

**תהליך אנאפוליס (2007-2008)
"נווה מדבר" או "פאטה מורגאנה"**

תהליך אנאפוליס (2007-2008) "נווה מדבר" או "פאטה מורגאנה"

עומר צנעני



מולד המרכז להתחדשות הדמוקרטיה



מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום
אוניברסיטת תל-אביב

Annapolis Process (2007–2008) Oasis or Mirage

Omer Zanany

עריכה לשונית: דליה טסלר

עיצוב והבאה לדפוס: מיכל סמו־קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי
עיצוב העטיפה: יוסי ברקוביץ

מסת"ב: 1-56-7001-965-978

© 2015 – כל הזכויות שמורות למרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, אוניברסיטת תל־אביב, רמת־אביב
ומולד – המרכז להתחדשות הדמוקרטיה
הדפסה: ?????????????



מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום

מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום הוא מסגרת רבת-חומית, משותפת לפקולטות למדעי החברה, למדעי הרוח ולמשפטים, באוניברסיטת תל-אביב. המרכז, שהוקם בשנת 1992, נועד לקדם את המחקר ואת החשיבה השיטתית בנושאים הנוגעים לתהליכי עשיית שלום ופתרון סכסוכים.

בנושאים אלה המרכז מקיים את הפעילויות כלהלן:

- ♦ ביצוע הפרויקט "בניית שלום יהודי-ערבי – קשרים אופקיים".
- ♦ קיום ועידות וסדנאות ועידוד הוראה ומחקר בנושאים הקשורים ביישוב סכסוכים, מבית ומחוץ, ותמיכה בסטודנטים הכותבים עבודות בנושאים אלה.
- ♦ טיפוח קשרי גומלין ושיתוף פעולה עם מכוני מחקר דומים בישראל ומחוצה לה.

מולד המרכז להתחדשות הדמוקרטיה

מולד הוא מרכז חשיבה ומכון מחקר עצמאי המוקדש להתחדשות רעיונית בכל תחומי החיים הציבוריים בישראל. החזון של מולד משלב ערכים פרוגרסיביים עם גישה ריאליסטית לאתגרים הפוליטיים והגיאופוליטיים של המציאות הישראלית. מטרת המרכז היא להזין את הדיון הציבורי בישראל בתוכן איכותי ואחראי המבוסס על הסטנדרטים הגבוהים ביותר של מחקר, ניתוח וחשיבה, מתוך אמונה כי חסרונם של תכנים כאלה הוא אחת הסיבות העיקריות למציאות המשברית בישראל.

תוכן העניינים

9	מבוא
13	תקציר
23	פרק א – רקע ותנאי פתיחה
28	"בואו נשחק בתהליך מדיני" או "הגיעה העת להסכם היסטורי"
32	"הצהרת אנאפוליס" – "להלך בין הטיפות"
35	פרק ב – ניהול תהליך אנאפוליס
35	העקרונות המנחים
41	מה מטרת התהליך: עקרונות? הסכם מסגרת? הסכם קבע?
42	תהליך אחד – שני ערוצים
42	ערוץ לבני-אבו עלא
53	ערוץ אולמרט-עבאס
58	פרק ג – תפיסות הבסיס והתפתחות עמדות הצדדים בתהליך אנאפוליס
58	מקורות הסמכות
60	מהי מדינה פלסטינית בת קיימא?
63	הדרישה להכרה בישראל כמדינה יהודית
66	ניתוח הפערים – ארבע סוגיות הליבה
67	טריטוריה וגבולות
87	ביטחון
103	ירושלים
111	פליטים
121	פרק ד – הצעת אולמרט בהשוואה לשיחות טאבה
121	הערה מקדימה
122	התקדמות במעטפת תוך שימור פערים בנושאי הליבה
125	הצעת אולמרט – סיכום
128	פרק ה – מסקנות ולקחים
139	נספח א – הצעת אולמרט
141	נספח ב – סיכום עמדות הצדדים בוועדות המקצועיות בתהליך אנאפוליס
151	ביבליוגרפיה
159	הבעת תודה
161	על המחבר

**"ואומרים עוד מוקדם ואומרים מאוחר
ואומרים שאפשר ואומרים שנגזר
מחכים שיבוא כבר נשיא או קיסר
משיח, נביא, מצביא או חיזר
שיודע לפתור את הבלתי נפתר
להביא שוב תקווה להראות שאפשר
לחיות בשלום בין הים לנהר".**

יעקב רוטבליט (2014) "הסיפור הגדול".
מתוך האלבום - "החצר האחורית"

מבוא

בנאומו משנת 2012, תיאר הסופר עמוס עוז את תפיסתו לגבי סיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני באמצעות הצבעה על ההבדל בין שתי גישות לסיום מחזות – הגישה של צ'כוב, שבה כולם נשארים ספקנים ולא מרוצים, אך נותרים בחיים, וזו של שייקספיר, בה נמלאת הבמה גופות, אך "הצדק מנצח". הסכסוך הישראלי-פלסטיני, לדברי עוז, ראוי לו שיסתיים על פי הגישה הראשונה, זו של צ'כוב (J-street, 2012). אך נשאלת השאלה האם היה תהליך אנאפוליס מסוגל להתקדם לעבר הסכם ולקדם פתרון לסכסוך, או שמא מדובר בכלל במחזה שאינו נגמר? או, אם לנקוב במילותיו של הסופר והעיתונאי הבכיר תומס פרידמן מאותה תקופה, האם היה תהליך אנאפוליס בבחינת "נווה מדבר", או עוד סוג של "פאטה מורגנה"? (Friedman, 2007).

התהליך המדיני שהתנהל בין ישראל לרשות הפלסטינית, בשני ערוצים במקביל, בין השנים 2007 ל-2008, ואשר כונה בדיעבד "תהליך אנאפוליס", היה סבב רשמי שני בלבד (לאחר סבב השיחות בקמפ דייוויד וטאבה בשנים 2000-2001),¹ שבו ניסו ישראל והרשות הפלסטינית, בסיוע צמוד של ארצות הברית, לגבש הסכם קבע ולקדם את רעיון חלוקת הארץ לשתי מדינות.

מטרת המחקר

מטרתו של מחקר זה היא לבחון בראייה רחבה את מה שהתרחש בתהליך אנאפוליס, ולברר האם הביא התהליך להתקדמות משמעותית בדיאלוג המדיני בין ישראל והרשות הפלסטינית ולצמצום הפערים בסוגיות הליבה בדרך להסכם קבע. על בסיס זה אצביע על לקחים אותם ניתן וראוי להפיק, בהקשר אסטרטגי מתאים, בכל הקשור לתהליך המדיני בין ישראל והפלסטינים.

מתודולוגיה

המחקר מתבסס על גישה מתכללת (Net-Assessment), הבוחנת באופן מערכתי את היבטי התוכן והיבטי הניהול האסטרטגי בהקשר לשחקנים העיקריים שהשתלבו בתהליך המדיני, ואינה מסתפקת בניתוח עמדות תוכן אלה או אחרות. נוסף על כך, המחקר

1 בין שני הסבבים הרשמיים נעשו ניסיונות נוספים, לא רשמיים, שלהם נודעת חשיבות רבה בעיצוב התודעה הציבורית והממלכתית. הבולטים שבהם הם הבנות איילון-נסיבה (משנת 2002) והסכם ז'נבה (משנת 2003). לפירוט לגבי כלל היוזמות לתהליך מדיני, ראו: הנרי פישמן ואפרים לביא (2010), **תהליך השלום: שבע עשרה יוזמות ב-10 שנים**. תל-אביב: מרכז פרס לשלום והמרכז הפלסטיני ללימודים אסטרטגיים.

הוא אינטגרטיבי, כלומר בוחן באופן רוחבי את כלל הסוגיות המרכזיות במטרה לנתח את מאפייני ניהול התהליך וכן את פערי התוכן שנוצרו במסגרתו. המחקר נועד לספק מענה לשאלות בעלות אופי היסטורי, כגון "מה באמת קרה שם?", אך יכול גם לשמש להבנת-עומק של פערי התפיסה בין הצדדים לאורך שנות התהליך המדיני ושל מורכבות ניהולו של המשא ומתן המדיני. הספר מבוסס על חומרים ראשוניים ייחודיים, הכוללים מאות סיכומי דיונים מתוך חדרי המשא ומתן, וכן מפגשי עבודה וניירות עמדה שהוכנו על ידי הפלסטינים לאורך התהליך המדיני.² נוסף על כך נערכה סדרת ראיונות ושיחות עדכניות עם גורמי מפתח ישראלים ופלסטינים מהדרג הפוליטי והמקצועי שהשתתפו בתהליך אנאפוליס. לבסוף מתייחס הספר גם לספרות מחקרית, ידיעות ומאמרי דעה מגוונים שנכתבו במשך השנים על התהליך.

המסר המרכזי

בצד התקדמות מסוימת שחלה בעקבות תהליך אנאפוליס בדיאלוג בין הצדדים לקידום הסכם קבע, ניכר כי מאפייני היערכות הצדדים, אופי ניהול המשא ומתן והעקרונות המנחים שנקבעו במסגרתו השפיעו לשלילה במידה מכרעת על תוצאות התהליך ועל יכולת הצדדים להתקדם לעבר השגת הסכם קבע. זאת, אף שלאורך התהליך נוצר אמון חריג בין מנהיגי הצדדים – ראש ממשלת ישראל לשעבר, אהוד אולמרט, ונשיא הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס (אבו מאזן) – שאף גילו נכונות לקבל הכרעות אסטרטגיות בעלות משמעות היסטורית בדרך להסכם קבע. כך למשל ימחיש המחקר עד כמה העמיק הבלבול התפיסתי שאפיין בעיקר את הצד הישראלי – בין גישות של הסדרי ביניים מדורגים (בהשפעת "מפת הדרכים"), של היפרדות חד צדדית ושל שיח להסכם קבע – את חוסר האמון בין הצדדים וגרר אותם לשיח מדיני עקר ולא ממוקד ולפער מושגי עמוק בסוגיות השונות. המחקר יראה גם כי הפיצול בין ערוצי הדיאלוג המדיני, וההתבססות על עקרונות מנחים מנטרלים – דוגמת העיקרון שלפיו "שום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם" – הוביל את הצדדים, בהעדר הנחייה מדינית מפורטת בסוגיות הליבה, להתבצר בעמדותיהם. ברקע לכל אלה בלט חוסר אמון עמוק בין המערכת הישראלית והמערכת הפלסטינית, שהוחמר עקב האילוצים הפוליטיים הקשים, בשני הצדדים, ולנוכח מעורבות אמריקאית מהוססת ומאוזנת לכאורה.

הפרק הראשון יתאר בקצרה את ההקשר האסטרטגי שקדם לשיחות ואת האתגרים הפוליטיים והביטחוניים באותה תקופה שליוו את התהליך, תוך הדגשת מפגש האינטרסים של השחקנים העיקריים ואי האמון שאפיין את היחסים בין הצדדים. הפרק יתייחס גם

2 הניירות הודלפו על ידי אחד מאנשי יחידת הסיוע הפלסטינית למשא ומתן (ה-NSU) לרשתות אל-ג'זירה הקטארית והגרדיאן הבריטי ומופיעים כיום ברשת האינטרנט בשם Palestine Papers – ראו פירוט בהרחבה בגוף הספר. הציטוטים המובאים מניירות אלה, בדומה לציטוטים אחרים מטקסטים באנגלית, תורגמו לעברית על ידי המחבר.

לתפקידה המרכזי של ארצות הברית, אשר יזמה והכשירה את הקרקע לחשיפת התהליך, שהחל בשיח דיסקרטי בין מנהיגי הצדדים, ופעלה בעיקר ממניעי תדמית, מבלי לגבש אסטרטגיה נאותה לקידום מעשי של הסכם קבע. הפרק גם יבחין בין שתי תפיסות עולם שהנחו את הצדדים בתהליך אנאפוליס. האחת, "תהליך לשם תהליך" המהווה כלי מרכזי בניהול הסכסוך והשנייה, תהליך לשם הגעה להסכם קבע.

הפרק השני יתמקד בניהול התהליך ויבחן את העקרונות המנחים: העיקרון שלפיו "שום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם" והעיקרון שלפיו תבצע ההתקדמות במקביל, "מלמעלה" (Top Down) ו"מלמטה" (Bottom up). זאת, כאמור, מבלי שהצדדים הסכימו על מקורות סמכות עדכניים (Terms of Reference) או על הנחייה מדינית מפורטת, שבלעדיהם קשה היה להתקדם לעבר הבנות ולניסוח הסכם. הפרק יתייחס גם לשאלת הגדרת מטרת התהליך ולמידת התאמתה ללוח הזמנים הקצר, שנה בלבד, שנקבע לניהול הדיאלוג. לאחר מכן ינותחו מאפייני התהליך, תוך הבחנה בין שני הערוצים המרכזיים: ערוץ השיחות הרחב שהובל על-ידי "הוועדה העליונה", בראשות השרה ציפי לבני וחבר הנהגת הרשות אבו עלא (אחמד קריע), וערוץ המנהיגים, שהתאפיין בשיח אינטימי בין ראש ממשלת ישראל אהוד אולמרט ונשיא הרשות מחמוד עבאס. בפרק תידון גם שאלת הזיקה המועטה שהתקיימה בין שני הערוצים הללו.

הפרק השלישי יעסוק בהבהרת תפיסות העומק של הצדדים בנושאים השונים, כפי שבאו לידי ביטוי בתהליך אנאפוליס ובתוצאת הסיום של התהליך: הצעת אולמרט מספטמבר 2008, שעל מהותה מתנהל עד היום ויכוח בין גורמים שונים, כולל אלה שהיו מעורבים בשיחות. בפרק זה יפורטו גם הפערים בנוגע לתפיסת מקורות הסמכות, תפיסת מהות המדינה הפלסטינית ואף שאלת ההכרה הפלסטינית במדינת ישראל כמדינה יהודית. לאחר מכן יוצגו בהרחבה תפיסות העומק של הצדדים ופערי העמדות, כמו גם מרכיבי ההתקדמות שחלו בשיח בין הצדדים, בכל אחת מארבע "סוגיות הליבה" – טריטוריה וגבולות, ביטחון, ירושלים ופליטים.³

הפרק הרביעי יסכם את ניתוח תהליך אנאפוליס ויבחן את מידת ההתקדמות שחלה בשיח בין הצדדים. בחינה זו תיעשה, בין השאר, באמצעות ניתוח השוואתי בין תוצאת הסיום של אנאפוליס ותוצאת הסיום שאליה הגיעו הצדדים במסגרת סבב השיחות של קמפ דיוד (2000), ובעיקר "שיחות טאבה" (ינואר 2001).

3 הנושאים החשובים האחרים שנדונו בין הצדדים – כלכלה, תשתיות, מים, משפט, יחסי מדינה למדינה, "תרבות שלום", מעברים, אסירים ואיכות הסביבה – יוזכרו במחקר, אך לא ינותחו לעומק. בנספח ב יפורטו עיקריהם של פערי-העמדות בין הצדדים בנושאים אלה, על פי סיכום שגובש על ידי יחידת ה-NSU הפלסטינית (מנובמבר 2008). הגרסה הישראלית הכתובה של סיכום תהליך אנאפוליס לא עמדה לרשותי במחקר זה.

הפרק החמישי והאחרון יתמקד במסקנות ולקחים מרכזיים העולים מניתוח התהליך ויצביע על העקרונות הראשיים שאותם מן הראוי לאמץ, בהקשר האסטרטגי המתאים, לקראת סבב שיחות מהותי אפשרי נוסף לגיבוש הסכם קבע בין ישראל לפלסטינים.

במסגרת זאת יודגשו כמה לקחים:

- חיוניותה של הכרעה אסטרטגית בשני הצדדים, המבוססת על הפנמה, בקרב ההנהגה ובקרב הציבור, של המחיר הנדרש לקידום הסדר יציב, לצד התמורות והיתרונות המשמעותיים הגלומים בהסכם קבע, במישור הביטחוני ובמישור האזורי והבינלאומי.
- הצורך בקביעת מקורות סמכות עדכניים, שיבטאו את ההסכמות שגובשו עד כה בין הצדדים ויהוו מסגרת מנחה לתהליך המדיני. זאת כתנאי לדיאלוג משמעותי, שלא נועד לשם תהליך בלבד.
- הצורך לגבש נוסחה עדכנית לקידום הסכם קבע אם לא יצליחו הצדדים להגיע להסכם כולל באבחה אחת. נוסחה כזאת אמורה לייצר בסיס להסכם מסגרת על נושאי הליבה כשלב מקדים לשיח פרטני על מאפייני המדינה הפלסטינית, וחשוב מכך: תעניק קדימות להסכם קבע שיוביל להקמת מדינה פלסטינית יציבה ובת קיימא, על פני ניסיון לפתור את כלל מרכיבי הסכסוך לפני קיומו של תהליך פיוס עמוק בין שני הצדדים. זאת בהתבסס על ההנחה שהסכסוך בין הצדדים הוא פתיר, אך לאור חוסר האמון העמוק בין הצדדים, ולאור מורכבות ההסכם, מתחייבת גישה שלבית-טורית שתבטיח יישום נכון של התהליך ושל מרכיבי ההסכם. במסגרת זאת ראוי להעניק עדיפות לסוגיית הגבולות והביטחון, באופן שיאפשר את כינונה של מדינה פלסטינית בת קיימא, שהיא האינטרס העליון של שני הצדדים, והיא גם הבסיס העיקרי להסכם קבע יציב ומתמשך. כל זאת מבלי להפחית בחשיבותו של קידום הפתרון לסוגיות הפליטים כבסיס להסרת התביעות, וכן גם חלוקת הריבונות באגן הקדוש/האגן ההיסטורי בירושלים.
- גיבוש תפיסה ביטחונית עדכנית שתקדם את רעיון המשילות והאחריות המדינתית הפלסטינית כגישה מועדפת על פני השארת אחיזה ביטחונית משמעותית בידי ישראל, או לחילופין על פני העברת מירב הסמכויות לכוח בינלאומי צבאי זה או אחר, שמשמעותן הפחתת הריבונות והאחריות הפלסטינית.
- קידום מעשי של גישה אזורית חדשה, שתתבסס על אימוץ היוזמה הערבית לשלום (2002) ואשר תבטיח מעורבות בונה מצד מדינות האזור ותעניק לתהליך תמיכה ציבורית בשני הצדדים, החיונית כבסיס להכרעות היסטוריות קשות וליישום מוצלח של ההסכם.

אני מקווה שמחקר זה יהווה בסיס ראוי ללמידה ולחשיבה, ואולי אף יסייע ולו במעט לקדם בעתיד את התהליך המדיני שיוביל להסכם קבע המיוחל ולחלוקת הארץ לשתי מדינות.

תקציר

התהליך המדיני שהתקיים בין השנים 2007 ו-2008 (להלן: "תהליך אנאפוליס") נוצר בעיקר עקב מפגש אינטרסים בין ישראל, ארצות הברית והפלסטינים. המאפיין המרכזי שעמד ברקע התהליך היה חוסר אמון עמוק ששרר בין ישראל לפלסטינים בעקבות האינתיפאדה השנייה, אשר נראתה בעיני ישראל כשבירת כלים והצדיקה הידוק של התפיסה הביטחונית.

תהליך אנאפוליס התקיים תוך כדי בלבול תפיסתי עמוק. ישראל הגיעה לתהליך כאשר היא מתחבטת בין שלושה הגיונות סותרים: האחד, היגיון "מפת הדרכים" משנת 2003, שדגל בגישה של "ביטחון תחילה" ובהתוויית סדרת מבחנים והתקדמות מדורגת בהסכמה; השני, היגיון ההיפרדות החד-צדדית מן הפלסטינים, שהתחזק במידה רבה עם כשלונם של סבבי שיחות קמפ דייויד-טאבה (2000-2001) ומהלך ההתנתקות מרצועת עזה (2015); וכן המגמות של ריבוי האוכלוסין, שנתפסו יותר ויותר כאיום דמוגרפי. גדר הביטחון שנבנתה בהדרגה נתפסה גם היא כבסיס לגדר הפרדה מדינית בין שתי הישויות ("הם שם - אנחנו פה!"); והשלישי, היגיון הסדר הקבע על פי גישת אוסלו, המבוסס על פשרה מוסכמת והדדית ועל קידום רעיון שתי מדינות לשני עמים על יסוד העיקרון של "שטחים תמורת שלום" (החלטה 242).

הבלבול התפיסתי השפיע גם על אופי ניהול התהליך וגם על תכניהם של הדיונים. כך הגיעו שני הצדדים אל שולחן המשא ומתן בעודם מחזיקים במושגים שונים ודוברים שתי שפות שונות. שני העקרונות המנחים שעליהם התבסס התהליך היו מעין שילוב בין הנוסחה הישנה והמוכרת של הסכם הקבע, שלפיה "שום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם", שבהעדר הנחייה מדינית מפורטת או מקורות סמכות עדכניים הובילה את הצדדים לשיח עקר ולמבוי סתום. בצד זאת, אומצה נוסחה המשלבת בין ניסיון לעודד יצירת הסכם "מלמעלה-למטה", ובמקביל לכך מהלכים "מלמטה-למעלה", לקידום בניין המדינה הפלסטינית (על בסיס היגיון "מפת הדרכים"). בפועל הופנה עיקר תשומת הלב לדיאלוג המדיני, והרבה פחות מכך לבניין המדינה הפלסטינית. לפיכך אין להתפלא על הפער התפיסתי העמוק, שנחשף בין הצדדים במסגרת התהליך, בנוגע לשתי סוגיות מפתח. הסוגיה הראשונה הייתה מהות המדינה הפלסטינית - מדינה עם מרכיבי ריבונות חלקיים, על פי הגישה הישראלית; או מדינה בת קיימא, ריבונית ועצמאית, כפי שראתה הרשות הפלסטינית את עצמה; והסוגיה השנייה הייתה שאלת מקורות הסמכות לתהליך - העמימות הקונסטרוקטיבית שאפיינה את גישת ישראל, מול עליונות החוק הבינלאומי, כפי שדרשו הפלסטינים, כמסגרת מנחה המקדמת את יעדיהם. הבנת הרציונל של שני הצדדים ושל האמריקאים בהקשרים אלה מאפשרת לרדת לעומקם של פערי העמדות, כפי שבאו לידי ביטוי בהמשך גם בנוגע לארבע סוגיות הליבה.

תהליך אנאפוליס התנהל בשני ערוצי דיאלוג נפרדים בין ישראל לפלסטינים. הראשון שבהם היה ערוץ לבני-אבו עלא, שהושק בעקבות ועידת אנאפוליס (27 בנובמבר 2007) וכוונה גם "הוועדה העליונה", אשר תחתיה פעלו 12 תתי-ועדות: 9 ועדות מומחים (מקצועיות-טכניות) ו-3 ועדות מרכזיות, שהתמקדו בשלוש סוגיות ליבה: טריטוריה וגבולות, ביטחון ופליטים.⁴ השיחות בערוץ לבני-אבו עלא היו נמרצות וכללו מאות מפגשי עבודה בין הצדדים, לרבות מפגשים משולשים עם האמריקאים, בהובלת מזכירת המדינה קונדוליזה רייס ואנשיה ומפגשים לא רשמיים בין לבני ואבו עלא. הערוץ איפשר לייצר אווירה מרסנת ומייצבת, הביא בחלק מן התחומים למיפוי נושאים ולהסכמות והתאפיין בצמצום חשיבותה של הנוכחות הצבאית-הביטחונית, אף שהדבר לא השפיע על הדומיננטיות של התפיסה הביטחונית בצד הישראלי. עם זאת, במרבית התחומים התאפיינו השיחות בדשדוש, שנבע מחוסר האמון ששרר בין הצדדים – שאף הפגינו לעיתים גישות מתריסות האחד כלפי השני. הערוץ גם התאפיין בחוסר סנכרון בין הוועדות, ב"שיח נרטיבים" אשר הרחיק את הצדדים זה מזה במקום לקרבם, ובאי הצלחה להשתחרר מהקיבעון ולבצע את הקפיצה המחשבתית, הנדרשת כל כך, מן המצב הנוכחי לעבר מצב עתידי רצוי של שלב הקבע. כרקע לכל אלה בלט העדר הנחייה מדינית מפורטת לצוותים ואי גיבוש הסכמות בסוגיות ליבה, שהיו חיוניות לשם התקדמות בשיח בוועדות המקצועיות.

השני היה ערוץ אולמרט-עבאס, שראשיתו בשלהי שנת 2006; הוא הקיף כנראה עשרות מפגשים בין המנהיגים בארבע עיניים, ובמסגרתו נכללו שיחות המבוססות על אמון והבנה הדדית בין ראש הממשלה, אהוד אולמרט, לבין נשיא הרשות, מחמוד עבאס. ההיגיון המנחה היה של שיח לגיבוש הסכם עקרוני, תוך התמקדות בכלל סוגיות הליבה שעל הפרק.⁵ עיקר ההתקדמות בתהליך אנאפוליס נרשמה בערוץ זה, והדבר קיבל ביטוי בהצעת אולמרט (ספטמבר 2008; ראו בהמשך). בצד ההתקדמות בתכני המשא ומתן ראוי לציין את המודל החיובי שיצר אולמרט, אשר ניהל עם הנשיא עבאס שיח מנהיגים שהיה אינטימי, ענייני ובעיקר מבוסס על אמון – תהליך חיוני להשגת הסכם קבע היכול לשמש מודל חיובי ואף מדד לבחינת מידת רצינותו של התהליך המדיני בין הצדדים. עם זאת, גם ערוץ המנהיגים לא היה נקי ממגרעות. בראשן עמדה בעיית הלגיטימציה, שהתבלטה לאחר מסקנות "ועדת וינוגרד" וביתר שאת עם התקדמות החקירות נגד אולמרט בגין פרשות שחיתות, וככל שהתערער מעמדו הפוליטי. נוסף על כך, אולמרט נכשל בניסיונותיו לנסח הסכם עם הפלסטינים ונותר בסיוע התהליך עם הצעה ישראלית

4 נושא ירושלים, אחד מארבע "סוגיות הליבה", לא נדון בוועדה רשמית מסיבות פוליטיות – התחייבותו הקואליציונית של ראש הממשלה, אהוד אולמרט, בפני ראש מפלגת ש"ס, אלי ישי, להימנע מלדון בנושא.

5 הערוץ נוהל, בעיקר בשלביו המתקדמים, בדומה לדיאלוג שהוביל בשנת 1995 להבנות ביילין-אבו מאזן.

חד־צדדית, שבדיעבד הייתה עשויה לשמש בסיס להמשך השיח ולקידום הסכם, אך ודאי לא לסיכום השיחות או לחתימתו של הנשיא עבאס. ייתכן שמיקוד המאמצים בגיבוש מושכל של הסכם המבוסס על עיקרי הצעת אולמרט, אשר התקרבה למרחב ההסכמות האפשריות (Zone Of Possible Agreement) בין הצדדים, היה עשוי להוביל לשיח רציני בשלב מוקדם יותר. בדיעבד, ספק רב אם הצדדים – כולל הממשל האמריקאי – באמת האמינו בכך, לאור המגבלות הפוליטיות הקשות, ובראשן מצבו העגום של אולמרט, חולשתו של מחמוד עבאס, וכן סיום כהונתו של הנשיא בוש בבית הלבן. חיים רמון, שהיה באותה תקופה משנה לראש הממשלה ושימש, בהיותו מקורבו ואיש אמונו של אולמרט, אחד מערוצי הקשר המרכזיים להנהגה הפלסטינית, טוען בדיעבד כי אולמרט "קיבל רגליים קרות" והעדיף ללכת לוועידת אנאפוליס ולנהל תהליך רחב וחסר תוחלת, "וכך נשארנו בלי כלום. ערוץ רחב שניהלה השרה לבני, שהיה חסר משמעות לקידום הסכם, וערוץ מרכזי, שנוהל על ידי ראש הממשלה אולמרט מול הנשיא עבאס, שהיה מודל חשוב ונכון, אך נוהל באיטיות ומאוחר מדי מבחינה פוליטית" (ראיון, רמון).

עיקרי ההתקדמות בהצעת אולמרט

הצעת אולמרט הייתה אטרקטיבית לפלסטינים, גם בהשוואה להצעותיה הקודמות של ישראל. אף הנשיא עבאס חשב כך, וכדברי ראש הממשלה אולמרט, עבאס "לא אמר לא להצעה" (אולמרט, 2014). ההצעה התמקדה בארבע סוגיות הליבה וכללה מרכיבי התקדמות בעיקר בנושאי הטריטוריה והגבולות, בנושאי הביטחון ובנושא ירושלים. עם זאת, בניגוד לפרסומים האופייניים מאז אותה תקופה, המתייחסים למידת "נדיבותה", אפשר לאתר בהצעה זו, ואף בנקודת הסיום שאליה הגיעו שני הצדדים בכל התהליך, גם תחומים שבהם לא חלה התקדמות, ומעט נושאים שבהם אף חלה נסיגה ביחס להסכמות קודמות, בעיקר בהשוואה לשיחות טאבה.

בתחום הטריטוריה והגבולות הגיעו שני הצדדים לראשונה, לאחר שנים רבות, להסכמה על נקודת הבסיס לחישוב מפת הגבולות. הוסכם כי השטח הכולל, שממנו יש לחשב את אחוזי השטח במפה, יעמוד על 6,205 קמ"ר.⁶ הסכמות אלה מבטאות התקדמות רבה, מכיוון שהן מצביעות על ממדי המדינה הפלסטינית ומעידות על נכונות ישראלית להתייחס לכלל השטח שנכבש ב-1967. הנוסחה הזאת לא זו בלבד שהובילה לשפה משותפת, אלא אף הצליחה לעקוף בהצלחה את החסם המשפטי של הכרה או אי-הכרה בקווי ה-4 ביוני 1967 על בסיס החלטת האו"ם 242. התקדמות מסוימת חלה גם בנוסחה שהציע אולמרט לפלסטינים, שלפיה 6.3% מהשטח יימסרו לישראל ובתמורה יקבלו הפלסטינים שטחים במסגרת חילופי שטחים (Swap) בסך של 5.8%, המתבססים על

6 השטח יכלול את הגדה המערבית, מזרח ירושלים, רצועת עזה וצפון-מערב ים המלח. כל זאת לפני חלוקה לשניים של "שטחי הפקר" (לאחר החלוקה לשניים עומד השטח על 6,180.5 קמ"ר). ראו התייחסות בהרחבה לנושא זה בפרק ג.

הרחבה קרקעית של רצועת עזה מצידה המזרחי, שטח מדברי בדרום הרי יהודה ושטחים נוספים לאורך הגדה המערבית. המצדדים בהצעת אולמרט מדגישים את נדיבותה ואת היותה מספיקה לצורך קיומה של מדינה פלסטינית רציפה ובת קיימא, וכן את צמצום משקלו של המרכיב הביטחוני במפה זו. לעומת זאת מדגישים המסתייגים, גם כיום, את היצמדות ההצעה לתוואי גדר הביטחון, הותרת גושי התנחלויות – בעיקר גוש אריאל החודרני – בידי ישראל, ודמיונה הרב להצעות ישראליות קודמות (שיחות טאבה, 2001) שנדחו בעבר על ידי הפלסטינים. אף על פי שבאופן לא רשמי הביעו הפלסטינים בתהליך אנאפוליס נכונות לדון על חילופי שטחים בשיעור של כ-4%, ההצעה הרשמית והיחידה שהציג הצד הפלסטיני בתהליך אנאפוליס (1.9%) הייתה נסיגה מסויימת בהשוואה להצעות פלסטיניות קודמות, דוגמת זו שהוצגה בסבבי שיחות קמפ דייויד-טאבה. עם זאת מדגישים המומחים בשני הצדדים כי כיום, לאחר תהליך אנאפוליס, מיטיבים שני הצדדים להתוות (יותר מבעבר) מפת גבולות קבע מייצבת, באופן שיענה על דרישות שניהם ויבטא את יכולתה האמיתית של ישראל לממש חילופי שטחים מבלי לפגוע פגיעה של ממש באזורים בתוך ישראל.

בתחום הביטחון הגיעה ישראל להבנות מתקדמות עם הממשל האמריקאי באמצעות השיח המשותף עם השליח המיוחד, הגנרל ג'יימס ג'ונס. על בסיס הבנות אלה גם נפתח פתח להסכמה בין המנהיגים בשני תחומים מרכזיים: הצבת כוח צבאי מטעם נאט"ו, בפיקוד אמריקאי, לפחות לתקופת מעבר של כמה שנים כתחליף למרבית רכיבי הנוכחות הישראלית-ביטחונית בשטח המדינה הפלסטינית (זאת מבלי לבטל את תקופת המעבר, הנדרשת בין היתר לפינוי ההתנחלויות ולהסגת כוחות צה"ל); וכן הסכמה על אי נוכחות ישראלית בבקעת הירדן בשלב הקבע. מרכיבים בסיסיים אלה, בשילוב עם אשרור ההסכמות על "הגבלת חימושה"⁷ של הישות הפלסטינית, אמורים היו לכאורה לפתור את הסוגיה הביטחונית. אלא שנושאים רבים, מהותיים לשני הצדדים, נותרו לא פתורים, בכלל זה חלוקת השליטה במרחב האווירי והאלקטרו-מגנטי, מהות ההגבלות על כוחות הביטחון הפלסטיניים, מאפייני פעילותו של הכוח הבינלאומי, סידורי ביטחון במעברים, וכן מאפייני תקופת המעבר – ובעיקר התנאים לסיום תקופת המעבר והתחלת עידן הקבע. ישראל גם לא ויתרה על דרישותיה לחופש פעולה בגבול, ובכלל זה הזכות לפעילות שוטפת ואף הזכות לנהל "מרדף חם" אחר מפגעי טרור. ספק אם הפלסטינים היו מקבלים זאת, לאחר שהצדדים הסכימו על הצבת כוח צבאי בינלאומי כרעיון המרכזי המסדיר את התחום הביטחוני.

בנושא ירושלים התנהלו השיחות בעיקר במסגרת ערוץ המנהיגים. בהצעת אולמרט חלה התקדמות בשני מרכיבים מרכזיים: האחד הוא כינון "משטר נאמנות", המבוסס

7 מינוח זה (Limited Arms) נועד לרכז, לפחות מבחינה תדמיתית, את המינוח הראשוני שעליו דובר בין הצדדים, "מדינה מפורזת" (Demilitarized State). אדגיש כי הפירוז המעשי אמור להיבחן על פי תכני ההסכמות בין הצדדים בתחום זה, ולא על פי המינוח.

על חמש מדינות בעלות עניין, ב"אגן הקדוש"/"האגן ההיסטורי", וזאת כתחליף ארוך טווח לשאלה השנויה במחלוקת של חלוקת הריבונות באגן ובאתרים הקדושים. רעיון יצירתי זה נועד לאפשר לצדדים להתקדם ללא התנצחות על חלוקת הריבונות במקומות אלה, כמו זו שאפיינה את השיחות בקמפ דיויד (2000), והוא מבטא הלכה למעשה את חשיבותה של הגישה האזורית בהסכם השלום בכלל ובנושא ירושלים בפרט.⁸ המרכיב השני שבו חלה התקדמות התבטא בנכונותו של אולמרט לעגן את נוסחת קלינטון לחלוקת השכונות במזרח ירושלים כרעיון מנחה להפרדה בין שתי הבירות בחלקה הערבי ובחלקה היהודי של העיר, וזאת תוך התבססות גם על השכונות היהודיות שנבנו לאחר מלחמת ששת הימים. הפלסטינים הסכימו אמנם לנוסחה, אך לא קיבלו את החלוקה הפרטנית שהציע אולמרט, וקונקרטית סירבו להותרת שכונת הר חומה (ג'בל אבו ע'נים) והיישוב היהודי בראס אל-עמוד בידי ישראל. הפלסטינים גם לא הסכימו כנראה לתיחום "האגן הקדוש"/"האגן ההיסטורי" במפה שהציג אולמרט, ולבטח לא מבלי שיקבלו ריבונות על חלק זה, המאוכלס בתושבים פלסטיניים (בעיקר בעיר העתיקה ובסילוואן). עקיפת השאלה של חלוקת הריבונות מצד אולמרט נתפסה על ידי חלק מן הגורמים המעורבים בנושא פתוח, העומד בסתירה לרעיון הבסיסי של הסכם קבע שנועד לסיים את כלל מרכיבי הסכסוך בין הצדדים. מכל מקום, גם לאחר תהליך אנאפוליס אי אפשר לומר שהפלסטינים ויתרו על תביעתם לחלוקת הריבונות בעיר העתיקה ולפתרון שאלת מעמדה הריבוני של הרשות הפלסטינית בהר הבית.

בנושא הפליטים לא חלה התקדמות, ואף נרשמה בו נסיגה מסוימת. אולמרט הציע 5,000 ולכל היותר 15,000 איש, שייכנסו לישראל במשך חמש שנים שלא במסגרת איחוד משפחות.⁹ זאת לאחר שבשיחות טאבה הסכימו יוסי ביילין ונביל שעת', גם אם לא באופן רשמי, על מספר גבוה יותר (עד 40,000 איש). עם זאת, הפער המרכזי בין הצדדים בשיחות אנאפוליס אינו מסתכם במספר הנכנסים לישראל. הפלסטינים התעקשו על הכרה באחריות ישראלית מלאה ובלעדית לבעיית הפליטים ועל הכרה בזכות השיבה, ואף דרשו מתן פיצוי כספי למדינות ערב המארחות את הפליטים. ישראל סירבה לדרישת הפלסטינים להכיר באחריות הכוללת להיווצרות בעיית הפליטים ולהימשכותה, ולנשיאה בנטל הפתרון לבעיה זו, וכן סירבה להכיר בזכות השיבה. ישראל סירבה גם להכיר באופן רשמי בהחלטת האו"ם 194 כמקור הסמכות לפתרון הסוגיה (אולמרט הכיר בה בעקיפין בלבד – "ברוח יוזמת השלום הערבית"). במקביל תבעה ישראל את סופיות הסכסוך ואף דרשה מהפלסטינים להוסיף להסכם סעיף "הדדיות" ובו הכרה (גם אם

8 "משטר הנאמנות" שהציע אהוד אולמרט נבחרו להשתתף, בצד ישראל ארצות הברית והפלסטינים, גם ירדן וסעודיה.

9 לטענת חיים רמון, ששמש כמשנה לראש הממשלה אהוד אולמרט באותה תקופה, הביעה ישראל בפגישות עם עבאס נכונות להתרת כניסתם לישראל של פלסטינים במספר גבוה בהרבה (מעל 100,000 איש) כל עוד יוסכם בין הצדדים שהדבר יבוצע בהדרגה, לאורך חמש-עשרה שנה ולא לאורך חמש שנים (חיים רמון, ראיון). אלא שבסופו של דבר לא נכללה עמדה זו בהצעת אולמרט.

סמלית) בסבלם של היהודים יוצאי מדינות ערב. הדיונים בנושא מורכב זה והתוצאה הסופית ממחישים את הקושי הרב לגבש הסכם שיוביל באבחה אחת, במקום בהדרגה, לפתרון מלא של בעיית הפליטים ולסופיות הסכסוך והסרת התביעות.

מסקנות ולקחים

בתהליך אנאפוליס ניכרו חסמים מבניים ואסטרטגיים המוכרים מן העבר. בהיבט ניהול התהליך הקרינו העדר הנחייה מדינית ברורה ובלבול תפיסתי על כל מהלכו. בערוץ לבני-אבו עלא כשלו הצדדים בקביעת מסגרת מנחה מספקת ומוסכמת, העדיפו ללכת מן הקל אל הכבד במקום לסכם בשלב ראשון את העקרונות בתחום הטריטוריה והביטחון, וניהלו שיח חלקי בלבד כאשר דחו את הדיאלוג על ירושלים.¹⁰ כשלים נוספים בניהול התהליך ניכרו במקומה הבעייתי של ארצות הברית, אשר במעורבותה ההססנית והמאוזנת לכאורה יצרה תהליך עקר, שאף הביא לריחוק בין הצדדים. מקומם המרכזי של השיקולים הפוליטיים בישראל השפיע גם הוא על אופן ניהול התהליך ויצר, כאמור, תהליך חלקי ובעייתי, אשר נוסף על המשך הבנייה בהתנחלויות פגם עוד יותר באמון הרעוע בין הצדדים. בצד הפלסטיני בלטה לשלילה גישת "יחידת הסיוע למשא ומתן" (ה-NSU), אשר הפכה בתהליך אנאפוליס למעצבת מדיניות ולא קידמה דיון במרחבי הגמישות הפלסטיניים מול ישראל. החמאס בעזה יצר בשטח כללי משחק בעייתיים, אשר השליכו גם על שולחן הדיונים, ובסופו של יום גרר את ישראל למערכה צבאית ברצועת עזה, שהיוותה את אקורד הסיום לתהליך אנאפוליס.

יש הטוענים¹¹ שהצעת אולמרט הייתה מבשילה להסכם קבע בתוך זמן קצר אילו היו התנאים מתאימים לכך. בגישה זו תומכות נכונותו האוטנטיות של אולמרט לסגת מהגדה המערבית "בהסכם או שלא בהסכם", אשר ביטאה הכרעה אסטרטגית מבחינתו, וכן נכונותו העקרונית של הנשיא עבאס להמשיך לדון בהצעת אולמרט, שכאמור נראתה לו רצינית ונתפסה על ידיו כבסיס להמשך הדיאלוג. עם זאת, בניגוד לפרסומים מאוחרים בדבר אי יכולתו או אי נכונותו העקרונית של הנשיא עבאס להגיע להסכם,¹² תהליך אנאפוליס אינו יכול לשמש בסיס לקביעה זו. הצעת אולמרט לא הייתה בגדר

10 ראו בהקשר זה את הדמיון בין הכשלים בתהליך אנאפוליס לכשלים אסטרטגיים בתהליך המדיני שהתנהל בעבר בין הצדדים, כפי שהוא מתואר במאמר:

Ephraim Lavie and Henry Fishman, "Strategic Decisions Taken During the Israeli-Palestinian Peace Process as Barriers to Resolving the Conflict", in Yaakov Bar-Siman-Tov, (Editor) (2010), pp. 300-339

11 ראו למשל את המאמר "אבו מאזן יחתום על עסקה הוגנת" (פונדק, 2014) ואת ספרו של השגריר האמריקאי בישראל לשעבר, דן קרצר (Kurtzer and Lazensky, 2008).

12 ראו למשל את מאמרו של שלמה אבינרי: "הוא לא יחתום" (אבינרי, 2014).

הסכם מנוסח. נותרו בה פערים בין הצדדים, וכאמור, בעיית הלגיטימציה הפוליטית של אולמרט לא איפשרה לעבאס לספק הכרעות ופשרות. מתהליך אנאפוליס אפשר להפיק תובנות רבות לגבי הפערים בין הצדדים, באופן המחייב התייחסות רחבה ויסודית יותר לצד התהליכי-מערכת. ניתוח שכזה ממחיש כי בשיחות אנאפוליס היה חסר לא רק זמן, אלא הרבה מעבר לכך. להלן עיקרי הלקחים משיחות אנאפוליס, המחייבים בחינה מחדש לקראת תהליך אפשרי בין הצדדים, אשר בשונה מהעבר יחייב את הצדדים לעבור מגישה של ניהול סכסוך, גישה שמיצתה את עצמה והגוררת את הצדדים להסלמה ולהעמקת חוסר האמון, לעבר גישה של הסכם מדיני יציב על בסיס רעיון שתי המדינות בדרך לפתרון הסכסוך.

ההכרעה האסטרטגית ההיסטורית הנדרשת משני הצדדים

בראש וראשונה חייב הצד הישראלי להפנים את היקף המחיר הטריטוריאלי שיידרש לשלם על בסיס העיקרון של חלוקת הארץ; מנגד, נדרשת הפנמה של גודל השינוי והתמורה ההיסטורית הצפויה להתקבל כתוצאה מהסכם קבע, על משמעויותיה המדיניות, הביטחוניות והכלכליות, מול הפלסטינים, מול מדינות האזור ומול העולם כולו. כרקע להכרעה כזאת חייב הצד הישראלי להפנים את מורכבותה של הא-סימטריה בין הצדדים, ובראשה ההבנה כי לישראל יש חלופה אסטרטגית אחת – חלוקת הארץ לשתי מדינות – בעוד שלפלסטינים יש חלופה אטרקטיבית נוספת: מדינה אחת לשני העמים (Tamarkin, 2014).

במקביל לכך, הצד הפלסטיני חייב להפנים את המעבר מישות תלותית למדינה ריבונית, הנדרשת בתוך זמן קצר יחסית לשאת באחריות לביטחון וליציבות. נוסף על כך נדרשים הפלסטינים לצמצם את היצמדותם חסרת הפשרות לעקרונות היסוד שנקבעו על ידי מוסדות אש"ף בשנת 1988, בעיקר בכל הנוגע לזכות השיבה. הכרעה כזאת בשני הצדדים – ובמידה רבה גם בקרב האמריקאים – תמנע הליכה סחור סחור ותבטיח את אי-הישנות המצב שבו מנהלים הצדדים תהליך לשם תהליך, ואת קיומו של מצב שבו יקודם הסכם קבע יציב.

קביעת מקור סמכות עדכני לשני הצדדים כבסיס לקידום מהיר של הסכם

יש להחליף את הגישה המשפטנית של עמימות קונסטרוקטיבית בגישה המתבססת על מקורות סמכות שיאפשרו לקדם הסכמות, יבטיחו ששני הצדדים ידברו בשפה משותפת, יאפשרו לפתח גישה של ראייה קדימה ויקנו יציבות רבה יותר ליישום ההסכם הלכה למעשה. לשם כך ראוי לבחון כיום קידום החלטה, רצוי בהסכמה בילטראלית, המבוססת על עיקרי ההבנות שאליהן הגיעו הצדדים עד כה – ובהעדר הסכמה בין הצדדים, על בסיס יוזמה אמריקאית או החלטה של מועצת הביטחון, שתהיה מקובלת על שני הצדדים ותכלול את עקרונות ההסכם על בסיס הפרמטרים שלהלן:

- גבולות – התבססות על קווי 1967 וחלוקה לשניים של שטחי ההפקר, עם תיקונים וחילופי שטחים מוסכמים, ביחס של 1:1. יוקם חיבור יבשתי למעבר קבוע ובטוח של סחורות ואנשים בין עזה לגדה המערבית.
- ביטחון – המדינה הפלסטינית תהיה מפורזת/מוגבלת בחימושה, בעלת יכולות משילות ואחריות מדינתית; יכוננו הסדרי ביטחון למיגור הטרור והאלימות.
- ירושלים – תחולק לשתי בירות, על בסיס העיקרון של שכונות יהודיות לישראל ושכונות ערביות לפלסטין. הסדר מיוחד יקבע את מעמד האגן ההיסטורי ואת סדרי הניהול בו, בשילוב מדינות בעלות עניין באזור.
- פליטים – פתרון מדורג בסיוע בינלאומי ואזורי, שיבטיח פיצוי ומגורי קבע הולמים לפליטים וימנע פגיעה באופייה הריבוני והזהותי של ישראל. פתרון הבעיה יהווה בסיס לנורמליזציה בין ישראל לפלסטינים ובין ישראל למדינות ערב והאסלאם, ברוח היוזמה הערבית לשלום (2002).

הסכם קבע מדורג וגישה טורית להקמת מדינה פלסטינית תחילה ולפיס בהמשך

תהליך אנאפוליס הוא ניסיון נוסף שלא צלח לקדם הסכם קבע מלא, שיביא לפתרון סופי של הסכסוך ולסיום התביעות בין הצדדים. אין ספק שגישה זו עדיפה אם אכן יהיו הצדדים מסוגלים להגיע באמצעותה להסכמות ולממשה הלכה למעשה. אם לא יצליחו הצדדים להגיע לפתרון על בסיס גישה זו, נכון יהיה לנסות אלטרנטיבות נוספות, שלא יתעלמו מחזון סיום הסכסוך והתביעות, אך יאפשרו לצדדים לקדמו באופן הדרגתי. בהעדר הצלחה לגבש הסכם קבע בנוסחה המוכרת, ראוי לקדם נוסחה להסכם על מדינה פלסטינית תחילה. את הפיוס בין הצדדים, המתבסס על סיום הסכסוך והמתבטא גם בבניית נרטיב עתידי משותף, ראוי להותיר להמשך. הנחת הבסיס היא שהסכסוך בין הצדדים הוא פתיר, אך אי קידום פתרון נובע מהעדר הכרעות, מחוסר אמון עמוק בין הצדדים וממורכבותו של ההסכם. לפיכך מתחייבת גישה שלבית-טורית לבניית הסכם הקבע, שתבטיח יישום נכון של התהליך. במסגרת זאת ראוי להעניק עדיפות לסוגיית הגבולות והביטחון, באופן שיאפשר את כינונה של מדינה פלסטינית בת קיימא, שהיא האינטרס העליון של שני הצדדים והיא גם הבסיס העיקרי להסכם יציב ומתמשך ביניהם. כל זאת מבלי להפחית בחשיבות קידומו של פתרון לסוגיות הפליטים ולשאלת חלוקת הריבונות באגן הקדוש/האגן ההיסטורי בירושלים. נוסף על כך, מבחינת ניהול התהליך מדגישות תוצאותיו של תהליך אנאפוליס את הצורך להתבסס על הסכמות עקרוניות בין הצדדים. רק לאחר השגת הסכם עקרונית על סוגיות הליבה – המחייב כשלעצמו אמון רב בין הצדדים ותשומות רבות גם מצד המערכת המקצועית ובקרב הציבור בשני הצדדים ולא רק מצד המנהיגים – אפשר יהיה להתקדם לשיח רציני בנושאים המקצועיים-טכניים. הסכמה על עקרונות הבסיס הנוגעים לסוגיות הליבה – גבולות, ביטחון, ירושלים ואולי אף בתחום הפליטים – תסמן את הכיוון לוועדות המקצועיות

שידונו באופי המדינה הפלסטינית (בתחומי כלכלה, מים, תרבות וכדומה) ובמאפייני שיתוף הפעולה המעשיים בין הצדדים, החיוניים ליישום עקרונות ההסכם.

גישה ביטחונית עדכנית – משילות ואחריות מדינתית פלסטינית

ראוי לפתח תפיסה ביטחונית חדשה להסכם קבע, שתתבסס על אחריות מדינתית ועל נוכחות בינלאומית, אולי בשילוב עם מעורבות אזורית, כגורם משלים ומסייע בלבד. זאת כתחליף להתבססות על הרעיון שהוצע במסגרת תהליך אנאפוליס, של הצבת כוחות נאט"ו או כוחות צבא אחרים, העלולים להפחית מאחריותם הביטחונית של הפלסטינים ולפגוע במשילות הפלסטינית. מבחינת ישראל צריכה הגישה לתהליך המדיני להשתנות מיסודה, והדבר מחייב הכרעה מדינית-ביטחונית, לא רק צבאית. הסכם קבע והקמת מדינה פלסטינית בת קיימא, שתספק גם ביטחון לישראל שכנתה, מחייבים "החלפת דיסקט" בצד הישראלי, דבר שלא קרה במסגרת הסכמי הביניים וגם לא בתהליך אנאפוליס. גם בצד הפלסטיני מתחייב שינוי לעבר נכונות אמיתית ללקיחת אחריות וליישום רציני של המחויבויות. הדרישה הפלסטינית להסתמכות כמעט מלאה על נוכחות בינלאומית מייצרת חששות באשר למידת הנכונות הפלסטינית להתחייב לתפקד כמדינה המסוגלת לעמוד על רגליה. בהקשר זה ראוי להקדיש מחשבה רבה לתקופת המעבר החיונית לשם פינוי מדורג של ההתנחלויות ולהסגת כוחות צה"ל, אך גם לגיבוש תפיסה ביטחונית ולהכשרת כוחות ביטחון פלסטיניים ראויים לאתגרי עידן הקבע.

פיתוח גישה אזורית

אולמרט ציין בהצעתו את "רוח יוזמת השלום הערבית" וניסה להתבסס עליה לקידום רעיונות בתחום ירושלים, הפליטים והביטחון. כיום, יותר מאשר בעבר, מבינה ישראל את הצורך בפיתוח גישה אזורית במסגרת הסדר הקבע עם הפלסטינים. דווקא הטלטלה האזורית הנמשכת מגבירה את הצורך לקדם גישה כזאת, מכיוון שהדבר יאפשר לישראל למנף אינטרסים משותפים עם מדינות מתונות באזור: שימור היציבות האזורית, הלחימה המשותפת בטרור והצבת קואליציה נגד האסלאמיסטים הרדיקליים ונגד פוטנציאל האיום הגרעיני. פיתוח גישה כזאת גם יסייע בקידום פתרונות יציבים לסוגיות הליבה וירחיב את הלגיטימציה בחברה הישראלית לחתימה על הסכם ולפינוי יישובים; היא חיונית גם בצד הפלסטיני, כגיבוי בכלל הקשור לציבור הפלסטיני בפנים ובפזורה ולקידום פשרות בנושאים הקשים יותר של הפליטים והמקומות הקדושים בירושלים.

פרק א

רקע ותנאי פתיחה

"לא האמנתי שהתהליך המדיני יצליח, אך הטיעון לגבי הצורך לקיימו היה חזק"

בבוקר שלאחר ועידת אנאפוליס (27 בנובמבר 2007) ציין הסופר והעיתונאי תומאס פרידמן לחיוב את הוועידה ותיאר אותה כ"חדשות טובות" וכניסיון חריג מצד המתונים להשיב לרדיקלים כגמולם. עם זאת, הדגיש פרידמן, גם מהלך זה, כמו כוונות טובות אחרות, אינו מספק. הוא נובע ביסודו מפחד והוא "אינו מבטא חזון אזורי משותף, שבו סונים ושיעים, ערבים ויהודים, סוחרים, משתפים פעולה האחד עם השני ומתפשרים". פרידמן הלין גם על כך שאין בתהליך הפתעות גדולות מצד המתונים, אלא דווקא מכיוון הרדיקלים. פחד יכול להניע למהלכים, אך כדי להביא לשלום יציב צריך סדר יום משותף, נכונות לעבוד יחד וסיוע הדדי במאבק בקיצוניים. פרידמן מחה אפוא נגד המתונים, החוששים "ללכת עד הסוף" תוך סיכון עתידם הפוליטי למען השלום (Friedman, 2007). בראייה לאחור יש לציין כי פרידמן קלע ללב הבעיה כאשר תבע משהו חדש ואחר מן התהליך המדיני בין ישראל לרשות הפלסטינית ולעולם הערבי. זאת אף על פי שבאותה עת כבר התנהל התהליך המדיני מאחורי הקלעים, מאז שלהי שנת 2006, במסגרת שיחות בין ראש ממשלת ישראל אהוד אולמרט ונשיא הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס. לאחר הוועידה באנאפוליס החל שלב חדש בתהליך – בהובלתה הנמרצת, גם אם לא יעילה במיוחד, של מזכירת המדינה האמריקאית קונדוליזה רייס. אחד ממאפייניו המרכזיים של תהליך זה, כפי שניווכח בהמשך, היה אותו חשש עמוק בקרב כלל השחקנים, כולל ארצות הברית, מפני זינוק לעבר הסכם הקבע המיוחל.

בתקופה ההיא היו טעמים לחשש זה – התהליך המדיני התנהל בתנאים סביבתיים בעייתיים. מבחינת ישראל, המצב הביטחוני היה לא פחות מנפיץ: הפרות מתמשכות מצד חמאס וארגוני טרור אחרים ברצועת עזה של ניסיונות רגיעה, הפרות שבמסגרתן בוצעו כמעט יום יום ירי רקטות לתחומי ישראל, אשר הובילו לנפגעים בקרב תושבי הדרום והביאו לצעדי תגובה קטלניים מצד צה"ל. מעגלי ההסלמה גררו בתורם לחץ ציבורי על הממשלה לפעול. שר הביטחון דאז, אהוד ברק, שלא היה מתומכי התהליך המדיני באותה תקופה, התריס לא אחת בפני האמריקאים כי מערכה ברצועת עזה היא רק "שאלה של זמן". בחודש פברואר 2008 (ארבעה חודשים לאחר השקת השיחות) השיב אהוד ברק לאמריקאים, כי בשלב זה "אנו עדיין מגיבים בלבד, אך מה שאני אומר לכם זה שכנראה נסיים במערכה קרקעית... זה יכול להיות מבצע של יום-יומיים או מערכה מתמשכת עם אוגדות כבדות" (Abrams, 2007).

הרגישות מצד מערכת הביטחון בישראל למהלכיה של קונדוליזה רייס לא החלה בוועידת אנאפוליס. כבר בשנת 2005, זמן רב לפני השתלטות חמאס על הרצועה, ניסתה מזכירת המדינה האמריקאית לאכוף על ישראל הסדר תנועה וגישה, שבמסגרתו היה אמור להתבצע שימוש במעבר הבטוח בין עזה לגדה באופן שהיה מאפשר, על פי גורמי הביטחון בישראל, מעבר של נשק ומחבלים בין הגזרות. ההסכם מעולם לא יושם, וגורמים רשמיים בישראל הבהירו לאחר מכן: "מעולם לא התכוונו ליישם את מעבר שיירות האוטובוסים, בו ראינו לקיחת סיכון לא מוצדקת" (Erlanger, 2007).

אתגר משמעותי לא פחות, שהשליך על התהליך כולו, היה חולשתו הפוליטית של ראש הממשלה, אהוד אולמרט, שיש הטוענים שהיא גם הסיבה העיקרית לכך שהתהליך הסתיים ללא תוצאות מעשיות. ברקע לחולשה זו עמדו מחאה ציבורית (ובהמשך פנים-קואליציונית) בעקבות מלחמת לבנון השנייה (יולי 2006) ודו"ח ועדת וינוגרד, שתקף קשות את תהליכי קבלת ההחלטות בדרג המדיני והצבאי לאורך המלחמה. אם לא די בכך, באותה תקופה – וביתר שאת במהלך שנת 2008 – החלו להצטבר האשמות בנוגע לכמה פרשות שחיתות שבהן היה אולמרט מעורב. כל אלה יצרו "שעון מדיני" קצוב ומתוחם. מנגד, דווקא גורמים אלה הביאו כנראה את אולמרט לכלל הבנה שיש להאיץ את הקצב ולקדם דיאלוג עמוק ורציני מבעבר עם הפלסטינים. זאת אף על פי שאולמרט תיאר את החקירות שהחלו מיולי 2007 בענייניו כ"מוזיקת רקע בלתי נעימה" ותו לא. "אותי", כך סיפר אולמרט, "העסיק רק אדם אחד: אבו מאזן" (אולמרט 2011, 38). אלוט אברמס, ששימש יועץ לנשיא בוש למדיניות חוץ ולדמוקרטיה באותה תקופה, ציין בספרו כי לעיתים היה נדמה לו שאולמרט "התבלבל" באותם ימים בין האינטרס הלאומי לאינטרס האישי לאור החקירה בענייניו. לטענת אברמס, משמעות החקירות בענייני אהוד אולמרט הייתה ש"הלחץ לסיים את השיחות בתהליך אנאפוליס לא היה מחובר למציאות. אולמרט לא היה במעמד היכול לחייב את ישראל לשום דבר, וחשבתי באותה תקופה שהוא לא היה צריך אף לנסות זאת" (Abrams, 2007). ככל שנקף הזמן הצטייר אולמרט בעיני כולל המעורבים (ברשות הפלסטינית, בארצות הברית ובישראל) כראש ממשלה חלש עם בעיית לגיטימציה, העומד לסיים את תפקידו בשלב מוקדם יחסית. הרשות הפלסטינית לא הייתה במצב טוב יותר: מחמוד עבאס הוביל, כנשיא נבחר, ישות פלסטינית מפוצלת מתמיד. החמאס הביס את הרשות בבחירות למועצה המחוקקת בינואר 2006, שהתקיימו – למורת רוחה של ישראל ולנוכח הערכות מוקדמות לגבי עוצמתו הפוליטית של החמאס – בשל התעקשותם של האמריקאים. בעקבות נצחונו אף זכה החמאס להכרה ערבית גוברת ולנכונות לפיוס פנים-פלסטיני, בעיתוי נוח מבחינתו ותוך התעלמות משלושת התנאים שהציבה בפניו (2005) הקהילה הבינלאומית בהובלת הקוורטט.¹³ על רקע זה הוצע לחמאס ולנשיא עבאס לקדם את "הסכם מפה", שאכן נחתם

13 שלושת התנאים שהציב הקוורטט משנת 2007 היו: הכרה בישראל, הכרה בהסכמים קודמים בין הצדדים והתנערות מדרך הטרור. (Quartet, 2007)

בין הצדדים ב-8 בפברואר 2007 ואשר הכיר בעוצמתו הפוליטית של החמאס. בשיאו של תהליך התחזקותו השתלט החמאס ביוני 2007 בכוח על רצועת עזה, תוך שהוא מזנב באלימות בשארית כוחות הביטחון של הרשות, שבראשם עמד עד אז אחראי הביטחון המסכל מחמד דחלאן – אויבו המר של החמאס. כוחות אלה של הרשות הפלסטינית היו אמורים להוות את הבסיס ליישום ההסכם הביטחוני עם ישראל ולדאוג לכך שהחמאס יובס, או לפחות לא ירחיב את שליטתו גם לעבר הגדה המערבית.¹⁴

לאור האמור לעיל גברו ערב ועידת אנאפוליס (אוקטובר-נובמבר 2007) הקולות הספקניים באשר ליכולתו של הנשיא עבאס ליישם הסכם (אם יושג כזה) בינו לבין אולמרט. ארון מילר, שהיה מעורב בעבר בשיחות השלום מטעם ארצות הברית, טען: "אם אינך שולט ברובים ואין בידך מונופול על הכוח, אנשים לא מכבדים אותך... האם ראש ממשלה ישראלי יעשה פשרות קיומיות עם איש שאינו שולט בנשק?" (Erlanger, 2007). רוברט מאל, שהיה גם הוא מעורב בעבר בתהליך המדיני, טען: "כל עוד חמאס שולט בעזה הוא גם שולט בלוח הזמנים של השלום". לפיכך ועידת אנאפוליס היא "פנטזיה, כל עוד לא נפתר נושא הבידול בין הגזרות בזירה הפלסטינית" (שם).

אלא שגם כאן אפשר להציג את המצב באופן פרדוקסלי כהזדמנות ייחודית, וכך אכן ראתה את הדברים מזכירת המדינה האמריקאית קונדוליזה רייס, ששאפה להחזיר באמצעות הסכם מדיני לעבאס, "הפרגמטיסט האחרון" כדבריה, את כוחותיו – על מנת שיוכל להשתלט מחדש ובאופן דמוקרטי על הזירה הפלסטינית כולה. במילים אחרות, היא ביקשה למנף את חולשת הצדדים – ישראל והרשות הפלסטינית – לקידום הסכם מדיני כאינטרס משותף.

אם רצו בכך ואם לאו, האמריקאים הם שהכתיבו את לוח הזמנים המדיני למשא ומתן. השיחות התנהלו בשנה האחרונה לכהונתו השנייה של הנשיא בוש, שהייתה אמורה להסתיים בינואר 2009. כך גם מסתבר מזיכרונותיהם שהועלו על הכתב של מרבית המעורבים הבכירים בתהליך אנאפוליס בממשל האמריקאי: הנשיא בוש עצמו, מזכירת המדינה קונדוליזה רייס, והמפורט מכולם יועץ הנשיא אליוט אברמס, אשר גם מספרו מתקבלת התחושה כי בראיית ארצות הברית היה זה מעין "פרויקט סיום", שאותו הובילה באופן אישי וצמוד מזכירת המדינה קונדוליזה רייס (שראתה בכך הזדמנות, אחרונה מבחינתה, להיכנס לדפי ההיסטוריה כמי שהצליחה במקום בו נכשלו רבים לפניו). לדברי אברמס, "התשוקה של רייס להסכם הייתה עמוקה יותר מזו של בוש.

14 שתי תפיסות הפוכות שררו מאז בסוגיית הפילוג הפלסטיני: האחת דגלה בהבסת החמאס ובמיטוט שלטונו, או לפחות "הורדתו מהבמה" באמצעות הסכם מדיני שיחזק את הכוחות המתונים, כבסיס הכרחי להתקדמות משמעותית בתהליך המדיני; השנייה ראתה בחמאס גורם פוליטי וחברתי כבד משקל, המחייב הכרה בו והסכמה ל"פיוס" בינו לבין הרשות הפלסטינית, עד כדי הפיכתו בהדרגה לגורם פוליטי א־צבאי כחלק מן הזירה הפנים-פלסטינית. הגישה הישראלית הרשמית בתקופת אנאפוליס היתה זו שדגלה בחיזוק הרשות הפלסטינית במקביל להחלשת החמאס (התייחסות בהרחבה – פרק ג').

הוא כבר היה נינוח יותר בשנת 2008, כאשר הבטיח את מקומו בהיסטוריה, שתעסוק כפי שהבין בהשלכות פיגועי ה-9 בספטמבר 2011, המלחמה העולמית בטרור ועיראק. היא עדיין ניסתה לסמן את מקומה... " (Abrams 2013, 274).

הנשיא בוש אף מעיד על עצמו בספר זכרונותיו כי היה "סקפטי" באשר לסיכוי לקדם הסכם בין הצדדים, במיוחד לאחר השתלטות החמאס על עזה, אך גם הוסיף כי בחלוף הזמן "למד לאהוב את הרעיון" (Bush 2010, 408). לאחר שהסתיים תהליך אנאפוליס טען אולמרט כי הנשיא בוש לא באמת האמין שניתן להגיע להסכם והוא "שיחק את המשחק", כי כך רצתה קונדוליזה רייס, וכי לא הייתה חלופה אחרת...". הנשיא בוש האמין, שכל שאנו מדברים האחד עם השני איננו נלחמים זה בזה" (Abrams 2013, 280). לאור עדויות אלה נראה כי יותר משארצות הברית שאפה לקדם הסכם בין הצדדים, היא הבינה כי עצם קיומו של תהליך מדיני הוא חיוני לחיזוק מעמדה ותדמיתה – ואולי יתרום באותה הזדמנות גם לחיזוק הרשות הפלסטינית. אליוט אברמס מקפיד להבהיר בספרו עד כמה הוא אינו מאמין ביכולת להשיג הסכם קבע, ובכל זאת טען: "לא האמנתי שהתהליך המדיני יצליח, אך הטיעון לגבי הצורך לקיימו היה חזק" (Abrams, 158). על אף התפקיד החשוב שמילאו האמריקאים בקידום התהליך, השיחות המדיניות המשמעותיות יותר בין הצדדים לא היו פרי יוזמתם אלא יוזמתו של ראש הממשלה, אהוד אולמרט. משיחה עם גורם מדיני המעורה במשא ומתן עולה כי מדובר בתהליך שהתפתח בהדרגה. בניגוד למה שמקובל לחשוב, הוא החל כבר בשלהי שנת 2006 – הרבה לפני ועידת אנאפוליס, שהייתה אירוע סמלי וחסר משמעות. ניצני התהליך הסתמנו עם עליית אולמרט לשלטון לאחר הבחירות בישראל, במאוס 2006. כבר אז היה אולמרט נחוש בדעתו לקדם שינוי אסטרטגי המבוסס על נסיגה מהגדה המערבית. וזאת כממשיך דרכו של קודמו, ראש הממשלה אריאל שרון, אשר ביצע את ההתנתקות מרצועת עזה והתכוון כנראה להמשיכה ולסגת ממרבית שטחי הגדה המערבית, גם אם לא בהכרח בהסכם.¹⁵ במפגש המנהיגים שהתקיים לאחר הבחירות ב־2006 עודד הנשיא בוש את אהוד אולמרט לנסות להתקדם עם הנשיא עבאס, כיוון שאיתו יש "תנאים יותר טובים למשא ומתן", בניגוד לתקופה שבה שלט ערפאת בזירה הפלסטינית. אולמרט קיבל זאת, אך הדגיש כי בעיניו קיימות שתי אופציות לנסיגה מהגדה המערבית: הראשונה, ובעדיפות גבוהה יותר, היא קידום משא ומתן להסכם קבע; והשנייה, שאותה ראה כאופרטיבית למקרה שהשיחות תיכשלנה, היא נסיגה חד צדדית, רצוי מתואמת עם הרשות הפלסטינית. וזאת בהתבסס על תכנית שפותחה באותה תקופה בממשלה – תכנית ההתכנסות (גורם מדיני 1, ראיון).

15 על פי אותו גורם, ראש הממשלה אריאל שרון תפס לעומק את ההכרח בהפרדה, ואף הבין כי רק הוא מסוגל להורות על פינוי תושבים ישראלים מהגדה, וחרף סירובי פקודה בשטח, הדבר אכן יתבצע. (גורם מדיני 1)

המחשה מוקדמת יותר לתהליך השינוי העמוק שעבר אולמרט ולהכרעה האסטרטגית לסגת מהגדה המערבית – גם אם לא בהכרח באמצעות הסכם מדיני – אנו מוצאים בפגישה שהתקיימה בינו לבין השר לשעבר יוסי ביילין כבר בשנת 2003, המתוארת בספרו של ביילין:

"בשובנו ארצה [לאחר החתימה על הסכם ז'נבה] פגשנו ביוזמתו של סגן ראש הממשלה, אהוד אולמרט, לנסיגה חד צדדית מחלק מהשטחים. אולמרט עצמו הציג את יוזמתו כאלטרנטיבה לז'נבה, באומרו, כי בסופו של דבר יצטרכו הישראלים להכריע בין הצעתו לבין תוכניתינו. לרגע הזה פיללתי. אחרי שנים ארוכות שבהן הוא וחבריו בימין דחו בזלזול את הבעיה הדמוגרפית או שהציגו עצמם כאנשים אופטימיים, הממתינים לעלייה גדולה מן המערב,¹⁶ אשר תבטיח ממערב לירדן רוב יהודי יציב, נאלץ נציג מובהק כל כך של הליכוד להודות בקיום הבעיה ולהציע לה פתרון משלו" (ביילין 2004, 48).

על אף הכוונות בישראל ובארצות הברית לא חלה בפועל, מאז מארס ועד דצמבר 2006, שום התקדמות: הבחירות הפלסטיניות הביאו כאמור להתחזקות החמאס ולהיחלשותו של הנשיא עבאס; חטיפת החייל גלעד שליט (25 ביוני 2006) הוליכה להסלמה ולמיני-מערכה ברצועת עזה; ומחודש יולי 2006 ואילך הופנו הזרקורים, ואיתם הקשב המדיני כולו, לעבר הגזרה הצפונית בעקבות חטיפת שלושת חיילי המילואים (12 ביולי 2006) ופתיחת מלחמת לבנון השנייה. דו"ח ועדת וינוגרד, שכאמור תקף בכל עוז את אופן התנהלותו של ראש הממשלה במלחמה, סימן את חולשתו הפוליטית ואף הוביל להדבקת הכינוי "ברווז צולע" לאולמרט. אף על פי כן החליט אולמרט בעצמו לקדם משא ומתן מתוך כוונה אמיתית להביא להסכם, והדבר לא נבע מסיבות אישיות, וודאי שלא מלחץ אמריקאי, שכן גישתו של הנשיא בוש לאורך כל תקופת שלטונו הייתה של שיח, בירור, תמיכה ועידוד ולא של הפעלת לחצים על ישראל (גורם מדיני 1, ראיון).¹⁷ לאחר מלחמת לבנון השנייה והביקורת הקשה על הממשל האמריקאי בעקבות הימנעותו מהתערבות והשפעה במהלך המלחמה עצמה, ביקש הממשל להיות קשוב יותר לנעשה באזור ולפתח, ביחד עם ישראל, אסטרטגיה עדכנית ל"יום שאחרי". הבנה משותפת זו הובילה לשיחות ולמפגשים שבהם הלכה והתגבשה האסטרטגיה החדשה. בשיחות המקדימות עם ארצות הברית ועם הפלסטינים לגבי מקורות הסמכות (Terms

16 ראו בהקשר זה את דברי נתן אלתרמן מיד עם תום מלחמת ששת הימים: "כל עיקרה של בעיה זו נובע לא ממציאיותם של תושבים ערבים, אלא מהיעדרם של עולים יהודים" (לאור, 2013, 742).

17 אימות לדברים אלה נמצא גם בספרו של אליוט אברמס, המתאר אירועים נוספים, בעלי משמעות אסטרטגית, שהביאו לא פעם לחילוקי דעות עמוקים בין אולמרט לבין הממשל האמריקאי, כולל הנשיא בוש עצמו, אך לא הוליכו לפיצוץ ביחסים ואף לא ללחצים משמעותיים על ישראל, אלא דווקא להערכה מצד הנשיא בוש ל"אומץ ליבו" של ראש הממשלה אולמרט (Abrams 2013, 246-248).

(of Reference) לתהליך הגיעו הצדדים למסקנה כי הבסיס הטוב ביותר לקידום תהליך הוא "מפת הדרכים" משנת 2003, המאפשרת לשני הצדדים להתייחס בעקיפין בלבד לנקודות המחלוקת ביניהם, לנהל שיח על הסדר קבע (בהתאם לשלב ג של "מפת הדרכים"), ובמקביל להמשיך לקדם את תהליך בניין הישות הפלסטינית וחיוזוק מוסדות הרשות (על בסיס שלב א של "מפת הדרכים"). בשלב זה הסכימו הצדדים, הלכה למעשה, לנטוש את שלב ב ב"מפה", השנוי במחלוקת, שמטרתו כינון "מדינה זמנית" (מדינה שגבולותיה וחלק ממרכיבי ריבונותה יהיו זמניים). ציון הדרך הראשי לכינונו של תהליך מדיני הסתמך בפגישה הראשונה בין אולמרט לנשיא עבאס בדצמבר 2006 – שנה לפני ועידת אנאפוליס. מאז פגישה זו חלה התקרבות אישית בין השניים, והיא שהיוותה בסיס הכרחי לקידום דיאלוג ביניהם (גורם מדיני 1, ראיון).

על פי עדות זו היה אפוא התהליך המדיני בעיקרו יוזמה של ממשלת ישראל בראשות אולמרט, וועידת אנאפוליס, שהתקיימה ביוזמת ארצות הברית רק בשלהי שנת 2007, זמן רב לאחר שהתהליך החל, כפי שנראה בהמשך לא תרמה לו ואולי אף פגעה בקידומו.

"בואו נשחק בתהליך מדיני" או "הגיעה העת להסכם היסטורי"

ביולי 1939 ביטא נתן אלתרמן – בשיר שנקרא אז בשם "שיחות לונדון-מוסקבה" פאריס" ולימים כונה בשם "שיחות דיפלומטיות" – את דעתו בלשון סרקסטית לגבי השיחות העקרות עם תחילת מלחמת העולם השנייה. אלה היו, לפי השקפתו, כלי ריק מתוכן המתקיים מכוח עצמו: "השיחות נמשכות, הנושא משתכח ותועה בסבכי השיח התועה... מסביב לשיחות העולם משוחח כי היו השיחות לשיחת השעה...". (לאור 2013, 223). התהליך המדיני בין ישראל והפלסטינים ידע כשלים מתחילתו, והדבר בא לידי ביטוי כבר בפער שנתגלע בין הסכם אוסלו ואופן יישומו ולאחר מכן בסבבי השיחות בקמפ דייויד וטאבה. אפרים לביא והנרי פישמן התייחסו לכשל האסטרטגיה כאל חסם מרכזי בניהול משא ומתן, וטענו, בין היתר, כי "תהליך אוסלו כשל היות שהחלטות שני הצדדים ליישב את הסכסוך בדרכי שלום לא היו שלמות ולא היו מהותיות ואסטרטגיות. במילים אחרות: שני הצדדים ראו בתהליך המשא ומתן כסות טקטית – ולו כדי להרוויח זמן ולזכות באהדה בינלאומית – אליבי אשר יאפשר, לימים, פתרונות נוחים יותר לכל אחד מן הצדדים" (לביא ופישמן, 2010, עמ' 364).

בתהליך אנאפוליס, בדומה לשיחות קמפ דייויד (2000), ככל שהתקדמו השיחות ובעיקר לאחר שנפתח ערוץ לבני-אבו עלא מאז תחילת 2008, בלטו שתי גישות שונות לניהולו. הגישה האחת, שאותה נכנה "תהליך לשם תהליך", הפסימית מבין השתיים, גרסה אז ועדיין גורסת כיום כי לאור מאפייני מנהיגות ואישיות בשני הצדדים, ועקב פערי העומק ביניהם, אין באמת סיכוי להגיע להסכם קבע. גישה זו באה לידי ביטוי בתיאורו של

אליוט אברמס את התהליך כ"טקטיקה פוליטית" מצד הממשל. עמדה זו הושמעה גם ביחס לרשות הפלסטינית.¹⁸

על פי הדוגלים בגישה זו, על אף חוסר התוחלת שבהסכם, לעצם קיומו של תהליך מדיני נודעת חשיבות אסטרטגית לאור תרומתו לגליטימציה בזירה הבינלאומית ולמניעת הסלמה בשטח, לחיזוקם של גורמים מתונים וכבסיס לחיזוקו של שיתוף הפעולה הביטחוני והכלכלי בין שני הצדדים. כך, למשל, לפי השקפתם של גורמים בישראל, כל עוד הפלסטינים אינם משנים את גישתם על ישראל להפגין נכונות לקידום הסכם, ובהעדר הצלחה להטיל את האשמה על הצד הפלסטיני במסגרת "משחק ההאשמות" ("Blame Game"). רבים מבין הגורמים שהשתתפו בתהליך נקטו גישה דומה. בהקשר זה בלטו בצד הישראלי גורמים בכירים במערכת הביטחון, אשר הציגו לכל אורך התהליך גישה ספקנית ומתריסה כלפי התהליך וכלפי האפשרות להשגת הסכם כלשהו עם הפלסטינים. כך, למשל, נאלצה מנהלת המשא ומתן בתהליך אנאפוליס, בהעדר שיתוף פעולה מצד משרד הביטחון, לפתח יכולות עצמאיות לייצור מפות אשר היוו בסיס לשיחות בנושא הטריטוריה בערוץ לבני-אבו עלא ובערוץ אולמרט-עבאס. נוסף על כך, כאשר הרגישה השרה לבני שחלה התקדמות בתחום הטריטוריה והגבולות, בניגוד לתחום הביטחוני שבו לא חלה שום התקדמות, היא החליטה להאט את הקצב ויזמה סיוורים בשטח, שבהם בין היתר תיאר הצד הישראלי לפלסטינים אתרי מורשת יהודית (תרזה, ראיון). דוגמה נוספת לכך הייתה שיטת "הבזאר התורכי" שנקטו שני הצדדים. כך למשל מספר גורם בכיר שהיה מעורב בשיחות: "צד אחד מציג עמדה קיצונית ומחזק את הרושם בצד השני, כי לא מתכוונים ברצינות להתקדם, ואז הצד השני מציג עמדה קיצונית משלו, וכך מייצרים מצג מטעה, שתומך בעמדת אלה המתנגדים להסכם, הטוענים, בצדק מבחינתם, שבהינתן עמדות קיצוניות אלה, אין מקום לפשרות". נוסף על כך חשו הישראלים לעתים שהעמדה שמציגים הפלסטינים משמשת פלטפורמה לניגוח במסגרת המאבק הפוליטי הפנים-פלסטיני. לטענת אותו גורם, הפלסטינים במשא ומתן שקלו את הדברים באופן הבא: "אם ישראל מתפשרת, אז הפת"ח צדק והביא להישגים רבים יותר מאשר דרך ההתנגדות של החמאס; אם ישראל לא מתפשרת, יציגו הנושאים והנותנים את עצמם ואת הפת"ח כחזקים וככאלה שאינם מתקבלים מול ישראל" (גורם מדיני 2, ראיון). גישה ספקנית ופסימית הייתה נחלתם של כל המחנות הפוליטיים בישראל, ואפיינה ביתר שאת גם את השמאל באותם ימים. זאת כנראה עקב חשדנות השמאל באשר למניעיו של ראש הממשלה אולמרט. כך למשל, נוכח ניסיונו של אולמרט, ערב ועידת אנאפוליס, להבהיר "כי בעמדת הממשלה חלה תפנית... מעתה אנו מוכנים להגיע לסיכומים עם הפלסטינים על הסכם קבע", וכי "מדובר למעשה בהשקפה פומבית של המשא ומתן בינינו

18 ראו למשל, את דברי פרופ' שלמה אבינרי, אשר טען במאמרו "הוא לא יחתום" כי הנשיא עבאס לעולם לא יחתום על הסכם, אלא מעוניין בתהליך בלבד, תהליך שבו ישראל בהדרגה "מתפשרת על עקרונות הליבה שלה" (אבינרי, 2014).

לבין הפלשתינים", מחה יוסי ביילין, שעמד אז בראש מפלגת מרצ, וטען כי "אנאפוליס במתכונתה המתגבשת היא כישלון ידוע מראש, שיחליש את המחנה הפלסטיני הפרגמטי, יחזק את החמאס ועלול להוביל לאלימות" (מעריב, 17 נובמבר 2007).

אל מול גישה זו ניתן להצביע על גישה אחרת, רצינית יותר, שנועדה לקיים תהליך לשם הגעה להסכם. הדבר ניכר בגישתו של ראש הממשלה, אהוד אולמרט, כפי שבאה לידי ביטוי באופן ניהול המשא ומתן ובתכני ההצעה שמסר בסיום התהליך לנשיא עבאס. התהליך שניהל אולמרט התבסס על שיח פתוח בין האישים ועל אמון הדדי ונגע, בניגוד לציפיות, בכלל הנושאים שעל הפרק. אולמרט נקט רוח זו כבר בדברים שנשא בוועידת אנאפוליס:

"...אינני מתעלם מכל המכשולים הצפויים לנו בדרך, הם מונחים לנגד עיני... המשא ומתן בינינו לא יתקיים כאן באנאפוליס, כי אם בבית שלנו ושלכם. הוא יהיה דו צדדי, ישיר, נמשך ובלתי פוסק במאמץ להשלימו במהלך שנת 2008. הוא יעסוק בכל הנושאים שעד עתה נמנענו מלעסוק בהם. נעשה זאת באופן ישיר, גלוי ואמיץ. לא נתחמק משום נושא, נעסוק בכל בעיות הליבה. אין לי ספק, כי המציאות שנוצרה באזורנו בשנת 1967 תשתנה באופן משמעותי מאוד. זה יהיה קשה כשאלו לרבים מאתנו, אך זה בלתי נמנע. אני יודע זאת, רבים מבני עמי יודעים זאת, אנו מוכנים לכך" (אולמרט, משרד החוץ, 2007).

בנייה בהתנחלויות וירי רקטות מעזה - מכשולים בדרכו של תהליך אנאפוליס

בדומה לתהליכים מדיניים קודמים, גם לאורך תהליך אנאפוליס בלטו מכשולים מחוץ לשולחן הדיונים שהשפיעו לרעה, גררו משברים ולעיתים נדמה כי שימשו בידי הנושאים והנותנים אמצעי להשפעה על המשא ומתן.

בנייה בהתנחלויות ובירושלים: על אף קבלת "מפת הדרכים"¹⁹ כמקור הסמכות העיקרי לתהליך המדיני, ישראל לא נאותה לדרישות הרשות הפלסטינית ומזכירת המדינה קונדוליזה רייס להפסיק את הבנייה בהתנחלויות ובמזרח ירושלים, לפני ותוך כדי המשא ומתן. הדבר גרר משבר שנמשך לאורך התהליך כולו, והוסיף לחוסר האמון ששרר גם בלאו הכי בין ישראל לרשות הפלסטינית. בינואר 2008, בעקבות ההכרזה על בניית אלפי יחידות דיור במזרח ירושלים, הצהיר אבו עלא בפני השרה לבני כי הבנייה היא הרסנית, וכי "לדון בנושאים שישארל קובעת מראש את עתידם באמצעות עובדות בשטח, זה חסר משמעות", ועל כן דרש כינוס מיוחד של ועדה משולשת להנחת תכנית מפורטת עם "לוחות זמנים", "ליישום שלב א' של מפת הדרכים" (Palestine Papers 9). בפועל נמשכו הדיונים בין הצדדים מבלי שישראל הקפאיה את הבנייה. ברקע עמד שיח מקדים שהתנהל בין ראש הממשלה, אהוד אולמרט, לבין הממשל האמריקאי. במסגרתו הבהיר אולמרט כי על מנת לקדם הסכם הוא זקוק לשקט מצד המתנחלים (זאת לאחר שבפברואר 2006 "נכווה" בניסיון המתקשר לסינוי מאחד עמונה). לפיכך טען אולמרט כי "בבחירה בין הקפאת בנייה לבין משא ומתן רציני שעשוי להביא להסכם, אני מעדיף את האפשרות השנייה". אולמרט גם הבהיר לאמריקאים כי בעיניו קיימת הבחנה בין מאחזים הצפויים, רובם ככולם, להתפנות במסגרת הסכם קבע, לבין "השכונות בירושלים", אשר לגביהן "לא היה ספק שהן חלק ממדינת ישראל ותמיד יהיו" (אולמרט 2011, 32).

איום החמאס בעזה: שנת 2008 הייתה שנת שיא בירי רקטות ומרגמות מרצועת עזה לעבר ישראל. במהלכה נהרגו (לפני מבצע "עופרת יצוקה") ארבעה בני אדם ונפצעו עשרות. שר הביטחון אהוד ברק, שלא היה כאמור מתומכי התהליך המדיני באותה תקופה, פירט בדיעבד את האיום שהחמיר בשנה זו, שבמהלכה הגדיל חמאס פי כמה את ארסנל הרקטות שברשותו וירה כל העת לעבר ישראל, אף שעד לאמצע שנת 2008 היו עמו הבנות על רגיעה ("תהדיה"). גם תופעת המשטים להסרת המצור מעל עזה החלה מאמצע שנת 2008 (אהוד ברק, עדות בוועדת טירקל, 2010).

מגמות אלה העמיקו את חוסר האמון, שהיה בעייתי גם בלאו הכי, בין שני הצדדים. מבחינת הפלסטינים המחישה הבנייה בהתנחלויות כי המשא ומתן המדיני אינו רציני, והקשר בינו לבין המציאות העובדתית בשטח קלוש בלבד. מבחינת ישראל, ובעיקר מבחינת מערכת הביטחון הישראלית, ירי הרקטות והתעצמות החמאס ברצועת עזה חיזקו את ההערכה כי עיקר העוצמה אינה מצויה בידי הנשיא עבאס, שעמו מתנהל שיח להסכם קבע, אלא בידי החמאס.

19 ראו להדגיש כי ישראל קיבלה את "מפת הדרכים" תוך הצבעה על 14 הסתייגויות. ככלל, ישראל, לא יישמה באופן מספק את החלקים משלב א', הקשורים להקפאת הבנייה בהתנחלויות ובמזרח ירושלים, להסרת כלל המאחזים הלא חוקיים ולפתיחה מחדש של המוסדות הפלסטיניים במזרח ירושלים. (ראה: "מפת הדרכים", 2003)

”הצהרת אנאפוליס” – ”להלך בין הטיפות”

ההצהרה שנשא הנשיא בוש בוועידת אנאפוליס ב־27 בנובמבר 2007 לא הייתה ציון דרך משמעותי בתהליך. היה לה תפקיד סמלי ותודעתי – המחשה לעצם קיומו של משא ומתן בין הצדדים. יותר מאשר לסייע לתהליך התכוונה הוועידה להפגין את מעמדה ותדמיתה של ארצות הברית כמי שפועלת לקדם תהליכי שלום ולא רק מערכות צבאיות במזרח התיכון, וזאת כאשר כוחותיה מדשדשים באותה עת בעיראק ובאפגניסטן. לא בכדי אפשר למצוא בהצהרה, שעל הנאמר בה ניהלו הצדדים ביניהם משא ומתן מתמשך ומורכב עד הרגע האחרון, כמה מן המרכיבים המרכזיים הממחישים את בעיית הניהול הלקוי של התהליך ואת הניסיון להותיר קצוות פתוחים ולהימנע מלהטיל אחריות על הצדדים בגין אי התקדמות או כישלון.

במרכיבי ההצהרה הודגשה דבקות הצדדים ב”מפת הדרכים” כמקור הסמכות (Terms of Reference). מכיוון שמפת הדרכים היתה נתונה לפרשנות הצדדים וכל צד הסתייג ממנה בדרכו ועל פי האינטרסים שלו, היה זה מכנה משותף, אמנם מוסכם וחשוב לכל הדעות, אך גם נרחב מדי, כזה המאפשר לכל הצדדים להימנע מהתמקדות בחילוקי הדעות הנובעים ממנו, כגון מקומה של היוזמה הערבית לשלום, קבלתה או אי קבלתה של החלטת האו”ם 194, שאלת מהותם של קווי ה־4 ביוני 1967, לוחות הזמנים ועוד. תפקידה של ארצות הברית כמפקחת על יישום ”מפת הדרכים” הוגדר בהצהרה בעמימות מכוונת. ארצות הברית נמנעה מלהגדיר את עצמה כשופטת את המשא ומתן המדיני עצמו, אלא רק את יישומה של ”מפת הדרכים”. כמו כן, ההצהרה אינה מפרטת את מאפייני השיח ואת קדימות הנושאים בשיחות לקראת הסכם קבע. הדבר אפשר לצדדים להשתתף לאורך התהליך, למשל סביב סוגיית ירושלים, כפי שניווכח בהמשך. ”הוועדה העליונה” שהוקמה לניהול השיחות נועדה, על פי ההצהרה, ”לייצר תכנית עבודה ולפקח על התקדמות צוותי המשא ומתן” והוצבה במרכז כמוקד השיחות, אף שהיה ברור למעורבים מכל הצדדים, כפי שהעידו בדיעבד, כי התכנים האמיתיים נדונו בערוץ המנהיגים, בין אולמרט ועבאס. הצהרת אנאפוליס ציינה רק כי השניים ”ימשיכו להיפגש על בסיס דו שבועי”. חשיבות הוועידה, אם כן, הייתה סמלית בלבד, אך היא סימנה כבר בשלב מקדמי את הבעיה האסטרטגית שהתפתחה בהמשך ופגעה ביכולת הצדדים להתקדם לעבר הסכם מסגרת בזמן כה קצר, ללא מקורות סמכות עדכניים ועם מעורבות אמריקאית בלתי־נחרצת ומאוזנת לכאורה. כל אלה אפשרו לצדדים לחמוק מהכרעות מדיניות משמעותיות. מזכירת המדינה רייס מודה אף היא, בספר זיכרונותיה, כי עסקה בעיקר בארגון הפוליטי של הוועידה באנאפוליס, ואף שהיא מתגאה בתוצאותיה, היא מודה בדיעבד כי הייתה זו ועידה בעלת משמעות סמלית בלבד, וכי היא לא תרמה דבר לשיחות עצמן (Rice, 2011, 617).

הצהרת אנאפוליס מ-27 בנובמבר 2007

We express our determination to bring an end to bloodshed, suffering and decades of conflict between our peoples; to usher in a new era of peace, based on freedom, security, justice, dignity, respect and mutual recognition; to propagate a culture of peace and nonviolence; to confront terrorism and incitement, whether committed by Palestinians or Israelis. In furtherance of the goal of two states, Israel and Palestine, living side by side in peace and security, we agree to immediately launch good-faith bilateral negotiations in order to conclude a peace treaty, resolving all outstanding issues, including all core issues without exception, as specified in previous agreements. We agree to engage in vigorous, ongoing and continuous negotiations, and shall make every effort to conclude an agreement before the end of 2008. For this purpose, a steering committee, led jointly by the head of the delegation of each party, will meet continuously, as agreed. The steering committee will develop a joint work plan and establish and oversee the work of negotiations teams to address all issues, to be headed by one lead representative from each party. The first session of the steering committee will be held on 12 December 2007. President Abbas and Prime Minister Olmert will continue to meet on a biweekly basis to follow up the negotiations in order to offer all necessary assistance for their advancement. The parties also commit to immediately implement their respective obligations under the performance-based road map to a permanent two-state solution to the Israel-Palestinian conflict, issued by the Quartet on 30 April 2003 - this is called the road map - and agree to form an American, Palestinian and Israeli mechanism, led by the United States, to follow up on the implementation of the road map. The parties further commit to continue the implementation of the ongoing obligations of the road map until they reach a peace treaty. The United States will monitor and judge the fulfillment of the commitment of both sides of the road map. Unless otherwise agreed by the parties, implementation of the future peace treaty will be subject to the implementation of the road map, as judged by the United States.

The Guardian, 27 November 2007

פרק ב

ניהול תהליך אנאפוליס

העקרונות המנחים

אף על פי שלאורך התהליך נערכו, כאמור, שני ערוצי הדיאלוג כתהליכים נפרדים השונים במהותם, באופן התנהלותם ובתוצאתם, התחוללו שניהם לאור זוג עקרונות מנחים שהיו מוסכמים על כל הצדדים, כולל האמריקאים.

עיקרון ראשון: "שום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם"

עיקרון זה נולד, במסגרת התהליך המדיני בין הצדדים, כבר בשיחות קמפ דיוד (1999-2000) שניהל ראש הממשלה דאז, אהוד ברק, והוא נועד להבטיח שההסכמות בין הצדדים יהיו על כלל הנושאים ויובילו לסיום הסכסוך והתביעות. לפי גישה זו ראוי להתייחס לשתי תקופות נפרדות: זו שלפני הסכם הקבע וזו שלאחריו, אשר במסגרתה מסיימים הצדדים את הסכסוך ואת התביעות על רקע התחייבותם המדינית-משפטית הגורפת, מתפייסים ומשנים מן היסוד את המצב האסטרטגי. כובד האחריות בקבלת ההסכם, על מרכיביו המגוונים, הוביל להבנה שגיבוש החבילה המוסכמת חייב להיות מתוכנן ומנוסח היטב. וזאת מכיוון שלכל רכיב בו יש משקל אסטרטגי, והתקדמות בתחום מסוים לפני השגת ההסכם הכולל עלולה, בהעדר אמון בין הצדדים, לייצר חוסר איזון ולהיות מנוצלת לרעה על ידי מי מהצדדים באופן שיוביל להפלת ההסכם כולו. הפלסטינים אימצו גם הם את הרעיון, מן הטעם שבכך נמנע מישאל לאכופ שלבי ביניים מבלי לקדם את עיקרי תביעותיהם לשלב הקבע. היבא חסייני, שעמדה בראש ועדת המשפט בתהליך אנאפוליס, טוענת כי "הפלסטינים תומכים בעיקרון מכיוון שהם הצד החלש והמוגבל. אי סגירת כלל העניינים עלול להיות מנוצל על ידי ישראל, הצד החזק, לקיבוע מהלכים חלקיים או לנקיטת פרשנות התואמת את גישת ישראל. על רקע זה דרשו הפלסטינים בתהליך אנאפוליס, בין היתר, גם כוח בינלאומי, אשר יסייע לפלסטינים כל עוד הם מוגבלים בעוצמתם ויבטיח שישראל אכן מקיימת את מה שמצופה ממנה" (חסייני, ראיון).

בפועל גרמה גישה זו, אשר לא לוותה בהנחיה מדינית מוקדמת או במקורות סמכות מפורשים, לשני הצדדים להתבצר בעמדותיהם ולא להותיר לעצמם מרחבי גמישות. בד בבד עם כך הלכה והצטמצמה התחושה בדבר מחויבות הצדדים לתהליך המדיני. אודי דקל, שעמד בראש מנהלת המשא ומתן בצד הישראלי באותה תקופה, תיאר את הבעיה: "הטעות הגדולה הייתה שהכול נבנה בהנחה ששום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם. כל פעם שמישהו הראה גמישות, הצד השני ניסה לעגן אותו". באותו הקשר, וכהשלכה נוספת הנובעת מגישה זו, טען דקל: "מצאנו את הפלסטינים בעמדת הכול

או לא כלום. הם העדיפו להישאר במצבם הנוכחי, שאינו משופר, ולא לרדת ל-95% מהשאיפות שלהם" (דקל, כנס יוזמת ז'נבה, 2010).

גם סמיח אל-עבד, מומחה הטריטוריה והמפות בצד הפלסטיני, טוען בדיעבד כי הרעיון של "הכול או לא כלום", שנוקטים ישראל וגורמים ברשות, אינו נכון ומותיר את הצדדים תקועים במקום. לדעתו ראוי לקדם מהלכים בדירוג – לגבש בתוך כשנה הסכמות על שלושת התחומים המוחשיים של טריטוריה (כולל מזרח ירושלים), ביטחון וכלכלה, וליישם. במקביל צריכים הצדדים להמשיך לדון על הנושאים הקשים יותר והמפורטים יותר ו"לחתום על הסכם קבע סופי, שיכלול התחייבות לסיום הסכסוך והתביעות רק בשלב מאוחר יותר" (סמיח אל-עבד, ראיון).

מנגד, גורם ישראלי המעורב בתהליך המדיני לאורך השנים טוען בדיעבד כי אך טבעי היה לפעול על בסיס עיקרון זה. בניגוד לטענות הנגד, להבנתו אפשר הדבר פתיחות בצד הפלסטיני; אך חשוב מכך, הוא העניק לדרג הפוליטי בשני הצדדים את הגמישות הנדרשת לאורך התהליך (גורם מדיני 2, ראיון).

לגישה זו היו תוצאות לוואי שליליות נוספות, והיא השליכה לא רק על הנעשה בתוך חדר המשא ומתן, אלא גם גררה אי התקדמות ממשית מחוץ לחדר. כך, למשל, הקשה העיקרון גם על קידום של צעדים בשטח, וגם הואט התהליך של חיזוק מוסדות הרשות הפלסטינית ותהליך בניין המדינה. אליוט אברמס, יועץ הנשיא בוש, טוען כי דווקא לאורך התקופה שבה נוהלו השיחות התלונן ראש ממשלת הרשות, סלאם פיאד, על הזנחת הכלכלה הפלסטינית ועל האטה בקידום פרויקט חיזוק המוסדות הפלסטיניים: "הייתה זו אירוניה גדולה ועצובה, כי אנחנו בווינגטון הואשמנו באהבת יתר של סלאם פיאד, וכאן הוא היה יותר פופולרי מאשר אצל הפלסטינים, ועל אף זאת השקענו את מירב מרצנו בשיחות של עבאס... על אף שסייענו לפיאד, לא הפכנו מאמצים אלה לעניין המרכזי" (Abrams, 275-276). אי ההתקדמות בשטח נבע אפוא לא רק מחוסר קשב לנושא, אלא הושפע גם הוא מן העיקרון שלפיו התקדמות בין הצדדים מחייבת תחילה הסכמה כוללת על תכני הסכם הקבע.

העמדות המגוונות המוצגות כאן ממחישות את מורכבותו של ניהול התהליך המדיני. הגישה הבסיסית של "הכול או לא כלום" כעיקרון מנחה לתהליך היא מובנת – מחד גיסא החשש הישראלי מפני אי קיום ההסכם כלשונו על ידי הפלסטינים; ומאידך גיסא החשש הפלסטיני מפני קביעת עובדות בשטח לטווח ארוך לפני השגת הסכמה עקרונית על דרישות הליבה מצד ישראל (החשש מכך שלא יתבצע מעבר לשלב הקבע). אלא שהעדרם של מקורות סמכות ו/או הנחייה מדינית מפורשת, אשר היו עשויים לאפשר ניהול שיח פתוח ומתקדם, הפך עיקרון זה בתהליך אנאפוליס, כמו גם בסבבי שיחות קודמים, מיתרון בעל אפקט מרגיע לשני הצדדים למכשול נוסף בפני התקדמות. לאור חששותיהם המובנים של שני הצדדים וחוסר האמון ששרר ביניהם, ראוי היה להשתמש בעיקרון זה בתנאי שהוא מלווה בהבנות המבוססות על הנחייה מדינית ברורה, או

מקורות סמכות ממשיים, שהיו מאפשרים התקדמות בגיבוש הסכם, ואולי אף קידום צעדים משמעותיים יותר בשטח ברוח דומה.

עיקרון שני: פועלים במקביל – "מלמעלה" ו"מלמטה" (Bottom Up ו-Top Down)

ההתקדמות "מלמטה למעלה" מתייחסת לתהליך הרחב, הכולל – בצד השיח המדיני – צעדים לקידום בניית המדינה הפלסטינית בהובלת ראש ממשלת הרשות דאז, סלאם פיאד, ובסיוע בינלאומי הדוק (בהובלת הגנרל האמריקאי קית' דייטון בתחומים הביטחוניים ונציג הקוורטט טוני בלייר בתחומים האזרחיים), כולל בתחומי הקמת מוסדות, פיתוח כלכלי ובניית והכשרת כוחות הביטחון הפלסטיניים. וכל זאת ברוח "מפת הדרכים" משנת 2003, אשר כזכור אף ייחסה קדימות לנושא זה על פני ההגעה להסכם.

אלא שעל רקע הבלבול התפיסתי השליך דבר זה גם על מאפייני הדיאלוג המדיני, אשר נוהל בתהליך אנאפוליס בכמה ערוצים במקביל. כך, בצד השיחות שנוהלו בין ראש הממשלה אהוד אולמרט לבין הנשיא מחמוד עבאס ("מלמעלה-למטה") על עקרונות הבסיס ועל הסכם מסגרת, ניהלו צוותי העבודה שיחות בדרגי מומחים בכלל הנושאים המגוונים שעל הפרק ("מלמטה למעלה"), וזאת בדומה לגישה שהנחתה את מנהלי המשא ומתן ושנכשלה גם בשיחות קמפ דייוויד (2000). על פי גישה זו היו הצוותים אמורים לאתר את הנושאים שעל הפרק ולסמן נקודות להכרעת מנהיגים בסוגיות השונות, והיכן שאפשר לגבש הסכמות ואף טיוטות מנוסחות. זאת מתוך תקווה שמסלול אחד ישלים את השני, וכך גם תירשם התקדמות וייחסך זמן רב. היבא חסייני, שעמדה בראש ועדת המשפט בצד הפלסטיני בתהליך אנאפוליס, טוענת כי הפעולה במקביל הייתה נכונה, מכיוון שניסוח טיוטות הסכם הוא נושא מורכב ומסובך, המחייב שעות עבודה רבות. יתרה מכך: לטענתה, לפחות בצד הפלסטיני סייעו הוועדות ותרמו גם לשיח בין המנהיגים. נוסף על כך אפשר הדבר לדעתה להפוך נושאים שהיו בעבר בבחינת טאבו (פליטים, ירושלים, מים) לנושאים הנדונים באופן פתוח יחסית בין שני הצדדים (חסייני, ראיון). למרות דבריה, בוועדת המשפט שבראשה עמדה חסייני לא הגיעו לדון בכל הסוגיות במהלך כל השנה שבה נוהל הדיאלוג. הוועדה דנה רק ב-7 מתוך 13 הסוגיות שגובשו מראש, ומן הסתם גם לא הספיקה לנסח טיוטה מתקדמת לקראת הסכם. גורם ישראלי שהיה מעורב בהבניית התהליך טען, כי רעיון הקמת הוועדות נבע בעיקר מדרישה פוליטית ותאם את ההקשר הכללי באותה תקופה. לדבריו, "בתהליך המדיני יש ארגו כלים ומודלים מגוונים ורבים (חשאי/לא חשאי; עם או בלי ועדות וכדומה), והכלים מותאמים לדרישה הפוליטית: אהוד אולמרט רצה נייר עקרונות בן שני עמודים בלבד. השרה לבני חשבה שהאינטרס הישראלי הוא דווקא לסגור את הפרטים – מה זה הסדרי ביטחון; מה זה Swaps וכדומה. ניהול התהליך תאם את גישת שניהם. נוסף על כך, יש תחומים מקצועיים וחייבים לשלב מומחים בדיאלוג, כאשר המטרה היא למפות את הנושאים ולסמן את המקומות שבהם צריך להכריע, ולא כדי להכריע ולפתור את

הסוגיות במקום... הדיאלוג הפרטני אפשר גם לקבוע באילו תחומים ניתן, למשל, לחתום על הסכם קבע בין הצדדים, תוך דחיית פרטים מסוימים להמשך" (גורם מדיני 2, ראיון). על אף הסברים אלה, בפועל לא חלה התקדמות של ממש במקומות שבהם המנהיגים לא נאותו להכריע. גישת התהליך ה"מקבילי", כפי שניווכח בהמשך, לא זו בלבד שלא קיצרה תהליכים ולא סייעה באופן משמעותי לערוץ המרכזי בין אולמרט לעבאס, אלא אף גרמה למשברים וחיכוכים בין הצדדים, וייתכן שהגבירה את חוסר האמון ביניהם. גורם ישראלי אשר ליווה במשך שנים רבות את התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים מסביר בדיעבד את הפער בין שתי הגישות שהנחו את התהליכים הנפרדים באנאפוליס. להבנתו, "התהליך המתבצע "מלמעלה-למטה" (Top-Down), המתרחש לרוב בחשאי, עוסק בגיבוש חבילה תוך שימוש ב"טרייד-אוף"²⁰ בין הסוגיות השונות, וחייב להתבצע באופן בילטראלי (ללא נוכחות אמריקאית בחדר) ועל בסיס של אמון הדדי, תוך בירור אמיתי של הקווים האדומים ומרחבי הגמישות של כל צד. רק בסיומו של תהליך כזה ניתן לגבש יחדיו (בדומה לתהליך שהתחולל בין ביילין ואבו מאזן בשנת 1995) נייר הבנות על עקרונות מנחים מוסכמים, שיהווה מעין מקור סמכות לתהליך עוקב, שבו יגובשו הסכמים פרטניים בין הצדדים. גישה זו אפיינה, פחות או יותר, את התהליך שניהלו אהוד אולמרט ומחמוד עבאס. ואילו הגישה השנייה, שאפיינה גם את השיחות בקמפ דיוד בתקופת אהוד ברק וגם את השיחות בערוץ של לבני-אבו עלא בתהליך אנאפוליס, נועדה לקדם מיפוי נושאים וטיוטות היכן שניתן ללא הכרעות מדיניות מקדימות". לטענת אותו גורם, "היכולת לקדם הסכמות כלשהן ללא הנחייה מדינית, ולו חלקית, נדון לכישלון, ולכן עצם הניסיון לנוע בגישה של BU ("מלמעלה-למטה") לפני שגובשה חבילה מוסכמת, שתעניק מסגרת מנחה ומחייבת לצדדים לקראת הסכם, לא יכול להיות ניסיון רציני לקדם הסכם בערוץ זה בין הצדדים" (גורם המעורב במשא ומתן, ראיון).

גם חיים רמון טוען, בדיעבד, כי ערוץ לבני-אבו עלא לא הוביל להתקדמות של ממש. לדעתו נובע הדבר, כבעבר, מבעיית מנהיגות ומגישה חששנית בקרב מקבלי ההחלטות בישראל. קונקרטי, אהוד אולמרט, ואהוד ברק לפניו, פחדו ללכת למהלך מדיני מלא לבדם. להבנתו, השינוי שחל לאחר מכן אצל אולמרט היה "מבורך", אך הוא קרה בשלב "מאוחר מדי" (רמון, ראיון).

אזכיר, כי בצד הדיאלוג המדיני נוהל דיאלוג ביטחוני, במגוון ערוצים ובאופן מבוזר, דבר שגרם אף הוא לסרבול ולחוסר תיאום בין הוועדות. צוותי הדיונים בערוץ לבני-אבו עלא כללו 9 ועדות מומחים בנוסף ל-3 הוועדות שעסקו בשלוש מתוך ארבע סוגיות

20 עסקת חליפין – מונח שנועד להסביר את יכולת הצדדים לקדם הסכמות עקרוניות, תוך התפשרות על תחומים מסוימים, המהווים מרחבי גמישות, בתמורה לשימור תחומים אחרים, המהווים קווים אדומים. כך, לדוגמה, עלה בעבר הרעיון לקדם פשרות ישראליות בתחומי הגבולות (כולל בירושלים המזרחית) בתמורה לפשרות פלסטיניות בתחום הפליטים והביטחון.

הליבה. התהליך הפך אפוא עד מהרה לנושא עיסוק מרכזי, רב משתתפים, אשר נוהל ב"מניפה רחבה". בוועדות המקצועיות הובילו, בצד הישראלי, המנכ"לים של משרדי הממשלה הרלבנטיים. וזאת מתוך גישה ביצועית-אופטימית, שלפיה יחייב יישום ההסכם, בשלב זה או אחר, את מעורבותם והיכרותם את פרטי ההסכם כמנהלי התחומים מטעם המדינה. בפועל, תרומת הצוותים הייתה מעטה ביחס לציפיות. בדיעבד, גם לא ברור כיצד התאים כינון הערוץ הקדמי הרחב, שתואר לעיל, לזמן המצומצם שהוגדר מראש לשני הצדדים. מה גם שהצדדים הבינו שנדרש בעיקר חזון, או לכל היותר סוג של הסכם מסגרת, בדרך לכינון הסכם מלא, כפי שראה את הדברים גם הנשיא בוש בפגישתו עם הקבינט הישראלי (בינואר 2008), ולא גיבוש טיוטות בנושא זה או אחר.

אחד מראשי הוועדות בצד הישראלי מספר בדיעבד, כי לקראת השקת התהליך התנהלה ישיבה פנימית בהובלת השרה לבני, ובמסגרתה ניתנו שלושה קווים מנחים לראשי הוועדות המקצועיות: הראשונה, "שום דבר לא מוסכם עד שהכול מוסכם". משמעות ההנחיה מבחינתו הייתה: "לא רושמים כלום..." , "לאור החשש שדברים כתובים ינוצלו על ידי הפלסטינים בהזדמנויות אחרות. ההנחיה השנייה הייתה לשאוף לקדם במסגרת הדיונים גישה של הפרדה מהפלסטינים – "הם שם ואנחנו פה!", וזאת אף שלטענתו רבים מראשי הוועדות בתחומים האזרחיים חשבו שמדובר בטעות ובמדיניות לא ישימה, ודאי בכל הנוגע לגדה המערבית. ההנחיה השלישית הייתה "לא להיכנס לסוגיות פוליטיות", וזאת אף שהיה ברור שהפלסטינים ינסו למשוך לכיוונים "פוליטיים", שלא הוכרעו עדיין. דבר זה אכן קרה בפועל. לפיכך, מוסיף ראש הוועדה, בדיונים שהתנהלו בהמשך היה ברור כי מדובר ב"סמינר למידה" ולא בתהליך מדיני רציני, מכיוון שבאופן טבעי כל מה שעניין את הצד הפלסטיני הוא "ההיבטים הפוליטיים" שנאסר על ראשי הוועדות לדבר עליהם, מכיוון שהם נוגעים בנושאים שלא הוסכמו עדיין בשיחות על סוגיות הליבה – הגבולות, הביטחון וירושלים (ראש ועדה מקצועית בצד הישראלי, ראיון). יחידת ה-NSU של הרשות הפלסטינית העבירה גם היא, בשלהי התהליך המדיני, לנשיא עבאס כמה שאלות המבטאות את תסכול אנשיה מעקרונות ניהול התהליך, שדווקא סאיב עריקאת, האחראי ליחידה זאת, היה אחד מאדריכליו. כך, למשל, תהו אנשי היחידה:

"כאשר יש מבוי סתום בנושא מסוים בוועדה טכנית ושום החלטה לא מתקבלת מהדרג הפוליטי, כיצד עלינו להמשיך? להיפגש ולשוחח רק כדי להפגין רצון טוב, או להעלות את הנושא לדיון ולהפנותו לאחרים שאינם מעורבים באופן ישיר?... חלק מראשי הקבוצות חשים שישראל אינה רצינית ושהפלסטינים חייבים להשתתף רק כדי שלא נואשם בכישלון התהליך. קיימת תחושה שהפגישות אינן פרודוקטיביות וחסרות הכוונה פוליטית... האם להמשיך בסיעור מוחין? עד מתי? או האם להמתין להכוונה פוליטית בהירה יותר בנוגע לנושאי הליבה?" (Palestine Papers 1).

שני הצדדים הובילו אפוא תהליך נרחב, שעל אף הכוונות הטובות של מוביליו לא התקדם לשום מקום. ההסברים שניתנו – מענה לאילוצים הפוליטיים בישראל או מול האמריקאים, ולחילופין הצורך לסייע לשיח המנהיגים – אינם מספיקים להבנת התהליך. הצורך לנהל דיאלוג רחב, משתף ופרטני, בנושאים הקשורים במהותה של המדינה הפלסטינית ובמערכת היחסים בין שני הצדדים, הוא חשוב ונכון ביסודו של דבר. אלא שבמצב העניינים ששרר בין ישראל לפלסטינים, שהתאפיין באי אמון בסיסי בכוונות כל אחד מהצדדים, לא כל שכן כאשר הצדדים לא גיבשו עדיין הסכמות על החזון והתפיסות המנחות, אי אפשר היה לקדם באמת דיאלוג רציני על הפרטים, וגם לא להתקדם באופן משמעותי בבניית מוסדות המדינה הפלסטינית ובצעדים בשטח. בתהליך אנאפוליס, כמו בתהליכים קודמים בין הצדדים, היה צורך חיוני בהכרעה אסטרטגית ובהסכמה בין הצדדים על חזון הקבע, לכל הפחות על נושאי הגבולות (כולל מזרח ירושלים) והביטחון, ורק לאחר מכן אפשר היה לנוע – ב"טור" ולא ב"מקביל" – לעבר הסכמה על פרטי הסכם הקבע והמדינה הפלסטינית.

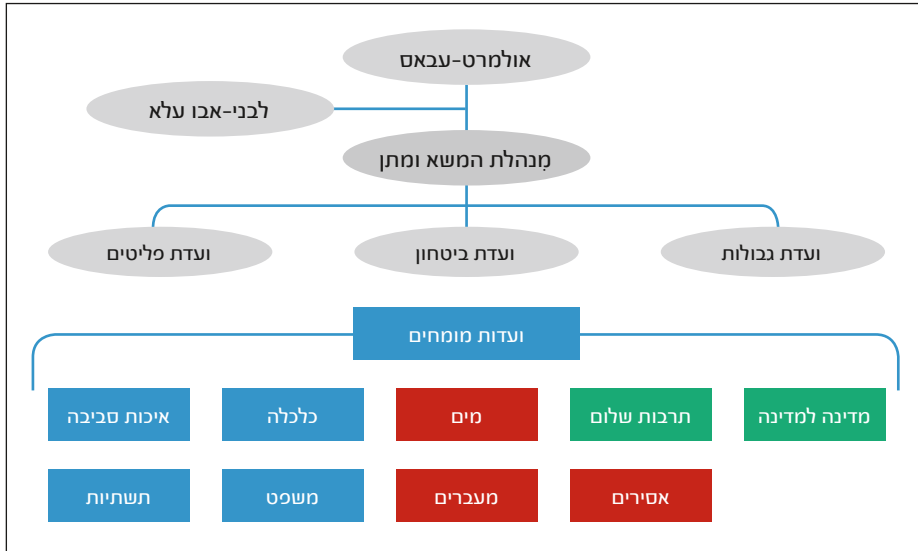
צוותי המשא ומתן בתהליך אנאפוליס

סוגיית ירושלים – לבקשת ישראל, לאור הרגישות הפוליטית לא הוקמה בשיחות "ועדת ירושלים", ולפיכך נדון הנושא בשלב מאוחר בדיאלוג, וכמעט אך ורק במסגרת השיחות החשאיות בין אולמרט לאבו מאזן ובין חיים רמון ויאסר עבד רבו (ראו בהרחבה בהמשך).

הוועדות המקצועיות (מופיעות בתרשימים)²¹:

- בוועדות ללא הקשרים טריטוריאליים וריבוניים – "מדינה למדינה" ו"תרבות שלום" – חלה התקדמות רבה ונוסחו טיוטות כמעט סופיות להסכם.
- בוועדות הרגישות יותר, המחייבות הכרעות מדיניות בתחומי הליבה, שאלהן כאמור לא הגיעו הצדדים, לא נרשמה התקדמות משמעותית. הדבר בלט בוועדות "מים", "אסירים" ו"מעברים בינלאומיים". על פי מידע לא מאומת, בנושא המים חלה התקדמות משמעותית בשלהי התהליך בין הצדדים, אשר הובילה להבנות והסכמות. אך זאת שלא במסגרת ועדת המים ובמנותק ממנה.
- בוועדות האחרות – "כלכלה", "תשתיות", "איכות סביבה" ו"משפט" – חלה התקדמות חלקית בלבד. עיקר התשומות התמקדו במיפוי הנושאים לדיון, אך ככלל לא היו הצדדים קרובים לטיוטות מוסכמות.

21 ראו ביתר פירוט בנספח ב, המבוסס על חלקים מסיכום תהליך אנאפוליס שנכתב על ידי יחידת ה-NSU.



מה מטרת התהליך: עקרונות? הסכם מסגרת? הסכם קבע?

תהליך אנאפוליס, בדומה לתהליכים קודמים, הושפע מאוד מאילוץ לוח הזמנים המדיני והפוליטי. הצדדים הבינו, עוד בשלב מקדמי בתהליך, כי הסיכוי לגבש הסכם קבע מלא בזמן שנותר עד לסיום הקדנציה השנייה והאחרונה של ממשל בוש (שנה אחת בלבד) הוא קלוש עד אפסי. אי שליטת הרשות הפלסטינית ברצועת עזה הביא גם לכך שההסכם לא היה עשוי לצאת לפועל מיד אלא רק להוות כלי אסטרטגי, שיעודד את האוכלוסייה הפלסטינית לבחור מחדש, באופן דמוקרטי, בשלטון חלופי בעזה בראשות הנשיא מחמוד עבאס, וכך ליטול את השלטון מידי החמאס ולאפשר את יישום ההסכם בשתי הגזרות. לפיכך כיוונו הצדדים להסכם מסגרת בלבד.²² לאור המצב הבעייתי של שלטון חמאס בעזה הוגדרה המטרה לעיתים גם כ"הסכם מדף" (אשר לא יבוא לידי יישום כל עוד החמאס שולט בעזה). בכל מקרה לא דובר על הסכם פרטני, אלא על נייר מוסכם שיתווה עקרונות ליבה, שעל פיו צריכים הצדדים להתגבש ולקדם את רעיון המדינה הפלסטינית. כך ראה זאת גם הנשיא בוש עצמו, כאשר טען במהלך ביקורו בישראל בפני הקבינט הישראלי, בינואר 2008, כי "המטרה כעת היא לפרוס חזון למדינה, לא להגיע למדינה כבר עכשיו..." (Abrams, 263). גם מזכירת המדינה רייס, טוענת בספר

22 לאורך השנים נוצר מינוח המתאר את מרכיביו ומאפייניו של התהליך המדיני. כך, במסגרת השיח על הסדר קבע, קיימים בראיית שני הצדדים שני שלבים עקרוניים המבטאים את ציר ההתקדמות: הראשון מכונה FAPS (הסכם מסגרת) והשני מכונה CAPS (הסכם קבע מקיף). עם זאת, בישראל לא היתה תמימות דעים באשר למהות ומאפייני הסכם המסגרת: חזון בלבד או לחילופין עוגן מתקדם להסכם קבע פרטני בין הצדדים.

זיכרונותיה, כי כאשר גיבשה יחד עם הנשיא בוש את האסטרטגיה לתהליך, היה נהיר לכולם כי מבחינת לוחות הזמנים מדובר על שנה אחת בלבד (Rice, 613). עם זאת, כפי שנראה בהמשך, לא כל השחקנים הפנימו את אילווציה של מסגרת הזמן. מתוך גישה כוללנית, ומתוך רצון לקדם שיח על מהות ומאפייני המדינה הפלסטינית בשלב הקבע כבר בתחילת השיחות, גיבשו הצדדים יחדיו שיח פרטני במסגרת ועדות מקצועיות, שנגע בסוגיות החורגות מהעקרונות הקשורים לסוגיות הליבה. גם בסבב השיחות במהלך שנת 2000, ניסו הצדדים ללא הצלחה לנסח הסכם מסגרת, אשר ינחה את הדיאלוג בנושאים השונים. אלא שאז סירבו הפלסטינים, בראשותו של יאסר עבד רבו, להסכים לכך מחשש שהדבר יקבע מראש את תוצאות המשא ומתן, ולכן התעקשו על גישה של מקורות סמכות, תוך הסתמכות על החוק הבינלאומי, כתחליף להסכם מסגרת אשר יותאם להבנתם לרוח הגישה הישראלית.

העובדה שסוגיית מטרתו של התהליך נותרה פתוחה, ללא קביעה מפורשת המתייחסת ללוחות הזמנים הדוחקים ולניצול נכון של הזמן שנותר, בין אם מסיבות פוליטיות ובין אם מסיבות אחרות, השפיעה לרעה על כלל האסטרטגיה של ניהול התהליך. בהקשר זה, לאמריקאים היה תפקיד שלילי מרכזי, מכיוון שהצורך ב"נראות" של תהליך מדיני בשנת סיום כהונתו של הממשל נעשה חשוב יותר מהצורך להקדיש את מירב המאמצים לקידום הסכם קבע בין הצדדים בערוץ המרכזי, שנוהל בין מנהיגי שני הצדדים.

תהליך אחד – שני ערוצים

ערוץ לבני־אבו עלא

הדלפת חלק נכבד מסיכומי המפגשים שנערכו בין הצדדים, במסגרת פרויקט של רשת אל־ג'זירה הקטארית והעיתון גרדיאן הבריטי, בכותרת "מסמכי פלסטין" (Palestine Papers), מעניקה לחוקר את נקודת המבט הנדירה של "הזבוב שעל הקיר" בחלק גדול מהשיחות הרשמיות (הבילטרליות והטרילטרליות) שהתקיימו בערוץ לבני־אבו עלא, וכן בפגישות רבות נוספות שניהל הצד הפלסטיני עם גורמים זרים (ראו התייחסות לפרשת ההדלפות בהמשך).

משיחות עם אנשי מנהלת המשא ומתן בישראל, ועם גורמים נוספים בשני הצדדים, עולה בחלק מהמקרים התרשמות חיובית מההתרחשות בערוץ לבני־אבו עלא ומעבודת הוועדות: הדיונים שהתנהלו בערוץ זה, וגם עבודות המטה שנוהלו בשני הצדדים, המחישו גישה רצינית וניסיון אמיתי למפות את הנושאים ולהבין את פערי העומק, הטיעונים ועמדות הבסיס של כל צד, ואת מרחבי הגמישות שלו. הצדדים הצליחו כאמור אף לגבש טיוטות חלקיות בחלק מהתחומים, או לחילופין ליצור בסיס לשיח מתקדם ברמות הבכירות. אחד המאפיינים שייחד את ערוץ לבני־אבו עלא משיחות קודמות היה נוכחותם המצומצמת יותר של גורמי מערכת הביטחון בתהליך – בניגוד לעבר לא

השתתפו בשיחות אנשי צבא (למעט נציג אחד בוועדה הביטחונית) ו/או אנשי מתאם הפעולות בשטחים, כפי שהיה נהוג לפני כן. הפלסטינים בירכו על כך את ישראל.²³ עם זאת, הדבר לא העיד על ירידה במעמדה הדומיננטי של הגישה הביטחונית-צבאית בשיח עצמו. מאפיין נוסף היה שיתוף מנכ"ל משרדי הממשלה כראשי צוותים, באופן שתרם לשיח המקצועי ואף אפשר חיבור פוטנציאלי בין שלב המשא ומתן לבין שלב היישום. אלא שכל אלה אינם מספיקים על מנת להגדיר את "הוועדה העליונה" כערוץ שיחות מוצלח. בסופו של דבר הוא לא צלח: השיחות בערוץ זה לא קידמו הסכמות בסוגיות הליבה, ולפי מרבית העדויות לא סייעו באופן מהותי לקידום ערוץ השיחות המרכזי שהתקיים בין אולמרט לעבאס. היו לכך סיבות שונות, אך העיקרית שבהן הייתה העדר הנחייה מדינית מספקת וחוסר אמון בין ישראל לפלסטינים.²⁴ בתהליך השתתפו שחקנים שהציבו מכשול בדרך התקדמותו באמצעות שילוב נרטיבים בתוך חדר המשא ומתן, ובכך מנעו התקדמות חיובית ולעיתים אף גרמו לנסיגה. כך, למשל, הרבה אבו עלא להתריס ולהדגיש את זכויות הפלסטינים בחוק הבינלאומי. הוא גם הפגין לאורך כל התהליך חשדנות רבה כלפי כוונותיה של ישראל ושאל באחת ההזדמנויות, לאחר חשיפת דבר קיומו של ערוץ חשאי מול סוריה: "עם מי תחתמו קודם הסכם, איתנו או עם סוריה?" (Palestine Papers 3). נוסף על כך, בלא מעט הזדמנויות הקשה אבו עלא ותהה במהלך הדיונים האם ישראל מתכוונת באמת ובתמים להגיע להסכם קבע עם הפלסטינים. כמה גורמים בכירים טוענים בדיעבד, כי לדעתם דווקא אבו עלא פעל שלא בתום לב לאורך השיחות בתהליך אנאפוליס, בין אם על רקע אידיאולוגי-אישי ובין אם על רקע פוליטי-פנים פלסטיני (גורם מדיני 1 ו-2, ראיונות). מצד שני, יש לציין כי עמוס גלעד, ראש האגף המדיני-ביטחוני במשרד הביטחון וראש הוועדה הביטחונית בתהליך אנאפוליס, ביטא לא פעם, סביב שולחן המשא ומתן ומאחורי הקלעים, את חוסר אמונו בתהליך ובצד הפלסטיני. באחת ההזדמנויות טען: "אנו זקוקים לזמן ארוך כדי לבנות אמון בינינו מבחינה ביטחונית", וגם: "הצבא שלכם סותר את ההבנה הבסיסית שלנו לגבי ביטחון" (Palestine Papers 2). בהזדמנות אחרת התריס, כי על מנת לקדם ביטחון דרוש "שיתוף פעולה עם שותף אמין, אפקטיבי ומהימן, אך כרגע איננו רואים בכך שותף כזה" (Palestine Papers 22).

23 כך, למשל, בירך סאייב עריקאת, בישיבת הפתיחה הרשמית של שיחות אנאפוליס, על כך שמשרד החוץ נבחר לגוף שיוביל את השיחות בנושאי יחסי "מדינה למדינה" – ובמשתמע, לא "מתאם הפעולות בשטחים" מטעם משרד הביטחון, כפי שהיה בשיחות קודמות בין הצדדים, וכראוי להתייחסות נאותה בין שתי מדינות (Palestine Papers 5).

24 על פי מרבית העדויות, חילוקי דעות אפיינו גם את הצדדים עצמם: בישראל, ראש הממשלה אולמרט, השרה לבני ושר הביטחון אהוד ברק לא ראו עין בעין את אופן ניהול התהליך המדיני ואת עצם קיומו; בזירה הפלסטינית בלטו הבדלי גישות מהותיים בין הנשיא עבאס לבין מנהל הוועדה העליונה מטעם הרשות, אבו עלא. חילוקי דעות אלה הגבירו כנראה את חוסר האמון בין שני הצדדים.

גם כאשר נעשו ניסיונות בצד הישראלי או האמריקאי לקדם מחוות לפלסטינים על מנת ליצור אמון, הדבר לא קיבל אישור, על פי רוב במערכת הישראלית. כך, למשל, ניסתה מנהלת המשא ומתן לקדם מחוות לפלסטינים, דוגמת הקמת מתחם תעשייה באזור אבו דיס, שלמען הקמתו ניאותרו הפלסטינים אף להסכים לבניית כביש עוקף באזור. רעיון זה נקלע לסחבת מתמשכת, ובסיכומו של דבר לא אושר על ידי מערכת הביטחון (דקל, ראיון).

חוסר האמון נבע גם מפערי התפיסה שעמים הגיעו הצדדים למשא ומתן. כך, למשל, בשיח לגבי מהות המדינה הפלסטינית: בעוד שישראל ביקשה לקדם תהליך מדורג, בהתאם לרוח "מפת הדרכים", דרשו הפלסטינים דיונים שיקפו את כלל הנושאים שעל הפרק, מחשש מפני מזימה ("מוא'אמרה") ישראלית לקדם רק את ההיבטים שיזרוזו את הקמתה של ישות מדינית מוגבלת וחלקית, בטרם יסכימו הצדדים על גבולות הקבע ועל מרכיבי הריבונות. מסכמי הדיונים בצד הפלסטיני מטעם יחידת ה-NSU, אשר הביעו אי אמון בגישה הישראלית לאורך התהליך כולו, רשמו לעצמם לא פעם שישראל מנסה לקדם את רעיון "המדינה הזמנית". וזאת בניגוד להסכמות המוקדמות בין הצדדים בדבר מיקוד השיחות בהסכם קבע על גבולות סופיים (Palestine Papers 40). בוועדת התשתיות לא חלה התקדמות, מכיוון שהצד הפלסטיני דרש לדון בנושאי ליבה כגון שדה תעופה בגדה המערבית, מעבר בטוח בין עזה והגדה וסלילת פסי רכבת, בעוד שישראל טענה כי נושאים אלה יידונו, אם בכלל, במסגרת ועדות אחרות וניסתה להטות את הדיון לנושאים הקשורים במידת התלות הפלסטינית העתידית בחשמל ובגז הישראלי (מחמד א'שתייה, ראיון).

מאפיין שלילי נוסף בשיחות שנוהלו בערוץ לבני-אבו עלא היה "משחק ההאשמות" ("Blame Game") בין הצדדים. התופעה בלטה במיוחד כאשר הייתה נוכחות אמריקאית בחדר: אז הקפידו הצדדים לתאר את מגרעות הצד שכנגד וכוונותיו הנסתרות. משחק ההאשמות התרחש כמובן גם מחוץ לחדר המשא ומתן ומעל גלי האתר. עריקאת התנצל לא פעם על הדלפות לתקשורת מתוך חדר השיחות, שפורסמו לכאורה על ידי מקורבי אבו עלא. מנגד נאלצה השרה לבני להתנצל על הדלפות מכיוון ישראל, שלטענתה לא נבעו מחדר הדיונים.

שני הצדדים התלוננו במהלך השיחות על אי נכונות הצד השני לנהל דיונים פתוחים, מתוך כוונה להמשיכם באופן שיאפשר להתנתק משיח הטיעונים המוכר, המנטרל את שני הצדדים מפני התקדמות. כך, לדוגמה, לקראת המשך השיחות בין הצדדים, הציע עריקאת: "הבה נכין מטריצה שתכלול את עמדות הצדדים בנושאים השונים", אך לבני סירבה, וטענה כי היא "חוששת מכך שזה יודלף לתקשורת", ובמשתמע יוכיח כי ישראל מפגינה עמדות פשרניות במשא ומתן עם הפלסטינים (Palestine Papers 4). אודי דקל, ראש מנהלת המשא ומתן, טען בדיעבד כי דווקא ישראל היא שניסתה לקדם שיח אסטרטגי עם הפלסטינים, אך נתקלה בהתנגדות: "הגישה הפלסטינית העקרונית היא דרישה של

100% מזכויותיהם מ-1967. הפן היישומי פחות מעניין אותם. הם אינם מוכנים לדון בפשרה נוספת. ניסינו לבנות תרחישים, חלקם אפילו דמיוניים, לגבי פשרה מסוימת, אך מצאנו את הפלסטינים בעמדת הכול או לא כלום" (דקל, כנס יוזמת ז'נבה 2010). ברקע לכל אלה ניכרה גם א־סימטריה, לפחות בשלבי תחילת השיחות, לטובת הצוות הפלסטיני. אודי דקל עצמו סיפר בדיעבד כי הפלסטינים הגיעו מוכנים יותר מהצד הישראלי, שבו הייתה ההיערכות לא מספקת: "כשהלכתי לחפש את החומרים משנת 2000 [קמפ דיויד וטאבה] לא מצאנו את החומר. כנראה מישוהו דאג שהחומר ייעלם" (שם). מזכירת המדינה קונדוליזה רייס מתארת אף היא בספרה את רמת המוכנות והידע הרב שהיו נחלת הפלסטינים, לעומת הצד הישראלי – שנתפס בעיניה, לפחות בשלבי המשא ומתן הראשוניים, כ"מתלמד":

הייתה תחושה של א־סימטריה, מכיוון שהצוות הפלסטיני היה מנוסה על רקע השתלבותו בדיוני המשא ומתן בנושאים המדוברים לאורך יותר מ-15 שנה. חברי הצוות הפלסטיני הכירו את תולדות הסכסוך, המפות ונושאי השיח ואת הניואנסים והמושגים כמו את כף ידם. ציפי לבני הודתה שלא הכירה את הדברים באופן דומה, אך עד מהרה הצליחה להדביק את הפער (Rice, 2011, p.650).

הפער ניכר גם בעבודת המטה הפלסטינית, שהתבססה באורח בלעדי על יחידת ה־NSU, שנוהלה אז ועדיין מנוהלת כיום על ידי סאיב עריקאת. היחידה ליוותה לאורך תהליך אנאפוליס את צוותי העבודה, ואף אֶתגרה לא פעם את ראשי הצוותים ואת מקבלי ההחלטות לגבי אופן ניהול התהליך הרצוי, ולא רק לגבי תכני המשא ומתן. עם זאת לא הייתה גישה ה־NSU פשרנית, ולא פעם הציגה עמדות נוקשות בכל הנושאים. גישה זו פגעה במשא ומתן, ובעיקר "סייעה" להנהגה הפלסטינית בלהסביר לה על מה "לא להסכים" (על כך ראו בהרחבה במסגרת). הדבר ניכר גם בהובלת צוות המשא ומתן הפלסטיני על ידי סאיב עריקאת עצמו. עריקאת המנוסה, אשר פעל במהלך השיחות באופן ריכוזי, השתלב כמעט בכל דיוני הוועדות המקצועיות, וכאמור גם ליווה ליווי צמוד את השיח שנוהל בין אולמרט לעבאס. לא פעם הפגין עריקאת, יחד עם אבו עלא, בפני הצוות הישראלי בקיאות רבה – בהתריסו כי ידועים לו סודות על התנהלות ישראל ועל הצעות ישראליות בתהליכים מדיניים בעבר, שהצוות הישראלי אינו מתמצא בהם, עד כמה שידיעתו מגעת (Palestine Papers 4). בצד הישראלי הייתה התחבטות מתמשכת באשר לאופן שבו ראוי להתנהל מול הפלסטינים, ובפרט מול סאיב עריקאת. דברים אלה ממחישים את מורכבותו של ניהול התהליך המדיני בין הצדדים, הכולל לא רק פערי עמדות בין הצדדים ושיקולים אסטרטגיים, אלא גם היבטים בין־אישיים ואילוצים פוליטיים ומערכתניים. גורמים אלה השפיעו לרעה גם על יכולת הצדדים להתקדם לעבר הסכם קבע, או אף הסכם מסגרת, בזמן כה קצר.

יחידת התמיכה הפלסטינית במשא ומתן - ה־NSU

היחידה הוקמה בשנת 1997, לאחר הסכמי הביניים וסביב השיחות ב־Wye Plantation, לאור הבנתם של הפלסטינים שיש לקיים עבודת חשיבה יסודית שתסייע למנהלי המשא ומתן. ייעודה המרכזי היה לייצר יכולות מחקר, שישרתו את מקבלי החלטות והנושאים והנותנים בנוגע לאופן יישומו של החוק הבינלאומי במסגרת השיחות (על כן כונתה היחידה בתחילה Legal Unit). היחידה נתמכה ומומנה על ידי "מכון אדם סמית" הבריטי. לאורך השנים התחזקה היחידה ונעשתה עצמאית. כמו כן נוספו לה יועצי מדיניות ואף יועצי תקשורת, והיא הפכה מגוף סיוע משפטי לגוף העוסק בעיצוב מדיניות. נקודת המפנה הייתה בתקופת האינתיפאדה השנייה.

היחידה מתבססת על יועצים במשרה מלאה, בהם פלסטינים מהפזורה בעלי הכשרה רלבנטית (כ־15 איש), וכן מגוון רחב של יועצים ומומחים חיצוניים, שגויסו א־הוק לביצוע פרויקטים מגוונים ורבים - למשל בנושא חישוב הפיצוי לפליטים, הפיצוי ליהודים שיצטרכו לעזוב את בתיהם, חישוב חלוקת המים ועוד. יועצים אלה חתמו על חוזה עם חיסיון. בתהליך אנאפוליס הייתה יחידת ה־NSU לגורם מרכזי, שפעל באינטנסיביות בליווי השיחות, במפגשי עבודה ובפעילות מקצועית נוספת כרקע למפגשי המשא ומתן.

בשנת 2011 הודלפו החומרים שבידי היחידה (ראו בהמשך) המתייחסים לחלק נכבד מן השיחות בין ישראל לפלסטינים. בעקבות המקרה שקלה ההנהגה הפלסטינית לסגור את היחידה, אבל בסופו של דבר החליטה להותירה על כנה, אך מוחלשת. כיום היחידה פחות דומיננטית, מכיוון שלא מתנהלות שיחות של ממש ורוב המחקר המעמיק בסוגיות הרלבנטיות כבר בוצע על ידיה (חסייני, 25 ראיון).

גורם ישראלי בכיר טען כי אנשי יחידת ה־NSU לא נראו לו כמי שחותרים לשלום, אלא יותר כעורכי דין ממשרדים בחו"ל, הפועלים כמי שמעוניינים לזכות במשפט ולא כמי שמנסים ליישב סכסוך, וזאת מבלי להיות מחוברים לשטח ולהוויה המדינית. אותו גורם גם כינה אותם "מועדון המזהירים" - הלוחשים באוזני מקבלי החלטות שלהם רק על מה "לא להסכים" (גורם מדיני 2, ראיון).

ממסמכי היחידה ומהתכתבויות פנימיות בין חבריה לאורך התהליך עולה, כי במקרים רבים היא נותרה מחוץ למעגל "יודעי דבר", וחבריה חשו שהם מורחקים מתהליך המשא ומתן. את זאת אנו למדים, בין השאר, ממסמך ה"שאלות לנשיא עבאס" (Palestine Papers 1) אשר נשלח בנובמבר 2008 ומהתכתבויות פנימיות רבות, שבהן מחו חברי היחידה על ניתוקם ועל האסטרטגיה הפלסטינית הלקויה בשיחות. מכל זה ברור כי נכון לבדוק לעומק את המידע המייצג את עמדות הפלסטינים ולהתייחס בהירות לעמדות המובעות במסמכי ה־NSU, ולא להציגם כעמדות הרשמיות הפלסטיניות.

25 היבא חסייני שימשה בתהליך אנאפוליס כראש ועדת המשפט, ומיד לאחר מכן ניהלה את יחידת ה־NSU.

במפגש המשותף הראשון עם ראשי הוועדות המקצועיות (בפברואר 2008), שבו החלה עבודת הוועדות, ניסו ראשי הצוותים, ובעיקר סאיב עריקאת, טל בקר והשרה לבני, להטמיע את הרציונל הבא בקרב ראשי הוועדות משני הצדדים: הימנעות מעיסוק בפוליטיקה וחתירה להתקדמות, כפי שדרש עריקאת:

"אתם חייבים להותיר את הדיון המדיני למקבלי ההחלטות. [אל דאגה] לא יהיה לנו הסכם בלי גבולות. תנו לכך סיכוי. סביר שהסכם בנוגע לסוגיות המפתח יתפרס על פני 20 עמודים, אבל הסכם על הנושאים בהם תדונו אתם יכול להתפרס על פני אלף עמודים" (Palestine Papers 5).

באותו מפגש כבר צפו ועלו מצד ראשי הוועדות הערות, אשר יתגלו בהמשך כבעיות מפתח בתהליך. כך לדוגמה העיר ראש ועדה בצד הישראלי על בעיית תיאום העלולה להיווצר בין הצוותים הרבים; העומדת בראש ועדת המשפט מן הצד הפלסטיני, היבא חסייני, ביקשה מראשי הצוותים ומהשרה לבני: "אנו זקוקים להנחייתכם. ככל שתספקו לנו תשובות בנושאי מפתח שבתחומכם ובקריטריונים שאותם אתם מזהים, כן נוכל להתקדם בעבודתנו ולהסיר כל עמימות מאתנו" (Palestine Papers 5).

במסגרת ערוץ לבני-אבו עלא נוהלו לא מעט דיונים, אשר על אף ניסיון הצדדים לא הצליחו לקדם תכנים, ובמקום זאת בחנו את השאלה כיצד נכון לנהל תהליך, מהו מנדט הוועדה ועל מה צריך לדבר. דוגמה בולטת לכך היא דיון בנושא הרגיש של המים שהתקיים בשלב מתקדם של השיחות (אוגוסט 2008), שבו התווכחו הצדדים ממושכות על סדר היום, על הנתונים הרלוונטיים לדיון במים וכן על השאלה מה תפקיד המומחים בהעדר הכרעה אסטרטגית. פאדל קאעוש, יועצו של ראש הממשלה הפלסטיני, אשר עמד בראש ועדת המים, טען כי "המומחים לא יעשו בשבילנו את העבודה... אנו צריכים להסכים על הנתונים ואז לתת להם לעבוד". זיינה צאלחי, המשפטנית מה-NSU, טענה כי דיון טכני מעקר את השיח בנוגע "לזכויות הפלסטיניות". מנגד טען אודי דקל, ראש מנהלת המשא ומתן: "אתם מנסים להשיג את זכויותיכם המדיניות דרך תת ועדה, בעוד אנו רוצים לייצר שפה משותפת על בסיס מומחים ולא על בסיס פוליטיקאים, ואז הפוליטיקאים יוכלו להחליט על בסיס נתוני הוועדה" (Palestine papers 6).

אודי דקל טוען בדיעבד כי מלכתחילה לא הייתה כוונה שהוועדות המקצועיות/טכניות יובילו להסכמים בין הצדדים בתחומים השונים ואף לא לטיוטות מוסכמות. הרעיון היה לפתח את הדיון על המדינה הפלסטינית, למפות סוגיות פרטניות, ובעיקר להציף כלפי מעלה, באמצעות הוועדות, בעיות ונושאים מרכזיים המצויים במחלוקת, למען שיח המנהיגים, באופן שיסייע לקדם הכרעות בנושאים השנויים במחלוקת. לטענת דקל, גישה זו גם זכתה להצלחה ובכמה מקרים עלו סוגיות מן הוועדות המקצועיות ונדונו בפורומים בכירים יותר. יתרה מכך, לטענתו התבססו חלק ממרכיבי הצעת אולמרט (מספטמבר 2008) על תכנים שנדונו בוועדות אלה (דקל, ראיון).

גורם מדיני ישראלי אחר שהיה מעורב בתהליך מסכם בדרך שונה במקצת את תפיסתו לגבי האפקטיביות של ערוץ לבני-אבו עלא. לדעתו הערוץ נועד אכן לייצר, במקביל לדיאלוג בין המנהיגים, שיח פרטני ויישומי (BU), על מנת שהצוותים יכינו טיוטות ויגיעו להבנות בכל הנושאים שאינם שנויים במחלוקת, והיתר יועבר להכרעת המנהיגים, "זאת כדי למנוע מצב כמו שהיה באוסלו, שבו הצדדים נתפסו עם 'המכנסיים למטה'". כך, לדוגמה, מפרט אותו גורם, "מתקדמים היכן שאפשר בנושאי הקצאות המים, ואם לא מסכימים למשל על עתיד אקוויפר [ההר] באזור אריאל, מסמנים זאת כסוגיה להכרעת המנהיגים". אף על פי כן, "בשורה התחתונה", מסכם אותו גורם, "זה לא כל כך עבד. הערוץ של לבני ואבו עלא לא תרם לשיח שהתנהל בין אולמרט לאבו מאזן" (גורם מדיני 1, ראיון).

הצד הפלסטיני היה חשדני באשר לכוונות ישראל והיה ער לבעייתיות כבר בתחילת התהליך. כך נכתב במסמך המלצה למנהלי המשא ומתן, כמה ימים לאחר ועידת אנאפוליס (נובמבר 2007), על ידי יחידת ה-NSU:

בעת הנוכחית, הצד הפלסטיני מודאג במיוחד מכך שישראל תשתמש בתהליך שהושק בוועידת אנאפוליס כדי לדון ברצינות רק בנושאים שאותם היא מעוניינת לקדם... ישראל יכולה להשתמש בתהליך זה לטובת יישום הרעיון של 'מדינה בגבולות זמניים' או לחילופין של 'התכנסות (Convergence במקור) בהסכמה', באופן שיאפשר לה להיפטר מהכיבוש תוך דחיית הנושאים העיקריים בסכסוך – ירושלים, גבולות ופליטים – לשלב עתידי של שיח 'בין מדינותי' [או אז השיח לא יתבסס על משא ומתן אלא על] מחלוקות ותביעות פיצויים". בעקבות הבנה זו ממליץ הנייר למנהלי המשא ומתן להפגין אמנם מחווה של רצון טוב ולהסכים להתקדמות "במקביל", אך זאת תוך הבהרה כי "התקדמות מהותית במישור הוועדות הטכניות תהיה מותנית בהנחיה מדינית בהירה לוועדה העליונה (Palestine Papers 39).

לסיכום, בראייה כוללת ברור כי הוועדות המקצועיות לא יכלו להתקדם באופן משמעותי משלוש סיבות:

- הזיקה ההדוקה בין מרבית התחומים הנדונים (כלכלה, מים, תשתיות וכדומה) לבין סוגיות הליבה, שלא הוכרעו עדיין בעת שהצדדים ניהלו את הדיונים וגם לא בסיום התהליך.
- הקושי לייצר סנכרון ותיאום בין הוועדות הרבות, למשל בין הוועדות שעסקו בתשתיות, במעברים ובביטחון. הדבר גרר בהמשך יצירת ועדות חדשות (לדוגמה, ועדת המעברים) ושינוי המנדט של ועדות אחרות.
- הקושי בשני הצדדים, שנבע מאי יכולתם או אף אי רצונם לחרוג בחשיבתם מן השלב של המציאות הנוכחית לעבר מציאות עתידית של הסדר הקבע. ישראל

התקשתה לראות בשלב זה את הפחתת האיומים הביטחוניים, והפלסטינים חששו מפני התקדמות בטרם תובטחנה דרישות הליבה שלהם. נוסף על אלה ניכרו בוועדות פערי גישה עמוקים בין הצדדים: בהעדר מקורות סמכות עדכניים התבססה ישראל על הסכמי הביניים משנות התשעים, שהיו עדיין תקפים לפי השקפתה כבסיס לניהול ההיבטים האזרחיים, ואילו הפלסטינים ביקשו להתבסס על החוק הבינלאומי כעוגן המרכזי למדינה ריבונית ועצמאית.²⁶

המעורבות האמריקאית בערוץ לבני-אבו עלא

"שני הצדדים שיחקו מול הקהל האמריקאי... היה ברור שלא יהיה משא ומתן כל עוד ארצות הברית בחזר".

מאז שיחות אוסלו הלכה והעמיקה המעורבות האמריקאית בתהליך המדיני. בין אם רצו בין אם לאו, האמריקאים הפכו למתווך ושופט בין הצדדים. בתהליך אנאפוליס שאפה ישראל למעורבות אמריקאית מוגבלת, אשר תתועל לתחומים המועדפים מבחינתה (למשל התחום הביטחוני, או המנגנון הבינלאומי ליישום פתרון לפליטים). ישראל התנגדה למעורבות יתר אמריקאית בשיחות, אשר תוציא מידיה את זכות הווטו, במיוחד בכל הקשור לנושאי הליבה. השרה ציפי לבני הבהירה לפלסטינים, כבר בהכנות לתהליך אנאפוליס: "אפשר שיהיו פגישות משולשות, אך לא תהיה ועדה משולשת" (Palestine Papers 7). בהזדמנות אחרת טענה באוזני הפלסטינים והאמריקאים בנוגע לשיח בנושא הפליטים: "ניסוח עמדות ומתן רשות לאחרים להשתתף בכך נוגדים את האינטרס שלנו. הסכמנו לכך שהתהליך הוא בילטרלי ושאחרים לא ייטלו בו חלק" (Palestine Papers 4). גורם מדיני ישראלי בכיר טען בדיעבד, כי גם מבחינת אולמרט עיקר הדגש היה על השיח הבילטרלי. בעיניו, "המעורבות האמריקאית, ובמיוחד שיחות טרילטרליות, יכולה להיות הרסנית ולהרחיק את הצדדים מהסכם". הוא אף תיאר כדוגמה לכך ניסיון שבוצע לפני ועידת אנאפוליס לשלב בשיחות המנהיגים, בלחץ אמריקאי, את אבו עלא. הלה, בניגוד לעבאס, פגע באמון שנוצר, שינה את כללי המשחק ועבר לשיח על זכויות וצדק (גורם מדיני 1, ראיון).

חיים רמון, אשר ליווה את התהליך המדיני לאורך השנים, טוען גם הוא כי יש יחס הפוך בין מידת המעורבות האמריקאית למידת ההתקדמות. כאשר ישראל רצתה להגיע להסכמים, היא עשתה זאת לבדה וללא מעורבות ארצות הברית. לדעתו, מעבר לאי הבנת הסכסוך שבאה לידי ביטוי בפעילות האמריקאית, אז כהיום, אין לממשל האמריקאי יכולת להפעיל לחצים על ממשלת ישראל. לפיכך, המדד לקידום הסכם הוא מידת הנכונות של ההנהגה הישראלית, ולא הלחצים שהופעלו או יופעלו עליה מצד הממשל האמריקאי (רמון, ראיון).

26 סיכום יחידת ה-NSU מנובמבר 2008 של כלל עמדות הצדדים בוועדות המקצועיות ממחיש היטב פערים אלו – ראו נספח ב.

גם הפלסטינים – אשר לכאורה אמורים לשאוף להרחבת המעורבות החיצונית בשיחות בשל תפיסתם את ישראל כצד החזק – החזיקו בעמדה דומה לזו של ישראל. כך, למשל, טען הנשיא עבאס בשלהי תהליך אנאפוליס: "האמריקאים לא צריכים לגשר על פערים... ביקשנו מהם לצפות מהצד" (Kurtzer 2013, 220). גם סאיב עריקאת טען באחד הדיונים בנושא הפליטים באוגוסט 2008: "הכרה באחריות [בסוגיית הפליטים] היא עניין בילטרלי. איני מעוניין שארצות הברית תהיה מעורבת בכך". ברקע לכך עמדה, כנראה, התרשמותו של עריקאת ממוזכרת המדינה רייס כמי שמתנגדת נחרצות לדרישה כי ישראל תכיר באחריותה הבלעדית לבעיית הפליטים (Palestine Papers 30). הפלסטינים הבינו אפוא גם הם שמוטב שהצדדים יסגרו בעצמם את חילוקי הדעות בנושאים הרגישים. זאת גם בהתאם לתפיסתם המסורתית את ארצות הברית כמי שנוטה יותר לצידה של ישראל גם סביב שולחן המשא ומתן. גישה זו לא הפריעה לפלסטינים לנהל שיח מתמשך עם האמריקאים, מאחורי הקלעים ולפני הקלעים, שבו מחו על התנהלות ישראל כחלק מ"משחק ההאשמות".

בספרות האמריקאית המסקרת את שיחות אנאפוליס מתוארות שתי גישות לגבי אופי המעורבות האמריקאית הרצויה במשא ומתן. היו אלה גישות הפוכות, המבטאות שתי תפיסות עולם אידיאולוגיות-פוליטיות נבדלות בארצות הברית:

אליוט אברמס, סגן יועץ הנשיא בוש לביטחון לאומי, אשר השתתף בחלק מהמפגשים המשולשים, מדגיש בספרו את סכנת מעורבות היתר מצד ארצות הברית במשא ומתן כהרפתקה ללא סוף טוב, הגוררת פגיעה בביטחון ישראל: "הניסיון הוכיח כי המפגשים הטריטוריאליים אינם מועילים. הגענו לשום מקום, ולמעשה לבני ואבו עלא הגיעו לוויכוחים אשר היו נמנעים אילו ארצות הברית לא הייתה בחדר. שני הצדדים שיחקו מול הקהל האמריקאי. לא היה משא ומתן והיה ברור לי שגם לא יהיה, כל עוד אנחנו בחדר" (Abrams, 277-278).

דן קרצר, לשעבר שגריר ארצות הברית בישראל, מציג בספרו *Peace Puzzle* גישה הפוכה, שלפיה אי מעורבות אמריקאית ממשית מצד קונדוליצה רייס והנשיא בוש הייתה הגורם המרכזי באי הצלחת הצדדים להגיע לחבילה מוסכמת. לצד הספקנות הרבה שאפיינה את הממשל, בין השאר את סגן הנשיא דיק צ'ייני, שתפס את אנאפוליס כפרויקט של מחלקת המדינה ותו לא (Kurtzer 2013, 221), מזכירת המדינה לא השתמשה בכל הכלים שעמדו לרשותה: "מבחינת הנשיא בוש ומזכירת המדינה, קונדוליצה רייס, הצעות גישור [דוגמת אלה שניתנו על ידי הנשיא קלינטון בשלהי כהונתו] לא היו חלק מהארסנל הפוליטי, והם ניסו לשכנע את הצדדים, בדרך האופיינית להם, לפעול בעצמם. כפי שקרה פעמים כה רבות בעבר גישה זו נכשלה, ולכן גם לא הושג הסכם במשמרת שלהם (שם, 233).

מעבר להבחנה הבסיסית בין מעורבות אמריקאית מרחוק או מעורבות פעילה, יש להבחין בין שני סוגי מעורבות בשיחות: מעורבות שבמסגרתה האמריקאים יושבים

עם שני הצדדים, מעמתים אותם עם מצבם ומנסים ליצור התקדמות באמצעות לחצים ורעיונות "יצירתיים" חדשים; ומעורבות שבה האמריקאים יושבים עם כל צד בנפרד, דנים בסוגיות מרכזיות הנתונות במחלוקת ובוחנים באופן מקצועי את עמדותיו ומרחבי גמישותו. המעורבות מהסוג הראשון לא נשאה פרי, ואף הסיגה את הצדדים כמה צעדים לאחור וגררה אותם ל"משחק האשמות". המעורבות מהסוג השני שימשה, במרבית המקרים, כהכנה בלבד לשיח משולש, שהתקיים בצמוד לשיחות ההכנה והפך שוב במה להתנצחות. מכל מקום, האמריקאים לרוב נמנעו מלהציע אג'נדת-אמצע משלהם, שעשויה הייתה בחלק מהמקרים לשמש בסיס לשיח חדש בין הצדדים.

במאמר עדכני של חוקר ישראלי, המנתח את המעורבות האמריקנית לאורך יותר משני עשורים של התהליך המדיני בין ישראל והפלסטינים, מכונה המעורבות האמריקנית "הבטחה לא ממומשת". לטענתו, למעט המקרה יוצא הדופן של "הצעת קלינטון" (דצמבר 2000) שבה נעשה ניסיון לקדם פתרון לסכסוך, בחרו האמריקאים, בכל המקרים האחרים, להתמקד ב-"להכניס את הצדדים לחדר המשא ומתן" ולא לפעול באופן אקטיבי לפתרונו. זאת, על אף הבנתם את תפקידם המהותי והחיוני כמתווך בין הצדדים (רותם, 2014). לסיכום, לגישה האמריקאית היו לרוב השלכות לרעה גם על תהליך אנאפוליס – החל מעצם הוועידה, שיצרה ציפיות שווא וסיפקה כאמור דרך מילוט לצדדים מפני הכרעות היסטוריות; וכלה בהשתתפות ההססנית והלא אפקטיבית של מזכירת המדינה בשיחות עצמן, שנעשו לשיח האשמות הדדי בין ישראל והפלסטינים. קשה לומר כיצד צריכה להיראות מעורבות אמריקאית יעילה ואפקטיבית, מכיוון שמעורבות כזאת חייבת להיות תואמת את ההקשר הפוליטי והאסטרטגי הרלבנטי. עם זאת אפשר לקבוע כי מעורבות אמריקאית פעילה מבלי שהאמריקאים קבעו לעצמם מטרה ברורה ואסטרטגיה תואמת להגעה להסכם קבע – תוך הבנת הסיכויים לכך והמשמעויות הנגזרות, ולא רק ליווי הצדדים בדרך לשם – היא מתכון לכשלון התהליך מלכתחילה.

פרשת הדלפתם של מסמכי ה־NSU

בחדש ינואר 2011 הכריזה רשת אל־גיזירה, היושבת בקטאר, כי ברשותה מעל 1,600 קבצים, בהם אלפי מסמכים פלסטיניים פנימיים־חשויים הכוללים מפגשי עבודה, סיכומים פנימיים, מיילים, מפות, פרוטוקולים של פגישות אישיות, מספרי חשבון, מסמכים אסטרטגיים ואף מצבות. המסמכים מתייחסים לתקופה שבין 1999 ל־2010.²⁷

בחדש מאי 2011 פרסם זיאד קלוט - עורך דין צרפתי ממוצא פלסטיני, שגויס בתקופת אנאפוליס להיות חבר ב־NSU ולנהל את תיק הפליטים - מאמר שבו פירט את מניעיו להדלפת החומרים. לטענתו היה תהליך השלום פארכה אחת גדולה, שבה האירופים וארצות הברית יישרו קו עם עמדותיה החד־צדדיות של ישראל, באופן שמנע הגעה להסכם שלום הוגן. "התרשמתי", כך כתב קלוט, כי "אש"ף, במבנהו הנוכחי, אינו נמצא במעמד המאפשר לו לייצג נאמנה את כלל הפלסטינים, על זכויותיהם והאינטרסים שלהם". זיאד קלוט קרא אפוא לפיוס כלל פלסטיני כבסיס לשחרור, לאיחוד בין עזה והגדה המערבית, ולגיבוש הגדרה עצמית פלסטינית אמיתית (Clot 2011). מנגד פרסם ה־Economist מאמר דעה שבו טען כי המדליפים הם "אויבי הנשיא עבאס", וכי המסמכים שנחשפו דווקא מלמדים על הכנות והפשרנות של ההנהגה הפלסטינית, ומעל לכול חושפות כי לישראל "יש פרטנר אמיתי" בצד הפלסטיני (Economist 2011). היבא חסייני, שעמדה בראש יחידת ה־NSU בתקופה שבה הודלפו החומרים, ואף תיחקה את האירוע מטעם הרשות הפלסטינית, טוענת בדיעבד כי להדלפות לא נודעה השפעה שלילית על מקבלי ההחלטות ועל מנהלי המשא ומתן ברשות הפלסטינית, גם עקב סמיכותו של עיתוי ההדלפה להתפתחויות ב"אביב הערבי" (בעיקר במצרים), שהאפילו על הנושא, וגם מכיוון שמרבית העמדות המפורטות במסמכים היו נחלת הציבור ולא היה בהן חידוש רב (חסייני, ראיון).

גורמים בישראל שהיו מעורבים בתהליך הדגישו בדיעבד את ערכם הרב של המסמכים, אך הצביעו על שתי חולשות: המסמכים שהודלפו מתעדים מפגשים רשמיים בלבד, אך על פי שבמסגרת התהליך התקיימו מפגשים חשובים לא רשמיים רבים בין הצדדים, אשר לא הודלפו (למשל, פגישות בארבע עיניים בין השרה לבני ואבו עלא). נוסף על כך משקפים המסמכים במקרים רבים את עמדת יחידת ה־NSU, ולא בהכרח את העמדה הפלסטינית הרשמית שנדונה בשיחות.

27 המסמכים שהודלפו כוללים גם מעט חומרים ראשוניים לגבי שיחות קמפ דייויד וטאבה וחומרים הנוגעים לתקופה שלאחר שיחות אנאפוליס (השיחות הישירות שניהל השליח האמריקאי למזרח התיכון, הסנטור ג'ורג' מיטשל בשנת 2010).

ערוץ אולמרט-עבאס

ראש הממשלה אהוד אולמרט הגיע, כאמור, לתהליך אנאפוליס לאחר שגיבש חזון בנוגע לנסיגה ישראלית משטחי הגדה המערבית כבסיס לסיום הכיבוש. אולמרט פירט את השינוי התפיסתי שחל בו כמה שנים לפני תהליך אנאפוליס: בדצמבר 2003 החליף אולמרט את ראש הממשלה דאז, אריק שרון, בנאומו בטקס השנתי לזכרו של ראש הממשלה, דוד בן גוריון, בשדה בוקר, שם ציטט את דברי בן גוריון מאפריל 1949 במסגרת דיון בכנסת על הסכמי שביתת הנשק: "כשעמדה שאלת שלמות הארץ בלי מדינה יהודית או מדינה יהודית בלי שלמות הארץ – בחרנו במדינה יהודית בלי שלמות הארץ". הוא הוסיף בנאומו כי לאחר מלחמת ששת הימים פסק דוד בן גוריון "כי תמורת שלום אמת צריכה ישראל לוותר על רוב רובם של השטחים שכבשה במלחמת ששת הימים" (אולמרט 2011, 24).

כך מוסיף אולמרט ומספר על השינוי שחל בעמדתו גם בנושא ירושלים: "לאט לאט התחלתי להרגיש כי הסיסמאות על אחדותה של ירושלים אינן מתיישבות עם מציאות החיים בעיר, אותה למדתי להכיר בדרך שרק ראש עיר יכול. הפער בין חלקה המערבי לחלקה המזרחי של העיר היה בלתי נסבל... זה לא היה קל... עברתי תהליך ממושך של חיבוטי נפש... אבל לא יכולתי להמשיך לרמות את עצמי" (שם, 25).

אולמרט העלה תחילה את רעיון ה"התכנסות" כהמשך ישיר להתנתקות החד צדדית שהוביל ראש הממשלה אריאל שרון מרצועת עזה. הוא לא שלל משא ומתן מדיני, אך לאור ההתפתחויות בזירה הפלסטינית באותה תקופה, בעיקר היחלשותו של הנשיא עבאס והתחזקות החמאס, נטה לכיוון של נסיגה ללא הסכם. פגישתו של אולמרט עם הנשיא בוש (במארס 2006), חודשיים לאחר היבחרו לראש ממשלה, חוללה תפנית חדה בעמדתו: "בוש רצה להבטיח שמה שנקרא 'תכנית ההתכנסות' איננו תרגיל התחמקות ממשא ומתן ישיר עם הפלסטינים. הדגשתי בפניו שאיני רוצה לבזבז זמן על מהלכים מקדימים ועל תנאים מוקדמים, והדגשתי כי עבאס חייב להיות ערוך למגעים מידיים, אחרת לא תהיה לי ברירה אלא ליזום מהלכים חד צדדיים שישפיעו על יציבותה של הרשות הפלסטינית ועל מעמדו של הנשיא עבאס עצמו" (שם, 28). ההתקרבות בין אולמרט לנשיא עבאס החלה רק בשלהי שנת 2006:

"הוא כל פעם היה דוחה את הפגישות בינינו", מספר אולמרט, "בסוף נמאס לי. הוא ניסה לדחות את הפגישה שתוכננה למוצאי שבת, 23 בדצמבר 2006, צלצל אליי ואמר שהוא צריך לנסוע. אמרתי לו: 'אם החלטת להעליב אותי, אני יכול להבין זאת. אבל למה להעליב את אשתי? היא כבר 24 שעות עומדת ומבשלת לכבודך, ומה אני אומר לה עכשיו?' הוא שאל: 'באמת? אני לא יכול לפגוע באשתך. אם ככה אני בא'. דאגתי שעוזריי, תורג'מן וטורבוביץ', ייצאו לקבל את פניו כבר במעבר ביתוניא. חיכתה לו שיירה, כולל מכוניות אבטחה עם צ'קלקות. כשהוא הגיע לבית בירושלים, הוא ראה שני דגלים מתנוססים

מעל בית ראש הממשלה: דגל ישראל ודגל פלסטין. כך גם בתוך הבית ועל שולחן הדיונים. נתתי לו להרגיש שווה כוחות. קראתי לו 'אדוני הנשיא'. דיברנו על שחרור אסירים. הוא ביקש 500-600. אמרתי לו 'למה אתה לא מבקש יותר?'. הוא ביקש את כספי המסים של הרשות. 50 מיליון. אמרתי לו שלא בא בחשבון. הוא הגיב במרמור ואז הפתעתי אותו ואמרתי: 'אתם תקבלו 100 מיליון. זה כסף פלסטיני. נגמרו הימים שהייתם צריכים לבקש את מה שממילא שלכם'. כשהוא [הנשיא עבאס] יצא, הוא אמר לאנשים שלו: 'התחילה תקופה חדשה - הוא רוצה לדבר אתנו' (יששכרוף, הארץ).

כיצד התנהל ערוץ אולמרט-עבאס?

בחודשים הראשונים של שנת 2007 לא התקיימו כמעט מפגשים. היו החלו כנראה מאמצע שנה זו, ומרביתם התקיימו בשנת 2008. הנוהל היה שהמנהיגים מדברים ביניהם בארבע עיניים על עניינים אישיים ואחרים, ולאחר מכן על סוגיות הליבה. בסיום השיחה היו נכנסים לחדר שלום תורג'מן (עוזרו המדיני של אולמרט) וסאיב עריקאת, אשר סיכמו את דברי השניים והעבירו, על פי הצורך, הנחיות להמשך. בשיח בין אולמרט לעבאס הופרדו ההיבטים הסמליים (כגון זכות השיבה וחלוקת הריבונות באגן ההיסטורי) מן ההיבטים הפרקטיים (כגון הסדרי ביטחון, טריטוריה וגבולות) על מנת שאפשר יהיה להתקדם. גורם בכיר מספר, כי "אף שאולמרט ועבאס התקדמו לא רע בשיח החשאי... עבאס לא היה מעורב בעבר באופן אינטימי ופרטני במשא ומתן, והוא הוכיח לאורך המפגשים רצינות וגמישות. פתאום הוא התחיל להבין איך זה אמור להיראות" (גורם מדיני 1, ראיון).

היתרונות בערוץ השיחות שניהל אולמרט היו רבים: רק בשיחות כאלה בין שני המנהיגים, שהתנהלו באופן פתוח ועל בסיס של אמון הדדי, ניתן היה לגבש חבילה "מלמעלה-למטה" Top-Down, העשויה להוביל לעסקה ולהוות מסגרת מנחה להסכם קבע בין הצדדים. כך, למשל, היכולת לבצע עסקת חליפין בין נושאים מסוגיות ליבה שונות אינה קיימת כמעט בשיח המתנהל בנפרד על כל סוגיה וסוגיה. יתרון נוסף: שיח מנהיגים מאפשר גם תיאום ציפיות ותיאום מהלכים בין הצדדים באופן המקרה את חודם של החשדות בין שתי הישויות לאורך התהליך. זאת במיוחד לאור בכירותם של השניים ויכולתם להנחות את אנשיהם ואת המערכות שהם עומדים בראשן לכיוון הרצוי. אכן, הערוץ המרכזי שבו גובשו עיקר ההבנות היה ערוץ המנהיגים שהתבסס על אמון חריג בין שני האישים. בהקשר זה ציין אולמרט בדיעבד: "האם אמון יעיל בין שני נושאים ונותנים? התשובה היא לא. האם אמון חיוני? התשובה היא כן! - וזאת כל עוד האמון מבוסס על אינטרס משותף" (אולמרט, כנס "אמון במשא ומתן", 2014). אף על פי כן, גם בערוץ המנהיגים היו היבטים בעייתיים: למרות שהערוץ התקיים להלכה במשך שנתיים, לא גובשו במסגרתו הסכם עקרוני או הסכם מסגרת בין השניים.

ברקע לכך עמדו כנראה שתי סיבות: האחת, התלות שנוצרה בין ערוץ המנהיגים לבין ערוץ לבני-אבו עלא, אשר לא אפשרה לשניים להתקדם בניסוח הסכם נפרד. אולמרט ניסה כנראה להביא מנסחים מטעמו לקידום הסכם, אך הדבר נעשה בשלב מאוחר מדי. השנייה, אי נכונותו של הנשיא עבאס לקדם הסכם מנוסח בשל אותה תלות בערוץ לבני-אבו עלא, אך בעיקר לאור הבנתו את מצבו הפוליטי הקשה של אולמרט לאחר חשיפתן של פרשיות השחיתות. מכל מקום, בסיום התהליך נותרה הצעה פתוחה של אולמרט ולא הסכם עקרונית מפורט, העומד לפני חתימה. מנגד אפשר לטעון כי חתימה "חשאית" על הסכם מדיני היא בעייתית. גם אילו הייתה מושגת הסכמה, אי מעורבות משמעותית של המערכות הישראלית והפלסטינית הייתה עלולה לייצר התנגדויות. כך היה גם בהסכם אוסלו, אשר נחתם ללא מעורבות המערכת הצבאית-ביטחונית, שקיבלה על עצמה רק לאחר מכן את הובלת גיבושם של הסכמי הביניים.



הצהרת הנשיא בוש, הנשיא עבאס וראש הממשלה אולמרט בוועידת אנאפוליס ב־27 בנובמבר 2007

ערוץ חשאי בין חיים רמון להנהגת הרשות הפלסטינית

בתחילת ספטמבר 2007, לפני התכנסותה של ועידת אנאפוליס, התפרסמה בעיתון ידיעות אחרונות כתבה האומרת כי חיים רמון מנהל שיחות עם "בכירים פלסטיניים" בנוגע למסמך עקרונות "בן שני עמודים", שלטענתו "בפעם הראשונה בתולדות הסכסוך יקבע בסיס מוסכם ומחייב למהות ההסדר הכולל". המהלך של רמון נעשה, על פי לשכת ראש הממשלה, "ברשות, אבל לא בסמכות". פרטי הצעת רמון שפורסמו בכתבה: בתחום הגבולות - "הגבול יהיה הגדר, בשינויים מסוימים... 3%-8% משטח הגדה יסופחו לישראל", ו"הפלסטינים יפוצו בשטח בגודל זהה בתוך הקו הירוק"; בתחום הביטחון - הצדדים יתחייבו ליישם את שלב א של "מפת הדרכים" (פירוק הנשק, נסיגה מהערים והשלמת הסדרים על פי תכנית הגנרל האמריקאי דייטון); בנושא ירושלים - תיושם נוסחת קלינטון לחלוקת השכונות היהודיות והערביות. באגן הקדוש - "כל דת תהיה אחראית למקומות הקדושים לה ולא יונפו דגלים לאומיים". בוסף על כך, ישראל תעביר שלוש "שכונות קצה" (וולאגיה, סוואחרה ושוועפאט) לידי הרשות "מיד לאחר החתימה על מסמך העקרונות"; בנושא הפליטים - "זכות השיבה תמומש במדינה הפלסטינית וישראל לא תכניס פליטים לגבולותיה אלא במסגרת מכסה [1000 משפחות] שתוגדר כמחווה הומניטרית" (ברנע ושיפר, 2007).

הפרסום עורר סערה ובעקבותיו התנהל שיח פומבי ארסי בין רמון וראש עיריית ירושלים, ניר ברקת, אשר התנגד להצעה לחלוקת העיר. כעשרה ימים לאחר מכן התברר כי רמון, ששימש אז כסגן ראש הממשלה, ציפה בשלב זה להיות מוביל המשא ומתן מטעם מדינת ישראל, דבר שלא התממש בפועל (רוני סופר, 2007). בשיחה עמו אישר רמון כי אכן בתקופה זו חלה התקדמות משמעותית בשיח עם הפלסטינים, שנקטעה לאור הדרישה האמריקאית ללכת לוועידה ולאור החלטת אולמרט, ש"קיבל רגליים קרות", לשנות את אופי התהליך. רמון טען בפני אולמרט כי זוהי טעות קשה, אך אולמרט אימץ את דעתו רק בהמשך, כאשר היה כבר מאוחר מדי (רמון, ראיון).

מרכיביה העיקריים של הצעת אולמרט היו מונחים אפוא על השולחן כבר שנה לפני מסירתם הרשמית לידי הפלסטינים. הדבר ממחיש שוב את הבעייתיות באופן שבו ניהלה ישראל את התהליך ואת הזמן היקר שבזבז, שבו יכלו הצדדים לספק הנחייה מדינית מתקדמת (לפחות בנושאי גבולות וירושלים) לצוותי המשא ומתן, שהייתה עשויה לאפשר התקדמות לקראת הסכם קבע ומדינה פלסטינית.



מזכירת המדינה האמריקנית,
קונדוליזה רייס, מוצגת בקריקטורה
סרקסטית, ערב ועידת אנאפוליס
(ניו יורק טיימס, 2007)



אולמרט והנשיא עבאס בתהליך אנאפוליס.
אולמרט טען לאחר התהליך כי האמון בין
השניים היה חיוני להתקדמות בשיח המדיני



מפגש ישראלי-פלסטיני במסגרת "הוועדה העליונה". בצד הישראלי (משמאל) השרה
ציפי לבני ועוזרה המדיני טל בקר; בצד הפלסטיני (מימין) אבו עלא וסאיב עריקאת

פרק ג

תפיסות הבסיס והתפתחות עמדות הצדדים בתהליך אנאפוליס

מקורות הסמכות

באחד הדיונים המקדימים שהתקיימו בימים שלפני ועידת אנאפוליס בעניין תכניה של ההצהרה המשותפת, ניסה כל צד לקבע את עמדותיו באמצעות הוספת או הורדת רכיב זה או אחר מרשימת מקורות הסמכות, ה-TOR (Terms of Reference). ישראל, מטבע הדברים, ניסתה לבסס את ההצהרה על "מפת הדרכים", תוך אזכור חזון הנשיא בוש משנת 2002 לקידום דמוקרטיה במזרח התיכון ועל החלטות האו"ם 242 ו-338. הפלסטינים, בהובלת אבו עלא, ניסו לשלב בהצהרה עוגנים שיבטיחו שיח המתקדם על פי נוסחתם. במסגרת זו העלו הפלסטינים את דרישתם המוכרת להסתמכות על החוק הבינלאומי, שישראל מיד התנגדה לה. השרה לבני טענה: "לא. אני שרת המשפטים ואני גם עורכת דין, אך אני נגד התבססות על חקיקה, ובפרט על החוק הבינלאומי... הפלסטינים לא באמת צריכים את החוק הבינלאומי" (Palestine Papers 7). לאחר מכן הציע אבו עלא את היוזמה הערבית לשלום (משנת 2002) וטען כי ישראל מפסידה מכך שאינה מוכנה לשלבה בהצהרה, מכיוון ש"זו הפשרה האמיתית היחידה מצד העולם הערבי בעניינים". השרה לבני נאותה לציין את היוזמה בהסכם, אך לא במבוא להסכם. בהמשך ניסו הפלסטינים להתבסס גם על הבנות קודמות שגובשו בין הצדדים. אבו עלא הציע למשל את מרכיבי "הצעת קלינטון" משנת 2000, אשר להבנתו התקבלה בעבר על ידי ישראל. זאת אף שבפועל, ההצעה נדחתה דווקא על ידי הצד הפלסטיני, בהובלת יושב-ראש אש"ף, יאסר ערפאת.

בבסיס השיח בנושא מקורות הסמכות עמד פער תפיסתי עמוק בין ישראל לפלסטינים, המלווה את התהליך המדיני לאורך השנים. ישראל מעדיפה, כיום כבעבר, שיח פתוח שאינו מחייב את הצדדים מראש, ומותיר פתח לדיון וגם למחשבות ועמדות יצירתיות בשני הצדדים. זאת תוך התבססות על גישת העמימות הקונסטרוקטיבית מבית מדרשו של הנרי קיסינג'ר. מזכירת המדינה רייס, תיארה בספרה את ההתנצחות בין הצדדים בנוגע למקורות הסמכות, ערב ועידת אנאפוליס: "שוב, הפלסטינים רצו דקלום מלא של תנאי ההסכם, וישראל מנגד, רצתה מסמך שיאמר מעט מאוד" (Rice, 613). כך, לדוגמה, מבכרת ישראל את החלטה 242 (ראו הפרק העוסק בטריטוריה וגבולות) ואת "מפת הדרכים" כמקורות סמכות הנתונים לפרשנות והעמומים דיים, באופן המספק לשני הצדדים הסברים התומכים בטיעוניהם ומונעים הליכה בכיוון הפרשנות הבינלאומית והפלסטינית המקובלת. הפלסטינים, לעומת זאת, ניסו להגביל את המשא ומתן לתחומי

החוק הבינלאומי וההחלטות הבינלאומיות (דוגמת החלטה 194 מדצמבר 1948, כקו מנחה לפתרון בעיית הפליטים). לדידם של הפלסטינים יכוונו מקורות הסמכות את השיח לכיוון הרצוי, באופן שיחייב התייחסות פרטנית לסוגיות הליבה. לפי השקפתם, אי הסכמה ישראלית לשילוב מקורות סמכות אלה העידה ועדיין מעידה על אי רצינות כוונתיה במשא ומתן. כך, למשל, טענה היבא חסייני: "בגלל שלטנות השיח הביטחוני בישראל לא הייתה נכונות ישראלית, גם בתהליך אנאפוליס, להתבסס על מרכיבים משפטיים כגון החוק הבינלאומי, אלא על מקורות סמכות מדיניים המותירים עמימות קונסטרוקטיבית בעייתית, המאפשרת לישראל לפרש כרצונה את ההסכמים" (חסייני, ראיון).

מחמד א־שתייה, שהשתתף בתהליך אנאפוליס כראש ועדת התשתיות, ובהמשך כאחד מנציגי הפלסטינים לשיחות שניהל שר החוץ ג'ון קרי (2013–2014), טוען כי בעיניו תנאי ראשון במעלה לשיח רציני על הסכם קבע בין הצדדים הוא הסכמה ישראלית על מקורות הסמכות, שכן "בהעדרם לא ניתן להסכים על סדר היום, לא נוצרת שפה משותפת, נכנסים נרטיבים לשיח והצדדים משולים לאנשים הנודדים במדבר ללא מפה"²⁸ (א־שתייה, ראיון).

ואילו מנגד, גורם ישראלי המעורב בתהליך המדיני טוען גם כיום כי "מדובר בסוגיה שאין בה הרבה חשיבות לשני הצדדים. היו אצלנו ואצלם כאלה שרצו מקורות סמכות בתחילת התהליך, כאילו זה מה שיקבע את מה שקורה ויקרה בחדר המשא ומתן... אם למשל ישראל הייתה מסכימה להחלטה 194 כמקור סמכות, זה לא היה משנה כהוא זה. יש לכך חשיבות כלפי חוץ וזה מפחית חששות בתחילת הדרך, אך לא מעבר לכך. מה שקובע זה ההסכם עצמו ולא מקורות הסמכות" (גורם מדיני 2, ראיון).

לסיכום, אילו היו מתנהלות שיחות המתבססות על אמון בין הצדדים ובאופן המקדם בתום לב את מרכיבי הסדר הקבע, ישראל והפלסטינים לא היו זקוקים למקורות סמכות. למעשה, לאורך כל סבבי התהליך המדיני נותר השיח תקוע במקום, בין היתר לאור אי ההסכמה על מקורות הסמכות, בעיקר בנושא המרכזי של ההכרה בקווי 1967, כולל מזרח ירושלים. לפיכך, גם אם מקורות הסמכות אינם מבטיחים את הסכם הקבע, הם ודאי מאלצים את הצדדים לנהל דיון רציני ומתקדם יותר בסוגיות הליבה. מקורות סמכות שיוגובשו בין שני הצדדים, בהסכמה ובהתבסס על הבנות מן העבר, עדיפים על מקורות סמכות חיצוניים, מתקדמים ככל שיהיו, מכיוון שהתוקף המדיני, המשפטי והפרשני של מקורות סמכות חיצוניים יהיה לעולם מצומצם מזה המתבסס על הסכמות בין הצדדים.

28 מחמד א־שתייה התייחס בהקשר זה גם לשיחות בהובלת ארצות הברית בשנת 2013–2014, וטען כי "כאשר ג'ון קרי אמר 'אין TOR למשא ומתן'. אז הבנתי שאין על מה לדבר, וכך גם התאפשרה הכנסתה, המכוונת על ידי ישראל, של סוגיית ההכרה במדינה יהודית לשולחן המשא ומתן" (א־שתייה, ראיון).

מהי מדינה פלסטינית בת קיימא?

בשנת 2007, בתקופה שבה התנהל תהליך אנאפוליס, פרסם מכון RAND האמריקאי דו"ח פרטני ומקיף על אודות התנאים העשויים להבטיח מדינה פלסטינית בת קיימא (Viable). הם כוללים מצב ביטחוני יציב, פיתוח כלכלי וחברתי וממשל תקין. בכולם, המדד המרכזי להצלחה (גם אם לא היחיד) היה מרכיב השטח, ובמסגרתו הרציפות הטריטוריאלית של המדינה הפלסטינית ואופי הגבולות במדינה זו. הדו"ח המפורט ניתח את האתגרים והסבירויות להקמת מדינה פלסטינית בת קיימא, ואף את העלויות הכספיות הגלומות בבניית המדינה על פי מרכיבים אלה (RAND, 2007).²⁹

מבחינת הפלסטינים צריכה מדינתם, על אף ממדיה המצומצמים בהשוואה לגודל אוכלוסייתה ולמרות היותה צמודה וקשורה לישראל, להיות מדינה בת קיימא. בראייתם, מהות שיחות הקבע בין הצדדים היא להבטיח את אפשרות קיומה של המדינה, ולא רק את עצם ההסכמה למדינה, דבר שלפי השקפתם הובטח להם כבר בתחילת התהליך המדיני עם ישראל. אפשרות קיומה של המדינה מתבססת על היקף השטח (עיקרון החלוקה על בסיס הפרשה של 78/22); איכות השטח (רציפות טריטוריאלית, וכן מניעת קבלתם של שטחים לא איכותיים בתמורה לשטחים שתספח ישראל); חשיבות השטח (הכללתה של ירושלים כבירה וריבונות על המקומות הקדושים, באופן שישליך על החשיבות האזורית של המדינה הפלסטינית) והתשתיות (כבסיס לפיתוח כלכלי ולהבטחת מקורות לאספקת מים לתושבים הפלסטיניים). כל זאת תוך הבנת התלות של מדינה זו בישראל לאור הצמידות אליה ומאזן הכוחות בין השתיים.

לבקשת השרה לבני פירט אבו עלא, בתחילת הדיונים בתהליך אנאפוליס, את תפיסתו לגבי המשמעות של מדינה בת קיימא:

"מדינה בעלת מרחב אדמה הולם, עם רציפות גיאוגרפית ובעלת יכולת לקלוט את כלל אזרחיה, בהם גם פליטים. מדינה כזו תצטרך לזכות בכבוד והכרה מצד שכנותיה ותהיה לה שליטה מלאה במקורות המים שלה, בגבולותיה ובאתרים הקדושים המצויים בה. היא גם צריכה להיות בעלת יכולת לפתח כלכלה עצמאית משלה" (Palestine Papers 9).

עריקאת הוסיף למרכיבי המדינה את "סיום הכיבוש", את מאפייניה ה"דמוקרטיים" וה"עצמאיים" של המדינה, וכן את היותה מדינה "החיה בשלום עם שכנותיה", וזאת בהתאם לעקרונות המופיעים ב"מפת הדרכים". עוד ציין עריקאת, כי במסגרת המדינה הפלסטינית "אין מניעה שמתיישבים יהודים יחיו במדינה כאזרחים פלסטיניים ויקבלו את כל הזכויות תחת השלטון הפלסטיני" (שם, ראו גם בהמשך).

29 מסמך זה אינו מטפל בסוגיית ההיתכנות הפיזית של רעיון שתי המדינות ושאלת הקיימות של המדינה הפלסטינית (Viability). סוגיה זו חשובה וראויה להעמקה מחקרית בנפרד, על מגוון תחומיה: הטריטוריאליים-התיישבותיים, הביטחוניים והכלכליים.

הפלסטינים, בחשש מפני מדינה חלקית או זמנית, כפי שהיא מצטיירת בשלב ב של "מפת הדרכים", דרשו אפוא הכרה מהירה בישות עצמאית ומחוזקת עם רציפות קרקעית, ריבונות מלאה ושליטה מעשית על כלל מרכיבי הבסיס (כולל מקורות המים, התשתיות והכלכלה). תקופת המעבר צריכה להיות סמלית וקצרה ביותר ולכלול פיקוח בינלאומי, שיתמקד בעיקר בהבטחת תהליך הפינוי והנסיגה המלאה של ישראל מהשטח, ופחות מכך, אם בכלל, בהתקדמות ובביצועים הפלסטיניים. בכל מקרה, על פי המסמכים הרבים שהוכנו בנושא על ידי ה-NSU, המדינה כשלעצמה אינה מהווה בסיס להסרת כלל התביעות מעל הפרק, ודאי לא בתחום הפליטים.

גישת ישראל: פלסטין נתפסת על ידי ישראל כ"מדינה במבחן", כישות אוטונומית שייתכן שתהפוך למדינה עצמאית לכל דבר ועניין.³⁰ משיקולים ביטחוניים נדרשות מגבלות על ריבונותה ותקופת מעבר משמעותית ומתמשכת, אשר תהווה תקופת מבחן לכינון המדינה. המעבר מתקופה זו לשלב הקבע יהיה מותנה בביצועים (Performances) הפלסטיניים. המדינה הפלסטינית צריכה להיות מפורזת ומוגבלת ביכולותיה ובחלק ממרכיבי ריבונותה. בתמורה לכך דורשת ישראל התחייבות פלסטינית לסיום הסכסוך ולהסרת כלל התביעות מעל הפרק, ותובעת כי מדינה זו תהווה פתרון יחידי לפליטים הפלסטינים המעוניינים "לשוב" לאזור. ישראל גם אינה מפחיתה מדרישתה ממדינה זו לספק ביטחון כרעיון המסדר המרכזי בכינונה. במנהלת המשא ומתן בישראל קידמו במסגרת תהליך אנאפוליס עבודת מטה בנוגע לתנאי התקיימותה של מדינה פלסטינית בת קיימא, תוך הדגשת מדדים לקידומה כישות מדינתית – בהם מוסדות ממשלה דמוקרטיים, אכיפת סדר וביטחון, כלכלה מפותחת וכדומה. לטענת גורמים ישראלים, לא מוכרות להם עבודות עומק שנעשו בצד הפלסטיני בנושא זה (גורם במנהלת המשא ומתן). וזאת אף על פי שבעבר התבצעו פרויקטים בהובלת גורמים בינלאומיים בנושא המדינה (מכון RAND, הבנק העולמי ואחרים) לבקשת הרשות הפלסטינית, גם אם ללא קשר ישיר לדיאלוג המדיני.

הפער העמוק בין הצדדים בתחום זה סוכם בדבריה של זיינה צאלחי, המשפטנית מיחידת ה-NSU אשר השתתפה במרבית המפגשים הבילטרליים והטרילטרליים מהצד הפלסטיני. צאלחי ניהלה שיחות גם עם האמריקאים, ובמסגרת פגישה בשלב מתקדם יחסית בשיחות תיארה לג'ונתן שוורץ (המלווה שנים רבות את התהליך המדיני מטעם מחלקת המדינה האמריקאית) את הפער העמוק בין שני הצדדים: "ישראל לא קיבלה את הרעיון לפיו מטרת השיחות היא מדינה ריבונית במלוא מובן המילה.

30 המחשה נאותה לגישתה העקרונית של ישראל היא הודעת ראש הממשלה יצחק רבין במליאת הכנסת, באוקטובר 1995, שבה הוא מתאר את הישות הפלסטינית כישות שהיא "פחות ממדינה" ושלצורך הקמתה ישראל לא תשוב ל"קווי ה-4 ביוני 1967", ירושלים תישאר "מאוחדת", "גבול הביטחון יוצב בבקעת הירדן, בפירוש הנרחב ביותר של המושג" ויוקמו "גושי ישובים" על פי המודל של גוש קטיף בעזה (רבין, 1995).

ישראל ממשיכה לנקוט גישה של צעדים מצטברים, במסגרת קביעת עובדות בשטח, באופן המוביל לכל היותר לישות 'סמי עצמאית', בעוד הפלסטינים מנסים להגדיר את פלסטין קודם כול כמדינה ורק לאחר מכן לבחון, ב'הליכה לאחור', כיצד מיישמים זאת". שוורץ האמריקאי הסכים עם טענתה של צאלחי, וטען כי "ישראל נוקטת עדיין גישה 'קולוניאלית'" (Palestine Papers 10).

ראש מנהלת המשא ומתן בתהליך אנאפוליס, אודי דקל, מתאר כך בקצרה את החשדנות ההדדית, היוצרת פער כה עמוק בין ישראל לפלסטינים, בנוגע לעתיד המדינה הפלסטינית: "בעוד הפלסטינים חוששים שישראל תהפוך את הזמני לקבוע [ועל כן מתנגדים לנטוש את הגישה של "הכול או לא כלום"], ישראל חוששת מפני מצב הפוך, שבו הקבוע [הסכם הקבע – המסיים את הסכסוך כביכול] הופך לזמני בלבד" (דקל, ראיון). בנובמבר 2008, בשלהי תהליך אנאפוליס, העבירה יחידת ה-NSU לנשיא עבאס שורת שאלות, אשר ביטאו את התרשמות אנשיה בעניין הכשלים בתהליך. במסגרת זאת תהא אנשי היחידה מה הם העקרונות המנחים להקמת המדינה הפלסטינית:

"קיים שוני בין העקרונות המנחים את שני הצדדים. בעוד ה'פוקוס' של הצד הפלסטיני מתמקד בריבונות, ה'פוקוס' של ישראל הוא על שיפור הסטטוס קוו ועל שימור השליטה באמתלה של 'ביטחון', באופן המצמצם את הדיון ומפזר אותו בין הוועדות השונות...". עוד ציינו כי "חלק מהנושאים הופנו לדיונים בוועדות המשותפות של אוסלו [הסכמי הביניים], והדיון בוועדות אלה פוגע בדיונים על שלב הקבע, כי ההשפעה של דיונים אלה היא לטווח הארוך [לשלב הקבע]" (Palestine Papers 1).

גם בטבלה שגיבשה יחידת ה-NSU, שבה מוצגים עיקרי עמדות הצדדים והפערים ביניהם בסיום התהליך, במרבית התחומים המדינתיים מודגש הפער התפיסתי העמוק בין הצדדים: בעוד הפלסטינים מעוניינים לדון במדינה ריבונית על פי החוק הבינלאומי, הישראלים מוכנים לדון ב-"מדינה זמנית" בלבד. ראו פירוט נוסף בנספח ב (Palestine Papers 8).

לסיכום, הפער בעניין מהות המדינה הפלסטינית מייצג את הפער בין הצדדים בכלל סוגיות הליבה. הבנה הדדית של שני הצדדים לגבי חשיבות היותה של המדינה הפלסטינית מדינה בת קיימא, המבוססת בעיקר על מרכיב השטח ועל רציפות טריטוריאלית, עשויה הייתה לתרום להתקדמות, תחילה בשיחות בין הצדדים ולאחר מכן, בשלב היישום, בנושאי הטריטוריה והגבולות ובנושא ירושלים (מפות שיקדמו גבולות יציבים בראייה ארוכת טווח), בנושא הפליטים (מענה טריטוריאלית לפלסטינים שיהיו מעוניינים להגר למדינה הפלסטינית), וכן בנושאי הביטחון (כינון של ישות פלסטינית בעלת אחריות מדינתית). בפועל, בשיחות אנאפוליס, השארת מהותה של המדינה הפלסטינית כנושא מעורפל ולא מוגדר העמיקה את חוסר האמון בין הצדדים.

הדרישה להכרה בישראל כמדינה יהודית

בדיון ההכנה לוועידת אנאפוליס, שהתקיים בנובמבר 2007, ציין עריקאת כי הפלסטינים מעולם לא הכחישו את זכותה של ישראל להגדיר את עצמה כפי שהיא רוצה, ואף הוסיף: "אם אתם רוצים לקרוא למדינתכם מדינה יהודית, תקראו לה איך שאתם רוצים". לאחר מכן, באותו דיון, בעקבות בקשת אבו עלא לשלב ב"מבוא" את "ירושלים המזרחית", דרשה השרה לבני, בהתרסה, הכרה פלסטינית במדינה יהודית, והבהירה את דעתה בכעס:

"אם אתם מעוניינים לקחת אותנו אחורה לשנת 1947 – זה לא יעזור. כל מדינה מכוונת בית לאומי לאנשיה ומגלמת את שאיפותיהם הלאומיות והגדרתם העצמית בשטחם. ישראל כמדינת העם היהודי – ואדגיש שב'אנשיה' הכוונה לעם היהודי – עם ירושלים הבירה המאוחדת והבלתי מחולקת שלהם, מזה 3007 שנים...". הפלסטינים כעסו על דברי לבני, אך הבינו כי מדובר במהלך טקטי, שנועד להוריד מהפרק את סוגיית ירושלים, וכי לא מדובר בתביעה ישראלית להכרה פלסטינית במדינה יהודית, זאת בהתאם לסיפא של דברי לבני: "על מנת להתקדם, אנו חייבים לשים בצד את ירושלים מההצהרה שלכם ומשלנו [בוועידת אנאפוליס]. יש בינינו די והותר חילוקי דעות גם בלי נושא זה" (Palestine Papers 7).

דבריה של לבני ממחישים כי בתהליך אנאפוליס ישראל לא תבעה מהפלסטינים – ודאי לא כתנאי מקדים – הכרה במדינת ישראל כמדינה יהודית, אלא ציינה זאת כעמדת נסיגה למקרה שהפלסטינים ייסוגו גם הם מעמדות מוסכמות. ישראל גם לא הציבה דרישה כזאת כסוגיית ליבה. גם בנאומה בעצרת האו"ם בספטמבר 2006, שבו הבהירה את חזונה בנושא שתי מדינות לשני עמים, נמנעה לבני מהצבתו כתנאי להסכם עם הפלסטינים (לבני, עצרת האו"ם, ספטמבר 2006).

בינואר 2008, בעת ביקור הנשיא בוש בישראל, השמיעה השרה לבני באוזניו את גישתה בנושא, שלפיה מספר הפליטים שייכנסו לישראל הוא "אפס". "המטרה שלנו היא לשים קץ לסכסוך על בסיס הקמת מדינה פלסטינית, שתשמש בית (Homeland) לפלסטינים... המדינה הפלסטינית היא הפתרון לפלסטינים... אם נסכים לכניסת פליטים, כיצד נקבע מי ייכנס... הסכסוך יימשך והדה־לגיטימציה לישראל תימשך... חלוקת הארץ מספקת תשובה למאויים הלאומיים של הפלסטינים" (Abrams, 262).

יתרה מכך, ערב ועידת אנאפוליס נתפסה דרישה מסוג זה כניסיון להכשיל את המשא ומתן. גורמים ישראלים שהתנגדו לתהליך אנאפוליס אף השתמשו בכך כבטיעון מרכזי. כך, למשל, השר לעניינים אסטרטגיים ויו"ר ישראל ביתנו, אביגדור ליברמן, דרש (בנובמבר 2007) להביא לדיון בממשלה הצעה שלפיה ישראל תציב בכל משא ומתן דרישה מהפלסטינים להכרה במדינה יהודית כתנאי מקדים. מטרת הדרישה הייתה לטרפד את התהליך המדיני הקרב ובא (מזל מועלם, הארץ, 2007).

טל בקר, עוזר השרה לבני, שהיה ממנהלי המשא ומתן בתהליך אנאפוליס, אומר בנייר עמדה שכתב כי אמנם ב"תכונה לקראת ועידת אנאפוליס ב-2007 ראש הממשלה אהוד אולמרט שב ועמד על חשיבות ההכרה בישראל כמדינה יהודית, והצהיר במפגיע 'כלל לא עולה על דעתי להתפשר בדרך כלשהי בסוגיית המדינה היהודית. זה יהווה תנאי להכרה שלנו במדינה הפלסטינית'" (בקר 2012, 20); אך על אף האמור לעיל, בהצעת אולמרט שהוגשה לפלסטינים בסיום המשא ומתן, ומהווה סיכום של כלל ההתחייבויות וההתביעות משני הצדדים, לא צוין כלל נושא התביעה להכרה פלסטינית במדינה יהודית. בנייר עמדה שהוכן על ידי ה-NSU בנובמבר 2007, לקראת ועידת אנאפוליס, מפורטים עיקרי הטיעונים הפלסטיניים נגד הכרה פלסטינית במדינה יהודית:

ה-NSU ממליץ להנהגה הפלסטינית להכיר בישראל כריבונית ולא כיהודית, זאת בהתאם לכל מקורות הסמכות המקובלים על שני הצדדים, ובראשם "מפת הדרכים"³¹. הסכמה פלסטינית להכרה במדינה יהודית יכולה להתקיים, לדעת כותבי הדו"ח, רק ברוח תוכנית החלוקה של ארץ ישראל, שהיא החלטה מס' 181 של האו"ם, ועל כן תחייב הסכמה כזו פתיחת כלל הנושאים וביסוסם על החלטה זו. טיעונים נוספים המופיעים במסמך: שני הצדדים הסכימו על כך שלא יהיו תנאים מקדימים לשיחות השלום; ישראל לא הציבה דרישה דומה בהסכמי השלום עם ירדן ו/או עם מצרים; ישראל מוצגת באו"ם כ"מדינה" ולא כ"מדינה יהודית", מכיוון שאין התייחסות באו"ם למדינות על בסיס דמוגרפי-אתני; הכרה במדינה יהודית תיצור בעיית לגיטימציה קשה לרשות הפלסטינית, לאור השלכותיה על אזרחים לא יהודים החיים בישראל ("כיצד נסכים לכך שאזרחים לא יהודים ייחשבו לבעלי מעמד נחות משל יהודים?"); נוסף על כך אין לרשות הפלסטינית עניין להיכנס לוויכוח הקיים בתוך ישראל בין דתיים לחילוניים בעניין שאלת "מיהו יהודי". לסיום צירפה היחידה לנייר עמדה זה נספח, ובו ניתוח של ההשלכות השליליות העשויות להיות להכרה פלסטינית במדינה יהודית גם על תחומים אחרים במשא ומתן: הראשונה, פגיעה אפשרית בדרישה הפלסטינית לזכות השיבה; השנייה, הרחבת ההגדרה העצמית של ישראל כמדינה יהודית עלולה להקנות לישראל זכויות על "כלל פלסטין ההיסטורית", ולא רק על השטח המוגדר כיום כ"שטח 1948"; והשלישית, הכרה כזאת יכולה להקנות לישראל לגיטימציה לשלב בחילופי השטחים (Swaps) שיקולים דמוגרפיים, ולדרוש בהמשך גם חילופים של אזורים משטחי ישראל המיושבים באוכלוסייה פלסטינית (Palestine Papers 11).

31 הנוסח הסופי של "מפת הדרכים" אינו כולל אזכור של הכרה פלסטינית בישראל כ"מדינה ריבונית", אלא מתייחס לזכותה של ישראל "להתקיים בשלום ובביטחון". לפיו "החזון של שתי המדינות" הוא "ישראל ומדינה פלסטינית ריבונית, עצמאית, דמוקרטית ובת-קיימא, השוכנות זו לצד זו בשלום ובביטחון" ("מפת הדרכים", אתר כנסת ישראל).

טיעוונים אלה מקובלים גם כיום על ההנהגה הפלסטינית. ד"ר מחמד א־שתייה, ממובילי המשא ומתן בצד הפלסטיני, פירט סיבות נוספות לאי נכונותם הגורפת של הפלסטינים להכיר במדינה יהודית, בהתייחסו גם לשיחות שהתקיימו בשנת 2013-2014 בהובלת שר החוץ האמריקאי, ג'ון קרי. לדבריו:

"הנחת הסוגיה בראש השיח [בתקופת נתניהו] נועדה להקשות על קידום הסכם. ישראל גם ניצלה את העובדה שזה נתפס כנקודה רכה (לגיטימית לכאורה) מול הזירה הבינלאומית... הפלסטינים חוששים מפגיעה בחשבון ההיסטורי (הכרה בנרטיב היהודי על חשבון הנרטיב הפלסטיני); בחשבון העכשווי (אי שוויון לערבים בישראל) ובחשבון העתידי (מניעת זכות השיבה ופניות מצד ישראל ל-ICC נגד אישים פלסטיניים שיוגדרו כטרוריסטים)". א־שתייה טען, כי על אף כל זאת, "אם העולם כולו יכיר בישראל כמדינה יהודית, הפלסטינים יצטרפו להכרה, אבל לא כישות נפרדת" (א־שתייה, ראיון).

לאחר הדיאלוג הראשוני בנושא זה בתהליך אנאפוליס, בשלהי 2007, הצדדים כמעט לא דנו בכך בהמשך, מכיוון שהבינו שמקומו של דיון זה הוא במבוא לשיחות, שבו מונים הצדדים את מקורות הסמכות שעל בסיסם מגבש כל אחד מהם את עמדותיו, או בסיומן של השיחות. כאמור, גם בהצעת אולמרט שהוגשה לפלסטינים לקראת סיום תהליך אנאפוליס (ספטמבר 2008), והייתה אמורה לכלול את כל המרכיבים הרלבנטיים לעסקה בין הצדדים, הנושא כלל אינו מופיע.

בתהליך אנאפוליס נמנעה אפוא ישראל מהצבת דרישה תובענית מן הצד הפלסטיני להכרה במדינה יהודית באופן שהיה מקשה עוד יותר על ההתקדמות בשיחות ועל עצם ניהולן. עם זאת לא נמנעה ישראל, כאמור, משימוש בטענה זו כחרב מאיימת, כדי להתריע בפני הפלסטינים על חריגה מכללי המשחק שנקבעו בתחילת הדרך – שלפיהם ירושלים, למשל, מצויה מחוץ לדיונים בוועדה העליונה, ואין מקום להוספת מקורות סמכות על אלה המוסכמים.³²

32 בשיח המדיני שנערך בין הצדדים בשנים 2013-2014 הפך הנושא, ביוזמת ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו, לסוגיה מרכזית, המהווה תנאי וקובעת את עצם קיומו וטיבו של משא ומתן בין הצדדים. העיתונאי נחום ברנע תיאר את התפתחות הנושא מתקופת ראש הממשלה אריאל שרון ועד עידן נתניהו: "תולדות הדרישה ידועות: ציפי לבני הגתה אותה בתקופת שרון כאקט סמלי, שאמור היה ללוות את החתימה על ההסדר הסופי. שרון לא ייחס לה חשיבות. הוא האמין בצעדים חד צדדיים... נתניהו הבין את הפוטנציאל... הוא העביר את הדרישה מהשלב הסופי לשלב המוקדם והפך אותה לקו אדום, ייהרג ובל יעבור. בשלב מסוים אפילו שכנע את ג'ון קרי" (ברנע, 2014).

ניתוח הפערים – ארבע סוגיות הליבה

טריטוריה וגבולות	ירושלים	פליטים	ביטחון
בסיס החישוב כלל השטח לחישוב החלוקה	שכונות ויישובים עתיד יישובי עוטף ירושלים; חלוקת השכונות בעיר	אחריות מי אשם; מי צריך לשאת בפתרון הבעיה	נוכחות בינלאומית משימות; מנדט; גודל הכוח; הובלה; משך; מאפייני הנוכחות
התנחלויות הגושים/יישובים שיישארו בישראל; עתיד המתיישבים	האגן ההיסטורי/ העיר העתיקה תיחום; קביעת הריבונות והסדרי שליטה וניהול	זכות השיבה ההגדרה הסמלית; הסדרי החזרה	פירוז והגבלות צבאיות מינוח; מהות הכוחות; מהות ההגבלות
Swap השטח שיסופח לישראל והשטח שיימסר כפיצוי; המשמעות של 1:1	הר הבית/הכותל המערבי חלוקת ריבונות; מאפייני ניהול	פיצוי פיצוי כחלופה או פיצוי בנוסף לפתרונות אחרים; חלוקת הנטל הכספי	נוכחות צבאית גבולות ובקעת הירדן; תחנות התרעה; פריסה במצב חירום; מרחב אווירי, ימי ואלקטרו־מגנטי; מעברים בינלאומיים
חיבור יבשתי קביעת הריבונות והשליטה; תוואי הציר ומאפייניו	משטר, גבול וחלוקת העיר עיר מחולקת או פתוחה; מאפיינים מוביציפליים	מנגנון בינלאומי מנדט המנגנון; הובלת המנגנון; גורמים משתתפים	סידורים מיוחדים
		קרן מימון המקור הפיננסי; תרומת ישראל ויתר הגורמים	
		החלטה 194 שאלת קבלתה; הזיקה לסיום התביעות	
		יישוב מחדש מספר הנכנסים ומשך החזרה	

טריטוריה וגבולות

**"גבולות המבוססים על 1967: זו כבר הפשרה הגדולה ביותר שעשינו
בהיסטוריה שלנו"
"אנו זקוקים לטריטוריה מפני שאיננו רוצים לפנות אנשים מבתיהם"**

רקע

הפערים בין ישראל והפלסטינים בתחום הטריטוריה והגבולות השתנו והצטמצמו לאורך השנים, מאז הסכם עזה ויריחו (1994). הפלסטינים לא שינו את מהות דרישותיהם בתחום זה מאז שנת 1988, שבה החליט אש"ף לקבל את רעיון חלוקת הארץ ולהקים ישות פלסטינית בשטחי עזה והגדה המערבית, קרי ב-22% מכלל שטחי "פלסטין המנדטורית". לדידם של הפלסטינים הסכמה זו היא הפשרה האסטרטגית הגדולה ביותר, ועל כן סירבו להתפשר על העיקרון המנחה של קבלת 100% מן השטח, כלומר לבסס את תביעותיהם על כלל השטחים שנכבשו על ידי ישראל ב-4 ביוני 1967, שמשמעותה היא מבחינתם סיום הכיבוש הישראלי. וזאת כאמור כבסיס הכרחי למדינה בת קיימא, ובתמורה לנכונות פלסטינית להסכם כולל עם ישראל. ישראל, לעומת זאת, לא קיבלה את הנוסחה הפלסטינית, ועל בסיס טיעונים משפטיים וביטחוניים גרסה כי השטח עצמו נתון למחלוקת ולמשא ומתן, ולפיכך ראוי להתבסס גם על התפתחויות שחלו בו לאורך השנים, בעיקר גושי ההתנחלויות. טענה זו, בגרסאות שונות, זכתה לגיבוי של שלושה נשיאים אמריקאים (קלינטון בשנת 2000; בוש בשנת 2004; ולאחר תהליך אנאפוליס – אובמה בשנת 2010). נוסף על כך הבחינה ישראל בין שטחי רצועת עזה והגדה המערבית לבין שטחי מזרח ירושלים שסופחו לישראל לאחר מלחמת ששת הימים. על פי הפרשנות הישראלית, החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 242 (מנובמבר 1967) איננה דורשת מישראל לסגת מכל השטחים, ואף מודגש בה הצורך בגבולות "מוכרים ובטוחים" [...] "מפני איומים או מפני פעולות אלימות". זאת בעוד הפלסטינים מבססים את טענתם המשפטית על עיקרון אי הקבילות של סיפוח שטחים כתוצאה ממלחמה (כפי שמופיע במבוא להחלטה 242) ועל התקדימים של החזרת כלל השטחים במסגרת הסכמי השלום שחתמה ישראל עם ירדן ועם מצרים (1-3 Hertzog).

השיח בין הצדדים התקדם, ולאורך השנים חל כרסום מתמשך בעמדה הישראלית לכיוון העמדה הפלסטינית, אשר נותרה כפי שהיא: ממפה ישראלית שהציעה לפלסטינים כ-77% מן השטח בתחילת שיחות קמפ דייוויד, עבור דרך מפות של יותר מ-80%, ועד למפה של 93%-94% מן השטח, אשר הוצגה על ידי הצד הישראלי לפלסטינים בשלבי הסיום של שיחות טאבה (2001). הפלסטינים הציגו בשלבים אלה מפה של 97%-98%, תוך הבהרה שיתרת האחוזים יימסרו לפלסטינים באמצעות חילופי שטחים (Swap) ביחס

של "אחד לאחד" (וזאת בשונה מהצעת קלינטון משנת 2000),³³ ובכך יישמר העיקרון של קבלת 100% מן השטח, תוך נכונות להתאמות שוויוניות ובאחוזים מזעריים בסמוך לקו הגבול. נושא שטחי ה-Swap שיסופחו כפיצוי מישראל לפלסטיין נדון בסבב שיחות קמפ דיוד וטאבה (2000-2001) באופן ראשוני וחלקי בלבד. עם עמדות אלה – אשר הוגדרו על ידי שני הצדדים כ"לא רשמיות", ועל כן גם לא מחייבות – הגיעו הצדדים לשיחות אנאפוליס. בדומה לתחומים האחרים, הדיונים לא החלו מהנקודה בה הסתיימו שיחות טאבה – ובהעדר מקורות סמכות עדכניים התפתח דיון מחודש, שבמסגרתו התוודעו הצדדים לפערים העמוקים ביניהם ואף לנרטיבים העומדים מאחוריהם.

עיקרי תפיסת הטריטוריה והגבולות הפלסטינית בתהליך אנאפוליס

מרכיב הטריטוריה והגבולות הוא סוגיה מרכזית עבור הפלסטינים. אבו עלא ומחמוד עבאס ציינו זאת הן במהלך הדיונים והן בשיחות שניהלו עם האמריקאים. כך למשל טען עבאס בפני אנשי ה-NSU לאחר סיום תהליך אנאפוליס, במארס 2009, כי "אילו הנושא הזה [גבולות] היה מטופל ונסגר, זה היה פותר את שלוש הסוגיות – טריטוריה, התנחלויות וירושלים" (Palestine Papers 12). גם אבו עלא תיאר פעם אחר פעם בפני ישראל והאמריקאים את חשיבותו העליונה של הנושא. במפגש משולש, שהתקיים בין הצדדים ביוני 2008, טען כי "אם תחול פריצת דרך בנושא הטריטוריה, אזי יתר הנושאים יהיו קלים יותר לפתרון, כיוון שהגדרת האדמה היא שתקבע את עתידנו" (Palestine Papers 4).

מבחינת הפלסטינים מרכיב הטריטוריה הוא בעיקרו עניין פלסטיני, אשר האינטרס הכלל-ערבי בו הוא משני, למעט כמובן היותו תקדים להסכמים עם מדינות נוספות באזור. כך למשל טען עריקאת בדצמבר 2008 באוזני דיוד וולש, סגן מזכירת המדינה האמריקאית, כי "את הסעודים מעניינת ירושלים ולא חילופי שטחים או שכונות. ירושלים מבחינת סעודיה זה חראם א-שריף" (Palestine Papers 13).

סמיח אל-עבד, האחראי ברשות הפלסטינית על נושאי הטריטוריה והמפות לאורך כל שלבי התהליך המדיני עם ישראל, מספר כי הרציונל הפלסטיני בהתוויית המפות לאורך השנים לא היה לנצח את ישראל בחדר המשא ומתן, אלא לייצר מה שהוא מכנה

33 הצעת קלינטון, שהוקראה לצדדים בשלהי שנת 2000, מתבססת על המרכיבים הבאים בנושא גבולות: התבססות על קווי ה-4 ביוני 1967; מדינה פלסטינית על כ-94% עד 96% מהגדמ"ע; בתמורה לכך – פיצוי בשטח מישראל שגודלו 1% עד 3% (יחס חילופים לטובת ישראל); כל שטחי רצועת עזה תחת ריבונות פלסטינית; מעבר בטוח יחבר בין עזה והגדה המערבית; 80% מהמתנחלים יישארו בגושי התנחלות; רציפות טריטוריאלית לשני הצדדים והקטנת השטח המסופח וצמצום מספר הפלסטינים שיושפעו לרעה מהסדרי הגבול; בחינת אפשרות למנגנונים טריטוריאליים נוספים כגון הכירות שטח (דן רותם, 2014. עמ' 64 וגם: Clinton Proposal, 2000).

"מפה מייצבת", כזאת שתאפשר גם לאחר הדיונים מרקם חיים סביר לשני הצדדים (אל-עבד, ראיון).

כאמור, לב הטיעון הפלסטיני בתחום הטריטוריה והגבולות, לאורך כל שנות התהליך המדיני, היה שהפְּשרה כבר נעשתה, שעצם נכונותם של הפלסטינים לחלק את הארץ ולוותר על 78% משטחה של "פלסטין ההיסטורית" הוא "פשרה אסטרטגית" ו"סופית" שלהם. לפיכך כל נכונות נוספת מצדם לדון על שינויים בגבול ובאופי השטח היא בגדר "בונוס". אבו עלא תיאר כך את הדברים בפני מזכירת המדינה האמריקאית, קונדוליזה רייס, במפגש פלסטיני-אמריקאי ביולי 2008: "מבחינתנו, גבולות המבוססים על 1967 זוהי כבר הפשרה הכי גדולה שעשינו בהיסטוריה שלנו. נהיה מוכנים לדון בהתאמות קלות ובחילופי שטחים... רק אם הבסיס לדיון יהיה גבולות 1967" (Palestine Papers 14). הפלסטינים, בהקשר זה, מתבססים כל העת לא רק על הטיעון המעשי של מדינה בת קיימא המחייבת רציפות טריטוריאלית, אלא גם על זכויות וצדק היסטורי. נוסף על כך, הדיון הטריטוריאלי חייב לדידם להתייחס לכלל השטח שנכבש על ידי ישראל ב-4 ביוני 1967, כולל מזרח ירושלים, צפון-מערב ים המלח, שטחי ההפקר³⁴ ורצועת עזה. ההצעות לחילופי שטחים הן, כאמור, "בונוס" ולכן הן חייבות להתבצע "אחד לאחד", הן מבחינת היחס בין היקף השטח המסופח לישראל ובין זה המסופק בתמורה על ידי ישראל, והן מבחינת איכות השטח. כך, למשל, הפלסטינים אינם מוכנים לקבל שטח מדברי מישראל בתמורה לשטח חקלאי שיסופח לישראל. בניגוד לנשיא עבאס, אבו עלא ואיתו גם עריקאת הרחיקו לכת בשיחות אנאפוליס וטענו באוזני השרה לבני, כי המשמעות של "אחד לאחד" מתייחסת לא רק להיקף ולאיקוּת השטח, אלא גם לאזור. כלומר, סיפוח שטח באזור ירושלים, למשל, יגרור תמורה ישראלית דומה באזור ירושלים. סמיח אל-עבד, שהכין את המפות עבור הצד הפלסטיני, מודה בדיעבד שהיה מדובר בנוסחה שאינה אלא בסיס טקטי למשא ומתן, שהייתה ניתנת ליישום רק אילו צמצמה ישראל את חילופי השטח לממדים מזעריים. מכאן ברור מה עמד ברקע לגישתו זו של אבו עלא (אל-עבד, ראיון). דברים אלה מתייחסים למפגש בנושא טריטוריה וגבולות שהתקיים ב-4 במאי 2008, שבו הציגו הפלסטינים את המפה הרשמית היחידה בתהליך אנאפוליס (מפת ה-1.9%). אבו עלא הבהיר במפגש זה את עיקרי התפיסה הפלסטינית ולאחר מכן מנה, בגישה מקסימליסטית, את "עשרת העקרונות" שהנחו את הפלסטינים בהתוויית המפה ובניהול חילופי השטחים, אשר בעצם נועדו לצמצם למינימום את השטח שתספח ישראל:

34 שטחי ההפקר הם כ-46 קמ"ר (0.8% משטח הגדה המערבית), אשר חלק הארי שלהם הוא מרחב לטרון. כאשר נחתם הסכם שביתת הנשק בין ישראל וירדן (אפריל 1949), נותרו אזורים אלה בלתי מחולקים ולא הוחל עליהם החוק. ישראל טענה כי השינויים בשטח הופכים שטחים אלה הלכה למעשה לחלק מישראל, והפלסטינים טענו כי מדובר בחלק אינהרנטי מן השטחים שנכבשו על ידי ישראל.

"התנחלות שתיכלל בחילופי השטחים לא תפגע ברציפות הטריטוריאלית... התנחלויות אלה חייבות להיות סמוכות לקווי 1967 ויש להתייחס אליהן כיישובים בודדים, ולא כגוש; חילופי השטחים יבוצעו שווה בשווה, קרי באותו אזור...; אזורים שיסופחו מפלסטין לא יפגעו בפיתוח הפלסטיני ואזורים שיימסרו מישראל יתמכו בפיתוח ובתכנון קיים... ויאפשרו הרחבת התיישבות פלסטינית; יישמר הערך של אדמה חקלאית; המדינה הפלסטינית חייבת לקבל אדמה תואמת... לצורך יישוב פליטים שיחליטו לא להגיע לישראל... ואלה המעוניינים להתיישב בפלסטין; אזורים בעלי ייחודיות דתית, תרבותית והיסטורית לפלסטינים לא ייכללו ב-Swap; בכל Swap תתאפשר גישה למים איכותיים ולאינטרסים הקשורים במים; אזורים לא ייכללו ב-Swap, כלומר, אדמה [ישראלית] המיושבת בפלסטינים לא תיכלל ב-Swap; אדמה ריקה מתושבים לא תסופח לישראל; ולבסוף – ביטחון אינו תנאי ל-Swap, מכיוון שתמיד יהיו גבולות בין ישראל ופלסטין" (Palestine Papers 16).

אשר לשטחים שיסופחו כפיצוי מישראל לפלסטינים, אין תמימות דעים בצד הפלסטיני. לדעת חלק מהמומחים ראוי להשתמש במרבית השטח המסופח מן השטחים בישראל לטובת הרחבת רצועת עזה, לאור ריבוי האוכלוסין והעדר הפיתוח באזור זה. עם זאת, גורמים אחרים, במשתמע בהנהגת הרשות, מעדיפים לבסס את עיקר השטחים שיסופחו מישראל, אם לא את כולם, באזור הגדה המערבית ולא בעזה (אל-עבד, ראיון). בלב העמדה הפלסטינית עמד, כבעבר, גם נושא ההתנחלויות וגושי ההתיישבות. סמיח אל-עבד ואחרים הדגישו את הבעייתיות במפות שהציגה ישראל בתהליך המדיני, כולל בהצעת אולמרט. לטענתם, סיפוח יישובים ושטח נרחב גורר סגירת מוצא ליישובים הפלסטיניים (למשל בצפון ירושלים, בגוש עציון ובמובלעות באזור גוש אריאל), וכן פוגע בחיבור בין היישובים והערים – ובכך מביא לפגיעה במרקם החיים הפלסטיני. לפיכך הציגו הפלסטינים, במפגשים בשיחות אנאפוליס, בפני ישראל וארצות הברית את שמות היישובים הקונקרטיים אשר לא ייכללו בחילופי השטחים. אבו עלא טען כי "בכל תרחיש" לא ייכללו במפה הסופית היישובים: הר חומה, מעלה אדומים, גבעת זאב ואריאל (Palestine Papers 16), וזאת אף על פי שבהסכם ז'נבה משנת 2003 הפלסטינים אמנם לא קיבלו את סיפוח אריאל לישראל, אך הסכימו להשארת גבעת זאב ומעלה אדומים בשטחה, תוך צמצום השטחים המחברים יישובים אלה לירושלים. היישוב אריאל, השוכן כ-20 ק"מ בתוך השטח הפלסטיני, הפך לאורך שיחות אנאפוליס למוקד מרכזי של חילוקי דעות וככזה שרוב הצדדים, בוודאי ארצות הברית, תפסו אותו כקלף

מיקוח. זאת אף על פי שבסיכומו של דבר גם במפה שהציג אולמרט לנשיא עבאס נשארה אריאל בידי ישראל.³⁵

במהלך השיחות בנושא הטריטוריה שבו הפלסטינים והדגישו, הן בפני ישראל והן בפני האמריקאים, את נכוונותם להותיר מתיישבים ישראלים תחת השלטון הפלסטיני כמחווה של רצון טוב. אבו עלא אף הציע קונקרטי להשאיר את כל מתיישבי מעלה אדומים במעמד זה על מנת להגיע לנוסחה מוסכמת לגבי עתיד היישוב ומיקומו השנוי במחלוקת. הנושא הוצע, גם בניירות העמדה שהוכנו על ידי ה־NSU, כמרחב גמישות במשא ומתן – ואף הוגדר על ידי מנכחי הנייר כ"רעיון יצירתי" שיוצג לישראל, ואשר "ימנע חילופי שטחים באזורים בעייתיים ויצג את הצד הפלסטיני כנושא ונותן סביר" (Palestine Papers 15). עם זאת, במפגש מה־21 במאי 2008 התפתח שיח פנימי מעניין בין אבו עלא ועריקאת, שבו ציין עריקאת (כנאמנו וכעושה דברו של הנשיא עבאס) את התנגדותו לרעיון: "איננו רוצים שפלסטינים ייהפכו לישראלים ושישראלים ייהפכו לפלסטינים". אבו עלא העיר בתגובה כי הוא אינו מתנגד לכך שישראלים ייהפכו ל"אזרחים פלסטיניים. שישארו...". בהמשך אף ציין אבו עלא את נכוונותו להתאמות קלות בגבול במקומות שבהם הקו הירוק "חותך" את הכפרים הפלסטיניים על המשפחות המתגוררות בהם (Palestine Papers 3). מסתבר אפוא כי בקרב הצד הפלסטיני קיימות תפיסות שונות לגבי שאלת הישארותם של ישראלים בשטח המדינה הפלסטינית. מכל מקום, הנושא עלה על הפרק ונדון, גם אם באופן כללי ולא מחייב, בין הצדדים, ואף הוצע כאמור על ידי הפלסטינים באופן רשמי במסגרת שיחות אנאפוליס. נראה עם זאת שכיום הקו המנחה הפלסטיני בהקשר זה הוא צמצום עד למינימום של מספר הישראלים שישארו בשטח המדינה הפלסטינית בשלב הקבע. וזאת ברוח גישתו של הנשיא מחמוד עבאס ובניגוד לגישת אבו עלא.

עיקרי תפיסת הטריטוריה הישראלית בתהליך אנאפוליס

השיקול המרכזי של ישראל בתהליך אנאפוליס היה צמצום מספר המפונים הישראליים מבתיהם ומהשטח, קרי שיקול פוליטי־דמוגרפי גרידא. רק לאחר מכן ציינה השרה לבני גם שיקולים ביטחוניים־טקטיים בהתוויית הגבול, וזאת בשונה מהעמדה הישראלית

35 סמיח אל־עבד מכחיש כי הפלסטינים הסכימו בעבר שישראל תספח את אריאל. בהתייחסו למפה המיוחסת לפלסטינים כהצעה רשמית, שבה מופיעה אריאל בריבונות ישראל, טוען אל־עבד כי המפה לא הוצגה בשיחות טאבה ומעולם לא הייתה מפה פלסטינית רשמית, אלא מייצגת "חשיבה פלסטינית" אל מול הצעות ישראל. לטענתו, בעבר ביקש ממנו אבו עלא להכין חלופות בתגובה למפות שהציגה ישראל, ובמטרה לקעקע את הטיעון שלפיו "ישראל מציעה מפות והפלסטינים לא מגיבים" (אל־עבד, ראיון).

המוצהרת בשיחות קמפ דייוויד וטאבה שהתבססה, לפחות לכאורה, על שיקולים ביטחוניים.³⁶ כך תיארה השרה לבני בדיון ועדת הטריטוריה והגבולות באפריל 2008, שבו הציגה ישראל לראשונה מפה ישראלית, את עקרונות התוויית הגבול תוך גילוי אמפתיה מסוימת לתביעה הפלסטינית בנושא זה, ותוך ניסיון לרכך מראש את תגובתם: "אני יודעת שמה שתראו יגרום לכם לחשוב שאנו לוקחים מכם. אתם תגידו שאנו גוזלים את ידיכם ורגליכם, אך אני מקווה שתראו גם את הצד השני. אנו זקוקים לכך [לטריטוריה] לא בגלל שאנו חפצים באדמתכם, אלא בגלל שאיננו רוצים לפנות אנשים מבתיהם... אני יודעת שכל אינץ' מכאיב לכם". בהמשך הדיון פירטה השרה לבני את העקרונות המנחים את קביעת האזורים המיועדים לסיפוח לישראל:

"לכלול את המספר הגדול ביותר האפשרי של ישראלים; לכלול כמה שפחות פלסטינים; לכלול אזורים בנויים או כאלה העוברים תהליך בנייה; לקחת בחשבון שיקולים ביטחוניים; לייצר חיבוריות בין האזורים לבין שטח ישראל... לכיוון של 'מה שאתם מכנים קווי 1967'". אבו עלא בתגובה העיר בציניות כי "היא [לבני] אפילו אינה מסוגלת לומר את המילה [1967]" (Palestine Papers 17).

כך, בניגוד לעמדתה בעבר, שינתה ישראל את גישתה ודיברה במשא ומתן הרבה פחות על "מותניים צרות"³⁷ ועל "גבולות בני הגנה", והרבה יותר על קשייה הפוליטיים מול המתנחלים. אודי דקל, ראש מנהלת המשא ומתן בתהליך אנאפוליס, קבל על כך וטען בדיעבד: "בוחנים את הגבולות לפי כמה שיותר תושבים שלא נצטרך להיזיז מבתיהם, ונושא גבולות בני הגנה מקבל חשיבות משנית בלבד" (דקל, כנס יוזמת ז'נבה, 2010). כמשלים לשיקול הפוליטי-דמוגרפי ראתה ישראל גם בהתוויית הגבול פלטפורמה ליישום והעמקת היגיון ההפרדה בין שני העמים ושתי הישויות. במסגרת זאת הציגו חברי הצוות הישראליים לא פעם לפלסטינים להסכים להכליל ב-Swap ערבים ישראלים החיים ביישובים חוצי-גבול. כך, למשל, התייחסה השרה לבני (ב-21 ביוני 2008) לכפר ע'ג'ר השוכן על הגבול עם לבנון, אשר ישראל לא נאותה לחצותו לשניים. אודי דקל ציין אחריה כמה כפרים גדולים החצויים באופן דומה לאורך הקו הירוק: "ברטעה, באקה א-שרקיה ובאקה אל-ע'רבייה, בתיל, בית צפאפה..."³⁸, וטל בקר, יועצה המדיני של לבני, השלים ואמר: "נהיה חייבים להתייחס לכך באיזושהי דרך, חלוקה, כל מה שלישראל וכל מה שלפלסטין" (Palestine Papers 18). בהקשר זה דיברה השרה לבני

36 שאול אריאלי טוען, כי מאז תחילת השיחות בין הצדדים ישראל לא ניהלה חשיבה של Win-Win ("מפה מייצבת"), ובהדרגה הפחיתה את חשיבות השיקולים הביטחוניים בהתוויית הגבולות במפות שהציעה לפלסטינים. בראייתו, לאורך כל הדרך התבססה העמדה הישראלית על הסתכלות פוליטית, קרי מספר המתישבים שיפוננו מהשטח ולא על הסתכלות ביטחונית (אריאלי, ראיון).

37 בשיחות קמפ דייוויד וטאבה ביססה ישראל את טיעונה בהתוויית הגבול על שיקול ביטחוני, שלפיו המרחק בין הגבול המערבי של פלסטין לבין קו החוף (באזור השרון-תל אביב) מותיר "מותניים צרות", העלולות לאפשר לאויביה של ישראל לכתר ולבתר את שטחה בתוך זמן קצר.

עצמה כבר בשלהי שנת 2005, בהיותה שרת המשפטים, על הזיקה בין הגדר הביטחוננית לבין הגבול העתידי של ישראל – והצהירה, בניגוד לעמדתה המסורתית של מערכת הביטחון, שהוצגה לאורך השנים אף בפני בג"ץ – כי "לגדר תהיה השלכה על הגבול בעתיד. לא כי זו הייתה הסיבה להקמתה, אבל עשויה להיות לה השלכה מדינית" (יובל יועז, הארץ, 2005).³⁸

אחד המרכיבים השנויים ביותר במחלוקת בדיוני הטריטוריה היה דחיית הדיון בנושא מזרח ירושלים על ידי ישראל וניתוקו מהדיון הטריטוריאלי במהלך רוב הדיונים. בפועל, למרות ניסיונות הפלסטינים לקדם דיון בסוגיה ולהציג מפה פלסטינית המכלילה את מזרח ירושלים, הנושא אכן נדון בנפרד ורק בשלהי התהליך. מבחינת ישראל הסיבה הרשמית הייתה, גם הפעם, פוליטית גרידא – ההסכם הקואליציוני בין ראש הממשלה אולמרט לאלי ישי, יושב ראש מפלגת ש"ס. זיינה צאלחי, משפטנית בכירה מה-NSU, טענה בהקשר זה בפני האמריקאים בשלב מתקדם בשיחות, בקיץ 2008, כי "אם הם [ישראל] לא יתחילו לדבר על ירושלים, אז השיחות לא הולכות לשום מקום, ובכל מקרה, אין סיכוי להסכם עד ספטמבר" (Palestine Papers 10). לגבי סוגיית ירושלים, ראו בהרחבה בהמשך.

ישראל גם לא הסכימה לאמץ את הרעיון החדש, לכאורה,³⁹ שהפלסטינים העלו בשיחות, של השארת ישראלים תחת שלטון פלסטיני. השרה לבני ציינה בעניין זה כי "לא מדובר רק בדרכונים", וכי במצב כזה היא לא תוכל להיות ערבה לביטחונם של הישראלים שיחיו בפלסטין. עם זאת, היא לא דחתה את הרעיון על הסף (Palestine Papers 16).

סיכום הפערים בין הצדדים בתהליך אנאפוליס

התקדמות משמעותית בחישוב השטח – לדברי סאיב עריקאת, בשלהי חודש יולי 2008 הסכימה ישראל על נוסחה משותפת עם הפלסטינים ועם ארצות הברית לחישוב השטח. במסמך מדצמבר 2009, שבו פירט בין היתר את סיכום הגרסה הפלסטינית לגבי תמונת הסיום של אנאפוליס, טוען עריקאת כי במפגש המשולש שהתקיים במחלקת

38 שאול אריאלי, מומחה ישראלי לנושא הטריטוריה, טוען כי המפה הישראלית תואמת את תוואי הגדר הביטחוננית בשטח. לטענתו, מאז החלה החשיבה על הגדר (שלהי שנות התשעים) וביתר שאת מאז תחילת בניית הגדר, תאמו ההצעות הישראליות במשא ומתן את התוואי הזה, המבטא שילוב בין גישה חד-צדדית וגישה הסכמית. כך, למשל, לטענתו היישוב קדומים (בצפון הגדה המערבית) נמצא במפה הישראלית באנאפוליס רק משום שראש הממשלה אריאל שרון הכניסו לתוואי הגדר, וזאת אף על פי שכוונתו המקורית הייתה להוציא את היישוב משטח ישראל במפת ההסכם, והוא אמור לשמש קלף מיקוח בלבד (אריאלי, ראיון).

39 הפלסטינים, כך מתברר, העלו רעיונות ברוח זו גם בעבר. למשל, בהבנות ביילין-אבו מאזן (1995) סוכם שכל ההתנחלויות יוכלו להישאר במדינה הפלסטינית אם לא יוגדרו כיישובים ליהודים בלבד והמתנחלים ישמרו על אזרחותם הישראלית. זאת במטרה לחסוך מישראל פיניו התנחלויות בגדה בכוח (בן, רביד, יששכרוף, 2007).

המדינה בושינגטון, בהשתתפות קונדוליזה רייס, השרה לבני, אבו עלא וצוותיהם, הסכימו הצדדים כי "הבסיס לשיחות יהיה מפה המבוססת על ה-4 ביוני 1967, כולל מזרח ירושלים, [החלק הרלבנטי של] ים המלח, בקעת הירדן, שטחי ההפקר ורצועת עזה; יתקיים עיקרון של חילופי שטחים יבשתיים בין הצדדים, כולל חיבור יבשתי בין רצועת עזה לגדה המערבית; שטחי ההפקר... העומדים על 46 קמ"ר יחולקו 50/50 בין שתי המדינות; מטרת תהליך השלום תהיה להכיר בעיקרון של פתרון שתי המדינות, על בסיס הבנות אלה" (Erekat 2009).⁴⁰ מזכירת המדינה, קונדוליזה רייס, טענה כי שני הצדדים הסכימו במפגש בושינגטון לנוסחה לגבי קווי 1967, גם אם רק בחלקו של דבר. בתשובה לשאלתו של אבו עלא באוגוסט 2008, האם ישראל מקבלת את העיקרון של קווי 1967 כמסגרת מנחה, טענה רייס: "[בנושא הגבולות] זוהי העמדה של שני הצדדים. כאשר הצגתי את העניין במפגש המשולש בושינגטון [30 ביולי] נתתי הזדמנות להתנגדות, אך אף אחד מהצדדים לא התנגד. לפיכך אני מתייחסת לעניין כמוסכם על שני הצדדים. שטחים: אלה שנכבשו ב-1967. המחלוקת היחידה היא לגבי שטחי ההפקר... לגבי חילופי השטחים [Swap], שני הצדדים הסכימו לעיקרון, אך לא ליחס ולמיקום" (Palestine Papers 26). בישראל טוענים כי הצדדים הסכימו בסוף יולי 2008 על גודל השטח הנדון בין הצדדים כעומד על 6,202 קמ"ר,⁴¹ וזאת מבלי להסכים לעיקרון המשפטי של הכרה בגבולות 1967, ובאותו שלב גם לא לחלוקת שטחי ההפקר לשניים (דקל, ראיון). אם כן, הנושאים שבהם חלה ההתקדמות המשמעותית ביותר בין הצדדים קשורים לבסיס ההתייחסות לשטחים (Base-Line) ול"מִכְנָה" (Denominator) המייצג את מאת אחוזי השטח. בתחום זה נאותה ישראל להכיר בשטח שנכבש ביוני 1967, וכן לדון על השטח הכולל שבו תחול החלוקה. השרה לבני אף הציעה מיוזמתה לדבר בדיונים "בקילומטרים רבועים במקום באחוזים". מומחי המפות בשני הצדדים – דני תרזה מצד ישראל וסמיח אל-עבד מן הצד הפלסטיני – טוענים (כל אחד בנפרד) כי בעיניהם מדובר בהתקדמות המאפשרת להתקרב למרחב הסכמה אמיתי בין הצדדים, וכי הפער שנתר בתחום זה – חילוקי דעות בנוגע לצפון רצועת עזה ולגודל שטחי ההפקר – הוא זניח. הסכמה כמעט מלאה זו לגבי חישוב השטח הכולל בולטת בהשוואה לפער בין הצדדים בשיחות מן העבר, ואף משיחות טאבה המתקדמות, שבהן חישה ישראל את המפה על בסיס "קו תיחום אזור יהודה ושומרון" (5,450 קמ"ר), אשר אינו כולל את רצועת עזה, מזרח ירושלים ושטחי ההפקר; והפלסטינים חישובו את המפה על בסיס פרשנותם המורחבת לכלל השטחים (6,241 קמ"ר). הסכמות אלה

40 המידע המפורט של עריקאת, ובמיוחד העובדה שהצדדים התכנסו והסכימו בושינגטון על הכרה רשמית בגבולות 1967 כבסיס לשיחות, אינה מאומתת וגם לא מופיעה ב-Palestine Papers.

41 הפער המזערי שנתר (3 קמ"ר) מתייחס בעיקר לפרשנויות השונות, שהן כנראה פחות רלבנטיות כיום, הנוגעות להכללת השטח ברצועת עזה לאור חילופי השטחים – צפון הרצועה לישראל והרחבת הרצועה במזרחה – שנעשו בין ישראל למצרים בשנת 1950.

באנאפוליס יצרו שפה משותפת בין הצדדים. ג'ונתן שוורץ ממחלקת המדינה האמריקאית סיכם את חשיבות הנושא ביולי 2008: "הרעיון הוא... שלא יהיה עוד ויכוח לגבי משמעות האחוזים, כי כולם ישתמשו באותה נקודת פתיחה והמכנה (Denominator) יאותר בקלות רבה". זיינה צאלחי מה-NSU הוסיפה, כי כך גם יתאפשר לזהות בקלות ניסיונות מצד ישראל לספח לשטחה "אדמה ריקה מאדם", וכי הרעיון בסופו של דבר הוא לשרטט קו אשר יהווה "אינטרס משותף לשני הצדדים" (Palestine Papers 10).

פער עמוק בנושא התנחלויות וגושי התיישבות – הפער המשמעותי היה ונותר עתיד גושי התיישבות אריאל בשומרון ומעלה אדומים-גבעת זאב בצפון ובמזרח ירושלים. בהקשר זה ציינה השרה לבני במהלך השיחות כי ישראל לא תוכל לוותר על אריאל, ואבו עלא טען שאדרבה, ישראל תוכל לוותר עליה. גם מזכירת המדינה קונדוליזה רייס הבהירה לאבו עלא באחד המפגשים: "איני חושבת שיש מנהיג ישראלי שיוותר על מעלה אדומים". בתגובה הבהיר אבו עלא כי "אף מנהיג ערבי לא יסכים [למצב הפוך]" (Palestine Papers 17). בשיח סביב מעלה אדומים האץ דני תרזה בפלסטינים, במאי 2008, לקבל את המפה הישראלית תוך אזכור שיחות טאבה: כיום "מעלה אדומים... [היא] 85 קמ"ר, בטאבה מעלה אדומים הייתה רק 64 קמ"ר" (שם). אבו עלא ניסה להציע נוסחת פשרה, שלפיה "30 אלף תושבי מעלה אדומים יחיו תחת שלטון המדינה הפלסטינית". כאמור, נוסחה זו לא זכתה להתייחסות ממשית מצד ישראל. הפלסטינים הפגינו גם את חששם לאור חשיפת הערוץ החשאי שניהלה ישראל מול סוריה, הבהיר אבו עלא את חוסר הסיפוק בצד הפלסטיני מגישת ה"גושים" שנוקטת ישראל, המבתרת את השטח הפלסטיני, וטען: "זו הצעה לחמש מדינות... עדיף להשאיר את החלוקה לדורות הבאים", וכן "עם הצעה כזו, עדיף שתסגרו קודם עם סוריה ורק אחר כך תבואו אלינו" (שם).

אשר ליישוב אריאל העלו הפלסטינים, לאורך כל שיחות אנאפוליס, טיעון מחזק נוסף, המתנגד לרעיון השארתו ברשות ישראל: היישוב נבנה במכוון על ידי ישראל באזור זה מכיוון שמתחת לו מצוי החלק המהותי של אקוויפר מי ההר, ולפיכך סיפוחו לישראל ימנע את מימוש הזכויות הפלסטיניות בתחום המים. ישראל סירבה להתייחס לטענה זו על בסיס נימוקים פרוצדורליים – ההפרדה בין דיוני הטריטוריה והדיונים בנושא המים (Palestine Papers 4).

בדיונים בעניין המפות ניכרו פערים נוספים הקשורים בגודל הטריטוריה המיועדת לסיפוח לישראל באזורי גוש עציון וצפון ירושלים, ואף הוצעו גישות לצמצום הפער, למשל על ידי זיינה צאלחי, שטענתה הייתה מעין תמונת ראי לטענות הישראליות: "הבעיה שאתם לוקחים שטחים ריקים, כאשר ניתן לייצר דרכים חלופיות לתחבורה במקום לצמצם את מספר המתנחלים". גישה זו זכתה להדים חיוביים מצד השרה לבני וחברים נוספים בצוות הישראלי (Palestine Papers 3). מנגד, השרה לבני מחתה כאשר הפלסטינים "העלימו" מהמפה שלהם את שכונת הר חומה בירושלים, וזכתה להסבר

מצד אחד מחברי המשלחת הפלסטינית, שלפיו החיבור בין בית לחם לירושלים "חשוב יותר מהחיבור בין רמאללה לירושלים" (Palestine Papers 16). רק בשלב מתקדם יותר בתהליך קראו האמריקאים למציאת דרכים יצירתיות לפתרון העניין, כאשר טענה קונדוליזה רייס לראשונה באוזני אבו עלא: "אתם תהיו חייבים למצוא מענה למעלה אדומים ואנו נמצא מענה לאריאל" (Palestine Papers 14) – קרי, חישובו על דרכים להשאיר את מעלה אדומים (וגבעת זאב) בידי ישראל, ואנו נדאג לוותר ישראל על היישוב אריאל. עם זאת, לאור אי ההתקדמות הכוללת, נראה שרייס לא המשיכה ללחוץ על הצדדים לכיוון עסקת החליפין שאותה הציעה לפלסטינים, ואשר מהווה עד היום בסיס מרכזי לסגירת נושא הגבולות בין הצדדים.

הצעת אולמרט בתחום הטריטוריה והגבולות – בהצעת אולמרט חלה התקדמות ביחס למקום שאליו הגיעו הצדדים בשיחות בערוץ לבני-אבו עלא: אולמרט הסכים להתבסס על העיקרון של גבולות 1967, כולל האזורים של מזרח ירושלים, כבסיס למפה. אולמרט גם הסכים לעיקרון – לראשונה מבחינת ישראל – של חלוקה שוויונית של שטחי ההפקר. בספטמבר 2008 הראה אולמרט לנשיא עבאס מפה של כ-93.5% של השטח, תוך מתן פיצוי של שטחים מישראל – מזרחית לרצועת עזה וסביב הגדה המערבית – ביחס קרוב (5.8%) ליחס של "אחד לאחד", כפי שדרשו הפלסטינים, אך עדיין לא משתווה לו. אולמרט גם הציע חיבור יבשתי בין רצועת עזה לגדה המערבית באמצעות מנהרה שתישאר בריבונות ישראל, אך פתחיה, בעזה ובדרום הגדה, יהיו בשליטה פלסטינית. בהצעתו לנשיא עבאס הדגיש אולמרט את המרכיבים הבאים: הפתרון הטריטוריאלי יהיה מבוסס על גבולות 1967, תוך חילופי שטחים. השטחים שהיו מפורזים לפני 1967 יחולקו "בשוויון מלא בינינו לביניהם... כאשר החלק היחסי של ים המלח הצמוד לגבולה של המדינה הפלסטינית... יהיה בריבונותם, לא כולל מפעלי ים המלח, אזור התיירות ובתי המלון". המפה, על פי אולמרט, תכלול את גושי ההתיישבות שיתפרסו על פני 6.3% מכלל השטח. הפלסטינים יקבלו בתמורה שטחים בגודל 5.8% בתוך מדינת ישראל. ישראל גם תסכים לחבר בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית על ידי מנהרה באורך של 40 ק"מ, שפתחיה יהיו בשליטה פלסטינית, אך משיקולי בטיחות וביטחון יהיו בהם שערים, למקרים של אירוע ביטחוני או תאונות דרכים (אולמרט 2011, 39-40).⁴²

42 בניירות העמדה שהכינה ה-NSU הומלץ לדרוש כביש עילי רחב במקום מנהרה, שימשם למגוון אמצעי תחבורה – בכלל זה למסילת רכבת. רק במקומות שבהם אין ברירה ניתן להסכים ("מרחב גמישות") למנהרות או גשרים, על רקע "אילוצים טריטוריאליים". בנייר הודגשה התנגדות להכללת "החיבור היבשתי" בחישוב השטח, למעט במקרה שישראל תסכים לריבונות פלסטינית על החיבור היבשתי (Palestine Papers 19). סך הקמ"ר שיוקצה לחיבור היבשתי, בגרסה המרחיבה ביותר (40 ק"מ על 100 מ' – כפי שדורשים הפלסטינים), אינו עולה על 0.06%. וזאת בניגוד להצהרות ראש הממשלה אולמרט, שלפיהן מדובר בשטח של 0.5% עד 0.7%, אף על פי שמדובר בשטח ערכי יותר מן השטחים האחרים בגדה המערבית, לאור מיקומו בתוך שטחי ישראל (אריאלי, ראיון).

שלוש שנים לאחר מכן סיפק אולמרט פירוט נוסף, בראיון שהעניק לאבי יששכרוף. במסגרת זאת תיאר את הצעותיו לפלסטינים למען יצירת "רציפות תחבורתית"⁴³, האמורה להקל על התנועה הפלסטינית בין הערים. כך, למשל, על פי אולמרט, תוביל רשת מנהרות ליישוב אריאל "מתחת לכביש חוצה שומרון", וכמו כן תוביל אליו חיבוריות דומה, שתבצע באזורי א־זעים (בין ירושלים למעלה אדומים) וחיזמה (בצפון ירושלים, סמוך ליישוב פסגת זאב). ואולמרט מוסיף: "מאחר שדרשתי את E1 [השטח המחבר בין ירושלים למעלה אדומים], תהיה מנהרה שתאפשר לפלסטינים מעבר מהיר בין בית לחם לרמאללה, למרות השליטה שלנו בשטח, וכך הרצף הטריטוריאלי [של הפלסטינים] לא ייפגע" (יששכרוף, 2013).

בהזדמנות אחרת טען אולמרט כי היה אף מוכן להציע בהמשך לנשיא עבאס, במשתמע, אילו היו חלות התקדמות ממשית ופריצת דרך בשיחות, מפה "נדיבה" יותר, העומדת על 5.9% (קרי, 94.1%) – וזאת, לטענתו, כהצעה "סופית בהחלט" (Avishai, 2011).⁴⁴ אולמרט גם טען כי הוא "יודע, ולא רק מעריך" מהי המפה שעל בסיסה יסכימו הפלסטינים לחתום על הסכם קבע: "יש לי אחוז מדויק שאני חושב שאפשר לסכם איתו את הדיון" (אולמרט, כנס יוזמת ז'נבה, 2010).

מכאן ברור כי אולמרט העריך שהנשיא עבאס לא יוכל באמת לחתום על המפה שאותה הציג בפניו בספטמבר 2008, אלא מפה זו אינה אלא בסיס מתקדם להמשך המשא ומתן בין הצדדים. חודש לפני שנמסרה הצעת אולמרט (באוגוסט 2008) פרסם אלוף בן בעיתון הארץ פרטים נוספים לגבי ההצעה הטריטוריאלית של אולמרט. במאמרו ציין אלוף בן כי אולמרט מתכוון להסתמך על ביצוע מדורג, מכיוון שהצעתו לחילופי שטחים מכניסה שלב נוסף להסדר: "ישראל תקבל לידה את גושי ההתנחלויות מיד, אך מסירת השטח החלופי לפלסטינים והפעלת המעבר מעזה לגדה יתעכבו עד שהרשות תשתלט מחדש על הרצועה. כך יוכל אולמרט לומר לציבור הישראלי שישראל מקבלת לשליטתה כ־7% מהגדה המערבית, בגבול מוסכם, והוויתור הישראלי יידחה עד למיגור שלטון החמאס בעזה. ואילו עבאס יוכל לומר לציבור שלו שהצליח לקבל מישראל מדינה על 98% מהגדה המערבית, והבטחה לפינוי כל המתנחלים שמעבר לקו" (בן, 2008). עבאס לא הגיב להצעת אולמרט אך התייחס אליה בדיעבד בתדרוך פנימי שקיים לאנשי ה־NSU. בתדרוך תמצת עבאס את עיקרי ההסכמות עם אולמרט, וטען בקצרה:

43 "רציפות תחבורתית" הוא מונח ישראלי, שהתפתח תוך כדי התהליך המדיני ונועד לשמש תחליף הולם לדרישה הפלסטינית לרציפות טריטוריאלית. הוא אמור להתבסס על רשתות כבישים, מנהרות וגשרים, שיאפשרו חיבור תחבורתי בין האזורים המיושבים.

44 לטענת מזכירת המדינה רייס, אהוד אולמרט גרם לנשיא עבאס לחשוב שיוכל לרדת למפה של 5.8% (Rice, 723).

"אנחנו הסכמנו ל-1.9%,⁴⁵ כאשר האזורים הבנויים בהתנחלויות הם רק 1.2%". אף על פי שמפה זו הייתה ההצעה הרשמית הפלסטינית, והיא אף מהווה התקשחות מעטה בהשוואה לעמדות קודמות, באופן לא רשמי הכינו הפלסטינים מאחורי הקלעים, תוך כדי תהליך אנאפוליס, מפה נוספת של 2%, הכוללת גם הצבעה על שטחי Swap חדשים (שלא נדונו בשיחות) באזור הגדה המערבית שיצורפו לפלסטין מישראל (Palestine Papers 12). יתר על כן, על פי כמה גורמים ישראלים הביעו הפלסטינים נכונות, במהלך השיחות הלא רשמיות באנאפוליס, להגיע למפה של 4%/96%, אילו היו הצדדים מגיעים להסכמה ביניהם בכלל הנושאים. אלא שהצדדים לא הגיעו לשלב זה במסגרת תהליך אנאפוליס. אלוט אברמס מפפק בכך שאכן הייתה התקדמות משמעותית בתחום הגבולות. הוא מתאר את ההצעה המעומעמת של אולמרט כאחד הגורמים שהביאו לאי היענות הפלסטינים להצעה זו. לפי אברמס, "אולמרט הראה לעבאס מפה, אך גם לבני הראתה מפה. הבעיה לא הייתה שהמפות נראו שונות, אלא שהמפות נראו די דומות, וזה גרם למבוכה, משום שאולמרט טען שייקח רק 6.3% ולבני דיברה על 8%. כיצד ייתכן שהמפות נראו כל כך דומות האחת לשנייה? ספק זה תרם גם הוא לאי ההסכמה הפלסטינית" (Abrams, 291).

לסיכום, על אף אמירותיו של אולמרט, שלפיהן ישראל והפלסטינים היו קרובים ביותר במסגרת תהליך אנאפוליס להסכמה על מפה, ממחיש הניתוח שהובא לעיל כי הפערים היו עדיין משמעותיים בתחום זה. וזאת אף על פי שפערים אלה אכן הצטמצמו – וחשוב יותר: כיום נוכל, יותר מאשר בעבר, לשרטט מרחב הסכמה ברור, שבו יתאפשר לכל אחד מן הצדדים להתבסס על מפה המשרתת את האינטרסים שלו.⁴⁶ במסגרת זו ברור שמפת הקבע לא תכלול את גוש אריאל באופן שיבחר את המדינה הפלסטינית לשניים. לעומת זאת, גוש מעלה אדומים וגבעת זאב ייכללו בישראל, גם

45 הטענה הפלסטינית שלפיה ההתנחלויות מתבססות על פחות מ-2% מהשטח עלתה גם בשיחות קמפ דייויד וטאבה. יודגש גם כי מפה דומה למפה הפלסטינית בתהליך אנאפוליס הציגו הפלסטינים גם במהלך השיחות הישירות שניהל הסנטור ג'ורג' מיטשל במסגרת הסבב שערך במזרח התיכון בשנת 2010 (Hertzog, 2011).

46 ראו את הדברים המיוחסים לנשיא עבאס, שלפיהם הוא מסכים לוותר על 3.8% סיפוח לישראל (רביד, 2010). נוסף על כך גובשו מאז תהליך אנאפוליס הצעות חדשות למפות, העשויות להוות בסיס למרחב הסכמה בין הצדדים. מכון בייקר מציע שלוש עד חמש חלופות טריטוריאליות המבוססות על דיאלוג שהתקיים בשנת 2010 בושינגטון בין צוותים ישראלים ופלסטינים. ראו פרסום מכון בייקר בנושא (Djerejian 2010). דיויד מקובסקי פרסם מטעם מכון וושינגטון חלופות משלו, המבטאות עמדה קרובה יותר לעמדה הישראלית במשא ומתן (Makovsky, 2011). מייק הרצוג פירט סוגיות המחייבות לדעתו חשיבה והכנה להמשך הדיאלוג בתחום הטריטוריה והגבולות, בכלל זה: בחירת אופי המשא ומתן הרצוי, הצבעה מראש על עסקאות חליפין (Trade-Offs) אפשריות, מציאת נקודת האיזון בין הצדדים בשטח למהלכים במשא ומתן, איתור חלופות למקרה שבו השיחות מגיעות למבוי סתום ויצירת אווירה ציבורית מתאימה לפשרות היסטוריות בקרב שני הצדדים (Hertzog, 9-10).

אם בגרסה מצומצמת מזו שהוצעה על ידי אולמרט (סיפוח חלקי בלבד של אזור E1). המפה תאפשר חלוקה של השכונות הערביות והיהודיות במזרח ירושלים על בסיס הפרמטרים שהתווה הנשיא קלינטון, אשר להם הסכים גם ראש הממשלה אולמרט, וגם תעניק פיצוי מישראל בתמורה לשטחים שיסופחו ביחס של "אחד לאחד", לפחות במובן הכמותי, ובאופן שיענה על התביעה הפלסטינית הפורמלית של חלוקת הארץ על בסיס העיקרון של 22%/78%.

ניתוח הדיונים בתחום הטריטוריה ממחיש כי הצדדים יכלו להגיע לשלב מתקדם בהרבה אילו היו הדברים מנוהלים אחרת. כך, פתיחת הדיון מחדש הביאה לבזבוז זמן לריק ואף יצרה חוסר אמון בין שני הצדדים. אי נכונותה של ישראל לדון על ירושלים לאורך מרבית התהליך הוליד אי הבנות ואי אמון בקרב הפלסטינים. חוסר האמון סביב השולחן העגול הביא למהלכים טקטיים מתריסים, כגון "עשרת העקרונות" המחמירים ל-Swap שהציב אבו עלא בפני ישראל וכגון התנהלותה של ארצות הברית, אשר נמנעה מלהניח על השולחן "עסקת חליפין" בדמות ויתור ישראלי על חלק מגוש אריאל בתמורה לסיפוחם לישראל של מעלה אדומים וגבעת זאב. יתרה מכך, אולמרט הציע בספטמבר 2008 לנשיא עבאס מפה, אשר עיקריה (גם אם לא בהכרח המפה עצמה) נדונו עם הפלסטינים כבר בשיח החשאי שנערך כאמור שנה אחת לפני כן עם הפלסטינים בהובלת השר חיים רמון. לפיכך יכלה אמנם מפת אולמרט לשמש בסיס להמשך השיחות בשלב מתקדם יותר מאשר בעבר, במיוחד לאור האמון ששרר בין אולמרט והנשיא עבאס, אך ודאי לא יכלה להוות בסיס הולם להסכמה מצד הנשיא עבאס.

זכויות תושבות ליהודים מלפני 1967 בשטחים

אחת הסוגיות שנחקרו על ידי ה־NSU הייתה סוגיית ההתמודדות עם תביעות אפשריות של יהודים בגין אובדן רכוש בשטחי המדינה הפלסטינית. המחקר של ה־NSU מבחין בין תביעות "לא קבילות" בגין אובדן רכוש לאחר הכיבוש הישראלי ב־1967, לבין תביעות שהן "קבילות על פי החוק הבינלאומי" לאובדן רכוש של יהודים מהתקופה שלפני 1967, כאשר השטחים היו בשליטת מצרים וירדן. הפלסטינים אף מציינים כי "יהודים אלה [במידה שיישם הסכם קבע] יהיו במצב דומה לזה של הפלסטינים שנאלצו לעזוב את בתיהם באזורים שהפכו להיות ישראל... על פי החוק הבינלאומי לאזרחים יהודים פלסטינים אלה, או למה שמוגדר כ"תושבים קבועים", יש זכות לתושבות במדינה הפלסטינית העתידית אם התגוררו באזורי הגדה המערבית ועזה".

עם זאת, בשונה מגישת הפלסטינים בנושא התביעות מישראל בסוגיית הפליטים, הדו"ח מבחין בין פיצוי האמור להינתן ליהודים בגין אובדן רכוש "מוחשי" לבין פיצוי בגין אובדן רכוש "לא מוחשי", שמקורותיו אמורים להיות מצרים וירדן. הנייר מפרט נכסים מרכזיים שנרכשו לאורך השנים על ידי גורמים יהודיים פרטיים ועל ידי הקרן הקיימת לישראל, ודן בחלופות אפשריות למשא ומתן עם ישראל בנושא סבוך זה. בהמשך הדו"ח מבהיר החוקר, בצד ניסיון להפחית ככל האפשר בזכויות התושבות של יהודים אלה, כי כיבוד החוק הבינלאומי על ידי הפלסטינים עשוי לחזק את עמדתם המדינית־אסטרטגית "להפעלת לחץ על ישראל לפעול באורח דומה ביחס לפליטים הפלסטינים" (Palestine Papers 38).⁴⁷

העיסוק והמחקר הפרטני בנושא זה ממחישים גישת ההתחשבות ההיסטורית בצד הפלסטיני ואת רצינות כוונותיהם (במיוחד של אנשי ה־NSU) בנוגע לסוגיית הפתרון הפרטני להשבת הרכוש של הפליטים.

בחינה השוואתית של המפות

פרק זה נכתב בסיוע מר דן רותם, מומחה לתחום הטריטוריה והגבולות ויועץ מחקר בכיר ל"מרכז ס. דניאל אברהם לשלום במזרח התיכון". המפות המצורפות בהמשך הוכנו על ידי דן רותם.

רקע והסבר

המפות המובאות להלן נועדו להשוואת העמדות הטריטוריאליות שהציגו שני הצדדים בתהליך אנאפוליס (אוגוסט-ספטמבר 2008) ובשיחות טאבה (ינואר 2001) ומייצגות את המפות הרשמיות המתקדמות ביותר שאליהם הגיעו הצדדים. המפות בוחנות את

47 לא ברור מה מידת מהימנות הדו"ח והנתונים שבידי הפלסטינים. יש להדגיש כי מדובר בנושא מורכב ביותר עם מגוון טיעונים משפטיים לצד זה או אחר. לפירוט רב יותר ראו את הדו"ח על נספחיו (Palestine Papers 38).

השוני בין תהליך אנאפוליס לשיחות טאבה בחמישה ממדים: השוני באחוזים,⁴⁸ השוני בקילומטרים רבועים, השוני ביישובים שנותרו בישראל, השוני באזורים המיועדים לעבור לפלסטינים כפיצוי מישראל (Swap), והשוני באחוז המתיישבים היהודים שאינם מפונים. המפות צוירו מחדש ואוחדו, הן מבחינה ויזואלית (אותם צבעים ואותם קני מידה) והן מבחינת חישובי הבסיס. קו הבסיס מייצג את כל השטחים הרלוונטיים: הגדה המערבית, מזרח ירושלים, רצועת עזה וצפון-מערב ים המלח – ובלבד ששטחי ההפקר (בעיקר אזור לטרון) יתחלקו בין הצדדים מבחינת התחשיב (בפועל, ישראל מספחת את רובו ומתחשבת על כך עם הפלסטינים במסגרת הפיצוי הטריטוריאלי). חישוב זה מייצר קו בסיס משותף של 6,180.5 קמ"ר. כזכור, לפני חלוקת שטחי ההפקר היה קו הבסיס המשותף 6,205 קמ"ר, זה שעליו הסכימו הצדדים בתהליך אנאפוליס. שטח זה מהווה פחות או יותר את גודל המדינה הפלסטינית על פי הבנת שני הצדדים במסגרת תהליך אנאפוליס.

הנתונים הדמוגרפיים מתבססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל, המותאמים לשנה הרלוונטית: מפות שיחות טאבה (ינואר 2001) מותאמות לנתוני 2000 ומפות תהליך אנאפוליס (אוגוסט-ספטמבר 2008) מותאמות לנתונים משנת 2008.

המפה הישראלית בתהליך אנאפוליס (2008)

מפה 1 (עמ' 83) היא העתק של מפה שהציג ראש הממשלה אהוד אולמרט לפלסטינים ב-31 באוגוסט 2008. היא שוחזרה על ידי הפלסטינים ולאחר תהליך אנאפוליס הודלפה לרשת אל-ג'זירה. הסיפוח המתואר בה הוא של כ-7% והיא מתבססת על תוואי גדר הביטחון (שהפכה בעשור האחרון לתוואי גבול מוחשי בשטח). הפיצוי הטריטוריאלי של שטחים מישראל (Swap) המוצג במפה עומד על 4.3%. ב-16 בספטמבר 2008 הציג ראש הממשלה אולמרט בפני הנשיא עבאס מפה מתקדמת יותר ובה סיפוח של 6.3% ו-5.8% פיצוי טריטוריאלי משטחי ישראל (Swap). המפה לא פורסמה, ולכן אין לה ביטוי חזותי בספר זה. עם זאת יש להדגיש כי במפית המפורסמת שצייר הנשיא מחמוד עבאס בעקבות הפגישה (ראו תמונה בהמשך), בניסיון לשחזר את הצעת אולמרט (יששכרוף, 2013), אין סיפוח של גוש חנינית-שקד (הגוש הצפוני), ואפשר שזהו ההבדל העיקרי בין מפה זו לבין המפה מ-31 באוגוסט. מכל מקום, מפה שבה הסיפוח הישראלי קטן ב-0.7% ודאי לא תהיה שונה שוני משמעותי ממפה זו.

48 הערה מתודולוגית: לאור הפער בין הצדדים בנוגע לנקודת המוצא (בסיס החישוב) – ישראל התבססה על מפת קו תיחום אינ"ש (5,450 קמ"ר) והפלסטינים על כלל השטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים (6,241 קמ"ר) – נותרו פערים הן באחוזי השטח המוצהרים והן באחוז המתיישבים המיועדים לפינוי. חישוב המפות על פי קו בסיס אחיד יוצר פער בין האחוזים ששייכו הצדדים למפה (על פי חישוביהם המקוריים) ובין האחוזים המופיעים להלן בחישובים שלנו, האמורים לשמש בסיס לחישוב משותף ומוסכם בין הצדדים.

המפה הפלסטינית בתהליך אנאפוליס (2008)

מפה 2 (עמ' 84) הוצגה לישראל במאי 2008. זוהי המפה שהפלסטינים דבקו בה באורח עקבי מאז תהליך אנאפוליס. היא מתארת סיפוח שטחים לישראל של כ-1.6% ופיצוי טריטוריאלי מישראל (Swap) של כ-2%. לפי חישובי הפלסטינים מתארת המפה חילופי שטחים של 1.9% ביחס שווה בין הצדדים, וזאת לאור התוויית קו הגבול של רצועת עזה על פי קו שביתת הנשק המקורי מ-1949 (לפני הסכם ה"מודוס ויונדי" בין ישראל למצרים ב-1951, שבו שונה הקו התוחם את רצועת עזה).

המפה הישראלית בשיחות טאבה (2001)

מפה 3 (עמ' 85) הוצגה לפלסטינים באישור הדרג המדיני בישראל, גם אם אינה מתוארת על ידי חלק מהנושאים והנותנים הישראליים כ"מפה הרשמית"⁴⁹. זוהי המפה המתקדמת ביותר שהוצגה במסגרת סבב השיחות בשנים 1999-2001. היא מייצגת את התפיסה הישראלית הקלאסית של שלושה גושי ההתיישבות הגדולים: גוש מערב השומרון (גוש אריאל), גוש עוטף ירושלים וגוש עציון. בפועל מתארת המפה סיפוח ישראלי של כ-7%, אך מכיוון שישראל חישה את הסיפוח בהתבסס על קו "תיחום אזור יהודה ושומרון" בלבד, משמע שהחישוב הישראלי קרוב יותר ל-6.1% ולכן ההתייחסות למפה היא כ"מפת ה-6%". חלוקת ירושלים (על בסיס הפרמטרים של קלינטון) והפיצוי הטריטוריאלי משטחי ישראל (Swap) לא קיבלו ביטוי חזותי ונותרו כעקרונות בלבד, שנמסרו בעל פה ולא סומנו במפה.

המפה הפלסטינית בשיחות קמפ דייויד-טאבה (2000-2001)

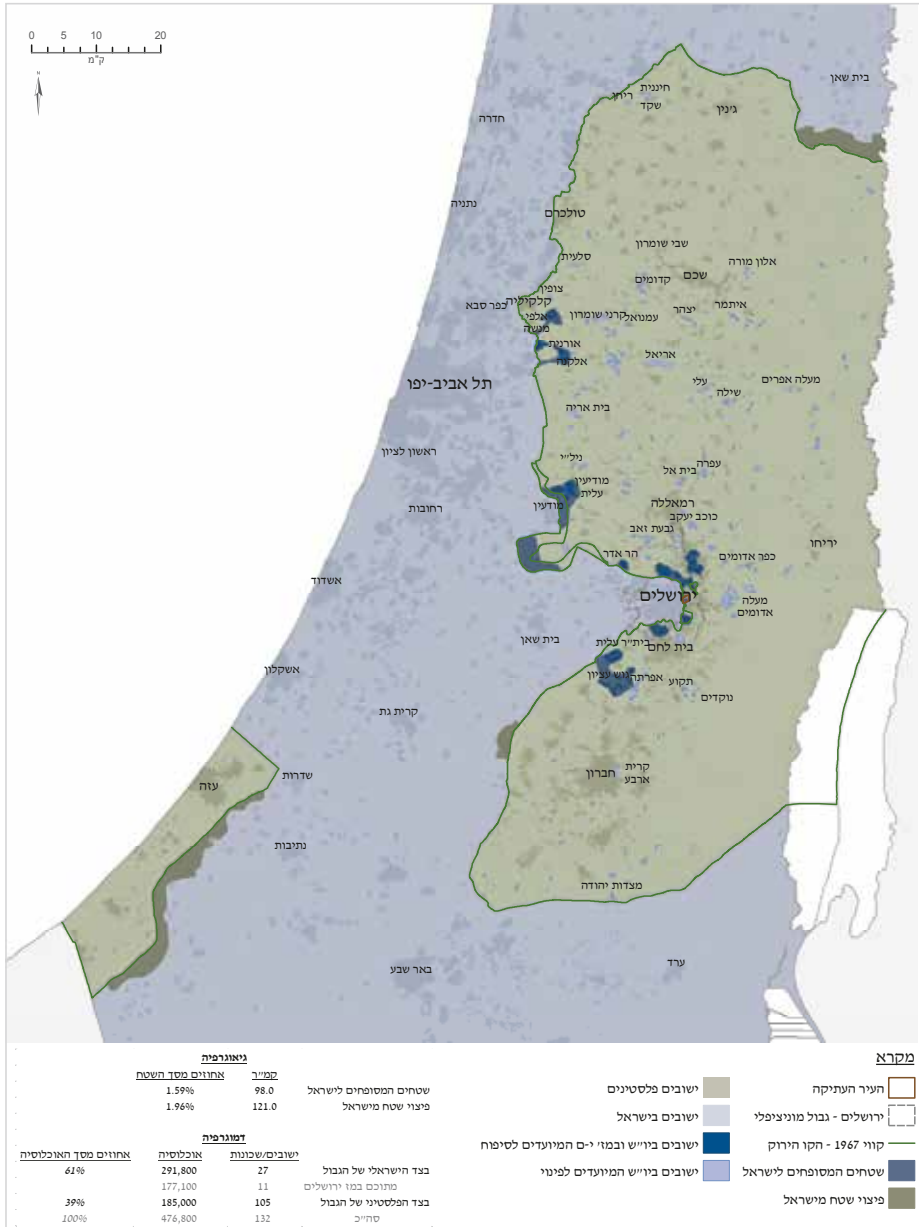
מפה 4 (עמ' 86) הוצגה על ידי הפלסטינים לצד הישראלי בסבב השיחות קמפ דייויד-טאבה (2000-2001).⁵⁰ הפלסטינים הציעו במפה סיפוח ישראלי בגישה טריטוריאלית צרה ("אצבעות" במקום גושים) של היישוב אריאל על בסיס היישובים אלפי מנשה וקרני שומרון. נוסף על כך כללו הפלסטינים במפה את היישובים אלקנה, אורנית, מודיעין עילית, בית"ר עילית, גוש עציון, אפרת והשכונות היהודיות של מזרח ירושלים (ללא הר חומה/ג'בל ע'נים). מבחינה טריטוריאלית מדובר על סיפוח ישראלי של כ-1.6% בלבד. בצורת חישוב אחרת, המסתמכת רק על שטח הגדה המערבית (כולל מזרח ירושלים), מדובר על כ-2.2%. לפיכך לא ברור מדוע הגדירו הפלסטינים את המפה בחישוביהם כ"מפת 3.1%". גם במפה זו אין תיאור גראפי של סוגיית הפיצוי הטריטוריאלי שיועבר מישראל (Swap).

49 שאול אריאלי, אשר השתתף בשיחות טאבה וייצג את ישראל בתחום הטריטוריה והגבולות, טוען כי קיבל אישור רשמי מראש ממשלת ישראל דאז, אהוד ברק, להציג את המפה לצד הפלסטיני (אריאלי, ראיון).

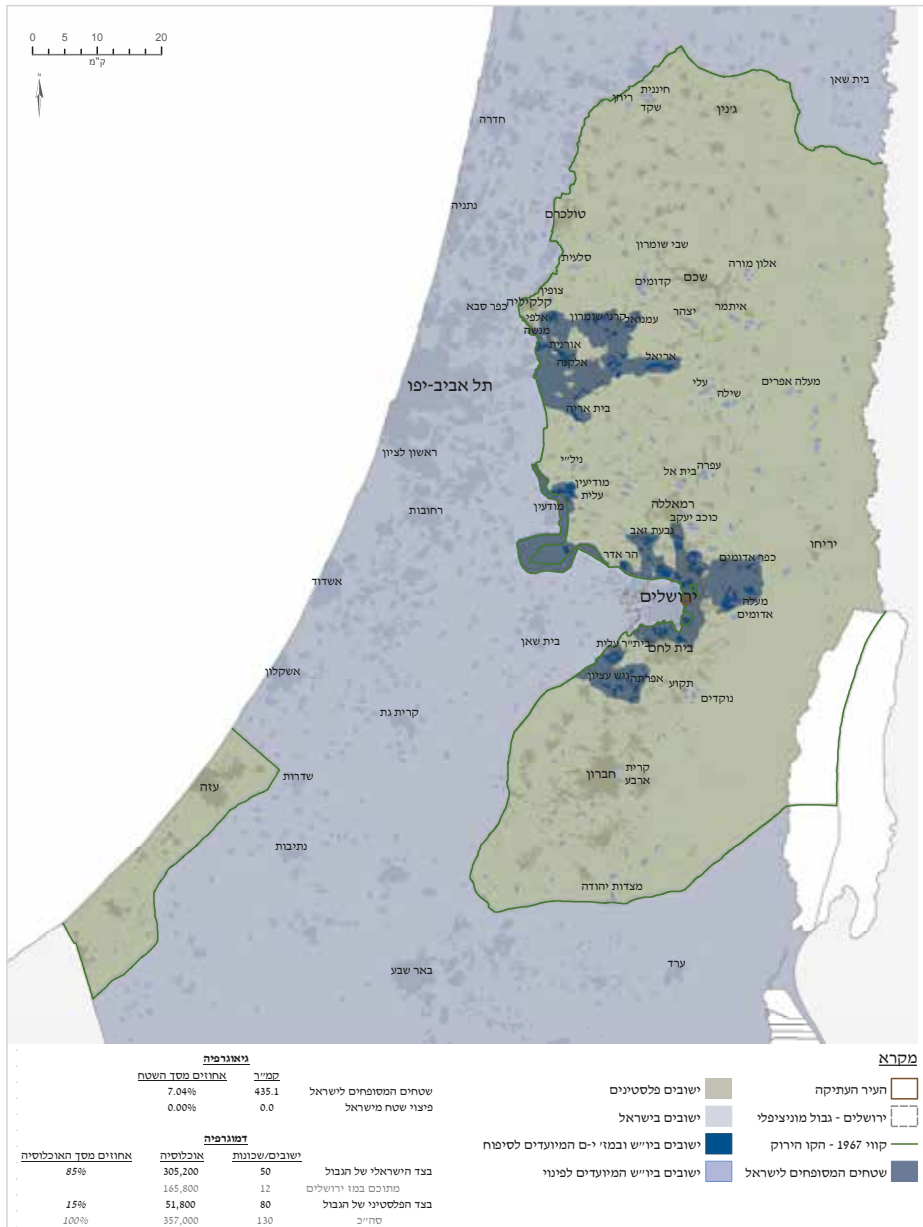
50 בניגוד לטענות הפלסטינים כי מדובר במפה פנימית ולא רשמית, גורמים ישראליים שהשתתפו במשא ומתן באותם ימים טוענים כי המפה הוצגה להם על ידי הפלסטינים, באופן רשמי, בשיחות טאבה (אריאלי, ראיון; וגם: Hertzog, 2011).



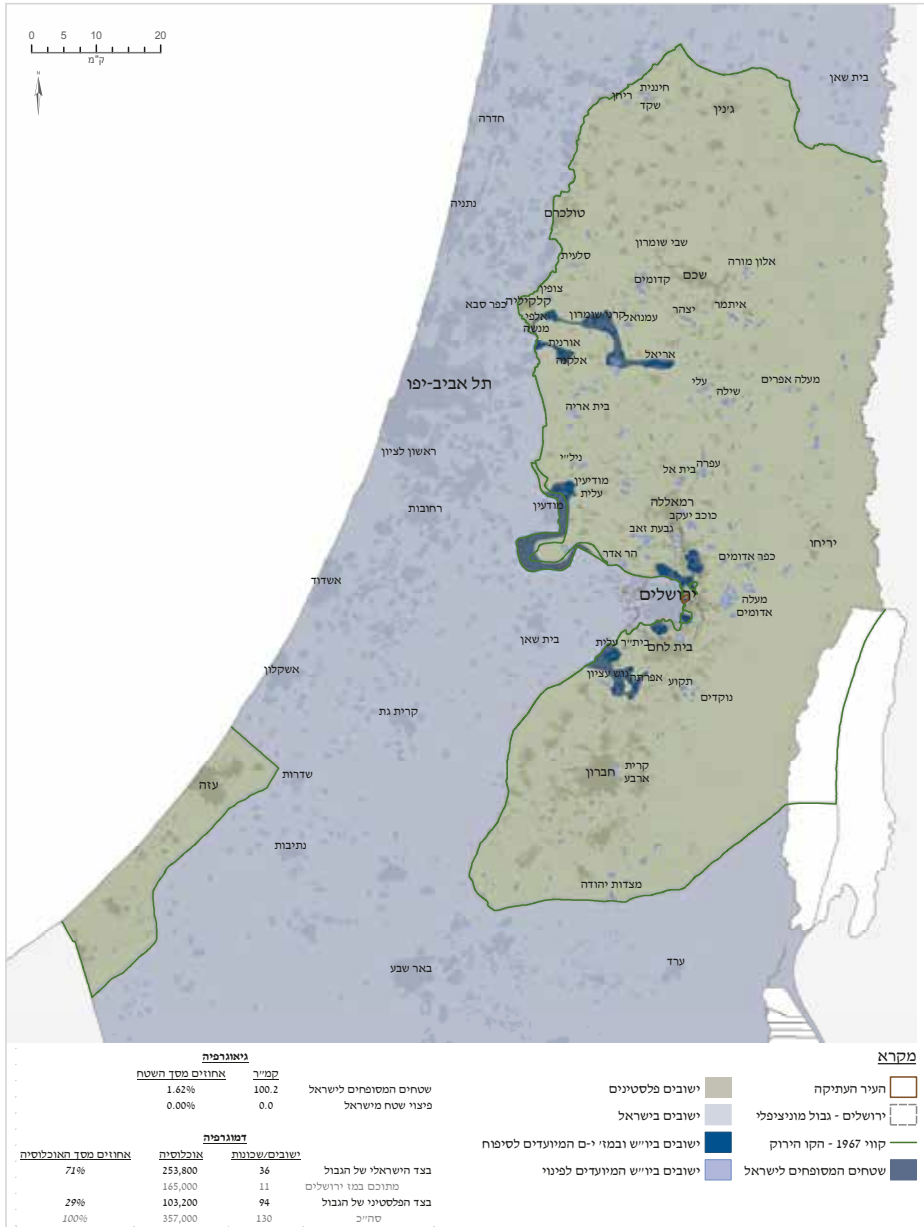
מפה 1: המפה הישראלית בתהליך אנאפוליס (2008)



מפה 2: המפה הפלסטינית בתהליך אנאפוליס (2008)



מפה 3: המפה הישראלית בשיחות טאבה (2001)



מפה 4: המפה הפלסטינית בשיחות קמפ דייוויד-טאבה (2001-2000)



המפית שצייר הנשיא עבאס לאחר פגישתו עם ראש הממשלה אולמרט, בניסיון לשרטט מזכרונו את פרטי המפה שהוצגה לו ב־16 בספטמבר 2008 (יששכרוף, 2013).

ביטחון

"אם נשיג ביטחון כל יתר הנושאים יפתרו"
"אתם רוצים מדינה פלסטינית או בסיס צבאי?"

רקע

נושא הביטחון נוגע כמעט בכל היבט חשוב בהסכם הקבע: טריטוריה ושרטוט גבולות, מרכיבי הריבונות והשליטה הפלסטיניים (ביבשה, בים, באוויר ובמרחב האלקטרו־מגנטי), אופי המדינה ומידת אחריותה לנעשה בשטחה – וגם, כמובן, המעורבות הבינלאומית בהסדר וביישומו הלכה למעשה. גם בתחום זה, בדומה לתחום הטריטוריה והגבולות, הותאמה הגישה הישראלית, תוך כדי התהליך המדיני, להבנה שהביטחון אינו חזות הכול, וכי חייב להיווצר איזון בין נושא הביטחון לבין הצורך בהקמתה של מדינה פלסטינית בת־קיימא. בעוד שבעבר הרחוק דרשה ישראל שבינה לבין המדינה הפלסטינית יפרדו גבולות בני הגנה, שיתבססו על אחיזה בשטח – גם במערב (לאורך קו התפר), גם במזרח (בקעת הירדן "במובנה הרחב ביותר"), גם בעוטף ירושלים וגם בצירים האסטרטגיים החוצים את הגדה המערבית לאורכה ולרוחבה – הרי בשיחות קמפ דייויד וטאבה ביססה ישראל את דרישותיה העיקריות על נושא הפירוז ועל ההתייחסות למצבי חירום והייתה קשובה יותר לרעיונות של שימוש בכוחות בינלאומיים ולסידורים מיוחדים, שיהוו תחליף לנוכחות ישראלית בשטח המדינה הפלסטינית. הפלסטינים התנהגו לאורך כל השיחות בתחום הביטחוני כמעין שומרי סף למניעת מצב שבו יפגעו דרישותיה הביטחוניות של ישראל במאפייניה הריבוניים והטריטוריאליים של המדינה הפלסטינית, והדבר התפרש על ידיהם כהמשך הכיבוש בדרכים אחרות.

בסבב השיחות בטאבה (2001) הגיעו הצדדים להסכמות עקרוניות משמעותיות, הנוגעות להגבלת חימושה של המדינה הפלסטינית, אי־נוכחות ישראלית קבועה בבקעת הירדן, קיומם של שטחי פריסה במצבי חירום ושלוש תחנות להתרעה מוקדמת בשטחי המדינה הפלסטינית, והוא הדין בריבונות פלסטינית על המרחב האלקטרו־מגנטי והמרחב האווירי. נוצרה גם הסכמה עקרונית בדבר הצבת כוחות בינלאומיים, לפחות לתקופת המעבר, שעל משכה לא הוסכם עדיין. מנגד, נותרו בין הצדדים פערים מהותיים הנוגעים לפרטי יישום ההסכם ולמהות הפגיעה בריבונות הפלסטינית: לא הוסכם על מספר אתרי הפריסה במצבי חירום (הפלסטינים הסכימו לשניים בלבד, לעומת חמישה שדרשה ישראל); על הגורם שיתפגעל אותם בימי שגרה (הפלסטינים דרשו שהכוח הבינלאומי יעשה זאת, ולא ישראל) ועל עצם פריסתם של כוחות צה"ל בעיתות חירום. לא הוסכם גם על מאפייני הפעלתן והחזקתן של התחנות להתרעה מוקדמת. הפלסטינים דרשו שליטה מעשית מלאה במרחב האווירי ובמרחב האלקטרו־מגנטי ולא הסכימו לשליטה

ביטחוניית ישראלית, ואף דחו את בקשת ישראל לאימונים ופעילות צבאית בשטחי פלסטין (אריאלי, 2013).

"תועים במדבר" – הבלבול התפיסתי בישראל ערב תהליך אנאפוליס

גם בתחום הביטחון לא החלו הדיונים בנקודה שבה הסתיימו בשיחות טאבה, ומרבית ההיבטים העקרוניים, כגון הפירוז, שאלת הנוכחות הבינלאומית ועתיד בקעת הירדן, נפתחו מחדש לדיון בין הצדדים. הרקע לכך היה המצב הביטחוני הבעייתי, שבעקבותיו התגבשו בישראל שתי תובנות שהשפיעו על תפיסת הביטחון הלאומי. מצד אחד, לאחר כישלונות המשא ומתן והשלכות האינתיפאדה השנייה, וכן השלכות ההתנתקות על המצב הביטחוני, שרר בארץ חוסר אמון ביכולותיה ובכוונותיה של הרשות הפלסטינית לספק ביטחון לישראל. בצה"ל התעצמה באותם ימים ההבנה כי הנחת הבסיס של הסכמי אוסלו, שלפיה יוביל השלום לביטחון, אינה מציאותית ויש להפוך את הנוסחה באופן שהביטחון יוביל לשלום. הבנה זו עמדה גם ברקע לגישה המדורגת שאפיינה את "מפת הדרכים" מאז שנת 2003.

בד בבד גם התעצמה בישראל ההבנה בדבר עדיפות הדמוגרפיה על פני הגיאוגרפיה כמרכיב חיוני בשימור אופייה היהודי והדמוקרטי של ישראל ובחיזוק הלגיטימציה הבינלאומית. מרכיב זה הפך מ"מגמה" ל"איום". אף על פי שלא היווה איום צבאי מקובל, הוא בהחלט השפיע, גם אם בעקיפין, על תפיסת הביטחון הלאומי ערב שיחות אנאפוליס (Brom 2007, 1).

לאור מגמות סותרות אלה נוצרו בקרב התומכים בחלוקת הארץ שלוש גישות שונות: האחת תמכה בנסיגה חד צדדית מהגדה המערבית, נוסח ההתנתקות מעזה. אלה "אשר הניחו כי המדינה הפלסטינית תהיה לא פונקציונלית, ואף עוינת לישראל, תמכו בגישות חד צדדיות, בעוד אלה שהאמינו בממשות קיומה של מדינה פלסטינית החיה בשלום עם ישראל המשיכו לטעון לטובת קידום הסדר מוסכם" (שם, 2). גישה זו, זכור, הייתה גם נחלתו של ראש הממשלה אהוד אולמרט עד לאותה תקופה, ועליה נבנתה "תכנית ההתכנסות", שכללה התבססות על תוואי גדר הביטחון ותהליכי התפנות מרצון בעידוד הממשלה. עיבל גלעדי, ששימש בעבר ראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון בצה"ל, ולאחר מכן ייעץ לאולמרט בנושא, תיאר את הרציונל האסטרטגי שעמד בפני מתכנני הרעיון: "אולמרט נבחר לראשות הממשלה סביב דבר אחד והוא מה שכינינו 'ההתכנסות'. הוא אימץ במאת האחוזים את התפיסה שלפיה אנו מנצלים את המומנטום שנוצר בעקבות ההתנתקות ונעים לעבר הגדה המערבית... עיצוב המציאות העתידית באופן חד צדדי. הקמנו את הגדר או החומה... נסוגנו מעזה ותוך שנתיים עד שלוש שנים נוכל לעודד אנשים לעזוב. אם רוב הגדה המערבית ריקה מישראלים ועזה ריקה לחלוטין מישראלים ומייצרים חיבור בין עזה לגדה... המטרה האמיתית הייתה

ליצור סמי־מדינה למשא ומתן להסדר קבע. אין מצב בו נוכל לנהל שיחות עם חבורת מיליציות" (Abrams, 172-173).

השנייה מתבססת על תפיסת "מפת הדרכים" משנת 2003, שההיגיון המנחה שלה היה אמנם היגיון הסדרי, אך הוא נבע ממשבר האמון שנוצר בעקבות האינתיפאדה, והתמקד – על פי התפיסה הישראלית – בגישה של "ביטחון תחילה" ובהצבת מבחנים להתקדמות מדורגת בתהליך הקמת הישות המדינתית הפלסטינית. במסגרתו גם הותווה כאמור הרעיון של "מדינה זמנית", כשלב ביניים, לקראת הקמתה של מדינה פלסטינית ריבונית.

השלישית תומכת בגישה של הסדר קבע על פי הסכמי אוסלו והחלטה 242 של "שטחים תמורת שלום", מתוך תפיסה שלפיה אין להחמיץ הזדמנות להגיע למודל המועדף והיציב, המבוסס על הסכמות ושיתוף פעולה והמקדם את רעיון שתי המדינות לשני העמים. זאת בהמשך לדיונים מן העבר שבהם חלה התקדמות משמעותית, אף על פי שהם לא הסתיימו בהסכמה גורפת בין הצדדים. גישת הסדר הקבע התחזקה גם לאור החתימה על הסכם ז'נבה הלא רשמי, אשר נועד להוכיח לכל הצדדים כי הדבר אפשרי אם רק יחליטו ההנהגות לקדמו, הלכה למעשה.

אין זה מפתיע אפוא שישראל הגיעה לדיונים באנאפוליס לא מגובשת במגוון נושאים, ובעיקר בנושא הביטחון. עמדת צה"ל הייתה ספקנית באשר לתוחלת של הסכם, יהיה אשר יהיה, עם הנשיא עבאס, שמעמדו נחלש עם התחזקות החמאס, והשולט באופן חלקי בלבד בגדה המערבית ואינו שולט כלל ברצועת עזה. ראש הממשלה אהוד אולמרט שינה אמנם את גישתו לאור חלון ההזדמנויות המדיני שנוצר מול הנשיא מחמוד עבאס, אך לא הצהיר שנטש לגמרי את רעיון ההתכנסות. הוא אף הבהיר כמה פעמים לאמריקאים כי ייתן הזדמנות למשא ומתן המדיני, אך "אם לא נשיג הסכם אֶמֶםֶש את רעיון הנסיגה" (אולמרט, 2011). יתרה מזו, מקורבים למשא ומתן מספרים בדיעבד כי אולמרט היה רואה בהצעתו הסופית, ובמפה שהציג לעבאס (שאמנם לא התקבלה בסבר פנים יפות בצד השני) פלטפורמה אפשרית ליישום רעיון ההתכנסות אילו רק הייתה לו היתכנות פוליטית ליישום התכנית.

על רקע זה הציגו בתקשורת "גורמים ביטחוניים בכירים", עם תחילת השיחות בין הצדדים, תביעות נוקשות מצד ישראל בעת ניהול המשא ומתן (שמירה על שליטה ביטחונית אפקטיבית בגדה המערבית) ולקראת הסדר הקבע:

"...בהסדר הקבע, ישראל מבקשת שארצות הברית תסכים להגבלות על ריבונות המדינה הפלשתינית העתידית, ביניהן שהיא תהיה מפורזת לחלוטין, ושלישראל יהיה חופש טיסה במרחב האווירי הפלסטיני. דרישה נוספת היא שבמעברי הגבול של המדינה הפלשתינית יהיה פיקוח ישראלי סמוי, שלא יפגע בסמלי הריבונות הפלשתינית, אך יאפשר לישראל לדעת מי נכנס ויוצא...ישראל תציע לפרוס כוח בינלאומי בגדה המערבית ובציר פילדלפי ברפיח, ותבקש להשאיר

בבקעת הירדן פריסה קבועה של צה"ל לזמן ארוך. לפי התוכנית, בבקעה יוצב כוח קטן, למשימה המכונה בעגה הצבאית "תיל ממעיד", שמטרתה התרעה. ישראל תדרוש הסכמה פלשתינית שבשעת חירום יתפרס צה"ל בגדה, כדי לסכל פלישה ממזרח. הפריסה תיעשה במצבים קיצוניים, אך הכנסתה להסכם נועדה להבטיח שהפלשתינאים לא יתנגדו לה ברגעי מבחן... ישראל מעוניינת להשיג את תמיכת הנשיא בוש בדרישותיה הביטחוניות, כדי שההבנה עמו תשמש בסיס לעבודתו של השליח האמריקאי מטעם שרת החוץ, הגנרל ג'יימס ג'ונס, שאמור לגבש את סידורי הביטחון בהסדר" (בן, 2008א).

השיח הביטחוני בערוץ לבני-אבו עלא

על אף חשיבותו ורגישותו הרבה, נדון נושא הביטחון בתהליך אנאפוליס במבוזר ובמגוון ערוצים. הגנרל דייטון דן בבנייתם ובהכשרתם של כוחות הביטחון הפלסטיניים כחלק מיישום "מפת הדרכים"; במפגשים הביטחוניים והטריטוריאליים, בערוץ לבני-אבו עלא, דנו ארוכות בביטחון, אך לא הושגה התקדמות. בשיח נפרד במסגרת הוועדה הביטחונית, בהובלת עמוס גלעד וחאזם עטאללה (ראש הביטחון הלאומי ברשות), לא חלה כל התקדמות. ההתפתחויות העיקריות נרשמו במסגרת השיח שניהלו שני הצדדים עם הגנרל ג'יימס ג'ונס – שבמסגרתו גיבש ג'ונס את חבילת הביטחון – וכמובן במסגרת השיחות בתחום זה בין אולמרט לעבאס.

בדיונים בערוץ לבני-אבו עלא הצהירה ישראל כי אינה סומכת על כוח בינלאומי שיהיה אפקטיבי דיו מול האיומים הביטחוניים. וזאת לאור התנסויותיה עם יוניפי"ל בלבנון, עם ה-כ"מ"ר בסניי ועם כוח ה-TIPH בחברון. על כן הייתה המטרה להותיר מרכיבי אחיזה רבים ככל האפשר בידי ישראל, הן לעת שגרה והן למקרי חירום. ישראל הבחינה אמנם, בעמדה שהציגה בפני הפלסטינים, בין דרישות הביטחון להתוויית הגבולות ולהיבטי הטריטוריה, אך מבלי שוויתרה על סידורים מיוחדים בגבולות ועל אתרים מיוחדים בתוך השטח הפלסטיני, שיאפשרו לה אחיזה מספקת. כך, חשבה ישראל, תימנע השתלטות חמאס על הגדה המערבית ויצומצמו הברחות הגבול, בהשוואה למספרן הגבוה של אלה המתרחשות ברצועת עזה. השרה ציפי לבני ציינה בפני הפלסטינים את תפיסתה לגבי עליונות נושא הביטחון כאשר טענה: "אם התביעות הביטחוניות שלנו ייענו, אז כל יתר הנושאים, למעט הסוגיות הרגישות של ירושלים, יכולים להיפתר" (Palestine Papers 9). בהזדמנות אחרת הבהירה לבני את הרציונל הביטחוני-הישראלי לתהליך כולו: "המטרה האסטרטגית שלנו היא לחזק אתכם ולהחליש את החמאס" (Palestine Papers 20). השרה לבני עצמה דיברה לא אחת על המתח הבעייתי הטמון בדרישות הישראליות ובשיחות הביטחוניות – כאשר טענה כי ישראל מעוניינת מצד אחד שלפלסטינים תהיה יכולת גבוהה ללחימה בטרור ולהגנה על הגבולות, ומצד שני דורשת פירוז, המצמצם את יכולתם הביטחונית של הפלסטינים. עם זאת חזרה לבני

והדגישה בפני הפלסטינים והאמריקאים כי אין התקדמות מספקת בתחום הביטחון. בשלהי מאי 2008 טענה: "דיברנו והתקדמנו הרבה בתחום הטריטוריה. לעומת זאת עד עתה אין לנו שום התקדמות בנושאי הביטחון. לפיכך אנו חייבים לנוע קדימה, כי ללא תנועה תהיה לנו בעיה" (Palestine Papers 2).

אפשר לאבחן את הפערים העיקריים בין הצדדים בנושא הביטחון באמצעות ארבע קטגוריות מרכזיות:

1. תפיסת איומי הביטחון בעידן המדינה הפלסטינית – בשיחות באנאפוליס הציגה ישראל תרחישים פסימיים, הצופים את המשך הלחימה בטרור ואף עמידה מול אתגרים גדולים יותר שיווצרו בעקבות החתימה על ההסכם. הרקע לכך היה אי האמון ששרר בין הצדדים, אשר נבע גם מגישתם של צה"ל ומשרד הביטחון. יש גורמים הטוענים כי בדיוני ההכנה לשיחות ובחומרים שהוכנו לשיחות הומחש עד כמה לא חל שינוי בתפיסת הצבא ולא נוצר מעבר קונצפטואלי ממצב של עימות למצב של מדינה פלסטינית כתוצר של הסכם. הדבר בלט גם סביב שולחן הדיונים. כך, למשל, טען ראש מנהלת המשא ומתן, אודי דקל, במפגש משולש עם הפלסטינים והאמריקאים: "לצערנו... הפלסטינים בטוחים שכאשר יגיע הסכם שלום החמאס ייעלם ונחיה בשלום ובביטחון" (Palestine Papers 4). עמוס גלעד, ראש הוועדה הביטחונית מצד ישראל, הסביר בפירוט בתחילת השיח הביטחוני (בפברואר 2008) את הרציונל הישראלי בנוגע למצב האסטרטגי והשלכותיו האפשריות על המשך המשא ומתן: "...כאשר הגדה המערבית תהיה חלשה, איראן תגביר את מאמציה ותפעל להחליש את ירדן... הגדה המערבית החשובה תיעשה מסוכנת עקב צמידותה לישראל... אנו מדברים על מדינה מחוברת בין עזה והגדה המערבית... אבל כיום יש ישות המכונה 'חמאס' – ישות חזקה ומאורגנת אשר אינה מעוניינת בשלום, אלא בהשתלטות על הגדה המערבית ובהשמדת ישראל... מה שקרה בעזה אסור שיקרה בגדה המערבית". עמוס גלעד הצביע באותו מפגש על ממלכת ירדן כ"מודל חיובי" בתחום הביטחון, שיש ללמוד ממנו על התמודדות ראויה עם האסלאם הקיצוני והטרור (Palestine Papers 21).

הפלסטינים לא שינו את עמדותיהם בכל הקשור בנושא הביטחוני, ובכלל זה ב"יום שאחרי". מבחינת הפלסטינים אמור השלום להביא לביטחון, והסכם הקבע הוא בבחינת "חציית הרוביקון" ומעבר בין עידנים, שלאחריו יבואו ההסכמה והפיוס בין הצדדים, ההסדרים המדיניים, וגם הנכונות הפלסטינית והכלל-ערבית ללכת לקראת ישראל, שיובילו לצמצום משמעותי באיומים וטרור. וזאת מכיוון שלדידם תיעלם הסיבה המרכזית לכל אלה. על רקע זה טען אבו עלא במפגש המשולש ביוני 2008 כי "הבעיה בישראל היא אנשי הצבא ולא הפוליטיקאים. אנשי הצבא רואים את המציאות הנוכחית ובונים עליה [אסטרטגיה] ולא מסוגלים להסתכל על העתיד, שבו פלסטין תהיה מדינה עצמאית" (Palestine Papers 4). בהזדמנות

אחרת תהא אבו עלא ושאל את הצד הישראלי: "אתם רוצים מדינה פלסטינית או בסיס צבאי?" וציין כי "שקיפות עם ישראל תהיה יעילה יותר מבסיסי צבא ותחנות התרעה" (Palestine Papers 4).

2. מי אחראי לביטחון? – ישראל רואה כאמור את עצמה כמי שאחראית לביטחון אזרחיה, ובכלל זה למתן מענה לאיומים מכיוון הישות הפלסטינית ומחוץ לישות זו. לפיכך העדיפה הגישה הצבאית בישראל בדרך כלל את המשך האחיזה בגדה המערבית, או לפחות בחלקים מסוימים משטח זה. וזאת לאור החשש מפני מצבי חירום צבאיים או אחרים, ובשל השאיפה לשמור על חופש הפעולה, שיאפשר את נטרול האיומים והטרור, ועל הנגישות הגבוהה למען איסוף מודיעין איכותי בשטח. שאיפות אלה מצרות את מרווח הפשרה המדיני, אף על פי שהן אינן אמורות לקבוע את תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל בכללותה. על רקע זה תבעה ישראל בשיחות אנאפוליס את הזכות לקיים נוכחות צבאית ישראלית, "ולו אף מוסווית", במדינה הפלסטינית – והעדיפה לא להסתמך על נוכחות בינלאומית מכל סוג שהוא, ולבטח לא צבאית. הדגש בצד הישראלי לא היה על חיזוק האחוריות הביטחונית של הצד הפלסטיני, אלא על פירושו של השטח ועל הותרת מרווח פעולה צבאי לישראל בעתות שגרה ובמצבי חירום.

הפלסטינים, לעומת זאת, התעקשו על גישה האומרת כי האחוריות לביטחון היא של הפלסטינים. הם היו מוכנים לדון בשילוב כוחות בינלאומיים שיסייעו לפלסטינים בשמירה על הביטחון בתקופת המעבר, ואולי אף מעבר לכך. כוחות כאלו היו אמורים לפקח, בין היתר, על מהלך הנסיגה והפינוי הישראלי. אך הפלסטינים שללו לחלוטין נוכחות כלשהי של כוחות ישראליים. כך, לדוגמה, לאור תביעת ישראל לנוכחות כוחות צה"ל במדינה הפלסטינית, טען עריקאת באחד הדיונים הביטחוניים: "אנו מוכנים לכל דבר שאינו נוכחות ישראלית בשטח פלסטיני... כאשר תהיה מדינה פלסטינית, הכיבוש יסתיים... תהיה רק נוכחות ישראלית אזרחית – דוקטורים, טכנאים" (Palestine Papers 23). עריקאת פירט כבר בפברואר 2008 לגנרל גיימס ג'ונס את הבנתו לגבי העמדה הישראלית: "הם [ישראל] מסכימים לכך [נוכחות צד ג'], אך מעוניינים בנוכחות ישראלית לצד נוכחות זו". לפי הבנת עריקאת, החשש בישראל מפני "איום ממזרח... לא נוגע לאיראן, אלא נובע מחשש שהפלסטינים ישתלטו על ממלכת ירדן". עריקאת ביטל טענה זאת, והוסיף כי "יציבות הממלכה הירדנית היא אינטרס פלסטיני ממעלה ראשונה". נוסף על כך ציין עריקאת שהפלסטינים מעדיפים כוח אירופי על פני כוח מוסלמי, ערבי או אמריקאי, אך לשאלת הגנרל ג'ונס טען כי לגבי דידו "האירופים יכולים לפעול בהובלת נאט"ו" (Palestine Papers 24). עם התקדמות השיחות התברר כי הפלסטינים מבקשים להסתמך יותר ויותר על כוח אכיפה חיצוני, שגם יבטיח פיקוח ובקרה על יישום ההסכם וגם "יגן על הפלסטינים" מפני איומים חיצוניים. לא ברור אם הדבר נבע מנסיגה טקטית לאור

התביעה הישראלית לנוכחות צבאית בנקודות מסוימות בשטח הפלסטיני, או שהעניין הפך לעמדה הפלסטינית הבסיסית. היבא חסייני, שעמדה בראש הוועדה המשפטית בשיחות אנאפוליס, טוענת כי הפלסטינים התעקשו על כוח בינלאומי מתוך חוסר אמון בישראל – מכיוון שהם הצד החלש והמוגבל, ולאור החשש שישראל תנהל את היישום לפי הבנתה (חסייני, ראיון).

ישראל פירשה עמדה זאת כדרישה לכוח חיצוני שיגן על הפלסטינים מפניה, והשרה לבני מחתה במהלך השיחות וטענה: "אנו לא מוכנים לכוח בינלאומי שיגן עליכם מפנינו. זוהי אי הסכמה על הקונספט העיקרי של הביטחון" (Palestine Papers 4). בניירות הסיכום שהוכנו ב־NSU, אשר שיקפו גם את עמדת הפלסטינים בשיחות עצמן, צוין כי "אין צורך בצבא [פלסטיני], אך דרוש כוח מעל למשטרה על מנת לממש את האחריות הנדרשת מהצד הפלסטיני" (Palestine Papers 8). במפגש מצומצם עם אודי דקל ביולי 2008, שבו הציגו הפלסטינים את עיקרי תפיסת הביטחון שלהם לגבי הסדר הקבע, טען עריקאת: "אתה תאמר לי מהם חששותיך ואני אוודא שצד שלישי יבצע בהתאם. כל דבר מלבד המשך נוכחות צבאית שלכם בשטח שלנו. למשל, אם אתה זקוק לתחנות להתרעה מוקדמת – תאמר לי היכן למקם אותן ומה דרוש להחזקתן. לא תצטרך אפילו לממן אותן. אבל הן יופעלו על ידי אחרים, לא על ידיכם. בדרך זו אני מספק מענה לחששותיך. איני מזלזל בהם. כל דבר מלבד נוכחות של חייל צה"ל בשטח הפלסטיני" (Palestine Papers 23).

עריקאת העדיף נוכחות בינלאומית, כמעט בכל התחומים, על פני נוכחות ישראלית – גם אם נוכחות כזאת באה על חשבון הריבונות הפלסטינית. יתרה מכך, עריקאת ניסה לקעקע בכך את הדרישה הישראלית ולייתר אותה, מכיוון שפתרון מן הסוג שהציע הופך את הרעיון כולו לכמעט בלתי ישים. הצד הישראלי תרם לגישה שלילית זו בכך שהביע אי אמון בכוונות הפלסטינים, למשל כאשר עמוס גלעד, ראש הוועדה הביטחונית בשיחות אנאפוליס, טען באוזני הפלסטינים כי אינו רואה בהם "שותף אמין, אפקטיבי ומהימן" (Palestine Papers 22).

3. מהות הפירוז והגבלות השליטה על הצד הפלסטיני – מנקודת הראות של ישראל עלולה הישות הפלסטינית להוות איום בעתיד, ועל כן חייבים הפלסטינים להקים ולהכשיר כוחות משטרה וביטחון פנים ולא צבא. לפיכך דרשה ישראל שהמדינה כולה תהיה מפורזת (Demilitarized), תוך ניהול רשימת ציוד ואמצעי לחימה שאסור להחזיק בהם ורשימת ציוד ואמצעי לחימה שמותר להחזיק בהם. נוסף על כך דרשה ישראל הגבלות נוספות מהפלסטינים. במסגרת זאת הדגישה, בגיבוי אמריקאי, את אי היכולת לחלק את המרחב האווירי המצומצם בשמי הגדה המערבית. באחת הפגישות שאלה קונדוליזה רייס במכוון את אודי דקל: "המרחב האווירי שלכם קטן מדי... כמה זמן לוקח לחצות את הגבול מירדן?" דקל השיב: "שתי דקות" (Palestine Papers 4).

מן הצד הישראלי תיאר עמוס גלעד את עמדת ישראל בנושא הפירוז כאשר טען, באחד המפגשים הראשונים, את הדברים הבאים:

"יחולו עליכם מגבלות. בגלל המרחקים הקצרים בתוך שתי המדינות – זה כמו פרברים בארצות הברית. אנו לא משוכנעים שאם יהיה ברשותכם צבא הוא לא יהווה איום עלינו. אנו, עם כל הכנות, איננו סומכים על כך שאם יהיה ברשותכם צבא הוא לא יופנה נגדנו, עקב ההיסטוריה, מאפייני השטח וכדומה. אנו זקוקים לתקופה [תקופת מעבר] ארוכה מנקודת המבט הביטחונית, לא המדינית. המרחקים מאוד קצרים והעומק האסטרטגי כל כך קטן... ללא פירוז (Demilitarization), העומק האסטרטגי שלכם יהיה גדול משלנו. מגבלות על חימוש (Limited Arms) ופירוז (Demilitarization) הם שני דברים שונים בתכלית. כחבר [אומר לכם]: על פי הדרך שבה אנו מנתחים את המזרח התיכון, הצבא שלכם סותר את ההבנה הבסיסית שלנו לגבי ביטחון" (Palestine Papers 2).

בדבריו מבהיר גלעד לפלסטינים את הזיקה בין פירוז לבין סוגיית הטריטוריה והגבולות, כמו גם את גישת המבחנים והצורך בתקופת מעבר ממושכת לבניית אמון – ולבסוף את הצורך להגביל באופן משמעותי את היכולות הצבאיות הפלסטיניות, כאיום עתידי פוטנציאלי על ישראל. המשמעות היא שהמדינה הפלסטינית בהסדר קבע היא בבחינת סכנה, ולפחות לפי דעתו של עמוס גלעד אינה תואמת את תפיסת הביטחון של ישראל. גלעד גם אינו מציין באילו תנאים הייתה המדינה הפלסטינית עשויה לתרום לביטחון ישראל. כלומר, הטיעון הביטחוני שימש אותו להתנגדות לעצם הרעיון של מדינה פלסטינית בת קיימא, ומכאן גם להתנגדות לעצם הנכונות להגיע להסכם קבע. כנראה על רקע זה הבהירו הפלסטינים לצוות הישראלי כי לפי השקפתם משרד הביטחון מתנגד ככלל לתהליך המדיני ולהסכם קבע בין ישראל ואש"ף.

הפלסטינים, כאמור, הדגישו את הצורך בהחזקת כוחות סמי־צבאיים על מנת לממש את אחריותם, ולפיכך העדיפו גישה מרוככת, המתבססת על המינוח "מדינה המוגבלת בחימושה" במקום "מדינה מפורזת". כמו כן העדיפו להתבסס על גישה שבה הצדדים מסכמים את מבנה וארגון הכוחות, ולא על גישה התובעת מהם להתחייב על רשימות מוגדרות מראש של אמצעים (אמצעי לחימה וציוד) מותרים ואסורים להחזקה ולייצור. עריקאת טען באחת ההזדמנויות כי הסוגיה עלתה במסגרת התייעצות הפלסטינים עם הגנרל דייטון ובהסכמתו. בצד כל אלה הדגישו הפלסטינים לאורך כל הדרך כי נכונותם "לוותר על צבא" אין משמעותה נכונות "לוותר על הכבוד" (Palestine Papers 23). הפלסטינים גם יצרו זיקה הדוקה, ואף התניה, בין נכונותם לדיאלוג פרטני בנוגע להגבלות הנשק ומהות הכוחות הביטחון לבין הנכונות הישראלית להתחייב על נסיגה מלאה מן הטריטוריה הפלסטינית (Palestine Papers 1).

4. תקופת המעבר בין השלב הנוכחי לבין שלב הקבע – הרעיון שלפיו חייבת להיות תקופת מעבר בין השלב של ניהול סכסוך לבין שלב הקבע, שבו תתקיים ישות מדינתית פלסטינית, הונח על השולחן כבר בשנת 1978, בשיחות קמפ דייויד עם המצרים, כאשר ישראל הסכימה לראשונה להכיר בקיומו של עם פלסטיני ובזכותו למרכיבים של הגדרה עצמית. בשיחות קמפ דייויד הסכימו הצדדים כי דרושה תקופת מעבר בת חמש שנים עד להעברת אוטונומיה מלאה וממשל עצמי בשטחים (4, Brom 2007). הסכם אוסלו משנת 1994 התבסס אף הוא על תקופת מעבר ("שלב ביניים") בדרך לפתרון הסכסוך, שלב שיארך חמש שנים ואמור היה להסתיים ב-1999. ב"מפת הדרכים" משנת 2003 נקבעה תקופת מעבר של שנתיים בלבד, בניגוד לעמדתה של ישראל. ההבדל בין גישת הסכמי הביניים לגישת הסכם הקבע הוא בכך שבהסכם קבע יודעים הצדדים, לגבי תקופת המעבר, מהו חזון הקבע, ועל כן אמור להיות להם תמריץ רב יותר למימוש המחויבויות הנדרשות מהם. בתהליך אנאפוליס, כבעבר, ראתה ישראל בתקופת המעבר שלב חיוני בביסוס היכולות הפלסטיניות בתחום הביטחוני וכן בתחומים של בניית מוסדות המדינה האזרחיים והפוליטיים. נוסף על כך העדיפה ישראל לבצע את שלב הנסיגה, הכולל פינוי התנחלויות ובסיסי צבא, בהדרגה ולאורך זמן, במיוחד לאחר ההתנתקות הלא מדורגת והטראומטית מרצועת עזה (2005). הפלסטינים, לעומת זאת, העדיפו למקד שלב זה במילוי ההתחייבות הישראלית לפינוי התנחלויות ולהסגת כוחות ובסיסי צה"ל. לפיכך, בדומה למה שקרה בשיחות טאבה, ישראל דרשה תקופת מעבר ממושכת עם בקרה ישראלית ובהתניית המעבר לשלב הקבע בביצועי הפלסטינים, ואילו הפלסטינים דרשו תקופה קצרה יחסית, עם בקרה ופיקוח של הקהילה הבינלאומית על סיום הכיבוש והבטחת הנסיגה הישראלית ללא התניות לגבי המעבר לשלב הקבע. לשאלתה של מזכירת המדינה קונדוליזה רייס (באוגוסט 2008), האם יסכימו הפלסטינים לתקופת מעבר, השיב אבו עלא: "אנו עדיין לא שם... תקופת מעבר יכולה להימשך כשנה, אבל היא לא יכולה להיות מבוססת על תקופת מבחן לפלסטינים... לא כחלק מן ההסכם". הוא הוסיף לאחר מכן, בנוגע לצורך בשיתוף פעולה בין הצדדים: "הם [ישראל] צריכים לשנות את צורת החשיבה שלהם משליטה לשיתוף פעולה" (Palestine Papers 25).

נושא הביטחון בהצעת אולמרט

אולמרט הדגיש בהצעתו את חשיבות פירוזה של המדינה הפלסטינית ("מפורזת לחלוטין מכל כוח צבאי") ואת חשיבותה של סגירת הגבול בין פלסטין וירדן לתנועה חופשית. רק בדיעבד ציין אולמרט כי הכוונה הייתה לכוח נאט"ו, שיוצב בצד הפלסטיני ו/או הירדני של הגבול. נוסף על כך הדגיש אולמרט בהצעתו את מרכיבי המענה הצבאיים – נהלים שימנעו כניסת צבא זר לשטח וזכות להתגונן במקרה של כניסה לשטח; איסור חתימה על בריתות צבאיות עם "אויבים"; זכות להתגונן בפני פעולות טרור "ללא

הגבלה"; "חופש פעולה ישראלי" במרחב האווירי ו"שליטה" במרחב האלקטרו־מגנטי (אולמרט 2011, 40).

לנוכח פערי התפיסה העמוקים בדיאלוג שהתקיים במסגרת ערוץ לבני־אבו עלא, בשיח בין אולמרט ועבאס, ובמסמך שגובש בסיכום התהליך על ידי האמריקאים – בהובלת הגנרל ג'יימס ג'ונס – חלה התקדמות בכמה סוגיות מרכזיות: האחת מבטאת, בניגוד לרוח הדברים בשיחות בערוץ לבני־אבו עלא, הסכמה ישראלית לנוכחות בינלאומית, כתחליף לנוכחות ביטחונית ישראלית ובהתאם לתפיסה הפלסטינית שהוצגה בתהליך. הנשיא עבאס הדגיש בהקשר זה כי הצדדים הגיעו להבנה משותפת ביניהם ועם ארצות הברית לגבי כוח נאט"ו, בהובלת האמריקאים, למילוי המשימות הנדרשות. כך פירט אבו מאזן בפני אנשי ה־NSU את הבנתו לגבי הסיכום: "לא התנגדנו לכוח בינלאומי לתקופת המעבר... הישראלים לא התנגדו. הייתה הצעה של גנרל ג'ונס... הנושא כמעט היה סגור" (Palestine Papers 12). שאול אריאלי טוען כי ההסכמות העקרוניות על נוכחות הכוחות הבינלאומיים נסבו על פריסה נרחבת, הכוללת את האזורים הבאים: "הגבול בין ישראל לפלסטין, הגבול בין פלסטין לירדן ולמצרים, המעברים הבינלאומיים, ירושלים, האתרים להתרעה מוקדמת ולאורך צירים מוסכמים" (אריאלי, 2013).

הסוגיה השנייה שבה חלה התקדמות בהצעת אולמרט קשורה לבקעת הירדן. אולמרט והנשיא עבאס הסכימו על "אטימת" הגבול באמצעות נוכחות בינלאומית כתחליף לנוכחות הישראלית, מבלי להוציא מכלל זה את האזורים המיוחדים, אתרי ההתרעה המוקדמת (בשטחי הגדה המערבית) והאתרים לפריסה בעת חירום. כך תיאר אולמרט את הצעתו בתחום זה: "ויתרתי לחלוטין על נוכחות ישראלית בבקעת הירדן. זאת מאחר שאפשר היה לאבטח את הקו של הירדן באמצעות נוכחות של כוח צבאי בינלאומי מצדו השני של הירדן" (יששכרוף 2013). בדיעבד טען אולמרט, הן במסגרת ראיון לחדשות ערוץ 2 (ב־7 פברואר 2014) והן בשיחה עמו, כי מערכת הביטחון הסכימה לויתור על נוכחות צבאית בבקעת הירדן. דברים ברוח זו מופיעים גם במאמר שכתב דב ויסגלס בנושא עתיד בקעת הירדן – ראו מסגרת (ויסגלס 2013). אלא שגם אם הייתה הסכמה לכך בתוך ישראל, ככל הנראה לא הייתה הסכמה לכך בירדן. הנשיא עבאס טען בראיון עם ברנרד אבישי כי הוא עצמו הציע לאולמרט את הרעיון לגבי כוח בינלאומי שיפטרל בגבול עם ירדן, וכי הוא התייעץ על כך עם האמריקאים, שהסכימו להצבת כוח של נאט"ו בתנאי שהכוח יהיה תחת פיקודם. אלא ש"ירדן ומצרים הציבו שני תנאים: אף חייל ירדני או מצרי לא ישתתף בכוח, ופריסת הכוח תתקיים בשטח הפלסטיני בלבד". על אף הסתייגות משמעותית זאת, טוען עבאס, "התיק הביטחוני היה סגור. איננו טוענים שהיה הסכם, אך התיק היה בשלבי סיום" (Avishai 2011). חיים רמון ממעיט מחשיבות הנושא הביטחוני וטוען: "אם ישראל תרצה לשוב לערים הפלסטיניות בגדה המערבית היא תעשה זאת, כפי שעשתה ביחומת מגן". רמון

מספר כי להבנתו, אולמרט ועבאס הסכימו על תקופת מעבר של כחמש שנים לפינוי כוחות צה"ל והיישובים מבקעת הירדן, וטוען כי נושא הצבת כוח נאט"ו בצד הירדני היה חלק ממאמצי אולמרט לשווק את הצעתו בדעת הקהל בישראל (רמוון, ראיון).

גם קונדוליזה רייס הביעה אופטימיות כאשר טענה באחד מהמפגשים המשולשים האחרונים בפני הצדדים: "כולנו יודעים מה יהיה כתוב בנייר הביטחוני, וניתן לסכם זאת ב־15 דקות בלבד" (Abrams, 286). בספר זיכרונותיה טוענת רייס, כי אולמרט פנה אליה במאי 2008 וביקש את עזרת ארצות הברית בנושאי הביטחון, וכי לצה"ל יש רשימת דרישות ביטחוניות אשר להבנתו הפלסטינים לא יהיו מוכנים לקבל. ולכן, ביקש שהאמריקאים יסדירו את הנושא ישירות מול צה"ל. אולמרט הוסיף וטען: "אני יכול להגיע לעסקה ולשווקה אך לא אוכל לעשות כן אם צה"ל יטען שהדבר יפגע בביטחון ישראל. אף ראש ממשלה בישראל לא יוכל לשרוד אחרי דבר כזה" (Rice, 652). בעקבות זאת, ביקשה רייס מהגנרל ג'ונס לספק "פתרון אזורי" אשר יהווה תחליף לנוכחות ישראלית בבקעת הירדן והאמינה שתצליח לשכנע בעצמה את מלך ירדן, עבדאללה, לספק חיילים שישתתפו בכוח שמירת השלום שיוצב לאורך הגבול, בראשות נאט"ו. באשר לסוגיות ביטחוניות אחרות, כגון: השליטה במרחב האווירי והשמירה על הגבולות, טענה רייס, כי הפתרונות לכך הם "טכניים" בעיקרם, והציעה לדוגמא "מערכת להתרעה מוקדמת" שתהיה משותפת לישראל ולארצות הברית (שם, 654-653).

שגריר ארצות הברית בישראל לשעבר, דן קרצר, טען כי ההתקדמות המשמעותית ביותר בתהליך אנאפוליס הייתה בתחום הביטחוני: "שני המנהיגים שבו ואמרו כי השיגו הסכם בנוגע להגבלות הביטחוניות וכי יתר הפערים נוגעים לנושאים אחרים" (Kurtzer, 2013, 228). שאול אריאלי, ראש מנהלת השלום בתקופתו של ראש הממשלה אהוד ברק, טען כי המשא ומתן לא הסתכם אמנם בהסדר קבע, "אבל הותיר בצדדים את התחושה כי נושא הביטחון הוא בר הסכם" (אריאלי 2013, 337). בסיכום מטעמו טוען אליאס זננירי, יועץ פוליטי ועיתונאי פלסטיני, כי הצדדים הגיעו להבנות כמעט סופיות בנושא, וכי הנשיא עבאס הסכים אף לדרישותיו של ראש הממשלה אולמרט, שלפיהן המדינה הפלסטינית לא תחתום על ברית עם אויבותיה של ישראל, וכי לישראל יהיו זכויות יתר מסחריות וצבאיות במרחב האווירי הפלסטיני (זננירי, 2014).

מול גישות חיוביות אלה עומד מסמך שהוכן על ידי ה־NSU בנובמבר 2008, לאחר סיום תהליך אנאפוליס. מסמך זה מנתח את הפערים בין הצדדים גם בתחום הביטחון. על פי סיכום זה, ובדומה לטענות שהועלו תוך כדי התהליך בעיקר על ידי השרה לבני, הפערים בין הצדדים היו עמוקים:

בנוגע לכוח הבינלאומי – בעוד שהפלסטינים דרשו שבידי כוח זה תופקדנה משימות מגוונות (הגנה על הגבולות, פיקוח על המעברים, בניית יכולות, בקרה ופיקוח על יישום ההסכם וכדומה), ישראל הייתה "לא עקבית" בעמדותיה: משרד הביטחון התנגד לנוכחות

בינלאומית כלשהי; השרה לבני הפגינה גמישות, אך לא הסכימה לנוכחות צבאית; ואילו אולמרט הסכים לנוכחות בינלאומית צבאית בשטח כתחליף לצה"ל. בנוגע לפירוז ולהגבלות הצבאיות – בעוד שהפלסטינים היו מוכנים להגבלות חימוש ולהקמת כוח ביטחון ש"אינו צבא, אך גם אינו רק משטרה", ישראל תבעה "מדינה מפורזת" מבלי להבהיר את כוונתה, תוך שהיא דורשת הגבלה על פי רשימות של ציוד ואמצעי לחימה.

בנוגע לנוכחות/לשליטה ישראלית – בעוד שהפלסטינים דרשו אי נוכחות ישראלית ואי שליטה ישראלית בגבולות, במרחב האווירי, במים הטריטוריאליים, במעברים הבינלאומיים ובמרחב האלקטרו-מגנטי, ישראל המשיכה לדגול בדרישות שהעבירה לאמריקאים (ובמשתמע, לא לפלסטינים) לנוכחות ישראלית, במסגרת "שמונה נקודות": נוכחות "בבקעת הירדן ולאורך הגבולות, בתחנות להתרעה מוקדמת, בזכות לפריסה במצבי חירום, בשליטה במרחב האווירי (תעופה אזרחית), בשימוש במרחב האווירי למטרות צבאיות; בשליטה בספקטרום האלקטרו-מגנטי, בחלוקת השליטה במים הטריטוריאליים, במעברים הבינלאומיים (ניהול ביטחוני ומאפייני נוכחות מוסויות), וכן בהסדרים לאתרים אסטרטגיים ואזורים מיוחדים" (Palestine Papers 8).

גם עוזרו המקורבים ביותר של אולמרט מאותה תקופה, שלום תורג'מן ויורם טורבוביץ', מצוטטים בספרו של אליוט אברמס כמי שמתארים בדיעבד פערים משמעותיים בתחום הביטחון. טורבוביץ' טען: "הם [הצדדים] לא הסכימו על שום דבר. ברור שרשימת הדרישות הביטחוניות של ישראל לא הייתה מקובלת עליהם [על הפלסטינים]. נושא כוח נאט"ו מעולם לא נדון באופן רציני..."; תורג'מן טען: "בכל שיחותינו אינו זוכר שזו [הנוכחות הבינלאומית] הייתה חלופה של ממש, לא נאט"ו ולא שום כוח אחר. לאורך כל הדרך טענו שכוח בינלאומי יהיה של משקיפים בלבד, אחרת זה ימנע מהפלסטינים לממש את הנדרש מהם. היו לנו 'שמונה הנקודות' [שנמסרו לנשיא בוש] ולא רצינו לנטוש אותן" (Abrams, 290).

מנחם קליין, מאנשי יוזמת ז'נבה, כתב כי "אולמרט מסר את המסמך הביטחוני שלו לממשל האמריקאי, כנראה על מנת להתגבר על ההתנגדות הפלסטינית. יתרה מכך, הצעתו של אולמרט [בתחום הביטחוני] בעייתית, כיוון שהוא עשה זאת ללא התייעצות עם שרת החוץ, ציפי לבני, שניהלה ערוץ שיחות במקביל עם המנהיג הפלסטיני אבו עלא, וגם ללא התייעצות עם שר הביטחון, אהוד ברק" (Klein 2010, 24-25).

שלמה ברום, לשעבר ראש החטיבה האסטרטגית באגף התכנון בצה"ל, אשר עמד בראש הצוות הביטחוני הישראלי לשיחות ז'נבה (2003), טוען כי לאור אי האמון הגובר בין הצדדים, בתהליך אנאפוליס נעשתה קפיצת מדרגה – מדרישה לנוכחות ישראלית להסכמה על כוח נאט"ו – בלי שישראל רצתה בכך: "בישראל אין אמון בפלסטינים, והפלסטינים באים לשיחות בתחושה שישראל מעוניינת להמשיך בכיבוש בדרכים אחרות, בהתאם למשל המפורסם על 'מסמר ג'וחא'... ממצב אין מוצא שכזה, האופציה היחידה

שנותרה לפני הצדדים – כעמדת פשרה, לא כעמדת מוצא – היא צד שלישי. השאלה היא מה זה צד שלישי? מעורבות חיצונית לא נועדה לפתור לצדדים את כל הבעיות, אלא לספק מענה מסוים. כוח נאט"ו, לעומת זאת, מספק תחושה לצדדים כאילו יש פתרון ביטחוני לכלל הבעיות" (ברום, ראיון).

לסיכום, בניגוד לנושא הטריטוריה והגבולות, אשר בו נקודת הסיום מובנת ומקובלת בסך הכול על הצדדים והפערים ברורים, בתחום הביטחוני התמונה מורכבת יותר. מצד אחד היו הסכמות פורצות דרך בשיח המנהיגים, אשר באו לידי ביטוי בהיבטים העקרוניים של ההסכם – קבלת עיקרון הפירוז על בסיס רעיון של מדינה מוגבלת בחימושה; הנכונות לפריסת כוח צבא, בהובלת ארצות הברית, בשטחי המדינה הפלסטינית ובגבולותיה כתחליף לכוחות צה"ל, כולל בבקעת הירדן; והנכונות הפלסטינית (בהמשך להסכמות משיחות טאבה) לקבוע אתרים להתרעה מוקדמת, וכנראה גם אתרי פריסה בשעת חירום. מנגד, תהליך אנאפוליס לא הניב הסכמות בסוגיות מהותיות, שחלקן נותרו שנויות במחלוקת בין הצדדים עוד משיחות טאבה, בכללן: שאלת חלוקת השליטה במרחב האווירי והאלקטרו־מגנטי; הסכמות מעשיות על ההתנהלות בשעת חירום ומול אירועי טרור ואי הנכונות הפלסטינית העקרונית להתיר נוכחות ישראלית כלשהי בשטח הפלסטיני; אופי תקופת המעבר, ובעיקר שאלת המעבר מתקופת הביניים לעידן הקבע. פערים אלה ממחישים שוב את האופן הבעייתי שבו נוהל תהליך אנאפוליס. הצד הישראלי, אשר פעל מתוך בלבול תפיסתי עמוק ומתוך שיקולים פוליטיים ואישיים בצמרת המדינה, התנהל גם באופן לא מסונכרן וללא הגדרת מטרות ועמדות ברורות ואחידות בשיח הביטחוני. לפיכך אין זה מפתיע שישאל הגיעה לנקודת סיום שונה בתכלית מן הנקודה הנוקשה שבה החלה את התהליך. הדבר מומחש בחילוקי הדעות ואי ההסכמות, השוררים גם כיום, בקרב משתתפי התהליך לגבי תכני ההסכמה ותוצאות התהליך בתחום רגיש זה.

תא"ל (מיל.) מיכאל (מייק) הרצוג, ראש מטה שר הביטחון דאז, אשר היה מעורב עמוקות במשא ומתן הביטחוני עם הפלסטינים מראשית שנות ה-90, ואשר בשלב מסוים בתהליך אנאפוליס מילא את מקום האלוף (מיל.) עמוס גלעד כראש הוועדה הביטחונית, טוען כי שר הביטחון אהוד ברק דרש מראש הממשלה אולמרט לנסות ולהשיג מארה"ב "רשת ביטחון" למשא ומתן (כפי שהוא עצמו השיג מהנשיא קלינטון בשנת 2000) בדמות הסכמה לתמוך בעמדות יסוד ישראליות בסוגיות הליבה, בדגש על תחום הביטחון. לצורך כך ברק ניסח את נייר "שמונה הנקודות" המתמצת את דרישות הליבה הישראליות לסידורי הביטחון בהסדר, והציגו לנשיא בוש בביקורו בארץ, בראשית 2008. חרף מאמציו, ארצות הברית נזהרה מלתת תמיכה ברורה למרבית העמדות שהוצגו (מעבר לתמיכה ברעיון פירוז המדינה הפלסטינית). תחת זאת, ממשל בוש הטיל על הגנרל גיימס ג'ונס (לשעבר מפקד הפיקוד האירופי) לגבש עבורו מתווה שלהבנת הרצוג נועד לאפשר ליישב בין דרישות הביטחון של ישראל לבין דרישות הריבונות הפלסטינית.

לדברי הרצוג, הגנרל האמריקאי ג'ונס נמנע לכל אורך הדרך מלהציג בפני השר ברק תכנית ביטחונית מפורטת, והוא הסתפק בהצגה קצרה ולא ממצה של רעיונות לפתרון סוגיית הגבול המזרחי, אותו ביסס על שילוב בין אמצעים טכניים ומעורבות צד שלישי. יתרה מכך, לטענת הרצוג, רעיון הצבת כוח נאט"ו הוא ככל הנראה של הגנרל ג'ונס, ובניגוד לנאמר על-ידי דב ויסגלס (ראה בהמשך), צה"ל ומערכת הביטחון לא סמכו ידיהם על הרעיון של הצבת כוח צבאי זר כתחליף מלא לנוכחות צה"ל בבקעת הירדן על פני שנים (הרצוג, ראיון).



פעילות כוחות הביטחון הפלסטיניים בחברון (אוקטובר 2008) לאחר שהסתיימה הכשרתם בממלכת ירדן במסגרת תוכנית הרפורמה שהוביל הגנרל האמריקני קיטי דיטון יחד עם ראש ממשלת הרשות הפלסטינית סלאם פיארד (מל"מ, 2008)

עמיד בקעת הירדן - "קו בר לב" או גבול בינלאומי?

בשלהי שנת 2013, על רקע השיחות בין ישראל לפלסטינים בהובלת מזכיר המדינה, ג'ון קרי, התנהל שיח תקשורתי ער בישראל בנוגע לתפיסת הביטחון שלה, ובעיקר בנוגע לשאלת חיוניותה של האחיזה בבקעת הירדן לעת הסדר עם הפלסטינים. השיח איפשר גם הצצה חלקית לעמדות השונות סביב הנושא, במסגרת התהליך המדיני בכלל ותהליך אנאפוליס בפרט. ג'ורא איילנד, ראש אגף התכנון בצה"ל וראש המועצה לביטחון לאומי לשעבר, טען כי הוויכוח לגבי עמיד בקעת הירדן אינו "על האורך, אלא על העומק", וכי "מבחינת ישראל, על מנת שהשליטה לאורך הירדן תהיה אפקטיבית יש צורך ברצועה שעומקה כ-5 ק"מ, הכוללת שליטה על ציר הבקעה (ציר 90) משני צדדיו. מדובר בשטח של כ-400 קמ"ר, המהווים כ-7% משטח הגדה המערבית". לטענת איילנד, "דרישה זו לא תהיה קבילה על הפלסטינים" (איילנד, 2013 ידיעות אחרונות). באותם ימים כתב גם האלוף, לשעבר, גדי שמני: "המצדדים בנסיגה מבקעת הירדן טוענים, שהסיכוי להיווצרות חזית מזרחית של צבאות ערביים, היכולה לסכן את ישראל בעשור הקרוב, הוא קלוש. הטענה נכונה, אך אינה רלוונטית לדיון: סידורי ביטחון המהווים בסיס להסכם שלום אמורים לעמוד בטלטלות קשות ולהותיר לישראל שולי ביטחון די רחבים על מנת שתוכל להתמודד עם שינויים קיצוניים, גם אם יתרחשו בעוד עשורים. בתקופה שבה המזרח התיכון עובר שינויים דרמטיים יש מקום להירות מופלגת. הסיבה השנייה היא, שגם כשעוסקים בסיכול טרור יש משמעות רבה לעומק טריטוריאלי ולמרחב הגמישות שהוא מייצר" (שמני, 2013 הארץ).

דב ויסגלס, אשר שימש בעבר כמנהל לשכתו של ראש הממשלה אריאל שרון ונמנה על מקורבי ראש הממשלה אולמרט, מנה במאמר משלו את הסיבות לויתור על נוכחות צבאית ישראלית "מסוכנת ומיותרת" בבקעת הירדן. "הטרור בבקעה תמיד היה קטן בהיקפו... משחדלה עיראק להוות איום צבאי על ישראל, אין מזרחה לירדן מדינה או כוח צבאי אחר שעלולים 'לפלוש' לישראל... אם חלילה תקרוס ממלכת ירדן, לא 'חיל המצב' הוא שיעסוק בכך... כוחות צבאיים דלילים הפרושים בקו הגנה ארוך אינם מוסיפים ביטחון. בדרך כלל הם עסוקים בהגנה על עצמם, כפי שעשה צה"ל בדרום לבנון ובציר פילדלפי". לפיכך תומך ויסגלס ב"הסדר ביטחון דומה לזה שהוצע בתכנית השלום של ראש הממשלה לשעבר, אהוד אולמרט, ועל דעת הממשל האמריקאי". לסיים הוסיף ויסגלס: "תכנית הביטחון האמורה - בלא נוכחות צה"ל בבקעת הירדן - חוברה על ידי מערכת הביטחון והוצגה על דעתה. כיום... תומכת מערכת הביטחון בתביעתו התקיפה של ראש הממשלה [נתניהו] לנוכחות צבאית בבקעה. מה השתנה? לא המציאות. ראש הממשלה השתנה" (ויסגלס, 2013 ידיעות אחרונות).

השיח הטעון בנוגע לבקעת הירדן בהסדר קבע עם הפלסטינים לא החל בתהליך אנאפוליס. במסגרת ההכנות לקמפ דייויד, ואף קודם לכן, הובעו בקרב הדרג המקצועי הבכיר בצה"ל דעות שונות, בהן כאלה שהתנגדו להותרת כוחות מעטים בבקעת הירדן בתוך שטח המדינה הפלסטינית, באופן שיסכן אותם. נוסף על כך, במסמך שהוכן על ידי אנשי ביטחון בכירים לשעבר מן "המועצה לשלום ולביטחון", נטען: "ההנחה כי מתחייבת נוכחות פיזית של צה"ל בבקעה על מנת לסכל מתקפה ממזרח לירדן אינה

תקפה יותר. הנחיתות הטופוגרפית של הבקעה תהפוך אותה, בתנאי הקרב המודרני, לשטח השמדה לכוח הצבאי שיימצא בה. ליישובים בבקעה אין חשיבות ביטחונית. בפרוץ הקרבות הם ייהפכו לנטל ביטחוני" (המועצה לשלום ולביטחון, 2000). בפועל, תפיסת הביטחון הישראלית והזיקה לגבולות השתנו באופן מהותי כבר במהלך סבב השיחות של קמפ דייויד וטאבה (2000-2001). במסגרת ההיא הוחלט, בהנחיית ראש הממשלה אהוד ברק, לתכנן תפיסה ביטחונית חדשה לישראל, המבוססת על ההנחה שלפיה בקעת הירדן לא תהיה חלק מישראל בהסכם קבע (אריאלי, ראיון).

השארית בקעת הירדן בידי ישראל, באופן זה או אחר, לא רק שאינה ישימה מבחינה צבאית, אלא שהיא תהפוך את רעיון החלוקה לשתי מדינות לבלתי אפשרי. לפיכך, בדומה לתפיסה הביטחונית הכוללת שלה נדרשת ישראל בהסכם קבע, גם בשאלת בקעת הירדן ראוי להסתמך על השילוב ההכרחי בין משילות ואחריות מדינתית פלסטינית, פיקוח חיצוני, וכן גישה אזורית - במקרה דנן: הירתמות ביטחונית מצד ממלכת ירדן, שאיתה קיים הסכם שלום, ואיתה חיוני לקדם, בכל מקרה, מרכיבי הסדר נוספים במסגרת הסכם הקבע עם הפלסטינים.

ירושלים

"אם נחכה עד שתחליטו לגבי הריבונות ב'חראם א-שריף', גם לילדים של הילדים שלכם לא יהיה הסכם"
"הצענו לכם את ירושלים הגדולה ביותר בהיסטוריה היהודית. אך אנו חייבים לדבר על הקונספט של אל-קודס"

רקע

סוגיית ירושלים היא אחד הנושאים הרגישים והטעונים ביותר בשיח על הסכם הקבע בין ישראל לפלסטינים. רגישות זו באה לידי ביטוי לאורך שנות התהליך המדיני, בראש ובראשונה בשאלת עצם הנכונות הישראלית לדון בנושא עם הפלסטינים. וזאת לאור הרגישות הפוליטית סביבו, עקב ההקשרים הדתיים-לאומיים, עקב סיפוח העיר והמעטפת שלה לישראל עם תום מלחמת ששת הימים, וכן עקב גישה אסטרטגית-ביטחונית ישראלית שלפיה אין לאפשר לפלסטינים להקים את בירתם במזרח ירושלים, וכי ממילא אין אפשרות מעשית לחלק את העיר.

גישה זו השליכה כמובן גם על השיח בנושאי הטריטוריה והגבולות, שלא הסתיים בהסכמה. לפי ההשקפה הפלסטינית נכבש חלקה המזרחי של ירושלים על ידי ישראל כחלק מכיבוש הגדה המערבית, ולפיכך החלטה 242, המכוונת לנוסחה של "שטחים תמורת שלום", כוללת גם את החלקים המזרחיים של ירושלים, על האתרים הקדושים המצויים בהם. במישור המעשי רואים הפלסטינים את סיפוח העיר והרחבת המעטפת של העיר מצד ישראל (מכ-6.5 קמ"ר לכ-72 קמ"ר) כ"התנחלות" המציבה חיץ בין שני חלקי הגדה המערבית, באופן המונע רציפות טריטוריאלית ואינו מאפשר לממש את אחד ממרכיבי האיכות המרכזיים בתפיסתם של הרעיון של מדינה בת קיימא, שכן הריבונות על "אל-קודס" והזיקה למקומות הקדושים בה, נתפסת על ידיהם כנכס מרכזי העשוי להעניק למדינתם יתרון וחישיבות במישור האזורי והבינלאומי.

במסגרת הדיאלוג המדיני על ירושלים בולטים שני היבטים הנתונים במחלוקת: האחד נוגע לדילמה בשאלת אופן חלוקת העיר, הן חלוקת הריבונות על השכונות והיישובים והן אופי הגבול בין שתי המדינות (עיר פתוחה או עיר מחולקת). השני, הרגיש מכולם, הוא הדיון בשאלת החלוקה או אי החלוקה הריבונית באזור האגן ההיסטורי,⁵¹ כולל שאלת מעמד העיר העתיקה, הכותל המערבי ומתחם הר הבית/חראם א-שריף.

בסבבים של שיחות קמפ דייויד וטאבה (2000-2001) הסכימו הצדדים על כמה סוגיות עקרוניות, אך גם נותרו ביניהם פערים לא מבוטלים. בנושא חלוקת הריבונות

51 האגן ההיסטורי מכונה גם "האגן הקדוש" והוא כולל את העיר העתיקה, עיר דוד (סילוואן) בפי הפלסטינים), בית הקברות בהר הזיתים ונחל קדרון; הוא מתפרס, על פי גישת אולמרט, על פני כ-2.2 קמ"ר.

על השכונות בעיר הסכימו הצדדים על יישום עיקרון הליבה שהופיע במתווה קלינטון (2000), שלפיו "מה שערבי לפלסטין ומה שיהודי לישראל". כמו כן נוצרו הבנות בנוגע לעיקרון שלפיו כל צד ינהל את המקומות הקדושים לו, והושגה אף התקדמות לגבי הסדרים מעשיים הנוגעים לחפירות, בנייה וסדר ציבורי במתחם הר הבית. לעומת זאת נותרו מחלוקות בנוגע לשכונת הר חומה (ג'בל ע'נים בפי הפלסטינים) והיישוב היהודי בראס אל-עמוד. הפלסטינים סירבו להכיר בריבונות ישראל על מקומות אלה, שהתפתחה בתקופה שלאחר הסכם אוסלו; מחלוקת עמוקה נותרה גם באשר לחלוקת הריבונות ברובעי העיר העתיקה (בעיקר ברובע הארמני) בהר הבית/חראם אל-שריף ובאתרים היהודיים באגן ההיסטורי המצויים מחוץ לעיר העתיקה. נוסף על כך לא הוסכם גם מהו תיחום הכותל המערבי, והאם הוא יכלול בריבונות ישראל רק את החלק הפתוח ("כותל הדמעות", על פי הפלסטינים), בהתאם לעמדה הפלסטינית, או גם את מנהרות הכותל, בהתאם לעמדה הישראלית (להרס 2011, 44; Moratinus, 2001).

דחיית הדיון בנושא ירושלים בערוץ לבני-אבו עלא

השיח העיקרי בין הצדדים בתהליך אנאפוליס בנושא ירושלים התנהל מאחורי הקלעים במסגרת ערוץ המנהיגים, ובחלק מהזמן – בערוץ החשאי שניהל המשנה לראש הממשלה, חיים רמון, מול מקבילו הפלסטיני. עובדה זו העיבה על תוחלת הערוץ שניהלה השרה לבני בוועדה העליונה, לאור העובדה שהדיונים בנושא הטריטוריה והגבולות בערוץ זה, ללא הכללת נושא ירושלים, נעשו לדיונים חלקיים. במסגרת הדיונים בוועדת הטריטוריה והגבולות טענו הפלסטינים כי לא ניתן לקיים דיון רציני, הכולל שיח על חילופי שטחים וגושים, ללא הכללת נושא ירושלים. הם סירבו לקבל את הטיעון הישראלי, המבוסס על טענה משפטית (סיפוח ירושלים משלהי מלחמת ששת הימים, חוק יסוד-ירושלים מ-1980) ועל טענה פוליטית (התחייבות אולמרט ליו"ר ש"ס, אלי ישי, לא לדון על ירושלים כתנאי לשימור הקואליציה). כאשר אבו עלא ביקש, במכוון, בשלב מתקדם של שיחות אנאפוליס (אוגוסט 2008) להציג את העמדה הפלסטינית בנושא ירושלים, טענה השרה לבני: "מכיוון שאיני יכולה להתייחס לנושא, אני רק אקשיב" (Palestine Papers 31). כאשר ניסו הצדדים לדון בסוגיות טריטוריאליזם נקודתיות הקשורות בירושלים, בשלהי מאי 2008, טען אודי דקל: "אין לי אישור לדבר על ירושלים". סמיח אל-עבד, מומחה המפות של הפלסטינים, טען בתגובה כי גם הוא קיבל הוראה מאבו עלא "לא לדבר על מעלה אדומים". "אם כך", סיכם דקל, "בוא נלך לאכול צהריים ושהם [הקברניטים] יחליטו מה לעשות" (Palestine Papers 32).

במהלך השיחות ניסו הפלסטינים להציג, גם בפני האמריקאים, את נכונותם להתקדם וטענו כי במהלך השיחות הטריטוריאליזם הוצעו לישראל לראשונה הצעה רשמית נדיבה ומתקדמת, אך היא לא זכתה להכרה מתאימה. עריקאת טען במפגש משולש, שהתקיים ביוני 2008, כי "זה לא סוד שבמפה שלנו הצענו לכם את ירושלים הגדולה ביותר

בהיסטוריה היהודית. אך אנו חייבים לדבר על הקונספט של אל-קודס". הפלסטינים כללו לטענתם בהצעה המדוברת את נווה יעקב ופסגת זאב (שהופיעו במפת ה-1.9% שהציגו בפני ישראל) וכן את השכונות: הגבעה הצרפתית, רמת אלון, רמת שלמה, גילה, תלפיות והרובע היהודי בעיר העתיקה. שכונות אלה, על פי עריקאות, מאכלסות 120 אלף מתיישבים יהודים. אבו עלא טען באותו מפגש, כי הנכונות הפלסטינית להכיר בכל השכונות היהודיות, למעט "ג'בל ע'נים" [הר חומה], היא התקדמות משמעותית, מכיוון שהפלסטינים לא הסכימו לכך בשיחות קמפ דייויד. הצגת פרטי ההצעה והדגשת נדיבותה נועדו, כמובן, להפחית מעוצמת ההתנגדות הישראלית (והאמריקאית) לנוכח אי נכונותם של הפלסטינים לאפשר סיפוח של יישובים גדולים יותר לישראל (Palestinian Papers 33). כך, דרשו הפלסטינים במסגרת השיח הטריטוריאלי את מה שכינו "פירוק החגורה" המנתקת את ירושלים משאר הגדה המערבית, והכוללת את הר חומה (ג'בל ע'נים) בדרום, גבעת זאב בצפון ומעלה אדומים ו-E1 (השטח המחבר בין ירושלים למעלה אדומים) במזרח. כבעבר דרשו הפלסטינים גם את פינוי היישוב היהודי בראס אל-עמוד. הפשרה מצד הפלסטינים, כפי שהוצגה בערוץ לבני-אבו עלא, הייתה להימנע מפינוי מעלה אדומים ולהותיר את תושביה היהודים "תחת החוק הפלסטיני". הצעה זו הייתה אכן הצעה רשמית חדשה מצד הפלסטינים (אף שגם במסגרת שיחות קמפ דייויד היא צוינה על ידי הפלסטינים כאופציה). עם זאת נראה שהפלסטינים השתמשו בה גם כבאמצעי טקטי במשא ומתן, שנועד להציג בפני ישראל נוסחת פשרה במקום שבו לכאורה הסכימו הפלסטינים כבר בעבר עם ישראל: בהסכם ז'נבה ניאותו הפלסטינים להשאיר את מעלה אדומים בידי ישראל. התגובה המבטלת של השרה לבני להצעות אבו עלא, שלפיה "העניין אינו ריאלי" וכי הוא "אינו מסתכם רק במתן דרכון למתיישבים", הדגישה את ההפתעה ואת אי המוכנות בצד הישראלי, ובמידה רבה גם בצד הפלסטיני, להתמודד עם גישה זו – והמחישה שוב את הבלבול התפיסתי בין הסכם קבע בדרך לשלום ולפיוס, לבין גישה של הפרדה וניתוק בין שני העמים כעיקרון המוביל. בשיחת תדרוך עם מארק אוט מהאיחוד האירופי, ביוני 2008, עדכן אותו סאיב עריקאת בשיחות בין הצדדים בנושא ירושלים:

"לגבי ירושלים, אנו מסכימים על העיקרון הכללי לפיו מה שערבי לפלסטינים ומה שיהודי לישראל. ישראל אינה מגיבה... אנו מעוניינים בשתי עיריות בתור בירות של כל מדינה, ובגוף משותף שיעסוק בתיאום ובשיתוף פעולה. החסם המרכזי הוא ה'חראם' [א-שריף]. אנו לא יכולים לקבל ריבונות ישראלית והם לא יכולים לקבל ריבונות פלסטינית. במקומות אחרים יש לנו רעיונות יצירתיים, כמו למשל למקם את השגרירות הישראלית ב'שבע הקשתות' [הר הזיתים] ואת השגרירות שלנו בממילא" (Palestine Papers 34).

מזכירת המדינה, קונדוליזה רייס, יישרה קו עם עמדת ישראל בנושא ירושלים, לפחות במסגרת דיוני "הוועדה העליונה"⁵². כך, למשל, מתארת רייס בספרה את תדהמתה ממידת נדיבותו של אולמרט בהצעתו הראשונית לעצם הדיון על חלוקת ירושלים (Rice, 2011). בהזדמנות אחרת, בעקבות המחאות הנשנות והחוזרות של עריקאת ואבו עלא לנוכח אי קידום השיח בנושא ירושלים, טענה רייס באוזניהם: "אם נחכה עד שתחליטו לגבי הריבונות ב'חראם א־שריף', גם לילדים של הילדים שלכם לא יהיה הסכם... ריבונות בעיר העתיקה זהו המשחק סכום אפס היחיד במשא ומתן עם ישראל, אז דחו את העניין!" (Abrams, 272).

מאחורי הקלעים הביעו אנשי ה־NSU את מחאתם בפני האמריקאים וטענו שניתוק נושא ירושלים מהדיונים ואי קיום שיח בנושא הם בבחינת מזימה ישראלית, שנועדה להוביל את הפלסטינים לפשרות בנושאים אחרים. כך, בשלהי חודש יולי 2008, בהתכתבות בין אנשי ה־NSU, הדגיש זיאד קלוט, האחראי על נושא הפליטים: "חוששני שכעת זה הפך לעניין דחוף, לומר לאמריקאים ולישראלים שהפלסטינים לא יוסיפו לדון בנושא הפליטים לפני שישראל תתחיל לדון באופן רציני בנושא ירושלים" (Palestine Papers 35). בשלהי התהליך, באוגוסט 2008, ניסה אבו עלא לדרבן את מזכירת המדינה קונדוליזה רייס להרחיב את הדיונים על ירושלים בשבועות המעטים שנותרו. רייס, בתגובה מרוככת יותר, פירטה את הבנתה לגבי ההסכמות העקרוניות שאליהם יגיעו הצדדים בנוגע לירושלים ואת הנושאים שידונו לקראת סיום התהליך:

"ירושלים תהא חלק מהסכם בילטרלי בין הצדדים; [יידונו] ממדים מעשיים ומנהליים הקשורים לניהול שגרת חיי האוכלוסיות; הממד המדיני הנוגע לחלוקת הבירה לשתי המדינות; והממד הדתי הנוגע למקומות הקדושים". "האחרון", כך הדגישה בהמשך, "רגיש ומסובך מכדי לדון בו בשלושת השבועות שנותרו" (Palestine Papers 26).

ירושלים בהצעת אולמרט

לעומת דחיית העיסוק בנושא ירושלים לאורך מרבית שלבי השיח במסגרת ערוץ לבני־אבו עלא, העמדה הישראלית בנושא ירושלים, כפי שהופיעה בהצעת אולמרט, הייתה בגדר חידוש מסוים ביחס לשיחות מן העבר. אולמרט שינה את עמדתו בנושא ירושלים וציין את כברת הדרך שעבר, בשנים שלפני תהליך אנאפוליס, לאחר ששימש כראש עיר והבין כי ירושלים כעיר מאוחדת היא סיסמה חסרת אחיזה במציאות (אולמרט 2011, 25).

52 מזכירת המדינה, קונדוליזה רייס, הייתה מודעת לערוץ שהתקיים בין אולמרט ועבאס, ואולמרט אף עדכן אותה במאי 2008 בפרטי הצעתו, לרבות עיקרי ההצעות שמסר לנשיא עבאס בנושא ירושלים. היא אף הדגישה בספרה את פליאתה הרבה לנוכח גישתו הפרשנית של אולמרט בנושא זה (Rice, 2011).

אשר לחלוקת השכונות והישובים במזרח ירושלים ובמעטפת של העיר – בשיחות בין אולמרט ועבאס עוגנה בין הצדדים ההסכמה, שגובשה כבר בסבב השיחות של קמפ דייויד וטאבה, לפיה העיקרון המנחה לחלוקת השכונות והישובים במזרח ירושלים יתבסס על הפרמטרים של קלינטון משנת 2000: השכונות היהודיות יהיו תחת ריבונות ישראל והשכונות הערביות תחת ריבונות פלסטינית. אלא שהצדדים נותרו חלוקים בדעותיהם, גם לאחר הצעת אולמרט, לגבי התכולה ובעיקר לגבי השינויים שהתחוללו לאחר פתיחת תהליך אוסלו: אולמרט הבהיר בהצעתו כי השכונות היהודיות שנבנו בירושלים אחרי מלחמת ששת הימים יישארו בריבונותה של מדינת ישראל, ואף ציין כי ה-6.3% (של מפת הגבולות) כוללים גם את שטחן של השכונות היהודיות החדשות בעיר. על מנת להסיר ספק באשר לעמדתו הדגיש אולמרט בפני עבאס כי "השכונות הערביות בירושלים יהיו חלק מהמדינה הפלסטינית ואם הפלסטינים ירצו בכך ירושלים תהיה בירתה של המדינה הפלסטינית" (אולמרט 2011, 38). גישה זו מצד ראש ממשלת ישראל מהווה התקדמות משמעותית בהשוואה לגישתו הנוקשה בנושא זה של ראש הממשלה לשעבר, אהוד ברק, בשיחות קמפ דייויד (2000). אולמרט גם הציע כביש גישה מיוחד, שיעקוף את מזרח ירושלים ויחבר בין בית לחם ורמאללה, מאחר שסיפוח מעלה אדומים קטע את המעבר בין ערים אלה. דרישת אולמרט לספח את E1 (השטח המחובר בין ירושלים למעלה אדומים), בגרסה הרחבה שלו, לא זכתה גם היא להסכמה מצד הפלסטינים, מכיוון שהדבר מעמיק לפי השקפתם את הפגיעה ברציפות הטריטוריאלית הקיימת בלאו הכי בשל האפשרות להותרת מעלה אדומים בידי ישראל.

אשר לעתיד האגן ההיסטורי/האגן הקדוש, כולל העיר העתיקה – בהצעת אולמרט חלה התפתחות חדשה כאשר הציע שהאגן "המקודש לשלוש הדתות", כולל העיר העתיקה, יוגדר כשטח ב"נאמנות" של חמש מדינות: סעודיה, ירדן, פלסטין, ישראל וארצות הברית, שתהיינה אחראיות על הנהלים, התקנות וההסדרים שיחולו על תושביו ומבקרו (שם, 38). הצעה זו של אולמרט, שקודמה בשיח האינטימי עם עבאס, שמשמעותה "בינאום" האגן ההיסטורי, מבטאת גישה לה שותפים בצד הישראלי והפלסטיני חלק מהמומחים העוסקים בנושא ירושלים, לפיה אין יכולת של ממש לחלק את הריבונות במקטעים של אזור רגיש זה, ובכל מקרה, תהליך השינוי של המעמד הריבוני מחייב שיח אזורי ואף בינלאומי רחב יותר, היכול להתקיים (אם בכלל) רק לאחר שנים רבות של יחסי שלום בין ישראל, המדינה הפלסטינית והמדינות בעלות העניין באזור. ההצעה גם מבטאת לקח שנלמד מן המבוי הסתום בעניין חלוקת הריבונות שאליה נקלעו ראש הממשלה אהוד ברק ונשיא הרשות הפלסטינית, יאסר ערפאת, במהלך שיחות קמפ דייויד.

בראיון עמו טען עבאס כי קיבל את עיקרי הצעת אולמרט, אך הלן על הרחבת תחומו של האגן ההיסטורי ל-2.2 קמ"ר, הכוללים בתוכם, בנוסף לתושבי העיר העתיקה, גם תושבים פלסטיניים משכונות א-טור וסילוואן, באופן שיאלץ אותם לחיות שלא תחת ריבונות פלסטינית (Avishai, 2011). מנגד, לפי השקפתם של אלה הדוגלים בגישה

"סופיות הסכסוך" (גישה שאותה נקט אולמרט עצמו בהצעתו זו לנשיא עבאס), אי חלוקת הריבונות בירושלים, כולל באתרים הקדושים, במסגרת הסכם הקבע, עלולה לשמש פתח להסכם זמני, ליתר גם את ההסכמות בנושא הפליטים ולקעקע את רעיון סופיות הסכסוך. כך, למשל, טוענים תומכי יוזמת ז'נבה שהם הצליחו לייצר את הנוסחה לסיום הסכסוך, המבוססת על חלוקת ריבונות ועל פתרון בעיית הפליטים, במסגרת ההסכם שגיבשו עם הפלסטינים (יוזמת ז'נבה, 2009). חיים רמון, אשר ניהל שיח מתמשך עם הפלסטינים בנושא ירושלים, ואף שימש בעבר שר לענייני ירושלים, סבור שהפער בנושא זה צומצם במסגרת הצעת אולמרט וכי הפתרון של חלוקת השכונות על פי נוסחת קלינטון – וגיבוש משטר נאמנות תוך השארת הסטטוס קוו על כנו בנוגע למעמד הפלסטינים בהר הבית – הוא הפתרון הנכון. אשר לחשש מפני זמניות ההסכם, טוען רמון כי הציפייה להסכם קבע, שיפתור לישראל את כל בעיותיה ויספק את כל תאוותה, לא הייתה ריאלית כבר מלכתחילה, וכי גם הוא עצמו אמר דברים ברוח זו בעבר לראש הממשלה, אהוד ברק, במהלך שיחות קמפ דייוויד וטאבה. לפיכך להבנתו, מן הראוי לקדם הסכם מדורג, אשר רק בסופו יוביל אולי לפתרונות בנושא הפליטים ובנושא חלוקת הריבונות במקומות הקדושים בירושלים (רמון, ראיון). ליאור להרס, מהמכון לחקר ירושלים, טוען כי תפיסתו של אולמרט, שיש לעקוף את שאלת חלוקת הריבונות, לא נועדה בהכרח לדחות אותה לשלבים הבאים, אלא להתבסס על משטר נאמנות לטווח ארוך. לפי השקפתו מדובר בהתקדמות ולא בנסיגה בנושא המשא ומתן על ירושלים (להרס, ראיון).⁵³

אשר לעתיד האתרים הקדושים (חראם אל-אשרף/הר הבית והכותל המערבי) – הצעתו של אולמרט למשטר נאמנות על כלל האגן ההיסטורי ייתרה בעצם את הדיון בנושא זה. ניהול האתר על מרכיביו השונים, למעט ההיבטים הביטחוניים, היה אמור להתבצע על פי ההצעה על ידי משטר הנאמנות. בכך הסיר אולמרט מן הפרק, לפחות בשלב שיחות זה, את הצורך לדון בנושא חלוקת הריבונות.

אשר למשטר הגבול ולחלוקה המוניציפלית – הפער העיקרי נעוץ בתפיסת משטר הגבול הכוללת של הצדדים, ולא בתפיסה המוניציפלית: בעוד שישראל העדיפה חיץ והפרדה מוחלטת, גם אם במאפייני גבול "רכים" יחסית, בתוככי העיר ירושלים (וזאת בשונה מגישתה העקרונית בשיחות טאבה, שבמסגרתן לא דחתה על הסף את הרעיון של "עיר פתוחה"), ראש הממשלה אולמרט והשרה לבני היו כנראה תמימי דעים באשר לצורך בחלוקתה הפיסית של ירושלים. אולמרט, עם זאת, יצר הבחנה בין האגן ההיסטורי, שאותו העדיף להשאיר לא מחולק, לבין יתר חלקי העיר. הפלסטינים, לעומת זאת, דבקו

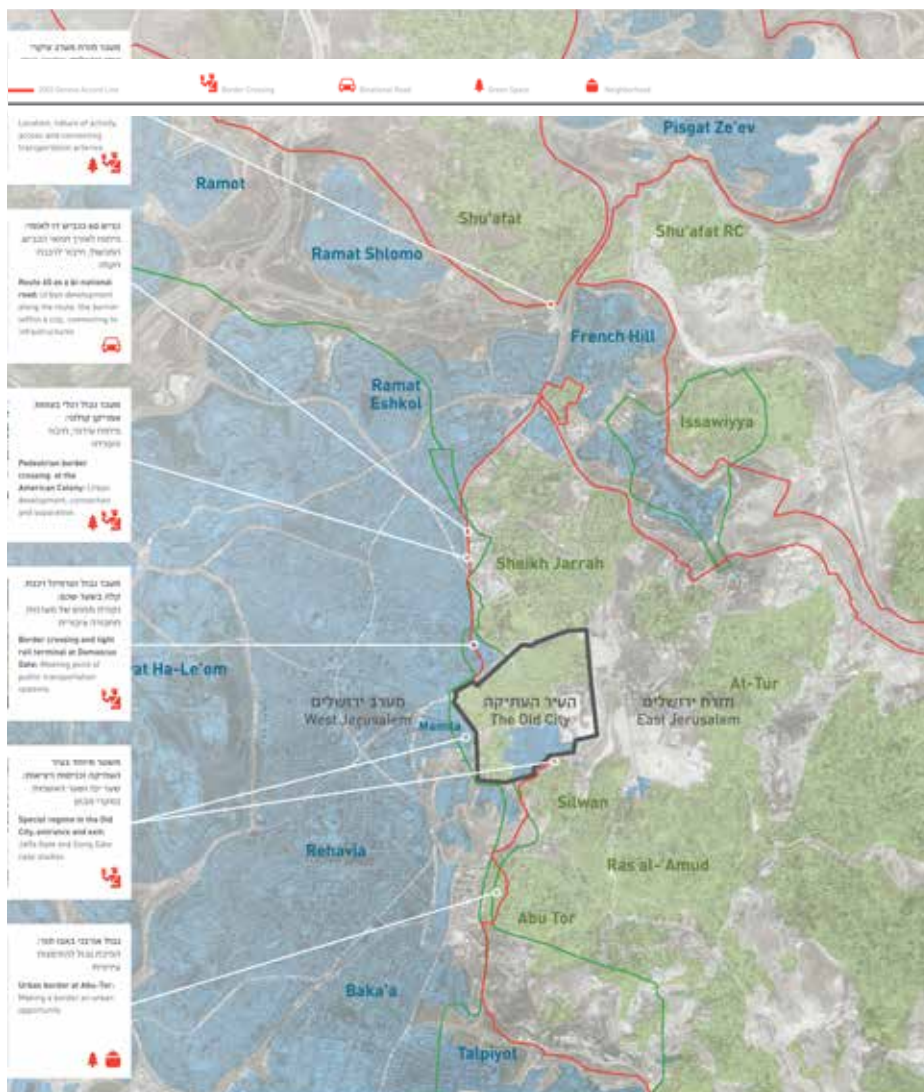
53 ליאור להרס מתבסס, בהקשר זה, על גישתה של פרופ' רות לפידות בספר **האגן ההיסטורי של ירושלים** שערכה. ספר זה עוסק רבות בבעייתיות הדיון על חלוקת ריבונות בירושלים. אי הצורך לדון בחלוקת הרבעים ובהגדרת תיחום הכותל המערבי, שהיוו מוקדי מחלוקת (בסבבי השיחות הקודמים), הם, לדעת להרס, הוכחה נוספת לגישה הנכונה המתגלמת בהצעת אולמרט (לפידות, 2007).

בגישת "עיר פתוחה", במסגרת תהליך אנאפוליס וגם לאחר מכן. הנשיא עבאס תיאר אך לאחרונה את גישתו כך: "איננו רוצים לחלק את ירושלים, אלא להשאיר אותה עיר פתוחה, שתהיה בירת שתי המדינות. זו המשמעות של דו קיום" (אבו מאזן, ראיון ל־INSS, פברואר 2014). בדומה להצעת הנשיא קלינטון, שלפיה ירושלים צריכה להיות עיר פתוחה ולא מחולקת, רמזה מזכירת המדינה, רייס, במהלך השיחות על תמיכתה ברעיון של עיר "פתוחה" ו"נושמת" (להרס 2011, 94).

אשר להיבט המוניציפלי טען אולמרט כי הנשיא עבאס הסכים לנוסחה המוכרת מן העבר, של שתי בירות נפרדות עם "עיריית גג", אשר לאור הרוב הדמוגרפי המובהק של יהודים בירושלים אמורה להיות יהודית (Olmert, 2014). וזאת בדומה לרעיון שהופיע במסמך ביילין-אבו-מאזן (1995), שם הוצע להקים מועצת עיר משותפת, שתורכב מנציגי רבעים ישראליים ורבעים פלסטיניים, שהחלוקה ביניהם תשקף את המאזן הדמוגרפי לטובת ישראל; נציגים אלה הם שיבחרו את ראש העיר. חלק מן הסמכויות יועברו מ"עיריית הגג" לשתי עיריות משנה: ישראלית ופלסטינית (להרס 2011, 94).

אי ההתקדמות בנושא ירושלים היא בתחום הביטחוני. אולמרט טען, בהצעתו בפני עבאס, כי "ישראל תמשיך להיות אחראית לביטחון גם במקומות הקדושים... רק אנחנו יכולים להבטיח את הגישה החופשית" (אולמרט 2011, 38). ספק רב אם הפלסטינים היו מקבלים עיקרון זה, בוודאי לא בהינתן משטר נאמנות משותף, שבו ישראל היא שותפה בכירה ולא אחראית בלעדית הנושאת לבדה באחריות לביטחון התושבים.

לסיכום, גם הדיון על ירושלים ממחיש ביתר שאת את הבעייתיות שבניהול התהליך, על אף השיח הפורה והמתקדם שהתנהל בין מנהיגי הצדדים. דחיית הדיון על ירושלים עקב האילוצים הפוליטיים, ובזכות הגישה האמריקאית שתמכה, ככלל, בגישת ישראל לניהול השיחות בנושא ירושלים, הביאה לשיח חלקי ומנותק, הגבירה את החשדות בקרב הצד הפלסטיני באשר לכוונותיה של ישראל, ולפחות בערוץ לבני-אבו עלא יצרה אי הבנות ופערי שפה בין הצדדים בנושאי הטריטוריה והגבולות ובנושאי הביטחון. יתרה מכך, הגדרת הנושא מבחינת ישראל כ"לא לגיטימי לדיאלוג" העמידה את כלל המשא ומתן בין הצדדים באור בעייתי: גישה כזו עלולה לייצר אשליה בקרב הציבור הישראלי שאפשר להגיע להסכם כלשהו עם הפלסטינים ללא חלוקת העיר ירושלים ויתור על חלקיה המזרחיים-הערביים. בקרב הציבור הפלסטיני היא ממחישה את כוונות ישראל להנציח את רעיון איחודה וייחודה של ירושלים רבתי, ולייצר חיץ המקשה על חיבוריות ורציפות טריטוריאלית, ובעצם מבטל מן היסוד את רעיון החלוקה לשתי מדינות. וזאת במיוחד לנוכח תפיסת הפלסטינים את "אל-קודס" כבירת המדינה הפלסטינית וכמרכיב חיוני במדינה בת קיימא. אי המוכנות המוקדמת, בצד הישראלי, והבלבול התפיסתי שעמו הגיעה ישראל לשיחות, לא אפשרו לה להתמודד כיאות עם עמדות הפלסטינים בתחום זה, ואולי אף לנסות לפתח רעיונות חדשים, דוגמת הרעיון להשאיר ישראלים כתושבים תחת שלטון פלסטיני.



מפת מרכיביה של חלוקת ירושלים

חלקים מהמפה הוצגו על ידי אולמרט לנשיא עבאס במסגרת תהליך אנאפוליס (2008). המפה הוכנה על ידי משרד אדריכלים SAYA לעיצוב פתרונות לסכסוך הישראלי-פלסטיני. (www.sayarch.com)

פליטים

"לא הגיוני לדרוש מישראל לקלוט 5 מיליון וגם לא מיליון פליטים"

"במקום אחריות צריך לדבר על סבל"

רקע

נושא הפליטים הוא ייחודי ביחס לנושאי הליבה האחרים: הוא היחיד המתייחס להתפתחויות משנת 1948, למלחמה שהובילה מחד גיסא לעצמאותה של מדינת ישראל ומאידך גיסא לנכבה (אסון) בצד הפלסטיני, המתבטאת באובדן חלקי מולדת ובפליטות מתמשכת.⁵⁴ הפער העמיק לאורך השנים בשלושה היבטים: ההיבט המשפטי – נחקקו חוקים המקשים על מקבלי ההחלטות, בשני הצדדים, להתפשר בעניין רגיש זה;⁵⁵ ההיבט המעשי – הריסת בתים וכפרים בישראל והנצחת הבעיה על ידי הפלסטינים, בסיוע העולם הערבי ו־UNRWA; וההיבט העקרוני – פיתוח עמדות מוסריות ונרטיבים תומכים בשני הצדדים.

לפי השקפתם של הפלסטינים ומוסדות ונציגים של הזירה הבינלאומית, העוגן המרכזי לטיפול בבעיה הוא החוק הבינלאומי, ולמעשה סעיף 11 בהחלטת האו"ם 194, מדצמבר 1948, שבו נאמר (בתרגום לעברית):

"הפליטים המעוניינים לשוב לבתיהם ולחיות בשלום עם שכניהם אמורים להיות רשאים לעשות כן במועד המוקדם המעשי האפשרי. פיצוי ישולם בגין רכושם של אלה שיבחרו שלא לשוב ובגין אובדן רכושם או פגיעה בו, אשר על פי העקרונות הבינלאומיים, או דומים להם, יסופקו על ידי הממשלות או הרשויות האחראיות" (Miller, 2012).

נושאי המחלוקת המרכזיים בין הצדדים נוגעים בשתי סוגיות. הראשונה שבהן קשורה לשאלת הנשיאה באחריות, על שלושת ממדיה: האחריות להיווצרות הבעיה, האחריות להמשכייתה, ובהתאם לכך, האחריות לשאת בעיקר הנטל לפתרונה. הפלסטינים, לאורך כל התהליך המדיני, תבעו מישראל לשאת במלוא האחריות להיווצרות בעיית הפליטים. ישראל סירבה להכיר באחריות ו/או להתנצל על היווצרותה של הבעיה ו/או

54 נתונים מספריים: מכ־750 אלף בשנת 1950 עד כ־5 מיליון פליטים פלסטיניים הרשומים באזורי הפעילות של UNRWA – ירדן, לבנון, סוריה, הגדה המערבית ורצועת עזה – והמהווים כ־45% מסך האוכלוסייה הפלסטינית הכוללת בעולם (מתי שטיינברג, מתוך: ראובן פדחור [עורך] 2013, 47).

55 מילר מפרט במאמרו חוקים והחלטות בשני הצדדים, מתחילת שנות ה־50 ועד לחוקים ולהחלטות מהשנים האחרונות (סביב התהליכים המדיניים) בנושא הפליטים. בישראל: "חוק למניעת הסתננות" (1954); חוק "שריון שלילת זכות השיבה" (2001); בצד הפלסטיני והערבי: החלטות הליגה הערבית לאורך השנים ו"חוק זכות השיבה" משנת 2008 (על רקע שיחות אנאפוליס). (Miller, 2012)

על התמשכותה, וביקשה להעביר את נטל האחריות הכולל לצד הערבי והבינלאומי. על כן גם הציעה מנגנון בינלאומי, בהובלת האמריקאים וקרן מימון בינלאומית, לטיפול בנושא. הסוגיה השנייה נוגעת לזכות השיבה – הפלסטינים דרשו להשאיר אותה כאפשרות ממשית, גם אם לטענתם היישום יהיה מותנה בכל מקרה בהסכמת ישראל. על בסיס זה דרשו הפלסטינים גם רף פיזיים גבוה על אובדן רכוש חומרי (כולל בתים ואדמות) ורכוש לא חומרי (פיצוי על עצם מצב הפליטות ועל נזקי הכיבוש), וכן פיצוי למדינות הערביות המארחות. ישראל, מנגד, ניסתה לאתר פתרונות מעשיים המבוססים על מקומות מגורים חלופיים ועל מנגנון הפיצוי הכספי, מבלי להסכים לשיבת מספר משמעותי של פליטים לישראל.

בעיית הפליטים משליכה על כל התפיסה של הסכם הקבע בין הצדדים, והיא אינה עומדת בפני עצמה. וזאת לאור הגישה שפותחה לאורך השנים על ידי שני הצדדים, שלפיה חייב להתקיים קשר הדוק בין פתרון בעיית הפליטים לבין "סופיות הסכסוך". זאב שיף ואהוד יערי, בספרם אינתיפאדה, משנת 1990, היו מן הראשונים שעמדו על קיומה של זיקה הדוקה זו:

"תנאי יסודי העומד מעל לכול הוא חיסול הסכסוך בין שני העמים. עם חתימת הסכם יושם קץ לתביעות נוספות של הצדדים. הדבר יצוין בהסכם, ויהווה אחת הערובות לכך שהפלסטינים אכן יוותרו על מה שהם כינו 'תכנית השלבים'. תנאי אחר חשוב לא פחות הוא ויתור הפלסטינים על מה שהם מכנים, 'זכות השיבה', שאינה אלא נוסחה בדוקה להריסתה של מדינת ישראל מבפנים. זה אפילו אינו נושא למשא ומתן" (כהנא 1993, 54).

מנגד, אבו איאד (צלחה ח'לף), לשעבר האידיאולוג הבולט של אש"ף, פירט ב-1990 את העמדה הפלסטינית, המבחינה בין ההכרה בזכות השיבה לפליטים לבין יישומה הלכה למעשה:

"זכות השיבה חיונית לפלסטינים, ובכל זאת, הם נכונים לחשוב על יישומה באורח מציאותי; ראשית, משום שהם מבינים ששיבה כללית אינה אפשרית ולו משום שישראל הרסה יותר מ-400 ערים וכפרים פלסטיניים... נוסף לכך, אין ביטחון שפלסטינים רבים ירצו לשוב ולחיות תחת שלטון ישראלי; בייחוד אם תתקיים מדינה פלסטינית כחלופה, וכן, מאחר שישראל לא תרצה לקבל מספר גדול של פלסטינים שבים שיערערו את המאזן הדמוגרפי לרעת האוכלוסייה היהודית" (שם, 56).

כך אירע במרוצת השנים שנושא הפליטים לא היווה עוד סוגיה העומדת בפני עצמה, והתקבעה הנוסחה שלפיה "סופיות הסכסוך" היא תנאי הכרחי להסכם קבע

בין הצדדים.⁵⁶ נראה כי עם פתיחת המשא ומתן להסכם קבע בשיחות קמפ דייויד (2000), לאור התנגדותה הנחרצת של ישראל להכיר בגבולות 1967 ועל רקע דרישתה להתנות את הסכם הקבע ב"סופיות הסכסוך", גברה הלגיטימציה בקרב הפלסטינים לדרוש במפגיע את זכות השיבה, אף על פי שדרישה זו לא הייתה עניינית או מעשית, אלא שימשה אותם בעצם בתפקיד של קלף מיקוח. במשא ומתן שהתנהל בין הצדדים בנושא הפליטים במסגרת שיחות טאבה (2001), בהובלת יוסי ביילין ונביל שעת', היה זה התחום היחיד שבו הוחלפו טיוטות. הצדדים הגיעו להסכמות חלקיות בנושאים הבאים:

- פתרון בעיית הפליטים על בסיס החלטה 194 יביא לסיום הסכסוך ולהסרת התביעות.
- יש לפרק בהדרגה (לאורך חמש שנים) את UNRWA.
- יש להכיר בכך שהפתרון הצודק של בעיית הפליטים יתבסס (בהתאם להחלטה 242) על יישום החלטה 194. הוסכם על גיבוש נרטיב משותף, שיאפשר לעקוף את הדרישה מישראל שתישא באחריות הבלעדית לבעיית הפליטים. עם זאת לא הגיעו הצדדים להסכמה מפורטת באשר ל"השתלשלות העניינים" (תוכן הנרטיב המשותף).
- ברוח הצעת קלינטון (2000) הסכימה ישראל ליישום הרעיון של יישוב מחדש, בתהליך שיימשך חמש עשרה שנה, על בסיס אחת משלוש האפשרויות הבאות: כניסה לישראל (הוצע, באופן לא רשמי, לקלוט 25,000–40,000 איש במשך חמש שנים); כניסה לאזורים שישראל תמסור לפלסטינים במסגרת חילופי השטחים (Swap) או לשטחי המדינה הפלסטינית האחרים; או לחילופין יישובם מחדש של הפליטים במדינות המארחות או במדינות צד שלישי. הפלסטינים קיבלו את העיקרון, אך דרשו לשמור על זכות הבחירה האישית לכל פליט ועל אי פגיעה בזכות לשיבה לבתים בישראל.
- יש להקים מנגנון בינלאומי וקרן מימון כבסיס להסדרת סוגיית הפיצוי. הצדדים לא הסכימו על אופן החישוב ועל הגורם שיבצע את החישוב. ישראל סירבה לעיקרון השבת הרכוש לפליטים הפלסטינים, והפלסטינים סירבו לבקשת ישראל להכליל בהסכם פיצוי מעשי לפליטים יהודים ממדינות ערב.

בהצהרה המסכמת של שיחות טאבה הדגיש אבו עלא את עמדת הפלסטינים, שלפיה התקדמו הצדדים בכמה נושאים, אך לא הסכימו בעניין זכות השיבה. ביילין, שהתנגד להצהרה, מציין בספרו כי באופן פרדוקסלי גרמה הצהרת אבו עלא לכך ש"הנושא שבו הייתה ההסכמה הרבה ביותר [הפך] לסמל לאי היכולת להגיע לפתרון" (ביילין, 2001; ראו גם Moratinus, 2001).

56 גם יושב ראש אש"ף ונשיא הרשות הפלסטינית, יאסר ערפאת, הבהיר בעבר בנושא הפליטים: "אנו מבינים את החששות הדמוגרפיים של ישראל... כאשר ניישם את החלטה 194 ראוי לקחת בחשבון חששות אלה" (Arafat, 2002) בהזדמנות אחרת צוטט ערפאת כמי שמחוייב לכך שפתרון בעיית הפליטים לא יוביל לשינוי "האופי היהודי של ישראל" (אלדר, לנדאו, 2004).

נושא הפליטים בערוץ לבני-אבו עלא

בשיחות לבני-אבו עלא הוקצה לנושא הפליטים דיאלוג נפרד ומצומצם בין טל בקר (עוזרה המדיני של השרה לבני) לבין סאיב עריקאת. מדי פעם הוצגו תוצאות השיח בוועידת מליאה או במפגש משולש. שני הצדדים הדגישו בפני ארצות הברית את הצורך לנהל את השיח באופן בילטרלי, ללא מעורבות אמריקאית, וזאת אף על פי שמאחורי הקלעים התנהל שיח מתקדם עם האמריקאים בהובלת היועץ המשפטי למחלקת המדינה, ג'ונתן שוורץ, בנוגע למאפייני המנגנון הבינלאומי ולעקרונות המימון. מזכירת המדינה, רייס, אמרה לפלסטינים באוגוסט 2008: "אנו [האמריקאים] עובדים על נושא המנגנון הבינלאומי. אתם [הפלסטינים וישראל] תמשיכו לעבוד על נושאי האחריות וזכות השיבה" (Palestine Papers 26).

בספטמבר 2008, לקראת סיום שיחות אנאפוליס, כאשר בחנו הצדדים את מידת ההתקדמות בנושא, טען טל בקר: "לדעתי, המשא ומתן בנושא הפליטים יכול לשמש מודל לנושאים אחרים". עריקאת הסכים עם דברי בקר, אך טען כי "ההחלטות העיקריות לא הוכרעו עדיין". לא ברור לגמרי למה התכוון בקר בצינו כי מדובר במודל – ייתכן שהתכוון להצלחת הצדדים ביזיהוי תת-סוגיות ובגיבוש טיוטות משפטיות, אך ודאי לא להסכמות בנושאי המחלוקת העיקריים, שכן כבר באותו דיון טען נציג ה-NSU האחראי לנושא הפליטים, זיאד קלוט, כי "רמת הפירוט [בטיוטות שגובשו] אינה מספקת", ותבע למשל שההסכם יכלול הגדרה של "מיהו פליט" (Palestine Papers 28).

בדיונים מוקדמים יותר בין הצדדים אכן הומחש הפער העמוק בסוגיות השונות. כך, לנוכח התביעה הפלסטינית מישראל לשאת באחריות הכוללת לבעיית הפליטים, טענה השרה לבני כי "במקום אחריות צריך לדבר על סבל... סבל ופיצוי הם הבסיס לסיום הסכסוך". בהזדמנות אחרת הדגישה השרה לבני את האחריות של מדינות ערב להנצחת הבעיה: "מי אחראי לכך שהם נותרו במחנות? העולם הערבי! יצרו להם תקוות שווא" (Palestine Papers 18). גם מזכירת המדינה, רייס, לא קיבלה את הטיעון הפלסטיני בדבר אחריותה של ישראל, וטענה בכמה הזדמנויות כי "האחריות היא של הקהילה הבינלאומית ולא של ישראל. הקהילה הבינלאומית היא זו שיצרה את ישראל" (Palestine Papers 14).

במסגרת הדיונים התמודדו הצדדים עם השלכות הסוגיה של הנשיאה באחריות גם על משאל העם, שעל פי גישת הצד הפלסטיני אמור היה להיערך אילו היה ההסכם מבשיל לכלל תמימות דעים. כך העלה הצד הישראלי בפני הפלסטינים את תהייתו לגבי מידת הלגיטימציה של הרשות הפלסטינית, בעיני הפליטים הרבים ברחבי העולם, לטפל בענייניהם (Palestine Papers 27). מנגד, הפלסטינים הבהירו לאמריקאים כי "המפתח [בעניין הנשיאה באחריות] הוא ההבנה כי הנושא יידרש לעבור משאל עם, וזהו עניין בעל משקל רב בהקשר זה" (Palestine Papers 10).

ישראל אף דרשה מהפלסטינים, בתהליך אנאפוליס, גישה "הדדית", באמצעות הכרה בסבלם של היהודים יוצאי מדינות ערב, שנאלצו לעזוב את מולדתם, בתיאם ורכושם מאחוריהם. השרה לבני אף טענה, כי "חייבים להתייחס גם לפליטים היהודים, אולי כחלק מקרן המימון הבינלאומית" (Palestine Papers 18). לעומת זאת, במפגש שהתקיים בספטמבר 2008 טענו נציגי הצד הישראלי כי "הסעיף בעניין היהודים [אשר יופיע בהסכם] לא צריך לעניין את הפלסטינים, זה לאוונטיים ישראליות בלבד" (Palestine Papers 28). סאיב עריקאת סירב לכך וטען במפגש אחר כי "עם כל הכבוד, יש לכם הסכמים עם מצרים וירדן [ובמשתמע, לא דרשתם דרישה דומה מהם]. אנו לא גרמנו כלום ליהודים במדינות ערב. זה לא יהיה בהסכם". אבו עלא, כהרגלו, טען בציניות כי "כל מדינות ערב מוכנות לקבל את היהודים בחזרה" (Palestine Papers 18). מניתוח העולה במפגשים בין הצדדים לא ברור מה היתה עמדת ישראל בנושא – האם שאפה ישראל לנצל את ההזדמנות ולקדם, במקביל לפתרון בעיית פליטים הפלסטינים, גם פתרון אמיתי לסוגיית הרכוש האבוד של הפליטים היהודים ממדינות ערב, או שהדבר נעשה רק כמענה סמלי בלבד כלפי טענות אפשריות מצד יהודים שעלו ממדינות ערב בדבר המשך הזנחת תביעותיהם. מכל מקום, זוהי המחשה נוספת להעדר אסטרטגיה קוהרנטית בישראל, גם בנושא רגיש זה.

שיח נוסף התקיים סביב השאלה האם מעניקים פיצוי, לפי הדרישה הפלסטינית, גם למדינות המארחות (ירדן, לבנון וסוריה). אבו עלא טען בהקשר זה כי "אם מדינות ערב יהיו חלק מהפתרון, לא תהיה [עוד] בעיית פליטים". מזכירת המדינה, רייס, טענה באוונטי הפלסטינים כי "אין תקדים לכך שנותנים פיצוי למדינות". גם לנוכח דרישת הפלסטינים לזכות בפיצויים על "נזקי הכיבוש" טענה השרה לבני כי התשובה היא "לא, ענק!" והוסיפה כי "כדאי שהפלסטינים ימנעו מצב בו ישראל תדרוש מהרשות תביעות נזיקין בגין הטרור שבוצע נגד ישראלים" (שם). כך אפוא נותרו הצדדים מבוצרים בעמדותיהם בערוץ לבני-אבו עלא, ולמעט קיומו של שיח פרטני בנושא, לא חלה התקדמות של ממש לעבר צמצום פערים בנושאי המחלוקת העיקריים.

הצעת אולמרט בנושא הפליטים

ראש הממשלה אולמרט הציע לנשיא עבאס שישראל תסכים לקלוט בתחומה בכל שנה, במשך חמש שנים, אלף פלסטינים (ובסך הכול 5,000 פלסטינים) על בסיס אינדיבידואלי והומניטרי, ולא על בסיס של איחוד משפחות (לטענתו, עקב גודלן של המשפחות הערביות). וזאת בתנאי שתהיה התחייבות של הפלסטינים כי בכך תמו כל דרישותיהם והסתיים הסכסוך. אולמרט הציע גם שההסכמות ייעשו בהתאם לרוח היוזמה הערבית לשלום (2002), ויכתב בהן שישראל "רגישה לסבל" שנגרם לעם הפלסטיני. "דברים דומים", טען, ייאמרו גם על הסבל הקשה שנגרם ל"אזרחי ישראל ולבני העם היהודי". נוסף על כך אמר אולמרט כי הצדדים יפעלו בשיתוף עם גורמים בינלאומיים ובמימוןם להקמת

קרן שתפעל למתן פיצוי נדיב לפלסטינים, ליהודים ולישראלים שסבלו מן המלחמות. תקציב הקרן יגיע ממדינות אחרות (אולמרט 2011, 38).

אהוד אולמרט מספר כי הבהיר לנשיא עבאס, שישראל אינה יכולה לקבל את העיקרון של זכות השיבה ולהסכים להכיר בהחלטה 194 של האו"ם, שיצרה לדבריו את אתוס השיבה. "אבל אמרתי לו: ראשית, נקים קרן מיוחדת לפיצוי הפליטים. שנית, אנחנו מקבלים את מפת הדרכים, שכוללת בתוכה את יוזמת השלום הערבית, שבה יש התייחסות להחלטה 194, בדבר פתרון בעיית הפליטים. כך גם אתה תוכל לטעון שישראל קיבלה את הבסיס של יוזמת השלום הערבית, שכוללת את החלטה 194". אולמרט ממשיך ומסכם: "אם אבו מאזן היה מוכן לחתום על הסכם שבמסגרתו נקלוט 10,000-15,000 על פני חמש שנים, הייתי מסכים. זה הרי מספר המסתננים האפריקנים שנכנסו בזמנו כל שנה לישראל. הכול, כמובן, בתנאי שהם חותמים על סיום הסכסוך וסיום הדרישות, ואז אין עוד 'זכות שיבה'" (יששכרוף, 2013).

חיים רמון טוען כי המשא ומתן בנושא הפליטים עם הנשיא עבאס היה בשלב מתקדם. רמון עצמו הגיש לפלסטינים מסמך שלטענתו גובש על דעתו של אולמרט, שלפיו הביעה ישראל נכונות לאפשר למספר גדול הרבה יותר (מעל ל-100 אלף!) של פלסטינים להיכנס אליה. וזאת בתנאי שהדבר יבוצע בהדרגתיות רבה יותר – לאורך חמש עשרה ולא חמש שנים, כפי שדרשו הפלסטינים (ראיון, רמון).

ברנרד אבישי מתאר בהקשר לסוגיית הפליטים, כמו בהקשר ליתר הסוגיות שעמדו על הפרק, תמונה ורודה שלפיה היו הצדדים קרובים להסכם כדי פסיעה אחת ותו לא. להבנתו העסקה בכללותה, כולל המנגנון הבינלאומי שהציע אולמרט, התקבלה בעיקרון על ידי הנשיא עבאס, ורק שאלת מספר הפלסטינים שייכנסו לישראל נותרה פתוחה. (Avishai, 2011)

לעומת זאת תיאר סאיב עריקאת פער עמוק הרבה יותר. לטענתו דרשו הפלסטינים בסיום התהליך את שימור זכות השיבה על בסיס החוק הבינלאומי והחלטה 194; שיבה לישראל של 15,000 פליטים פלסטינים בכל שנה, למשך עשר שנים (ובסך הכול 150 אלף); הענקת אזרחות במדינת פלסטין על פי החוק הפלסטיני בלבד (לא באופן אוטומטי); שימור הזכות לבחור בשיבה וגם בפיצוי, ולא רק בחירה ביניהם; וכן מתן פיצוי (על ידי המנגנון הבינלאומי שיוקם) גם למדינות המארחות (Erekat, 2009). גם בטבלה שהוכנה בנובמבר 2008 על ידי ה-NSU, המסכמת את תוצאות התהליך, מובאים הפערים העמוקים בנושא הפליטים. על פי הסיכום, שני הצדדים הסכימו כמעט אך ורק לכך שפתרון הבעיה יוביל לסיום הסכסוך והתביעות, ולכך שבתוך כמה שנים יפורק מנגנון האו"ם UNRWA. מנגד, בסיכום נאמר כי בעוד שהפלסטינים שואפים להתבסס על החוק הבינלאומי, ישראל מבססת את הפתרון רק על המדינה הפלסטינית; כי החלטה 194 אינה מייצגת את כל זכויות הפליטים, בעוד שישראל אינה מוכנה כלל להתבסס על החלטה 194; כי הפלסטינים תבעו אחריות מוסרית וחוקית או התנצלות כמרכיב ליבה,

אך ישראל לא קיבלה עיקרון זה והסכימה להכיר רק בסבל הפלסטיני; כי הפלסטינים דרשו פיצוי, יישוב מחדש ואינטגרציה של הפליטים כתושבים, תוך שימור שלוש אפשרויות ליישובם (שיבה לישראל, התיישבות במדינה הפלסטינית או היטמעות במדינות אחרות), אך ישראל הציעה זכאות לאזרחות פלסטינית ויישוב מחדש או אינטגרציה, ללא שיבה לישראל. גם בנושא הפיצוי מתוארים חילוקי דעות עמוקים: הפלסטינים דרשו השבת רכוש ופיצוי על נזקים חומריים ולא חומריים, כולל למדינות המארחות, אך ישראל הציעה שרק הפליטים יקבלו פיצוי; הפלסטינים דרשו כי המנגנון הבינלאומי לטיפול בבעיית הפליטים יכלול את ישראל, פלסטין והמדינות המארחות, בעוד שישראל הציעה רק הובלה אמריקאית בשיתוף ישראל והפלסטינים; בעניין קרן המימון – הפלסטינים דרשו תשלום ישראלי פתוח, שיותאם למידת האחריות הישראלית, בעוד שישראל דרשה הצבת סכום קבוע, שיוסכם מראש בין הצדדים (Palestine Papers 8).

החומרים שהודלפו לרשת אל-ג'זירה מוכיחים כי גם בתחום זה לא התפשרו הפלסטינים על עקרונות היסוד שלהם. מאחורי הקלעים, במחקרים פנימיים שנעשו ב-NSU, ניסו הפלסטינים להוכיח את יכולתה של ישראל לקלוט בשטחה מספר גדול מאוד של פלסטינים (בין חצי מיליון למיליון) – וסכומי הפיצוי, על פי חישובי היחידה, היו אמורים להגיע להון עתק של מאות מיליארדי דולרים (Palestine Papers 36).

מנגד, במסמך אחר שהוכן על ידי ה-NSU בזמן התהליך וכלל "שאלות ועצות" בתחום הפליטים, אותרו גם מרחבי גמישות בצד הפלסטיני, שלפיהם יכול אש"ף להוריד מהעומס הכבד של הכרה באחריות ישראלית מלאה לבעיית הפליטים במקרה של התקדמות מהותית במשא ומתן, וזאת בשתי דרכים: האחת "התעקשות על [אחריות בנוגע ל]פעולות ישראליות וחקיקה ישראלית שבוצעו רק לאחר מלחמת 1948";⁵⁷ השנייה, מרחיקת לכת עוד יותר, דרישה ל"הצגת אחריות חלקית של הקהילה הבינלאומית [לבעיית הפליטים], הכוללת במסגרתה גם את אחריות ישראל". מנגד, גם במסמך זה מומלץ על מימוש זכות השיבה לישראל כאופציה ממשית, וניתנת עדיפות להובלה בינלאומית על פני הובלה אמריקאית של המנגנון לטיפול בפליטים (Palestine Papers 29).

לסיכום, בניגוד לרוח הדברים העולה מן הראיונות שקיים ברנד אבישי, ועל פי כל הידוע לנו בנושא הפליטים, הפערים בין הצדדים היו ונותרו עמוקים גם בתהליך אנאפוליס – אף יותר מאשר בהסכמות שאליהן הגיעו הצדדים בשיחות טאבה, שהיוו גם את הבסיס להסכמות המאוחרות יותר במסגרת הסכם ז'נבה, שבו אין הכרה ישראלית באחריות, אך יש בו הסכמה על העיקרון המנחה של החלטה 194 ועל קבלת היוזמה הערבית לשלום (יוזמת ז'נבה 2009).

לא מעט מומחים טוענים, כי הניסיון לפתור בעיה כה ייחודית, עמוקה ורבת שנים במסגרת הסכם עם הפלסטינים, ולהצמידה לנכונות לסיום התביעות, מנציחה את

57 גישה דומה הוצגה גם על ידי זיינה צאלחי מה-NSU בפני מזכירת המדינה, קונדוליזה רייס, במפגש שהתקיים בנושא ב-16 ביולי 2008 (Palestine papers 14).

הסכסוך בין ישראל לפלסטינים ולא תצלח.⁵⁸ מכיוון שגם אם הרשות הפלסטינית תיאות לקבל עמדות פשרניות יותר, היא תיאלץ להעמיד את הסוגיה למשאל עם, כפי שהיא עצמה התחייבה לא פעם (Erekat, 2009), באופן העלול לסכן את עתידה ואת עתיד ההסכם כולו.

הנשיא עבאס עצמו התייחס לנושא הפליטים בשיחותיו עם אהוד אולמרט, במסגרת תדרוך שערך לאנשי ה-NSU בתחילת 2009. בין היתר טען עבאס:

"כל הפלסטינים יכולים לקבל אזרחות פלסטינית, אם ירצו. לדוגמה, ייתכן שפליטים פלסטיניים בירדן לא ירצו לקבל אזרחות, בעוד שפליטים בלבנון יהיו זקוקים לה. כך הפליטים הפלסטינים לא יהיו עוד חסרי מדינה אלא זרים [במדינות המארחות]... על מספר הפליטים: לא הגיוני לדרוש מישראל לקחת חמישה מיליון או מיליון פליטים – משמעות הדבר היא סופה של ישראל... הם אמרו 5,000 [שייכנסו לישראל] במשך השנים. זה אפילו פחות מאיחוד משפחות ואינו מקובל. צריך גם להיות פיצוי... וצריך להיות פיצוי למדינות המארחות".

במענה לשאלת אחד מחברי ה-NSU, המתגורר בנצרת, האם תוענק לו אזרחות פלסטינית במדינה העתידית, השיב הנשיא עבאס: "אני מבין מדוע אתה שואל זאת. [גם] אני פליט מצפת. התשובה מבחינה אסטרטגית היא 'לא'. עליך להישאר במקומך, להגן על זכויותיך ולשמר את קהילתך. אינך זקוק לדרכון כדי להוכיח שאתה פלסטיני... איננו רוצים שתשתתף באינתיפאדה. הנף שני דגלים: שוויון ומדינה עצמאית לאחיד בשטחים הכבושים" (מתי שטיינברג, 2013. עמ' 45-46)

לדעת מתי שטיינברג, "שלילת ה'תוטיין' ('יישוב מחדש') אינה מובילה באופן בלתי נמנע לאפשרות אחת בלבד – 'השיבה' ('עוודה') למדינת ישראל", והיא אף אינה עומדת בסתירה לאפשרות השיבה למדינה הפלסטינית, כפי שעולה מדברי הנשיא עבאס, המעודד כאמור את הפליטים "להמשיך להתגורר במדינות ערב המארחות כ'תושבים' תוך קבלת אזרחות פלסטינית בדרך זו".⁵⁹ במאמרו מתאר שטיינברג מגמה הולכת ומתרחבת של מעבר תודעתי ממצב של גולָה ('ע'רבה'), המזוהה יותר עם שיבה למולדת (ישראל), למצב של פזורה או תפוצה ('שתאת'), המזוהה יותר עם זיקה למדינה הפלסטינית. אך להבנתו של שטיינברג "תהליך זה של כינון מדינה כמרכז כובד מרכזי ל'חוץ' ('ח'ארג') תלוי לא רק בהישגי המשא ומתן, אלא גם ביציבותה וקיימותה של המדינה הפלסטינית".

58 גורמים פלסטינים בכירים (כגון מחמד דחלאן) אף טענו בעבר כי הרעיון לחבר בין פתרון סוגיית הפליטים לבין הדרישה לסיום הסכסוך הוא מבחינת הפלסטינים "תרנגולת המטילה ביצי זהב", מכיוון שבהעדר תוחלת לסיום הסכסוך תיאלץ ישראל כל העת להתפשר בנושאים האחרים ולהתקרב אל העמדה הפלסטינית.

59 דברים אלה מתייחסים בעקיפין לוויכוח ערני שהתקיים בישראל בתקופת אנאפוליס בנוגע לפרשנות הסעיף העוסק בפליטים ביוזמה הערבית. ראו בהקשר זה גישה אחרת מצד פרופ' אשר ססר, בנוגע לסעיף המסיים: "תוך שלילה של כל סוגי היישוב מחדש (בערבית 'תוטיין') של פליטים" (ססר, 2008).

המפתח לטיפול בסוגיית הפליטים הוא מדינה פלסטינית בת קיימא, אשר תוכל לגלם הלכה למעשה את השאיפות הלאומיות הפלסטיניות (שם, עמ' 51). לסיכום, תהליך אנאפוליס, בדומה לתהליכים קודמים, ממחיש את הקושי הרב במימוש הנוסחה שהשתרשה בקרב שני הצדדים, שלפיה "סופיות הסכסוך" על בסיס פתרון בעיית "אחרון הפליטים" היא תנאי הכרחי להסכם קבע ולמדינה פלסטינית בת קיימא. בדרך זו הופכים הצדדים את המדינה הפלסטינית – שכאמור היא צורך חיוני ודחוף גם כבסיס לפתרון בעיית הפליטים עצמה – לבת־ערובה בידי נושא הקשור בטבורו לשלב הפיוס בין העמים, ולפיכך הסיכוי להסכים על מרכיביו, כבר בשלב גיבוש טיוטות ההסכם, הוא נמוך מאוד (ראו התייחסות בפרק הלקחים).

90 מיליארד דולר לפתרון בעיית הפליטים

במחקר פרטני שנערך על ידי קבוצת חוקרים ישראלים ופלסטינים משותפת, המכונה "קבוצת AIX" (על שם מקום מושבה, אקס אן פרובנס, בצרפת), נבדק בין היתר מהו סכום המימון הכולל הנדרש לסיום הסכסוך ולהקמת מדינה פלסטינית בת קיימא. תוצאות המחקר (שהתייחס גם לנושא חלוקת ירושלים) הוצגו, בחודש נובמבר 2007 ערב ועידת אנאפוליס, לגורמים רלבנטיים בישראל, ובכלל זה למשרד הביטחון, לחיים רמון וליועץ הכלכלי של ראש הממשלה דאז, פרופ' מנואל טרכטנברג. המסמך זכה לתגובות חיוביות בישראל.

על פי המסמך, פתרון סוגיית זכות השיבה יעלה בין 55 ל-85 מיליארד דולר. בין מרכיבי הפתרון: התבססות על החלטה 194, תוך הכרה בכך שבשל השינויים שהתחוללו בשטח לא ייתכן כבר יישום ההחלטה כלשונה; וכן על הצעות חלופיות לפתרון לכל פליט מבין האפשרויות הבאות: העתקת מגורים, שיקום מגורים קיימים, פיצוי בכסף או ברכוש, או מעבר למדינת פלסטין (בעיקר לאזורים שימסרו מישראל במסגרת Swap). מעבר להתקדמות התכנונית הטמונה במחקר ובפתרון המעשי שהתוותה הקבוצה ראוי להדגיש את תהליך החשיבה, שהתבצע לטענתם באמצעות גישה המכונה "הנדוס לאחור" ("Reverse Engineering"), קרי הצבעה על קווי מתאר של הסכם קבע – כמקור סמכות ומסגרת מנחה לצוותי העבודה – שעל בסיסם יתנהל דיון פורה בדרכים ליישום הפתרון. וזאת בשונה מהדרך בה נוהלו השיחות בנושא זה במסגרת התהליך המדיני (ארנון ובמיה, 2007; אלדר, 2007)

פרק ד

הצעת אולמרט בהשוואה לשיחות טאבה

הערה מקדימה

קיים קושי לבחון לעומק את מידת ההתקדמות שחלה בין הצדדים בתהליך אנאפוליס. לשם כך אנסה בפרק זה לערוך השוואה מסכמת בין תוצאת הסיום של תהליך אנאפוליס לבין זו של סבב שיחות טאבה מינואר 2001 – שיחות הנחשבות בעיני רבים כנקודה המתקדמת ביותר שאליה הגיעו הצדדים, לפחות עד להצעת אולמרט. לפני כן ראוי להעיר כי קיימת בעייתיות מובנית בניתוח תוצאות התקדמותו של תהליך מדיני, לא כל שכן כאשר הניתוח הוא השוואתי, וזאת מכמה סיבות:

האחת – תהליך אנאפוליס ושיחות טאבה נוהלו בהקשרים אסטרטגיים שונים בתכלית. שיחות טאבה נערכו בעיצומה של האינתיפאדה השנייה ובאווירה של חוסר אמון עמוק בין המנהיגים שניהלו את התהליכים המדיניים, שמאפייניהם היו שונים לגמרי. כך, למשל, התנהלו שיחות טאבה בשלהי תקופת שלטונו של ראש הממשלה אהוד ברק, עם שליחיו של יאסר ערפאת. בשונה מהשיחות בין ראש הממשלה אהוד אולמרט והנשיא עבאס, ברק וערפאת לא נכחו כלל בשיחות טאבה. ברק אף סירב בדיעבד להכיר בשיחות אלה כמשא ומתן רשמי בין ישראל והפלסטינים. סיבה שנייה היא הקושי למדוד התקדמות בתהליכים שהופסקו באמצע ולא הושלמו. גורמת בכירה שהשתתפה בשיחות מטעם מנהלת המשא ומתן הישראלית בתהליך אנאפוליס המשילה את הדבר לריצת מרתון שהפסיקו אותה לאחר כ-30 ק"מ, בשלב שבו קשה מאוד לקבוע, גם לאור אי בהירותה של האסטרטגיה המנחה את כל אחד משני הצדדים, מהי באמת הנקודה אליה הגיעו (גורם במנהלת המשא ומתן, ראיון). הסיבה השלישית היא הקושי בקביעת הפרמטרים למדידת התקדמות: האם יש להתייחס רק להתקדמות בסוגיות הליבה? מה עם נושאים מרכזיים אחרים, הקשורים למשל לאופי התהליך, או להיבטים מבניים כאלה או אחרים? כך, למשל, האם המודל שיצר אולמרט לראשונה, של תהליך המבוסס על יחסי אמון בין שני המנהיגים, אינו נחשב להתקדמות משמעותית ביחס לעבר? הרביעית: מה משמעותן של הבנות, הצעות ואף מפות המועברות בין נושאים ונותנים, ועל אחת כמה וכמה בין מנהיגים המצויים בשלהי כהונתם, כפי שהיה המצב אצל אהוד אולמרט ואצל אהוד ברק?

על אף הקושי שהוצג לעיל, מן ההשוואה בין תוצאות התהליכים (ראו טבלאות מצורפות), שבה מפורטות השורות התחתונות בשיח על סוגיות הליבה, עולה כי בתהליך אנאפוליס חלה התקדמות מסוימת בנושאי הטריטוריה והביטחון והתקדמות פחותה בנושא ירושלים. בנושא הפליטים חלה נסיגה מסוימת ביחס לשיחות טאבה. הדברים

הללו ממחישים כי בראייה כוללת אין מדובר בתוצאה חריגה ושונה בתכלית ביחס לעבר, וכי בניגוד לנאמר בספרות שנכתבה בנושא תהליך אנאפוליס, המציירת מצג מוטעה שלפיו ישראל הלכה כבר דרך נוספת, משמעותית ביותר, לכיוון העמדה הפלסטינית, והפלסטינים שוב סירבו להצעה הישראלית הנדיבה ביותר האפשרית, בפועל מדובר בתוצאה שעל פי כל המדדים, על אף היותה מתקדמת באופן יחסי, נותרה עדיין במסגרת ההצעות הישראליות בעבר שנדחו כבר על ידי הפלסטינים.

התקדמות במעטפת תוך שימור פערים בנושאי הליבה

תהליך אנאפוליס מהווה התקדמות בתחומים שונים, ולא רק בתוצאת הסיום בסוגיות הליבה. כך, למשל, נכונותה של ישראל לדון בפורומים רחבים בסוגיות קבע שנחשבו עד אז לרגישות ביותר, בדגש על קווי 1967 וה-Swap ואף על נושא הפליטים, אפשר לראותה כהתקדמות גם אם במבחן התוצאה לא בכל המקרים התבטאה התקדמות זו גם בתוצאות הסכמיות. נוסף על כך, המשא ומתן הישיר שנערך בין אולמרט לעבאס יכול להוות מודל לניהול דיאלוג בין מנהיגים המבוסס על אמון וכבוד הדדי. יתרה מכך, אף על פי שהצדדים לא התקדמו בגיבוש מקורות סמכות מנחים והוסיפו לנקוט גישה של עמימות קונסטרוקטיבית, יש לציין שתהליך אנאפוליס התבסס על תפיסות מתקדמות מאלה של שיחות קמפ דייוויד וטאבה. כך, למשל, השכיל אולמרט להתייחס, גם אם רק בעקיפין, ל"יוזמה הערבית לשלום" משנת 2002 – לא רק כבסיס לסוגיית הפליטים, אלא גם כפלטפורמה לקידום גישה אזורית, החיונית כל כך לישראל, לשם יישום הסכם קבע ולשיפור מעמדה באזור כולו. גם ההתבססות על "מפת הדרכים", שהייתה מקור סמכות עיקרי בשיחות אנאפוליס, מדגישה את מה שלא נדון כלל בשיחות קמפ דייוויד וטאבה, והוא הצורך בהתמקדות בבניית המדינה הפלסטינית על מוסדותיה ומאפייניה, ולא רק בגבולותיה ובהסדרת יחסיה עם ישראל.

להלן תמונה מסכמת של עיקרי ההתקדמות ואי ההתקדמות בין הצדדים בשיחות אנאפוליס בסוגיות הליבה.

טריטוריה וגבולות

ההתקדמות העיקרית בתחום זה ניכרה בצמצום המשמעותי של הפערים בחישוב השטח (Base-Line) ובהסכמה הישראלית להתבסס על כלל השטחים שנכבשו ב-1967, כולל ההסכמה להתבסס על חלוקה לשניים של שטחי ההפקר וההתקדמות שחלה בדיונים על חילופי השטחים, ובעיקר בכוננות העקרונית של ישראל (אולמרט) לקבל את העיקרון של "אחד לאחד", לפחות באופן תיאורטי ולפחות מן ההיבט הכמותי.

מנגד, המפה הישראלית הסופית שהוצגה לפלסטינים לא היוותה התקדמות משמעותית. במפה הרשמית של ישראל אף חלה נסיגה קלה ביחס לשיחות טאבה, ועל פי האחוזים שפורסמו היא תואמת את תוואי הגדר הביטחוניית יותר מאשר היא צמודה לקו הירוק.

במפה הרשמית הפלסטינית חלה נסיגה ביחס לעמדה שהציגו בשיחות טאבה. אף על פי כן, ולמרות שהמפות רחוקות עדיין ממרחב האמצע (5%-4%), נראה שלאחר הצעת אולמרט נהיר לשני הצדדים מהי "המפה המייצבת", המגלמת את האינטרסים של שני הצדדים כחלק מהסכם הקבע.

ביטחון

על בסיס הבנות הצדדים עם הגנרל ג'יימס ג'ונס נפתח פתח להסכמה עקרונית עם הפלסטינים בשני תחומים מרכזיים: הראשון, שלא היה קיים בעבר, מתייחס להצבת כוח צבאי של נאט"ו בהובלה אמריקאית, לפחות לתקופת מעבר של כחמש שנים, כתחליף עקרוני לנוכחות הישראלית בשטח המדינה הפלסטינית. באותה הזדמנות ויתרה ישראל לחלוטין על נוכחות כוחות צה"ל בבקעת הירדן, ואף ניסתה להגיע להסכמה בדבר הצבת הכוח של נאט"ו בגדתו המזרחית של נהר הירדן במקום בגדתו המערבית. וזאת אף על פי שמסתבר שהצעה זו לא זכתה להסכמתה של ממלכת ירדן. מרכיבי בסיס אלה, בשילוב עם ההסכמות העקרוניות על פירוז בנוסח מרוכך, של הישות הפלסטינית, המתבטא במושג Limited Arms, אמורים היו לפתור לכאורה את הסוגיה הביטחונית. אלא שנושאים רבים, מהותיים לשני הצדדים, נותרו לא פתורים, ובכלל זה חלוקת הריבונות והשליטה במרחב האווירי, מאפייני הפירוז ומהות ההגבלות על כוחות הביטחון הפלסטיניים, מאפייני פעילותו של הכוח הבינלאומי, סידורי ביטחון נוספים בים ובמרחב האלקטרו-מגנטי – ולא פחות חשוב מכך: מאפייני תקופת המעבר. ישראל גם לא ויתרה על דרישותיה להשאיר בידיה חופש פעולה, גם לפעילות שוטפת בגבולות וגם בהתייחס לזכותה לקיים מרדף אחר מפגעי טרור. ספק אם הפלסטינים היו מסכימים לכך, במיוחד לאחר הסיכומים העקרוניים בנוגע לכוח נאט"ו כרעיון המסדר להסכם הביטחוני.

ירושלים

כאן מתבטאת ההתקדמות בראש וראשונה בקידום הרעיון של אולמרט לגבי משטר נאמנות באגן ההיסטורי כתחליף אפשרי לחלוקת הריבונות בין הצדדים. אולמרט ועבאס השכילו גם לעגן את נוסחת קלינטון (2000) עליה הוסכם כבר בשיחות קמפ דייויד-טאבה כרעיון המסדר לחלוקת השכונות היהודיות והערביות בעיר. מנגד, יש לציין את אי הסכמתו של עבאס לתיחום האגן הקדוש באופן שכמה אלפי תושבים פלסטיניים יישארו מחוץ לריבונות המדינה הפלסטינית. נוסף על כך, לפחות על פי חלק מהגורמים שעסקו בנושא, הייתה אי חלוקת הריבונות על האגן ועל המקומות הקדושים עלולה להותיר את ההסכם "זמני" ולקעקע את העיקרון של הסכם קבע, שיוביל לסיום הסכסוך והתביעות.

פליטים

למרות השיח הפתוח והפרטני ביחס לעבר, בנושא זה לא חלה התקדמות, ובמבחן התוצאה אף חלה בו נסיגה מסוימת בנכונות ישראל לאפשר כניסת פלסטינים לשטחה. אולמרט דיבר באופן רשמי על 5,000, ולכל היותר על 15,000 פליטים, שייכנסו לישראל במשך חמש שנים שלא במסגרת איחוד משפחות. גם אם נכונים דברי חיים רמון, שלפיהם נאות אולמרט מאחורי הקלעים לפליטים רבים יותר בתנאי שכניסתם תתפרס על פני חמש עשרה שנים, אין בכך כדי לשנות את העובדה שבהצעתו הרשמית של אולמרט נקובים מספרים אחרים. בשיחות טאבה הסכימו יוסי ביילין ונביל שעת', גם אם לא באופן רשמי, על מספר רב יותר של פליטים (25,000-40,000). הפלסטינים הציגו בתהליך אנאפוליס מספרים שונים (ממינימום לא רשמי של 80,000 ועד לדרישה רשמית של 150,000 חוזרים לישראל בתוך עשר שנים). אלא שהפער המרכזי בין הצדדים אינו מסתכם במספר הנכנסים לישראל, אלא בחילוקי הדעות על העיקרון המנחה את כניסתם ואת ההתייחסות הכוללת לפתרון בעיית הפליטים. ישראל סירבה לשאת באחריות לבעיה (גם לא באופן סמלי וחלקי) וסירבה גם לקבל את עיקרון זכות השיבה. אולמרט נאות אמנם להתייחס בעקיפין להחלטה 194 באמצעות ההכרה ברוח היוזמה הערבית לשלום, אך הוא לא הסכים לקבלה כמקור סמכות. יתרה מכך, אולמרט אף דרש כאמור בהצעתו מהפלסטינים להוסיף להסכם סעיף של הדדיות ובו הכרה (גם אם סמלית) בסבלם של יהודים יוצאי מדינות ערב ולא רק להתייחס לכך במנגנון הפיצוי (כפי שדרש ביילין בשיחות טאבה). בתמורה לכך דרש אולמרט התחייבות פלסטינית לסיום הסכסוך והתביעות.

הסכם או הצעה חד-צדדית

מנחם קליין מסכם בספרו את הנקודה שאליה הגיעו הצדדים באנאפוליס, כפי שנמסרה מפי הנשיא עבאס: "אולמרט הראה לי מפה ואני הראיתי לו את שלנו, וכך זה נמשך. אנו [הפלסטינים] הסכמנו כי 1.9% יהיו שלכם ואולמרט דרש 6.5%. היה משא ומתן. לא השלמנו אותו... אולמרט הבין היכן עומדים הדברים. הוא גם הסכים לתפיסה שלפיה [בירושלים] מה שערבי יישאר בידיים ערביות... בעניין המקומות הקדושים הוא הציג מפקחים בינלאומיים". עבאס, לטענת קליין, הניח כי הצעתו "הסופית" של אולמרט נתונה למשא ומתן, אך "מתאם השיחות מטעם אולמרט, מתעקש, כי [להבנתו] הצעת אולמרט הייתה עסקת חבילה, שאינה פתוחה לשינויים" (Klein 2010, 24).

בשלהי תקופת כהונתו (ספטמבר 2008) ניסה אולמרט, בשלב שהתברר כמאוחר מדי, לגבש תכנית אסטרטגית רחבה, האומרת שאילו היה עבאס משיב בחיוב להצעתו, היו השניים מביאים אותה למועצת הביטחון של האו"ם לאישור ותמיכה, וזו הייתה מקבלת אותה פה אחד. התכנית הייתה זוכה גם לתמיכת העצרת הכללית של האו"ם, בתי הקונגרס בארצות הברית ומוסדות האיחוד האירופי, ובבית הלבן היה נערך טקס,

שבו היה ההסכם נחתם בראשי תיבות והחתימה הסופית עליו הייתה מתבצעת רק לאחר קיום בחירות בשני הצדדים. (Avishai, 2011).

הצעת אולמרט – סיכום

תהליך אנאפוליס והצעת אולמרט מבטאים אמנם פערים משמעותיים בין הצדדים, אך יחד עם זאת מוכיחים התהליך וההצעה כי חלה התקדמות בדיאלוג המדיני. הצעת אולמרט יכלה לשמש בסיס מיטבי להמשך, עד כדי השלמת השיחות על סוגיות הליבה, אילו היו קיימים בשני הצדדים רצון ונכונות לקדם הסכם קבע על בסיס פתרון שתי המדינות. כיום מיטיבים הגורמים התומכים בהסכם בקרב שני הצדדים להבין, יותר מאשר בעבר, את חיוניותו של האמון בין המנהיגים כבסיס הכרחי להשגת הסכם; שני הצדדים גם מיטיבים להבין, יותר מאשר בעבר, את חשיבות היוזמה הערבית לשלום (2002) והתמיכה מצד מדינות האזור בהסכם קבע וביישומו. כיום, לאחר תהליך אנאפוליס, ערים הצדדים, יותר מאשר בעבר, גם לתנאים להסכם קבע יציב; יודעים לשרטט את מפת הקבע, האמורה להתבסס בעיקרון על הפרשה ההיסטורית של 78% לישראל ו-22% לפלסטין, עם חילופי שטחים של כ-4%; יודעים לפרט את הסדרי הביטחון הרצויים להשגת יציבות ולחזוק משילות פלסטינית ארוכת טווח; ויודעים להטמיע את הנוסחאות המתאימות ביותר לחלוקת ירושלים לשתי בירות. נושא הפליטים (כמוהו כהכרה הפלסטינית במדינה יהודית) נותר כפער משמעותי יותר, שהגישור עליו, אם לא יושג בשלב ראשון, ראוי שיישאר כסוגיה להמשך במסגרת הסכם קבע מדורג. וזאת על בסיס העיקרון של "הסכם קבע ומדינה פלסטינית תחילה". פיוס, על בסיס סיום הסכסוך והתביעות, יגיע רק בהמשך.

ההתקדמות בשיחות על סוגיות הליבה - השוואה בין שיחות אנאפוליס וטאבה⁶⁰

מידת התקדמות	הצעת אולמרט (2008)	שיחות טאבה (ינואר 2001)	פרמטרים	סוגיה
התקדמות משמעותית	סגירת הפער - הסכמה עקרונית בין הצדדים, עם האמריקנים, על בסיס החישוב העקרוני (6,205 קמ"ר). בהצעת אולמרט הוסכם גם על חלוקת שטחי ההפקר לשניים	פער עמוק - ישראל התבססה על "קו תיחום אזור יהודה ושומרון" (5,450 קמ"ר) והפלסטינים התבססו על "קו ירוק" על פי חישוב פלסטיני מרחיב (6,241 קמ"ר)	חישוב השטח (Base-Line)	טריטוריה ובנולות
נסיגה במפה פלסטינית; התקדמות בשיח על פיצוי שטחים מישראל	מפת ישראל - 6.3% ו-5.8% סיפוח מישראל; מפת הפלסטינים - 1.9% דיון מתקדם בשטחים שייסופחו מישראל לפלסטין	מפת ישראל - 6%; מפת הפלסטינים - 3.1% דיון ראשוני בלבד בשטחים שייסופחו מישראל לפלסטין	חילופי שטחים (SWAP)	
אי התקדמות	עמדות פחות או יותר דומות לטאבה, בשני הצדדים בהצעת אולמרט - קו גבול עוקב תוואי גדר ביטחון; גישה מתקדמת בנוגע לרציפות תחבורתית. הפלסטינים לא קיבלו את אריאל ומעלה אדומים הצעה פלסטינית (אבו עלא) להותיר ישראלים תחת שלטון פלסטיני (מעלה אדומים)	ישראל: שלושה "גושי" התנחלויות - גוש עציון, מעלה אדומים ואריאל; דרישה להותרת 80% מהמתנחלים בגושים הישראליים. פלסטינים: ישובים ולא "גושים"; הסכמה להותרת גוש מעלה אדומים ויישובי צפון ירושלים.	גושים והתנחלויות	
התקדמות מעטה	ישראל: ציר של 5 קמ"ר; רוב הציר חפור במנהרה, בריבונות ישראל. שליטה פלסטינית ביציאות הקצה ו-יציאות חירום. פלסטינים: הסכמה עקרונית; דרישה לציר רחב (כביש ורכבת) ורצוי עילי (לא מנהרה)	הסכמה עקרונית בין הצדדים, על ציר מבית חנון לתרקומיא. מאפייני ניהול וריבונות - לא הוסכם	מעבר בטוח / חיבור יבשתי	
פריצת דרך או נסיגה לאחור?	הצעה אמריקנית-שזכתה להסכמת הנשיא עבאס על נוכחות צבאית (כוח נאט"ו, בהובלת ארה"ב) לפחות לתקופת המעבר	הסכמה עקרונית על נוכחות בינלאומית לפיקוח ובקרה על תקופת המעבר (הצעת קלינטון)	נוכחות בינ"ל	ביטחון
התקדמות מעטה	הסכמה על המינוח - State with Limited Arms התקדמות מעטה בנוגע למהות ההגבלות צמצום פערים בנוגע לתכולת מרכיב הפירוז	קבלה עקרונית של הצעת קלינטון אי הסכמה על המינוח - "מדינה מפורדת" פערים בנוגע למהות ותכולת הפירוז	פירוז והגבלות	
התקדמות משמעותית לביקעת הירדן	פערים מצומצמים בנוגע לריבונות ולשליטה במרחב האווירי והאלקטרומגנטי ובנוגע לפעילות ישראל בגבול המערבי אתרים אסטרטגיים - הסכמה על 2 אתרים בקעת הירדן - הסכמת אולמרט על אי נוכחות ישראלית בבקעת הירדן (נאט"ו כחלפה)	אי הסכמה על מאפייני השליטה במרחב האווירי והאלקטרומגנטי אתרים אסטרטגיים - הסכמה על 3 אתרים. בקעת הירדן: אי הסכמות על מספר אתרי הפריסה בחירום; על הנוכחות הישראלית באתרים; ועל משך הפינוי	נוכחות / שליטה ישראלית	

60 הערת סייג: תוצאות תהליך אנאפוליס המופיעות בטבלה זו, כמו גם במסמך כולו, משקפות את מירב המידע הזמין והגלוי בנושאים אלה. המידע אינו כולל סיכומים רשמיים (חשאיים) ישראליים של תהליך אנאפוליס ושל שיחות טאבה.

מדידת התקדמות	הצעת אולמרט (2008)	שיחות טאבה (ינואר 2001)	פרמטרים	סוגיה
אי התקדמות	אשרור של ההסכמות והותרת הפערים - בדומה לשיחות טאבה	הסכמה עקרונית על נוסחת קלינטון לחלוקת השכונות אי הסכמה פלסטינית להותרת מעלה אדומים ו-E1, גבעת זאב, הר חומה והתיישבות יהודית בראס אל-עמוד	חלוקת השכונות	ירושלים
התקדמות משמעותית בצד פתח לנסיגה (זמניות ההסכם)	הצעת אולמרט למשטר נאמנות (חמש מדינות) ועקיפת שאלת חלוקת הריבונות אי מענה שלם מצד הפלסטינים אי הסכמה פלסטינית לגבי תיחום האגן	פערים בנוגע להגדרת תיחום האגן ובנוגע לחלוקת הריבונות, בעיקר ברובעי העיר העתיקה דיון ראשוני על מודלים לבינאום האגן	האגן ההיסטורי האגן / הקדוש	
התקדמות מעטה	הצעת אולמרט לאי חלוקת ריבונות ("הריבונות לאל") אי מענה פלסטיני להצעת אולמרט	פערים בנוגע לחלוקת הריבונות בהר הבית ובכותל המערבי	המקומות הקדושים	
אי התקדמות	אי שינוי מהותי ביחס לטאבה	ישראל מעדיפה גבול קשיח והפלסטינים "עיר פתוחה" פערים קלים בנוגע לניהול המוניציפלי - שתי עיריות נפרדות או עירייה אחת	חלוקת העיר ומוניציפלי	
נסיגה (בשני הצדדים)	ישראל - נכונות להכרה בסבל ולא באחריות אי נכונות להכרה בזכות השיבה, אי נכונות לאזכור החלטה 194 (אלא בעקיפין בלבד) ואי נכונות לפיצוי מדינות ערב אי הסכמה פלסטינית לדרישה ישראלית ל"הדדיות סמלית" (סבל הפליטים היהודים ממדינות ערב) ודרישה לפיצוי בגין מזקי כיבוש	התקדמות בניסוח סעיפים ללא הסכמה סופית על זכות השיבה ועל יישוב מחדש - שימש בסיס ליוזמת זינבה (ביילין) אי הסכמה על תכני "נרטיב משותף" הצעה ישראלית לבחירה בין חלופות יישוב מחדש, תוך מיקוד באזורי ה-SWAP	נשיאה באחריות זכות שיבה	פלטים
אי התקדמות	גיבוש עקרונות למנגנון הפיצוי ולקרן המימון פערים בנוגע לסכומים, למקומה של ישראל, למקומה של ארה"ב בהובלה ולעקרונות המנחים של הפיצוי	גיבוש עקרונות למנגנון הפיצוי ולקרן המימון פערים ואי הסכמות לגבי אופן החישוב והגורם המנהל את החישוב אי נכונות ישראלית ל"השבת רכוש" אי הסכמה פלסטינית לפיצוי יהודים יוצאי מדינות ערב	פיצוי	
אי התקדמות (משמעות סמלית)	הצעת ישראל - 5 עד 15 אלף, לאורך 5 שנים, על בסיס הומניטארי דרישה פלסטינית ל-100 עד 150 אלף, לאורך 10 שנים	25-40 אלף (גרסאות לגבי 50-100 אלף)	יישוב מחדש - פליטים נכנסים לישראל	

פרק ה

מסקנות ולקחים

תהליך אנאפוליס לא הסתיים בכישלון, אך אי אפשר גם להציגו כהצלחה. בסיכומו של דבר, על אף התהליך הדינמי והנרחב לא הצליחו הצדדים להגיע להסכם קבע. על סמך הניתוח שהובא עד כה נוכל להצביע על שתי גישות מרכזיות לבחינת הסיבות לאי הצלחתו, שאינן סותרות זו את זו אלא משלימות האחת את השנייה:

הגישה האחת, שאותה גם שמענו מפי חלק מהמרואיינים שהיו מעורבים בתהליך, גורסת כי אילו היה עומד לרשות הצדדים "עוד קצת זמן", ואילו הייתה ההצעה של אולמרט מתגבשת יותר בין הצדדים, אז היום "כבר היה לנו הסכם קבע". רון פונדק כתב בנושא זה מאמר דעה בעיתון הארץ שבו הצהיר: "אבו מאזן יחתום על עסקה הוגנת" וטען, בין היתר:

"...הפסקת השיחות לא הייתה בגלל שאבו מאזן לא חתם על מסמך כלשהו. לא היה ולא נברא מסמך שכזה. בפגישותיהם האחרונות החליטו השניים להתחיל במלאכת הניסוח, אך טרם עשו זאת. הסיבה היחידה לעצירת השיחות, למגינת לב שניהם, הייתה ההכרזה של אולמרט על התפטרותו, בעקבות ההחלטה להגיש נגדו כתב אישום. מאותו רגע, בחודשים שנותרו לכהונתו של אולמרט, התנהל מסע לחצים על אבו מאזן לחדול מהמשא ומתן... אולמרט ניסה לשכנע את אבו מאזן להמשיך לשאת ולתת, אך אבו מאזן העדיף להתמין ללבני. במסגרת מסע השכנוע ביזמן הפציעותי שעוד נותר לו ניסה אולמרט ברגע האחרון להחתים את אבו מאזן על המפה, שכללה סיפוח ישראלי וחילופי שטחים, אך תשובתו של אבו מאזן נותרה כשהייתה. הוא רצה הסכם" (רון פונדק, הארץ, 2014).

רון פונדק האמין כי אולמרט "חצה את הרוביקון" וגיבש הכרעה אסטרטגית לסגת ממרבית שטחי הגדה המערבית ומזרח ירושלים כבסיס הכרחי להסדר עם הפלסטינים. הנשיא עבאס, לדעתו של פונדק, היה ונותר רציני בכוונותיו וניסה בכנות להגיע להסכם. יתרה מכך, הצעת אולמרט נדונה תקופה ארוכה ולא נשלפה מהמותן במהלך ספטמבר 2008. פרטיה, המבטאים התקדמות משמעותית בעמדה הישראלית, מתקרבים לאזור שבו, לתפיסת שני הצדדים, אפשר להתחיל לדון בעסקה (Zone of Possible Agreement). על אף האמור לעיל, ולמרות שגישה זו אמנם מבטאת נאמנה את מה שקרה בתהליך אנאפוליס בערוץ אולמרט-עבאס, מדובר בסיכום חלקי בלבד של תהליך זה, המחמיץ את הבעיות האסטרטגיות והמבניות שאותרו בו. אזכיר כי תהליך אוסלו נבנה כולו על גישה דומה – הסכם אוסלו ביטא הצלחה מרשימה של "יזמי שלום", שהצליחו לשכנע

את הקברניטים בישראל והביאו את הצדדים להסכמה היסטורית, שאכן הובילה לשינוי עמוק באופן ניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שינוי שהשפעותיו ניכרות גם כיום; אך במבחן התוצאה נכשל תהליך אוסלו בכללותו. על אף היבטיו החיוביים – בעיקר בנושא שלשמו נוצר – הוא לא הביא את שני הצדדים להסכמה היסטורית על הקמת מדינה פלסטינית ולחתימה על הסכם קבע. מה הסיבה לכך? כאן ראוי לאמץ גישה מערכתית, הקובעת כי בשני הצדדים קיימים חסמים אסטרטגיים ומבניים ואחרים, המחייבים טיפול כדי להביא לידי הסכמה היסטורית על חלוקת הארץ, ובהמשך אף על סיום הסכסוך על בסיס יציב.

נשוב לתהליך אנאפוליס. הנשיא עבאס, כך טען שלמה אבינרי, "לא יחתום" ואינו מתכוון לחתום. עם זאת, כאשר בוחנים את מה שהוצע לו מבינים עד כמה שאלת החתימה אינה רלבנטית לתהליך אנאפוליס: ההצעה ניתנה בהקשר בעייתי, לאור מצבו הפוליטי של אולמרט. היא לא יכלה באמת להציב את עבאס בפני דילמה. אף בממשל האמריקאי, ובכלל זה הנשיא בוש עצמו, חשבו כך. גם הניתוק שהלך וגבר בין אולמרט למערכת הישראלית (מערכת הביטחון, שר הביטחון והשרה ציפי לבני) השפיע לרעה על התהליך, וספק אם לאולמרט הייתה יכולת ו/או לגיטימציה לגבש הסכם קבע היסטורי במצב פוליטי שכזה. יתרה מכך, אולמרט הניח על השולחן מפה שאינה שונה במהותה ממפת טאבה; הוא עקף (או שמא נאלץ לעקוף) נושאים קשים: הוא מיאן לדון בסוגיה של חלוקת הריבונות בירושלים, וטען כי יש לדחות עניין זה לשלב מאוחר יותר; כמו כן נסוג מן העמדות שביטאה ישראל בנושא הפליטים בשיחות טאבה ובהסכם ז'נבה. אולמרט גם נמנע מנוסחים מרוככים, שעשויים היו לסייע לפלסטינים להציג הצלחה בקרב הפזורה הפלסטינית ובקרב מדינות ערב. אף על פי כן תבע אולמרט מן הפלסטינים את סיום הסכסוך והתביעות. ישראל, כאמור, גם לא הציגה בפני הפלסטינים גישה מגובשת ואחידה בנושא הביטחוני – השיחות בתחום זה נוהלו עם הפלסטינים ועם האמריקאים כמו עם שתי ישויות נפרדות, ללא הכרעה בתוך המערכת הישראלית ותוך ניסיון להעביר את נטל האחריות בעניין לאמריקאים. וזאת במקום להגיע להסכם ישראלי-פלסטיני שיתבסס על יצירת משילות ואחריות מדינתית פלסטינית.

חשוב מכול, כפי שטען רון פונדק, עבאס נדרש על ידי אולמרט לחתום על מפה ולא על הסכם, מכיוון שעל אף המפגשים הרבים שקיימו השניים, ועל אף השיח הנרחב בערוץ לבני-אבו עלא, לא גיבשו שני הצדדים הסכם מפורט ורציני דיו שיציב את עבאס בפני דילמה. אך המשמעות של חתימה על מפה כזאת בידי עבאס אינה ברורה, והיא מנוגדת לשאיפת הצדדים להגיע להסכם מסגרת או לנייר עקרונות, שיהווה בסיס להסכם קבע על כלל הנושאים שעל הפרק. כפי שהראיתי לאורך הספר כולו, הבעיה אינה מתמקדת באולמרט האיש – שכאמור היה אחד הבודדים שניסו בכל מאודם, ממניע זה או אחר וגם אם מעט מאוחר מדי, לקדם הסכם קבע – אלא בגורמים חשובים אחרים:

אי המוכנות בצד הישראלי – שהומחשה בין היתר ב"היעלמות" מסמכי שיחות טאבה וקמפ דייויד ובאי שיתוף פעולה מצד מערכת הביטחון, המהווה סמכות מקצועית רבת משמעות לכל מקבל החלטות בישראל, וכן גם הניסיון לפתוח מחדש הסכמות קודמות בין הצדדים. כל אלה היו חסמים מהותיים. בהקשר זה, הגישה שנוקטים שני הצדדים, של "Take it or Leave it", היא בעייתית ביותר, שכן היא אינה מאפשרת להם להשתמש בהבנות המתקדמות שאליהן הגיעו בעבר לטובת קידום התהליך המדיני, כפי שאכן הומחש לאחר תהליך אנאפוליס.

ארצות הברית והתנהלותה בתהליך זה לא סייעו לקדם הסכם בין הצדדים. האמריקאים היו ספקניים, ביטאו עמדות לא אחידות, שבכמה מקרים פגעו בתהליך – ונמנעו מהתערבות ישירה דווקא כשהייתה נחוצה (למשל, בנוגע לעסקת חליפין בתחום הטריטוריאלי). במבט לאחור נראה כי יותר מששאפו האמריקאים להגיע להסכם קבע הם היו מעוניינים בעצם קיומו של התהליך המדיני כדי להיאחז בו בסיום העידן של ממשל בוש. גישה כזאת אינה מתאימה לעבודת תיווך במשא ומתן מורכב ורגיש כל כך. האמריקאים היו חייבים להכריע באשר למקומם בתהליך המדיני – אם הייתה ארצות הברית נחושה להביא את שני הצדדים להסכם קבע, מן הראוי היה שתתנהל בהתאם לכך: תיצור מסגרת נוחה לעניין זה, למשל באמצעות התעקשות על מקורות סמכות עדכניים, או לחילופין באמצעות הצגת "נייר מסגרת" בשלב מקדמי ככל האפשר, המבטא גם את מרחבי הפשרה האפשריים בין הצדדים. אם הייתה ארצות הברית מעוניינת להסתפק בליווי התהליך המדיני בלבד, ראוי היה שהתהליך יתבצע ללא מעורבות מהותית שלה. גם אצל הפלסטינים, הגישה הנוקשה מצד יחידת המשא ומתן, ה־NSU, שהיא גם זו שהובילה ב־2011 להדלפה המכוונת של כל מסמכי תהליך אנאפוליס, היה בה כדי להקשות על מנהלי המשא ומתן ועל מקבלי החלטות, ואולי אף לחשק אותם, ודאי בנושאים רגישים כמו הפליטים וירושלים. היבא חסייני, שהשתתפה בשיחות אנאפוליס, מודה בגילוי לב כי גם בצד הפלסטיני היו בעיות בתחום ניהול המשא ומתן וקבלת ההחלטות. לטענתה, הקווים האדומים היו ברורים לכולם, אך לא היה ברור מה הם מרחבי הגמישות. לא התקיימו דיונים וחשיבה על חלופות ורעיונות יצירתיים, ותהליך קבלת ההחלטות התבסס רק על עקרונות היסוד משנת 1988; הדבר מנע התקדמות (חסייני, ראיון).

בעקבות תהליך אנאפוליס אפשר להצביע על כמה גורמי השפעה מרכזיים המחייבים למידה וטיפול עומק: מידת ההסכמה הפנימית בשתי הזירות, הישראלית והפלסטינית; אופי המעורבות האמריקאית (והבינלאומית) בתהליך; קיומה או אי קיומה של אסטרטגיה סדורה לתהליך; ממד הזמן והשפעתו של השעון המדיני (ולוחות זמנים אחרים) על התהליך; ולבסוף מידת האמון ששורר בין שני הצדדים.

אם כן, תהליך מדיני אידיאלי בין הצדדים מתרחש כאשר שוררת הסכמה עקרונית בקרב הציבור בשני הצדדים לגבי חיוניותו לקידום האינטרסים שלהם; לאחר שהצדדים

הגיעו לבשלות והכרעה בנוגע לקווים המנחים להסכם ובאשר למסגרת ההתקדמות (sequence); מעורבות האמריקאים צריכה להתבסס על הסכמה עם הצדדים ועל הבנה עמוקה של תפקידם, ובכל מקרה מבלי לכפות הסכם על הצדדים או על אחד מהם; אסור שהתהליך יהיה נתון לאילוצי זמן כאלה או אחרים, ולפיכך הוא צריך להתנהל ללא הפסקה וללא קשר לשינויים פוליטיים בשני הצדדים; והתהליך חייב גם להיות מיוסד על אמון בסיסי בין מנהיגי הצדדים. בהקשר זה תוזכר טענת אולמרט, האומרת שגם אם תהליך יצירת האמון "אינו יעיל" מבחינת משך הזמן והתשומות שהוא דורש, הרי "הוא חיוני להשגת הסכם קבע" (אולמרט, כנס בנושא "אמון במשא ומתן", 2014). מכיוון שמצב אידיאלי כפי שתואר לעיל אינו ניתן להשגה במציאות המוכרת לנו בסכסוך הישראלי-פלסטיני, יש לנסות לשפר את מה שאפשר על מנת לחזק את הסיכוי לקידום הסכם יציב בין הצדדים. הלקחים שיובאו להלן לא נועדו להחליף חשיבה ותכנון בזמן אמת ובהתאם להקשר הפוליטי והאסטרטגי של הנדרש במובן של ניהול המשא ומתן הטקטי, אלא הם מהווים עקרונות מנחים מהותיים, מבחינת שני הצדדים, הנובעים מכשלים מתמשכים בניהול התהליך המדיני בעשרים ואחת השנים האחרונות, ועל כן מחייבים בחינה מחדש.

הכרעה אסטרטגית בשני הצדדים ביחס לגובה המחיר ולגובה התמורה

דווקא לאור החשדנות הרבה והעדר האמון בין הצדדים, הסכם קבע סופי הוא המתכון היחיד להתקדמות של ממש לעבר יישוב הסכסוך. גישת הצעדים המצטברים, הכוללת צעדי ביניים, הסכמי ביניים ו/או צעדים חד צדדיים להיפרדות מהפלסטינים, דוחה את הפתרון, מונעת משילות ואחריות מדינתית פלסטינית, מגבירה את אי האמון ואף גובה מחיר גבוה משני הצדדים. לפיכך, צעדים שאינם חלק מהחתירה להסכם קבע נוטעים אשליות ומבטיחים בפועל את המשך הסכסוך והסלמתו.⁶¹ הכרעה אסטרטגית בשני הצדדים משמעותה, בראש וראשונה, הפנמה בצד הישראלי של גובה המחיר – בעיקר, גם אם לא רק, בתחום הטריטוריאלי – הנדרש לתשלום, על בסיס החלוקה המבטיחה את הישארותם של כ-78% מהשטח בידי ישראל; ומנגד, הפנמה של ממדיה ההיסטוריים של התמורה הצפויה להתקבל כתוצאה מהסכם קבע, גם במישור האזורי והבינלאומי. במקביל לכך חייבת להתקיים הפנמה בצד הפלסטיני של המעבר מישות תלותית למדינה ריבונית, הנדרשת בתוך זמן קצר יחסית לשאת באחריות לביטחון וליציבות, והפנמת הצורך לצמצם את ההיצמדות המוחלטת לעקרונות היסוד שנקבעו על ידי מוסדות אש"ף בשנת 1988, בעיקר בכל הנוגע לתביעה הבלתי ישימה של זכות השיבה. הכרעה כזאת בקרב שני הצדדים – ובמידה רבה גם בקרב האמריקאים – תבטיח מניעת מצב שבו הצדדים מנהלים "תהליך לשם תהליך" לטובת מצב שבו

61 ראו התייחסות בהרחבה במאמר "הסכמה הדדית – תנאי להתרת סכסוכים" (לביא וצנעני, 2014, קומון סנס).

יתקדמו להסכם. על מנת לממש הכרעה אסטרטגית נדרשת, בראש וראשונה, מנהיגות הולמת בשני הצדדים. הסכם קבע ויישומו הלכה למעשה חייב להתבסס על החלטה קשה, המיוסדת על ויתורים ופשרות שבהם צריך המנהיג להאמין ושאותם הוא חייב להטמיע במערכות הממשלתיות ובקרב הציבור בשני הצדדים, שבמידה ידועה וטבעית מציבים חסמים מלכתחילה להפשרה ביחסים. לפיכך, בצד הצורך בהנעת תהליכים מלמטה אשר יובילו לשינוי דיסקט בקרב הציבורים, דרושים בשני הצדדים מנהיגים העשויים לכך. חיים רמון מציין בדיעבד כי בעיניו העדר מנהיגות היא החסם המרכזי העומד בפני השגת הסכם, ולהבנתו הדבר אמור בעיקר בצד הישראלי, הנדרש לכאורה לויתורים כואבים יותר (ראיון, רמון). בצד הפלסטיני החסם המרכזי בהקשר זה היה ונותר שאלת החמאס – שללא שילובו, בשלב כזה או אחר, כתנועה חברתית-פוליטית (לא צבאית ולא טרוריסטית) במסגרת אש"ף והישות הפלסטינית, על בסיס של ממשלת אחדות לאומית שתוכר על ידי ישראל, תיפגע שלמותו של ההסכם בין הצדדים ויישאר פתח מסוכן להידרדרות ולהסלמה.

קביעת מקור סמכות עדכני לצדדים כבסיס לקידום מהיר של הסכם

תנאי לקידום הסכם קבע, ולא רק תהליך מדיני, הוא שינוי גישה מצד ישראל: מעמימות קונסטרוקטיבית, שיתרונותיה וחסרונותיה טמונים בכך שהם מותרים לצדדים שולי פרשנות רחבים באשר לאופי ההסכם ולמאפייני יישומו, אל גישה של התבססות על מקורות סמכות עדכניים, אשר יאפשרו לקדם הסכמות, יבטיחו לצדדים שפה משותפת וימנעו מצב שבו הם מנהלים שיח חירשים. מקורות סמכות עדכניים יאפשרו להתקדם בתהליך מתוך מבט הפונה לעבר העתיד, וגם יקנו יציבות רבה יותר ליישום ההסכם הלכה למעשה. אין המדובר בקבלת העקרונות המנחים הפלסטיניים (הדורשים הסתמכות על החוק הבינלאומי), אלא בהסתמכות על הבנות והסכמות בין הצדדים כפי שגובשו עד כה. יודגש בהקשר זה, כי מאז החלטה 242 שבה נאחזת ישראל עברו ארבעים ושבע שנים; ומאז החל תהליך אוסלו, שהתבסס אף הוא על החלטה 242, חלפו עשרים ואחת שנים. על אף העובדה שמאז ועד היום הגיעו הצדדים לרעיונות ולהבנות מתקדמות באשר לאופי חלוקת הארץ ולעיקרי הסכם הקבע, בוודאי בכל הקשור לארבע סוגיות הליבה, הגיעה העת לשנות את בסיס השיח המדיני, ובהתאם לכך גם את מקורות הסמכות לשיח מדיני אמיתי, לכשיתחדש המשא ומתן בין הצדדים. הדבר יאפשר לצדדים להימנע מחזרה לאחור ומשיח נרטיבים התוקע מקל בגלגלי התהליך. לשם כך ראוי לבחון כיום החלטה – רצוי בהסכמה בילטרלית, ובהעדרה על בסיס יוזמה אמריקאית או אף על החלטת מועצת הביטחון – לקידום עקרונות מסגרת שיוסכמו על הצדדים ויכללו את עקרונות הסכם הקבע לחלוקת הארץ לשתי מדינות ריבוניות ואחראיות, על בסיס הפרמטרים שלהלן:

- טריטוריה וגבולות – החלוקה תתבסס על כלל השטחים שנכבשו בשנת 1967 (6,205 קמ"ר), עם תיקונים ועם חילופי שטחים מוסכמים, ביחס כמותי של "אחד לאחד". יוגדר חיבור יבשתי למעבר קבוע ובטוח של סחורות ואנשים בין עזה לגדה המערבית.
- ביטחון – מדינה פלסטינית מפורזת או מוגבלת בחימושה, תוך עיגון אחריותה המדינתית ותוך כינון הסדרי ביטחון למיגור טרור ואלימות. הנוכחות הבינלאומית תשמש לבקרה ולסיוע לצדדים ביישום צעדים במהלך תקופת המעבר.
- ירושלים – חלוקתה לשתי בירות (ישראלית ופלסטינית), על בסיס העיקרון של שכונות יהודיות לישראל ושכונות ערביות לפלסטין. הסדר מיוחד שיקבע את מעמד האגן ההיסטורי ואת סדרי הניהול בו, בשילוב מדינות בעלות עניין באזור.
- פליטים – פתרון מעשי שיביא, בסיוע בינלאומי ואזורי, לפיצוי ו/או מקום מגורים קבוע לפליטים, אך גם ימנע פגיעה באופיין הריבוני של ישראל ושל פלסטין. פתרון הבעיה יהווה בסיס לנורמליזציה בין ישראל לפלסטינים ובין ישראל למדינות ערב והאסלאם, על בסיס היוזמה הערבית לשלום (ראו להלן: נוסחה חדשה להסכם הקבע).

נוסחה חדשה להסכם הקבע: מדינה פלסטינית תחילה, פיוס וסיום הסכסוך בהמשך

תהליך אנאפוליס הוא ניסיון שני או שלישי (אם מכלילים גם את הבנות ביילין-אבו מאזן משנת 1995) שלא הצליח, בסופו של דבר, לקדם הסכם קבע מלא, שיוביל לפתרון סופי של הסכסוך ולהסרת התביעות בין הצדדים. אין ספק שגישה זו הייתה עדיפה אילו היו הצדדים מסוגלים לממשה הלכה למעשה. אלא שכיום, לאור מורכבות הסביבה ולאור השינויים שהתחוללו, המחייבים פינוי מספר רב יותר של ישראלים מבתיים ובמקביל מקשים על יישום נאות של פתרון לבעיית הפליטים המתרחבת, נכון היה שישראל והפלסטינים ינסו לקדם חלופות "מסנדלות" פחות, שתאפשרנה לצדדים לקדם הסכם קבע באופן הדרגתי. כך, למשל, אפשר לגבש גישה חדשה להסכם קבע, שבמסגרתו ידונו הצדדים בתחילה על גבולות (גם בכל הקשור למזרח ירושלים) ועל ביטחון בשלב הקבע, באופן שיאפשר התקדמות ביטחונית ונסיגה ישראלית מהגדה המערבית לעבר גבולות בטוחים ומוסכמים, ויתירו את שאלות הליבה של חלוקת הריבונות במקומות הקדושים בירושלים ואת פתרון בעיית הפליטים לשלב מאוחר יותר – למשל עד לסיום תקופת המעבר, האמורה בלאו הכי להימשך מספר שנים. ראוי להעדיף את הנוסחה של "הסכם למדינה פלסטינית עצמאית וריבונית תחילה" – ואת הפיוס בין הצדדים, המתבסס על הנוסחה המוכרת של "הסכם לסיום הסכסוך והסרת התביעות" – להותיר לשלב הבא. וזאת מכיוון שהדחיפות של שרטוט הגבול וחלוקת הארץ בהסכמה בין הצדדים גוברת במידה רבה על הדחיפות של סיום הסכסוך. מה גם שמדובר בנוסחה ספק ריאלית לאור הפערים הגדולים בין הצדדים בנושא זה. בהקשר זה, ראוי גם שבישראל תופנם מורכבותה של האיסימטריה בין הצדדים: במבט שטחי ובראייה טקטית, ישראל ללא ספק חזקה יותר מן הצד הפלסטיני. לישראל עוצמה ועליונות צבאית ברורה; עקב

קרבתה לארצות הברית היא יכולה לקבוע את הכללים המנחים למשא ומתן, ובידיה המפתח להעצמת או החלשת הרשות הפלסטינית. מנגד, בראייה עמוקה ואסטרטגית יותר, ישראל בעת הזאת היא הצד החלש בסכסוך ובתהליך המדיני. וזאת משתי סיבות עיקריות: במשך השנים התברר יותר ויותר כי לא די בעוצמה צבאית לפתרון הסכסוך, מכיוון שלשם פתרון כזה דרוש שילוב בין מרכיבים רעיוניים ותרבותיים מזה ואלמנטים אזרחיים מזה. כל אלה אינם יכולים להיפתר באמצעים צבאיים, רבי עוצמה ככל שיהיו. המחשה מיטבית לכך ניתנה במבצע "צוק איתן" בעזה (באוגוסט 2014). אך חשוב מכך, במישור האפשרויות האסטרטגיות, לישראל יש בראייה ארוכת טווח רק אלטרנטיבה אחת – חלוקת הארץ לשתי מדינות על פי מגילת העצמאות והוגי הקמתה, המתבססים על עיקרון דו-ראשי של מדינה יהודית ודמוקרטית. כל ההצעות האחרות (סיפוח מלא, קנטוניזציה, ירדן כמולדת חלופית לפלסטינים וכדומה) אינן ריאליות ואינן מהוות תחליף אסטרטגי ראוי, היכול להוות פתרון הולם להמשך קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. לפלסטינים, לעומת זאת, וכך הם נהגו לומר בעבר ונהגים לומר ביתר עוז כיום, קיימת אלטרנטיבה נוספת, והיא פתרון המדינה האחת, שכיום אף זוכה לתמיכה מתרחבת ברחוב הפלסטיני, ואף בקרב גורמי הנהגה פלסטיניים. לפיכך, בעוד שישראל מגיעה לכאורה לשולחן הדיונים כצד החזק, בפועל ובראייה היסטורית מצויה העוצמה העיקרית באופן פרדוקסלי דווקא בידי הפלסטינים. הפנמת הנושא חיונית להאצת ההכרעות ההיסטוריות בישראל (Tamarkin, 2014).

"התקדמות בטור" ולא "התקדמות במקביל"

כפי שהומחש במחקר זה, תהליך אנאפוליס מדגיש את הצורך ב"הסכמות תחילה". רק לאחר השגת עסקה בין הצדדים על סוגיות הליבה, המחייבת כשלעצמה תשומות רבות גם מצד המערכת המקצועית ולא רק מצד המנהיגים, אפשר להתקדם לשיח רציני יותר בנושאים המקצועיים-טכניים. הסכמה על עקרונות הבסיס הנוגעים לסוגיות הליבה – טריטוריה וגבולות, ביטחון, ירושלים – תאפשר להציב מסגרת מנחה לוועדות המקצועיות, שידונו רק לאחר מכן במאפייני שיתוף הפעולה והתיאום בין הצדדים ובאופן פרטני במרכיבי המדינה הפלסטינית. יתרה מכך, גיבוש עסקה אמור להיות מאושרר על ידי הקהילה הבינלאומית, וכן על ידי הציבור הישראלי והציבור הפלסטיני. תהליך האשרור יספק תמיכה למנהיגים ויחזק את ההיתכנות הפוליטית ליישום. רק לאחר מכן יוכלו הצדדים לקדם ביתר קלות את ההסכמים הפרטניים על בסיס פתרון סוגיות הליבה, כמו גם את ההסכמות הקשורות להיבטי זהות, הנובעים מתהליך הפיוס הנמשך בין הצדדים. על מנת למנוע מצב שבו חוזרים הצדדים לאחור בכל הנושאים הרגישים, כפי שקרה בתהליך אנאפוליס, ראוי גם לקדם שיטות של משא ומתן שיאפשרו לקדם הסכמות. כך למשל, ניתן ללכת מהסוף להתחלה: לפתוח בדיון על בסיס ההסכם ומפות שהוצגו בעבר,

תוך הצבעה על האזורים הבעייתיים ביותר, המונעים מן הצדדים להגיע להסכמות. גישה זו תחייב את הצדדים לגשת ישירות ללב הבעיה ולא לנוע סביבה סחור סחור. גם בכל הנוגע לפיתוח מוסדות המדינה הפלסטינית נמצא כי פיתוח המדינה מחייב קודם כל הסכמות בין הצדדים. כך, בצד התלות הכרונית של הרשות בסיוע חיצוני והשחיתות המוסדית, המרכיב המרכזי המעכב את התפתחות המדינה הוא המשך מצב הכיבוש ואי מתן עצמאות וריבונות לפלסטינים. ד"ר אפרים לביא סיכם את "רף המקסימום" אליו ניתן להגיע בבניין המדינה בהעדר הסכם קבע:

"בהעדר רציפות טריטוריאלית ושליטה בשטחי C, נמנעת מהרשות הפלסטינית אפשרות מעשית לתכנן ולפתח תשתיות במסגרת סדרי עדיפויות לאומיים, אין לה יכולת לפעול בשטחי C, כגון בבקעת הירדן המהווה את העתודה הגדולה ביותר של שטח פנוי לפיתוח יישובי וחקלאי; ומוטלות עליה מגבלות בתחום משאבי המים, המשליכות על תחומי הפעילות הכלכלית ובייחוד על החקלאות" (לביא וגל 2012, 40).

לפיכך מן הראוי, בניגוד לעבר, להכין תכניות מגירה משותפות, שיאפשרו לצדדים להניע את התהליך קדימה על בסיס רעיון בניין המדינה הפלסטינית הלכה למעשה, ולהותיר אי הסכמות בנושאים חיוניים אחרים לפתרון בהמשך הדרך.

טריטוריה וגבולות – "להתחיל מהסוף"

בנייר המסכם את התפתחות עמדות הצדדים לאורך התהליך המדיני טוען העיתונאי והיועץ הפוליטי אליאס זננרי כי הכשל המרכזי של התהליך המדיני נובע מאי נכונותה של ישראל "להצהיר היכן יעברו גבולותיה". לטענתו, על רקע זה דורש הנשיא עבאס כיום לנהל משא ומתן על "גבולות תחילה" (זננרי, 2014). ברור כי אין מקום להתחיל מחדש את הדיונים בנושא הגבולות. יש למקד את הדיון סביב מפה המגלמת את האינטרסים של שני הצדדים, הנעה בסביבות ה-4% והמהווה מרחב הסכמה ראוי. שאול אריאלי טוען בהקשר זה כי לאורך התהליך המדיני לא ביצעה ישראל, בהכנותיה למשא ומתן, הבחנה כלשהי בין שלב ה"הקצאה" (הצבעה של מקבלי החלטות על אזור/גוש במפה) לבין שלב ה"תיחום" (תכנון, מקצועי ומשותף בין שני הצדדים, של אזור/גוש, הכולל התייחסות לכלל הפרמטרים הגיאוגרפיים: צירים, יישובים, מים וכדומה). רק לאחר שלבים אלה יהיו הצדדים מסוגלים למפות יחדיו את עמדותיהם ואת מרחבי הגמישות שלהם ולדון ברצינות על אזורי המחלוקת (אריאלי, ראיון). כיום אפשר, יותר מאשר בעבר, להתבסס בשיח על מפות שיוצרו בערוצים לא רשמיים (כגון בהצעות מכון בייקר, בהצעות דיויד מקובסקי ובהסכם ז'נבה). נוסף על כך מן הראוי לקדם תכניות מגירה ליישום שלב הקבע, שיאיצו את קידום רעיון חלוקת הארץ. כך, לדוגמה, מן הראוי לקדם מחקרים הכוללים חשיבה ותכנון בנוגע לפינוי מתנחלים מעומק השטח ולקדם הצעות שיבטיחו להם מגורים בישראל ופיצוי הולם. כמו כן מן הראוי לקדם החשיבה והתכנון בנוגע

לשטחים המיועדים לחילופים ואשר הצדדים מסכימים כי ייכללו בכל מקרה במסגרת הפתרון הטריטוריאלי. כל אלה יוכלו להיעשות ריאליים רק לאחר הכרעה אסטרטגית היסטורית בצד הישראלי באשר לנחיצותה של ההתבססות על נוסחת החלוקה לשתי מדינות – ישראל על 78% מהשטח ופלסטין על 22% מהשטח.

פתרון מדיני כאינטרס לאומי ולא תהליך מדיני כמכשיר פוליטי

בתהליך אנאפוליס איתרנו מאפיינים רבים שהמחישו את המגבלות הפוליטיות לקידום הסכם: אולמרט נאלץ להתחייב שלא לדבר על ירושלים עם הפלסטינים, בדרך שפגמה ברצינות הכוונות הישראליות. נוסף על כך, המתחים הפוליטיים ששררו באותה תקופה בישראל, ובמיוחד בין אהוד אולמרט לאהוד ברק, השליכו על הבלבול בעמדות שהציגה ישראל בפני הפלסטינים, כגון בתחום הביטחוני. אך הדבר אינו אמור רק בישראל. גם המתחים הפוליטיים בזירה הפלסטינית השליכו לרעה על התהליך. כך, למשל, משולש היחסים הבעייתיים בהנהגת הרשות בין הנשיא עבאס, לבין מנהל השיחות מטעם הרשות, ומתחרהו הטבעי של עבאס, אבו עלא, ובין שניהם לראש ממשלת הרשות דאז, סלאם פיאד, שהוביל בתמיכת הממשל האמריקאי קו אחר לגמרי לקידום התהליך לכינון מדינה. כל אלה יצרו מצב שבו הפך המשא ומתן עם ישראל, גם מבחינת הרשות הפלסטינית, לכלי מרכזי בשירות סדר היום הפוליטי, ולא היה באמת אמצעי ליישוב הסכסוך.⁶²

גישה ביטחונית עדכנית – צורך במשילות ואחריות מדינתית פלסטינית

ראוי לפתח תפיסה ביטחונית ישראלית עדכנית של הסכם הקבע, אשר תתבסס על אחריות מדינתית ועל נוכחות בינלאומית, ואולי אף אזורית, כגורם משלים ומסייע בלבד, ולא על הרעיון שהוצע במסגרת תהליך אנאפוליס, של הצבת כוחות נאט"ו או כוחות צבא אחרים, העלולים להפחית מאחריותם הביטחונית של הפלסטינים ולפגוע במשילות הפלסטינית. מבחינת ישראל, הגישה לתהליך המדיני צריכה להשתנות מיסודה, והדבר מחייב הכרעה מדינית-ביטחונית ולא רק צבאית. הסכם קבע והקמת מדינה פלסטינית בת קיימא, שתספק גם ביטחון לישראל שכנתה, מחייבים שינוי תודעתי בצד הישראלי, דבר שלא קרה במסגרת הסכמי הביניים. גם אם התפיסה הישראלית לגבי "היום שאחרי" אינה אופטימית במיוחד, ואפשר להבין זאת לאור ההתפתחויות בשנים האחרונות בגבולות ומעבר להם, יש להימנע מנבואה המגשימה את עצמה. הכרעה ישראלית על הקמת מדינה פלסטינית בהסדר משמעותה נכונות לנטילת סיכון מדיני-ביטחוני, המייצרת גם מציאות צבאית שונה בתכלית, ושאינה נחלתה של המערכת הצבאית גרידא אלא סוגיה מדינית-אסטרטגית, המבוססת גם על מרכיבי שיתוף פעולה בילטרליים, אזוריים ובינלאומיים. הנחת היסוד היא שמדינה פלסטינית יכולה לתרום לביטחון בישראל רק

62 בעיה דומה, הנוגעת להשלכות ההרסניות של הסיטואציה הפוליטית, עלתה גם בהתייחס לניהול תהליך אוסלו ושיחות קמפ דייוויד וטאבה – כפי שמסתבר מדבריהם של שלמה בן עמי בספרו **חזית ללא עורף** (2004) ורון פונדק בספרו **ערוץ חשאי** (2013).

אם תינתן לפלסטינים אחריות מדינתית המעוגנת על בסיס מרכיבי טריטוריה, ריבונות, שליטה ויכולות המקנות למדינה זו עוצמה מספקת, אך בה בעת, מונעות מהפלסטינים (כפי שכבר הוסכם עימם ברמה העקרונית) להיעשות לאיום משמעותי על ישראל. הפתרונות האחרים שהוצעו עד כה חוטאים למטרה זו: הניסיון הישראלי להותיר בידי צה"ל אחיזה, גם אם חלקית ונקודתית, בשטח הפלסטיני – בגבולותיה המערביים והמזרחיים של המדינה הפלסטינית ובנקודות נבחרות אחרות – מבטיח בעיקר המשך חיכוך עם הצד הפלסטיני על רקע ביטחוני ואת זמניות המצב ומנציח את התלות המוגברת של הפלסטינים בישראל. גם הפתרון מן הקצה השני, של כוח צבאי דוגמת נאט"ו, אינו מבטיח במיוחד, ובעיקרו של דבר הוא אינו אלא תוצר של פשרה גרועה של שני הצדדים במשא ומתן. בהקשר זה, הפתרון הטכני-טכנולוגי שהציעה ארצות הברית ביוזמת מזכיר המדינה ג'ון קרי (2013-2014), חשוב ככל שיהיה, אינו לב העניין. גם מן הצד הפלסטיני מתחייב שינוי לעבר נכונות אמיתית ללקיחת אחריות וליישום רציני של המחויבויות. הדרישה הפלסטינית להסתמכות כמעט מלאה על נוכחות בינלאומית אינה ראויה ומייצרת חששות כאילו אין נכונות פלסטינית של ממש לתפקד כמדינה המסוגלת לעמוד על רגליה. בהקשר זה ראוי להבחין בין תקופת המעבר החיונית לשני הצדדים – גם לפינוי ההתנחלויות והסגת הכוחות וגם לבנייה ולהכשרה של כוחות ביטחון חזקים וראויים לעידן המדינה הפלסטינית – לבין עידן הקבע.

ירושלים – קידום שיח על חלוקת העיר

אין מקום לדחייה והפרדה של השיח בין הצדדים לגבי ירושלים. מדובר בסוגיה מהותית, המחייבת דיון מעמיק בנושאי חלוקת הריבונות, ניהול העיר, האגן ההיסטורי ומאפייני המעורבות החיצונית, אם תהיה כזאת. לדיון בנושא ירושלים תהיינה השלכות גם על יתר הנושאים. לפיכך, אי נכונות ישראלית לדון בנושא היא בבחינת אי נכונות אמיתית לקדם הסכם קבע. ראוי אפוא לקדם שיח ציבורי בנושא, שיבהיר את היכולת לפתור את הסוגיה – הנתפסת עדיין משום מה כבלתי פתירה וכמעין טאבו. בסוגיית האגן ההיסטורי/האגן הקדוש, ראוי לבחון קידום תכנוני ומחקרי במקביל של שתי הגישות: משטר הנאמנות ללא חלוקת ריבונות (כמופיע בהצעת אולמרט) וכן נוסחאות חדשות לחלוקת ריבונות. נוסף על כך מן הראוי לפתח גישה ביטחונית משלימה לרעיונות חלוקת העיר.

פיתוח גישה אזורית ואימוץ היוזמה הערבית

כיום, יותר מבעבר, מבינים בישראל את חיוניותו של פיתוח גישה אזורית המבוססת על הסדר הקבע עם הפלסטינים, הכולל במסגרתו את אימוץ היוזמה הערבית לשלום (2002). דווקא הטלטלה האזורית הנמשכת מגבירה את הצורך לקדם גישה כזאת, מכיוון שהדבר יאפשר לישראל למנף אינטרסים משותפים עם מדינות מתונות באזור: שימור היציבות, הלחימה המשותפת בטרור ויצירת קואליציה נגד האסלאמיסטים

הקיצוניים ונגד האיום האיראני ופוטנציאל האיום הגרעיני. פיתוח גישה כזאת, יד ביד עם מדינות ומשטרים באזור, גם תרחיב את הלגיטימציה בתוך ישראל (לחתימה על הסכם ולפינוי יישובים) ובקרב ההנהגה הפלסטינית (לגיטימציה לפשרות בנושאי הפליטים וירושלים). בהקשר זה מן הראוי לקדם גם רעיונות חדשים, דוגמת פיתוח דיאלוג ישראל-ערבי בנושאי ירושלים ופליטים ודיאלוג ביטחוני הנוגע להסדר, כגון פיקוח משותף על הגבולות וחיזוק הרעיון של אחריות מדינתית.

אמפתיה לנרטיב של הצד האחר

בערוץ לבני-אבו עלא לא הצליחו הצדדים להימנע מעימותי נרטיב, וספק אם אפשר בכלל להימנע משיח נרטיבים כאשר דנים בסוגיות כה רגישות ונפיצות, המתבססות על "נתונים היסטוריים" הנוגעים בזהותו הבסיסית של כל צד. אלא שגם בדיונים אלה ניכרה הבנה, בקרב שני הצדדים, לרגישות של הצד השני ולעצם קיומו של נרטיב אותנטי בכל צד. בהקשר זה השכיל אולמרט להתקרב לעבאס באמצעות גילוי אמפתיה לנרטיב הפלסטיני הקשה, וזאת מבלי להפחית בחשיבות הנרטיב הישראלי והיהודי. בצד הפלסטיני ניכר פער מהותי בין אבו עלא, שנקט את גישת הצדק ההיסטורי בשיח עם ישראל, לעומת גישתו המתונה יחסית של הנשיא עבאס, שהבין את חשיבות הנושא והקפיד, אז כהיום, להימנע מלקעקע את הנרטיב היהודי והישראלי (כפי שניכר למשל בהתייחסותו המתונה לסוגיית הפליטים). לאחרונה טען ראש הממשלה נתניהו, כי "הפלסטינים חייבים להכיר בקשר ההיסטורי של העם היהודי למולדתו בארץ ישראל וזכויותיו בה", ופסק: "אין פה שאלה של נרטיבים, יש פה אמת היסטורית אחת", (אלדר, 2014). אי הכרה מופגנת בנרטיב של הצד שעמו אמור להיחתם הסכם, שלפי המצופה יביא, בסופו של דבר, לפיוס המיוחל, מהווה פגיעה עמוקה בסיכוי לכך. כיום ראוי ששני הצדדים ישכילו להימנע ממיקוד הוויכוח, בתהליך המדיני ומחוצה לו, בכל הקשור למידת נכונותו של נרטיב זה או אחר, ובמקום זאת ישקיעו את מיטב מרצם בקידום הסכם שיהווה בסיס להיווצרותו של נרטיב עתידי משופר ומשותף.⁶³

63 בהקשר זה ראו את מאמרה של ד"ר יהודית אורבך, "National Narratives in a conflict of Identity" בתוך: Yaakov Bar-Siman-Tov (Editor) (2010) 99-134, המבחין בין מטא-נרטיבים (הנוטים להתקדש ולהפוך ל"ערכים מוגנים") לבין נרטיבים לאומיים, הנדרשים להבניה מחודשת של הסכסוך כדי לאפשר את יישובו.

נספח א

הצעת אולמרט

(קטעים מספרו החדש: **איך כמעט הבאתי שלום**)⁶⁴

תחום הטריטוריה והגבולות

"ה־מפה... חייבת לכלול את גושי ההתיישבות שיתפרסו על פני 6.3% מכלל השטח... שטחים בגודל 5.8% בתוך מדינת ישראל יקבלו הפלסטינים בתמורה... מצפון הארץ ועד למדבר יהודה, כולל אזור הצמוד לרצועת עזה".

"הפתרון הטריטוריאלי יהיה מבוסס על גבולות 67 תוך חילופי שטחים... השטחים שהיו מפורזים לפני 67 יחולקו בשוויון מלא בינינו לבינם..."

"ישראל תסכים לחבר בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית על ידי מנהרה באורך של 40 ק"מ שפתחיה בשליטה פלסטינית... משיקולי בטיחות וביטחון יהיו שערים... [למקרים של] אירוע ביטחוני או תאונות דרכים".

"החלק היחסי של ים המלח הצמוד לגבולה של המדינה הפלסטינית... יהיה בריבונותם, לא כולל מפעלי ים המלח, אזור התיירות ובתי המלון".

תחום הביטחון

"המדינה הפלסטינית תהיה מפורזת לחלוטין מכל כוח צבאי".

"הגבול עם ירדן יהיה חסום לתנועה חופשית ותהיה בו נוכחות צבאית (לא פירטת כיצד ייחסם הגבול – כך במקור)".

"ייקבעו נהלים שיבטיחו שצבא זר לא יוכל להיכנס לשטחה של המדינה הפלסטינית. במקרה פלישה – זכות להתגונן".

"עקרונות ביטחון נוספים" [בשיח של צה"ל עם ארצות הברית]: "איסור חתימה על בריתות צבאיות עם אויבים"; "להתגונן בפני פעולות טרור נגדנו, ללא הגבלה"; "חופש פעולה במרחב האווירי; ושליטה במרחב האלקטרו־מגנטי".

64 מאז הציע אולמרט לנשיא עבאס את ההצעה, ב־16 בספטמבר 2008, הוא הוסיף פרטים רבים שלא הופיעו בגרסה זו, שנדפסה ב**ידיעות אחרונות**, ובכלל זה עדכונים בתחום הטריטוריה והגבולות, ההסכמה על כוחות נאט"ו, ההגדלה של מספר הפלסטינים שיוורשו להיכנס לישראל ועוד. פירוט כלל השינויים צוין ונותח בפרקים הרלבנטיים בספר זה.

תחום ירושלים

"השכונות היהודיות שנבנו בירושלים אחרי מלחמת ששת הימים יישארו בריבונות מדינת ישראל. גם כאן ציינת, כי ה־6.3% כוללים את כל השטח שתופסות השכונות היהודיות החדשות בעיר".

"השכונות הערביות שנכללות היום בשטחה של ירושלים יהיו חלק מהמדינה הפלסטינית... אם ירצו כבירתה של המדינה הפלסטינית".

"האגן הקדוש... המקודש לשלוש הדתות, כולל העיר העתיקה, יוגדר כשטח בנאמנות של חמש מדינות: סעודיה, ירדן, פלסטין, ישראל וארצות הברית. האזור כולו יישאר פתוח לכניסה חופשית של מאמינים... וחמש המדינות יהיו אחראיות על הנהלים, התקנות וההסדרים שיחולו על תושביו ומבקרו..."

תחום הפליטים

"ישראל תסכים לקלוט בתוך גבולותיה פלסטינים על בסיס אינדיבידואלי והומניטרי ולא על בסיס של איחוד משפחות. בכל שנה במשך חמש שנים ייקלטו אלף פלסטינים שישראל תסכים לקבלם".

"תנאי להסדר זה תהיה התחייבות בכתב של הפלסטינים, כי בכך תמו כל דרישותיהם, והסכמה זו מהווה סיום הסכסוך בין הצדדים".

"חלק רגיש זה נעשה בהתאם לרוח יוזמת השלום הערבית, ובנוסח הכתוב ייאמר גם כי ישראל רגישה לסבל שנגרם לעם הפלסטיני... דברים דומים ייאמרו כמובן גם על הסבל הקשה שנגרם לאזרחי ישראל ולבני העם היהודי..."

"הצדדים יפעלו בשיתוף עם גורמים בינלאומיים ובמימוןם להקמת קרן כספית, שתפעל למתן פיצוי נדיב לפלסטינים, ליהודים ולישראלים שסבלו מהמלחמות... תקציבה יגיע ממדינות אחרות".

נספח ב

סיכום עמדות הצדדים בוועדות המקצועיות בתהליך אנאפוליס

הסיכום שלהלן גובש על ידי יחידת ה-NSU והוא מבטא את הפערים בין הצדדים בשיח שהתנהל בתהליך אנאפוליס ובוועדות המקצועיות, על פי הבנת אנשי היחידה; הוא התבסס על דיווחיהם של מנהלי המשא ומתן. הסיכום אינו מבטא בהכרח את העמדה הפלסטינית הרשמית, וזדאי לא את העמדה הישראלית לגבי נקודת סיום המשא ומתן. עם זאת מאפשר העיון בעמדות הצדדים בנושאים השונים הבנה עמוקה יותר של אופן ניהול התהליך ושל תפיסת העולם השונה של הצדדים בכל הנוגע למדינה הפלסטינית וליחסים בין הצדדים בעידן הסכם הקבע. הפערים המוצגים להלן ממחישים את הקושי להתקדם בשיח להסכם של קבע, כפי שבא לידי ביטוי בתהליך אנאפוליס:

1. אי היכולת לנהל דיונים ולעיתים אף להסכים על סדר יום מסוים, לאור העובדה שרבים מן התחומים משיקים ל"סוגיות ליבה" שלא הוכרעו עדיין - טריטוריה וגבולות, ביטחון וירושלים - במסגרת דיוני "הוועדה העליונה" ו/או בדיוני המנהיגים.
2. אי הסכמה על ענייני תוכן ואגי'דה, לאור מאפייני מוכנות והיערכות שונים ולאור התבססות על גישות משפטיות שונות - התבססות ישראל על הסכמי העבר ועל גישה בילטראלית, מול התבססות פלסטינית על "החוק הבינלאומי".
3. חוסר תיאום וסנכרון בין חלק מהוועדות.

(1 בנובמבר 2008)⁶⁵

ועדת "מדינה למדינה"

עמדת הפלסטינים - מתבססת על החוק הבינלאומי ועל אמנות ונהלים הנהוגים במוסדות הבינלאומיים. הדברים שאינם מכוסים על ידי הכלים הבינלאומיים יסוכמו בין הצדדים. ההסכמות ייכללו בהסכם זה.

עמדת ישראל - דוגלת בשיתוף פעולה ובתיאום בילטרלי בין שתי המדינות, על בסיס הסכמים עתידיים אשר יחליפו את ההסדרים הנוכחיים (הסדרי הביניים).

• ארכיאולוגיה

עמדת הפלסטינים - על פי החוק הבינלאומי, כל החפצים אשר נחפרו או נבזזו [כך במקור] יוחזרו למדינה שבה ממוקמים האתרים הארכיאולוגיים, בצירוף התיעוד המתאים. השיטות להשבת החפצים יפורטו בהסכם זה.

65 הסיכום במקור כולל התייחסות גם לפערים בנושאי הליבה. אלה אינם מופיעים בנספח זה, מכיוון שנתחו בפירוט בפרק ג (Palestine Papers 8).

עמדת ישראל – נושא הארכיאולוגיה כולל במסגרתו אתרים קדושים וקשור לנושא הטריטוריה והגבולות. לכן הצד הישראלי אינו מורשה לדון בכך בוועדת "מדינה למדינה".

• בריאות

עמדת הפלסטינים – הצדדים ישתפו פעולה בתחומי הבריאות והרפואה וינהלו דיון, מתוך כוונה להגיע להסכם על בסיס סטנדרטים בינלאומיים, תוך הבאה בחשבון של נהלי בריאות בינלאומיים וארגון הבריאות העולמי (WHO), שיהיו מוסכמים על הצדדים.

עמדת ישראל – הצדדים יקיימו מערכות רפואיות ציבוריות עצמאיות, בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים המקובלים... באופן שלא יסכן את הציבור בשני הצדדים. כל צד יעדכן באופן מיידי את הצד השני על התפרצות אפשרית של סיכונים רפואיים משטחו. הצדדים יעודדו שיתוף פעולה ותיאום בתחומים: מניעת מחלות, ניהול סיכונים, ניהול בעת מצבי חירום רפואיים, פיתוח רפואה שוויונית, ציוד רפואי, טכנולוגיה ותרופות, חילופי מומחים והכשרות מקצועיות, מניעת יצוא ויבוא של מוצרים רפואיים לא מורשים, וסיוע ישיר בין מוסדות רפואיים בשני הצדדים.

• תיירות

עמדת הפלסטינים – משטר התיירות ("פתוח" או "סגור") יושפע מן ההסכמות על אופי הגבולות ועל ירושלים; תנועת תיירים בין המדינות היא מרכיב הכרחי בהסכם הקבע, לאור הצורך באינטגרציה בין סוגי תיירות שונים בפלסטין ובישראל. עמדת ישראל – קידום תיירות משותפת לשתי המדינות והקמת ועדה בילטראלית לפיתוח הנושא; ייושמו הסדרי מעבר מיוחדים במעברים לתיירים; לכל מדינה תהיה מדיניות הגירה משלה בכל הקשור במתן אשרות כניסה; מדריכי תיירות ישראליים ופלסטיניים ידריכו כל אחד בתחומי מדינתו; יידון הסכם להקלה על תנועת התיירים בין שני הצדדים.

ועדת הכלכלה

עמדת הפלסטינים – ההסכם יתבסס על מודל "הסכם סחר חופשי" (FTA).

- עקרונות כלליים – ההסכם יותאם לסטנדרטים המקובלים של סחר בינלאומי, כולל אלה של ארגון הסחר העולמי (WTO). ההסכם חייב לכלול העדפה אסימטרית לטובת המוצרים הפלסטיניים, עד היעלמות הפער הקיים בתחום.
- מעברים בינלאומיים – כל צד ישלוט בצד המעבר הממוקם בשטחו. המעברים חייבים לאפשר תנועה יעילה וחופשית של מוצרים, עובדים וכלי רכב.
- מדיניות פיסקלית – לכל צד תהיה מדיניות עצמאית משלו.
- סחר במוצרים חקלאיים – יתקיים סחר חופשי בין הצדדים.

- עבודה – תנועה חופשית של עובדים לישראל על בסיס מכסות מוסכמות, שיכללו גם עובדים מקצועיים.
 - שירותים – יוגדר הסכם עקרוני, ולאחריו ייחתם הסכם פרטני בנושא.
 - יישוב סכסוכים – מנגנון בורות מחייב.
- עמדת ישראל – ההסכם יתבסס על מודל "הסכם סחר חופשי" (FTA):
- עקרונות כלליים – התבססות על מודל סחר חופשי ועקרונות ארגון הסחר העולמי (WTO).
 - מעברי גבול – כל צד ישלוט בצד של המעברים השייך לו. הסחר והתנועה בין הצדדים יתקיימו רק בין המעברים המוסכמים.
 - מדיניות פסקלית – לכל צד תהיה מדיניות משלו. הסכם זה לא ידון ביחסים מוניטריים. לאור הצמידות הרבה בין שתי המדינות קיים צורך בהסכם בנושא המיסוי, שיכלול הסכם בנושא מס ערך מוסף ומיסי קנייה, ולא רק מס הכנסה.
 - חקלאות – אין עמדה סופית, אך ככלל יצטמצם הסחר במוצרים חקלאיים על בסיס מכסות מוסכמות.
 - שירותים – הסכם עקרוני, שיפורט בשלב מאוחר יותר בהסכם פרטני.
 - עבודה – אין עמדה סופית, אך ככלל תהיה העדפה למכסות מוסכמות ולמנגנון שיבטיח אי תחרות בין עובדים פלסטינים לישראלים.
 - יישוב סכסוכים – ייתכן הסכם על מנגנון מתאים.

ועדת "תרבות שלום"

שני הצדדים הסכימו על המרכיבים הבאים בהסכם הקבע: בהסכם, ולתקופה שלאחר ההסכם, יטפלו הצדדים בהיבטים שליליים ובטיפול תרבות של שלום בתחומים: חינוך, הסתה, יישום וקרן המימון. בעניין זה קיימת אי הסכמה בין הצדדים לגבי מקומה של "היוזמה הערבית" (2002) – הפלסטינים מעוניינים לציין את "היוזמה הערבית" בהסכם, וישראל מסרבת לכך.

ועדת אסירים

עמדת הפלסטינים – עם החתימה על הסכם הקבע: שחרור כל האסירים שנכלאו בעקבות הסכסוך הישראלי-פלסטיני; תיאום ושחרור של אסירים לפני החתימה על הסכם הקבע, במטרה להשרות אווירה של שלום; שיפור תנאי האסירים – תיאום ישיר והקמת ועדת מומחים לנושא.

עמדת ישראל – נכונות לשחרר אסירים לאחר חתימה על הסכם הקבע, ולאחר תיאום הנושא עם רשויות הפנים הרלבנטיות בישראל; שחרור אסירים עד לחתימה על ההסכם יותנה בביצועי הפלסטינים; שיפור תנאי הכליאה יתוכנן עם רשויות הפנים הרלבנטיות בישראל.

ועדת סביבה

עמדת הפלסטינים – התבססות על החוק הבינלאומי ועל עקרונות ושיטות עבודה מוכרות. דרישת הפלסטינים: לקיים במהלך השיחות ביקורים לשם בדיקת המצב בשטח (כולל בעזה).

עמדת ישראל – גישה בילטרלית, ללא ההתבססות על החוק הבינלאומי. אי מתן אישורים לביקורים לבדיקת המצב בעזה.

ועדת מים

- זכויות המים
 - עמדת הפלסטינים – קביעת הזכויות היא חיונית לשם הקצאות שוויוניות על בסיס מקורות המים המשותפים (האקוויפרים) בגדה המערבית, במישור החוף ובאגן נהר הירדן, נחל עזה ונחלי הגדה המערבית). סוגיות יומיומיות הקשורות למים יטופלו באמצעות "רשות המים הפלסטינית" (PWA).
 - עמדת ישראל – גישה פרגמטית [כך במקור], המתבססת על הסכמי הביניים ועל נכונות לאספקת מים נוספים בהתאם לצרכי הפלסטינים. אי הסכמה לסדר יום משותף בנושא זכויות המים. ישראל מדגישה את הצורך בפיתוח מקורות חלופיים לאור המחסור במים, כולל קידום מתקני התפלה.
- אגן נהר הירדן
 - עמדת הפלסטינים – גישה למי הירדן כמקור מים, ולבקעת הירדן הצמודה אליו, היא חיונית למדינה פלסטינית בת קיימא. לפלסטינים שמורה הזכות לקבל את חלקם במי הירדן – 1,400 מיליוני מטרים מעוקבים לשנה.
 - עמדת ישראל – נושא זה שייך לוועדות הטריטוריה והביטחון. בהמשך הביעה ישראל נכונות לדון בנושא, אך רק בחלקו התחתון של נהר הירדן [זה העובר בשטח המדינה הפלסטינית].
- תת-ועדת מומחים למים
 - עמדת הפלסטינים – תת-ועדה זו נועדה לייצר בסיס נתונים בכל הקשור במקורות מים, כולל אקוויפרים ומי נגר עליונים, ולכן ראוי לכלול בה מומחים למי תהום, למי נגר עיליים ולניצול מים. תת-הוועדה כונסה רק בספטמבר 2008.
 - עמדת ישראל – הסכמה לכינון תת-הוועדה. אי הסכמה לשיתוף מומחים למי נגר עיליים. ישראל מעדיפה עבודה ב"טור": לקדם שיח על האקוויפרים, ורק לאחר מכן לדון באגן הירדן. כמו כן דרשה ישראל דיונים בנושא מי קולחים.

ועדת משפט

עמדת הפלסטינים – למדינה הפלסטינית תהיה סמכות שיפוטית בטריטוריה שלה ועל כלל האנשים הנוכחים והפעילים בה. הנושאים להחלטה:

- "מדינה למדינה"
 - שיתוף פעולה בסיוע משפטי:
 - * נושאים אזרחיים ומסחריים: הגדרת סוגיות משותפות; שירות בנושא מסמכים משפטיים; שמיעת עדויות; אכיפת פסקי דין בתחומים אזרחיים ומסחריים; חטיפת ילדים [?].
 - * נושאים פליליים: הגדרת נושאים לסיוע משפטי; נושאים פליליים שאינם קשורים להסגרה; נושאי הסגרה; תיאום המאבק בעבירות גבול.
 - < חסינות דיפלומטית וקונסולרית.
 - < נושאים משפטיים הקשורים בירושלים.
 - < חסינות מדינתית – תביעות נגד המדינה במדינה אחרת.
 - < סוגיות משפטיות הקשורות במעבר הבטוח (בניגוד ל"חיבור היבשתי", האמור להיות בריבונות פלסטינית).
 - < מנגנון ליישוב סכסוכים.
 - < פיצוי בגין הכיבוש.
 - < איחוד משפחות – בין אזרחים פלסטיניים וישראלים.
 - < זכויות רכוש פרטי באזורי ה-Swap.
 - הסדרים לתקופת המעבר
 - < נושאים אזרחיים ומסחריים.
 - < נושאים פליליים.
 - < העברת רשומות.
 - < סמכות שיפוט (פלילית ואזרחית) בתקופת המעבר.
 - < סוגיות משפטיות הנוגעות בתביעות ייחודיות נגד אש"ף/הרשות הפלסטינית ובנוגע לכספי הרשות המוחזקים בידי ישראל.
- עמדת ישראל – ארבע הסתייגויות בכל הקשור לשימורתה של סמכות שיפוטית פלסטינית על ישראלים. ישראל העירה כי על מנת להחליט על מערכת הסיוע המשפטית יש לבחון את הסכמי העבר כבסיס רלבנטי לעידן המדינה. הנושאים שעל סדר היום שיש הסכמה לדון בהם:
- שיתוף פעולה וסיוע משפטי הדדי.
 - חסינות משפטית ותביעות במדינה אחת מול מוסדות משפט במדינה אחרת.
 - סיום התביעות, כולל אלה הנובעות מן הכיבוש.
 - הסדרי מעבר הנוגעים לנושאים המפורטים לעיל ונושאים נוספים.
 - סוגיות שיידונו בדרג המדיני ולא בוועדת משפט:
 - נושאים משפטיים הקשורים בירושלים.
 - מנגנון ליישוב סכסוכים.
 - היבטים משפטיים הקשורים במעבר הבטוח/החיבור היבשתי.

- איחוד משפחות בין פלסטינים ואזרחים ישראלים.
- סיום הסכסוך.

- סוגיות שיידונו בוועדות אחרות:

- חסינות דיפלומטית וקונסולרית - כנראה בוועדת "מדינה למדינה".
- זכויות רכוש פרטי באזורי ה-Swap - כנראה בוועדת "טריטוריה וגבולות".
- הפסקת אש ופיוס - כנראה בוועדת "תרבות של שלום".

ועדת תשתיות

- מנדט הוועדה
 - עמדת הפלסטינים - מנדט הוועדה אמור לכסות את כלל נושאי התשתית הקשורים במדינת פלסטין, בקישור בין הגדה המערבית ורצועת עזה ובקישור בין פלסטין וישראל. סוגיות רבות אינן יכולות להידון דיון של ממש ללא ידיעת הגבולות הסופיים ומעמדה של ירושלים. אף על פי כן הציג הצד הפלסטיני את חזונו לתשתיות המדינה הפלסטינית בגבולות 1967 ללא התנחלויות, עם מזרח ירושלים בתור בירה ועם חיבור יבשתי בין הגדה המערבית ורצועת עזה. החזון כולל גם ריבונות על המרחב האווירי והמרחב האלקטרו-מגנטי, הגבולות הימיים וכלל השטח (פני השטח, המרחב האווירי והמרחב התת קרקעי). הנושאים לדיון כוללים:
 - תחבורה - תחבורה אווירית ושדות תעופה, שיט ונמלים ימיים, כבישים, מסילות ברזל.
 - תקשורת/טלקומוניקציה.
 - אנרגיה - חשמל, גז, דלק, אנרגיה מתחדשת.
 - תשתיות בהתנחלויות - יחידות דיור, מפעלים, בתים ירוקים, מבני ציבור, רשתות תשתית וציוד.
 - תשתיות במעברים.
 - פרויקטי תשתית אזוריים - תעלת ים סוף-ים המלח; תעלת מערב הע'ור.
 - תשתיות ביוב.
 - מבחינת הוועדה כל הנושאים חשובים במידה שווה, וראוי לדון בכולם. אשר לנושאים הקשורים לוועדות אחרות - אפשר להביא את המתדיינים לוועדת התשתיות, או שחברי ועדת התשתיות יצטרפו לוועדות אלה. לא מקובל שנושאי התשתית יידונו וייסגרו ללא השתתפות אנשי ועדת התשתיות.
 - עמדת ישראל - ישראל הסכימה לנושאים המוצעים על ידי הפלסטינים, למעט נושא התשתיות בהתנחלויות, התשתיות במזרח ירושלים, ה"חומה" והפיצוי. ישראל הוסיפה כנושא חמישי בתחום האנרגיה את הנושא "גז פרופן נוזלי". הצד הישראלי הכריז כי נושא התשתיות בהתנחלויות אינו כלול במנדט הוועדה וידון, אם בכלל,

רק לאחר קביעת עתידן של ההתנחלויות בוועדת הטריטוריה והגבולות; נושא מזרח ירושלים לא יטופל לפני שתהיה החלטה מדינית בנושא ירושלים. הצד הישראלי העלה על סדר היום את פרויקט תעלת מערב העיור, אך החליט להעביר את הנושא למנדט של ועדת המים. ישיבת הוועדה העשירית אמורה הייתה לדון בנושא כלל התשתיות, אך ישראל ביקשה לקיים תחילה מפגש של תת-ועדת תחבורה. במפגש מוקדם יותר התעקש הצד הישראלי להתנות את הדיונים בנושאי התחבורה האווירית, השיט והתקשורת עם השלמת הטיפול בהם במסגרת ועדת הביטחון. ועדת הביטחון לא דנה בנושאים אלה. ישראל הציעה להתקדם באופן מיידי בנושאים שאינם קשורים בוועדות אחרות – כלל נושאי האנרגיה וכן כבישים ומסילות ברזל (בוועדת התחבורה). הצד הישראלי יכבד כל החלטה של הפלסטינים להפסיק את השיחות בנושאי תשתית עד לשלב שבו יוכלו להידון בין הצדדים כל הנושאים שעל סדר היום.

• מעברי הגבול⁶⁶

העמדה הפלסטינית – הנושאים המרכזיים בתחום המעברים כוללים: מיקום המעברים, מספר המעברים, השימוש במעברים לסחורות, לאנשים, לכלי רכב, למתן שירותים ולהסעות. חיוני להסכים על מיקום המעברים כבסיס להמשך דיון משמעותי בנושא. העקרונות המרכזיים לדיון על המעברים:

- מעברי הגבול ימוקמו על הגבול המוסכם בין שני הצדדים. לא תהיה התחשבות במחסומים הקיימים כיום.

- המעברים בין פלסטין ומדינות אחרות (מצרים וירדן) יידונו בלטראלית בין אש"ף ומדינות אלה. לישראל אין עניין במעברים אלה.

- נמלים ושדות תעופה הם בגדר זכות ריבונית לפלסטין. זהו אינו נושא לדיון בתת-ועדת מעברים.

- מעברי הגבול יתופעלו ביעילות כמעברים מסחריים ויאפשרו תנועה חופשית ובטוחה של כלי רכב, סחורות, שירותים ואנשים (בניגוד למחסומים ביטחוניים, המאפשרים תנועה מוגבלת בלבד).

עמדת ישראל – צעד ראשון הוא לדון ולהסכים על המנדט ועל האג'נדה. הוועדה תדון במגוון מעברים, כולל מעברי סחורות, כלי רכב, אנשים ומתן שירותים. המעברים בין פלסטין לישראל יהיו בעדיפות עליונה בדיונים בין הצדדים. לאחר שישתיימו דיוני הוועדה הביטחונית בנוגע למעברים בין פלסטין ומדינות צד שלישי, כולל נמלי ים, שדות תעופה ומעברים יבשתיים, תדון ועדת המעברים בנושאים רלבנטיים,

66 הפלסטינים ראו תחום זה כתת-ועדה של "ועדת התשתיות". ישראל ראתה בוועדה זו ועדה נפרדת מוועדת התשתיות.

אם יישארו כאלה. ועדת המעברים תדון ותסכים על העקרונות המנחים את הקמת המעברים ותפעולם, ורק אז תעבור לדון בנהלים מפורטים הקשורים לניהול המעברים.

- תחבורה

עמדת הפלסטינים – נושאי התחבורה נדונו בכל מפגשי הוועדה, והמפגש העשירי יוחד לנושא התחבורה. תחום תחבורה הוא תחום אינטגרלי שאינו ניתן להפרדה, ויש זיקה בין כלל נושאו. כל הנושאים בתחום זה חשובים במידה שווה. הצד הפלסטיני הציג בפני ישראל את החזון ואת העמדות העיקריות בנושא זה [ראו בהמשך]. עמדת ישראל – הוועדה הביטחונית אמורה לדון בעקרונות הביטחוניים הכלליים. לאחר מכן תדון בהיבטים הביטחוניים של נושאי התעופה, התחבורה הימית והחיבור היבשתי. לאחר מכן יידונו נושאי התשתיות הרלבנטיים להיבטים אלה בוועדת התשתיות.

- תעופה

עמדת הפלסטינים – קיים צורך בשיתוף הצדדים במידע הנוגע לנתונים ומפות, בכלל זה בנוגע לנתיבי תעופה; לפלסטינים יהיו "שירותי פיקוח טיסה" (ATC – Air Traffic Controls), שיופעלו בהתאם ל"אמנת שיקגו" וחוקי ICAO ובהתאם לכללים הנהוגים בין מדינות לגבי המרחב האווירי, מדדי התיאום ושיתוף הפעולה, המסדרון האווירי בין הגדה המערבית ורצועת עזה (אם הכרחי) ושימוש אזרחי של מדינה אחרת במרחב האווירי, על מנת לאפשר מסלולי נחיתה. הפלסטינים מעוניינים לפתח שני שדות תעופה בינלאומיים – בקלנדיה ובעזה; ושדה תעופה ביריחו – לטיסות מטען. עמדת ישראל – ישראל רואה את שדה התעופה קלנדיה כנושא טריטוריאלי, החייב להיכלל בדיון על ירושלים, וכנושא מתחום הביטחון והסביבה. ככלל, ישראל אינה רואה מקום לשימוש פלסטיני בשדה התעופה בקלנדיה. במפגש שהתקיים בין הצדדים (11 ספטמבר 2008) טען הצד הישראלי כי מבחינה ביטחונית אסור שיהיה שדה תעופה בגדה המערבית, וודאי לא סמוך לעיר ירושלים. ראוי להסכים קודם כול לכך שהמרחב האווירי יהיה "מאוחד", ואז לדון האם יהיה "אזור מידע טיס" אחד (Flight Information Region – FIR) או שניים.

- כבישים, מסילות ברזל ומרחב ימי

עמדת הפלסטינים – על מנת שהדיונים יהיו יעילים יש צורך בשיתוף במידע הכולל נתונים ומפות לגבי רשת הכבישים בגדה המערבית, בירושלים ובהתנחלויות; יש צורך בהסכמה על חיבוריותם של הכבישים הבינלאומיים בין ישראל ופלסטין (הדיונים אמורים להיות מותאמים לדיונים בנושאי המעברים והגבולות); יש צורך בהסכמת הצדדים על הכרה ברישוי ועל מדיניות הביטוח לאנשים ולכלי רכב (מסחריים ופרטיים) על מנת לאפשר נסיעה בשטח שבסמכות השיפוטית של הצד השני. בתגובה

לעמדת הצד הישראלי הדגיש הצד הפלסטיני כי המפות הישראליות אינן מקובלות עליו, מכיוון שאינן מתייחסות בתכנון הכבישים לאינטרסים ולצרכים הפלסטיניים. חיבור יבשתי ריבוני – חיבור התשתיות בין הגדה המערבית לרצועת עזה הוא חיוני לשם שימור האינטגרציה של שני האזורים האדמיניסטרטיביים של המדינה הפלסטינית ולקביעת חיבוריות לחשמל, גז, תחבורה ותקשורת. חשוב להכריע בכל הקשור למאפייני החיבור היבשתי (שקוע, עילי וכדומה) לפני הדיון על התשתיות. USAID, הבנק העולמי וארגונים נוספים היו מעורבים בפיתוח מגוון תרחישים לחיבור היבשתי, בכל הקשור למאפיינים ולציר. מאמצים אלה נעשו בשנת 2005 ויכולים לסייע בדיונים. הצד הפלסטיני פתוח לדון בכל האופציות. לאור הערת ישראל לגבי ההקשר הביטחוני הנוגע לחיבור היבשתי – מומחים ביטחוניים מוזמנים להצטרף לדיוני ועדת התשתיות. מנקודת מבט תשתיתית נדרש תיאום לקביעת הציר ומאפייניו על בסיס השיקולים הבאים: חשמל, צינורות גז, צינורות מים, כבישים, מסילות ברזל, תקשורת, סיבים אופטיים, תכניות אתר ושימוש בתדרי רדיו. סוגיית מסילות הברזל, כולל בירושלים, צריכה להיות מוסכמת על שני הצדדים. ים ושיט – הצדדים צריכים להחליט על נתיבים ימיים בין ישראל ופלסטינים. יהיה נמל ימי מסחרי בעזה.

עמדת ישראל – המפות שהוצגו על ידי משרד התחבורה ייצגו את התכניות הישראליות לכל הגדה המערבית ללא שום התייחסות מדינית, ולא הוכנו למען שיח על הסדר קבע או על ההיגיון של "חלוקה לשתי מדינות". החיבור היבשתי – הצד הישראלי ממתין בנושא זה להנחיות מן הדרג המדיני. החיבור היבשתי אינו מהווה אינטרס ישראלי, לפיכך אין לצפות לשיקוף הנושא במפות הישראליות. מסילות ברזל – שיתוף הפעולה והתיאום בין ישראל והפלסטינים בנושא הכבישים ומסילות ברזל נדרש לשיחות השלום בין הצדדים.⁶⁷

• חשמל

עמדת הפלסטינים – יש צורך בשיתוף מצד ישראל במפות ובנתונים לגבי רשת החשמל בגדה המערבית ובעזה לשם קידום דיונים יעילים. המפות והנתונים אמורים לכלול את תחנות המשנה על אפיון ומיקומן, ואת נקודות החיבור על אפיון ומיקומן. אספקת חשמל מישראל לפלסטין היא עניין מסחרי. אם פלסטין תקבל הצעה תחרותית, היא תהיה מעוניינת בהמשך רכישת חשמל מישראל, במיוחד לאור האינטגרציה הקיימת בתחום זה בין שתי הישויות. עמדת ישראל – ישראל מעוניינת להמשיך למכור חשמל למדינה הפלסטינית, ומבקשת לקבל מידע בנוגע לכמות הנדרשת ולמשך החוזה, לצורכי תכנון עתידי. לפי העמדה

67 במסמך זה אין כל התייחסות של הצד הישראלי לנושא המרחב הימי ולנושא השיט.

הישראלית פלסטין אינה אמורה לבחון את המחיר כשיקול יחיד בהחלטותיה בנוגע לאספקת החשמל.

• דלק

עמדת הפלסטינים – נדרש מידע מישראל בנוגע להיקף משאבות הדלק בישראל הסמוכות לגבולות 1967 ובנוגע לרשת צינורות הדלק. נושא אספקת הדלק לפלסטין הוא עניין מסחרי, התלוי בהיקף הנדרש, באיכות, במחיר ובקלות האספקה. אם ישראל תציע הצעה תחרותית ייבחן הנושא, במיוחד לאור האינטרס הפלסטיני ליהנות מנכונותן של מדינות ערב, שתהיינה מעוניינות לספק נפט גולמי כחלק מתמיכתן במדינה הפלסטינית. הפלסטינים מעוניינים להקים בית זיקוק משלהם, וגם ליהנות מאמצעי הזיקוק הישראליים. עם זאת מדובר בעניין מסחרי, שיהיה רלבנטי רק בתחום העסקאות המסחריות.

עמדת ישראל – המתנה לתגובה. ישראל מעוניינת בבניית אזורי אחסון לגז פחמימני מעובה (LPG/גפ"מ) בשטחי פלסטין.

• תקשורת ומרחב אלקטרו-מגנטי

עמדת הפלסטינים – נדרש מידע מישראל לגבי תשתיות תקשורת ברצועת עזה ובגדה המערבית (כולל ההתנחלויות ומזרח ירושלים) בכל הקשור לרשתות סיבים אופטיים, מתגים, שימוש בספקטרום ומיקום של חיבורי סיבים אופטיים בין הגדה המערבית ורצועת עזה. יש צורך בהסכמה פלסטינית על תקופת המעבר לשם המשך מתן שירותי התקשורת למדינה הפלסטינית באמצעות ספקים מסחריים. שני הצדדים חייבים להסכים על הסדרי מעבר לאספקת תקשורת להתנחלויות ולאתרים צבאיים, עד לפינויים המלא. הצדדים צריכים להסכים בכל הקשור לרשתות גלי-מיקרו (אורכי גל בטווח שבין 1 מ' ל-1 מ"מ) בין הגדה המערבית ורצועת עזה (כחלק מדיוני אפיון החיבור היבשתי). ביום שאחרי קום המדינה הפלסטינית הריבונית תפנה פלסטין לאיגוד התקשורת הבינלאומי (ITU) כמדינה חברה, ותצטרך לפתח הסדרים ליישום מלא של תקנות האיגוד הנוגעות לנושאים כגון הפרעות תקשורת (במיוחד בקרבת מוקדי אוכלוסייה).

עמדת ישראל – המתנה לתגובה.

ביבליוגרפיה

ספרים – לועזית

- Abrams, Eliot. 2013 *Tested by Zion: The Bush administration and the Israeli-Palestinian conflict.*, Cambridge University Press
- Bar-Siman-Tov, Yaakov (Ed.) 2010 *Barriers to Peace in the Israeli-Palestinian Conflict.* The Jerusalem Institute for Israel Studies
- Benvenisti, Eyal; Gans, Chaim; Hanafi, Sari (Eds.) 2007 “*Israel and the Palestinian Refugees*”. Springer Publishers
- Bush, George. 2010 *Decision Points.* New-York: Broadway Paperbacks
- Klein, Menachem. 2010 *The Shift: Israel-Palestine from Border struggle to Ethnic conflict.* Columbia / Hurst
- Kurtzer, Dan & Lazensky, Scott. 2008 *Negotiating Arab-Israeli Peace – American Leadership in the Middle East.* United States Institute of Peace (www.usip.org)
- Kurtzer, Daniel C., Lazensky, Scott (and others). 2013 *The Peace Puzzle: America's Quest for Arab-Israeli Peace, 1989-2011.* United States Institute of Peace (www.usip.org)
- Mandate Working group. 2010 *Jerusalem Old City Initiative.* University of Windsor, Canada
- Qurie, Ahmad. 2006 *From Oslo to Jerusalem.* I. B. Tauris, London-New York
- RAND Corporation. 2007 *Building a Successful Palestinian State* http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG146-1.pdf
- Rice, Condoleezza. 2011 *No Higher Honor – A Memoire of my years in Washington.* New-York: Crown Publishers

ספרים וקובצי מאמרים – עברית

- אריאלי, שאול. 2013 **גבול בינינו וביניכם – הסכסוך הישראלי-פלסטיני והדרכים ליישובו.** תל אביב: ספרי עליית הגג ומשכל
- אריאלי, שאול, לביא, אפרים, זננירי, אליאס ורותם, דן. 2014 “**התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני על ציר הזמן**” (קובץ מאמרים). מכללת נתניה, קרן פרידריך אברט ישראל ומרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי
- אריאלי, שאול ופונדק, רון. 2004 **ההיבט הטריטוריאלי במשא ומתן.** תל אביב: מרכז פרס לשלום ארנון, אריה ובמיה, סאיב. 2007 **היבטים כלכליים של הסכם הקבע בין שתי מדינות – ישראל ופלסטין.** צרפת: קבוצת AIX http://www.aixgroup.org/sites/default/files/publications_pdf/HebEcoDimensions.pdf
- ביילין, יוסי. 2001 **מזדיין ליונה פצועה.** תל אביב: הוצאת ידיעות אחרונות
- ביילין, יוסי. 2004 **מהחולה עד ז'נבה.** תל אביב: הוצאת ידיעות אחרונות
- דפי רקע לקובעי מדיניות. 2001 **הסדרי שלום בירושלים – צוות חשיבה על סוגיית ירושלים.** ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל
- כהנא, שמאי. 1993 **התביעה לזכות השיבה לפלסטינים ומשמעותה לישראל.** ירושלים: מכון ליאונרד דיוויס ליחסים בינלאומיים
- לאור, דן. 2013 **אלתרמן.** תל אביב: עם עובד

לביא, אפרים (עורך). 2014 **התפתחות עמדות ישראל והפלסטינים במשא ומתן**. מכללת נתניה

לביא, אפרים וגל, יצחק (עורכים). 2012 **פלסטין – המדינה שבדרך? תל אביב**: מרכז תמי שטינמץ
למחקרי שלום ומרכז דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה

להרס, ליאור. 2011 **משא ומתן על ירושלים**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל

לפידות, רות. צוות חשיבה, בעריכת אמנון רמון. 2007. **האגן ההיסטורי של ירושלים – בעיות
וחלופות לפתרון**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל

פדחצור, ראובן (עורך). 2013 **ההשלכות האזוריות של הקמת מדינה פלסטינית**. המכללה האקדמית
נתניה ומרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי

פונדק, רון. 2013 **ערוץ חשאי: אוסלו – הסיפור המלא**. תל אביב: ספרי עליית הגג, ידיעות אחרונות
וספרי חמד

פישמן, הנרי ולביא, אפרים. 2010 **תהליך השלום: שבע עשרה יוזמות ב-10 שנים**. תל-אביב: מרכז
פרס לשלום והמרכז הפלסטיני ללימודים אסטרטגיים

קליין, מנחם. 2006 **יוזמת ז'נבה – מבט מבפנים**. ירושלים: הוצאת כרמל

קליין, מנחם. 2001 **שוברים טאבו – המגעים להסדר קבע בירושלים**. ירושלים: מכון ירושלים
לחקר ישראל

מאמרים – לועזית

Arafat, Yasser. 2002, "The Palestinian Vision of Peace". *The New York Times Magazine*

Bernard, Avishai. 2011, "Plan for Peace that still could be". *The New York Times Magazine*

Brom, Shlomo. 2007 "From rejection to Acceptance: Israeli National Security thinking and
Palestinian Statehood". *United States Institute of Peace*

Bronner, Ethan. 2011 "Olmert Memoir Cites Near Deal for Mideast Peace". *The New York Times*

Clot, Ziad. 2011 "Why I blew the whistle about Palestine". *The Guardian* <http://www.theguardian.com/commentisfree/2011/may/14/blew-the-whistle-about-palestine>

Djerejian, Edward (Editor). 2010, "Getting to the Territorial End-Game of an Israeli-Palestinian
Peace Settlement". *James Baker 3rd Institute for Public Policy, Rice University*

The Economist. 2011, "The leaks must not poison diplomacy"

Erekat, Dr. Saeb (Interview). 2003, "The Roadmap will stand". *Palestine-Israel Journal*

Erekat, Saeb. 2009 "The Political Situation in Light of Developments with the U.S. Administration
and the Government and Hamas's Continued Coup D'état". Ramallah: *Journal of Palestine
Studies* Vol. 39, No. 3 (Spring 2010), pp. 197-201 <http://prn.mcgill.ca/research/papers/erekat.pdf>

Erekat, Dr. Saeb (Interview). 2009 "The question of Refugees is the essence of the Palestinian
question". *Palestine-Israel Journal*

Erlanger, Steven. 2007 "In Annapolis much hope for cooperation but little for results". *The
New York Times*

Friedman, Thomas. (Op-Ed Columnist, 2007) "Oasis or Mirage". *The New York Times*

Hertzog, Michael. 2011 "Minding the Gaps: Territorial issues in Israeli-Palestinian Peacemaking".
The Washington Institute for Near East Policy

Hughes, Arthur. 2013 "Security Challenges in a two States solution". *Middle East Institute*
(<http://www.mei.edu/content/security-challenges-two-state-solution-international-role-key>)

Makovsky, David. 2011 "Mapping Mideast Peace". *The New York Times*

- Makovsky, David with Chabon, Sheli and Logan, Jennifer. 2011 "Imagining the Border: Options for Resolving the Israeli-Palestinian Territorial Issue". *The Washington Institute for Near East Policy*
- Miller, Elhanan. 2012 "The Intractable Issue: Palestinian Refugees and the Israeli-Palestinian Peace Negotiations". *The Atkin Paper Series, ICSR* (www.icsr.info)
- Ambassador Moratinus, Miguel 2001 Non Paper <http://pij.org/documents/moratinos.pdf>
- Olmert, Ehud. 2011 "Peace Now, or Never". *The New York Times*
- Olmert, Ehud. 2014 *Olmert reveals: Abbas accepted Jewish mayor of Palestinian capital!* JPOST <http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/EXCLUSIVE-Olmert-reveals-Abbas-accepted-Jewish-mayor-of-Palestinian-capital-34380>
- Palestine Mandate. 2008-2013 "Tag Archives – Ehud Olmert" (<http://palestine-mandate.com/tag/ehud-olmert>)
- Rothem, Dan (Interviewed). 2010 "Borders as a core issue". *Middle East Progress* (<http://middleeastprogress.org/2010/04/borders-as-a-core-issue/>)
- Tamarkin. Mordechai. 2014 "South Africa and Israel \ Palestine Asymetric conflicts and Asymetric balances of power" in Litvak, Meir and Weitzman, Bruce M. (Eds.) *Nationalism, Identity and Politics: Israel and the Middle East*. Moshe Dayan Center, Tel Aviv University
- Zanotti, Jim (CRS Report for Congress). 2010 "Israel and the Palestinians: Prospects For a two States solution". Congressional Research Service

מאמרים וקטעי עיתונות – עברית

- אבינרי, שלמה. 2014 "הוא לא יחתום". **הארץ**
- אולמרט, אהוד. 2011 "קטעים מספרו החדש: איך כמעט הבאתי שלום". **ידיעות אחרונות**
- אולמרט, אהוד. 2007 "נאום ראש הממשלה בוועידת אנאפוליס". אתר משרד החוץ אילוז, אווה. 2014 "איך לבקר את ישראל ולהישאר יהודי". **הארץ**
- אילנד, גיורא. 2013 "סידורי ביטחון: האיום שמעבר לאופק המדיני". **ידיעות אחרונות**
- אלדר, עקיבא. 2002 "מסמך טאבה: פתרון לפליטים ביישום החלטה 194". **הארץ**
- <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1558621>
- אלדר, עקיבא. 2014 "האמת של נתניהו". **הארץ** <http://www.haaretz.co.il/opinions/.premium-1.2281276>
- אלדר, עקיבא ולנדאו, דוד 2004 "ערפאת: ישראל מדינה יהודית; מסרב לציין כמה פליטים ידרוש". **הארץ** <http://www.haaretz.co.il/misc/1.975041>
- בן, אלון. 2008 "הצעת ישראל לרשות: 93% מהגדה, חילופי שטחים רק כשהרשות תחזור לשלטון ברצועה". **הארץ**
- בן, אלון. 2008 "ישראל תדרוש: חופש פעולה לצה"ל בשטחים גם בזמן המשא ומתן". **הארץ**
- בן, אלון ורביד, ברק. 2010 "ראש מטה המשא ומתן של אולמרט: עבאס סירב להתגמש. דרש הכול או לא כלום". **אתר יוזמת ז'נבה** <http://www.heskem.org.il/sources-view.asp?id=2108&meid=43>
- בן, אלון, רביד, ברק, יששכרוף, אבי. 2007 "ראש הממשלה מתעניין במסמך ביילין-אבו מאזן מ-1995". **הארץ** <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1559097>
- בקר, טל. 2012 "התביעה להכרה במדינה יהודית". **מציל"ה** http://www.metzilah.org.il/webfiles/fck/file/the_claim_int_ver.pdf

ברום, שלמה. 2001 "האם הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא בר פתרון – הפרק הביטחוני". מעלה החמישה: כנס מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום ברנע, נחום. 2014 "שוברים את הכלים וכן משחקים: בגדי אבו מאזן החדשים". **ידיעות אחרונות** ברנע, נחום ושיפר, שמעון. 2007 "רמון מצויר מפה". **ידיעות אחרונות** ברק, אהוד. 2010 "עדות: הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010" (ועדת טירקל) – ישיבה מספר 3 <http://www.turkel-committee.gov.il/index.html> ויסגלס, דב. 30 דצמבר 2013 "נוכחות מסוכנת ומיותרת: קו בר לב בבקעה". **ידיעות אחרונות** יועז, יובל. 2005 "לבני: גדר ההפרדה – גבולה העתידי של ישראל". **הארץ** יששכרוף, אבי. 2013, "התקווה, הפחד וההאשמות: הסכם השלום שנשאר על המפית". **אתר וואלה חדשות** <http://news.walla.co.il/?w=/2644736> מועלם (2007) "לחייב הכרה פלסטינית בישראל יהודית". **הארץ** לביא, אפרים וצנעני, עומר. 2014 "הסכמה הדדית – תנאי להתרת סכסוכים". **קומון סנס**, גיליון 11. המכללה האקדמית נתניה. <http://www.netanya.ac.il/ResearchCen/StrategicDialogue/11/files/assets/common/downloads/publication.pdf> המועצה לשלום ולביטחון (2000), "נייר עמדה: קווי ביטחון אסטרטגיים במסגרת הסדר קבע" http://www.peace-security.org.il/uploads/file/merged_document.pdf המועצה לשלום וביטחון (2012) "המענה לאיום הביטחוני בבקעת הירדן במציאות הסדרית". סופר, ארנון, כהנר, לי, כנען יובל. 2006 "עתיד בקעת הירדן – השארתה בריבונות ישראלית. השיקולים בעד ונגד". קתדרת חייקין לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה סופר, רוני. 2007 "רמון במסמך רשמי: לתת חלקים מירושלים לפלסטינים". **ידיעות אחרונות** ססר, אשר. 2008 "להסתכל ליוזמה בעיניים". **הארץ** פונדק, רון. 2014 "אבו מאזן יחתום על עסקה הוגנת". **הארץ** שמני, גדי. 2013 "שתי מדינות, בקעה אחת". **הארץ** שר, יגאל, קורץ, ענת ודקל, אודי. 2014 "ישראל והתהליך המדיני: תכנית א' תכנית ב' ומה שביניהם". תל אביב: INSS

כנסים וועידות

כנס יוזמת ז'נבה (19 ספטמבר 2010). אולמרט מציג תכנית מדינית הזהה למתווה ז'נבה http://heskem.org.il/activity_detail.asp?id=2375&meid=19 כנס בינלאומי (8-9 ינואר 2014) (2014), "מקומו של ארון בישוב סכסוכים", אוניברסיטת תל אביב: מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום http://video.tau.ac.il/events/index.php?option=com_k2&view=item&id=4342:the-role-of-trust-in-conflict-resolution-23&Itemid=425&lang=en לבני, ציפי. 2006 נאום: עצרת האומות המאוחדות. <http://www.un.org/webcast/ga/61/pdfs/israel-e.pdf> עבאס, מחמוד. ראיון במסגרת הכנס השנתי ה-7: אתגרים מדיניים וביטחוניים, גישות חדשות למפגש עם העתיד. אתר ה-INSS: <http://heb.inss.org.il/index.aspx?id=4351&eventid=5926>

מקורות ראשוניים – עברית

"יוזמת ז'נבה". 2009 "הסכם ונספחים: הצעה מפורטת להסכם קבע ישראלי-פלסטיני". רמאללה-תל אביב מסמך "ביילין-אבו מאזן". 1995 אתר יוזמת ז'נבה. <http://www.heskem.org.il/sources-view.asp?id=716&meid=43> "מפת הדרכים". 2003 אתר כנסת ישראל. <https://www.knesset.gov.il/process/docs/roadmap.htm>

רבין, יצחק. 1995 "הודעת ראש הממשלה ושר הביטחון יצחק רבין במליאת הכנסת". אתר כנסת
http://www.knesset.gov.il/rabin/heb/Rab_RabinSpeech6.htm. ישראל

מקורות ראשוניים – לועזית

"Anapolis Agreement: Full Text." <http://www.theguardian.com/world/2007/nov/27/israel.usa1> 2007

Clinton Proposal on Israeli-Palestinian Peace: Meeting with President Clinton. White House, December 23, 2000

file:///C:/Users/%D7%A2%D7%95%D7%9E%D7%A8/Downloads/Clinton%20Parameters%20-%20White%20House%20December%2023%202000%20(1).pdf

Statement by Middle East Quartet, March 2007 UN <http://www.un.org/press/en/2007/sg2125.doc.htm>

Palestine Papers, 2011 Al-Jazeera Investigations:

1. <http://www.ajtransparency.com/files/3547.PDF>
2. <http://transparency.aljazeera.net/files/2657.PDF>
3. <http://transparency.aljazeera.net/files/2618.PDF>
4. <http://transparency.aljazeera.net/files/2825.PDF>
5. <http://www.ajtransparency.com/files/2346.PDF>
6. <http://www.ajtransparency.com/files/3093.PDF>
7. <http://www.ajtransparency.com/files/2003.PDF>
8. <http://transparency.aljazeera.net/files/3477.PDF>
9. <http://transparency.aljazeera.net/files/2309.PDF>
10. <http://www.ajtransparency.com/files/2967.PDF>
11. <http://transparency.aljazeera.net/files/2021.PDF>
12. <http://www.ajtransparency.com/files/4507.PDF>
13. <http://www.aljazeera.com/palestinepapers/2011/01/2011122114545946119.html>
14. <http://transparency.aljazeera.net/files/2942.PDF>
15. <http://thepalestinepapers.com/files/1934.PDF>
16. <http://transparency.aljazeera.net/files/2648.PDF>
17. <http://transparency.aljazeera.net/files/2484.PDF>
18. <http://transparency.aljazeera.net/files/3027.PDF>
19. <http://thepalestinepapers.com/files/1934.PDF>
20. <http://transparency.aljazeera.net/files/2470.PDF>
21. <http://transparency.aljazeera.net/files/2324.PDF>
22. <http://transparency.aljazeera.net/files/2289.PDF>
23. <http://transparency.aljazeera.net/files/2870.PDF>
24. <http://www.ajtransparency.com/files/3801.PDF>
25. <http://www.ajtransparency.com/files/3242.PDF>
26. <http://www.ajtransparency.com/files/3264.PDF>
27. <http://transparency.aljazeera.net/files/3284.PDF>
28. <http://transparency.aljazeera.net/files/3651.PDF>
29. <http://transparency.aljazeera.net/files/2685.PDF>

30. <http://www.aljazeera.com/palestinepapers/2011/01/201112412266583548.html>
31. <http://transparency.aljazeera.net/en/projects/the-palestinepapers/201218233147859806.html>
32. <http://transparency.aljazeera.net/files/2681.PDF>
33. <http://www.aljazeera.com/palestinepapers/2011/01/2011122112512844113.html>
34. <http://transparency.aljazeera.net/files/2769.PDF>
35. <http://www.ajtransparency.com/files/4064.PDF>
36. http://christianfairwitness.com/writings/Palestine_Papers_Right_of_return_memo.pdf
37. <http://www.aljazeera.com/palestinepapers/2011/01/201112612168903251.html>
38. <http://www.ajtransparency.com/files/3369.PDF>
39. <http://thepalestinepapers.com/files/5214.PDF>
40. <http://transparency.aljazeera.net/files/2500.PDF>

שיחות וראיונות – ישראלים

- מר אהוד אולמרט** – ראש ממשלת ישראל בתקופת תהליך אנאפוליס (5 בפברואר 2014, תל אביב)
מר חיים רמון – סגן ראש הממשלה ושר בכיר בממשלת ישראל לשעבר. מאדריכלי תהליך אנאפוליס.
 (23 באפריל 2014, תל אביב)
- גורם מדיני 1** המעורב במשא ומתן (פברואר 2014, תל אביב)
גורם מדיני 2 המעורב במשא ומתן (11 במארס 2014, ירושלים)
- מר רון פונדק** זכרו לברכה – מיוזמי הסכמי אוסלו ומנהל מרכז פרס לשלום. (20 בינואר 2014, תל אביב)
תת אלוף (מיל.) אודי דקל – ראש מנהלת המשא ומתן בתהליך אנאפוליס וראש החטיבה האסטרטגית
 בצה"ל לשעבר (1 אפריל 2014, תל אביב)
- תת אלוף (מיל.) שלמה ברום** – חוקר בכיר ב-INSS וראש החטיבה האסטרטגית בצה"ל לשעבר (3 באפריל 2014, תל אביב)
- מר חזי קוגלר** – מנכ"ל משרד התשתיות לשעבר וראש ועדת תשתיות בתהליך אנאפוליס (10 באפריל 2014, תל אביב)
- בכיר במנהלת המשא ומתן של ישראל** בתהליך אנאפוליס (4 מפגשים, 2013–2014, תל אביב)
בכיר במנהלת המשא ומתן של ישראל בתהליך אנאפוליס (דצמבר 2013, תל אביב)
אלוף משנה (מיל.) דני תרזה – אחראי נושא הטריטוריה במנהלת המשא ומתן (24 בדצמבר 2014, תל אביב)
- מר ליאור להרס** – חוקר ב"מכון ירושלים" ומחבר הספר **המשא ומתן על ירושלים** (20 בינואר 2014, תל אביב)
- מר יהודה גרינפלד** – ראש מכון SAYA ומומחה לעיצוב אדריכלי של פתרונות בסכסוך הישראלי-פלסטיני (24 באפריל 2014, תל אביב)
- מר דן רותם** – יועץ מחקר למרכז ס. דניאל אברהם לשלום במזרח התיכון ומומחה לתחום הטריטוריה (13 במארס 2014, בנימינה; 29 באפריל; 3 ביוני 2014, פרדסיה; אוקטובר 2014, תל אביב)
- מר אבישי בן ששון גורדיס** – חבר מרכז "מולד" וקצין מחקר מודיעין לשעבר (19 במארס 2014, ירושלים)
- תת אלוף (מיל.) מיכאל (מייק) הרצוג** – ראש מטה שר הביטחון וראש הוועדה הביטחונית בחלק מתקופת תהליך אנאפוליס (מאי 2015, תל אביב).

שיחות וראיונות – פלסטינים

ד"ר מחמד א-שתייה – חבר הנהגת הרשות ו־מנהל מרכז PECDAR; שימש ראש ועדות תשתיות ומעברים בתהליך אנאפוליס מטעם הצד הפלסטיני. השתתף בסבב השיחות שניהל מזכיר המדינה, ג'ון קרי, ב־2013 (2 באפריל 2014, רמאללה)

גברת (עורכת דין) היבא חסייני – השתתפה במשא ומתן עם ישראל לאורך כל שנות התהליך המדיני. שימשה ראש ועדת משפט בתהליך אנאפוליס ועמדה בראש יחידת ה־NSU בין השנים 2010 ל־2012 (3 במארס 2014, ירושלים)

ד"ר סמיח אל-עבד – נציג הרשות הפלסטינית בכל תהליכי המשא ומתן עם ישראל, כולל תהליך אנאפוליס, לנושאי טריטוריה ומיפוי (19 במארס 2014, ירושלים)

מר רוחי אל-פתוח – יו"ר המועצה המחוקקת של אש"ף וחבר הנהגת הרשות (2 באפריל 2014, רמאללה)

הבעת תודה

לאחר שנים רבות בהן עסקתי בזירה הפלסטינית ובתהליך המדיני מזוויות עיסוק מגוונות, דווקא בתקופה בה התנהל תהליך אנאפוליס הייתי בשלבי פרישה מהצבא ולכן גם לא נטלתי בו חלק ישיר. לאחר הפרישה מצה"ל שימשתי יועץ לחטיבה לתכנון מדיני במשרד החוץ, ושם התוודעתי להתרחקות הישראלית מגישת הסכם הקבע. זכורני שמיד עם כניסתו לתפקיד (2009) תבע שר החוץ, אביגדור ליברמן, לבחון מחדש את הרלבנטיות של הנחת היסוד "שטחים תמורת שלום" ודרש להכין תוכניות לאכיפת הסכם ביניים על הפלסטינים. בעקבות תוצאות אנאפוליס טבע ראש הממשלה, נתניהו, את הנוסחה "משא ומתן ללא תנאים מוקדמים".

כל אלה הגבירו את התעניינותי בהבנת מהותו של תהליך אנאפוליס, סבב השיחות המהותי הישיר האחרון שנערך עד כה בין ישראל והפלסטינים, ובמיוחד את הצורך שחשתי להפיק ממנו ומתהליכים מדיניים אחרים לקחים להמשך. הדבר ניקר במוחי כל אותן שנים, אך הייתי זקוק לאכסניה שתעניק לי את האפשרות לבצע את המחקר. לפני כשנה וחצי שיחק מזלי, והודות לנכונות "מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום" ו"מולד – המרכז להתחדשות הדמוקרטיה" לקדם את הנושא, זכיתי לנהל פרויקט מחקרי, שפירותיו מופיעים בספר זה.

המחקר לא היה יוצא אל הפועל ללא נכונותו של חברי הטוב בהווה, ומפקדי היקר בעבר, ד"ר (אל"מ במיל.) אפרים לביא, מנהל "מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום". אפרים נרתם, סייע וליווה את מסע האיסוף והמחקר, בידידות רבה וברצון, לאורך כל תהליך העבודה, שכלל גם מפגשים משותפים מרתקים עם ישראלים ופלסטינים שהיו מעורבים בתהליך לפני ולפנים. תודה גם לפרופ' מרדכי תמרקין, ראש "מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום", שהקדיש מזמנו להנחלת רעיונות שסייעו בגיבוש תובנות ולקחים. תודה לאנשי "מולד", שסיפקו גם הם אכסניה לביצוע פרויקט חשוב זה, ובעיקר לד"ר אסף שרון, שליווה את התהליך, אתגר והקשה קושיות, ובכך תרם להעמקת התובנות. תודה גדולה ליעל קרני-אלון שניהלה במרץ את עריכת הספר ועיצבו. תודה גם לאודי דקל, שאול אריאלי, ליאור להרס ויהודה גרינפלד, שסייעו בהעמקת ההבנה בנבכי סוגיות הליבה. תודה מיוחדת לדן רותם, אשר העיר והאיר ואף גיבש את פרק מפות הגבולות ואת עזרי המפות המופיעים בספר זה.

תודתי שלוחה לכל אותם אנשים שהיו מעורבים בתהליך אנאפוליס ואשר ניאותו להתראיין ולשתף פעולה, לפני ומאחורי הקלעים, לטובת עדכון וגיבוש תובנות ולקחים בנושא חשוב זה.

על המחבר

עומר צנעני הוא חוקר ויועץ אסטרטגי, בעל ניסיון עשיר במחקר מודיעין ובעיצוב מדיניות. עומר פרש מצה"ל בדרגת סגן אלוף. במסגרת שירותו הצבאי כתב מסמכי מודיעין ומדיניות, השתתף בתהליכי משא ומתן ביטחוני וניהל צוותים לגיבוש עמדות צה"ל במגוון נושאי ליבה (הצעת קלינטון, יוזמת השלום הערבית, מפת הדרכים, גדר הביטחון, ההתנתקות מרצועת עזה ועוד).

בשנים האחרונות שימש יועץ לחטיבה לתכנון מדיני במשרד החוץ ומייעץ למערכת הביטחון. בשנה האחרונה פרסם מאמרי דעה – חלקם בשיתוף עם ד"ר אפרים לביא – בנוגע למדיניות ישראל במבצע 'צוק איתן', באשר לצורך בהסכמה הדדית ביישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ובנוגע להשפעות האביב הערבי על תפיסת הביטחון הלאומית של ישראל.

עומר מחזיק בתואר BA בלימודי ההיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה ובתואר MA במדיניות ציבורית, שניהם מטעם אוניברסיטת תל אביב.