר עתידי</p>	

מפת התחום המוניציפלי של ירושלים – עמדת ישראל מול העמדה הפלסטינית



- שטח מסופח לישראל
- מרקם בנוי ישראלי
- מרקם בנוי פלסטיני
- גבול שיפוט עירוני
- הקו הירוק

מפת עוטף ירושלים בראיית הצדדים¹⁰



ועדות נוספות

ועדת המים

המטרה המרכזית של צוותי המשא ומתן שעסקו בסוגיית המים הייתה להגיע להסכמה על אופן חלוקת המים המשותפים. בראש הוועדה מהצד הישראלי עמד פרופ' אורי שני ובראש הוועדה הפלסטינית עמד פאדל קעוואש. סוגיית המים כסוגיית ליבה במשא ומתן חייבה תיאום הדוק עם הצוותים שעסקו בנושאי גבולות, ביטחון, כלכלה ואיכות הסביבה. בראיית ישראל, נדרש היה להבטיח הסכם פרגמטי, בר יישום ומלווה במנגנוני בקרה ואכיפה אפקטיביים שימנעו קידוחים פיראטיים, שאיבות יתר או זיהום, שמשמעותם תהיה הפרת ההסכם. הצד הישראלי ראה בהסכם הביניים בין ישראל לאש"ף שנחתם ב־28 בספטמבר 1995¹¹ בסיס טוב להסכם קבע עם הפלסטינים; מבחינת הפלסטינים, הם הגיעו לשולחן המשא ומתן "מחדש", כלומר, כשהם מסרבים להסתמך על הבנות קודמות עם ישראל בנושא זה.

הפערים בין הצדדים בכל הנוגע לנתונים בתחום המים היו ניכרים. הצוותים שעסקו בסוגיה מורכבת זו קיימו דיונים רבים על כמויות המים וניהול מקורות המים, איכות המים וטיפול בשפכים, כמו גם איכות הסביבה וביטחון המים, אך לא הגיעו לכלל הסכמה ופתרון. הצדדים העלו הערכות שונות ביחס לכמות המים שבמאגרים ולעקרונות חלוקתם. הפלסטינים חזרו ודרשו להגדיר ולתחום את מקורות המים המשותפים, וכן את זכויות הצדדים בהם, והציעו ניהול משותף שיתבסס על המשפט הבינלאומי. הצד הפלסטיני כלל במקורות המים המשותפים את אגן הירדן (כולל הכנרת), את אקוויפר הכרמל ואת אקוויפר החוף. הצוות הישראלי גרס כי מקורות אלה אינם משותפים, אך הביע נכונות לכלול את אקוויפר ההר ובנוסף לכך את מי הירדן הזורמים מדרום לנחל בזק. הפלסטינים הציעו לכוון מנגנון של מומחים, שבמקביל לצוות המשא ומתן יכין נתונים על מקורות המים, וכי נתונים אלה ישמשו בסיס מקצועי לעבודת צוות המשא ומתן. הישראלים הביעו נכונות להקמת תת-ועדת מומחים, אך שני הצדדים לא הגיעו להסכמה לגבי המנדט של ועדה זו.

11 ב־28 בספטמבר 1995 נחתם בווינגטון הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה בין מדינת ישראל לבין ארגון השחרור הפלסטיני, בנוכחות ארצות הברית, רוסיה, מצרים, ירדן, נורביגיה והאיחוד האירופי. הסכם הביניים עוסק במכלול רחב של נושאים המסדירים את היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית, ביניהם: היערכות מחדש והסדרי ביטחון, בחירות ברשות, עניינים אזרחיים (בכארבעים תחומים), עניינים משפטיים, יחסים כלכליים, תוכניות שיתוף פעולה ושחרור אסירים ועצירים פלסטינים. ההסכם מהווה מעין "מצב ביניים", שהוגדר במקור לתקופת ביניים בת חמש שנים, עד להשגת הסכם על מעמד הקבע.

בסיכומו של דבר, ועדת המים סיימה את תפקידה ללא התקדמות ממשית כלשהי בדיונים. שני הצדדים התבצרו בעמדותיהם: הפלסטינים סירבו לדון בנושאים המוסכמים כל עוד לא סוכם על סדר יום וכל עוד ישראל מסרבת לדון באגן הירדן; ישראל, מצידה, סירבה לדון באגן הירדן ובמי האקוויפר שאינם משותפים.

ועדת כלכלה

מנהלי המשא ומתן בתחום הכלכלי היו ירום אריאב מהצד הישראלי וסמיר חוליילה מהצד הפלסטיני. מטרתם הייתה זהה: ליצור מצב של שתי כלכלות עצמאיות ויציבות, עם פוטנציאל צמיחה. הדיונים בין הצוותים עסקו בנושאים רבים, ביניהם הסכמי סחר, מעברי גבול חיצוניים, מעברי גבול משותפים, חקלאות (נושא שנדון גם בוועדת "מדינה למדינה"), סחר בשירותים, תעסוקה, השפעה על יחסים עם מדינות נוספות, מדיניות פסקלית/מיסוי ומדיניות מוניטרית, השקעות ואזורי תעשייה. בסופו של דבר, סוכמו העקרונות של קיום שתי כלכלות נפרדות ועצמאיות, של שיתוף פעולה כלכלי ושל שיתוף פעולה במסגרת אזור סחר חופשי.

הפלסטינים דרשו במהלך המשא ומתן לתת להם עדיפות מוחלטת בתחומי ייצוא ותוצרת חקלאית לישראל, בעבודת פועלים פלסטינים בישראל ובאישור למתן שירותים של חברות פלסטיניות בתחומי ישראל. הצד הישראלי התנה את קבלת הדרישות הפלסטיניות בקיום גבול כלכלי אפקטיבי, עם נקודות מעבר ומסופים, שהפעלתם תושפע גם משיקולים ביטחוניים. סוכם כי הצדדים יסייעו זה לזה בהרחבת מעגל הסחר ועל שימוש במעברים באוויר, ביבשה ובים, וכן על מעבר טרנזיט של סחורות עבור הפלסטינים דרך נמלי ישראל. בנוסף סוכם כי ייערך דיון על משטר אזור סחר חופשי (אס"ח), כאופציה להסדרת היחסים הכלכליים בין הצדדים.

סלאם פיאד, ראש הממשלה הפלסטיני דאז, ביקש לדחות את מימוש ההסכמה למעטפת מכס נפרדת, בשל חשש שהמדינה הפלסטינית לא תעמוד בדרישות הגבייה מהציבור הפלסטיני. לכן, הוא העדיף לשמור על מעטפת המכס האחידה, כדי שישראל תמשיך לגבות את המס ויובטחו מקורות ההכנסה למדינה הפלסטינית.

ועדת "תרבות שלום"

נושא תרבות השלום היה היחידי שבו הגיעו הצדדים לטיוטה מוסכמת של סעיף שייכלל בהסכם. הצדדים, בהובלת דניאל טאוב מהצד הישראלי וסופיאן אבו זיידה מהצד הפלסטיני סיכמו על מחויבות הדדית למניעת הסתה ולעידוד בחקיקה של האיסור על הסתה. כן סוכם על טיפול מידי בהסתה המופיעה בספרי לימוד ובחומרי לימוד, כמו גם על שילוב בהם של תכנים המעודדים סובלנות, כולל סובלנות דתית, ובכלל זה

אזכור מפורש של היהדות. בנוסף, סוכמה מחויבות לעודד את התקשורת האלקטרונית והכתובה, וגם מנהיגים דתיים, להירתם להטמעת תרבות של שלום.

הסכמות משותפות הושגו גם לגבי אופציות לפיתוח דיאלוג ושיתוף פעולה, כולל בתחומים אקדמיים, תרבותיים, מדעיים וכיוצא באלה. בנוסף, נבחנה הקמת מנגנון משותף שיפקח ויוודא את יישום ההסכמות, וזאת בסיוע גורמים בינלאומיים רלוונטיים, כולל אונסק"ו.

חשיבות הוועדה הייתה בשינוי תפיסת הצדדים האחד את השני ובחשיבה משותפת על חינוך דור העתיד. בין השאר, נציגי הוועדה נסעו לצפון אירלנד – אזור שחוה סכסוך ממושך ועקוב מדם – כדי ללמוד על הלקחים שהופקו שם ולהתוות בעקבותיהם את הדרכים ליישום בפועל של סעיף חשוב זה.

לאחר שהצדדים הגיעו להסכמה מלאה בנושא זה, הציע דקל לעריקאת להתחיל ליישם את ההסכמות, תוך שימת דגש על החינוך לשלום. מדינות זרות וארגונים לא ממשלתיים שונים אף נרתמו לסייע במימוש ההסכמות, מתוך כוונה לבנות את היחסים בין האנשים והעמים. עריקאת דחה את ההצעה בטיעון שנשען על הסיסמה "דבר לא מוסכם עד שהכול מוסכם". הניסיון לשכנע את הצד הפלסטיני כי החינוך לשלום, אווירת השלום ופעילות People to People הם חיוניים לקידום הסכם, העלה חרס.

ועדת "מדינה למדינה"

הוועדה שהוקדשה לנושא "מדינה למדינה" בראשות יוסי גל מהצד הישראלי וצא'ב עריקאת מהצד הפלסטיני, דנה במגוון רחב של נושאים "רכים", המרכיבים את "היומים" בחיי מדינות, כגון בריאות, תיירות, ארכיאולוגיה, רווחה וחקלאות (בכלל זה וטרינריה והגנת הצומח). בשל רוחב היריעה התחלקה הוועדה לתתי-ועדות שעסקו בכל סוגיה באופן ממוקד ושיתפו מומחי תוכן רבים.

הנחת המוצא של הוועדה הייתה כי כל עוד לא הוסכם אחרת, ההסדרים הקיימים ממשיכים לחול. על רקע זה, מטרת הוועדה הייתה לבדוק האם הסדרים אלה מספקים מענה למציאות המתגבשת, ולהגדיר נושאים המצריכים סידורים מיוחדים. להלן יפורטו ההסדרים בתחומים השונים.

סוגיית הבריאות

הדיונים בסוגיה זו התקדמו עד כדי החלפת טיטות. עריקאת הבהיר לצוותים כי כבר בשנת 1994 הועברו לידי הפלסטינים, למעט באזור ירושלים, מרבית נושאי הבריאות וכי הוא מצפה שהצד הישראלי יזכור זאת במהלך הדיונים. הפלסטינים רצו שיתוף פעולה, ובה בעת הימנעות מתלות בישראל. קיום מערכת בריאות פלסטינית עצמאית, הפועלת בשיתוף פעולה ובתיאום עם מערכת הבריאות הישראלית, היה אינטרס משותף

לשני הצדדים. במסגרת זו הסתמנו נקודות הסכמה לגבי השתלמות של אנשי מקצוע פלסטינים בישראל, התאמת תוכנית החיסונים, מכירת שירותי בריאות לפלסטינים בעלות נמוכה (בתיאום עם משרד האוצר הישראלי), שיתוף פעולה בטיפול בביוב ובמי קולחין, ותיאום הטיפול במגפות ושיתוף פעולה באסונות. הרצון הישראלי למנוע זליגת תרופות לא תקינות לתחומי ישראל נתקל בקשיים, והצדדים לא הגיעו להסכמות לגבי הרמוניזציה ורגולציה של ייבוא וייצוא של תרופות. סוגיה נוספת שאותה לא הצליחו הצדדים ליישב הייתה מניעת זליגה של מוצרי מזון פגומים וכאלה שאינם עומדים בתקן הישראלי. גם הרצון הישראלי להכרה הדדית ברישיונות יצרן ובקיום ביקורות הדדיות במקומות של ייצור מזון לא הבשיל לכדי הסכמה.

מחלוקת התעוררה בקרב חברי הצוות הפלסטיני עצמו, כאשר נציג יחידת הסיוע למשא ומתן (NSU) הדגיש בפני הצד הישראלי כי לא ניתן להתייחס אל הישות הפלסטינית שתקום כאל מדינה עצמאית, ולכן תידרש תקופת מעבר של כעשר שנים לפחות כדי לבנות יכולות פלסטיניות רפואיות עצמאיות. עריקאת, שדרש תקופת יישום קצרה של ההסכם שתימשך עד שלוש שנים, השיב לנציג יחידת הסיוע כי הוא מבקש להשיג התקדמות בתחומים השונים ולדבר במונחים של צרכים ספציפיים אל מול הצד הישראלי, ולא בסיסמאות.

סוגיית התיירות

הצדדים הגיעו להסכמה לגבי שיתוף פעולה בפיתוח, קידום ושיווק של חבילות תיור וירידי תיירות משותפים. למרות המוכנות לקדם שיתוף פעולה בתחום זה, התגלו עד מהרה פערים בתפיסות. הצוות הישראלי ביקש, מצד אחד, לשמר ואף להרחיב את ענף התיירות לישראל, ובה בעת לגבש, בשיתוף הפלסטינים, חבילות תיור, פרסומים, סדנאות וירידים משותפים; מצד שני, הוא ביקש למנוע פגיעה בענף התיירות הישראלי בשל יתרונות פלסטיניים יחסיים, ביניהם עלויות לינה נמוכות יותר במלונות בשטחי הרשות הפלסטינית. כך, למשל, הועלתה דרישה ישראלית שרק מורה דרך בעל אזרחות ורישיון הדרכה מטעם מדינתו יוכל להדריך בשטחה. מעבר לגישת הפתיחות התיירותית הישראלית עמד עקרון הזהירות מפני פגיעה בביטחון ומניעת כניסתם של גורמים עוינים לשהייה בלתי חוקית בישראל.

הפלסטינים מצידם ראו בתיירות ענף כלכלי מוביל וביקשו לחזק באמצעותו את הזיקה והקשר בינם ובין אתרי הדת וההיסטוריה באזור. הם התבצרו בעמדה כי יש להרחיב את מעגל התעסוקה עבור האזרחים הפלסטינים היכולים ליהנות מענף התיירות, תוך מתן אפשרות למורי דרך ונהגי אוטובוסים פלסטינים לעבוד גם בישראל, וכן לפתח תשתיות תיירותיות, בכללן כאלו שאינן קיימות בישראל, כמו קזינו.

סוגיית המעברים בין הצדדים והרצון להשאירם פתוחים למעבר חופשי כדי לעודד תיירות בין הצדדים עלתה כחלק מהדיונים של ועדת התיירות. אולם, הדיון בתיירות

לא הבשיל לכדי דיון בוועדת מעברים. סוגיה זו המחישה את מורכבות העמדות וההסכמות בוועדות השונות ואת הצורך לסנכרן ביניהן.

ארכיאולוגיה

תחום זה התברר כאחד המורכבים ביותר, ונדרש היה "לפצח את שכבות הקרקע" ואת סלעי המחלוקת. מרחב ההסכמות בנושא זה היה מצומצם ביותר: הצד הישראלי ראה חשיבות עליונה בשמירת הזיקה והקשר ההיסטורי של עם ישראל למולדתו, והאינטרס המרכזי שלו בהקשר זה היה שימור הזיקה וחופש הפולחן באתרים הקדושים, וכן שימור מספר המבקרים בהם והבטחת טיפול ראוי באתרים היסטוריים ודתיים יהודיים, כמקובל בחוק העתיקות ובאתרים ארכיאולוגיים ברחבי העולם. מקורו של החשש המרכזי של אנשי המקצוע הישראליים היה בעובדה שאין שימור אתרים ביהודה ושומרון, ובאזור זה נרשמו גזל, מחיקה ואף מכירה למרבה במחיר של ממצאים ארכיאולוגיים המקושרים לדורותיה של ההתיישבות היהודית בארץ ישראל.

הצדדים הסכימו על מתן גישה לאתרים בעלי חשיבות למורשת היהודית ועל שיתוף במידע על גניבות, סחר והעברת ממצאים ארכיאולוגיים. כן הוסכם על חלוקת ממצאים בין חופר למדינה לפי חוק העתיקות הירדני ועל הקמת מוזיאונים בשטחי יהודה ושומרון על ידי נאמן שיהיה מקובל על שני הצדדים.

סוגיית שימור הידע הייתה גם היא על המדוכה. בנושא זה סיכמו הצדדים כי תתבצע העברה מדורגת של ממצאים בהתאם לפרסומים (בשעתו עמדו חוקרים ישראלים לפרסם מספר ספרים על הממצאים שהתגלו בשטח, וסוכם כי לאחר הפרסום יועברו הממצאים לידי הפלסטינים). עוד סוכם על הוצאת רישיונות חפירה בהתאם לסטנדרטים המקובלים בעולם ועל שימור הידע במוזיאון משותף. הצד הפלסטיני העלה את סוגיית המגילות הגנוזות ודרש את השבתן לתחומי המדינה הפלסטינית, שבה התגלו. הצד הישראלי לא הסכים לדון בנושא זה.

סוגיית החקלאות

האינטרס הישראלי הראשי בנושא זה היה לשמור על המשק הישראלי מפני תחרות ופגיעה בתוצרת החקלאית, ובמקביל לפתח את המשק החקלאי הפלסטיני מתוך הבנה כי חקלאות היא רכיב מרכזי בכלכלה הפלסטינית. ישראל ראתה בשוק הפלסטיני שוק ייצוא נוסף עבור תוצרת החקלאות הישראלית וגם שער למדינות האזור.

הפלסטינים ראו בישראל שוק ייצוא מרכזי עבור המשק הפלסטיני וביקשו לקבל תנאים מועדפים לייצוא סחורות חקלאיות פלסטיניות לישראל. בנוסף, הפלסטינים ביקשו לצמצם את ההגבלות שהטילה ישראל על מעבר סחורות חקלאיות אליה. הדבר עמד בסתירה לרצון הישראלי לשמר את הסטנדרטים והנורמות הנוגעים להגנת הצומח,

ובכללם דרישה לשקיפות מהצד הפלסטיני בכל הנוגע לאופן הגידול של מוצרי חקלאות המיובאים לישראל והטיפול בהם. פערים התגלו גם סביב מניעת מחלות במשק החי: הפלסטינים ביקשו למנוע מישראל את היכולת להתערב במעבר בעלי חיים וסחורות בין רצועת עזה ליהודה ושומרון. בסופו של דבר, ועדת "מדינה למדינה" לא הצליחה להגיע להסכמות מפורטות בנושאים השונים וגם התקשתה להימנע מדיון בנושאים אשר נדונו בוועדות אחרות, כגון מקומות קדושים ותחבורה.

ועדת תשתיות

בראש ועדת התשתיות עמדו מהצד הישראלי חזי קוגלר, מנכ"ל משרד האנרגיה, ומהצד הפלסטיני ד"ר מוחמד שתייה. היעד היה הפרדות מדורגת של תשתיות שני הצדדים. למימוש יעד זה נדרשה בניית יכולות פלסטיניות עצמאיות, אלא שכאן התגלו מחלוקות: הפלסטינים הבינו את הרעיון של בניית יכולות עצמאיות כהבטחת חופש החלטה בתחום זה וכהיעדר מגבלות ביטחוניות ותכנוניות. הישראלים, מצידם, לא קיבלו גישה זו.

צוותי המשא ומתן דנו בסוגיות חשמל, גז טבעי, גז פחמימני מעובה (גפ"מ), דלק ומחצבים. בחלק מסוגיות אלו נרשמו מרחבי הסכמה פוטנציאליים, שלא הבשילו לכדי הסכמות מגובשות בשל קטיעת המשא ומתן.

במהלך הדיונים החלו להתקבל ידיעות בדבר איתור שלושה מרבצים של גז טבעי בים התיכון, סמוך לחופי מדינת ישראל. הצד הפלסטיני התקשה להגיב בחיוב להצעת מנכ"ל משרד האנרגיה הישראלי להספקת גז למדינה הפלסטינית ולחיבור מערכות החשמל הישראלית, הפלסטינית והירדנית כדי לאפשר גיבוי הדדי ויתירות. הצוות הישראלי התרשם כי הפלסטינים יתקשו לבצע הפרדות ממשק האנרגיה הישראלי. זאת ועוד, לצד הישראלי גם לא היה ברור כיצד מתכוונים הפלסטינים להיערך למשק אנרגיה עצמאי.

ועדת תקשורת

למרות הכותרת האזרחית של הסוגיה, דיוני ועדת התקשורת עירבו סוגיות ביטחוניות רבות, ביניהן ניהול הספקטרום האלקטרור-מגנטי, מתקני תקשורת ומיקומם, תקשורת בינלאומית, שימוש במערכות תקשורת במעבר בין רצועת עזה ליהודה ושומרון, וכן שימור יכולות תקשורת בתחום הלוויינות ושירותי הדואר. כך, למשל, נערך דיון סוער בנוגע לרצון הפלסטיני שהדואר המגיע דרך המעברים החיצוניים יעבור לתחומי המדינה הפלסטינית ללא בידוק, עיכוב ותשלום אגרות. הצד הישראלי התעקש על בידוק ביטחוני על כל היבטיו במעברים.

המשכו של אותו דיון סוער היה דיון סוער לא פחות, שעסק בשידורים הציבוריים והשימוש בתדרים לתקשורת אזרחית, ובעיקר בתיאום הקצאת תדרים באופן שימנע חסימת תדרים הדדית. באמצעות היועצים המשפטיים של יחידת הסיוע למשא ומתן (NSU), הצד הפלסטיני כיוון את הדיונים בהתאם לאמנות בינלאומיות, תוך התעלמות מהתנאים הייחודיים בשטח והסמיכות הגיאוגרפית בין ישראל לשטחים הפלסטיניים. הצד הישראלי התעקש שלא תוקם תחנת שידור פלסטינית ללא תיאום עם ישראל, וזאת כדי למנוע הפרעות אלקטרו-מגנטיות (למשל, הפרעות לערוצי מגדל הפיקוח של נמל התעופה בן-גוריון), ואילו הצד הפלסטיני התעקש על עצמאות בקביעת תדרי השידור, תחנות השידור ואיכות המערכות. שני הצדדים הסכימו בעל פה כי יש להילחם בתחנות השידור הפיראטיות, אולם לא הושגה הסכמה על הדרך והמנגנון שיובילו להפסקת שידוריהן.

ועדת מעברים

מעברים בין מדינות הם סוגיה מורכבת, שכן הם מתייחסים לנושאים רבים החורגים מהנושא המדיני. אחת הסוגיות המרכזיות בשאלת המעברים היא ייעוד, מיקום ומספר מעברי הגבול, וזאת רק לאחר שהוסכם על קו הגבול בין המדינות. המעברים היבשתיים בין מדינות מתחלקים למעבר אנשים, סחורות וכלי רכב. מכאן שהצדדים שואפים למקם את המעברים בהתאם לצרכיהם הכלכליים, ובדרך שכל צד יוכל לנהל את המעברים בצד שלו.

בראש ועדת המעברים עמדו מהצד הישראלי כמיל אבו רוקון ומהצד הפלסטיני ד"ר מוחמד שתייה. התגלו קשיים בתפיסת ההפעלה העצמאית של המעברים בצד הפלסטיני, שהמרכזי שבהם היה ברצון הפלסטינים להסתייע בצד שלישי לתפעול המעברים, וכן לשימוש בו כמעין בורר מול הצד הישראלי, במידת הצורך. הצד הישראלי התנגד נחרצות לדרישה זו.

יצוין כי בוועדת המעברים נדונו גם האישורים וההגבלות על העוברים במעברים, כמו גם הסוגיה של הבטחת פירוזה של המדינה הפלסטינית, הנוגעת, בין השאר, למניעת מעבר של אמצעי לחימה שאינם מותרים וכניסת פעילי טרור וגורמים קיצוניים. לגבי הנושא האחרון הסתמנה אפשרות שיוסכם על מעורבות של צד שלישי, אשר יסייע לפלסטינים לנהל את המעברים, לפקח עליהם ולבצע בידוק למניעת הברחות והסתננויות, בדומה למודל הסיוע של האיחוד האירופי ברפיח (EUBAM).¹²

12 The European Union Border Assistance Mission at the Rafah Crossing Point (EU BAM Rafah). גוף זה היה גוף הסיוע האזרחי השני לניהול משברים של האיחוד האירופי בשטחי הרשות הפלסטינית לאחר כוחות השיטור והמכס האירופיים שפעלו במעבר רפיח בין רצועת עזה למצרים בנובמבר 2005 עד יוני 2007 (EU COPPS) – European Union Police Mission for the Gaza Strip.

באופן טבעי, הדיון בגבולות בין ישראל ובין המדינה הפלסטינית חייב גם חשיבה על הגבולות ביניהן ובין מצרים וירדן, ובהקשר הזה נדרש היה לחשוב על מנגנון תיאום משותף למניעת הברחות והסתננויות. בנוסף לדיונים בנוגע למעברים היבשתיים, התקיימו דיונים גם על מעברים אוויריים וימיים.

ועדת איכות הסביבה

ועדה זו עסקה בנושאים רבים שתכליתם למנוע זיהום ומפגעים סביבתיים חוצי גבולות. הנושאים והנותנים, בראשות אורי לבנה מהצד הישראלי ויוסף אבו ספייה מהצד הפלסטיני, ביקשו להבטיח מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה לליבון סוגיות סביבתיות של הצדדים, וזאת כדי להבטיח סטנדרט גבוה של איכות הסביבה במובן הרחב של המילה. בדומה ליתר הוועדות, גם ועדה זו נדרשה לפרק את הסוגיה המרכזית לסוגיות משנה שהיו להן נגיעות לתחומי העיסוק של ועדות מקבילות. כך, למשל, שמירה על בריאות הציבור טופלה לא רק בוועדת בריאות; גם ועדת איכות הסביבה דנה בנושאים הנוגעים לבריאות הציבור, כמו טיפול בפסולת מוצקה, רעש, איכות האוויר והמים ומניעת מזיקים. סוגיות הנוגעות לחומרים מסוכנים שנדונו בוועדה זו היו בעלות נגיעה ישירה גם לוועדה הביטחונית.

הסכמות מרכזיות שהושגו בוועדה לאיכות הסביבה נגעו לדאגה לסביבה הגלובלית ולרצון לשמר את המגוון הביולוגי. לשם כך נדרש הצד הפלסטיני להבטיח הכשרה מקצועית שתאפשר בניית יכולות, וכן לאמץ סטנדרטים ותקינה בינלאומיים. מדיניות סביבתית מהווה נטל כלכלי שאינו נמצא בהכרח בראש סדר העדיפויות של מדינה "בהקמה". ברור היה, אפוא, לצד הפלסטיני כי יידרש לגייס תרומות לטיפול בתחומים סביבתיים, בעיקר בתחום התשתיות.

הצעת ראש הממשלה אהוד אולמרט לחבילת סוגיות הליבה

התהליך המדיני, בתצורות כאלו ואחרות, ליווה את אהוד אולמרט בחייו המקצועיים לאורך שנים רבות, עוד בתקופות הכהונה של יצחק שמיר ויצחק רבין כראשי ממשלה, כאשר אולמרט היה ראש עיריית ירושלים, וגם בתקופת כהונתו של ראש הממשלה אריאל שרון (2001–2006). אולמרט גיבש תפיסה, כפי שתיאר אותה בתדריך שקיים ב"מכון ירושלים למחקרי מדיניות" ב-23 ביולי 2012, לפיה יש להגיע למשא ומתן מתוך ראייה של כבוד לצד הפלסטיני, ללא התנשאות ופטרונוות. בתדריך זה הוא הסביר לנוכחים (חוקרי וידידי המכון) כי "הטמענו לתוך ה-DNA שלנו את ההתנהלות של 'אדוני השטח'. אבל, בלי נינוחות בסיסית אי אפשר לנהל משא ומתן". גישתו הייתה שבכל משא ומתן יש לזהות, בראש ובראשונה, את הבעיות המרכזיות, שמשמעותן "make or break" – אלו הבעיות שיכריעו אם יושג הסכם אם לאו. בהתאם לתפיסה זו, אולמרט קיים פגישות רבות עם נשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס, בעיקר בארבע עיניים, והשקיע רבות בבניית האמון הבין-אישי.

התנעת תהליך אנאפוליס והפגישות שקיים בהמשך אולמרט עם עבאס הביאו אותו לגבש את עמדותיו להשגת הסכם קבע בסוגיות הליבה. הוא בחן את היתכנות מימושו של העמדות הישראליות גם בפגישותיו עם מנהיגי מדינות בעולם, וחש שיש להן בסיס מוצק והוגן. בפגישה שהתקיימה ב-16 בספטמבר 2008, כשכבר היה ידוע כי אולמרט פורש מתפקיד ראש הממשלה ואינו מתמודד בבחירות הבאות, הוא הציג לעבאס **חבילת תמורות הדדיות** (בחזקת "תן וקח") **בסוגיות הליבה**, כדי להגיע להסכם כל עוד הוא ראש ממשלה וג'ורג' בוש הבן (שעמד לפרוש בינואר 2009) עדיין נשיא ארצות הברית, וכך לאפשר לעבאס להודיע בפומבי לעמו שהוא השיב לפלסטינים את כל הזכויות שאיבדו במלחמת 1967.

מבחינתו של אולמרט "החבילה" הייתה ההצעה הסופית של הצד הישראלי שהונחה על השולחן. היא כללה הצעות בתחומים הבאים:

- **בתחום הטריטוריה** – ישראל תספח 6.5 אחוזים משטחי הגדה המערבית, בתמורה לחילופי שטח (Swap) בהיקף של 5.8 אחוזים, והיתר (0.7 אחוזים) יחושב כמסדרון החיבור בין רצועת עזה לגדה המערבית.
- **בנושא ירושלים** – אולמרט הסכים לוותר מעשית על ריבונות ישראלית במקומות הקדושים (כולל בהר הבית והכותל המערבי). התפיסה שהציג הייתה שהשכונות הישראליות יהיו בתחום הבירה הישראלית, והשכונות הערביות – בתחום הבירה הפלסטינית. יסומן אזור מיוחד ("האגן ההיסטורי") שיכלול את העיר העתיקה, עיר דוד וחר הזיתים. ניהול אזור זה יופקד בידי צד שלישי מוסכם, בלי שהצדדים הישראלי והפלסטיני יוותרו על תביעתם לריבונות על השטח. כמו כן, תכונן מעין ועדת נאמנות בהשתתפות ארצות הברית, ירדן, ערב הסעודית, פלסטין וישראל (וגם מצרים ומרוקו), שתקבע את העקרונות לניהול האזור המיוחד.
- **שאלת הפליטים** – כדי לעקוף את "זכות השיבה", הציע אולמרט כניסה של 5,000 פליטים לישראל במשך חמש שנים (אלף בשנה) על בסיס הומניטרי. לגבי אימוץ החלטה 194 של עצרת האומות המאוחדות, שהפלסטינים מייחסים לה סמליות רבה, נעזר אולמרט ב"מפת הדרכים", שאושרה בממשלת שרון כנקודת ייחוס. אמנם, אין ב"מפת הדרכים" אזכור להחלטה זו, אבל מוזכרת בה יוזמת השלום הערבית, המדברת על הסדר "צודק ומוסכם" לבעיית הפליטים הפלסטינים בהתבסס על החלטת עצרת האומות המאוחדות 194. בראייתו של אולמרט, ישראל קיבלה למעשה את יוזמת השלום הערבית כאחת מנקודות התייחסות ב"מפת הדרכים" (MFA, 2003), דבר אותו הוא אָשרר בנאומו בטקס התנעת המשא ומתן בוועידת אנאפוליס. כמו כן, אולמרט הסכים עם עבאס לגבי **הכרת** ישראל בסבל של הפליטים משני הצדדים (גם הפליטים היהודים ממדינות ערב) והסכים על הקמת מנגנון בינלאומי וקרן בינלאומית לשיקום ולפיצוי לפליטים. שנים לאחר מכן, בתדריך שנערך ב"מכון ירושלים למחקרי מדיניות", סיפר אולמרט כי "כבר בפגישה הראשונה שלנו אבו מאזן אמר לי 'אתה מבין שאני לא חושב שכל הפליטים יחזרו, אני לא רוצה לשנות את אופי המדינה שלך'. בראייתו של עבאס, אין צורך בהצהרה לגבי הכרה כמדינה יהודית, כי ברגע שיחתם הסכם הוא מכיר במדינה כמדינה יהודית. הוא הסביר לי שהוא לא יכול לקבל הצהרה כזאת, כי ערביי ישראל לוחצים עליו לא להסכים. אבל בשיחות בינינו הוא שב והדגיש שהוא לא מעוניין לשנות את אופי המדינה".
- **ביטחון** – אולמרט התבסס על ערבויות ביטחוניות אמריקאיות ובניית מנגנון לשיתוף פעולה ביטחוני אזורי. לתפיסתו, מול אתגרי הביטחון הנוכחיים, ובעיקר האיום

בירי תלול מסלול ומערכות טילים ורקטות ארוכות טווח, אין משמעות לאחיזה בגבעה נוספת ביהודה ושומרון. עם זאת, בהצגתו את התוכנית לעבאס הוא עמד על הקמת תחנות התרעה ישראליות ופריסת כוח צבאי משולב – ישראלי, פלסטיני, ירדני וזר – בבקעת הירדן, למניעת הברחות נשק שאסור על פי ההסכמים לתחומי המדינה הפלסטינית, וכן למניעת הסתננות של גורמי טרור וכוחות עוינים אחרים לתחום המדינה הפלסטינית (בגדה המערבית).

הצוות הפלסטיני בסביבת הנשיא עבאס הופתע ונדהם מהצעת החבילה של ראש הממשלה אולמרט. עם זאת, בפגישות שנערכו בין עריקאת לדקל סירב הצד הפלסטיני להציג חבילה נגדית, ובמקביל ניסה לפרק את החבילה שהציג אולמרט ולדון בנפרד בכל סוגיה בקבוצות העבודה המקצועיות, תוך ניצול מרחב הגמישות הישראלית בכל סוגיה בנפרד ופירוק העיקרון של "תן וקח" (Trade off). זאת ועוד, עריקאת העלה שורת שאלות והשגות הנוגעות בהצעת אולמרט, שהטרידו את ההנהגה הפלסטינית, ביניהן:

- בראייה הפלסטינית, סיפוח של 6.5 אחוזים לישראל הוא מהלך מוגזם, שכן אזור ההתנחלויות אינו עולה על 1.5 אחוזים מהשטחים שנכבשו ב־1967. סיפוח של 6.5 אחוזים גם מונע רציפות טריטוריאלית של המדינה הפלסטינית ומאפשר לישראל דריסת רגל באקוויפר ההר והשתלטות עליו.
 - הפלסטינים העריכו כי פיצוי של 5.8 אחוזים בשטח ישראל לא יעמוד בתנאי של איכות דומה לשטחים "שייגזלו" מהפלסטינים. בתשובה לשאלתם הבהיר דקל כי השטחים שהיו מפורזים לפני יוני 1967 יחולקו באופן שווה בחישוב סך כל השטח.
 - בראייה הפלסטינית, מספר הפליטים שיותר להם לחזור לישראל, כפי שהציע אולמרט, הוא כמעט אפסי ביחס להיקף הבעיה ואינו "בר שיווק", דבר שימנע אפשרות לגייס את תמיכת הציבור הפלסטיני בהסדר. בנוסף לכך, צוות המשא ומתן הפלסטיני לא הסתפק בהכרה ישראלית בסבל של הפליטים ודרש הכרה ישראלית באחריות לבעיה, שתהווה עילה לתביעת פיצויים מישראל, כולל "השבה בעין" (השבת הנכסים עצמם או שוויים).
 - הפלסטינים דרשו התחייבות של ישראל שלא תהיה נוכחות צבאית ישראלית בשטח המדינה הפלסטינית, וכן שהכוח הזר שיוצב בה יהיה כוח של נאט"ו.
 - הפלסטינים גם דרשו ריבונות, או לפחות שליטה פלסטינית מלאה, על "המעבר הבטוח" בין רצועת עזה לגדה המערבית (ולא Link), וכן שימוש בו כשדרת תשתיות בין הרצועה ובין הגדה.
 - הפלסטינים ניסו להבין האם ישראל מוכנה לשלב בתחום האזור המיוחד בירושלים את הר ציון ובית הקברות המוסלמי בממילא (בתמורה לבית הקברות היהודי בהר הזיתים).
- בפגישה נוספת בין אולמרט לעבאס, שהתקיימה באמצע נובמבר 2008, ניתנו תשובות לשאלות שהעלה עבאס, אך לא הקיפו את כל השאלות שהציג עריקאת,

והוחלט כי יתכנס צוות מיוחד לבחינת המפה שהציג אולמרט (המפה לא נמסרה לעבאס, מחשש שתהיה בסיס לחידוש כל משא ומתן בעתיד, וזאת בלי שהפלסטינים הציגו כל גמישות בעמדתם הבסיסית לגבי חילופי שטחים 1:1 בשיעור של 1.9 אחוזים בלבד). הפלסטינים לא הגיעו לפגישה שנקבעה והשתמשו בתירוץ של ההסלמה בזירת עזה, שהובילה למבצע "עופרת יצוקה", כדי לא לחזור לשולחן המשא ומתן ולא להשיב בחיוב או בשלילה להצעתו של ראש הממשלה אולמרט. נביל אבו רודינה, דוברו של עבאס, פרסם בשמו הודעה, שלפיה הצעתו של אולמרט מעידה על "חוסר רצינות", שכן אינה נותנת מענה לבירת המדינה הפלסטינית, וגם סותרת החלטות בינלאומיות וערביות (Reuters, 2008).

בפגישות שהתקיימו בין עריקאת לדקל הסביר עריקאת כי הפלסטינים לא יכלו להשיב בחיוב להצעת אולמרט בשל מספר פערים ופרטים שלא היו נהירים להם דיים ושלא נדונו בצוותי המשא ומתן, אך בעיקר מהסיבה שאולמרט אמור היה לסיים את כהונתו בתחילת 2009, ולהערכתם היה סיכוי רב שבנימין נתניהו יעמוד בראש הממשלה הבאה בישראל. לגרסת עריקאת, אם עבאס היה משיב בחיוב להצעת אולמרט, הוא היה חושף מרחב גמישויות הרבה מעבר לאזור ההסכמה הפלסטינית, היה מואשם בבגידה בעם הפלסטיני, ולבסוף ממשלת ישראל בראשות נתניהו לא הייתה מאשרת את ההסכם, ולבטח לא מיישמת אותו. בראיית עריקאת, כדי להשיג את תמיכת הציבור הפלסטיני בהסכם נדרש "להביא לידי ביטוי ונראות את הכבוד הפלסטיני".

בפברואר 2011 התפטר עריקאת מתפקידו כראש צוות המשא ומתן הפלסטיני (לאחר זמן קצר חזר בו) בעקבות פרסום מסמכים באתר "אל-ג'זירה", שמהם עלה כי הוא נפגש עם אנשי צוותו והציג להם שלוש תשובות שעבאס שוקל לתת כמענה להצעת אולמרט: (1) הצעה נגדית עם מפה שניתן להראות אך לא לתת; (2) תשובה דר-משמעית או מתחמקת; (3) תשובה שלילית. עריקאת הנחה את צוותו לחשוב על תשובה נוספת, שבעקבותיה לא ניתן יהיה להאשים את הצד הפלסטיני בסרבנות ובהפסקת המשא ומתן, וגם לא תהווה תשובה בלתי הפיכה בעתיד.

נשיא ארצות הברית, ג'ורג' בוש, כתב בספר זיכרונותיו כי תוכנן מהלך שתכליתו הייתה להפוך את הצעת ראש הממשלה להסכם. אולמרט אמור היה להפקיד את ההצעה בידי נשיא ארצות הברית, ובמקביל תוכנן שעבאס יכריז כי ההצעה מספקת מענה לאינטרסים הפלסטיניים. בעקבות זאת אמור היה נשיא ארצות הברית להזמין את שני המנהיגים למפגש פסגה, שבה יסוכמו פרטי ההסכם. הנשיא בוש מוסיף ומתאר כי עבאס לא רצה לחתום על הסכם עם ראש ממשלה העומד לסיים את תפקידו (Bush, 2010).

לפי מזכירת המדינה האמריקאית, קונדוליזה רייס, עבאס ועריקאת הבהירו לאמריקאים כי אינם יכולים לקבל את הצעתו של אולמרט ואינם יכולים להסכים

למפה הכוללת את סיפוח מעלה אדומים ואריאל לישראל. בנוסף, עבאס טען שאין לו מענה הולם לארבעה מיליון פליטים פלסטינים. עבאס ועריקאת ציפו כי ד"ר רייס תשכנע את שרת החוץ ציפי לבני (אם היא תקים את הממשלה הבאה בישראל), לקבוע את הגבולות תחילה ולדחות את רעיונותיו של אולמרט, בעיקר בקשר לאזור המיוחד בירושלים (Rice, 2011a). בדיעבד הביע עבאס, בפגישות אישיות, חרטה על כי לא השיב בחיוב להצעת אולמרט.

בתדריך שקיים ב"מכון ירושלים למחקרי מדיניות" סיכם אהוד אולמרט כי מחמוד עבאס טעה כאשר לא השיב להצעתו: "אמרתי לו שלא תבוא הצעה שכזו חמישים שנה, וגם אם תבוא, היא לא תהיה טובה יותר. זו הייתה טעות חייו של אבו מאזן, אבל צריך לזכור שהוא העריך שאני בדרך לבית סוהר, השרים הישראלים מייעצים לו לעזור, דחלאן ועבד רבו נושפים בעורפו, הוא וצוותו חשבו ש'עוד מעט יגיע לבית הלבן נשיא משלנו' [ברק אובמה]".

עמדות אמריקאיות שהוצגו במשא ומתן

ההתנהלות האמריקאית בתהליך אנאפוליס הונחתה על ידי מזכירת המדינה, ד"ר קונדוליזה רייס, אשר תמכה במשא ומתן בילטרלי ללא מעורבות פעילה של ארצות הברית בדיונים. עם זאת, רייס הקפידה על קיום דיוני סטטוס עיתיים בהשתתפותה, או באמצעות עוזריה דיוויד וולש ממחלקת המדינה ואליוט אברמס מהמועצה לביטחון לאומי. בדיוני הסטטוס דחפה מזכירת המדינה להתקדמות ומדי פעם העלתה פתרונות יצירתיים שתכליתם הייתה לשחרר חסמים. ארצות הברית דגלה בפתרון של שתי מדינות לשני עמים, וממה שהתרחש בדיוני הסטטוס ניתן היה להבין את עמדותיה הספציפיות לגבי סוגיות הליבה של הסכסוך והפתרון הרצוי לו:

- **טריטוריה וגבולות** – רייס דחפה להגעה מהירה להסכמה על קו הגבול, תוך התחשבות בתנאים שנוצרו בשטח במהלך השנים. היא דרשה להגיע להסכמה על גודל השטחים (בקמ"ר) כבסיס לדיון על האחוזים. מזכירת המדינה אימצה את העמדה הפלסטינית של 6,205 קמ"ר (כשטח הייחוס לקביעת אחוזי החלוקה בין ישראל לפלסטינים), קרי השטחים שנכבשו ב-1967, כולל ירושלים, שטחי ההפקר, בקעת הירדן ורצועת עזה ומחצית מהשטחים המפורזים שהיו בין ירדן לישראל בין השנים 1949 ל-1967. בראייתה, הגבול הסופי יביא בחשבון את חילופי השטחים, ובתוך כך את המסדרון בין רצועת עזה ובין הגדה המערבית.
- **סידורי ביטחון** – העמדה האמריקאית תמכה בדרישה הפלסטינית לריבונות מלאה בבקעת הירדן, עם סידורי ביטחון מתאימים לישראל. לשם כך גייסו האמריקאים צוות מומחים בראשות הגנרל ג'ים ג'ונס, שסיים את תפקידו כמפקד נאט"ו. ייעוד הצוות היה ללמוד את צורכי הביטחון של ישראל במסגרת הסכם ולמצוא פתרונות שימנעו פגיעה במצבה הביטחוני. בניגוד להבנות מוקדמות עם ישראל, לצוות האמריקאי הוגדרה גם מטרה סמויה: מניעת פריסה קבועה של כוחות צה"ל בתחומי המדינה הפלסטינית. הצוות האמריקאי גם גיבש תוכנית למעורבות של כוח בינלאומי, אך לבקשת ישראל גנז את המשך העבודה בנושא זה. אחת ההשלכות השליליות של עבודת הצוות הביטחוני האמריקאי הייתה החלטת הצוות הפלסטיני להדיר את גליו מהוועדה הביטחונית בראשות אלוף (מיל') עמוס גלעד וגנרל חאזם עטאללה,

מפכ"ל המשטרה הפלסטינית, בהנחה שהצוות האמריקאי יציע מתווה של הסכם ביטחוני טוב יותר מזה שישראל תציג. כן ציפה הצוות הפלסטיני שלא יידרש לספק לישראל תמורה בתחום אחר של המשא ומתן. העמדה האמריקאית הכירה במורכבות הסוגיה של שליטה במרחב האווירי והאלקטרו־מגנטי, ובצורך לכונן מרחב אווירי משותף, אך דחתה את הרעיון של שליטה ישראלית במעטפת הביטחונית, ולחילופין תמכה במתכונת של שליטה משותפת במעטפת החיצונית, קרי המעברים והפרימטר לאורך גבולות המדינה הפלסטינית. בנוסף לכך, האמריקאים גרסו כי יש להקים מנגנון בינלאומי ולאמץ את תוכנית "תנועה וגישה" (MFA, 2005).

- **עתידי ההתנחלויות** – ארצות הברית תמכה בצירוף חלק מגושי ההתנחלויות לתחומי מדינת ישראל תחת העיקרון של חילופי שטחים ביחס של 1:1, ובפניו ההתנחלויות הפוגעות ברציפות ובחיות (Viability) של המדינה הפלסטינית. קונקרטי, ד"ר רייס העלתה את הרעיון של סיפוח מעלה אדומים לישראל תמורת העברת אריאל לפלסטינים, וזאת על בסיס החיוניות של מעלה האדומים להגנה על ירושלים ממזרח. מזכירת המדינה האמריקאית גם קיבלה את הגישה שהוצגה על ידי אבו עלאא', שלפיה השארת אריאל בידי ישראל מהווה "סכין בבטן המדינה הפלסטינית" ושליטה ישראלית על מאגרי המים הפלסטיניים.
- **ירושלים** – לדעת ד"ר רייס, לא ייתכן הסכם בלי פתרון לסוגיית ירושלים. עם זאת, ארצות הברית גיבתה את דרישת אולמרט לדחות את הדיון על ירושלים, ובמיוחד על השליטה בהר הבית, לשלב מאוחר במשא ומתן, לאחר שיושגו הסכמות בשאר הנושאים, וזאת משיקולים פוליטיים. העמדה האמריקאית גרסה כי הסכם בנושא ירושלים חייב לכלול את הסדרת המצב הפוליטי בעיר, קיומן של שתי בירות בה, כלומר חלוקת הריבונות בירושלים, קביעת גבולות ברורים, הסדרים מוניציפליים וגישה חופשית למקומות הקדושים. רייס גילתה פתיחות לדרישה הפלסטינית לעיר פתוחה, קרי לחופש תנועה בין שני חלקי העיר, וכן לצורך בפיתוח תשתיות משותפות.
- **פליטים** – עמדות האמריקאים בנושא זה היו קרובות יותר לעמדות ישראל. לדעתם, הדרישה הפלסטינית ל"זכות השיבה" אינה סבירה. האמריקאים גם חששו מההשלכות הבינלאומיות של מימוש זכות שיבה לאחר שישים שנה. מזכירת המדינה דחפה להסכמה על הקמת המנגנון הבינלאומי לפתרון בעיית הפליטים ותחילת תהליך שיקומם עוד לפני שיושג ההסכם הכולל המיוחל.

יזמות השלום מאז תהליך אנאפוליס

ממשלת הליכוד בראשות בנימין נתניהו, שעלתה לשלטון ב-2009, הושפעה בגיבוש מדיניותה בזירה הפלסטינית מהעובדה שראש הממשלה אולמרט הציע לפלסטינים חבילה נדיבה מאוד בסוגיות הליבה, אשר לא זכתה למענה כלשהו מצידם, לחיוב או לשלילה. הערכת הממשלה החדשה הייתה כי זוהי עדות נוספת לכך שפני הפלסטינים אינם להסכם שלום הכולל הכרה בישראל כמדינת הלאום היהודי. החשש העיקרי של ממשלת נתניהו היה כי הצעות אולמרט ישמשו עמדות פתיחה בחידוש המשא ומתן – עמדות שהליכוד ומרבית מפלגות הקואליציה לא הסכימו עימן. בפועל, הצד הפלסטיני אכן דרש כי מצב הפתיחה לחידוש המשא ומתן יהיה עמדות ישראל כפי שהוצגו בהצעת אולמרט בסוגיות השונות, אך בלי להתייחס אליהן כחבילה שלמה. זאת, לעומת העמדות הפלסטיניות בסוגיות הליבה, אשר לא חרגו מעמדות הפתיחה הראשוניות. לפיכך, היה ברור כי ניסיונו של הנשיא ברק אובמה לחדש את המשא ומתן באמצעות השליח המיוחד, הסנטור ג'ורג' מיטשל, צפוי לכישלון. מיטשל גרס כי יש לשרטט את הפערים בעמדות, כפי שהוצגו על ידי הצדדים בתהליך אנאפוליס, כדי להתמקד בהמשך בגישור על הפערים המהותיים – פליטים, ירושלים, גבולות וביטחון, שתי מדינות לאום, עתיד רצועת עזה וסופיות התביעות.

הרשות הפלסטינית, בראשות מחמוד עבאס ויועצו צאא'ב עריקאת, החליטה להדיר את רגליה מחידוש המשא ומתן עקב הערכתה כי לא תוכל לשחזר את ההישגים שהשיגה מול אהוד אולמרט. בד בבד, הפלסטינים גיבשו אסטרטגיה בינלאומית, שעיקרה היה גיוס תמיכה והכרה ברעיון שזכויות הפלסטינים הן טבעיות ואינן נתונות להסכמת ישראל, ולכן יש לעגן בהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם (בהמשך התפשרו על החלטה של העצרת הכללית), שתכיר במדינה פלסטינית. ככל שהנתק בין הצדדים העמיק, התבררו חסמים מהותיים לחידוש המשא ומתן: כשאודי דקל, ראש מינהלת המשא ומתן בממשלת אולמרט, עדכן את אנשי הצוות המדיני של ראש הממשלה בנימין נתניהו בפרטי תהליך אנאפוליס, הם הביעו ביקורת חריפה על כך שישראל הסכימה לכינון מדינה פלסטינית עצמאית כבר בראשית המשא ומתן, ואיבדה קלף

מיקוח מרכזי להשגת אופציות אחרות, או לפחות גמישויות פלסטיניות בתחום היקף הריבונות של הישות הפלסטינית העצמאית.

ב-14 ביוני 2009 נשא ראש הממשלה נתניהו נאום באוניברסיטת בר אילן, בו הביע תמיכה בפתרון שתי המדינות, תוך הצבת תנאים ברורים, בעיקר בהקשר הביטחוני: "אם נקבל ערובה זו לפירוז ולסידורי הביטחון הדרושים לישראל, ואם הפלסטינים יכירו בישראל כמדינת העם היהודי, נהיה מוכנים בהסדר שלום עתידי להגיע לפתרון של מדינה פלסטינית מפורזת לצד המדינה היהודית". בה בעת הוצפו הפערים המהותיים בין הצדדים לגבי סוגיות הליבה – הכרה פלסטינית בישראל כמדינת הלאום היהודי והתייחסות לגבולות 4 ביוני 1967 כקו הייחוס לכל הסכמה עתידית בעניין הגבולות. ככל שחלף הזמן ולא נמצאה נוסחה לחידוש המשא ומתן, גבר חוסר האמון העמוק ממילא בין הצדדים, כאשר כל צד אינו רואה בשני "פרטנר אמת" להסדר קבע. בראיית נשיא הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, ממשלת ישראל בראשות בנימין נתניהו אינה מוכנה להתפשר בסוגיות החיוניות לצד הפלסטיני. לפיכך, הוא דבק בדרישות המקדימות של הרשות בעניין גבולות 1967, בהקפאת הבנייה בהתנחלויות ובשחרור אסירים – דרישות המהוות בראייתו מבחן לרצינותה של ממשלת ישראל להתקדם בתהליך המדיני. לעומת זאת, ממשלת ישראל חשדה בכוונות הצד הפלסטיני, לאור התנגדותו להכיר במדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי ובשל המערכה שהובילו הפלסטינים בזירה הבינלאומית נגד הלגיטימיות של מדינת ישראל.

בנוסף לחשדות אלה, התחזקו הספקות בצד הישראלי בנוגע ליכולת הרשות הפלסטינית לתפקד באפקטיביות ובאחריות, לנטרל את הגורמים המתנגדים להסדר קבע (בעיקר חמאס והג'האד האסלאמי) ולמנוע טרור נגד ישראל. זאת ועוד, הימין בישראל, שנסמך בין היתר על השלכות ההתנתקות החד-צדדית של ישראל מרצועת עזה, השתכנע כי מדינה פלסטינית עצמאית תהפוך לתשתית ולפלטפורמה לטרור נגד מדינת ישראל. מכאן נבעה הדרישה להמשך חופש הפעולה המבצעי-ביטחוני של צה"ל בתחומי הטריטוריה הפלסטינית גם לאחר השגת הסדר. במקביל, הועמקה בצד הפלסטיני ההבנה כי ממשלת ישראל, הנשענת על תמיכת מפלגות הימין, שבראית הפלסטינים מייצגות את המתנחלים, אינה יכולה להתמודד עם האתגר של פינוי התנחלויות בגדה המערבית ולכפות על המתנחלים הסכם, ולכן מעדיפה לנקוט סיפוח חד-צדדי וזוחל והחלת הריבונות הישראלית הרשמית בשטחי ההתנחלויות.

על רקע זה לא נמצאו "סולם" מפתח מספיק או "מקל" עבה דיו כדי "להוריד את הפלסטינים מהעץ" של דחיית המשא ומתן הישיר ומדבקותם בהשגת הכרה בינלאומית בזכויותיהם. לכך נוספה העובדה שהרשות הפלסטינית איבדה את הגיבוי הערבי, לאור ההתפתחויות האזוריות וחולשת השחקנים האזוריים. רצף המכות שנחתו על הנהגת הרשות הפלסטינית שעדיין מאמינה בערוץ המדיני, לצד ההתפתחויות שחלו בהמשך

הדרך – "עסקת המאה" שהציג נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ, כוונת ראש הממשלה נתניהו להחיל ריבונות ישראלית על בקעת הירדן ושטחי ההתנחלויות, וההסכמים לנורמליזציה ביחסים בין ישראל לשורה של מדינות ערביות – עיכבו חשבון נפש בצד הפלסטיני ומנעו הכרה בכך שהתנאים האסטרטגיים השתנו, ומכאן גם את התובנה כי עליו לגלות נכונות להתפשר בעניין הדרישות המקדימות למשא ומתן.

למעשה, שני הצדדים הפיקו תועלת מהקיפאון במשא ומתן: הצד הפלסטיני הצליח לשכנע חלקים ניכרים וחשובים בקהילה הבינלאומית כי ישראל היא הגורם האחראי לקיפאון, בעיקר בשל מדיניות ההתנחלויות בגדה המערבית. שכנוע זה היה הישג משמעותי עבור הפלסטינים בדרכם לגיוס הכרה בינלאומית בזכותם למדינה על בסיס גבולות 4 ביוני 1967. לעומתם, ממשלת ישראל נהנתה מציבות פוליטית עד שנת 2019, כמו גם מהשקט ומהיציבות הביטחונית היחסית, בעיקר בתקופה מרובת סיכונים ושינויים שנבעו מהטלטלה האזורית ומהתרחבות ההשפעה האיראנית במזרח התיכון.

השלכות הטלטלה האזורית

בשנים שחלפו מאז תהליך אנאפוליס התקיים לכאורה מצב של סטטוס קוו, בשל הלקחים שהנשיא הפלסטיני מחמוד עבאס הפיק מהאינתיפאדה השנייה, לפיהם אלימות חמושה וטרור אינם משרתים את יעדי הפלסטינים. למרות זאת, חזר עבאס ואיים בפעילות עממית של הפגנות ואף דחף ללא הצלחה את הציבור הפלסטיני לצאת לרחובות, מתוך הנחה שתדמיתית הדבר ישתלב בהתקוממות ובאירועים פוליטיים-חברתיים, וכך יעודד תמיכת חיצונית בפלסטינים. זו נותרה הדרך המועדפת מבחינתו גם לאחר הצגת מתווה הנשיא טראמפ להסדר, הצהרות ראש הממשלה נתניהו בנושא הסיפוח וכינון יחסים רשמיים בין ישראל לשורה של מדינות ערביות, שהתעלמו מעקרונות היוזמה הערבית לשלום (הגורסת כי יחסים נורמליים עם ישראל יכוננו רק בסוף התהליך המדיני עם הפלסטינים ועם גיבוש הסכם ביניהם). מנגד, ישראל חתרה למנוע כל זיקה בין ההתרחשויות האזוריות, בפרט בין התקרבותה למדינות ערב הפרגמטיות, לבין הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ואף הצליחה בכך וניצלה את המצב החדש כדי לחזק את עמדתה, לפיה אין קשר בין הסכסוך הישראלי-פלסטיני ובין בעיות היסוד של המזרח התיכון.

כישלון יוזמת קרי לגיבוש עקרונות להסכם מסגרת

למרות חוסר אמון בין הצדדים באשר ליכולת להגיע להסדר כולל, מזכיר המדינה בממשל אובמה, ג'ון קרי, יזם והוביל סבב שיחות נוסף לאחר תהליך אנאפוליס, שתכליתו הייתה גיבוש עקרונות מסגרת מוסכמים להסדר קבע. סבב זה התנהל בין יולי 2013 לאפריל 2014. בתחילה התנהלו דיוני המשא ומתן בעיקר ברמה הביטחולית (כעשרים

פגישות), לעיתים בהשתתפות צוות המשא ומתן האמריקאי, תוך התמקדות בבחינת הפערים בסוגיות הליבה. לקראת סוף 2013 הגיע הצוות האמריקאי למסקנה שעל המתווך האמריקאי להציג עמדות גישור, ולכן מאותו שלב ואילך התקיימו דיונים בין האמריקאים ובין כל צד בנפרד. הדיונים העיקריים עם ישראל היו בין מזכיר המדינה קרי ובין ראש הממשלה נתניהו (Herzog, 2017).

- הצוות של קרי חשף לימים את פרטי המשא ומתן הבאים: הפלסטינים סירבו להכיר בישראל כבית הלאומי של העם היהודי, למרות שהצד האמריקאי ציין שערפאת הכיר במדינה יהודית; ישראל הסכימה כי הקו של 4 ביוני 1967 יהיה קו הייחוס לחישוב שטח המדינה הפלסטינית וחילופי השטחים; בנושא ירושלים, ישראל התנגדה לחלוקת העיר לשתי בירות; בנושא הביטחון, ראש הממשלה נתניהו ושר הביטחון משה יעלון דחו את ההצעות האמריקאיות לסידורי ביטחון שגובשו על ידי גנרל ג'ון אלן והתבססו על יכולות טכנולוגיות מתקדמות ופריסת כוח בינלאומי ללא היערכות של צה"ל בבקעת הירדן. ישראל הייתה מוכנה לוותר על ריבונות בבקעת הירדן, אך לא על נוכחות כוחות צה"ל במרחב זה לזמן בלתי מוגבל, בעוד שמחמוד עבאס היה מוכן להתפשר על נוכחות לשלוש עד חמש שנים בלבד (Herzog, 2017).

הודעות על התחלות בנייה של ישראל בהתנחלויות בגדה המערבית הקשו על עבאס לשתף פעולה עם התהליך ולהגמיש את עמדותיו. לגרסתו, מאז תהליך אוסלו גדל מספר המתנחלים ביהודה ושומרון ב־400,000. אצל עבאס גם התחזקה ההערכה כי נתניהו אינו האיש שאיתו יוכל להגיע להסכם, ולכן הוא סירב אפילו להשיב לעקרונות שגיבש קרי, גם בפגישתו עם נשיא ארצות הברית ברק אובמה, שנערכה במאסר 2014 בבית הלבן. בדיעבד טען עבאס כי הסכים לויתורים רבים – מדינה פלסטינית מפורזת; התוויית קו הגבול כך ששמונים אחוזים מהמתנחלים ייוותרו בשטח ישראל; היערכות צה"ל בשטחי ביטחון חיוניים בתחומי המדינה הפלסטינית למשך חמש שנים, ולאחר מכן החלפתם על ידי כוחות אמריקאיים; ישראל לא תוצף בשיבת פליטים פלסטינים, ומספרם יאושר על ידי ממשלת ישראל; השכונות היהודיות של מזרח ירושלים יהיו בתחום ישראל (עמדות זהות לאלו שהציגו הפלסטינים בתהליך אנאפוליס) – אך לא הסכים לכל ויתור נוסף כל עוד ישראל לא תסכים (ואכן לא הסכימה) לשרטוט הגבולות כצעד ראשון במשא ומתן, תודיע על מועד פינוי המתנחלים ותכיר במזרח ירושלים כבירת המדינה הפלסטינית.

בסבב השיחות שהוביל מזכיר המדינה קרי חזרו וצפו בעיות היסוד ומאפייני ההתנהלות של שני הצדדים, אשר מנעו הסכמה על עקרונות להסכם מסגרת. בין ישראל לפלסטינים קיימת אסימטריה בסיסית: ישראל דוחה כל הגבלה על חופש הפעולה המבצעי שלה בכל שטחי הגדה המערבית ושואפת להסדר הניתן ליישום

בשטח, שיכלול הכרה בינלאומית ואזורית בגבולותיה. לעומת זאת, הפלסטינים חותרים, בראש ובראשונה, לעגן את הזכויות הלאומיות שלהם, ומשום כך הם פונים למסגרות הבינלאומיות שיכירו בהם, תוך שימת דגש על זכותם למדינה ריבונית ובת קיימא על בסיס גבולות 4 ביוני 1967, שבירתה במזרח ירושלים, וכן הכרה ומימוש חלקי של "זכות השיבה" של הפליטים הפלסטינים על בסיס החלטת עצרת האומות המאוחדות 194.

בשונה מתהליך אנאפוליס, התקופה שבה התנהלה יוזמת קרי התאפיינה בחוסר אמון מוחלט בין מנהיגי שני הצדדים – ראש ממשלת ישראל נתניהו ונשיא הרשות הפלסטינית עבאס. ממשלת נתניהו חדלה לראות בעבאס פרטנר להסדר נוכח מדיניותו הלעומתית בזירה הבינלאומית, שהתמקדה בקידום הכרה בעצמאות פלסטינית, תוך עקיפת הערוץ הביטורלי. גם צעדים שסוכמו בין ישראל לפלסטינים במטרה ליצור אווירה תומכת תהליך, ובכלל זה שחרור אסירים פלסטינים מבתי הכלא בישראל, לא הועילו לבסס אמון בין הצדדים, ואף הפכו לחרב פיפיות, כאשר ישראל הכריזה על תוכניות בנייה בהתנחלויות, כדי לרכז את הביקורת על שחרור אסירים ביטחוניים פלסטינים.

לאורך תשעת חודשי המשא ומתן מול הצוות של ג'ון קרי התנהל מאחורי הקלעים מאבק על מי תוטל האשמה לכישלון התהליך. גם מתכונת של משא ומתן על העקרונות של הסדר הקבע לא הביאה לכל הישג, כפי שקרה עם כל הניסיונות שבוצעו במשך שני עשורים. בסופו של דבר ובדומה לסבבי שיחות קודמים, גם מאמצי קרי הסתיימו בכישלון. בכך נסתם הגולל על פרדיגמת המשא ומתן המוכוונת לתכלית אחת – הסדר קבע, הכולל פתרון לכל הסוגיות שבמחלוקת בין הצדדים באבחה אחת, בדגש על נושאי הליבה של טריטוריה וגבולות, ירושלים, ביטחון, פליטים, סופיות התביעות ההדדיות וקיום שתי מדינות לאום בין הים לירדן.

כישלון יוזמתו של מזכיר המדינה קרי הביא להתחזקות התובנה בישראל כי לא ניתן להגיע להסכם כולל עם הפלסטינים וכי עדיף המשך המצב הנוכחי, שכן הוא יציב ונראה בר קיימא, בעוד שהיכולת ליישם הסכם שלום עם הפלסטינים הייתה מעורפלת. יתר על כן, מבחינת ישראל קיימות שתי סוגיות המאפילות על הבעייתיות הכרוכה בהיעדר פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני: אתגר הגרעין האיראני וחוסר היציבות בעולם הערבי. על רקע זה, האסטרטגיה המועדפת על ישראל בהקשר הפלסטיני תחת הנהגתו של נתניהו היא של ניהול הסכסוך, תוך הסתגלות מהירה למצבים משתנים. הפלסטינים בחרו באסטרטגיה המתמקדת באתגור ישראל בזירה הבינלאומית, שם הם נהנים מתמיכה רחבה לקידום זכויותיהם. הפערים בין הצדדים הלכו והעמיקו, ומעט האמון ששרר ביניהם הלך והתאדה, בכלל זה בין המנהיגים ובכונותם לשכנע את עמיהם כי ניתן להגיע להסכם שלום ישראלי-פלסטיני.



מזכיר המדינה, ג'ון קרי, מארח את שרת המשפטים של ישראל, ציפי לבני, ואת ראש צוות המשא ומתן הפלסטיני, צא'ב עריקאת, בארוחת איפטאר בחודש יולי 2013, שהשיקה את תחילת המשא ומתן. צילום: State Department

בין מתווה אנאפוליס ל"עסקת המאה" של הנשיא טראמפ

בראשית 2020 הוצגה "עסקת המאה" שגיבש ממשלו של נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ כפרדיגמה חדשה לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני ולעיצוב ארכיטקטורה מזרח-תיכונית חדשה, על בסיס קואליציה ערבית-אמריקאית-ישראלית. הפלסטינים לא שותפו בגיבוש המתווה, לעומת הצד הישראלי, שהיה מעורב ברמת הפרטים (The White House, n.d.). תוכנית טראמפ מעניקה משמעויות שונות לעקרונות שליוו את המשא ומתן להסדר קבע בין ישראל לפלסטינים בשלושת העשורים האחרונים, ולמעשה מרוקנת את מרביתם מתוכן. בין היתר, נשללת במסגרתה הדרישה הפלסטינית של "הכול או לא כלום", ובפרט כוח הווטו של הפלסטינים על כל הסדר שלא יספק מענה שלם למאווייהם. הסיכוי ליישומה של תוכנית טראמפ הפך ללא מעשי בשל התנגדות פלסטינית נחרצת וכן נוכח חילופי הממשל בארצות הברית בינואר 2021.

מתווה טראמפ, בדומה למתווה אנאפוליס, משרטט חזון לכינון מדינה פלסטינית בת קיימא, תוך כיבוד השאיפות הלאומיות הפלסטיניות. בשני המתווים ניכר המתח בין הדרישה הפלסטינית לריבונות מלאה על השטחים שנכבשו על ידי ישראל ב-1967 ובין דרישת ישראל לאי-פגיעה בביטחונה ולמניעת הפיכתה של הגדה המערבית למעין רצועת עזה שנייה, קרי ישות טרור. בשני המתווים חוזרת הדרישה לפירוק חמאס ושאר ארגוני הטרור מנשקם, להשבת השליטה ברצועת עזה לידי הרשות הפלסטינית תוך פירוזה מיכולות צבאיות, ולהפסקת ההסתה נגד ישראל. ואולם, קיים פער ניכר

בין שני המתווים ביחס לחזון המדינה פלסטינית ולאופן מימוש. אמנם, בשניהם התנאים להכרה במדינה פלסטינית הם הכרה פלסטינית במדינה יהודית, כלומר הסדר מוסכם של שתי מדינות לאום – ישראל כבית הלאומי של העם היהודי ופלסטין כבית הלאומי של העם הפלסטיני – שהמשמעות הנגזרת ממנו היא ביטול "זכות השיבה" של פליטי 1948 לתחומי מדינת ישראל. דרישות מהותיות וחופפות נוספות של שני המתווים הן מיסוד ממשל פלסטיני תקין, יציב, אחראי ומתפקד באפקטיביות. אלא שמתווה טראמפ מעלה את סף הדרישות לממשל פלסטיני דמוקרטי, המכבד זכויות אדם ופועל בסטנדרטים גבוהים שאינם אופייניים למדינות ערביות.

עקרונות ההסדר על פי תוכנית טראמפ, בהשוואה לעקרונות ישראל במתווה אנאפוליס הם:

- **פתרון שתי המדינות** – מתווה אנאפוליס ומתווה טראמפ כוללים הקמת מדינה פלסטינית עצמאית. אך בעוד שבתהליך אנאפוליס ישראל הסכימה למדינה פלסטינית בת קיימא עם רציפות טריטוריאלית ומינימום הגבלות על ריבונותה, במתווה טראמפ הריבונות של המדינה הפלסטינית מוגבלת והיא נפרסת על שלושה מרחבים מנותקים בגדה המערבית, ועוד שלושה בדרום, הכוללים את רצועת עזה ושתי מובלעות בנגב המערבי על הגבול עם מצרים.
- **התחשבות במציאות שנוצרה בשטח בחמשת העשורים האחרונים** – בעוד שמתווה אנאפוליס התבסס על העיקרון של היפרדות דמוגרפית, שמשמעותה השארת גושי ההתיישבות שממערב לתוואי המכשול הביטחוני בצד הישראלי של הגבול (הכוללים כשמונים אחוזים מהמתיישבים) ופינוי היישובים שבעומק השטח הפלסטיני, תוכנית טראמפ אינה דורשת עקירה ופינוי של התנחלויות מזרחית למכשול (בכלל זה 15 מובלעות מבודדות) ואף קובעת כי על ההתיישבות בשטחים יוחל החוק הישראלי במלואו. זאת ועוד, על פי מתווה טראמפ יישארו בשטח הישראלי מובלעות פלסטיניות שבהן מתגוררים כ-140,000 פלסטינים, שיהיה עליהם לנוע ברחבי הגדה המערבית דרך השטח הריבוני הישראלי.
- **שטח המדינה הפלסטינית** – במתווה אנאפוליס נקבע העיקרון כי שטח המדינה הפלסטינית יהיה שווה ערך בגודלו לשטחים שנכבשו ב-1967 (6,205 קמ"ר), כלומר ישראל תעביר שטחים זההים בגודלם לשטח שיופח מהגדה המערבית (באזור דרום עמק בית שאן, חבל לכיש, דרום הר חברון ושטחים בעוטף עזה, כולל מעמד ייחודי לחיבור תעבורתי בין רצועת עזה לגדה המערבית). לעומת זאת, על פי מתווה טראמפ, המדינה הפלסטינית תכלול את אזורי A ו-B, הנמצאים תחת שליטת הרשות הפלסטינית, שאליהם יתווספו מחצית משטח C (שלושים אחוזים נוספים מהגדה המערבית), שטח שישראל תעביר למדינה הפלסטינית בדרום הר חברון

וכן רצועת עזה, שכיום נמצאת בשליטת חמאס, ובנוסף לכך, שני אזורים בנגב שירחיבו את שטחה של רצועת עזה. לישראל גם תהיה זכות להחליט על העברת שטחים מיושבים שבריבונותה, כמו אזור המשולש שבתחומי ישראל, שבו כ-250,000 ערבים אזרחי המדינה. בניגוד למתווה אנאפוליס, שם הודגשה רציפות המדינה הפלסטינית, במפת טראמפ צוירה מדינה פלסטינית לא רציפה, מחולקת לשישה קנטונים המוכללים לחלוטין בתחום ישראל, ושליטה ישראלית בכל צירי החיבור בין השטחים הפלסטיניים. המשמעות של מפת טראמפ היא שיימתח גבול בינלאומי בין ישראל לפלסטין באורך של קרוב ל-1,800 ק"מ – כמעט כפול מאורך המכשול שעליו אמור להתבסס הגבול על פי מתווה אנאפוליס.

- **חילופי שטחים** – היחס שנקבע במתווה אנאפוליס, הוא 1:1, בעוד שבמתווה טראמפ היחס הוא 1:2 לטובת ישראל. בשני המתווים, ישראל תעביר לשליטה פלסטינית שטחים שלה בתמורה לסיפוח שטחים מהגדה המערבית (החלטה בעניין זה מחייבת עריכת משאל עם או תמיכה של שמונים חברי כנסת).
- **שתי בירות באזור ירושלים** – בשני המתווים נכללת הכרה בבירה פלסטינית במרחב ירושלים. אך בעוד שבמתווה אנאפוליס הייתה הסכמה ישראלית שהבירה הפלסטינית תכלול את השכונות הערביות של ירושלים למעט "האגן ההיסטורי" (העיר העתיקה, עיר דוד, והר הזיתים) ושייח' ג'ראח, במתווה טראמפ תחומי הבירה הפלסטינית הוגבלו לשכונות הערביות שמחוץ למכשול הביטחוני, כולל אבו דיס. המשמעות היא הדרה מוחלטת של מזרח ירושלים, ובעיקר העיר העתיקה, הר הבית (חרם א־שריף-אל־אקצא) ושכונת שייח' ג'ראח מהמדינה הפלסטינית. במתווה אנאפוליס שאפה ישראל לצמצם ככל האפשר את מספר התושבים הערבים שייותרו בתחומה. לעומת זאת, תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים שייותרו בתחומי ישראל במתווה טראמפ מוערכים ביותר מ-250,000 נפש, שיוכלו לבחור בין שלוש אופציות: (1) תושבות ישראלית ללא אזרחות; (2) אזרחות פלסטינית; (3) אזרחות ישראלית.
- **ביטחון** – בשני המתווים נקבע כי המדינה הפלסטינית תהיה מפורזת מיכולות צבאיות המאיימות על ישראל ותמנע פעולות טרור ותשתיות טרור בשטחה. כמו כן, ישראל תשלוט במעטפת הביטחונית של המדינה הפלסטינית: לפי מתווה אנאפוליס על בסיס סידורי ביטחון, ולפי תוכנית טראמפ מתוקף ריבונותה בבקעת הירדן. מתווה טראמפ מנסה לספק מענה למרבית הדרישות הביטחוניות הישראליות, המוצגות כתנאים להסדר, ומביא בחשבון את לקחי ההתנתקות מרצועת עזה. זאת, כדי למנוע בגדה המערבית היווצרות של מציאות ביטחונית דומה לזו המאפיינת כיום את זירת הרצועה. סידורי הביטחון הללו נועדו לספק מענה לדרישות ישראל גם במשא ומתן באנאפוליס. קשה להאמין שהצד הפלסטיני יסכים לקבלם, משום שהם יגבילו עד מאוד את ריבונותה של המדינה הפלסטינית ויפגעו קשות במרקם החיים בשטחה

המיועד. במתווה אנאפוליס עמדה ישראל על תביעתה לאחריות ביטחונית גוברת באוויר בתחום האלקטרו־מגנטי ובבקעת הירדן (ללא ריבונות). לעומת זאת, מתווה טראמפ מעניק לישראל אחריות ביטחונית מלאה באוויר, בים וביבשה בכל השטח שמערב לנהר הירדן, כולל בשטח המדינה הפלסטינית.

- **בין ביטחון למפה** – בניגוד למתווה אנאפוליס, שעיצב את קווי הגבול תוך ניסיון להפחית מאוד את החיכוך בין האוכלוסיות, מפת מתווה טראמפ משרטטת קו גבול ארוך ומפותל, מובלעות ויישובים ישראלים, מובלעות פלסטיניות מנותקות ועירוב בין אוכלוסיות, קרי מציאות שבה צה"ל יתקשה להנחיל ביטחון וליישם את סידורי הביטחון. מתווה טראמפ קובע כי תוואי המכשול הביטחוני יותאם לגבול החדש – פרויקט המחייב השקעה של מיליארדי שקלים וסדר כוחות נרחב לשמירת המכשול ואבטחתו (כבר כיום לצה"ל אין די סד"כ לשמור ולתחזק מכשול שאורכו כמחצית מהגבול המתוכנן במתווה טראמפ). בנוסף, מתווה טראמפ מחייב היערכות להגנה רציפה לאורך צירים/כבישים ארוכים וצרים (ללא רוחב ביטחוני), המקשרים בין האזורים ומוליכים ליישובים המבודדים, דבר היוצר קושי ואף יגביר את החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית ועם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים לאורך הצירים. אתגרים נוספים שמציבה תוכנית טראמפ נוגעים להגנה על היישובים המבודדים ועל הכניסות, היציאות והמעברים בין השטחים הפלסטיניים, ולאורך קו הגבול המפותל והארוך שיווצר. שמירת ביטחון היישובים, בעיקר אלה שבעומק השטח הפלסטיני ועורקי חייהם, תחייב גם היא תגבור ניכר של סד"כ צה"ל.
- **שיתוף פעולה ביטחוני** – במתווה אנאפוליס הודגש במיוחד שיתוף הפעולה הביטחוני בין גורמי הביטחון בישראל ובין מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. מדובר באינטרס של שני הצדדים, שממנו נגזרים רכיבים רבים החורגים מעבר לפן הביטחוני עצמו, וביניהם נושאי משילות, כלכלה ועוד. בתנאים שיווצרו על פי מתווה טראמפ יהיה סיכוי קלוש בלבד לקיים שיתוף פעולה ביטחוני הדוק ואפקטיבי עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים: בדרום הארץ יגבר האתגר הביטחוני בציר פילדלפי נוכח הברחות נשק והסתננות של גורמי טרור מחצי האי סיני לשטח הפלסטיני, שכאמור יתרחב למובלעות במערב הנגב. לפיכך, אם תמומש תוכנית טראמפ במתכונתה המקורית, קשה יהיה להבטיח מציאות ביטחונית משופרת ביחס לזו הקיימת כיום.
- **פתרון בעיית הפליטים** – בשני המתווים העיקרון דומה: פתרון בעיית הפליטים הפלסטיניים יוחל בפלסטין, או על בסיס שיקום במקומות מושבם, או במדינות שלישיות, ללא "זכות שיבה" לישראל. מספר הפליטים שיוורשו להתיישב בפלסטין ייקבע בהסכמת ישראל. כן יוקם מנגנון לפיצוי הפליטים, אך ישראל לא תידרש לפצותם, שכן היא השקיעה בקליטתם ובשיקומם של פליטים יהודים שברחו מארצות ערב לאחר קום המדינה. בשני המתווים נקבע כי יש לפרק את סוכנות

הסעד והתעסוקה לפליטים הפלסטינים של האו"ם ולהעביר את משימת הסיוע לממשלות של המדינות ה"מארחות" והקולטות.

- **כלכלה** – מתווה טראמפ הולך צעד משמעותי קדימה ביחס למתווה אנאפוליס בתחום הכלכלי. בעוד שבמתווה אנאפוליס הדיון הכלכלי התמקד בהסכמים דו-צדדיים בין המדינות – כינון אזור סחר חופשי, מעטפת המכס, תנועת עובדים וסחורות – במרכז הפרק הכלכלי של תוכנית טראמפ עומדת הקמת קרן השקעות שתגייס 28 מיליארד דולר להשקעה בשטחי הרשות הפלסטינית ורצועת עזה, וכן במדינות השכנות, כדי לרתום אותן לתמיכה בתוכנית (7.5 מיליארד דולר בירדן ותשעה מיליארד דולר במצרים). המסגרת הכלכלית אמורה להניח יסודות לישות פלסטינית עצמאית ומתפקדת, וכן לשמש "פיתיון", בעיקר בעיני הציבור הפלסטיני, וכך לרכך התנגדויות בקרב. בתוכנית הכלכלית של מתווה טראמפ מוזכרים קרוב למאתיים פרויקטים בתחומים שונים, ביניהם תשתיות (בכלל זה מעבר תחבורתי יבשתי בין רצועת עזה לגדה המערבית), בריאות, משפט, חינוך ותעסוקה. כלומר, התוכנית שאפתנית עד מאוד. עם זאת, לא ברורים מקורות המימון של קרן ההשקעות.

דחייה פלסטינית גורפת של מתווה טראמפ לעומת היעדר תשובה להצעת אולמרט

תהליך אנאפוליס הסתיים לאחר שהפלסטינים בחרו לא להשיב על הצעתו של ראש הממשלה אולמרט למסגרת סוגיות הליבה. בראיון שנערך עם אולמרט ב-2012, הוא אמר: "הייתי במרחק נגיעה מהסכם שלום. הפלסטינים אף פעם לא דחו את הצעותיי ... לא קיבלו אותן ויש הבדל. הם לא קיבלו, כי המשא ומתן לא הסתיים, הוא היה על סף סיום" (אלי, 2012). להבדיל מתהליך אנאפוליס, שהעניק לרשות הפלסטינית מעמד שווה ערך לישראל, גיבוש מתווה טראמפ הפך את הרשות הפלסטינית ואש"ף ל"נוכחים נפקדים" בתוכנית המתוימת לקבוע את העתיד הפלסטיני הלאומי. למעשה, מתווה טראמפ מערער על התפיסה כי הזמן פועל לטובת הפרויקט הלאומי הפלסטיני וכי בחלוף הזמן תכפה הקהילה הבינלאומית על ישראל את התנאים הפלסטיניים להסדר. לפיכך, אין זה מפתיע כי כל הגופים הפלסטיניים דחו את תוכנית טראמפ בצורה נחרצת. מבחינתם, "עסקת המאה" והשלכותיה הן איום קיומי ממשי על הישגיהם עד כה ועל חזון המדינה הפלסטינית העצמאית, שאמורה ליהנות מריבונות מלאה. קשה להצביע על מנהיג פלסטיני בהווה ובעתיד, שיסכים למתווה של מדינה פלסטינית מוקטנת, מפוצלת, מוכלת בשטח ישראל, שבירתה בשכונות קצה של מזרח ירושלים. מבחינתה של ישראל, מתווה טראמפ מספק מענה למרבית צורכי הביטחון שלה, אך כשמתרגמים את התנאים למפה, ישראל נדרשת למסור, בתמורה לשטחים שבהם היא אמורה להחיל את ריבונותה, שטח משמעותי מתחומה בנגב המערבי, ובנוסף לכך

היא מחזיקה באופציה להעברת שטחים באזור המשולש (שסבירותה אפסית). מתווה טראמפ קובע סדר עדיפויות, שרואה בסיפוח התנחלויות מבודדות בעומק השטח הפלסטיני ערך הגובר על שמירת שטחים בנגב, למרות שאלה מהווים עומק אסטרטגי לישראל, וכן על אזור המשולש – "הבטן הצרה" של מדינת ישראל. זאת ועוד, יישום מתווה טראמפ ייצור אלפי קילומטרים של נקודות חיכוך בין ישראלים וכוחות צה"ל ובין האוכלוסייה הפלסטינית לאורך הצירים הצרים המובילים להתנחלויות המבודדות ולאורך קו גבול שאורכו קרוב ל-1,800 קילומטרים. זאת ועוד, המתווה של טראמפ יצרף לתחומי ישראל מאות אלפי פלסטינים. מתווה אנאפוליס ניסה להימנע ממצב מורכב זה ולמזער את נקודות החיכוך בין הצדדים.

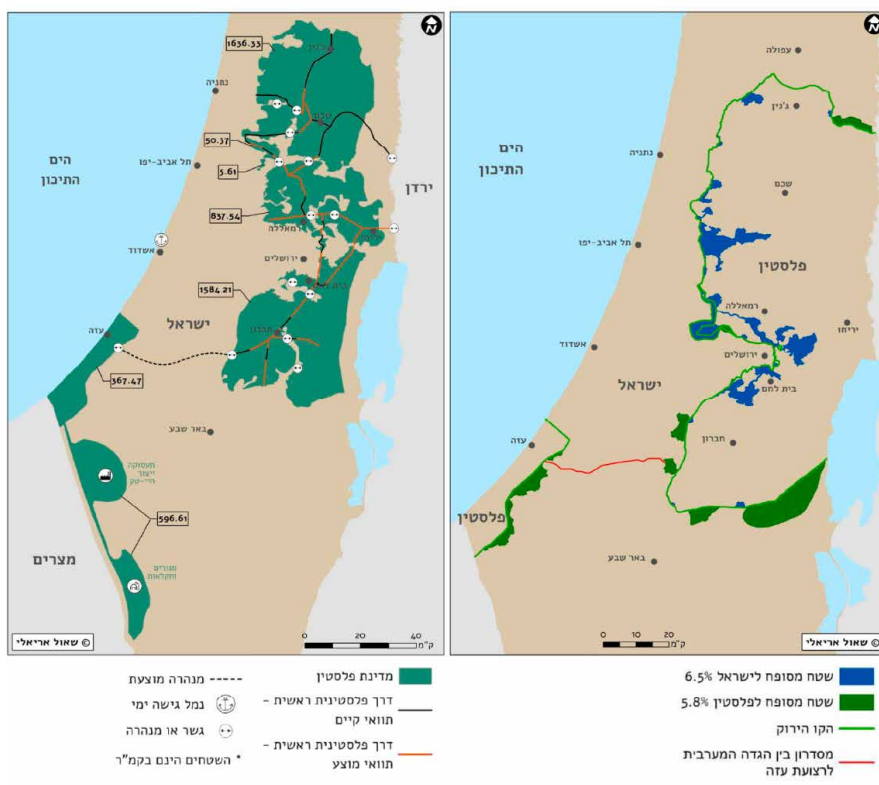
מתווה אנאפוליס הגיע לנקודה הקרובה ביותר לעמדותיהן של ישראל והנציגות הלגיטימית של העם הפלסטיני בשאלת הסדר הקבע, ולמרות זאת הוא לא הצליח לגשר על הפערים בין הצדדים. מתווה טראמפ מדגיש את הפערים הבלתי ניתנים לגישור בעמדות הפתיחה של הצדדים. לפיכך, ניתן לזהות ב"עסקת המאה" מידה רבה של תמימות, המשתקפת בין השאר באמונה כי הפרמטרים המוצגים בה יועילו לכינון מערך אזורי חדש, משותף לישראל ולמדינות ערב המתונות, וכי ניתן לפתור סכסוך אתני-רגשי-אידיאולוגי הטעון רגשות ויצרים, כמו זה המאפיין את היחסים בין ישראל לפלסטינים, באמצעות הצעת נדל"ן ופיתוי כלכלי מרחיק לכת ככל שיהיה. היעד של הסדר כולל וסיום התביעות אינו מעשי כל עוד הצדדים אינם מאמינים שהצד האחד עושה מאמץ עילאי, בכוונה כנה ובתום לב, להיענות גם לצרכיו ושאיפותיו של הצד השני. זה הקו שהנחה את ראש הממשלה אולמרט בתהליך אנאפוליס. עם זאת, למרות שמתווה טראמפ אינו באמת הצעה הוגנת עבור הפלסטינים, דחייתו על ידם, בהמשך לאייקבלת הצעתו של אולמרט, עשויה לחזק בישראל את הנרטיב של היעדר פרטנר להסדר מדיני לטווח ארוך ולשלום. אם, בנוסף לכך, ממשלת ישראל תקדם סיפוח חד-צדדי של שטחים בגדה המערבית, תעמיק התהום הישראלית-פלסטינית ויגבר הקושי לנסח בעתיד תנאי פתיחה לחידוש הידברות.

יתר על כן, בניגוד למתווה אנאפוליס, שהונחה על ידי דרישת ישראל לדון בהסכם מכוון יישום, לכאורה בהסכמה פלסטינית, במתווה טראמפ אין מנוף אמיתי להקמת מדינה פלסטינית מתפקדת, יציבה ואחראית, או כדי לגשר על הפיצול הקיים במערכת הפלסטינית, בעיקר בין פת"ח לחמאס ובין הגדה המערבית לרצועת עזה. גם אם הצדדים המעורבים יתגברו על כל המגבלות, וישראל והפלסטינים יקיימו את כל ההתניות ותוקם מדינה פלסטינית, הסיכוי שהיא תהיה בת קיימא על פי מתווה אנאפוליס גדול מהסיכוי לכך על פי מתווה טראמפ, המתבסס כאמור על פיצול לשישה קנטונים: ההיסטוריה מלמדת כי מדינות ללא גבולות רציפים נוטות להתפרק. היעדר יכולת של המדינה הפלסטינית לשלוט בקטעים של טריטוריה לא רציפה, המאופיינת בתוואי

שטח מורכבים, עלול להוביל גם להיעדר משילות ולמצב שבו ישראל תהפוך לאחראית לכשלושה מיליון פלסטינים בגדה המערבית ובירושלים, בנוסף לכשני מיליון הפלסטינים החיים ברצועת עזה (וואת גם לאחר ההתנתקות מהאזור). הנטל הביטחוני, הכלכלי, האזרחי והמדיני שיוטל אז על ישראל יהיה כבד ביותר. בכל מקרה, גם מימוש תוכנית טראמפ לא יציע אלא פתרון ביניים; על ישראל יהיה להמשיך ולנהל את הסכסוך, ובתנאים מסובכים אף יותר מאלה הקיימים כיום. בחינה מעמיקה של "עסקת המאה" מעידה, אפוא, כי אינה בהכרח מיטיבה עם הצד הישראלי, כפי שהוצג לציבור.

שטחי פלסטין - חזון השלום של טראמפ

ההצעה הישראלית - ועידת אנאפוליס



תהליך אנאפוליס – לקחים מניהול המשא ומתן

לקחים ליישום

חשאיות – עבודת המטה ותייעוד פגישות המשא ומתן התבצעו במינהלת המשא ומתן בלבד. לא הופצו סיכומים, למעט אלה שהועברו לעיונם של ראש הממשלה אולמרט ושרת החוץ לבני. ראשיהם של צוותי המשא ומתן הורשו להתעדכן בחומרים רק במינהלת המשא ומתן עצמה. לא התקיימו ראיונות לעיתונות ושני הצדדים הקפידו לא לחשוף את תוכן הדיונים. גם לפלסטינים היה אינטרס ברור לשמור על חשאיות, כדי לא לחשוף את עצמם לביקורת מבית ולמנוע את הצורך להתמודד עם חמאס. זאת ועוד, רמת הציפיות הנמוכה של הציבור בשני הצדדים גרמה חוסר עניין במתרחש בשיחות – מה שהקל על שמירת הפרטים בחדרי המשא ומתן וחסך מהנושאים והנותנים את הצורך להתמודד עם לחצים חיצוניים.

מתכונת המשא ומתן – קביעה מראש של מתכונת המשא ומתן על ידי הצדדים הוכחה כחיונית, גם אם לא גובש בסופו של דבר הסדר מוסכם. תרמה לכך המעורבות המפקחת של המתווך, שבמקרה של תהליך אנאפוליס התגלם בדמותה של מזכירת המדינה האמריקאית, ד"ר קונדוליזה רייס. תחילה הוחלט על הנושאים שייכללו בהסכם, ובהתאם לכך גובשו נושאי המשא ומתן והוועדות המקצועיות; מופו כלל הנושאים שהצדדים ביקשו להכיל בהסכם; גובשה מראש תבנית מסמך ההסכם, כך שתמיד ניתן היה לקבוע את סטטוס התהליך, את שלבי ההתקדמות ואת הפערים להשלמתו. דפוס זה סייע רבות לניהול המשא ומתן. כמו כן הוכנה מפת תכנון, שכללה את תקופות התהליך וכן את מפת הקשר בין הסוגיות השונות, את דירוג הנושאים לפי סדר העדיפות של הסכמה עליהם ולפי יעדי הביניים שסייעו לשמר תנועה והתקדמות בתהליך.

עבודת מטה והכנת פגישות המשא ומתן – מינהלת המשא ומתן הוקמה באיחור, לאחר שהתהליך המדיני כבר הותנע. על כן, מוביליה נאלצו לעסוק בהקמת הגוף החדש, ובכלל זה למיין ולגייס את אנשיו: נבחרו אנשי מקצוע, בעלי רקע וניסיון רב במגעים עם הפלסטינים ובתהליכי קבלת החלטות בממשלה. כן שותפו מנכ"לים ובכירים

ממשרדי הממשלה, שהוצבו בראשות ועדות המשא ומתן המקצועיות. היה עליהם ללמוד את הפרטים והלקחים מסבבי משא ומתן קודמים (רוב החומרים לא נמצאו בארכיון המדינה, אך חלקם נשמרו באגף התכנון בצה"ל, אצל היועצים המשפטיים ובזיכרוןם של נושאים ונותנים בעבר); להכין את מתווה המשא ומתן ואת מפת התכנון שלו; להתכונן לפגישות הראשונות ולעסוק במנהלות הדרושות לקיום הפגישות (משרד החוץ סייע בכך רבות).

התקיימו דיוני סטטוס בנוכחות המנכ"לים והבכירים במשרדי הממשלה, שבמהלכם עדכנו שרת החוץ או ראש המינהלת את הנוכחים בדירקטיבה המדינית וביעדי הביניים. במסגרת זו גם נעשה סנכרון בהתקדמות בין הוועדות השונות ונקבעו סדר עדיפויות וקדימויות של הסוגיות והדיונים בהן. לפני פגישות חשובות נערכו סימולציות, שנועדו להכין את הצוותים למפגש עם הפלסטינים ולצייד אותם במענה לנושאים שהם עשויים להעלות.

כל פגישה תועדה על ידי נציגי המינהלת, ובסיומה התקיימה למידה להפקת לקחים ביחס לעמדות שהוצגו במשא ומתן, אופן הצגתן, איתור תחומים בעלי פוטנציאל להסכמה וביורור כיצד נכון להעלות נושא מסוים בפגישה הבאה. במינהלת הוכנת טבלה "נושמת" לכל סוגיות המשא ומתן, שכללה את הרכיבים הבאים:

אינטרסים ישראלים	עמדות ישראליות	אינטרסים פלסטיניים	עמדות פלסטיניות	מרחב הסכמה אפשרי	פערים ויעדים להמשך
במו"מ	בתחום	במו"מ	במו"מ	אפשרי	להמשך



היעד במשא ומתן היה לאתר את מרחב ההסכמה (ZOPA – zone of possible agreement) ולהרחיבו באמצעות דיוני המשא ומתן.

ריבוי ערוצים – המינהלת, שהייתה כפופה ישירות לראש הממשלה ועבדה בצמוד לשרת החוץ שכינה כראש צוות המשא ומתן הישראלי, ניהלה, ריכזה ותיאמה את עבודת המטה עבור מנהלי המשא ומתן. מעבר לתכלול עבודת משרדי הממשלה והגורמים המקצועיים, עסקה המינהלת בתכנון אסטרטגי, בצוותי חשיבה בנושאים הקשורים למשא ומתן ובכתיבת ניירות המלצה למדיניות בנושאים השונים שעמדו על הפרק. בד בבד, חברי המינהלת עמדו בקשר תדיר עם בני השיח הפלסטינים. בנוסף נוהלו ערוצי צד עם גורמים פלסטיניים בכירים, שנועדו לסייע בביורור הראייה הפלסטינית את ההתקדמות במשא ומתן ולאחר פתרונות יצירתיים לבעיות שלא נפתרו בשולחן הדיונים.

חסמים בניהול המשא ומתן

אסימטריה בין הצדדים – חסם מהותי שליווה את השיחות היה האסימטריה במצב שבו הגיעו הצדדים לשולחן המשא ומתן: ישראל הגיעה מעמדת כוח, כגורם הנמצא בשטח וקובע את תנאי ומרקם החיים הפלסטיניים, תוך התבססות על צבא חזק השולט בשטח ונגיש לכל נקודה בו, כולל בלב האזור הפלסטיני. מנגד, הפלסטינים ראו את עצמם כקורבן והגיעו למשא ומתן מ"שער הזכויות": לאחר שוויתרו בראייתם על הזכויות משנת 1947 ועל 78 אחוזים משטח פלסטין, הם דרשו בתמורה את מימוש הזכויות המלאות בגדה המערבית וברצועת עזה. הנרטיב הפלסטיני, שלדבריהם ממוקד בכבוד (dignity), מדגיש כי הפלסטינים נמצאים תחת כיבוש ישראלי, ולכן אין ביכולתם לממש את זכותם להגדרה עצמית, אדמותיהם נגזלות מדי יום וכל הכרוך בחייהם נתון להחלטות ישראל. במצב של אסימטריה כה עמוקה, קשה מאוד ליצור אמון בין הצדדים הנושאים והנותנים – דבר שהינו חיוני להתקדמות בתהליך.

גישה יישומית מול עיגון זכויות – התכלית של הצד הפלסטיני הייתה עיגון הזכויות הפלסטיניות – זכות ההגדרה העצמית והקשר השורשי העמוק לאדמת פלסטין. לגרסת הפלסטינים, אלו הן זכויות טבעיות. עוד הם הדגישו, כי בכינוס המועצה הלאומית הפלסטינית ה־19 באלג'יר ב־1988 הפלסטינים ויתרו על שטחי פלסטין המקוריים והסתפקו במימוש זכויותיהם המלאות בשטחים שנכבשו על ידי ישראל במלחמת יוני 1967 (22 אחוזים משטחי פלסטין). אחת הסיבות לכך שהפלסטינים פנו לערוץ הבינלאומי הייתה הרצון לעגן את זכויותיהם ולגייס הכרה בינלאומית בהן באמצעות החלטה של האו"ם המכירה במדינה פלסטינית. למעשה, הם העדיפו דרך פעולה זאת על פני משא ומתן דו־צדדי עם ישראל. מנגד, ישראל ביקשה לגבש הסכם שיהיה בר יישום, תוך התאמת הדרישות ליכולת ליישמן בשטח.

גישת "הכול או לא כלום" – בשיחות רבות בין ראשי צוותי המשא ומתן הדגיש אודי דקל בפני צא"ב עריקאת כי הסכמה של הפלסטינים למתווה ראש הממשלה אולמרט תממש עבורם כ־97 אחוזים משאיפותיהם, וכי הצעת אולמרט מאפשרת לעבאס לומר לעמו כי מימוש ההסכם הוא שווה ערך למימוש מאה אחוזים מהזכויות של 4 ביוני 1967. זאת ועוד, היענות חיובית להצעת אולמרט תשפר את מצבם של הפלסטינים אלפי מונים לעומת מצבם הנוכחי. תשובתו של עריקאת הייתה "הכול או לא כלום". לדבריו, אם הפלסטינים אינם מקבלים את כל דרישותיהם בנושאי טריטוריה, ירושלים, ריבונות ופליטים, הם מעדיפים להמשיך ולהתבוסס במצב הנוכחי.

"דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם" – נוסחה זו נקבעה כדי לאפשר לצדדים להציג התגמשות בחדר המשא ומתן ולנסות לאתר את מרחבי ההסכמה ולהתנתק מהזיקות בין נושאי המשא ומתן השונים. אין משמעות הדבר כי העמדה שהוצגה מהווה הסכמה ונמסרה לזכות הצד השני. כמו כן, לאור הזיקות העמוקות בין נושאי המשא ומתן, לא ניתן להגיע להסכמה בתחום אחד ללא הסכמה בתחום אחר. כך, למשל, לא ניתן לסכם את התחום הטריטוריאלי לפני הסכמה בסוגיית ירושלים וסיכום ההסדרים הביטחוניים. הכלל שנקבע היה שגם אם הוצגה גמישות, למשל בתחום הטריטוריאלי, היא לא תהיה בתוקף אם לא יתקבל לה מענה ביטחוני מתאים.

במהלך המשא ומתן הטריטוריאלי נבחנה עמדת הפלסטינים לגבי חילופי שטחים מיושבים – גושי התיישבות מול העברת כפרים ערביים שבשטח ישראל, על אדמותיהם, לתחומי המדינה הפלסטינית שתקום. הצד הפלסטיני התנגד לרעיון, אך בדיון היפותטי על החלק הישראלי של בית צפאפא בתקופה שלפני 1967, התנגדותו הייתה נחרצת פחות. בכל מקרה, אין להבין מכך שישראל הציעה רשמית במתווה אנאפוליס חילופי שטחים מיושבים.

היעד: הסכם בכל סוגיות הסדר הקבע – היה זה יעד שאפתני ביותר ואף יומרני, לאור הפערים הגדולים בעמדות הצדדים, בעיקר בנושאי הפליטים וירושלים. שני הצדדים התנגדו להסדר חלקי בסוגיות הטריטוריאלי ו הביטחוניות אותו הציעה מזכירת המדינה של ארצות הברית ד"ר קונדוליזה רייס. רייס גרסה כי סיכום שתי הסוגיות יאפשר הקמת מדינה פלסטינית עוד לפני סיכום שאר הסוגיות וכי הישג כזה יהווה מנוף ומאיץ להתקדמות בשאר נושאי המשא ומתן.

ישראל התנגדה להצעת מזכירת המדינה משום שהדבר לא היה משאיר בידיה "נכסים" ל"תן וקח" בהמשך, והיא עלולה להיאלץ לקבל את דרישות הפלסטינים בנושאי ירושלים ו/או הפליטים. כמו כן, ישראל דרשה הסכמה בדבר סופיות התביעות, מתוך חשש שיוותרו נושאי מחלוקת ופערים שלא יאפשרו לפתור את כל הסוגיות וכן כדי למנוע עילה פלסטינית לא־יִישום התחייבויות ולאלימות וטרור.

הפלסטינים התנגדו עקרונית לכל הסדר שיש בו זמניות, או להסכמות שאינן סופיות, מחשש כי "כל זמני יהפוך לקבוע". הצטרפה לכך עמדתם שהם אינם יכולים לחתום על הסכם ללא ציון "זכות השיבה" של הפליטים הפלסטינים וללא ציון ריבונותם בבירת המדינה הפלסטינית בירושלים הערבית.

1967 מול 1948: מאה אחוזים מזכויות 1967 מול זכויות הפליטים – עמדת

הפלסטינים הדגישה את הוויתור הגדול שלהם על כל פלסטין ההיסטורית ואת הסתפקותם בגדה המערבית וברצועת עזה בלבד. על רקע זה, הם לא היו מוכנים לויתור טריטוריאלי נוסף, ותבעו באופן חד-משמעי כי חישוב שטחה של המדינה הפלסטינית יתבסס על הקו של 4 ביוני 1967.

העמדה הפלסטינית, שהוצגה על ידי מחמוד עבאס, הבליטה את ההסתפקות בהשבת זכויות 1967 ואת הוויתור על השטחים שנקבעו בהחלטת עצרת האו"ם 181 מ-1947. הייתה זו למעשה הצגה חלקית בלבד נוכח התביעה המקבילה של הפלסטינים ל"זכות השיבה" של פליטי 1948 לתחומי מדינת ישראל. זאת ועוד, דרישה זו לוותה בדרישות אחרות הקשורות לבעיית פליטי 1948, ובהן התביעה לאחריות בלעדית של ישראל לבעיית הפליטים; הדרישה למימוש "השיבה", לפחות בסדר גודל של 80,000 פליטים ובני משפחותיהם; והדרישה לפיצויים ולהשבת הרכוש שנגזל מהפליטים. קונדוליזה רייס מספרת בספר זיכרונותיה כי ההסבר שנתן עבאס לכך שלא השיב בחיוב להצעת אולמרט היה כי הוא מחויב לארבעה מיליון פליטים (ממלחמת 1948, ולא ממלחמת

(1967) (Rice, 2011b).¹³

13 "למחרת הלכתי לראות את אבו מאזן וביקשתי לראותו בחדר האוכל הקטן שבסמוך למשרדו. שרטטתי את פרטי הצעתו של אולמרט והסברתי לו כיצד ראש הממשלה רוצה להמשיך. עבאס החל במשא ומתן באופן מייד: 'אני לא יכול לומר לארבעה מיליון פלסטינים שרק חמשת אלפים מהם יכולים לשוב הביתה', אמר ... דיברתי עם הנשיא ושאלתי אותו אם הוא יהיה מוכן לארח את אולמרט ועבאס פעם אחרונה. מה אם אצליח לגרום לשניהם לקבל את מתווה ההצעה? ידענו שהסיכוי לכך קלוש. אולמרט הודיע באותו הקיץ כי הוא יפרוש מראשות הממשלה. בחירות בישראל תוכננו למחצית הראשונה של השנה הבאה. הוא היה 'ברווז צולע', וכך גם הנשיא ... היה לנו סיכוי אחרון. בנובמבר ובדצמבר שני המנהיגים הגיעו בנפרד כדי להיפרד. הנשיא לקח את עבאס לחדר הסגלגל והפציר בו לשקול מחדש. הפלסטיני עמד איתן, והרעיון מת" (Rice, 2011a).

חסמים

- גישה יישומית מול עיגון זכויות (טבעיות, היסטוריות, חוקיות).
- גישה פלסטינית "הכול או לא כלום".
- נוסחה בעייתית – "דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם".
- נכשלה פרדיגמת משא ומתן להסדר קבע כולל – הגעה להסכם על כל סוגיות הסדר הקבע וסופיות התביעות.
- '67 מול '48 (100% מזכויות '67 מול פתרון בעיית פליטי '48).
- משולש שאינו מתכנס: ביטחון–טריטוריה–ריבונות.
- סוגיית עזה – יישום מותנה בשליטת הרש"פ ברצועה.
- חוסר נכונות לדון בטיפול בחמאס.
- אסימטריה עמוקה בין הצדדים גורמת לאי־אמון ולפערים שאינם ניתנים לגישור.
- מלחמת נרטיבים – זהות לאומית, קורבנות, זכויות.
- הקיפאון המדיני – מרחב נוחות לשמי הצדדים.
- המשך בנייה בהתנחלויות.

סוגיית עזה – לאור העובדה שהרשות הפלסטינית אינה שולטת ברצועת עזה (אלא חמאס), סוכם כי שאלת עתידה של הרצועה תידון אמנם במסגרת ההסכם הכולל, אך היישום יהיה מותנה ביכולתה של הרשות לשלוט בה וליישם את ההסכם באזור זה. כאשר הנושאים ונותנים הפלסטינים נדרשו לסוגיה, חזר צאא'ב עריקאת והדגיש כי אם יושג הסכם הוגן, הוא יובא למשאל עם גם ברצועת עזה, ואז יצביעו הנשאלים בעד ההסכם וחמאס יפסיק להיות רלוונטי, כי העם הפלסטיני יבחר בדרך השלום. כאשר נציגי ישראל שאלו מה תהיה עמדת הרשות הפלסטינית במצב שבו תושבי הרצועה לא יצביעו, או שחמאס יסרב לקבל את ההסכם, לא ניתנה כל תשובה.

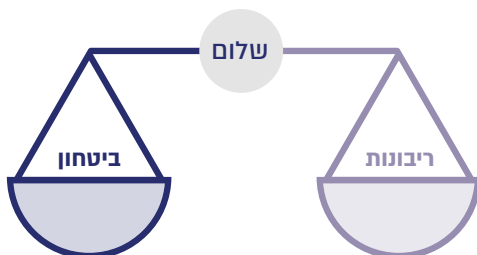
בשלהי המשא ומתן נאלצה ישראל לצאת למבצע "עופרת יצוקה" נגד חמאס ברצועת עזה. במקביל הועבר מסר לישראל מצד גורמים בכירים ביותר ברשות הפלסטינית, לפיו זה הזמן למוטט את שלטון חמאס ברצועה. כאשר אותם גורמים נשאלו אם הרשות הפלסטינית מוכנה לקחת על עצמה את השליטה ברצועת עזה, הם השיבו כי אין לה היכולת לעשות זאת וכי אינה יכולה להשתלט מחדש עליה בחסות "הכידונים של צה"ל".

פתרון שתי המדינות: קלף בידי הפלסטינים? – ראש הממשלה אולמרט ושרת החוץ לבני הניעו את המשא ומתן על בסיס הערכה שפתרון של שתי מדינות חיוני לישראל כדי להבטיח את המשך קיומה כמדינה דמוקרטית ויהודית, ומחשש לאובדן הרוב הדמוגרפי היהודי ממערב לירדן. בנוסף, הם הביעו דאגה מהקולות שקראו לפתרון של מדינה אחת ומכך שהולכת ומתרחקת האפשרות לממש את פתרון שתי המדינות.

לעומתם, הצד הפלסטיני, בעיקר אבו עלא', טען בהזדמנויות שונות כי הפלסטינים מעדיפים פתרון של מדינה אחת (לא דו־לאומית, שכן אינם מכירים בלאום היהודי), וכי ההסכמה שלהם לפתרון של שתי מדינות הוא התפשרות מבחינתם. כן הפגינו אנשי הצוות הפלסטיני למשא ומתן את תחושתם שהזמן פועל לטובתם וכי "השעון הדמוגרפי" מתקתק בקצב מואץ.

ריבונות פלסטינית מלאה או חלקית? – ממשלת ישראל בראשות אולמרט הסכימה להכיר במדינה פלסטינית עצמאית ויציבה, הנמצאת ביחסי שלום עם מדינת ישראל ומתפקדת באחריות. עם זאת, ישראל דרשה, בעיקר משיקולים ביטחוניים והתיישבותיים, הגבלות על הריבונות הפלסטינית במגוון תחומים, ביניהם נוכחות לאורך זמן של כוחות צה"ל בבקעת הירדן, גם לאחר שתהיה בתחומי המדינה הפלסטינית; מרחב אווירי ואלקטרו־מגנטי אחוד בשליטה גוברת של ישראל; בידוק ביטחוני ישראלי במעברי הגבול החיצוניים של המדינה הפלסטינית; תנועה חופשית למתיישבים בגדה המערבית לתחומי ישראל, ועוד. הגבלות אלו זכו לכינוי "**מדינה מינוס**".

הצד הפלסטיני דרש ריבונות מלאה ביבשה, באוויר ובים, ולא היה מוכן להתפשר בנושא זה. הוא הכיר אמנם בצורכי הביטחון של ישראל והיה מוכן להגבלות על כוחות הביטחון הפלסטיניים (ללא צבא וללא בריתות חיצוניות) ולהתחייב למנוע טרור ואיום צבאי כלפי ישראל. עם זאת, הנושאים ונותנים מהצד הפלסטיני לא היו מוכנים להותיר בידי ישראל שליטה כלשהי בתחומי הריבונות הפלסטינית.



ערוצי משא ומתן לא רשמי ובלתי מתואמים – במקביל לערוצי המשא ומתן הרשמיים, התקיימו ערוצים לא רשמיים של גורמים המאמינים בשלום שזכו בצנינות לכינוי "תעשיית השלום". מדובר באותם גורמים שניהלו, השתתפו או יעצו בעבר בערוצי המשא ומתן הרשמיים, המשיכו לקיים ערוצי הידברות בלתי פורמליים והשתתפו במסגרת 2 Track.

ערוצים לא רשמיים הם בעלי חשיבות רבה בתקופות של "בצורת מדינית", כאשר לא מתנהל משא ומתן רשמי, וזאת לצורך בניית תשתית ידע לקראת חידוש המשא ומתן הרשמי; למיפוי תחומי ההסכמה, לצד הבנת עומק הפערים; למציאת פתרונות

יצירתיים לבעיות סבוכות; לשימור התקווה כי ניתן להגיע להסכם בעתיד. הבעיה הייתה שבצד הפלסטיני השתתפו אותם אישים הן בערוץ הרשמי והן בערוצים הלא רשמיים, דבר שגרם להתרשמות הפלסטינית כי מרחב הוויתורים של ישראל גדול מכפי שהוצג במשא ומתן הרשמי. זאת, בהתבסס על כך שבערוצים הלא רשמיים הוצגה גמישות ישראלית רבה יותר.

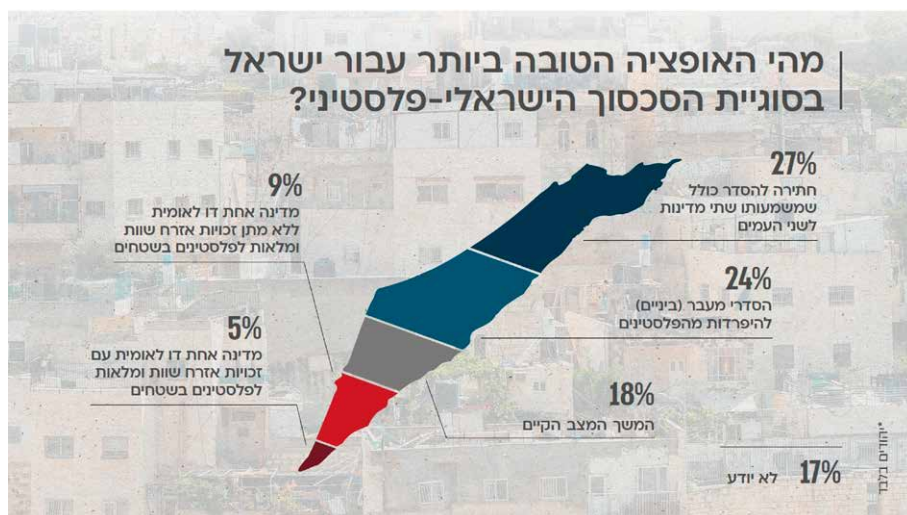
בשלב מסוים הגיעה מינהלת המשא ומתן למסקנה כי יש לתאם את גם את הפעילות בערוצים הלא רשמיים, והגורמים הישראליים הלא רשמיים התבקשו אז לא לדון בנושאים שבהם הסתמנה הסכמה בערוץ הרשמי. במקביל, הם התבקשו לבחון את מרחב הגמישות הפלסטיני לגבי סוגיות שהיה בהן קושי להגיע להסכמה במשא ומתן הרשמי.

בד בבד, הגורמים הישראליים הרשמיים קיימו ערוצי דו־שיח חשאיים עם בכירים פלסטיניים שלא השתתפו במשא ומתן. מטרתם של ערוצים אלה הייתה ללמוד על הלכי הרוח בצד הפלסטיני, למפות את מרחבי הגמישות הפלסטיניים ולאחר "כלים" אפשריים לפריצת דרך.

מחסום חבילת סוגיות הליבה – מעבר לקושי להגיע לעמק השווה בכל אחת מהסוגיות, האפיל על המשא ומתן מכשול שנבע מעצם ההתייחסות לסוגיות כמקשה אחת שיש לפצחה במקביל. בכל פעם שסבב משא ומתן הגיע לישורת האחרונה לקראת הסכם סופי, שכלל דיון בסוגיות הליבה כחבילה אחת תוך חילופיות ביניהן, הפלסטינים בחרו לסגת משולחן המשא ומתן, בין בדחיית ההצעה ובין בחוסר התייחסות אליה, מבלי להציג הצעה נגדית. כך, מחמוד עבאס בחר לא לומר כן ולא לומר לא להצעת ראש הממשלה אולמרט בשלהי 2008 (Rice, 2011b), כפי שנהג יאסר ערפאת לפניו בפסגת קמפ דייוויד בשנת 2000 מול ראש הממשלה אהוד ברק, ובהמשך כשדחה את הפרמטרים להסדר קבע שהתווה נשיא ארצות הברית קלינטון. עבאס גם דחה את הרעיון של השלב השני של "מפת הדרכים" – הקמת מדינה פלסטינית עצמאית בגבולות זמניים – ולא הסכים להתייחס להצעתו של מזכיר המדינה ג'ון קרי בראשית 2014 לעקרונות מסגרת להסדר קבע (Friedman, 2014). במקום זאת פנה עבאס למאבק בישראל בזירה הבינלאומית, שם יש לו מעמד חזק יותר והוא אינו נדרש לקבל החלטות קשות ולהתמודד עם ביקורת מבית והאשמות בבגידה. תופעה חוזרת זו מעידה שהפלסטינים אינם מוכנים לכל גמישות בפרמטרים שקבעו לעצמם וכי אין ביכולת מנהיגיהם לקבל החלטות שאינן עומדות בציפיות הציבור הפלסטיני. נראה שגם המנהיגות הישראלית הנוכחית מתקשה לקבל החלטות שיהיו כרוכות בוותורים כואבים, באחריות היסטורית ובלקיחת סיכונים ביטחוניים, וזאת גם נוכח שיקולי בחירות.

פרדוקס זעת הקהל – קרוב לשבעים אחוזים מהציבור בישראל עדיין שואפים להיפרדות מדינית, דמוגרפית וגיאוגרפית מהפלסטינים, ובין 55 לשישים אחוזים מהנשאלים בסקרי דעת קהל בישראל רואים ברעיון שתי המדינות לשני העמים פתרון צודק (ישראלי, 2020). יחד עם זאת, אחוז דומה של הציבור הישראלי אינו מאמין שניתן להגיע לפתרון הסכסוך ולהסדר קבע.

ניתן לשרטט תמונת ראי דומה בצד הפלסטיני: ב־2015, 56 אחוזים מהפלסטינים תושבי הגדה המערבית תמכו בפתרון של שתי מדינות לשני העמים, אך ב־2020 צנחה התמיכה לפחות מעשרה אחוזים (Pollock, 2020). המסקנה היא כי בשני הצדדים התחזקו האדישות וחוסר האמון של הציבור ביכולת להגיע להסדר קבע. כתוצאה מכך, ההנהגות לא דורבנו להשקיע מאמצים כדי לצאת מהקיפאון המדיני והתאפשר להן להתחמק מהחלטות קשות החיוניות להעלאת התהליך המדיני על מסלול חיובי. בצד הפלסטיני אף מתפתחת תפיסה, שמובלת בעיקר על ידי צעירים משכילים, לפיה יש לזנוח את פתרון שתי המדינות, להתאזר בסבלנות ולתת לזמן ולדמוגרפיה לעשות את שלהם, תוך חתירה להיווצרות מדינה אחת, שבהמשך הדרך תהיה "מדינת כל אזרחיה", עם זכויות אזרחיות מלאות לאוכלוסייה הפלסטינית והיהודית כאחת.



מתוך סקר מדד הביטחון הלאומי נובמבר 2020

מתווה מדיני עתידי

כזכור, במהלך עשרות שעות של פגישות בין ראשי צוותי המשא ומתן, ד"ר צא"ב עריקאת ותא"ל (מיל") אודי דקל, חזר דקל על האמירה כי אנו ניצבים בפני הזדמנות, אולי בלתי חוזרת, להגיע להסדר המספק 97 אחוזים מהתביעות הפלסטיניות, ובכך להביא לשינוי דרמטי והיסטורי במצב הפלסטינים, בוודאי בהשוואה למצבם הנוכחי. כאמור, עריקאת השיב בעקביות: "הכול או לא כלום". עם זאת, חזרתו של ממשל דמוקרטי לשלטון בארצות הברית, בראשות הנשיא ג'ו ביידן, מגבירה את הסיכוי לחידוש התהליך המדיני, עקב הבנתו של הצד הפלסטיני שהזמן אינו פועל לטובתו ולאור תחושת הבדידות הפלסטינית הגוברת בעקבות הנורמליזציה ביחסים בין מדינות ערביות שונות ובין ישראל.

נראה כי עדיין לא נסתם הגולל על פתרון שתי המדינות, למרות התרחבות ההתנחלויות ומהלכי סיפוח זוחל של שטחי C בגדה המערבית, שנעשו על ידי ממשלות ישראל בשנים האחרונות. יעד-העל של מדינת ישראל – מדינה יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית – מחייב היפרדות מדינית, דמוגרפית וגיאוגרפית מהפלסטינים, תוך שמירת חופש פעולה ביטחוני. הסטייה האיטית אך העקבית, המסתמנת בשנים האחרונות מיעד-העל מחייבת שינוי כיוון וניצול ההזדמנות לחזור לנתיב המשא ומתן עם הרשות הפלסטינית, ולחילופין לנקוט צעדי היפרדות כדי לעצב, באופן מדורג ואחראי, מציאות של שתי ישויות מדיניות נפרדות ומובחנות – ישראל ופלסטין.

ארבעה סבבים של משא ומתן להסדר קבע (נפגת קמפ דייוויד ב-2000, "הפרמטרים" של הנשיא קלינטון בסוף שנת 2000, תהליך אנאפוליס ב-2007-2008, תהליך קרי ב-2013-2014 ואף מתווה הנשיא טראמפ לפתרון אולטימטיבי של הסכסוך בשנת 2020), הוכיחו כי פרדיגמת המשא ומתן על הסכם קבע שמטרתו להגיע לפתרון כלל הסוגיות במחלוקת באבחה אחת, תוך ניסיון לתאר בפירוט את מצב הסיום – פרדיגמה ששלטה קרוב לשלושים שנה – נכשלה כאשר נעשה ניסיון להפוך אותה מעיקרון למעשה ולהישג מדיני היסטורי.

אין זה נכון להמתין למשא ומתן שיפתור את כל הבעיות, מכיוון שהחסמים העיקריים שמנעו את הצלחתו של משא ומתן להסכם עד כה שרירים וקיימים: פערם שאינם

ניתנים לגישור בסוגיות הליבה; אובדן האמון בין הצדדים; הניסיון לפתור וליישב את כל הבעיות ואת כל המחלוקות באבחה אחת; ובנוסף לכך השתנות הסביבה האסטרטגית והפוליטית בשני הצדדים. לפיכך, אין סיבה לנסות שוב את אותה מתכונת. המציאות הינה דינמית ומשתנה: בחברה הישראלית חל פילוג בין גורמי הימין המתנגדים לכינון מדינה פלסטינית בשל הערכה מחמירה של הסיכון שמדינה כזאת תהפוך לישות טרוריסטית ולפלטפורמה לתקיפת ישראל ובשל אי-נכונות לוותר על שטחי מולדת וארץ אבות, ובין גורמי השמאל, החוששים כי עם הזמן יאבד הרוב הדמוגרפי היהודי, כי לא ניתן יהיה לכלול במדינה את הציבור הפלסטיני בלי זכויות אזרחיות וכי ישראל תאבד את צביונה היהודי, את יציבותה ואת ביטחונה הפנימי. יחד עם זאת, בסקרי דעת קהל שנערכו בשנים האחרונות, רוב הציבור בישראל תומך בהפרדות מהפלסטינים.

גם במחנה הפלסטיני הדעות חלוקות: הנהגת אש"ף והרשות הפלסטינית עדיין דוגלות בפתרון שתי המדינות כדרך למימוש הזכויות הלאומיות הפלסטיניות. לעומת זאת, ארגוני הסירוב, ובראשם חמאס, אינם מוכנים להכיר בזכותה של מדינת ישראל להתקיים ועדיין חולמים על פלסטין הגדולה מהנהר ועד הים – חלום שלדעתם יתגשם באמצעות התנגדות כוחנית. בה בעת יש מחנה נוסף, של צעירים פלסטינים שרוצים לממש את עצמם ולקדם הזדמנויות אישיות באמצעות זכויות אזרחיות מלאות במסגרת מדינה אחת.

בישראל שוררת תחושה מתעתעת כי "הזמן פועל לטובתנו", במיוחד נוכח הנורמליזציה ביחסים עם איחוד האמירויות הערביות, בחריין ומרוקו, והציפיה להמשך התהליך עם מדינות נוספות; הכרסום במעמד הפלסטיני ברחבי האזור ובעולם; הפיצול במחנה הפלסטיני עצמו; ומבחני הכשירות למדינה הפלסטינית, כפי שהוצגו במתווה הנשיא טראמפ, שקלוש הסיכוי שהפלסטינים יעמדו בהם. תחושה זו מובילה למסקנה כי אין סיבה להאיץ תהליכים וכי אפשר להמשיך בניהול מבוקר של הסכסוך. על רקע זה, ההנהגה הנוכחית בישראל שרויה במרחב נוחות ומנווטת את הספינה הישראלית מבלי להגדיר את יעד העגינה הסופי שלה, תוך התעלמות מהכורח לקבל החלטות גורליות שיביטחו את מימוש החזון של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. היעדר קבלת החלטות מוביל לגלישה איטית למציאות של מדינה אחת, בלי שמשמעויותיה נותחו ונדונו בכל מובניהן ומורכבויותיהן.

על מדינת ישראל ליזום ולהוביל תהליכים, להתנתק מהכלל הפלסטיני של "הכול או לא כלום" ולא להיגרר למציאות של סיבוך וערבוב בין אוכלוסיות השייכות לשני עמים. בין היתר, ואולי בראש ובראשונה, על ממשלת ישראל להוביל מהלך מושכל של גיוס דעת הקהל בישראל להכרה בחשיבותה של אסטרטגיה מדינית-טריטוריאלית,

שתכליתה יצירת מציאות שתאפשר היפרדות עתידית מהפלסטינים. אסטרטגיה כזו אמורה להישען על מהלכים בכיוונים הבאים:

- **הכרזה כי ישראל שואפת לעצב מציאות של שתי ישויות מדינתיות נפרדות ומובחנות**, בעדיפות בדרך של משא ומתן, ולחילופין בצעדים עצמאיים.
- **כינון הסדרי מעבר בשיתוף פעולה עם הרשות הפלסטינית**, במטרה לבסס את הרשות כשותפה אחראית ומתפקדת בתהליך. הסדרי המעבר יהיו מוכווני היפרדות, בהתאם לעיקרון שלפיו "כל הסכמה בין הצדדים תעבור לשלב היישום". זאת, בשונה מהנוסחה שהנחתה עד כה את ההידברות בין ישראל לפלסטינים, שגרסה כזכור כי "דבר לא מוסכם עד שהכול מוסכם". התקדמות התהליך, שבמהלכו יישמו בהדרגה מאפייני העצמאות של המדינה הפלסטינית והוא יכלול הקפאת הבניה בהתנחלויות שמחוץ לתוואי המכשול הביטחוני, תותנה בהתקדמות בניינה של המדינה הפלסטינית, ובכלל זה בלחימה אקטיבית שלה בטרור, במשילות משופרת, בכינון מוסדות מתפקדים ובביסוס תשתית כלכלית. תנאי להתקדמות במסלול זה הוא עמידת שני הצדדים במחויבויותיהם על פי ההסדרים שיסוכמו.
- **גיבוש מעטפת אזורית** שתעניק לגיטימציה למהלכי היפרדות ולהסכמי מעבר, וזאת על בסיס יחסי השלום עם מצרים, ירדן, איחוד האמירויות הערביות, בחריין, מרוקו ומדינות נוספות שיצטרפו לתהליך הנורמליזציה. המעטפת האזורית גם תספק ערבויות לרשות הפלסטינית תמורת נכונותה לשתף פעולה, תתמוך בהתקדמות הדרגתית לקראת כינונה של מדינה פלסטינית ותיתן ערבויות ליישום ההסדרים על ידי שני הצדדים. יש לחתור לשילוב הרשות הפלסטינית בתמורות הכלכליות, המדעיות והאחרות שיבואו בעקבות ועל בסיס הנורמליזציה בין ישראל ובין המדינות הערביות.
- **השארית מפתחות הביטחון בידי צה"ל**, ובמסגרת זו המשך חופש הפעולה של ישראל בלחימה בתשתיות הטרור בכל המרחב, תוך מאמץ להדק את שיתוף הפעולה עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. זאת, על בסיס העיקרון, שככל שתגבר האפקטיביות והנכונות של מנגנוני הביטחון הפלסטיניים לפעול נגד הטרור, כך יפחת פרופיל פעולתו של צה"ל בשטח הפלסטיני.
- **לגיטימציה בינלאומית** הכרחית לגיוס תמיכה בכל יוזמה שנועדה להוביל לעיצוב מציאות של שתי מדינות. חשוב שהמערכת הבינלאומית תבהיר לפלסטינים כי אין בכוונתה לאכוף על ישראל את תנאי הפלסטינים להסדר, וכי נדרשת הסכמה בין הצדדים עצמם.

משא ומתן להסדר, גם כמהלך ראשון, תוך למידת הלקחים מסבבי המשא ומתן הקודמים, הוא אופציה עדיפה. במסגרת זו ניתן לבחון מספר מסלולי פעולה אפשריים:

- **חזרה לשלב השני של "מפת הדרכים"** (או מתכונת דומה) – כינון מדינה פלסטינית בגבולות זמניים, כמתווה עיקרי להתקדמות לקראת מציאות של שתי מדינות לשני העמים. כדי להימנע מקריסת התהליך עקב קשיים (ידועים) וכדי לקדם מציאות של היפרדות ללא פינוי יישובים, יכולה ישראל להעביר לשליטת הרשות הפלסטינית עד שלושים אחוזים נוספים משטח הגדה המערבית (שטחי C, בנוסף לארבעים אחוזים מהגדה שבשליטתם – שטחי A ו-B). על טריטוריה זו תוקם מדינה פלסטינית בגבולות זמניים, שתכלול את רצועת עזה (בכפוף להסדרת היחסים בין המחנות הפלסטיניים היריבים), עוד לפני שיסוכמו גבולות הקבע ושאר מחלוקות היסוד. מהלכים בכיוון זה ישנו מהותית את אופי הסכסוך, יממשו את זכות הפלסטינים להגדרה עצמית, יטילו את חובת ההוכחה על הפלסטינים, וכן ישפרו את מעמדה הבינלאומי של ישראל, יעמיקו וירחיבו את קשריה עם העולם הערבי. גם אם לא ניתן יהיה להתקדם משלב זה להסדר קבע, המצב שיווצר יהיה עדיף לישראל ביחס למצב הנוכחי, שכן הוא יסיר מעליה את נטל הכיבוש ונראותו לאור קיומה של מדינה פלסטינית.
- **דיון בשלבים בסוגיות הליבה** – הדיון בשלבים יתמקד תחילה בנושא הביטחון והגבולות. יש לחתור לליווי בינלאומי לדיון שבמרכזו הכרה בינלאומית במדינה פלסטינית כבית הלאומי של העם הפלסטיני, לצד הכרה במדינת ישראל כבית הלאומי של העם היהודי; הכרה בינלאומית בגבולותיה של מדינת ישראל ובצורכי הביטחון שלה, בדגש על שליטה ביטחונית אפקטיבית ישראלית במעטפת החיצונית של שתי המדינות ושמירה על חופש פעולה מבצעי.
- **צעדים עצמאיים של ישראל** – אם הפלסטינים יסרבו לשתף פעולה בעיצוב מציאות של היפרדות, או להתקדם במסלול של "הסדרי מעבר", ישראל תפנה לעיצוב עצמאי של מציאות של היפרדות לשתי ישויות נפרדות ומובחנות, וזאת על פי סדר עדיפות שתקבע, ובמידת האפשר בתיאום לא פומבי עם ההנהגה הפלסטינית הפרגמטית. המטרה היא לשמור על האינטרס הלאומי של ישראל ולנטרל את הגלישה לעבר מציאות של מדינה אחת, תוך נכונות לשוב למשא ומתן בכל עת ובכל שלב. המכשול הביטחוני יושלם וייקבע כקו ההיפרדות, וישראל תחל בתהליך הארוך לקראת העברת שטחים לפלסטינים. בתוך כך תקודם התכנסות של היישובים הישראליים המבודדים לתוך גושי ההתיישבות. תהליך זה יימשך לאורך זמן ויכלול ניסוח והעברה של "חוק פינוי פיצוי" וקביעת כללי משחק בין המחנות השונים בזירה הישראלית הפנימית, ובכלל זה הסכמה לעריכת משאל סביב העברת שטחים לפלסטינים. במקביל, ישראל תעביר סמכויות נרחבות לרשות הפלסטינית באזורי היישוב והמחיה של

הפלסטינים, ובכלל זה את האפשרות לקדם פרויקטים כלכליים ותשתיתיים ולצרף שטחים בנויים שגלשו לתחומי אזור C לשטחים שבשליטת הרשות הפלסטינית.

- **סיוע בשיקום רצועת עזה** – התקדמות בכל אחד מהמסלולים המדיניים האפשריים לא תיתכן ללא השקת פרויקט מקיף ורב־תחומי לשיקום רצועת עזה, שיכלול שיפור תשתיתי, השקת פרויקטים לתעסוקה והקלות בסגר. צעדים בכיוון זה חיוניים כדי לצמצם את פוטנציאל ההתפרצות שמקורו בזירת עזה, וגם כדי למנוע מצב אבסורדי עתידי של "שלוש מדינות לשני עמים". במסגרת זו יש לבסס ולחזק את שיתוף הפעולה עם מצרים למניעת הברחה של אמצעי לחימה וצמיחת תשתיות של גורמי סלפיה־ג'האדיה ברצועה. אמנם, בשלב זה לא קיימת חלופה מעשית לשלטון חמאס ברצועת עזה, אך ביכולתה של ישראל לכוון כללי משחק גם מול גורם עוין ולייצב את הזירה בסיוע גורמים אזוריים ובינלאומיים. אם יוסדרו היחסים בין חמאס לרשות הפלסטינית, על ישראל להמשיך בתיאום ובשיתוף הפעולה עם הרשות, בתנאי שהסכם הפיוס הפנים־פלסטיני יכלול את המשך התהליך המדיני בהובלת הרשות הפלסטינית, וזאת על בסיס שלושה תנאים: הפסקת הטרור והאלימות; הכרה בהסכמים ובהסדרים הקיימים; הכרה במדינת ישראל. מומלץ לישראל להימנע ממשא ומתן להסדר מדיני עם ממשלת חמאס ברצועת עזה, שכן משא ומתן כזה יחליש את מחנה השלום הפלסטיני שבהובלת הרשות הפלסטינית.

- **תיאום עם "הקוורטט" ומעורבותו בתהליך** – יש להציג בקווים כלליים ל"קוורטט" את מצב הסיום של המשא ומתן: שתי מדינות לשני עמים; הקו של 4 ביוני 1967 עם התאמות וחילופי שטחים כקו הייחוס להסדר; שתי בירות באזור ירושלים; הבטחת ביטחון לתושבי ישראל. בד בבד, נכון לשלב את הגורמים הבינלאומיים כגורמים המחזקים את האמון ואת שיתוף הפעולה בין ישראל ובין הרשות הפלסטינית בהסדרי מעבר, לקראת שינוי מדורג ומוסכם של המציאות בשטח, וכנגזרת של מצב הסיום אליו שואפים.

- יעד מרכזי מקדים הוא בניית **אווירה תומכת הידברות**, תוך התחשבות בצורכי הצד השני, בניית אמון ומתן כבוד הדדי. רצוי שהאווירה תומכת התהליך תתחיל בראש ובראשונה בכל צד בביתו. לארצות הברית, לאיחוד האירופי ולמדינות הערביות המבוססות והפרגמטיות יהיה תפקיד חשוב בהענקת סיוע כלכלי לרשות הפלסטינית כדי שתמשיך לתפקד באופן אפקטיבי, וזאת במקביל לבניית הבסיס הראוי למדינה הפלסטינית בתחומי הממשל, הביטחון, התשתיות, הכלכלה והחברה אזרחית.

ישראל תזכה לתועלות ביטחוניות, כלכליות וחברתיות שייגזרו משינוי המציאות בזירת הסכסוך לקראת היפרדות מהפלסטינים, ובהמשך גם ממימוש פתרון שתי המדינות לשני העמים. התפתחויות אלו יעניקו לישראל גם שיתוף פעולה אזורי רב־תחומי ויחזקו את מעמדה הבינלאומי.

אחרית דבר

לא ניתן להתווכח עם "השורה התחתונה" של תהליך אנאפוליס: למרות כוונת אמת ורצון עז של ראש ממשלת ישראל אהוד אולמרט ושרת החוץ ציפי לבני, להגיע להסדר עם הפלסטינים, לא נמצאה נוסחת הפלא למימוש היעד. בדיונים שקיימנו בינינו בעת כתיבת מסמך זה ניסינו להסביר לעצמנו מה יכולה להיות המוטיבציה של ההנהגה והציבור בישראל לעצב בזירת הסכסוך עם הפלסטינים מציאות של שתי מדינות נפרדות, הנהנות מריבונות מלאה. שאלה זו נובעת מכך שלכאורה יש יתרון רב לישראל במצב הנוכחי: יציבות ביטחונית, בין היתר בשל שליטתה על בקעת הירדן ושימור חופש פעולה מבצעי בכל שטחי הגדה המערבית, דבר המאפשר לה לממש את תפיסת המערכה המתמשכת נגד הטרור; הגנה על עצמה בכוחות עצמה מפני איומים חיצוניים אפשריים, בעודה שולטת באופן מוחלט באוויר, בים, ביבשה ובמרחב האלקטרו־מגנטי; קיום שיתוף פעולה ביטחוני עם ירדן ומצרים, וגם עם מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית (עם עליות וירידות); טיפול של הרשות הפלסטינית בהיבטי המשילות בגדה המערבית – חוק וסדר, דאגה לצורכי היומיום של הציבור הפלסטיני והסרת עול זה מעל כתפיה של ישראל.

זאת ועוד, כללי משחק מוסדו גם מול חמאס ברצועת עזה: האירועים בזירה זו נשלטים מתחת לסף המלחמה, והרשות הפלסטינית עצמה נהנית מאי־מעורבותה במתרחש באזור, דבר המשרת לעת עתה את הטיעון של ממשלת ישראל כי אין פרטנר להסדר, וכי בסופו של דבר, גורל הגדה המערבית יהיה כגורל רצועת עזה. מעל לכול, ניכרת השלמה בפועל של שני הצדדים, הישראלי והפלסטיני, שהמציאות של סטטוס קוו עדיפה על אופציות אחרות, שיחייבו את ההנהגות לקבל החלטות קשות וייצרו קושי אצל הציבור בשני הצדדים להסתגל למציאות אחרת.

למעשה, מציאות הסטטוס קוו היא בגדר אשליה. בכך טמונה גם תשובה, לפחות חלקית, לשאלה הנוגעת למוטיבציה להמשיך ולחפש פריצת דרך שתוביל להסדר. כפי שסברו אהוד אולמרט וציפי לבני, המצב הנוכחי משמעותו ערבוב בין האוכלוסיות הפלסטינית והיהודית, כך שיום אחד נתעורר ונגלה שלא ניתן להתיר את הקשר שהסתבך, ובפועל זו "גלישה למציאות של מדינה אחת". בתהליך אנאפוליס הנחתה

את אולמרט ההכרה בצורך הדחוף בהיפרדות של ישראל מהפלסטינים מבחינה מדינית, גיאוגרפית ודמוגרפית, בעדיפות בהסכם, ואם לא בהסכם, אזי באמצעות מהלכים עצמאיים בליווי הכרה בינלאומית נרחבת.

ראש הממשלה אולמרט האמין ביכולתו לגייס את תמיכת הציבור בישראל במתווה ההסכם. בתדריך שנתן ב"מכון ירושלים למחקרי מדיניות" ביולי 2012 הוא אמר: "לגבי דעת הקהל, בסוף זאת שאלה של מנהיגות. מנהיגים יכולים לשנות דעת קהל. מנהיג ישכנע, אם יוכיח שהוא פועל למען משהו שהוא הרבה יותר גדול ממנו ומגורלו. אני חושב שרוב הציבור מסכים לויתורים שהצעת. צריך רק לעשות וללכת בכל העוצמה והנכונות, והייתה לי תוכנית מלאה ומקיפה". אלא שמאז תהליך אנאפוליס המשיכה והתבססה בזירת הסכסוך מציאות של שילוביות וערבוב בין ישראל לרשות הפלסטינית ובין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הפלסטינית. מציאות זו מקשה כבר כיום, והיא תמשיך להקשות על מימוש של היפרדות, אם יובן באחד הימים שזוהי החלופה העדיפה לשמירת צביונה של מדינת ישראל, לביטחונה הלאומי ולביצורה הכלכלי, החברתי והמדיני. לפי שעה, הציבור בישראל מובל בהדרגה למציאות של מדינה אחת, מבלי להבין את המשמעויות וההשלכות של הדבר על היכולת הנוכחית והעתידית לממש את החזון הציוני ולשמור על אופייה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל.

* * *

מזכר זה סוקר הן את המעטפת המדינית והן את תוכני הדיונים של תהליך אנאפוליס שהתנהל בשנים 2007-2008, במטרה להגיע להסדר קבע בין מדינת ישראל לבין הנציגות הפלסטינית - אש"ף והרשות הפלסטינית. תיאורנו את המגעים בין הצדדים וההתרחשויות שאירעו לפני ומאחורי הקלעים במסגרת הניסיון המאומץ לאתר "שביל זהב" בין האינטרסים המתחרים והעמדות המנוגדות של הצדדים, במטרה להגיע להסדר יציב ובר-יישום.

הפרטים הרבים הנדונים במסגרת משא ומתן מהווים תִּצְרָף מורכב של מציאות החיים המשותפת של הצדדים. ככל שיוורדים לעומק הפרטים ונבחנים עמדות הצדדים ומרחבי הגמישות שלהם, וככל שמתרחבת המודעות למשקל הרב שמייחסים הצדדים לנרטיבים השולטים שלהם ולאתוסים שהוטמעו בהם במהלך השנים, כך מתבררים המחיצות והחסמים שאינם מאפשרים הסדרה וצמצום של הפערים.

אנו דבקים באמונה כי אם מנהיגי שני הצדדים - הישראלי והפלסטיני - יגלו אומץ ונחישות ויצליחו לגשר על הפערים בשש סוגיות מרכזיות, הסכמתם והצלחתם יאפשרו לגשר על שאר הפערים ויתרמו לגיוס תמיכה נרחבת ומכרעת בהסדר בקרב שני הציבורים, הישראלי והפלסטיני כאחד. שש הסוגיות הן: שתי מדינות לאום לשני עמים; טריטוריה וגבולות; סידורי ביטחון; ירושלים; פליטים; וסופיות התביעות.

עדיין לא מאוחר! עלינו ליטול את היוזמה, לא לחזור לפרדיגמה הקודמת של הסדר קבע הכולל את כל הסוגיות והסכמה באבחה אחת, לא עוד "הכול או לא כלום"; יש לחתור למציאות של שתי ישויות מדיניות נפרדות ומובחנות – להיפרדות מדינית, גיאוגרפית ודמוגרפית. אסור להתעייף. יש להמשיך ולדבר באופן רצוף עם נציגי הרשות הפלסטינית, כדי לכוון הסדרי מעבר, להגדיל את מרחב ההסכמות במגוון רחב של סוגיות, מקטנות לגדולות, ומייד ליישמן בשטח. היעד הוא לבצר את חזון מדינת ישראל – יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית!

כדי לקבל החלטה בדבר קידום הסדר בין ישראל לפלסטינים – החלטה גורלית לשגשוגה ולביצורה של מדינת ישראל, שנייה בחשיבותה רק לקבלת תוכנית החלוקה ב-1947 והכרזת העצמאות ב-1948 – יש להסתמך גם על הסכמת הצד השני, הפלסטיני. יש הגורסים שהפלסטינים לא יתפשרו לעולם על תביעתם לפלסטין כולה. לכן, מסקנתנו היא שההנהגה הישראלית צריכה לשקול ברצינות ובכוונה כנה גם צעדים עצמאיים להיפרדות מהפלסטינים, וזאת בלי לחסום את הדרך לקידום עתידי של היפרדות בהסכמה.

לישראל נדרשים התנאים הבסיסיים הבאים: **מנהיגות** אמיצה ונחושה, שתקבל החלטות הרות גורל ושבכולתה לממש בנחישות את החלטותיה ולשרוד לאורך תהליך היישום של כל הסכם; **לגיטימציה** ציבורית וכללי משחק המקובלים על המחנות העיקריים בחברה הישראלית; **משילות**, קרי יציבות שלטונית, כלכלית, חוקית, משפטית וארגונית; **הכרה בינלאומית** ואזורית בגבולותיה של ישראל, בלגיטימיות שלה, בסיום מצב הכיבוש ובסופיות התביעות של הצד הפלסטיני.

על מנהיגי ישראל ואזרחיה להכיר במשמעויות החמורות של הידוק השרשרת העבה שבה כבול עתידה של מדינת ישראל לצידן של רשות ואוכלוסייה פלסטיניות שאין בכוונתן להתיר את הקשר המתהדק, ההולך ומסתבך ככל שחולפות השנים, ולבחון לעומק אפשרות של נקיטת צעדים עצמאיים להיפרדות. כל זאת, עד שיחול שינוי בתנאים בזירת הסכסוך וניתן יהיה לקדם הסדר כולל ומוסכם. בכל מקרה, ראוי ורצוי שבכל משא ומתן עתידי, מדינת ישראל תיגש לשולחן הדיונים תוך למידה מהסבבים הקודמים של המשא ומתן ותוך הפקת לקחים מהם, ובכלל זה הכרת החסמים מצד אחד, והגורמים שיקלו על התקדמות וגיבוש הסכמות מצד שני.

מקורות

- אלי, י' (2012, 20 במאי). אולמרט: נצטרך להגיע להסדר בירושלים כולל בהר הבית. **NRG**.
<https://www.makorrishon.co.il/nrg/online/1/ART2/369/704.html>
- ישראלי, צ' (2020). **מדד הביטחון הלאומי – מגמות בדעת הקהל בישראל**, מזכר 200. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- שיפר, ש' (2009, 29 בינואר). הירושה של אולמרט. **ידיעות אחרונות**.
- Burg, A. (2013, March 29). Oslo is dead, what's next??. *Haaretz*. <http://www.haaretz.com/opinion/oslo-is-dead-what-s-next.premium-1.512505>
- Bush, G. W. (2010). *Decision points* (pp. 409-410). Crown Publishing Group, Random House.
- Clinton Proposal on Israeli-Palestinian Peace (2000). Minutes of Meeting. https://www.usip.org/sites/default/files/Peace%20Puzzle/10_Clinton%20Parameters.pdf
- Current P/I Positions reflecting discussion up to June 30, 2008. <http://transparency.aljazeera.net/files/2819.PDF>
- Friedman, U. (2014). Martin Indyk explains the collapse of the Middle East peace process. *The Atlantic* <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/07/indyk-netanyahu-and-abbasloathe-each-other/373922/>
- Herzog, M. (2017). Inside the black box of Israeli-Palestinian talks. *The American Interest* 12(5). <https://www.the-american-interest.com/2017/02/27/inside-the-black-box-of-israeli-palestinian-talks/>
- Internal draft, not for circulation (2007, December 3). <http://transparency.aljazeera.net/files/5214.PDF>
- Meeting minutes (2008, January 27). <http://transparency.aljazeera.net/files/2309.PDF>
- Meeting Minutes on borders (2008, May 4). <http://transparency.aljazeera.net/files/2648.PDF>
- MFA – Israel Ministry of Foreign Affairs (1993, September 13). Declaration of principles). <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/declaration%20of%20principles.aspx>
- MFA – Israel Ministry of Foreign Affairs (2003, April 30). A performance-based roadmap to a Permanent Two-States Solution to the Israeli-Palestinian conflict. <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/a%20performance-based%20roadmap%20to%20a%20permanent%20two-sta.aspx>
- MFA – Israel Ministry of Foreign Affairs (2005, November 15). Agreed documents on movement and access from and to Gaza. <https://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/mfadocuments/pages/agreed%20documents%20on%20movement%20and%20access%20from%20and%20to%20gaza%2015-nov-2005.aspx>
- Miller, A. D. (2013, September 12). Oslo stakeholders reflect on peace process after 20 years. *Al Jazeera America*. <http://america.aljazeera.com/articles/2013/9/12/oslo-stakeholdersreflectonpeaceprocessafter20years.html>

- Minutes from bilateral and trilateral US-PAL-ISR sessions post Annapolis (2008, August 25).
<http://transparency.aljazeera.net/files/3242.PDF>
- Pollock, D. (2020, June 22). *A nation divided, Palestinian views on war and peace with Israel*. The Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus 165, p. 5.
- Rice, C. (2011a). *No higher honor :A memoir of my years in Washington* (p. 723). Crown Publishing Group, Random House.
- Rice, C. (2011b, October 23). Condoleezza Rice memoir: Peace-Process anguish. *Newsweek*.
<http://europe.newsweek.com/condoleezza-rice-memoir-peace-process-anguish-68179?rm=eu>
- Reuters (2008, August 12). Abbas rejects Olmert proposal. *Ynet*. <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3581536,00.html>
- The Palestine papers (n.d.). Meeting minutes: General plenary meeting. Al Jazeera Investigations.
<http://transparency.aljazeera.net/en/projects/thepalestinepapers/201218233147859806.html>
- The Palestine papers (2008, January 22). Meeting minutes: Ahmad Qurei, Saeb Erikat and Tzipi Livni. Al Jazeera Investigations. <http://transparency.aljazeera.net/en/projects/thepalestinepapers/201218231655921360.html>
- Trilateral meeting minutes (2008, June 15). <http://transparency.aljazeera.net/files/2825.PDF>
- The White House (n.d.). Peace to prosperity – A vision to improve the lives of the Palestinian and Israeli people. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/peacetoprosperity/>

המזכר מתאר את התכנים והמעטפת של תהליך אנאפוליס 2007-2008 להסדר קבע בין מדינת ישראל לבין המייצגים של הפלסטינים - אש"ף והרשות הפלסטינית. הכותבים, שנשאו תפקידים מרכזיים בתכנון, בארגון ובניהול כגישות המשא ומתן, מתארים את המגעים וההתרחשויות "לפני ומאחורי הקלעים", בניסיון מאומץ לאתר את "שביל זהב" בין האינטרסים המתחרים והעמדות המנוגדות של הצדדים, במטרה להגיע להסדר יציב ובר-יישום.

הפרטים שמובאים במזכר ותיאור העמדות שהוצגו בחדרי המשא ומתן מהווים תִּצְרָף מורכב של מציאות החיים המשותפת והנפרדת של ישראל והפלסטינים. ככל שיורדים לעומק הפרטים ונבחנות גישות ועמדות הצדדים ומרחבי הגמישות שלהם, וככל שמתרחבת המודעות למשקל הרב שמייחסים הצדדים לנרטיבים ולאתוסים שהוטמעו במהלך השנים, כך מתרוממות המחיצות ומתבהרים החסמים שמונעים הסדרה וגיזור על הפערים.

כדי לקבל החלטה בדבר קידום הסדר בין ישראל לפלסטינים, שהיא גורלית לשגשוגה ולביצורה של מדינת ישראל - יהודית, דמוקרטית, בטוחה ומוסרית - נדרשת גם הסכמת הצד הפלסטיני. דווקא בשנים שחלפו מאז הניסיון הרציני של שני הצדדים להגיע להסדר כולל בתהליך אנאפוליס, הפערים מתרחבים ומעמיקים, והסדר קבע יציב וכולל הולך ומתרחק. מסקנתם של החוקרים היא שההנהגה הישראלית צריכה לשקול ברצינות ובכוונה כנה היפרדות בהסכמה מהפלסטינים, אך גם צעדים עצמאיים, וזאת בלי לחסום את הדרך לקידום תהליך מדיני עתידי. בכל מקרה, ראוי ורצוי שבכל משא ומתן עתידי, מדינת ישראל תיגש לשולחן הדיונים תוך למידה מהסבבים הקודמים של המשא ומתן ותוך הפקת לקחים מהם, ובכלל זה הכרת החסמים מחד גיסא, והגורמים שיקלו על התקדמות וגיבוש הסכמות מאידך גיסא.