



# התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני על ציר הזמן





# תוכן העניינים

2 מבוא מטעם מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי

3 מבוא מטעם קרן פרידריך אברט ישראל

התהליך המדיני בין ישראל לאש"ף מוועידת מדריד ועד היום –  
העמדות הישראליות בארבע סוגיות הליבה: גבולות, ביטחון, ירושלים  
ופליטים

4 שאול אריאלי

כאשר ויתורים לא יהיו כה כואבים כפי שניתן היה לצפות

28 אליאס זננרי

הבטחה לא ממומשת: תפקידה ההיסטורי של ארה"ב בתהליך השלום  
הישראלי-פלסטיני

56 דן רותם

התנאים והדרכים ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני

72 אפרים לביא

62 על המחברים

הוצאה חוברת זו נעשתה בתמיכה הנדיבה של קרן פרידריך אברט, ישראל. אנו מודים לקרן על שיתוף הפעולה המתמשך.

הדעות המובעות בפרסום זה אינן משקפות בהכרח את דעותיה של קרן פרידריך אברט או של המכללה האקדמית נתניה.

שימוש מסחרי בפרסומים של קרן פרידריך אברט או של המכללה האקדמית נתניה ללא אישור בכתב אסור בהחלט.

ספטמבר, 2014  
© כל הזכויות שמורות

**מספר ISBN:**

978-965-555-774-9

**עורך מדעי:** ד"ר אפרים לביא

**עריכה לשונית ותרגומים:**  
אורלי כירם

צילומים:

Thinkstockphotos  
אימג'בנק  
AP Images

## מבוא מטעם מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי

לאחר תחילת יוזמת מזכיר המדינה ג'ון קרי בקיץ 2013 נוכחנו לדעת כי קיימים שני מכשולים עיקריים להצלחת היוזמה:

א. החברה הישראלית, ברובה, לא האמינה בסיכויי ההצלחה של היוזמה. ספקנות זו נבעה בחלקה מחוסר ידיעת הפרטים אודות ההתקרבות שהיתה בין הצדדים במהלך המשאים ומתנים הקודמים בסוגיות הליבה.

ב. דרישת הצד הישראלי לערוך את המשא ומתן "ללא תנאים מוקדמים", במקום להתחיל מהנקודה שבה הופסק המשא ומתן בזמן ממשלת אולמרט, פגעה באמון הצד הפלסטיני בכל הנוגע לעקביות הצד הישראלי בסוגיות הליבה.

לאור זאת, הגיעה וועדת ההיגוי של מרכז ש. דניאל אברהם להכרה, כי החברה הישראלית, ובמיוחד קובעי מדיניות ומובילי דעת קהל, זקוקים למסמך אשר ישרטט את המשאים והמתנים השונים בין מדינת ישראל לבין אש"ף, החל מתחילת שנות התשעים ועד ליוזמת מזכיר המדינה קרי. תיעוד מעין זה עשוי לשמש בסיס להבנת העבר ולהתקדמות מדינית בעתיד.

בסתיו 2013, פנינו לקרן פרידריך אברט, עמה עבדנו בעבר על הנושא הפלסטיני ועל נושאים אחרים, בכדי לשתף פעולה בפרויקט חשוב זה. לאור חשיבות היוזמה, נרתמו לפרויקט ד"ר וורנר פושרה, מנהל משרד הקרן בישראל, וגב' יהודית סטלמך, מנהלת הפרויקטים של הקרן, והחליטו להעניק תמיכה משמעותית לביצועו. אנו מודים לקרן על שיתוף הפעולה, בתמיכה, בחשיבה ובעצם התכנות הפרויקט.

בתחילת 2014 פנינו לשלושה חוקרים, בכוונה שכל אחד ינתח צד מסוים של התהליך המדיני. בקשנו ממר אליאס זאנאנירי, יועץ מדיניות ותקשורת, אשר לווה את התהליך המדיני לאורך שנים, לנתח את העמדות הפלסטיניות במהלך המשאים והמתנים השונים. בקשנו מאל"מ (מיל.) שאול אריאלי, חוקר הסכסוך הישראלי-פלסטיני אשר בעבר כהן כראש מנהלת המשא ומתן להסדר הקבע במשרדו של ראש הממשלה אהוד ברק, לנתח את העמדות הישראליות לאורך השנים. בנוסף, בקשנו ממר דן רותם, יועץ מחקר בכיר במרכז ס. דניאל אברהם לשלום במזרח התיכון בווישינטון, לנתח את התיווך האמריקאי לאורך השנים.

פרויקט זה היה פרויקט המחקר האחרון אותו יזם ד"ר ראובן פדהצור ז"ל, מנהלו של המרכז, שנלקח מאיתנו בטרם עת בתאונת דרכים באפריל, 2014. ראובן היה אמור לשמש כעורך מדעי לפרויקט ולתרום פרק סיכום, אשר מנתח את הפרקים של החוקרים ומציע המלצות אופרטיביות על בסיס המחקר.

לאחר מותו הטרגי של ראובן, החלטנו להמשיך עם הפרויקט, למרות הקושי. פנינו לחברינו, אל"מ (מיל.) ד"ר אפרים לביא, מנהל מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום באוניברסיטת תל-אביב, ובקשנו ממנו לקחת על עצמו את תפקיד העורך המדעי לפרויקט. אנו בטוחים שראובן היה מסכים עם החלטה זו.

בלוח זמנים קצר, לקח ד"ר לביא על עצמו את תפקיד העורך המדעי ותרם פרק חשוב לחוברת, אשר מתדיין עם מסקנות החוקרים ומציע המלצות אופרטיביות לקובעי מדיניות. אנו מודים לאפרים לביא על נכונותו לקחת על עצמו את התפקיד בנסיבות מצערות אלו, תפקיד שהיה מורכב מפגישות רבות עם החוקרים ועבודה מסורה מולם.

אנו מקווים שחוברת זו תציג בפני החברה הישראלית את ההתקרבות המשמעותית שחלה בין הצדדים בסוגיות הליבה מאז שנות התשעים, ותוכל לשמש ככלי למקבלי החלטות בניסיונות עתידיים להגיע להסכם קבע עם הפלסטינים.

אנו מודים לקרן פרידריך אברט, לחוקרים ולעורך המדעי שתרמו רבות להצלחת הפרויקט.

**מר אלי פרידמן**  
מנהל פרויקטים

מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי  
המכללה האקדמית נתניה

**תא"ל (מיל.) ד"ר אפרים סנה**  
יו"ר

מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי  
המכללה האקדמית נתניה



# מבוא מטעם קרן פרידריך אברט ישראל

כשד"ר ראובן פדהצור ז"ל ומר אלי פרידמן ממרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי במכללת נתניה ביקרו במשרדי קרן פרידריך אברט והציעו פרויקט מחקר זה, תגובתנו הראשונה הייתה הפתעה מכך שטרם נעשה מחקר מסוג זה. העובדה שמאז 1991 ישראל והפלסטינאים השתתפו באינספור סבבים של משא ומתן מבלי שהושג הסכם עד היום מחייבת בדיקה יסודית של התהליך, ויתרה מזאת עצה מקצועית של מומחים.

בחוברת זו מוצגות שלוש פרספקטיבות של אותו תהליך: הפרספקטיבה הישראלית, הפלסטינית והאמריקאית. המאמרים מצביעים על השינויים בגישה ובהבנה של הצדדים למשא ומתן וכן של המתווכים האמריקאים לאורך ציר הזמן. כמוכן ניתן ללמוד מהמאמרים, כיצד לגבי נושאים מסויימים הושגו הבנות מרחיקות לכת, בעוד שלגבי נושאים אחרים הפערים נותרו גדולים. אך שתי המסקנות העיקריות מהניתוח שבידינו הן: לאורך כל השנים הללו הצדדים לא השכילו לראות את הדברים מנקודת המבט של האחר, ולכן לא יכלו (או שמא לא רצו) להבין את הצרכים אחד של השני.

הצדדים נכנסו לתהליך המשא ומתן מבלי להגדיר לעצמם מטרה אסטרטגית, שהיא השגת הסכם שלום בר-קיימא שיוביל למצב שבו שתי מדינות ריבוניות מתקיימות זו לצד זו בשלום.

בנסיבות הללו התוצאות המאכזבות אינן מפתיעות.

ד"ר ראובן פדהצור שהיה ידיד ושותף של קרן פרידריך אברט ישראל במשך שנים רבות ושנפטר בטרם עת בחודש אפריל שעבר, היה קול ביקורתי שהונע על ידי אהבתו העמוקה ונאמנותו למדינתו שלעתידה הוא דאג עד מאוד. הוא ייחס לפרוייקט מחקר זה חשיבות רבה, מתוך תקווה שתוצאות המחקר יסייעו בסלילת נתיבים חדשים במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים, על מנת שיבישיל בסופו של דבר להסכם שלום בר-קיימא בין שני העמים ולחיי רווחה לכולם. סבב הלחימה האחרון בין ישראל לחמאס, הסבל הנורא והאבל בשני הצדדים, אובדן התקווה בשני הצדדים - כל אלו הם הוכחה נוספת לצורך בפתרון אמיתי לקונפליקט, מוטב מוקדם ממאוחר. אנו בקרן אברט ישראל שותפים לשאיפותיו של ד"ר פדהצור ומקווים שמחקר זה יתרום להבנת הטעויות ואי-ההבנות בעבר ולראייה מפקחת של צרכי ההווה והעתיד.

תודתנו נתונה למרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי על שיתוף הפעולה הפורה שהוביל גם הפעם לתוצאה איכותית ובעלת ערך.

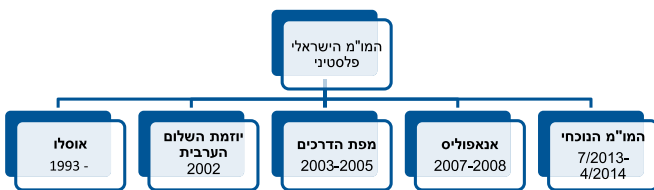
**ד"ר וורנר פושרה**

**מנהל קרן פרידריך אברט ישראל**

# התהליך המדיני בין ישראל לאש"ף מוועידת מדריד ועד היום - העמדות הישראליות בארבע סוגיות הליבה: גבולות, ביטחון, ירושלים ופליטים

שאל אריאלי

מוסכם, ולעיתים עמדת פשרה הוצגה רק כחלק מ"עסקת חבילה" כוללת של "תן וקח" בארבע הסוגיות.



## ועידת מדריד - 1991

לאחר מלחמת המפרץ הראשונה חידשה ארה"ב את מאמציה להגיע להסדרי שלום במזרח התיכון תוך ניצול הסיטואציה הבין-ערבית שנוצרה עם סיום המלחמה. בעיקרו של דבר, הציעה ארה"ב מסגרת פרוצדוראלית לכינוס של ועידת שלום למזרח התיכון. על פי ההצעה, יתנהל בוועידה משא ומתן ישראלי-פלסטיני על פתרון דו-שלבי של העימות ביניהם. בשלב הראשון יוקם שלטון עצמי לתקופת מעבר בת חמש שנים, כאשר בשנה השלישית להקמתו יתחיל משא ומתן על הסדר הקבע.

את הוועידה כינסו במשותף נשיאי ארצות הברית וברית המועצות, שהזמינו אליה את נציגי ממשלות ישראל, סוריה, ירדן, לבנון ומצרים, וכן את נציגי ארצות הברית, ברית המועצות והאיחוד האירופי. הפלסטינים יוצגו בוועידה כחלק מהמשלחת הירדנית. הצדדים נענו להזמנה והוועידה נערכה במדריד, בירת ספרד, בין 30 באוקטובר ל-1 בנובמבר 1991.

בעת שנעשו ההכנות הראשוניות לכינוס ועידת מדריד ב-1991, הסתבר לגורמים המעורבים שלא ניתן להתעלם משאלת ירושלים ותושביה הערבים, אך ישראל התנתה שני תנאים להשתתפותה בוועידה: ראשית, אי-הכללתם של אנשים ממזרח ירושלים במשלחת המשותפת לירדן ולפלסטינים; שנית, הוצאת ירושלים מסדר היום של הוועידה ומתחומי תחולתו של הסדר הביניים, שרוב דיוני הוועידה ייסובו עליו.

בפועל, המשא ומתן כלל בעקיפין את מזרח ירושלים, נערך בירושלים, והשתתפו בו מהצד הפלסטיני בדרך כלל אנשים ממזרח ירושלים. בין אפריל לנובמבר 1991, פגישותיו של מזכיר המדינה האמריקאי, ג'יימס בייקר, התקיימו עם משלחת בת שלושה נציגים, שניים מהם מירושלים - חנאן עשׂראוי ופיסל חוסייני. מרכז פעילותה של משלחת הפלסטינים היה במזרח ירושלים, באוריינט האוס. באמצעות הקשר עם הנהגת אש"ף ב"חוף" הפכה משלחת הפלסטינים לנציגת הארגון, והאוריינט האוס הפך למעין שלוחה מקומית של מחלקת החוץ של אש"ף.

## התהליך המדיני בין ישראל לאש"ף מוועידת מדריד ועד היום - העמדות הישראליות בארבע סוגיות הליבה

1. מטרת מסמך זה לסקור ולהציג את הסכמות ממשלת ישראל ואת עמדותיה במהלכי המשא ומתן המדיני עם אש"ף, מוועידת מדריד ב-1991, דרך תהליך אוסלו, מפת הדרכים ועד שליחותו של המזכיר האמריקאי, ג'ון קרי.
2. בסקירה תוצגנה ההסכמות שנחתמו בין ממשלת ישראל לאש"ף בסדרה של הסכמים רשמיים, וכן העמדות הישראליות במסגרת המשאים ומתנים שלא נחתמו בהסכם.
3. ההסכמות והעמדות הישראליות תוצגנה בשלוש קטגוריות עיקריות:
  - הסכמים - הצהרת העקרונות, הסכמי הביניים (עזה ויריחו, הביניים, פרוטוקול חברון, מזכר וואי).
  - המשאים ומתנים להסדר קבע - ועידת מדריד, ועידת קמפ דייוויד, ועידת טאבה, ועידת אנאפוליס ושליחות קרי.
  - הצעות ותכניות - תכנית קלינטון, יוזמת הליגה הערבית ומפת הדרכים.
4. כמו כן, יוצג "הסכם ז'נבה", אשר למרות העובדה כי אין מדובר במסמך רשמי, הוא המסמך היחידי שנוסח על ידי שני הצדדים כהסכם קבע והינו מתייחס לכלל הסוגיות. רבים רואים בו מודל אפשרי להסכם קבע בין ישראל לפלסטין.
5. הסקירה תעסוק רק ב"סוגיות הליבה" של הסכסוך: גבולות, ביטחון, ירושלים ופליטים.
6. משקלן (ומידת סקירתן) של הסוגיות היה שונה במהלכי המשא ומתן משתי סיבות:
  - חלקן נדונו רק במשא ומתן על הסדר הקבע.
  - סוגיות הגבולות והטריטוריה, הכוללת את סוגיית ההתנחלויות, היא הסוגיה המרכזית שלה הוקדשו בדרך כלל רוב מהלכי המשא ומתן.
7. מהלכי המשא ומתן בין ישראל לאש"ף התקיימו בערוצים שונים ולעיתים אף במקביל. כמו כן, בכל ערוץ התקיימו שיחות נפרדות בין אישים מהצדדים שתודרכו על ידי המנהיגים וחויבו בדיווח רק להם, כך שלעיתים באותו פרק זמן הוצגו עמדות שונות על ידי אותו צד.
8. השינויים בעמדות הישראליות אינם מתפתחים באופן לינארי, אלא לעיתים חלו נסיגות לעמדות הישנות. זאת, בשל העובדה שהמשא ומתן נוהל תחת העיקרון "שכלום לא מוסכם עד שהכול



שוק משותף עם מערכות אזוריות של השקיה, תיירות, תחבורה, תקשורת ושל שיתוף פעולה בתחומי אנרגיה, תרבות ומדע.<sup>4</sup>

תחילת כהונתו השנייה כראש ממשלה עמדה בסימן השיחות שהתקיימו בווינגטון בין משלחות ישראל לרשות הפלסטינית, על רקע הסלמתה של האינתיפאדה בשטחים. רבין חתר אז להיפרדות כלכלית ופיזית יזומה על ידי ישראל.<sup>5</sup>

על רקע זה, יזם סגן שר החוץ דאז, יוסי ביילין, את המשא ומתן הסודי בין ישראל לאש"ף, כדי להוציא את המשא ומתן בווינגטון מהמבוי הסתום אליו נקלע, כפי שמתאר מנכ"ל משרד החוץ דאז, אורי סביר: "במרצת 1992 חבר ביילין לחוקר מדעי החברה הנורווגי, טריה לארסן... השניים הביאו לפתיחת השיחות הלא פורמאליות, ב-20 בינואר, בנורווגיה, בין שני הפרופסורים הישראליים (יאיר הירשפלד ורון פונדק) ובין שלושת אנשי אש"ף (אחמד קריע, חסן עצפור ומהר כאל קורד). מטרת השיחות הללו הייתה לנסח מסמך לא רשמי בדבר עקרונות היסוד של כינון שלום בעתיד בין ישראל לפלסטינים".<sup>6</sup>

המשא ומתן, שהתקיים ברובו בנורווגיה, הוביל לחתימה על הצהרת עקרונות של שני הצדדים בווינגטון, ב-13 בספטמבר 1993, שכותרתה "הצהרת עקרונות על הסדרי ביניים של ממשל עצמי". מחד גיסא, הוסכם על תהליך שיוביל להפרדה מדינית, שבעקבותיה תקום מדינה פלסטינית מוגבלת בריבונותה, ומאידך גיסא הכירו קברניטי התהליך בעובדה כי למשך תקופת ביניים לא קצרה יש לכוון מסגרת כלכלית אינטגרטיבית, שנחתמה בהסכמי פריז ב-1995, על פיהם תתמוך ישראל ברשות הפלסטינית עד שתהיה מסוגלת לעמוד כלכלית ברשות עצמה. רבין תמך בסופו של דבר בפתרון זה, מחשש כי מצוקה כלכלית קשה ומתמשכת בקרב הפלסטינים תמוטט את היסודות הפוליטיים של תהליך אוסלו כולו.<sup>7</sup>

עם זאת, כבר אז הייתה ברורה מטרת הפלסטינים מהתהליך, כפי שמעיד היועץ המשפטי של משרד החוץ דאז, יואל זינגר: "אין ספק שמטרת הפלסטינים היא כינון מדינה עצמאית, ואף נראה שהם מעדיפים קונפדרציה עם ירדן תוך טיפוח של אינטרסים משותפים עם ישראל".<sup>8</sup>

הצהרת העקרונות נגעה בעיקר לנסיגת ישראל משטחי עזה ויהודה ושומרון ולהקמת רשות פלסטינית לממשל עצמי באזור לתקופת ביניים שלא תעלה על חמש שנים, במטרה להגיע להסדר קבע בין הצדדים על בסיס החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338.<sup>9</sup>

ב-9 בספטמבר 1993, במסגרת חילופי איגרות בין יצחק רבין ליושב ראש אש"ף מאז 1969, יאסר ערפאת, הכירה ישראל באש"ף כנציגו של העם הפלסטיני והודיעה על החלטתה לפתוח במשא ומתן עמו במסגרת תהליך השלום במזרח התיכון. ערפאת מצדו, בשם אש"ף, הכיר בזכותה של ישראל להתקיים בשלום ובביטחון. הוא קיבל עליו מחויבות לתהליך השלום במזרח התיכון ולפתרון

4 ארכיון מפלגת העבודה

http://www.archavoda.org.il/AvodaArch/matza/index.asp.

5 8- באפריל 1993, בדבריו בכנסת אמר רבין: "...תכלית הסגר הזה ליצור, לא במכה אחת, יתר הפרדה, בלי כל קשר לשאלת התהליך המדיני... נוצרה לדעתי הזדמנות לפתור בעיות נוספות בכלכלה ובחברה הישראלית... אני מסתכל קדימה ומאמין שאפשר ליישם את האמצעים שהתחלנו לנקוט בתהליך מדורג, כי אי אפשר לעשות זאת במכה אחת. אי אפשר לשנות דברים שהשתרשו במשך 25-26 שנים...". משרד החוץ, שנתון המסמכים הרשמיים 1994, ירושלים, 1996, עמ' 414-415.

6 אורי סביר, התהליך, מאחורי הקלעים של הכרעה היסטורית (תל אביב: ידיעות אחרונות וספריית חמד, 1998), עמ' 17-18.

7 דן שיפטן, כורח ההפרדה, (תל אביב: זמורה ביתן, 1999), עמ' 50-51.

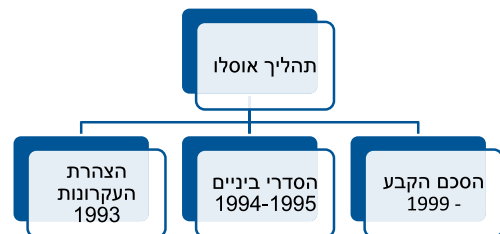
8 סביר, שם, עמ' 51.

9 אתר הכנסת <https://www.knesset.gov.il/process/docs/oslo.htm>.

לוועידה עצמה לא היו תוצאות מידיות, אך היא תרמה את חלקה לתהליך השלום שהחל שנה מאוחר יותר. כפי שהסביר סאיב עריקאת, הממונה על המשא ומתן עם ישראל מטעם אש"ף: "הלכנו למדריד תחת מטרייה של משלחת ירדנית-פלסטינית. מצד אחד לא היינו אש"ף, מצד שני קיבלנו הוראות מערפאת ומאחרים בטונים... בחוסר רצון, באונס, שמיר נתן את הגושפנקה לקווי היסוד [terms of reference] של תהליך השלום (החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338). בלי מדריד לא היינו מגיעים לאוסלו. הוא לא הבין מה שאנחנו הבנו - שהדברים יתפתחו באופן טבעי ושאֵלָה שינסו לעצור את המהלך ייעלמו".<sup>1</sup>

מיד עם נעילתה נפתח בווינגטון ערוץ השיחות הישיר בין ישראל למשלחת משותפת ירדנית-פלסטינית ללא אש"ף, אם כי היה ברור לכולם, כי הוא זה המושך מאחור בחוטים. חמשת הסיבובים הראשונים של שיחות ווינגטון התקיימו כשהליכוד בראשות יצחק שמיר הרכיב את הממשלה, ועסקו בשאלות פרוצדוראליות. ישראל סירבה לדון בווייתורים טריטוריאליים, והייתה מוכנה לעסוק רק בתכנית אוטונומיה מוגבלת לפלסטינים.

חילופי ההנהגות בישראל, עת יצחק רבין החליף את יצחק שמיר, לא שינו את אוירת השיחות, כפי שתיאר זאת שר החוץ דאז, שמעון פרס: "ככל שהתקדם המשא ומתן עם המשלחת הפלסטינית, כן התקדמה גם הנסיגה מההסכם. יותר ויותר נראה המשא ומתן הרגיש כמסיבת עיתונאים מתמשכת, שבה כל צד מנסה ככל כוחו להוכיח לשולחיו שהוא עומד כצוק איתן בפני כל רוח, ודבר לא יזיז אותו מעמדתו. המשלחת הפלסטינית ממש נקרעה לגזרים בין ההוראות והתגובות הסותרות שקיבלה. ההוראות מטוניס היו תקיפות. ההנהגה אמנם לא השתתפה בשיחות במישירן, אבל היא שקבעה את עמדת הפלסטינים כאילו זה דיון אידיאולוגי פנימי, משא ומתן של צד אחד עם עצמו".<sup>2</sup>



## הצהרת העקרונות - 1993

ב-1992 נבחר יצחק רבין לעמוד בשנית בראשות ממשלת ישראל, לאחר שזכה ב-44 מנדטים בבחירות שהתקיימו ב-23 ביוני. עד לבחירות הקודמות, בשנת 1988, עמדתם המוכרת של רבין ומפלגת העבודה לנושא הסכמי שלום נוספים התמצתה בשלושה עקרונות:

- לא תהיה חזרה לקווי 4 ביוני 1967.
- לא יפונו יישובים ישראלים בשטחים שישראל תחזיר במסגרת הסכמים עתידיים.
- לא יתקיים דיאלוג כלשהו עם אש"ף.<sup>3</sup>

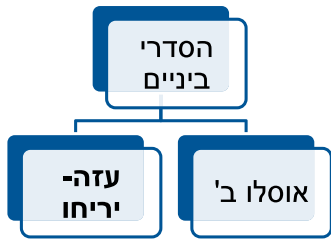
במצע המפלגה לבחירות לכנסת ה-13 נפתח פתח לאפשרויות אחרות: "העבודה נושאת חזון של מזרח תיכון חדש, שבו לא יהיו עוד מלחמות ומעשי טרור, ומשאבים כלכליים אדירים לא יוקדשו עוד למרוץ חימוש. נחיה במזרח תיכון בו שורר שלום, ויש בו

1 עקיבא אלדר, "תהליך השלום בעיניו של סאיב עריקאת", הארץ, באתר וואלה, 14 בינואר 2006.

2 שמעון פרס, המזרח התיכון החדש (תל אביב: סטימצקי, 1997), עמ' 17.

3 במאי 1989, בהיותו שר ביטחון, אף יצא ביוזמה מדינית שביקש לממש באמצעות הסכם שלום עם ירדן.

**הסכמי הביניים**



**הסכם עזה ויריחו ("קהיר")**

עיקר היערכותה של ישראל לקראת ההסכם הראשון היה ביחס להיבטים הביטחוניים. צה"ל, שלא היה מעורב כלל במשא ומתן על הצהרת העקרונות, נפנה במהירות להכין את עיקרי תפיסת הביטחון החדשה לקראת תחילתו של המשא ומתן.<sup>13</sup> צה"ל ביקש לתת מענה בהסכם לצרכים ולשיקולים הביטחוניים הבאים:

- שמירה על ביטחונם של ישראלים ופלסטינים.
- הגנה על הישובים הישראליים ועל תנועת ישראלים בשטחי רצועת עזה.
- הגנה על הגבולות הבינלאומיים.
- מניעת טרור נגד ישראל.
- אכיפת החוק, מניעת מעשי אלימות ברחוב ושמירה על הסדר הציבורי.<sup>14</sup>

לאחר משא ומתן שהחל ב-13 באוקטובר נחתם הסכם הביניים הראשון ב-4 במאי 1994 בקהיר, בין ראש ממשלת ישראל, יצחק רבין, ליושב ראש אש"ף, יאסר ערפאת, במעמד ארצות ברית, רוסיה ומצרים כעדות.<sup>15</sup> על פי הצהרת העקרונות, היה אמור הסכם זה להיחתם ב-13 בדצמבר 1993, ודחייה זו של חמישה חודשים הייתה סימן לבאות באשר ליישום לוח הזמנים שנקבע בהצהרת העקרונות.

עיקרי ההסכם בהיבט הטרטוריאלי:

1. שני הצדדים אישרו את דבקותם בהכרה ההדדית ובהתחייבויות המובעות באיגרות מ-9 בספטמבר 1993, אשר נחתמו בין ראש הממשלה רבין ליושב ראש אש"ף, ערפאת.
2. אישרו מחדש את ההבנה, כי הסדרי הביניים בדבר ממשל עצמי, ובתוך כך ההסדרים הנוגעים לרצועת עזה ולאזור יריחו בהסכם זה, הינם חלק בלתי נפרד מתהליך השלום כולו, וכי המשא ומתן בדבר מעמד הקבע יוביל ליישומן של החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338. נסיגת כוחות צה"ל מרצועת עזה ומאזור יריחו (ראה מפה):
  - פינוי בסיסי צבא ומתקני קבע אחרים.
  - העברתם לידי המשטרה הפלסטינית.
  - פריסה מחדש של צה"ל ביישובים ובאזור מתקנים צבאיים.
3. שטח הרצועה<sup>16</sup> חולק לשלוש קטגוריות שליטה:
  - שטחים תחת סמכות אזרחית ישראלית (היישובים ואזור התעשייה בארז) - 43 קמ"ר.

13 כבר ב-8 בספטמבר, עם היוודע המשא ומתן וטרם החתימה על הצהרת העקרונות, התקיים דיון ראשון באגף התכנון בצה"ל. חודש מאוחר יותר, ב-8 באוקטובר, פרסם ראש חטיבת המבצעים את עיקרי התפיסה המבצעית החדשה.

14 מתוך פרוטוקול דיוני ועדת הביטחון מס' 2 בראשות תא"ל יום טוב סמיה (4 בנובמבר 1993).

15 אתר הכנסת

[https://www.knesset.gov.il/process/docs/cairo\\_agreement.htm](https://www.knesset.gov.il/process/docs/cairo_agreement.htm).

16 363 קמ"ר.

בדרכי שלום של הסכסוך בין שני הצדדים; התחייב להימנע משימוש בטרור ובפעילות אלימה אחרת; חזר על הכרתו בהחלטות מועצת הביטחון 242 ו-338 והתחייב להביא לאישור המועצה הלאומית הפלסטינית את השינויים באמנה הפלסטינית המתחייבים מהמצב החדש - בעיקר בסעיפים הפוסלים את קיומה של ישראל ובסעיפים אחרים, המנוגדים להתחייבויות שנכללו באיגרת של ערפאת לרבין.<sup>10</sup>

כמו כן, נקבע, כי המשא ומתן על הסדר הקבע בין ממשלת ישראל לנציגי העם הפלסטיני יחל מוקדם ככל שאפשר, ולא יאוחר מתחילת השנה השלישית של תקופת הביניים. המשא ומתן הזה יקיף את כל יתר הנושאים: ירושלים, פליטים, התיישבויות, סידורי ביטחון, גבולות, יחסים ושיתוף פעולה עם שכנים אחרים, וכן נושאים אחרים בעלי עניין. לאחר דיון של יומיים בכנסת על הודעת הממשלה בראשות יצחק רבין על ההסכם, נערכה ב-23 בספטמבר 1993 הצבעה על הצעת אי-אמון בממשלה בגין החתימה על ההסכם. נגד ההצעה הצביעו 61 חברי כנסת ו-50 הצביעו בעדה. שמונה חברי כנסת נמנעו בהצבעה ואחד נעדר.

**1. טריטוריה וגבולות**

בהצהרת העקרונות נקבע, כי המשא ומתן יוביל "להסדר קבע, המבוסס על החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338". וכן, כי:

שני הצדדים יערכו ויחתמו על הסכם בדבר נסיגת כוחות ישראלים מרצועת עזה ומאזור יריחו בתוך חודשיים מתאריך כניסתה לתוקף של הצהרת עקרונות זו. ישראל תסיג באופן מזוה, ועל פי לוח זמנים, את כוחות הצבא הישראליים מרצועת עזה ומאזור יריחו, מיד עם חתימת ההסכם על רצועת עזה ואזור יריחו, בתוך פרק זמן שלא יעלה על ארבעה חודשים אחרי חתימת הסכם זה.

**2. ביטחון**

הצדדים הסכימו כי:

על מנת להבטיח סדר ציבורי וביטחון פנים לפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה, תקים המועצה כוח משטרת חזק, ואילו ישראל תמשיך לשאת באחריות להגנה מפני איומים חיצוניים, וכן לביטחונם הכולל של הישראלים לשם הבטחת ביטחון הפנים והסדר הציבורי שלהם.

**3. ירושלים**

בהצהרה נקבע, כי ירושלים תידון במשא ומתן על הסדר הקבע כסוגיה נפרדת. עם זאת, הוסכם, שלתושבים הפלסטינים מירושלים תהיה הזכות להשתתף בבחירות הפלסטיניות בהתאם להסכם בין הצדדים.<sup>11</sup>

לגבי מוסדות הרשות הפלסטינית, שערפאת תבע למקם אותם בירושלים וישראל תבעה, כי יפעלו מיריחו ומעזה, במכתבו של שר החוץ, שמעון פרס, לערפאת ולשר החוץ הנורווגי נקבע, כי "ישראל מאשרת שהמוסדות הפלסטינים במזרח ירושלים הם בעלי חשיבות רבה והם יישמרו [...] ישראל לא תפריע לפעילותם. להיפך, מילוי תפקיד חשוב זה יזכה לעידוד".<sup>12</sup>

**4. פליטים**

בהצהרה נקבע, כי סוגיה זו תידון במשא ומתן על הסדר הקבע.

10 אתר משרד החוץ <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/israel-plo%20recognition%20-%20exchange%20of%20letters%20betwe.aspx>

11 נוסח ההסכם מוצג באתר משרד החוץ:

<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Declaration+of+Principles.htm>

12 מכון ירושלים לחקר ישראל, הסדרי שלום בירושלים, צוות חשיבה על סוגיית ירושלים במשא ומתן מדיני, ירושלים, 2001.





שטח<sup>24</sup>. קרי, תפיסת היערכות הייתה להעביר לפלסטינים את מינימום השטח האפשרי על פי ההסכמים, ובעתיד להוסיף לשטח זה על פי ההסכמים העתידיים. תכנית זו תורגמה למפה שהשתרעה על פני 40% משטח הגדה והותרה כפוטנציאל להעברה לפלסטינים כ-60% מהגדה המערבית בשלב הביניים.

### 1. טריטוריה וגבולות

ההסכם קבע שלוש קטגוריות של אזורים בגדה המערבית: אזור A שכלל את כל ערי הגדה למעט חברון, אזור B שכלל את הכפרים והיישובים הקטנים יותר, ואזור C בו נותרו ההתנחלויות הישראליות ומתקני הצבא.

נקבע, כי לפני הבחירות למועצה הפלסטינית ישראל תקיים היערכות של כוחותיה הצבאיים בהתאם למפה המצורפת (בהיקף של 2.9% לשטחי A, ובהיקף של 23% לשטחי B). לאחר כינון המועצה הפלסטינית ישראל תקיים שלוש היערכויות נוספות של כוחות צבא ישראלים בהתאם להצהרת העקרונות, בשלושה שלבים לאתרים צבאיים מוגדרים, שיבוצעו במרווחי זמן של שישה חודשים ויושלמו בתוך 18 חודשים מיום כינון המועצה.

### 2. ביטחון

נקבע:

על מנת להבטיח סדר ציבורי וביטחון פנים לפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה, תקים המועצה כוח משטרי חזק, ואילו ישראל תמשיך לשאת באחריות להגנה מפני איומים חיצוניים, מהים ומהאוויר, לרבות האחריות להגנת הגבולות עם מצרים וירדן, וכן לביטחונם הכולל של הישראלים וישובים ישראלים, לשם הבטחת ביטחון הפנים והסדר הציבורי שלהם, ותחזיק בכל הכוחות כדי לנקוט צעדים נחוצים לשם מילוי אחריות זו.

נקבע, כי הרשות הפלסטינית תיטול אחריות לסדר ציבורי ולביטחון פנים בשטחי A ו-B. עם זאת, ישראל תחזיק באזור B באחריות גוברת לביטחון של ישראלים בהתמודדות עם איום הטרור. נקבעו מנגנוני תיאום וקישור ברמות השונות ונקבעו כללים לגבי מספר אזורים ייחודיים כמו חברון, המואסי ברצועת עזה, מעבר בטוח ועוד.

### 3. ירושלים

בהסכם הביניים נקבעו הסדרי הצבעה לפרלמנט הפלסטיני תושבי מזרח ירושלים, והוסכם שהצבעה תיעשה בסניפי הדואר במזרח ירושלים תחת פיקוח בינלאומי.<sup>25</sup>

### 4. פליטים

לא נדונו בהסכמי הביניים.

בנאום של רבין בכנסת ב-5 באוקטובר 1995 לאישור הסכם הביניים הוא הציג לראשונה את תפיסתו לגבי הסדר הקבע התואמת את מפת הסכם הביניים:

"...את פתרון הקבע אנו רואים במסגרת שטח מדינת ישראל שיכלול את מרבית שטחה של ארץ ישראל כפי שהייתה תחת שלטון המנדט הבריטי, ולצדה ישות פלסטינית אשר תהיה בית למרבית התושבים הפלסטינים החיים ברצועת עזה ובשטח הגדה המערבית. אנו רוצים שתהא זו ישות שהיא פחות ממדינה ואשר תנהל באופן עצמאי את חיי הפלסטינים הנתונים למרותה. גבולות

24 שאול אריאלי, "קשת צבעים" בפיקוד מרכז - סיכום פרויקט רב-תחומי בפיקוד מרחבי, אוקטובר 1997.

25 סעיף 6 בנספח 2 להסכם הביניים. על הסדרי הצבעה ראה: ה. כהן, כיכר השוק ריקה (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2007), עמ' 158-181.

● שטחים תחת סמכות ביטחונית ישראלית (המואסי וצירי הרוחב) - 20 קמ"ר.

● שטחים תחת סמכות פלסטינית - 300 קמ"ר.

4. בהסכם נקבע, כי ישראל תעשה זאת תוך שלושה שבועות, ואכן ישראל השלימה את המהלך תוך שבועיים.<sup>17</sup>

במהלך 1994 הוקמה גדר ביטחונית סביב רצועת עזה. היא הוקמה לאורך הקו הירוק ללא פינוי יישובים - אלה זכו ל"מעטפת ביטחונית" מורכבת - וללא השפעה על המשא ומתן המדיני שהתנהל באותם ימים על הסכם הביניים.

### מפה מספר 1 - הסכם קהיר - עזה וירחו, 4 במאי 1994



## הסכם הביניים על הגדה המערבית ורצועת עזה

לקראת המשא ומתן על הסכם הביניים, כפי שנקבע ב"הצהרת העקרונות", בהיעדר דירקטיבה מדינית ברורה, גיבש אלוף פיקוד המרכז דאז, אילן בירן, תכנית לתקופת הביניים שנקראה "צעד נוסף".<sup>18</sup> תכנית זו התבססה על הנחות עבודה שעיקרן:

● תרחיש הייחוס לפוטנציאל של חזית מזרחית (ירדן, סוריה, עיראק וכוחות משלוח).

● תרחישים אפשריים להתפתחות התהליך הישראלי-פלסטיני.

התכנית הורכבה מ-6 נדבכים טריטוריאליים למענה ביטחוני לאיומים חיצוניים ופנימיים: בקעת הירדן,<sup>19</sup> "עוטף" ירושלים,<sup>20</sup> "רצועת התפר",<sup>21</sup> אתרים אסטרטגיים,<sup>22</sup> צירים אופרטיביים,<sup>23</sup> גושי היישובים הישראלים והתשתיות אליהם. התכנית התבססה על שמונה עקרונות להיערכות מחדש של ישראל, שהטריטוריאלי שביניהם קבע, "כי הערים והמרחבים הכפריים של הפלסטינים יתוחמו טריטוריאלי על פי העיקרון של מירב הדמוגרפיה במינימום

17 באותם ימים שירתתי כמפקד החטיבה הצפונית ברצועת עזה.

18 באותם ימים, 1994-1997, שירתתי כראש המנהלת של קשת צבעים ב' (הסכם הביניים) תחת פיקודו של האלוף אילן בירן והאלוף עוזי דיין.

19 רצועה המשתרעת מצפון (מחולה) לדרום (עין גדי) מנהר הירדן ועד המורדות המזרחיים של השומרון (כביש אלון) ומדרום לירחו עד למצוק ההעתקים שממערב לכביש 90.

20 המשולש שקודקודו: מודיעין עלית, השומרוני הטוב, גוש עציון/ביתר עלית.

21 רצועה ברוחב של 5-10 ק"מ לאורך הקו הירוק מצדו המזרחי.

22 כמו בעל חצור, הר עיבל ועוד.

23 כמו כביש אלון, חוצה שומרון, 1 מזרח ועוד.

**מפה מספר 2 – פרוטוקול חברון, 15 בינואר 1997**



**מזכר וואי – 1998**

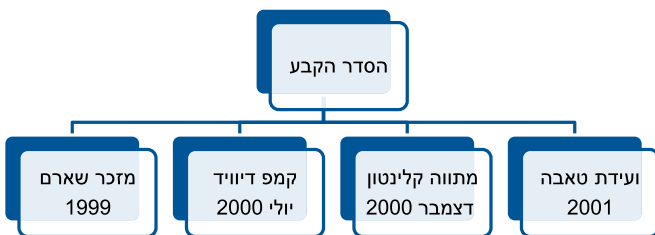
במסגרת הסכם הביניים נקבע, כי ישראל תערוך את כוחותיה שלוש פעמים נוספות, שעיקרן העברת שטח הגדה לאחריות הרשות הפלסטינית למעט שטחים המתייחסים לנושאים שנקבע כי יידונו במשא ומתן להסדר הקבע. בפועל, עד סוף 1998 לא התקיימה היערכות נוספת של צה"ל, ונתניהו נמנע מלקיים דיונים משמעותיים בנושא עם הפלסטינים.

בלחץ הנשיא קלינטון וממשלו, לאחר משא ומתן שנערך עשרה ימים במרילנד, נחתם מזכר וואי ב-23 באוקטובר 1998 על ידי ראש הממשלה נתניהו, יושב ראש אש"ף ערפאת ונשיא ארצות הברית קלינטון, בנוכחות חוסיין מלך ירדן, לאחר קיום ישיבות של משלחות מישראל, אש"ף וארצות הברית בנושא היערכות הנוספת הראשונה והשנייה (FDR - further redeployment). ישראל התחייבה להעביר 13% משטח C לידי הרשות הפלסטינית: 12% למעמד שטח B ו-1% למעמד שטח A. הפלסטינים התחייבו ש-3% מהם יוגדרו כשמורות טבע.<sup>31</sup>

השיקולים שהנחו את ישראל בקביעתם של אחוזים אלו היו שניים: ביטחוניים - שמירת מה שהוגדר כ"מרחבי ביטחון" בשליטתה המלאה של ישראל, והתיישבותיים - שמירת מרחב התפתחות עתידי ליישובים הישראליים ושמירת כל צירי התנועה אליהם.<sup>32</sup>

בפועל, ישראל העבירה רק 2% משטח C ל-B. כמו כן, שינתה מעמד של 7.1% של שטח B לשטח A.

**המשא ומתן להסדר הקבע**



מדינת ישראל, לעת פתרון הקבע, יהיו מעבר לקווים שהיו קיימים לפני מלחמת ששת הימים.<sup>26</sup>

זמן קצר לאחר אישור ההסכם בכנסת, ב-4 בנובמבר 1995, נרצח רבין על ידי מתנקש יהודי מחוגי הימין הדתי לאומי, בתום עצרת גדולה נגד האלימות ובעד תהליך השלום.

**פרוטוקול חברון – 1997**

תנועת הליכוד והעומדים בראשה התנגדו לתהליך אוסלו. ראש הממשלה לשעבר, שמיר, טען שליהודים אסור לוותר על שום חלק ממולדתם ההיסטורית, וראה בהסכם אוסלו חורבן של התהליך הציני כולו. הוא הגדיר את האפשרות לפינוי ישובים יהודיים על ידי חיילים "...זה כאילו רצחו את אימם או את אביהם, את ההיסטוריה שלהם".<sup>27</sup>

נתניהו, כראשי ממשלה קודמים מטעם הליכוד, יצחק שמיר ומנחם בגין, ראה בצורה שונה מרבין את הסכסוך. הוא סבר, כי "הסכסוך אינו על שטחים מסוימים של הארץ אלא על הארץ כולה, הסכסוך אינו טריטוריאלי אלא קיומי. הנושא העומד על הפרק אינו אם הגבול יעבור בתוואי זה או אחר אלא הקיום הלאומי הישראלי. הם אינם רוצים מדינה פלסטינית לצד ישראל, אלא מדינה במקום ישראל".<sup>28</sup>

הוא שלל את הקמתה של מדינה פלסטינית בטענה ש"מדינת אש"ף אשר תושלת 15 ק"מ מחופי תל אביב תהווה סכנת מוות מידית למדינה היהודית". נתניהו היה סבור, כי מדיניות אש"ף היא תורת השלבים, ומטרתו היא להשמיד את מדינת ישראל ולא להגיע להסדר עמה. ההחלטות שקיבל אש"ף ב-1988 נועדו רק לרצות את ארצות הברית, והליכתם של הפלסטינים למשא ומתן לצורך הקמת מדינת פלסטינית נועדה רק "להחזיר אותה [את ישראל] לגבולות הצרים שקדמו למלחמת ששת הימים, ולאחר מכן לחדש מגבולות אלו את מתקפת ההשמדה על המדינה היהודית". לדבריו, "תכנית האוטונומיה תחת שליטת ישראל היא החלופה היחידה למניעת הסכנות הללו, הצפונות בתכנית 'השלום' של הסכם אוסלו" (נתניהו, 1995).

עם כניסתו של נתניהו לתפקיד ראש ממשלת ישראל בשנת 1996, לאחר שהתמודד ב-29 במאי מול שמעון פרס,<sup>29</sup> על רקע פיגועי טרור שהובילה תנועת החמאס, הוא הזדרז להצהיר, כי יש "להנמיך ציפיות" אצל הפלסטינים לקראת המשך המשא ומתן עם ישראל. משמעות הדבר בפועל הייתה מדיניות של "גרירת רגליים" שמשכה עוד ועוד את התהליך שהחל באוסלו.

בעקבות החלטת נתניהו לפתוח את המוצא למנהרת הכותל וקריאתו של יאסר ערפאת לעם הפלסטיני להגיב נגד צעד זה, חוו הצדדים שלושה ימי לחימה ממוצאי יום כיפור, 23 בספטמבר, עד 27 בספטמבר 1996. אחת מתוצאות הארועים הללו הייתה חיידוש המשא ומתן על היערכותה של ישראל בעיר חברון שלא הושלמה עדיין.

פרוטוקול חברון הוא הסכם נלווה להסכם הביניים (טאבה) שנחתם ב-15 בינואר 1997, בין ממשלת נתניהו<sup>30</sup> לאש"ף, לגבי הפריסה מחדש של צה"ל בעיר חברון. ההסכם חילק את חברון לשני אזורים: H1 שבו יש למשטרה הפלסטינית מעמד דומה לזה שבשטחי A, ו-H2 שהוא אזור שבו ישראל תשמור בידה את כל הסמכויות והאחריות לביטחון פנים ולסדר ציבורי. בנוסף, ישראל תמשיך לשאת באחריות לביטחונם הכולל של ישראלים (ראה מפה).

26 אתר הכנסת

[http://www.knesset.gov.il/rabin/heb/Rab\\_RabinSpeech6.htm](http://www.knesset.gov.il/rabin/heb/Rab_RabinSpeech6.htm)

27 הארץ, 1 באפריל 1994.

28 נתניהו, אצל ארי שביט, חלוקת הארץ (כתר, 2005), עמ' 150.

29 שירש למשך חצי שנה את יצחק רבין שנרצח.

30 מטעם ישראל חתם הרמטכ"ל לשעבר, דן שומרון.

31 אתר הכנסת <http://www.knesset.gov.il/process/docs/wye.htm>  
32 באותם ימים שירתתי כסגן המזכיר הצבאי לשר הביטחון וריכזתי את הנושא הפלסטיני.



האינטרס הישראלי בלבד, ולא יישמו את התפיסה שהייתה בבסיס המשא ומתן באוסלו של "win win".

ברק החל את דרכו כראש ממשלה מתוך העמדה שפתרון הסוגיה הטריטוריאלית יושג על ידי "חלוקה צודקת של שטחי יהודה ושומרון".<sup>34</sup> את מטרת ההסכם הוא אישר בנוסח הבא "הסכם המביא לסיומו בפועל, באופן קבוע ותמידי, של העימות והסכסוך בין שני העמים - הישראלי והפלסטיני - לרבות כל התביעות הלאומיות של כל צד או מיעוט בעל שיוך לאומי לאחד הצדדים, המבסס את היחסים ביניהם על שלום, כבוד הדדי, רווחה כלכלית וביטחון, תוך הכרה הדדית בזכויות הלגיטימיות והפוליטיות של כל צד, ובהתבסס על ההכרה בקיומן של שתי ישויות נפרדות בשטחה של ארץ ישראל".<sup>35</sup>

הצרכים והאינטרסים הישראליים שנקבעו היו:

- ביטחוניים
  4. הגנה על ישראל מפני איום ממזרח.
  5. הגנה על ישראל מפני טרור שמקורו באזור יהודה ושומרון ובעזה או העובר דרכם.
  6. ביטחון המתיישבים באזור יהודה ושומרון ובעזה והישראליים החוצים אותו (בתקופת המעבר).

● אחרים

1. מים שמקורם באזור יהודה ושומרון.
2. הסדרים כלכליים.
3. שליטה בישראלים ובכושם באזור יהודה ושומרון ובעזה.
4. אתרים היסטוריים המקודשים לעם היהודי.
5. אתרי תשתית בתחום החשמל והתקשורת.
6. מרחב אווירי.
7. מרחב אלקטרו-מגנטי.
8. איכות הסביבה.

בהמשך נקבע, כי העמדות הישראליות הבסיסיות הן:

- סיום הסכסוך.
- אי-שליטה על עם זר.
- הפרדה פיזית בין היישויות.
- ישראל לא תשוב לגבולות 1967.
- ירושלים מאוחדת בריבונות ישראל.
- רוב המתנחלים בגושי ההתיישבות העיקריים בריבונות ישראל.
- פירוז השטח ממערב לירדן מצבא זר ונשק כבד.
- זכויות על המים שמקורם באזור יהודה ושומרון.
- אי-חזרתם של הפליטים לתחומי מדינת ישראל.

כמו כן, הוגדרו לראשונה הצרכים והאינטרסים הפלסטינים כפי שזוהו עד כה על ידי ישראל:

- שליטה בכל האוכלוסייה הערבית באזור יהודה ושומרון ובעזה, לרבות במזרח ירושלים.
- קשר יבשתי רציף עם העולם הערבי.

<sup>34</sup> עם כניסתו לתפקיד מונית על ידי ברק לראש המנהלת למשא ומתן על הסדר הקבע וליישום הסכם הביניים במשרדו.

<sup>35</sup> תיק פרויקט למשא ומתן בין ישראל לאש"ף, 20 באוקטובר 1999.

## מזכר שארם

אהוד ברק, שנבחר במאי 1999 לראשות הממשלה מטעם מפלגת העבודה והחליף את בנימין נתניהו, החליט לחדש את המשא ומתן על הסדר הקבע עם אש"ף. תחילה הוא ביקש לרענן את "מזכר וואי" ולהגיע להסכם מסגרת עם הפלסטינים (FAPS) טרם ההגעה להסדר קבע מלא (CAPS). לפיכך, במזכר שנחתם ב-4 בספטמבר 1999 עם יושב ראש אש"ף ערפאת, בנוכחות מזכירת המדינה האמריקאית מדלן אולברייט, המלך הירדני עבדאללה השני ונשיא מצרים מוברק, נקבע כי ייעשה מאמץ נחוש לסכם הסכם מסגרת על הסדר הקבע עד 13 בפברואר 2000, וכי הסדר סופי ומלא יושג עד 13 בספטמבר 2000.<sup>33</sup>

בהמשך, המזכר התייחס ליישום "מזכר וואי" ביחס להיערכויות הנוספות הראשונה והשנייה וקבע לוח זמנים להעברת שטחים משטח C ומשטח B ל-A.

- א. ב-5 בספטמבר 1999 להעביר 7% מאזור C לאזור B.
- ב. ב-15 בנובמבר 1999 להעביר 2% מאזור B לאזור A ו-3% מאזור C לאזור B.
- ג. ב-20 בינואר 2000 להעביר 1% מאזור C לאזור A ו-15% מאזור B לאזור A.

בסופו של דבר, ישראל לא העבירה את השטחים הללו לידי הרשות הפלסטינית, וכל "ההיערכויות הנוספות" שישראל התחייבה להן במסגרת הסכם הביניים, שטחי A ו-B משתרעים כיום על פני 40% בלבד משטח הגדה המערבית (ראה מפה).

## מפה מספר 3 – הסכמי הביניים וההיערכויות הנוספות 1995–1998



## טרומ קמפ דיוויד – 1999–2000

### 1. טריטוריה וגבולות

התפיסה הישראלית התבססה על יצירת מציאות אשר תהפוך, לדעתה, את קבלת ההסכם לכדאית עבור שני הצדדים, גם אם הפלסטינים יידרשו לווייתורים טריטוריאליים לטובת ישראל, כתוצאה מהא-סימטריה הקיימת. הדילמה הישראלית נבעה מהמשך הכמיהה לשטחי הגדה המערבית מול דחיית הפלסטינים היושבים בהם. לכן, המדיניות הייתה רצון להיפרד מהפלסטינים, אך לא מהשטחים שהפלסטינים אינם יושבים בהם. לממשל הישראלי לא הייתה אמפתיה לזווית הפלסטינית. השיח וסדר העדיפויות נבנה על בסיס

<sup>33</sup> אתר הכנסת <https://www.knesset.gov.il/process/docs/sharm.htm>

לה - שאסור בתכלית האיסור לדבר עם הפלסטינים על מדינה, אלא רק על "ישות".

בסביבתו של ברק נשמעו גם המלצות מגורמים מדיניים בכירים ישראלים, שהיו בפועל מנותקים מהמתרחש מאחורי הקלעים של המדינאות הפלסטינית. ישראלים אלו טענו ש"ניתן לגמור עם הפלסטינים עסקה שכוללת מדינה פלסטינית בכל עזה ועל 80% בלבד משטחי הגדה המערבית, תוך סיפוח ישראלי של 20% מהשטח ללא תמורה טריטוריאלית; או לחילופין מדינה בכל עזה ועל 70% מהגדה המערבית, תוך סיפוח ישראלי של 10% ללא תמורה טריטוריאלית, והשאר 20% לדין בעתיד".

גורמים מדיניים אחרים בישראל, וכן גורמים מתוך המערכת המודיעינית, הבהירו מנגד שלהנהגה הפלסטינית אין מרחב תמרון טריטוריאל קנה, ושהתנאי של ערפאת לחתום על עסקה מבוסס על קבלת 100% מהשטח, תוך הסכמה לחילופי שטחים שנועדה לענות על הצרכים המיוחדים הישראליים והמציאות שהתפתחה בשטח (התנחלויות) במשך יותר משלושים שנות כיבוש. המערכת המדינית הישראלית לא הפנימה את העובדה שמבחינת ערפאת והנהגתו, הצד הפלסטיני כבר עשה באוסלו את הוויתור המהותי והעקרוני בתחום הטריטוריאל. בהסכם אוסלו חתמו הפלסטינים לראשונה על מסמך על פיו ההגדרה העצמית הפלסטינית - קרי, המדינה - תבוא לידי ביטוי באמצעות יישום החלטת מועצת הביטחון 242, אך ורק בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה.

המשא ומתן הטריטוריאל הקונקרטי החל במפגשי ראשי הצוותים הראשונים למשא ומתן על הסדר הקבע. לאחר מספר סבבי גישושים בתחילת שנת 2000, בין המשלחת בראשות השגריר עווד ערן<sup>36</sup> למשלחת בראשות השר יאסר עבד רבו, הניח ערן בפני הפלסטינים מפה סכמאטית, שאינה מאפשרת ירידה לפרטים, ובה הצעת הפתיחה הישראלית. המפה כללה שלושה אזורים: אזור "חום" המבותר לשלושה קנטונים והפרוס על פחות מ- 60% מהגדה מערבית, שבו אמורה לקום "היישות" הפלסטינית; אזור "לבן" הכולל כ-15% שיסופח לישראל ויכיל את רצפי ההתנחלויות בגדה מערבית כולל רצועות רוחב המבותרות את מערב השומרון מהקו הירוק ועד נהר הירדן, ואת אזור ירושלים ממעלה אדומים ועד ים המלח; ואזור "ירוק" הכולל כ-25% שיוחזק במעמד מיוחד בידי ישראל ויאפשר לישראל הן להקיף את היישות הפלסטינית מכל עבריה, והן לייצר אצבעות ואיי שליטה לעבר מקומות שלא נכללו בשטחים המסופחים, כגון חברון, קריית ארבע, גוש דולב, טלמון ויישובי בקעת הירדן.

### ערוץ שטוקהולם - 2000

כארבעה חודשים של בזוז זמן חלפו, עד אשר החליט ברק להחזיר למשא ומתן את איש סודו, עורך הדין גלעד שר, ולהצמידו לכישוריו של השר והפרופסור שלמה בן עמי. השניים, יחד עם מספר מצומצם של עוזרים, הפכו לצוות עבודה שראה את הדברים בצורה מתקדמת יותר מאשר ראש הממשלה. בדיעבד, מסתבר ששני אלו אמנם השכילו להשפיע על ברק, אך לא הצליחו בסופו של דבר להביאו לנקודה הקריטית בתחום המשא ומתן הטריטוריאל. תחילת חודש מאי 2000 הביאה ל"קפיצת מדרגה" במשא ומתן בין הצדדים ולהקמת ערוץ חשאי ורשמי שזכה מאוחר יותר לכינוי "ערוץ שטוקהולם". הפגישות השקטות, שהחלו באזור ירושלים ונמשכו בשוודיה, הובילו להתקדמות משמעותית ביותר בכל תחומי המשא ומתן, כולל כמובן בתחום הטריטוריאל ובהסכמה ישראלית לדבר על מדינה. במשא ומתן זה, התקדמות פירושה מחד גיסא, קבלה ישראלית את נוסחת ה-100% מינוס הפלסטינית (קרי,

- חיבור יבשתי בלעדי ואמין בין עזה לגדה מערבית.
- גישה בלתי אמצעית לשירותי נמלים אוויריים וימיים.
- שטחי מחייה לפיתוח ולקליטת פליטים.
- שליטה בקרקעות ובמים.

ובהמשך העמדות הפלסטיניות הבסיסיות הצפויות:

- הקמת מדינה פלסטינית עצמאית על כלל שטחי הגדה המערבית ורצועת עזה (גבולות 1967).
- מזרח ירושלים בירת פלסטין.
- פינוי כלל ההתנחלויות.
- ריבונות פלסטינית מלאה על ביטחון הפנים והחוץ.
- פתרון בעיית הפליטים בהתאם להחלטות האו"ם, ובראשן החלטה 194, שהעניקה לפליטים את האפשרות לבחור בין "שיבה" לבין פיצויים.
- זכות מלאה על המים שבתחום ריבונותם הטריטוריאלית.

לפיכך, עבודת המטה של מנהלת המשא ומתן התרכזה במציאת הפתרונות והמענים לאינטרסים של שני הצדדים.<sup>36</sup>

ראש הממשלה ברק הבין את חשיבותו של ההיבט הטריטוריאל של המשא ומתן, ולכן התחיל את המשא ומתן בדיון בנושא זה. אך במקום לרתום את הנושא באופן שיקדם את ההיתכנות להגיע להסכם, הוא בחר באסטרטגיה הפוכה לתקדימים שנוצרו, שהחלה לייצר מהרגע הראשון של המשא ומתן חוסר אמון בין הצדדים.<sup>37</sup>

הצד הישראלי יכול היה לבחור באחת משתי הדרכים: הראשונה, שהשטחים הינם פיקודן בידי ישראל, ושתמורת שלום מלא תתבצע נסיגה מלאה ותוקם מדינה פלסטינית עצמאית לצד מדינת ישראל; והשנייה, שהשטחים הינם אזור שנוי במחלוקת באשר לסוגיות השליטה והריבונות, כך שהפתרון הוא לחלק את הטריטוריה בין שני הצדדים. במילים אחרות, ישראל הייתה צריכה להחליט האם קו 4 ביוני 1967 הוא הבסיס לקביעת הגבול בין שתי מדינות עצמאיות שיחתמו על הסדר קבע והסדר שלום, או לבטל לחלוטין את תקפותו של קו 1967, להתרחק מההסכמות הקודמות שהחלטה 242 רלוונטית לדיאלוג הישראלי-פלסטיני, וכלל לא לדון עם הפלסטינים על הקמת מדינה אלא רק על הקמת "ישות".

האסטרטגיה של ברק מול הפלסטינים הייתה שגויה, וטמנה בחובה את זרעי פיצוץ המשא ומתן. במקום להניח על השולחן, כבר בשלבים הראשונים של המשא ומתן, את עקרונות הפתרון (בעיקר בתחומי ההגדרה העצמית והטריטוריה), ובכך לתת תמריץ לפלסטינים להתקדם במשא ומתן, בחר ברק באופציה השנייה, ועוד נקט בסחבת ובשיטת משא ומתן של "בזאר מזרחי". ברק כלל לא טרח להתמודד עם הפרדוקס שהוא יצר. מחד גיסא, הוא אשרר מחדש במזכר שארם בספטמבר 1999 שמטרת המשא ומתן היא להוביל להסכם קבע המבוסס על החלטת מועצת הביטחון 242, ומאידך גיסא קיבל את עמדתו השנויה במחלוקת של היועץ המשפטי לממשלה שהחלטה 242 אינה רלוונטית לשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה, וכי אין מדובר בשטחים כבושים, אלא בשטחים השנויים במחלוקת בין הצדדים. לפיכך, עמדת הפתיחה של ישראל הציעה לפלסטינים הסדר קבע המבוסס על נסיגה ישראלית מרצועת עזה ומ-60%-55% משטח הגדה המערבית. יתרה מזאת, חודשים רבים בתוך המשא ומתן נכפתה עמדת ראש הממשלה על צוות המשא ומתן הישראלי - שהתנגד

36 שם.

37 חודש לאחר שנבחר, ביוני 1999, "הקפיא" ברק באופן חד-צדדי, הלכה למעשה, את מזכר וואי שנחתם על ידי קודמו בתפקיד, בנימין נתניהו.

38 הפלסטינים נאלצו להמתין כשלושה חודשים למינויו של עווד ערן, לאחר גלעד שר נאלץ לפנות את מקומו בהמלצת היועץ המשפטי לממשלה.



וסוואחרה המזרחית), מסטטוס B לסטטוס A. השינוי בשטח אינו מהותי והמשמעות העיקרית הינה העברת הסמכות הביטחונית למשטרה הפלסטינית שבכל מקרה נמצאה בשטח כפרים אלה. באותו היום התקיימו הפגנות קשות של הפלסטינים בכל רחבי השטחים לציון ה"נכבה" (האסון) הפלסטינית. המתח בשטח נמשך מספר ימים ובשני "ימי הזעם" (20-19 מאי) עליהם הכריזו הפלסטינים היו מהומות קשות ונפגעים רבים כולל כמאה פלסטינים ומספר חיילים ישראלים. בתגובה הורה ברק לצוות המשא ומתן לחזור משוודיה, והודיע כי לא יעביר לפלסטינים את השליטה על שלושת הכפרים, שבסופו של דבר לא הועברו מעולם לפלסטינים. הללו טוענים עד היום, שהחלטה זו של ברק מאפיינת את תפיסת המשא ומתן שלו, שהייתה - בעיניהם - רצופה מילים והבטחות יפות, כשבפועל לא נעשה שום מעשה שיוכיח על כוונותיו החיוביות. בהקשר זה הם מציינים גם את אמירותיו של ברק - שנתפסות על ידם במקרה הטוב כהירות גרידא ובמקרה הגרוע יותר כתפיסה אסטרטגית - שבניגוד לרבין, פרס ונתניהו, הוא היה ראש הממשלה היחיד שלא העביר שטחים לפלסטינים.

בשלושת הימים הראשונים של חודש יוני התכנס "צוות שטוקהולם" מתוגבר למספר ישיבות ארוכות בירושלים. בתחום הטריטוריאלי, כמו גם בתחומים האחרים, דבקו הפלסטינים בעמדותיהם. אבו עלא חזר והדגיש בפני השר בן עמי ש"ערפאת רוצה הסכם". בתחום הטריטוריאלי אמר שוב, שסיפוח של 13% הינו מוגזם ביותר, וביקש שהצד הישראלי יבוא עם הצעה צנועה יותר שמבוססת על העובדה שסך כל שטח ההתנחלויות הישראליות בגדה מערבית אינו עולה על 2% מהשטח. "תציגו גישה ריאליסטית יותר בקשר לגושי ההתנחלויות, ושיהיו חילופי שטחים (SWAPS)".<sup>43</sup> התגובה הישראלית הייתה ביקורת על כך שהפלסטינים לא הגישו שום הצעה קונקרטית בנושא הטריטוריאלי.

הפער בין סך כל השטח הבנוי של ההתנחלויות, שהינו בפועל פחות מ-2% משטח הגדה מערבית, מול גודל השטח שישראל דרשה לספח, רדף את הצדדים לאורך המשא ומתן. הפער החל להצטמצם רק לאחר תכנית קלינטון ששוגרה לאוויר כשישה חודשים מאוחר יותר. בבסיס הוויכוח עמדו שתי תפיסות מנוגדות: ישראל שאפה לספח כמה שיותר שטח ללא קשר חד-משמעי לאינטרסים לאומיים מובהקים, ואילו הפלסטינים שאפו להוציא את ישראל מכמה שיותר שטח ללא התחשבות בצורך הישראלי לשמור לא רק על מספר רב של התנחלויות בתוך הגדה מערבית, אלא גם להכלילן בתוך גושים עם יכולת התרחבות והתפשטות אורבאנית ועם צירי תחבורה מקשרים נוחים.

עם זאת, הן בן עמי והן גלעד שר הבינו את הצורך הפלסטיני להציג עסקה המורכבת מהמספר המוחלט של 100%, ולהגיע להסכמה מוקדמת באשר לעיקרון חילופי השטחים שיקל על הפלסטינים להסכים לסיפוח ישראלי של גושי ההתנחלויות. אולם ראש הממשלה לא היה מוכן להפנים זאת. ברק, שבתחילת הדרך רצה להציע לפלסטינים להתחלק בשטח הגדה מערבית ביחס של 50:50, נאחז ב"נוסחת הזהב" שלו (כך היא כונתה על ידי הצוות), שכללה סיפוח לישראל של 650 קמ"ר מהשטחים, שהציג הצד הישראלי בקמפ דיוויד כעסקת נסיגת ישראל מ-89.5%, וללא חילופי שטחים. את שקלול האחוזים גזר ברק לא משטח הגדה מערבית, כפי שבדרך כלל נעשה, אלא מהסכום הכולל של שטח הגדה מערבית והרצועה, וכך הקטין לכאורה את גובה האחוז.

מספר שבועות לפני קמפ דיוויד, הגיע הצוות הישראלי לפגישה עם ערפאת בשכם, מתוך מטרה לרכך את הגלולה המרה ולהכין את הפסגה. בן עמי הסביר לערפאת שעמדת הפתיחה הישראלית

100% מהשטחים פחות מה שנדרש לצרכיה החיוניים של ישראל), ומאידך גיסא מוכנות פלסטינית להציב תגובות הולמות לחלק מהצרכים הישראליים.

נטייתו של ברק הייתה לשמר את תפיסת שלושת סוגי האזורים, ה"חום", ה"לבן" וה"ירוק", ולהתפשר על כך שהשטח ה"ירוק" יוגדר כאזור שגורלו יוכרע מאוחר יותר, חמש שנים לפחות לאחר החתימה על ההסכם. כבר בנקודה זו הציג ראש אמ"ן את עמדת אמ"ן, על פיה הפלסטינים עשויים להגיע להסכמה על סיפוח ישראלי של שטח שלא יעלה על 6%-5% מהגדה המערבית.<sup>39</sup> ברק התעלם מעמדה זו, וטרם הנסיעה למפגש בשטוקהולם, הנחה את הצוות להציע לפלסטינים מדינה על 77% בלבד, תוך סיפוח ישראלי של 15%-13% ללא תמורה טריטוריאלית, והסכמה על 10%-8% כאזורים עליהם יתקיים משא ומתן עתידי לאחר חתימה על הסכם. בפועל, הוצגה לפלסטינים מפה הכוללת 76.6% לפלסטינים, 10.1% אזורים בידי ישראל ובמעמד מיוחד, ו-13.3% שטחים מסופחים לישראל.<sup>40</sup> כשהצוות הישראלי החל להציג בפני הפלסטינים את העקרונות הללו, הם פגשו בצד פלסטיני כעוס, שטען שישארל חזרה למשבצת הראשונה של המשא ומתן. אבו עלא הגיב ש"זה הורג את הרצון להמשיך", וחזר על העמדה הפלסטינית הפרגמטית: "קווי 1967 הם הגבול...נהיה נכונים לדבר על שינויים קטנים בקווים אלה, ובלבד שיהיו הדדיים, שווים באופן מוחלט באיכות ובגודל". חסן עצפור הוסיף, שהם מוכנים לשינויים אבל לא לסיפוח חד-צדדי, ואבו עלא קבע שאין שום הצדקה שהפלסטינים יקבלו פחות מ-100% מהשטח. הם הבהירו שעסקת ה-100% יכולה לכלול סיפוח לישראל של גושי התנחלויות בגדה מערבית ושכונות יהודיות במזרח ירושלים.<sup>41</sup>

עם החזרה לישראל דיווח הצוות הישראלי לראש הממשלה על תוצאות המפגש. אחת ההוראות של ברק בעקבות זאת הייתה להכין מפות חדשות שבהן יחוברו ההתנחלויות בית אל ועופרה, וכן בעל חצור ופסגות, אל השטחים שסיפוח לישראל כגושי התנחלויות.<sup>42</sup> מבחינת הפלסטינים, המשמעות היא יצירת אצבע ישראלית המובילה מאזור ירושלים לכיוון השוליים המזרחיים של רמאללה, כשבפועל אצבע זו מצטרפת לגוש שמדרום ויוצרת אזור החוסם לא רק את מזרח ירושלים אלא גם את הערים אל-בירה ורמאללה. מעבר לרצון לרצות את מתנחלי בית אל ועופרה, הידועים כגרעין האידיאולוגי המסורתי של תנועת גוש אמונים, כמעט ואין היגיון גיאוגרפי או טריטוריאלי לסיפוח זה.

גם במפגש הבא בשוודיה, שהתקיים ב-20 מאי 2000, נותרו הפערים הטריטוריאליים עמוקים ומהותיים. הצוות הפלסטיני חזר על עמדתו, כי הפלסטינים לא יסכימו בשום אופן לסיפוח ישראלי בהיקף של 13%, וכי הם גם לא יקבלו את הרעיון הישראלי לשליטה על שטחים באמצעים "סידורים מיוחדים" (השטח ה"ירוק"), שמבחינתם מהווה למעשה עוד סיפוח ישראלי בשם אחר. הפלסטינים חזרו והבהירו לישראלים את עמדתם מאז הסכם ביילין-אבו מאזן, שהמתנחלים שיישאו בשטח הפלסטיני יוכלו להישאר כיחידים ולא כקהילות, כאזרחים ישראלים תחת ריבונות פלסטינית ועם סידורים מיוחדים בתחומי החינוך, התרבות וכדומה.

חמישה ימים קודם לכן, העביר ראש הממשלה בכנסת הודעה מדינית שאושרה לפני כן בממשלה. מהות ההודעה הייתה שינוי מעמדם של שלושה כפרים באזור ירושלים (אבו-דיס, אל-עזרייה,

39 גלעד שר, במרחק נגיעה: על המשא ומתן לשלום 1999-2001 (תל אביב: ידיעות אחרונות/עידנים, 2001), עמ' 85.

40 שם, עמ' 86, 90.

41 שם, עמ' 87, 90, 91.

42 שם, עמ' 93.

43 שם, עמ' 112.

התקדמות המשא ומתן, והתביעה לריבונות הוחלפה בדרישה לנוכחות צבאית זמנית על חלק מהבקעה.

בסוף מאי 2000 גובש מסמך ישראלי שהתייחס לסוגיית הביטחון בעקרונות ובמילים הבאים: "פירוזת של פלסטין מכוחות צבא. מומלץ, כי ישראל תסכים לערבות בינלאומית לביטחונה הלאומי של פלסטין. מתן אישור לכינונם של האתרים הצבאיים לפריסה צבאית ישראלית. מספר האתרים ושטחם יהיה מצומצם. כיוון משטר בקרה לפיקוח על ההבנות שסוכמו".<sup>48</sup>

### 3. ירושלים

השיחות על עתיד ירושלים נפתחו לבסוף במרץ 2000, בעת כהונתו של אהוד ברק כראש ממשלה, לאחר שנבחר לתפקיד במאי 1999. בחודש מאי 2000 אישרו ממשלת ישראל והכנסת את העברתן של אבו דיס, אל-עזרייה וערב א-סוואחרה א-שקיייה הסמוכות לירושלים ממעמד של שטח B למעמד שטח A, אך בסופו של דבר נמנע ברק מלהוציא את המהלך אל הפועל בלחץ גורמים בקואליציה - ש"ס, המפד"ל ו"ישראל בעלייה" (שתי האחרונות עזבו את הקואליציה לקראת שיחות קמפ דייוויד).

לפני פסגת קמפ דייוויד ביולי 2000 ברק עדיין החזיק בהצעה להסדר קבע עם הפלסטינים, שלפיה ירושלים המאוחדת תישאר בריבונות ישראל. עמדה זו הביאה את ממשלת ישראל להימנע מלקיים כל דיון על ירושלים, גם כשהחלו הדיונים על סוגיות אחרות בהסדר הקבע. ישראל ניאותה לבסוף לדון בסוגיית ירושלים רק בפסגת קמפ דייוויד.

ברק הנחה את נציגי ישראל לשיחות שלא לנהל משא ומתן מהותי על ירושלים ולדחותו "ממש לסוף". לטענתו, דיון מהותי על ירושלים "עלול לפוצץ את התהליך מבחינת השיח הציבורי בישראל". ברק ביקש, כי יקפידו שלא לתעד עמדות בנושא ירושלים ושלא לנסח טיוטות או מסמכים בנושא זה.<sup>49</sup>

עם זאת, בערוץ שטוקהולם<sup>50</sup> עלה נושא ירושלים בקווים כלליים בלבד. ישראל הציעה בשיחות פתרון של הרחבת גבולות ירושלים מעבר לגבולות המוניציפאליים הנוכחיים, עד מעלה אדומים במזרח, גבעת זאב בצפון וגוש עציון בדרום, והעיר המורחבת תכיל בשטחה שתי בירות: ירושלים ואל-קודס; כל עיריית-משנה תנהל את השכונות שלה ויונהג משטר מיוחד בעיר העתיקה.<sup>51</sup>

במסמך ההכנה של צוות המשא ומתן לפסגה נכתב, כי יוגדר שטח מרחב ירושלים שיכלול את העיר וסביבותיה ובו יוגדרו שטחים ישראלים - "ירושלים" ושטחים פלסטינים - "אל-קודס", ושטחים אפורים בהם יונהגו הסדרים מיוחדים. באגן ההיסטורי יכונן משטר מיוחד ותהייה הכרה הדדית בזכותו של כל צד להכריז על עיר בירה בשטחיו.<sup>52</sup>

ניתן לראות, כי בשלב זה, שבו נערכו המגעים לקראת ועידת קמפ דייוויד, חיפשה ישראל פתרונות שלא יצריכו ויתור על ריבונות ישראלית בגבולותיה המוניציפאליים של ירושלים, בין אם בהרחבת

עמדה בעבר על נסיגה ישראלית רק מ-50% מהשטח, ועתה אנו עומדים על 87%, כאשר ישראל תיסוג מידית מ-76%. הוא הוסיף שגם על 13% שישארל מבקשת לספח עוד יישוב ויתנו הצדדים. ערפאת לא הגיב. כשהצוות הישראלי דיווח לברק אודות הפגישה, הבהיר ברק שישארל צריכה לשאוף להחזיק בבקעת הירדן כשלושים שנה, כשכל עשור תיערך בדיקה האם ניתן להעביר חלקים לפלסטינים.<sup>44</sup> המשמעות מבחינת הפלסטינים הייתה שמדינתם תצטמצם בפועל לכ-75% בלבד.

הצעד הישראלי "לקראת" הפלסטינים בין שיחות שטוקהולם לוועידת קמפ דייוויד הוריד את גודל הסיפוח הישראלי מכ-13% לכדי כ-11%. שינוי זה, שנראה מהותי לצד הישראלי, לא עשה רושם על הפלסטינים. בעיניהם, הייתה העמדה הישראלית עדיין מוגזמת ביותר, מה עוד שישארל הוסיפה לדבוק בתפיסה, שכ-10% נוספים, רובם בבקעת הירדן, יוחזקו בידי ישראל למספר שנים לא ברור. על פי בן עמי, אבו עלא הסכים לסיפוח שיכלול 4% בלבד.<sup>45</sup>

עיוות התפיסה שאפיין את דרג מקבלי ההחלטות בצד הישראלי בסוגיית מרווח המשא ומתן בנושא הטריטוריאלי נראה גדול אף יותר, כשענתה ידוע שהן הערכת אמ"ן והן הערכת קצין המודיעין של המשלחת הישראלית לקמפ דייוויד קבעו, כי "אפשר להגיע להסכם עם ערפאת בתנאים הבאים: מדינה פלסטינית שירושלים המזרחית [הערבית] בירתה, ריבונות בהר הבית, 97% מהגדה ובנוסף חילופי שטחים ביחס של אחד לאחד בנוגע לשטח הנותר, נוסח כלשהו הכולל הכרה באחריות ישראל לבעיית הפליטים ונכונות לקבל 20 או 30 אלף פליטים".<sup>46</sup> יתרה מזאת, על פי האלוף מלכא, שבועות אחדים לפני קמפ דייוויד הוא סקר בפני הקבינט את עמדות ערפאת ואמר, ש"אין סיכוי שהוא יתפשר על 90% מהשטחים וגם לא על 93%". תגובת ברק הייתה, על פי מלכא, "אתה אומר לי שאם אני אציע לו 90% הוא לא ייקח? אני לא מקבל את ההערכה שלך". מלכא נותר בשלו ואמר לראש הממשלה "שאכן אין סיכוי שהוא ייקח". האלוף מלכא מוסיף, ש"ברק ראה את עצמו כמעריך שאינו זקוק להערכות המודיעין, מכיוון שהוא מודיעין בפני עצמו, וחשב שהוא יותר חכם. אחר כך היה לו נוח להסביר את הכישלון שלו על ידי תיאור מסולף של המציאות".<sup>47</sup>

### 2. ביטחון

במשאים ומתנים שהתקיימו בין ישראל לפלסטינים על הסכם הקבע, במסגרת תהליך אוסלו בשנים 1999-2001, התפיסה הישראלית בסוגיית הביטחון עברה מהפך מבחינת הצורך לשלוט בשטח. במשא ומתן שהתקיים בעת כהונתו של אהוד ברק כראש ממשלה, ישראל התעקשה בתחילה לנהל אותו על פי מה שהתווה יצחק רבין בנאומו בפני כנסת ישראל ב-4 באוקטובר 1995: "אנו רוצים שתהא זו ישות שהיא פחות ממדינה [...] גבול הביטחון יוצב בבקעת הירדן, בפירוש הנרחב ביותר של המושג הזה".

ואכן, בקעת הירדן נכללה בשטח שישארל תבעה לספח בכל המפות שהציגה בפני הפלסטינים והאמריקאים בסבבי המשא ומתן, לרבות בפסגת קמפ דייוויד 2000. להצדקת תביעה זו, המשלחת הישראלית השתמשה בטיעונים ביטחוניים, שהתייחסו בעיקר לפוטנציאל של איום ממזרח, כולל החשש מהברחת אמצעי לחימה אל תוך הגדה. אך לאור העמדה הפלסטינית, שטענה כי התביעה הישראלית לגבי בקעת הירדן היא ניסיון לספח שטח במסווה של ביטחון, רוחבו של "מרחב הביטחון" בבקעה הלך והצטמצם עם

44 שם, עמ' 140-142.

45 עודד גרנות, מתוך יומנו של שלמה בן עמי, מעריב, 6 באפריל 2001.

46 עמוס מלכא, ראש אמ"ן לשעבר, בריאיון עם העיתונאי עקיבא אלדר, הארץ, יוני 2004.

47 שם.

48 שר, שם, עמ' 104.

49 שר, שם, עמ' 121; בן עמי, שם, עמ' 88.

50 ערוץ שיחות חשאי בין שלמה בן עמי לבין אבו עלא, אליו הצטרפו גלעד שר וחסן עצפור. ערוץ זה זכה לכינוי "ערוץ שטוקהולם", כי ממאי 2000 התנהלו השיחות בין משתתפיו בהארפסונד שבשוודיה. סבב השיחות הראשון בשוודיה התקיים בין ה-11 ל-17 במאי 2000. הסבב השני החל ב-20 במאי אך הופסק על רקע האלימות שפרצה בשטחים ("ימי הזעם"), והסבב השלישי והאחרון התקיים בישראל החל מה-1 ביוני של אותה שנה. ערוץ השיחות היה חשאי, אבל דבר קיומו נחשף בשלב מוקדם.

51 שר, שם, עמ' 114, 81; בן עמי, שם, עמ' 39. על עמדה זו ראה גם: ד. יתום, שותף סוד (תל אביב: משכל, 2009), עמ' 376-378.

52 שר, שם, עמ' 103-104.



סוגיית האחריות - הצהרה משותפת צופת פני עתיד המתמקדת בצורך לפתור את בעיית הפליטים כנגד אמירה ישראלית חד-צדדית על ההכרה בסבל, שנגרם כתוצאה מן המלחמה ב-1947-1949 והנכונות לקחת חלק בפתרון הבעיה.

ישראל תקצה לפתרון בעיית הפליטים סכום כסף שייקבע ויפרס על פני מספר שנים, מכספי הממונה על נכסי נפקדים כגרעין הפיננסי של הפתרון. הפלסטינים יתחייבו כי לא תהיינה תביעות נוספות.

השיבה - מבין הפליטים שביקשו לממש את זכות השיבה לישראל, ישראל תקלוט מספר קטן של פליטים לשנה בכפוף לשיקול דעתה הריבוני על בסיס הומניטארי. לשאר הפליטים תוצענה תוכניות שיקום/הגירה.

ישראל והפלסטינים יכנסו ועידת תורמות חדשה לנושא הפליטים במטרה להשלים את הסכום ל-20 מיליארד דולר.<sup>55</sup>

## ועידת קמפ דייוויד 2000

בלחצו של ראש הממשלה ברק, נעטר קלינטון לזמן את הפסגה בקמפ דייוויד למרות טענותיו של ערפאת, כי הפערים בין הצדדים עדיין גדולים מדי לפסגת מנהיגים. ועידת קמפ דייוויד<sup>55</sup> שלום במזרח התיכון נערכה בין 25-11 ביולי 2000 בראשות נשיא ארצות הברית, ביל קלינטון, ראש ממשלת ישראל, אהוד ברק, ויושב ראש אש"ף, יאסר ערפאת.

### 1. טריטוריה וגבולות

עמדתו של ברק הייתה: הפלסטינים לא יקבלו 100% מהשטח. ברק סירב בתחילת כהונתו לאשר את הגדרת מטרת המשא ומתן שהוכנה באופן פנימי במנהלת שבמשרדו בנוסח "קיומן של שתי מדינות ממערב לירדן" וביקש בתחילה להכתיב, כי המטרה תוגדר כ- "חלוקה צודקת בין הצדדים של שטחי יהודה ושומרון". לפיכך, עמדתו הייתה לדחות את עיקרון גבולות 1967. השר בן עמי החרה החזיק אחריו, כשהודיע לצוות הפלסטיני בנוכחות הנשיא קלינטון ש"אנחנו לא יכולים להיענות לדרישה להסכים על העיקרון של 'גבולות 1967' ואחר כך לדבר".<sup>56</sup>

בן עמי אמנם הסכים עם ברק אך הופתע להיווכח עד כמה תגובתו של ברק לנייר עבודה אמריקאי, שכלל את התפיסה שהנחת המוצא היא גבולות 1967, "הייתה היסטורית שלא לצורך, ובעיקר בלתי מועילה", בלשונו של בן עמי. בן עמי גם הציע לברק לתת בידי האמריקאים "פיקדון" בנושא גבולות 1967, ברוח הפיקדון של יצחק רבין על רמת הגולן, אך ברק התנגד גם לרעיון זה.<sup>57</sup>

הפער בין הצדדים בסוגיה הטריטוריאלית היה עצום. ראש הזירה הפלסטינית בחטיבת המחקר באמ"ן באותה עת, אלוף משנה (מיל.) אפרים לביא, העביר למקבלי החלטות תמונה ברורה ובהירה של העמדה הפלסטינית, על פיה "מתכוונים ערפאת והנהגה הפלסטינית למצות את התהליך המדיני, במטרה להגיע לפתרון של שתי מדינות על פי העמדה המדינית הפלסטינית הקבועה והמוכרת שהתקבלה באש"ף ב-1988: מדינה בגבולות 1967, כולל ירושלים הערבית,<sup>58</sup> על בסיס החלטות האו"ם 242 ו-338". אמ"ן הדגיש אז,

55 במקביל לשיחות שהתקיימו בקמפ דייוויד ועסקו בסוגיות הליבה התקיים משא ומתן בין משלחות ישראל ואש"ף בעיירה סמוכה באמינסברג על הנושאים הנגריים.

56 גרנות, מתוך יומנו של שלמה בן עמי, מעריב, 6 באפריל 2001.

57 שלמה בן עמי, חזית ללא עורף: מסע אל גבולות תהליך השלום (תל אביב: הוצאת ידיעות אחרונות, 2004), עמ' 143, 154.

58 הכוונה לירושלים המזרחית, אשר עד 1967 השתרעה על פני שישה קמ"ר בלבד וכללה את העיר העתיקה.

גבולות העיר, בין אם בהסכמה על דחיית הדיון בנושא, ובין אם בהסדרים מיוחדים שלא יכללו שינויים במעמדה הריבוני של העיר. עם זאת, בן עמי ושר רמזו ביוני 2000 בשיחה עם נציגים אמריקאים ערב ועידת קמפ דייוויד על אפשרות שהבירה הפלסטינית תכלול גם שכונות ערביות "חיצוניות" במזרח ירושלים, כמו צור באהר, שועפאט ובית חנינא. בן עמי הציע ששכונות אלו יהיו בריבונות פלסטינית, ואילו שר הציע להשאיר את סוגיית הריבונות בהן פתוחה.<sup>53</sup> על פי הצעה זו, השכונות "הפנימיות" יישארו בריבונות ישראלית, אך לפלסטינים יוענקו בהן סמכויות מסוימות. בהתייחס למרחב הגמישות בנושא ירושלים אמר ברק לקלינטון ב-1 ביולי 2000, כי יסכים לריבונות פלסטינית רק בחלק של אבו-דיס שנמצא בתחום המוניציפאלי של ירושלים ובשועפאט, וזאת אך ורק אם לא יהיה ניתן להגיע להסכם ללא הסכמה זו.<sup>54</sup>

## 4. פליטים

ממשלת ישראל והנהגת אש"ף הגיעו למשא ומתן על שאלת הפליטים רק לאחר החתימה על הסכם אוסלו בספטמבר 1993. שאלת הפליטים נדחקה במהירות לשלב הדיונים על הסדר הקבע, ועלתה לראשונה על שולחן המשא ומתן רק בשנת 2000. בעת ניהול המשא ומתן, ההנהגות - בשני הצדדים - התייחסו לסוגיה באופן יותר פרגמטי מאשר הציבור. בפומבי נשמעו - בעיקר מהצד הפלסטיני - הצהרות נוקשות הרבה יותר ביחס לזכות השיבה ומימושה בפועל.

לגבי הנרטיב של סוגיית הפליטים, ההנהגה הפלסטינית הכריזה שאם ישראל תכיר בזכות השיבה, ותבקש סליחה או תביע חרטה על חלקה בדינמיקה של היווצרות שאלת הפליטים, הפלסטינים יהיו מוכנים להכיר במציאות שנוצרה מאז, לרבות קיומה של ישראל כמדינה ריבונית ולגיטימית. הישראלים, מצדם, סבורים שכל הכרה ישראלית בזכות השיבה משמעה הודאה באחריות ליישוב נושא הפליטים, וגם אם זכות זו לא תמומש בפועל בשלב הראשון, עצם ההכרה טומנת בחובה את קיצה של ישראל כמדינה יהודית.

נציגי אש"ף ביקשו להבחין בין ההכרה בזכות השיבה לבין מימושה בפועל באופן שלא יאיים על הרוב היהודי בישראל. נציגי ישראל שאפו להתעלם לגמרי מזכות השיבה ולהתרכז יותר בהיבטים המעשיים של הפתרון - קליטת הפליטים מחוץ לישראל, בין במדינת פלסטין ובין במקומות מגוריהם הנוכחיים, או מתן פיצויים. שתי ההנהגות הסכימו שכל פתרון ימומש באמצעות מנגנון בינלאומי.

ביוזמה של יוסי ביילין ואבו מאזן ב-1995, שנה לפני המועד המוסכם לקיום השיחות הרשמיות על הסדר הקבע, נאמר כי הפלסטינים מבינים שלא יוכלו ליישם את מה שנראה להם כזכותם לשוב לבתיהם, כי הצד הישראלי מכיר בסבל החומרי והנפשי שנגרם לפליטים הפלסטינים, וכי שני הצדדים מבקשים להקים ארגון בינלאומי, בראשות ממשלת שוודיה, לטיפול בנושא הפיצויים. ישראל תשתתף במימון קרן בינלאומית שתפצה את הפליטים ותמשיך לקלוט פליטים במסגרת איחוד משפחות ומקרים הומניטאריים מיוחדים.

במסמך שנוסח על ידי צוות המשא ומתן לקראת קמפ דייוויד 2000 נכתב כי: "מוצע לשקול את החבילה הבאה:

53 בן עמי, שם, עמ' 112-113.

54 מרטין אינדיק, שלום אמריקאי (תל אביב: עם עובד, 2009), עמ' 299. מרידור מספר, כי ברק אמר לו בפגישתם ב-8 ביולי 2000 כי הוא מוכן לפשרות מסוימות בירושלים (למסירת) שכונות ערביות ולגישה חופשית לפלסטינים להר הבית שיהיה גם הלאה בשליטתם המעשית, אך בלא ויתור על ריבונותו". ראה: ג. וייץ, "רגעים אחרונים של דיאלוג: יומני מרידור", הארץ, 29 ביולי 2011, עמ' 18.

לכת היה 10.5%". לדעתו, "גם זה היה מינימאלי מדי, ואני לא מוכן לחילופי שטחים"<sup>66</sup>.

בכל מקרה, הגרסה המוצגת בדיעבד על ידי דוברים ישראלים, על פיה הציע ברק בקמפ דיוויד מדינה פלסטינית על 95% ופיצוי טריטוריאלי של 5%, או לחילופין 97% ועוד 3% פיצוי, הינה שכתוב של ההיסטוריה. ברק עצמו אמר בראיון עיתונאי שבקמפ דיוויד הוא הסכים להעביר לפלסטינים בין 90-91% משטחי הגדה מערבית ובתמורה לחילופי שטחים של 1% מתוך הקו הירוק, וכן שמעולם לא הסכים למסירת בקעת הירדן.<sup>67</sup> עם זאת, הצעתו הרשמית האחרונה של ברק לנשיא קלינטון הייתה מדינה פלסטינית על 89% מהשטח עם מעבר עילי שיחבר בין הרצועה לבין הגדה מערבית.

דני יתום כתב בספרו "שותף סוד", כי ההצעה של ברק לערפאת באמצעות הנשיא קלינטון הייתה "שטח של לא פחות מ-11%, שבו גרים 80% מהמתנחלים, יסופח לישראל, בנוסף לא נעביר שטח ריבוני ישראלי (החלפת שטחים) לפלסטינים... למשך שנים ספורות ישראל תשלוט על כרבע מבקעת הירדן, כדי להבטיח שליטה במעברים בין ירדן לפלסטין" (ראה מפה).

יום לפני סיום הפסגה עדיין נאחז הצד הישראלי בעמדתו הרשמית מפתיחת הוועידה. התפיסה האחרונה שהוצגה לנשיא קלינטון כללה שוב את סיפוח 650 הקמ"ר ואת העיקרון שלא יהיו חילופי שטחים. הפער הזה שבין עמדת ברק לעמדת הפשרה הפלסטינית היה כה גדול, עד שלא אפשר להם לזוז ברצינות בתוך המשא ומתן.

## מפה מספר 4 – ההצעה הישראלית בקמפ דיוויד 2000 לגבול



## 2. ביטחון

ככלל, העמדה הישראלית האחרונה סוכמה והוצגה בקמפ דיוויד באופן הבא: "סידורי הביטחון יתקיימו על פי התפיסה שהמדינה הפלסטינית תהיה מפורזת. למשך שנים ספורות ישראל תשלוט על כרבע מבקעת הירדן, כדי להבטיח שליטה במעברים בין ירדן לפלסטין".

את עיקרי הסידורים הביטחוניים בקמפ דיוויד בסוגיית הביטחון ניתן לסכם כך:

66 ריאיון עם דן מרידור, מוסף הארץ, 21 במרץ 2003.  
67 בריאיון ל"ניוזוויק" ול"ושינגטון פוסט", כפי שמצוטט בידיעות אחרונות, 15 ביולי 2001.

"שנושא הטריטוריה הוא הסוגיה המהותית בעיני הפלסטינים, ואילו זכות השיבה מהווה קלף מיקוח חשוב מול ישראל"<sup>59</sup>.

הצעת הפתיחה הישראלית שהונחה על שולחן הדיונים בקמפ דיוויד כללה סיפוח של 13% ועוד החזקת אזור בגודל של כ-10% למשך מספר רב של שנים, קרי מדינה פלסטינית על כ-77% משטח הגדה מערבית ומרבית רצועת עזה. בטרם התיישבו הצוותים לדון על הנושא הטריטוריאלי, הנחה ברק את אנשיו באופן שכיוון את הדיונים לכדי משבר. הוא סיכם באופן חד-משמעי: "אין חילופי שטחים"<sup>60</sup>. כאמור, אחדים מהמשלחת הישראלית הבינו שללא חילופי שטחים אין סיכוי להגיע לשום הסכם. עבודות מקצועיות כבר הוכנו מחוץ לכותלי משרד ראש הממשלה, כדי לאתר שטחים רלבנטיים בתוך הקו הירוק, הניתנים להעברה לפלסטינים. חברי משלחת אלה האמינו בטעות שברק שומר את "הוויתור" הזה לרגע האחרון של המשא ומתן.

אך ברק בשלו. דיוני השבוע הראשון בנושא הטריטוריאלי עלו שוב ושוב על שרטון. "מה הפלא", שואל רטורית בן עמי, "שהדיון על הטריטוריה הסתיים בפיצוץ? לא הייתה בידינו כל תחמושת כדי להניע את גלגלי המשא ומתן. לא היינו מוסמכים להציע נוסחה בעניין גבולות 1967 וגם לא לגבי הגבול המזרחי, כלומר בקעת הירדן"<sup>61</sup>. לדעת בן עמי, ברק סבר שבהפגנה של עצבים חזקים הוא ישבור את הפלסטינים, "וזאת הייתה הטעות המכרעת של הוועידה הזו ושל כל קונצפט עשיית השלום מצדו"<sup>62</sup>.

בן עמי אף קובע מפורשות, ומודה שבאותה ישיבה מפורסמת שבה "הפך הנשיא (קלינטון) את השולחן על אבו עלא" והאשים את הפלסטינים בהיעדר "Good Faith", הציגו הישראלים מפה חדשה "שהייתה בה בפירוש הרעה בהשוואה למפות קודמות שלנו. אהוד הוסיף למפה הזאת 3% נוספים של סיפוח ותקע 'אצבעות' סיפוח בלב הגדה כדי לכלול גם את קדומים, עלי, בית אל ועופרה. לא הייתי שלם עם המפה שהצגתי, אם כי כמובן מילאתי את הוראותיו של אהוד". לעצמו רשם בן עמי בזיכרונותיו: "אינני מבין לאן חותר ברק. האם הוא רוצה לטרפד כל סיכוי לשלום? מה האסטרטגיה הגאוגרפית כאן?"

לברק גם נותרה לכל אורך הפסגה דרישה בלתי מובנת, לא רק לפלסטינים, אלא גם לישראלים. הוא התעקש, משום מה, לספח חלק קטן מצפון רצועת עזה, במקום לצאת מהרצועה באופן מוחלט.<sup>63</sup> אפילו גלעד שר בספרו מציין שהדרישה "הייתה לדעתי מיותרת ותמוהה"<sup>64</sup>.

ארבעה ימים לפני תום הוועידה הציג הצוות הישראלי בפני הפלסטינים מפה,<sup>65</sup> על פיה השטח שיימסר מיד לפלסטינים יגיע ל-77.2%, השטח שיימסר לאחר מספר שנים יהיה 8.8%, כך שהסיפוח הישראלי יהיה של 13.3%, וכמה עשיריות האחוז עוד נותרו למעשה שנויים במחלוקת. בפועל, הייתה זאת עמדה קשוחה יותר ממה שנאמר לפלסטינים קודם לכן, אם כי בעל פה הוסבר לפלסטינים שהסיפוח יכלול "רק" 11.5%-11%. על פי השר דן מרידור, שהשתתף בפסגה, "המפות שהוצגו בקמפ דיוויד שמרו בידינו 17%. אחר כך היו דיבורים על 10.5%. הדבר הכי מרחיק

59 אלוף משנה (במילואים) אפרים לביא, בריאיון עם יואב שטרן, הארץ, 13 ביוני 2004.

60 שר, שם, עמ' 160.

61 בן עמי, שם, עמ' 155.

62 שם.

63 הכוונה לאזור שנקרא התוחמת הצפונית וכלל את היישובים ניסנית אלי סיני ודוגית שבצפון רצועת עזה.

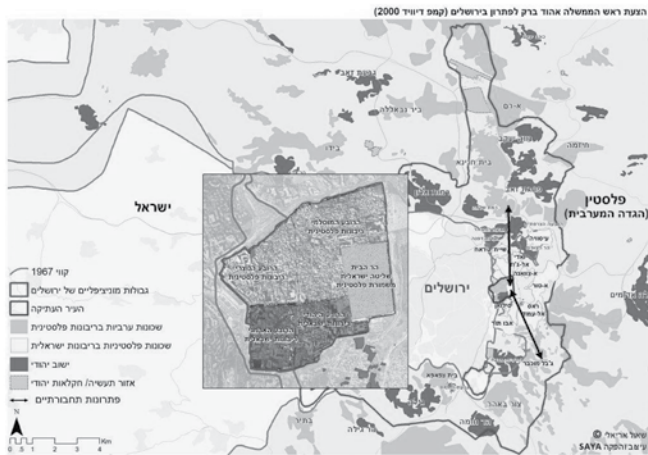
64 שר, שם, עמ' 167.

65 שר, שם, עמ' 203.





## מפה מספר 5 – ההצעה הישראלית בקמפ דייויד 2000 לירושלים



עם שובו של קלינטון לקמפ דייויד הודיע ברק, כי הוא נסוג מהצעתו לגבי ירושלים, מאחר שערפאת דחה אותה והכריז על תפנית בעמדתו. עמדת ברק לגבי השכונות החיצוניות לא השתנתה, אך הוא הודיע כי לא יסכים לריבונות פלסטינית בעיר העתיקה, אך יסכים לגלות גמישות מסוימת לגבי שכונות פנימיות אחדות.<sup>70</sup>

### 4. פליטים

בקמפ דייויד 2000 לא הייתה כמעט שום התקדמות בסוגיית הפליטים. ישראל שללה כל קליטה של פליטים, אם כי הייתה נכונות לקליטה מוגבלת של 10-12 אלף פליטים. עד סוף הפסגה לא נוצרה הסכמה כלשהי בין הצדדים, לא לגבי תיאור אופן היווצרות הבעיה, לא לגבי הפיצויים, ולא לגבי מספר הפליטים שייקלטו בישראל.

## בין קמפ דייויד לטאבה – סוף 2000

### 1. טריטוריה וגבולות

משא ומתן זה, שנמשך מספר חודשים וכלל 18 מפגשי עבודה שקטים ומפורטים וחילופי טיוטות מתקדמות, הביא את הצדדים קרוב יותר להסכם. בפועל, נרשמה התקדמות במשא ומתן בכל התחומים ביחס לנקודה האחרונה בקמפ דייויד.

במחצית דצמבר שוב החל הדו-שיח לצבור תאוצה. שני המנהיגים, ערפאת וברק, נראו להוטים להגיע להסדר. ברק המשיך להתעקש מחד על נוסחת סיפוח 650 הקמ"ר, כי בשטח זה הראה את האפשרות לסיפוחם של 80% מהישראלים (ללא מזרח ירושלים), אך בישיבת קבינט השלום ב-18 דצמבר 2000, יום לפני יציאת המשלחות לסבב נוסף בווינגטון, הוא כבר הביע עמדה ריאליסטית יותר ואמר ש"בטריטוריה עלינו לחתור ל-95%".<sup>71</sup>

השיחות התקיימו בבסיס חיל האוויר האמריקאי בבולינג. מי שהכתיב בסבב זה את הטון בצוות הישראלי היה השר בן עמי, שהציג עמדה ישראלית גמישה יותר ממה שנטו לאמץ חברי הצוות האחרים. הדבר יצר מתיחות קשה בקרב המשלחת הישראלית עד כדי "התפתרות" של אחד מחברי הצוות הישראלי. בן עמי ראה רחוק יותר משאר

70 בן עמי, שם, עמ' 210-212; אינדיק, שם, עמ' 326. ברק אמר לבן עמי, כי ברצונו לבצע נסיגה טקטית בעמדותיו, כדי שערפאת ישלם מחיר על סירובו. בן עמי הציע לו שיחזור בו מהסכמתו לריבונות פלסטינית ברובע הנוצרי, אך יציע בתמורה ריבונות פלסטינית בשכונות ערביות שמחוץ לחומות (בן עמי, שם, עמ' 210-211).

71 שר, שם, עמ' 352.

● הצדדים הסכימו על תחנות ההתרעה הישראליות בגב ההר; הפלסטינים ביקשו כי תהיה במקום נוכחות של נציג אמריקאי או אחר וכן של קציני קישור פלסטינים.

● הצדדים הסכימו, כי תהיה בקרה אווירית אחת. הסמכויות והאחריות בתחום הביטחון במרחב האווירי יישארו בידי ישראל, ואלה יגברו בכל מקרה על הסמכויות האזרחיות. הפלסטינים הדגישו, כי הם דורשים שבשום דרך לא ייפגעו הטיסות המסחריות שלהם, וכי שדה התעופה שלהם ימשיך לפעול.

● הפלסטינים קיבלו במהותו את עיקרון הפירוז, אך דרשו כי ההגדרה תהיה ש"המדינה הפלסטינית תהיה מוגבלת בחימושה" ולא "מדינה מפורזת".

● הצדדים הסכימו על הצבת כוח בינלאומי בבקעת הירדן. הפלסטינים הדגישו, כי ברצונם שהכוח יהיה אמריקאי.

### 3. ירושלים

הפסגה ידעה עליות ומורדות ביחס למידת הגמישות שהפגינה ישראל בהצעתה לפתרון בירושלים.

ב-15 ביולי שרטט ברק בפני קלינטון את הצעתו לפתרון סוגיית ירושלים. על פי הצעה זו תישאר העיר בריבונות ישראלית והבירה הפלסטינית תקום בכפרים אבו-דיס וענתא, השכונות הערביות של מזרח העיר יזכו לאוטונומיה מוניציפאלית מסוימת ובעיר העתיקה תישמר ריבונות ישראלית, אך יוסכם על משטר מיוחד. ברק הבהיר לאמריקאים, כי אם יוצג מסמך שמציע ריבונות פלסטינית בירושלים, הוא ינטוש את הפסגה.<sup>68</sup>

ב-16 ביולי, ברק הציג לקלינטון מרחבי גמישות חדשים, שיצרו תפנית משמעותית בעמדה הישראלית המסורתית לגבי ירושלים. ברק הציג הצעה, על פיה השכונות הפלסטיניות החיצוניות במזרח ירושלים יהיו בריבונות פלסטינית. בשכונות הפלסטיניות הפנימיות תישמר הריבונות הישראלית, אך הן יזכו לסמכויות של שלטון עצמי בנושאי תכנון ובנייה ואכיפת החוק; העיר העתיקה תחולק כך שעל הרובע המוסלמי והנוצרי תחול ריבונות פלסטינית ועל הרובע היהודי והארמני תחול ריבונות ישראלית; על הר הבית תחול ריבונות ישראלית, אך הפלסטינים יקבלו אפטרופסות על המתחם; יימצא פתרון תחבורתי שיאפשר תנועה מן השכונות החיצוניות אל ה'חרם', ללא מעבר בשטח ישראל. ההצעה כללה גם אפשרות תפילה ליהודים על הר הבית. ברק הציע לקלינטון שיעלה את הצעתו בפני הפלסטינים ויצגי אותה כרעיון אמריקאי.<sup>69</sup>

ההצעה הנדיבה ביותר והאחרונה מצד ישראל בקמפ דייויד ניתנה בפגישה בין ברק לקלינטון. כפי שמעיד דני יתום, ברק הציע לפלסטינים באמצעות קלינטון את הפתרון הבא: הר הבית יהיה בריבונות ישראלית, עם סוג של משמורת פלסטינית ואישור תפילה ליהודים על ההר. בעיר העתיקה ערפאת יקבל ריבונות על הרובע המוסלמי ועל כנסיית הקבר הקדוש. יהיה ניתן להציע לו גם את הרובע הנוצרי, כאשר הריבונות ברובעים היהודי והארמני היא ישראלית. השכונות החיצוניות המוסלמיות יעברו לריבונות פלסטינית, והשכונות הפנימיות המוסלמיות יישארו בריבונות ישראלית ויהיה שם משטר מיוחד, כשמנהלות השכונות יקבלו סמכויות מוניציפאליות מהריבון הישראלי. ייבנו פתרונות תחבורתיים שיאפשרו למוסלמים להגיע מהשכונות החיצוניות לתפילות בהר הבית, מבלי לעבור בשטח ריבוני ישראלי (ראה מפה).

68 יתום, שם, עמ' 378-381.

69 אינדיק, שם, עמ' 316-317; יתום, שם, עמ' 395.

**2. ביטחון**

קלינטון ביקש לאזן בין צורכי הביטחון של ישראל לבין כיבוד הריבונות הפלסטינית. הצעתו, המתוארת על ידי גלעד שר, כללה את המרכיבים הבאים:

- המפתח לסוגיה טמון בנוכחות בינלאומית, שאפשר יהיה להסיגה מן האזור רק בהסכמה הדדית. כוח זה יהיה אחראי גם לפיקוח על יישום ההסכם בין שני הצדדים.
- על פי מיטב שיפוטו של הנשיא, על הנסיגה הישראלית להתבצע בשלבים תוך 36 חודשים, ובמקביל הכוח הבינלאומי יתפרס באזור בשלבים.
- בסיומה של תקופה זו תישאר נוכחות ישראלית קטנה בנקודות צבאיות מסוימות בבקעת הירדן, לתקופה נוספת של 36 חודשים ותחת סמכותו של הכוח הבינלאומי. תקופה זו יכולה להצטמצם במקרה שיחולו התפתחויות אזוריות חיוביות שיקטינו את האיום על ישראל.
- תחנות התרעה מוקדמת: ישראל תחזיק שלושה מתקנים כאלה בגדה המערבית, עם נוכחות של קישור פלסטיני. נושא תחנות התרעה יועלה לדיון לאחר עשר שנים (לפי הנוסח הפלסטיני: אחת לעשר שנים), וכל שינוי במעמדן יחייב הסכמה הדדית.
- שטחים לפריסה בחירום: הנשיא מבין, כי הצדדים מתכוונים להכין מפה של שטחים לפריסה כזו והדרכים אליהם. מצב חירום פירושו איום ברור ומידי לביטחונה הלאומי של ישראל, איום בעל אופי צבאי שמחייב הפעלת מצב חירום לאומי. הכוח הבינלאומי יקבל הודעה על כל החלטה כזו.
- מרחב אווירי: המדינה הפלסטינית תהיה בעלת הריבונות על המרחב האווירי שלה, אך על שני הצדדים יהיה להכין סידורים מיוחדים שיענו על צורכי אימון וצרכי המבצעים של ישראל.
- הנשיא מבין, כי עמדת ישראל היא שפלסטין תוגדר כ"מדינה מפורזת", בעוד הצד הפלסטיני מציע שתהיה זו "מדינה המוגבלת בנשקה". כפשרה מציע הנשיא שפלסטין תוגדר כ"מדינה שאינה חמושה". בנוסף לכוח ביטחוני פלסטיני חזק, יהיה למדינה הפלסטינית כוח בינלאומי לצורך אבטחת גבולה ולמטרות הרתעה.

**3. ירושלים**

- (1) חלוקה אתנית של ירושלים: "מה שערבי לפלסטינים, מה שיהודי לישראל". שכונות ערביות יהיו חלק מפלסטין, ושכונות יהודיות מעבר לקו הירוק (כגון: רמות, גילה, ארמון הנציב ורכס שועפאט) יהיו בישראל.
  - (2) חלוקה "אנכית" של הר הבית: מה שלמעלה, מסגדי אלאקצה וכיפת הסלע והרחבה שביניהם, יהיה בריבונות פלסטינית. מה שלמטה, החלל התת-קרקעי שמתחת למסגדים המוסלמיים, שבו אולי טמונים שרידי בית המקדש היהודי, יזכה למעמד מיוחד שיכבד את הזיקה היהודית.
  - (3) קלינטון הציע שתי חלופות להר הבית: באחת, מקבלת ישראל את הריבונות בחלל התת-קרקעי, המחובר לכותל המערבי, שיימצא בריבונותה בכל מקרה. בחלופה השנייה, מוזכרת הזיקה ל"קודשי היהדות" מתחת להר הבית, ומוצע להקים מנגנון פיקוח בינלאומי שיגביל את הריבונות הפלסטינית בחלל התת-קרקעי וימנע חפירות במקום.
  - (3) משטר מיוחד בעיר העתיקה: משטר זה יאפשר מעבר חופשי ללא גדרות וביקורת גבולות.
- הרובע הנוצרי והרובע המוסלמי יהיו חלק מפלסטין. הרובע היהודי, כמו הכותל המערבי, יהיה בישראל. הרובע הארמני

חברי הצוות, אם כי בדיעבד - לפחות בתחום הטריטוריאלי - גם הוא לא ראה רחוק מספיק. המפה שגרמה לעימות בתוך הצוות היציגה סיפוח ישראלי שיכלול 5.5% בלבד, אך ללא חילופי שטחים.

**2. ביטחון**

ככלל, עמדותיה של ישראל ביחס לסוגיות הביטחון - פירוז, אתרים לפריסה בחירום, ואתרים אסטרטגיים - לא השתנו במהלך תקופה זו מעמדותיה בקמפ דיוויד, אך חל בהן שינוי דרמטי, כיוון שלא דרשה יותר שליטה ישראלית בבקעת הירדן.

**3. ירושלים**

הצדדים המשיכו לשאת ולתת גם אחרי כישלון ועידת קמפ דיוויד. הם התקדמו לפתרון סוגיית ירושלים ב-25 פגישות שהתקיימו בארץ ובחו"ל. עיקר הפגישות עסקו בסיפוח השכונות היהודיות לישראל, שעה שישראל מסרבת להכלילן בחישובי השטח המסופח. באשר לעיר העתיקה, העמדה הישראלית הציעה להנהיג בעיר העתיקה משטר מיוחד<sup>72</sup> שלא יביא לחלוקתה, אך הדגישה כי אם עושים חלוקה, יש לעשותה ביחס של 2:2 (הרובע הנוצרי והמוסלמי לפלסטינים, היהודי והארמני לישראל).

מעניין לציין, כי באותה עת חזר והתבהר הוויכוח המהותי לגבי הריבונות בהר הבית: יותר ויותר הובהר, כי מטרת כל אחד מהצדדים היא למנוע ריבונות זו מן האחר יותר מאשר להחזיק בה בעצמו. ישראל הסכימה לוותר על ריבונותה אך ביקשה להבטיח, כי לא ייעשה דבר העלול לפגוע בשרידי המקודשים לעם היהודי ועל כך שישראל אינה מוותרת על הקשר שלה אליו. זה היה הנוסח שהציע שלמה בן עמי בסבב השיחות שהתקיים בבסיס חיל האוויר האמריקאי בבולינג ב-19 בדצמבר 2000: "המדינה הפלסטינית מכירה בקדושת המקום לעם היהודי, כמו גם במרכזיותו של האתר בהיסטוריה, במסורת ובזהות של העם היהודי. אשר על כן מתחייבים הפלסטינים שלא לערוך כל חפירה על מתחם ה'חארם' או מתחתיו, פן יפגע הדבר בקודשי היהודים. כמו כן, מתוך הכרה באותם ערכים, יוכלו היהודים להתפלל על ההר במתחם מוגדר שיוסכם עליו. ההסכם הזה, כמו גם ההצהרה המלווה אותו, יאשרו על ידי ועידת מדינות האסלאם" (הפלסטינים דחו זאת על הסף).

**4. פליטים**

עמדת ישראל לא השתנתה ביחס לפליטים. יצוין שינוי אחד כאשר ברק היה מוכן להגדיר את כל ההסכמות כיישום של החלטת עצרת האו"ם 194.

**הצעת קלינטון**

לקראת תום הסבב בבולינג, ב-23 בדצמבר 2000, זימן הנשיא קלינטון את שתי המשלחות לבית הלבן והציג בפניהם את "תכנית קלינטון".

**1. טריטוריה וגבולות**

הנשיא קלינטון "מאמין כי בפתרון הוגן יש להקצות 96%-94% משטחה הגדה מערבית למדינה הפלסטינית. תמורת השטח שיופח לישראל, יש לפצות את הצד הפלסטיני בחילופי שטחים של 3%-1.1%<sup>72</sup> זאת, בנוסף להסדרים טריטוריאליים, כמו למשל מעבר בטוח קבוע בין הגדה מערבית לרצועת עזה. על הצדדים לשקול גם חילופי שטחים בהחכרה. קיימות דרכים יצירתיות לפתרון, שיענו על הצרכים והדאגות הישראלים והפלסטינים בתחום זה. הנשיא סבור, שעל הצדדים לשרטט מפה שתעמוד בעקרונות הבאים: רציפות השטח; צמצום השטחים המסופחים; צמצום מספר הפלסטינים שיושפעו מהסיפוח".

72 קרי, ישראל תיהנה מ-3% ללא חילופי שטחים. בנוסף, ייתכנו חילופי שטחים בהיקף שנע בין 3%-1 תמורתם ישראל תפצה את הפלסטינים ביחס 1:1, כך שבסופו של דבר המדינה הפלסטינית תשתרע על שטח שגודלו 97%.



השלב האחרון של המשא ומתן התקיים בטאבה והחל ב-21 ינואר 2001, מרחק ימים ממועד הבחירות לראשות ממשלת ישראל. שני הצדדים הגיעו לשיחות מצוידיים בפרמטרים של הנשיא קלינטון.

### 1. טריטוריה וגבולות

ככלל, הישראלים ניסו למתוח את תנאי ההסכם מעבר לגבול הגבוה של 6% סיפוח ומתחת לגבול הנמוך של 3% פיצוי טריטוריאלי. המפה הישראלית הראשונה כללה סיפוח של 8%, קרי מדינה פלסטינית על 92% מהשטח (ראה מפה).

### מפה מספר 6 – ההצעה הישראלית הראשונה בטאבה 2001 לגבול



התביעה הישראלית מתקופת קמפ דייוויד של החזקה ללא סיפוח של מאות קילומטרים מרובעים נוספים בידי ישראל לשלושים שנה נעלמה משולחן הדיונים. עם זאת, הפלסטינים הגיבו בכעס על כך שהאחוזים גבוהים מהצעת קלינטון ושהאזור המסופח כולל כפרים פלסטינים רבים. הפלסטינים דרשו שהצדדים יעבדו על מפה שתכיל 5% סיפוח, כפשרה בין המספר הנמוך לגבוה בתכנית קלינטון. הצד הישראלי סירב ודבק במפת 8%. במקביל לסירובו של חלק אחד במשלחת שדבק במנדט הקשוח של ברק, החלו הצדדים בחדר אחר להתקדם בנושא הטריטוריאלי. רעיונות חדשים קירבו את עמדות הצדדים, אך בטרם הדבר התפתח, נזעק ברק - שעודכן על ידי נציגיו בצוות - והורה לשרים שחק וכן עמי שלא לחרוג מתחת לרף 8% סיפוח לישראל. השניים כבר הציגו בפני הפלסטינים את מפת 6% (ראה מפה).

### מפה מספר 7 – ההצעה הישראלית השנייה בטאבה 2001 לגבול



יחולק בצורה שתאפשר מעבר בריבונות ישראלית בפרוזדור משער יפו אל הכותל. שאר הרובע יהיה בריבונות פלסטינית. לדברי שר החוץ דאז, שלמה בן עמי, הנשיא קלינטון לא התייחס במפורש לשאלת האגן הקדוש, לכל האזור שמחוץ לעיר העתיקה הכולל את עיר דוד וקברי הנביאים בואכה הר הזיתים.

### 4. פליטים

חידוד נוסף של שאלת הפליטים הגיע בהצעת הנשיא קלינטון מדצמבר 2000. נאמר בה, כי ישראל תכיר בסבלם הנפשי והחומרי של הפליטים הפלסטינים כתוצאה ממלחמת 1948 ובצורך לסייע לקהילה הבינלאומית לטפל בבעיה. לפליטים יוענקו חמש אפשרויות קליטה:

- במדינה הפלסטינית.
- בשטחים שישראל תעביר במסגרת חילופי השטחים.
- במדינות שבהן הם חיים כיום.
- במדינות שלישיות המוכנות לקלוט אותם.
- בישראל, על פי אישורה הפרטני.

עדיפות תינתן לפליטים בלבנון. שני הצדדים יקבעו שזהו מימוש החלטת עצרת האו"ם 194. יובהר, כי זכות השיבה של הפליטים לא תוכל להתממש באופן חופשי בישראל, וייאמר כי לפלסטינים יש זכות שיבה לפלשתינה ההיסטורית או ל"ביתם הלאומי". ההסכם יציין את סוף הסכסוך.

ב-28 בדצמבר אישרה ממשלת ישראל ברוב של עשרה תומכים מול שני מתנגדים ושני נמנעים את רעיונות הנשיא קלינטון בבסיס להמשך המשא ומתן, תוך התניה בהסכמה פלסטינית דומה.<sup>73</sup> כמו כן, היא ביקשה את ההבהרות וההערות הבאות:

1. השטח המוצע למדינה הפלסטינית אינו מאפשר לשמור 80% מהמתנחלים בשטחי מדינת ישראל
2. הפרמטרים בנושאי ביטחון שונים מהעמדה הישראלית
3. ישראל מעוניינת במשטר מיוחד על האגן הקדוש
4. יש צורך בהבהרות בנוגע לסוגיית שיבת הפליטים
5. הפרמטרים לא התייחסו לסוגיות חשובות נוספות הנוגעות ליחסי הקבע בין הצדדים.

### טאבה 2001

בפרק הזמן שחלף בין פסגת קמפ דייוויד למפגש בטאבה בינואר 2001 חל שינוי דרמטי בשיקולים שעיצבו את העמדה הישראלית. ברק סבר, כי לא ניתן למצוא בצד הפלסטיני פרטנר שיסכים להשאיר בשליטת ישראל חלקים נרחבים מהגדה המערבית על בסיס שיקולי ביטחון הרלוונטיים למצבי עימות. לפיכך, בעמדות החדשות של ישראל לקו הגבול לא ניתן משקל מיוחד למה שהוגדר עד כה כ"אינטרסים חיוניים" - מרחבי הביטחון, שליטה במים, שליטה בצירי התנועה האסטרטגיים או בשטחים השולטים על נתיבי הנחיתה בנתב"ג. כל הצרכים הללו זכו למענה מלא באמצעים אחרים, ולא על ידי שליטה מרחבית ישראלית. כל הדגש הושם על השיקול ההתיישבותי - השארת מספר רב ככל שניתן של ישראלים המתגוררים מעבר לקו הירוק בריבונות ישראל.

73 שר, שם, עמ' 369; בן עמי, שם, עמ' 387; אינדיק, שם, עמ' 357; להצעה התנגדו השרים רוני מילוא ומיכאל מלכיאור ונמנעו השרים רענן כהן ומתן וילנאי. על הדיון בממשלה ראה: בן עמי, שם, עמ' 387-391.

## 2. ביטחון

הצדדים הגיעו לטאבה על בסיס הצעת קלינטון, אף על פי שהציגו לה הסתייגויות רבות. המפות שהציגה ישראל לא כללו יותר את הדרשה לריבונות ישראלית בחלק כלשהו מבקעת הירדן. הוויכוח התקיים בעיקר על הנקודות הבאות:

- אזורי הפריסה של צה"ל בשעת חירום: הצד הישראלי ביקש לשמור על פעילותן של חמש עמדות חירום בשטח הפלסטיני (בבקעת הירדן). הפלסטינים הסכימו לשתי עמדות לכל היותר, שהצבתן תותנה בקביעת תאריך שבו ישראל תתחייב לפרק אותן. כמו כן, דרש הצד הפלסטיני כי שתי העמדות הללו יופעלו בידי הכוח הבינלאומי ולא בידי ישראל. הצד הישראלי הביע באופן לא פורמאלי נכונות לבחון כיצד יוכל כוח רב-לאומי לתת מענה לחששותיהם של שני הצדדים.
- הצד הפלסטיני סירב לפריסת כוחות ישראלים בשטח הפלסטיני בעתות חירום, אך היה מוכן לשקול דרכים שבהן יוכל כוח בינלאומי לשמש בתפקיד זה, בייחוד בהקשר של מאמצים לשיתוף פעולה ביטחוני אזורי.
- מספר האתרים הצבאיים: הצד הישראלי תבע שלוש תחנות התרעה מוקדמת בשטח הפלסטיני. הצד הפלסטיני הסכים להמשיך פעילותן של תחנות ההתרעה המוקדמת בכפוף לכמה תנאים.
- חלוקת הספקטרום האלקטרו-מגנטי: הצד הישראלי הכיר בכך שלמדינה הפלסטינית תהיה ריבונות על המרחב האלקטרו-מגנטי ואמר, כי לא ינסה להגביל את השימוש המסחרי של הפלסטינים בו, אבל ביקש לקבל את השליטה עליו לצורכי ביטחון. הצד הפלסטיני רצה ריבונות מלאה על המרחב האלקטרו-מגנטי, אבל הסכים להיענות לצרכים ישראלים סבירים במסגרת של שיתוף פעולה בהתאם לכללים ולתקנות בינלאומיים.
- שיתוף הפעולה במרחב האווירי: שני הצדדים הכירו בריבונות המדינה הפלסטינית על המרחב האווירי שלה. הצד הישראלי הסכים לקבל ולכבד את כל זכויות התעופה האזרחיות הפלסטיניות על פי תקנות בינלאומיות, אבל שאף למערכת שליטה אווירית מאוחדת תחת שליטה ישראלית כוללת. ישראל ביקשה גם גישה למרחב האווירי הפלסטיני לצרכים מבצעיים ולאומיים צבאיים. הצד הפלסטיני רצה לבדוק מודלים לשיתוף פעולה ותיאום בתחום התעופה האזרחית, אך לא הסכים לתת לישראל את השליטה הכוללת במרחב האווירי. אשר לאומיים ופעילות צבאית במרחב האווירי הפלסטיני, הצד הפלסטיני דחה את הבקשה, מכיוון שלטענתו היא אינה עולה בקנה אחד עם ניטרליות המדינה הפלסטינית, בטענה שאי אפשר לתת את הזכות הזאת לישראל ולמנוע אותה מהמדינות הערביות השכנות.

## 3. ירושלים

המשלחת הישראלית בראשות שר החוץ שלמה בן עמי הציגה מפות המשאיות את השכונות היהודיות במזרח העיר בריבונות ישראל. לפי הצעת ישראל, יתקיים משטר מיוחד באגן ההיסטורי, שמשמעו שמירת הסטטוס קוו הדתי-ניהולי באתרים הקדושים, ובמסגרתו תחולק הריבונות הפונקציונלית בעיר בעתיקה על פי הרבעים: הרובע הארמני והיהודי לישראל, והמוסלמי והנוצרי לפלסטין. בטאבה התנהל גם דיון על הקשר בין שני חלקי העיר. העמדה הפלסטינית הציגה שירושלים תהיה עיר פתוחה, ללא חלוקה פיזית פנימית, עם נקודות ביקורת מחוץ לשתי הבריות. ישראל הציגה שתוקם עיר פתוחה במרחב גיאוגרפי מוגבל יותר, שיכלול את העיר העתיקה וחלקים מן האגן הקדוש, אך הפלסטינים התנגדו לכך והדגישו שיסכימו לעיר פתוחה רק אם גבולותיה יחפפו את

גבולותיה המוניציפאליים של ירושלים. הנציגים הישראליים העלו אפשרות נוספת של "משטר גבול גמיש" שיעניק תעודות זהות מיוחדות לתושבי ירושלים ואל-קודס שיאפשר להם מעבר חופשי בין חלקי העיר.<sup>74</sup>

## 4. פליטים

על בסיס הצעות הנשיא קלינטון נפנו הצדדים פעם נוספת לסבב שיחות בטאבה. את המשא ומתן על הפליטים בטאבה ניהלו יוסי ביילין ונביל שעת'. הנציג הפלסטיני פתח והדגיש את מרכזיותה של שאלת הפליטים ואת מצבם של הפליטים בלבנון, וציין - תוך ציטוט מחקרים ישראלים רבים - את חלקה של ישראל ביצירת בעיית הפליטים. ביילין, מצדו, הזכיר לשעת' את העובדה שהערבים דחו את הצעת החלוקה ואת החלטה 194 שהתקבלה לפני סיום המלחמה, וגם את ההצעה הישראלית בוועידת לוזאן לקלוט 100 אלף פליטים.

לאור הפער בנרטיבים לגבי האחריות ליצירת בעיית הפליטים ולגבי זכות השיבה, הוסכם שכל צד ייתן תיאור תמציתי של השתלשלות העניינים כפי שהדברים נראים בעיניו, ופרשנות נפרדת להחלטה 194, תוך הסכמה שמימושה יהיה כפוף להצעת קלינטון. המפגשים הנוספים בטאבה הוקדשו לדרכים למימוש ההחלטה. הם היו יותר מעשיים, ונדונו בהם האפשרויות לקליטת הפליטים מלבנון בפלסטין או במדינות שליטיות המוכנות לקלוט אותם.

אשר לשטחי ישראל שלפני 1967 נאמר, כי יהיה ניתן לבנות שיכונים בשטחים שיועברו למדינה הפלסטינית במסגרת חילופי השטחים. ישראל תמשיך באיחוד משפחות במקרים הומניטאריים מיוחדים. הצדדים נגעו בעקרונות לפיצויים שיתרמו על ידי מדינות העולם וינתנו גם למדינות שהפליטים נקלטו בהן. דובר גם על הקשר לפיצויים ליהודי ערב על רכושם. הוסכם כי אונר"א תיסגר תוך חמש שנים.

שיחות טאבה הופסקו ב-27 בינואר 2001 והמשלחות נפרדו ללא הסכם. בסיומו של הסבב, הוחלפו טיוטות בין הצדדים, התגבשה הסכמה באשר להשתלשלות העניינים, ונוצרה הסכמה כמעט מלאה לגבי העקרונות לפתרון הבעיה. הפיצוי הכספי שישראל תממן נותר לשלב הסכם הקבע, ואילו ההתייחסות למספר הפליטים שישראל תהיה מוכנה לקבל באופן סמלי נותרה להכרעת המנהיגים, לקראת החתימה על הסכם המסגרת.

## יזמת השלום של הליגה הערבית

שנה לאחר טאבה, כאשר התהליך המדיני פסק לגמרי על רקע האינתיפאדה השנייה ופיגועי ה-11 בספטמבר 2001 בארצות הברית, פורסמה יזמת השלום הערבית בחודש מרץ 2002, בביירות, לבנון, בוועידה השנתית של הליגה הערבית במושב ה-14 של הפסגה. עיקריה היו:

"מאשרת מחדש את ההחלטה שהתקבלה ביוני 1996 בפסגת החירום הערבית בקהיר, כי שלום כולל וצודק במזרח התיכון הוא הבחירה האסטרטגית של מדינות ערב, ואשר יושג בהתאם למשפט הבינלאומי, ואשר ידרוש התחייבות דומה מצד ממשלת ישראל.

לאחר הקשבה להצהרתו של הנסיך עבדאללה בן עבד-אלעזיז, יורש העצר של ערב הסעודית [כיום מלך ערב הסעודית], שבה הציג את יוזמתו, הקוראת לנסיגה ישראלית מלאה מכל השטחים הערביים שנכבשו ביוני 1967, תוך יישום של החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338, שאושרו מחדש בוועידת מדיד בשנת 1991

74 מנחם קליין, יזמת ז'נבה (הוצאת כרמל ישראל, 2006), עמ' 141-140; שר, שם, עמ' 355, 313, 410.

## מפת הדרכים – 2002

על רקע האלימות הרבה ששררה באינתיפאדה השנייה, הושקה מפת הדרכים כתכנית מדינית לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. התכנית הוצגה כמימוש החזון שהציג נשיא ארצות הברית ג'ורג' בוש הבן בנאומו ב-24 ביוני<sup>77</sup>. 2002 התכנית מציעה פתרון הדרגתי, רב-שלבי ורב-שנתי לסכסוך הישראלי-פלסטיני, בסיוע "הקוורטט", ובה יעד ליישוב סופי וכולל של הסכסוך הישראלי-פלסטיני עד שנת 2005<sup>78</sup>.

### שלב א' – הפסקת הטרור והאלימות, נורמליזציה של חיי הפלסטינים והקמת מוסדות פלסטינים

1. הפסקת מידית וללא תנאי של פעולות פלסטיניות אלימות
2. חידוש שיתוף פעולה ביטחוני בין הצדדים
3. רפורמה פוליטית פלסטינית מקיפה
4. ישראל מבצעת את כל הדרוש לנורמליזציה של החיים הפלסטינים
5. נסיגה ישראלית מכל השטחים שנכבשו מאז 28 בספטמבר 2000
6. הקפאת פעילות בהתנחלויות בהתאם לדו"ח מיטשל

### שלב ב' – יעדים

1. ועדה בינלאומית לשיקום הכלכלה הפלסטינית
2. הקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים
3. חידוש הקשרים בין ישראל למדינות ערב
4. חידוש המעורבות הרב-צדדית בסוגיות אזוריות: מים, סביבה, פיתוח כלכלי, פליטים ובקרת נשק
5. אישור חוקה חדשה למדינה פלסטינית דמוקרטית ועצמאית

### שלב ג' – יעדים

1. הכרה בינלאומית במדינה פלסטינית בגבולות זמניים. השקת משא ומתן להסדר קבע.
2. המשך הרפורמה
3. המשך פעילות ביטחונית אפקטיבית
4. משא ומתן להסדר קבע על בסיס החלטות 242, 338 ו-1397 של מועצת הביטחון
5. מדינות ערב מסכימות לנורמליזציה מלאה של היחסים עם ישראל ראש ממשלת ישראל, אריאל שרון, הודיע על תמיכתו בתכנית בנאומו בכנס הרצליה ה-3 בשנת 2002. ממשלת ישראל דנה בתכנית ב-25 במאי 2003 וקיבלה אותה בכפוף ל-14 הסתייגויות. בהסתייגויות שהגישה ישראל למפת הדרכים היא קבעה, כי "לא יהיה כל עיסוק בסוגיות הקשורות להסדר...". בפועל הצדדים לא המשיכו ביישומה מעבר לשלב הראשון.

## יוזמת ז'נבה – 2003

יוזמת ז'נבה היא הצעה להסכם קבע ישראלי-פלסטיני שניסחו צוותים לא רשמיים בראשות יאסר עבד רבו ויוסי ביילין בפיקוחה

<http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-1962713,00.html> 77  
<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2600773,00.html> 78

ושל עיקרון שטחים תמורת שלום; ולהסכמתה של ישראל למדינה פלסטינית מתוך שכנוע של מדינות ערב כי פתרון צבאי לסכסוך לא יביא לשלום או יספק ביטחון לצדדים, המועצה:

1. מבקשת מישראל לשקול מחדש את מדיניותה ולהצהיר כי שלום צודק הוא גם בחירתה האסטרטגית.
2. קוראת לישראל לאשר (את הדרישות הבאות):
  - א. נסיגה ישראלית מלאה מכל השטחים שנכבשו מאז שנת 1967, לרבות רמת הגולן הסורית לקווי 4 ביוני 1967, וכן את יתר השטחים הלבנוניים הכבושים בדרום לבנון.
  - ב. מציאת פתרון צודק לבעיית הפליטים הפלסטינים שעליו יוסכם תוך התאמה עם החלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם.
  - ג. הסכמה להקמת מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית בשטחים הפלסטיניים הכבושים מאז ה-4 ביוני בגדה המערבית ובוצעת עזה, עם מזרח ירושלים כבירתה<sup>75</sup>.
3. בתמורה לכך, מדינות ערב מאשרות את הסעיפים הבאים:
  - א. מחשיבות את הסכסוך הערבי-ישראלי כבא אל קיצו, ונכנסות להסכם שלום עם ישראל, ומספקות ביטחון לכל מדינות האזור.

- ב. מכוננות יחסים נורמליים עם ישראל בהקשר של שלום כולל זה.
4. המועצה מאשרת את דחיית כל הצורות של אזרח הפלסטינים אשר סותרים את הנסיבות המיוחדות של המדינות הערביות המארחות<sup>76</sup>.
5. המועצה קוראת לממשלת ישראל ולכל הישראלים לקבל את יוזמה זו על מנת להבטיח את הסיכויים לשלום ולהפסיק את שפיכת הדם, ולאפשר למדינות ערב ולישראל לחיות בשלום ובשכנות טובה ולספק לדורות הבאים ביטחון, יציבות ושגשוג.
6. המועצה קוראת לקהילה הבינלאומית ולכל המדינות והארגונים לתמוך ביוזמה זו.
7. המועצה מבקשת מיושב ראש הפסגה להקים ועדה מיוחדת המורכבת מחלק מהמדינות החברות ומהמזכירות הכללית של הליגה של מדינות ערב, כדי לנקוט במגעים ההכרחיים להשגת תמיכה ליוזמה זו בכל הרמות, בייחוד מהאו"ם, מועצת הביטחון, ארצות הברית של אמריקה, הפדרציה הרוסית, המדינות המוסלמיות והאיחוד האירופי.

ממשלת ישראל לא התייחסה עד כה להצעת הליגה באופן רשמי, אך ככלל דחתה אותה. ישראל רואה ביוזמה ניסיון לכפות עליה נסיגה מלאה לקווי 1967 לרבות בירושלים ואת קליטתם של הפליטים הפלסטינים.

יוזמת הליגה אושרה מדי שנה. ב-30 באפריל 2013, בתום דיונים בווינגטון בהשתתפות בכירי הממשל, בהם סגנו של אובמה, ג'ון ביידן, מזכיר המדינה, ג'ון קרי, ומזכ"ל הליגה הערבית נביל אל-ערבי, וראש ממשלת קטאר, חמד בן ג'אבר א-תאני, פורסמה הודעה של הליגה הערבית על הסכמתה העקרונית לאמץ משא ומתן לשלום על בסיס קווי 1967 עם חילופי שטחים. ראש ממשלת קטאר אמר, כי הליגה מוכנה לקבל את העקרונות הללו כדי לאפשר את תכנית שתי המדינות של ווינגטון.

<http://www.yozmatshalom.info/> 75

76 סעיף זה הוכנס לדרישת סוריה ולבנון שביקשו להימנע מהשארת הפליטים הפלסטינים בתחומן.

ובתמיכתה של ממשלת שווייץ. המסמך נחתם באוקטובר 2003 והוא מתבסס על מתווה קלינטון מדצמבר 2000.<sup>79</sup>

### 1. טריטוריה וגבולות

עם תחילת המפגשים בינואר 2002, אומצה גישה חדשה לניהול המשא ומתן בין הצדדים. לא עוד גישת "משחק סכום אפס" שתפסה כל ויתור של האחד כרווח של השני והובילה לדינאמיקה בה כל צד חותר לסחוט את המקסימום שאפשר מהצד השני, אלא גישה הרואה בהשגת הסכם אשר ייצור מציאות עתידית יציבה וחיובית כאינטרס משותף וחיוני. מקורה של גישה זו בעבודה שנקראה "2020 - היום שאחרי", שהוכנה על ידי המועצה לביטחון לאומי בראשותו של האלוף במילואים גדעון שפר (אף הוא שותף בכיר ביוזמת ז'נבה) עבור המשא ומתן בקמפ דייוויד, אך לא יושמה הלכה למעשה. ברוח זו, הצדדים התאמצו להימנע מיצירתן של נקודות חיכוך פוטנציאליות בולטות בפגיעה בריבונות ועוד.

הצדדים הסכימו, כי המשא ומתן ימשיך מהנקודה שבה הופסקו בשיחות הרשמיות שהתקיימו בין המשלחות בטאבה, בינואר 2001. הסכמה זו התאפשרה בזכות השתתפותם של אישים רשמיים לשעבר משני הצדדים, שנטלו חלק פעיל ביותר במשא ומתן הרשמי, כמו השר ד"ר יוסי ביילין, הרמטכ"ל אמנון ליפקין שחק ומחבר מסמך זה, השרים הפלסטינים יאסר עבד רבו, ד"ר סמיח אל-עבד, ד"ר נביל קסיס ועוד. החלטה זו חסכה מהצדדים לחזור לנקודות פתיחה חדשות ישנות, ולהונות מההתקדמות המשמעותית שהושגה במשא ומתן בטאבה בה הצליחו הצדדים לגשר על פערים. כמו כן, היא כבלה את הצדדים, שהיו לא רשמיים, לאינטרסים, לעקרונות ולעמדות הרשמיות שהנחו את הצדדים בתהליך אוסלו, דבר שאומנם חסם לעיתים רעיונות חדשים "מחוץ לקופסה", אך הבטיח את המשכיותו ועקביותו של התהליך המדיני הרשמי ואף הקל על שיווקה של היוזמה לדעת הקהל.

הצדדים חזרו והסכימו לראות בחילופי השטחים כפתרון הדרוש למתח המתקיים בנושא הטריטוריאלי. מתח זה מורכב מקוטב אחד הנשען על החלטת מועצת הביטחון 242 ואופן יישומה בהסכמי השלום בין ישראל למצרים וירדן, בהם דבקה ישראל בקווי יוני 1967. מנגד, הקוטב השני נשען על צרכים ישראלים ביטחוניים ותשתיתיים ועל המציאות הנוכחית שבה מתגוררים קרוב לחצי מיליון ישראלים מעבר לקו הירוק, לרבות במזרח ירושלים, בכ- 140 יישובים ושכונות הפרוסים ברחבי הגדה המערבית. לפתרון הבסיסי למתח זה בדמות חילופי שטחים היה על הנושאים ונותנים לקבוע עקרונות ומידות.

הגישה שנבחרה למשא ומתן וההסכמות על הסוגיה הטריטוריאלי היו "עסקת חבילה" שגישרה על הפערים בסוגיות כולן. קרי, העיקרון שהתווה ברק בקמפ דייוויד "שכלום לא מוסכם עד שהכול מוסכם" נשאר בתוקפו. בהיעדר לחץ חיצוני של מתווכים ותקשורת, ותחת אמון בסיסי בין הנושאים ונותנים, התאפשרה גישה של "תן וקח" בין הסוגיות שהעניקה גמישות רבה יותר מאשר במשא ומתן בו מתקיימים ויתורים בכול נושא בנפרד. גישה זו יצרה מצבים של "win-win" במקרים רבים. למשל, כאשר נדון נושא הריבונות הישראלית על המעבר בין עזה לגדה, הצד הישראלי נענה לעמדה הפלסטינית שלא לחשב שטח זה במניין חילופי השטחים, ובתמורה ניתנה לישראל הזכות להשתמש בכבישים שברביבונות פלסטינית לצורך חציית הגדה המערבית (כביש 443, 60, ו-90). בנוסף, היה קל ונכון יותר להציע בחילופי השטחים אזורים בצד הישראלי בהם היו כפרים ערביים לפני 1948, כדי להעניק לצד הפלסטיני "נכסים" בשיווק ההסכם בדעת הקהל הערבית.

<http://www.heskem.org.il/heskem.asp?id=8> 79

### עקרונות

יש לזכור, כי כמו בכל תהליך שבו שותפים צדדים בעלי אינטרסים שונים, לא ניתן להתקדם בצורה ליניארית ורצופה כמו בתהליך עבודה המאפייני מיזמים ברמת ודאות ויציבות גבוהה. המשא ומתן וההתקדמות בו היו מעגליים. לפעמים הביצה הקדימה לתרנגולת ולעיתים ההיפך. קרי, לעיתים העקרונות נקבעו ותיחום הגבול נקבע לאורם, ולעיתים טיטוט המפות באזורים שונים יצרו עקרונות. כך התגבשו והסתכמו בהדרגה לאורך סבבי השיחות בין הצדדים העקרונות הבאים:

1. ההסכם מציב גבול קבוע, סופי, מוכר ומוסכם בין שתי המדינות - פלסטיני וישראלי, במטרה להביא לחלוקה סופית ומוסכמת של ארץ ישראל המערבית והמנדטורית בין הצדדים. הכוונה הייתה להגיע בסופו של המשא ומתן להסדר קבע שיישם מיד לאחוריו. כל הרעיונות להסכמי ביניים, לגבולות זמניים ולחילופי שטחים "משולשים" עם ירדן ומצרים בשלב כזה או אחר נדחו.

2. הגבול בין ישראל לפלסטיני יתבסס על קווי 1967, בהתאם להחלטה 242 של האו"ם ומתווה הנשיא קלינטון - הצדדים הסכימו כי תיושם הנוסחה של "שטחים תמורת שלום" בדומה להסכמי השלום הקודמים שחתמה ישראל עם מצרים וירדן. עם זאת, הוסכם כי קווי 1967 ישמשו כקו התייחסות לקו הגבול החדש בהתאם לרעיונות לחילופי השטחים שעלו בהצעת הנשיא קלינטון, בעיקר ביחס למזרח ירושלים.

3. חילופי שטחים יתבצעו ביחס של 1:1 באופן שמשרת את האינטרסים של הצדדים - הסכמה זו שימרה את היקף השטח של גבולות 1967 אולם לא את הקו עצמו. יש להדגיש, כי הסכמה זו חרגה באופן משמעותי ממתווה קלינטון, מפני שישראל ויתרה על 3% מהשטח שהייתה אמורה לספח ללא תמורה. ערפאת, בתגובה למתווה קלינטון, אומנם שלל את הרעיון הזה בהסתייגויות שהגיש, אך לא עד כדי פסילת ההצעה כולה, והוא אף שלח את המשלחת הפלסטינית לטאבה על בסיסה. בתמורה לכך, הצד הישראלי הצליח להוציא את "זכות השיבה" של הפליטים מנוסח ההסכם. קלינטון אומנם הבהיר ש"אין זכות שיבה ספציפית לישראל", אך הוא קבע כי "שני הצדדים מכירים בזכות הפליטים לחזור לפלסטיני ההיסטורית" או "לחזור למולדתם". הצד הישראלי ביוזמת ז'נבה הצליח להביא לפשרה שהתמקדה בפתרון המעשי של הפליטים ללא שימוש ב"זכות השיבה". הוא הביא לאימוץ הרעיון של קלינטון שחייב קליטה מסוימת של פליטים בישראל, אבל בכפוף לחוקיה הריבוניים ולמדיניות הקליטה שלה.

נקודה חשובה נוספת הייתה שהפלסטינים דרשו, כי חילופי השטחים יהיו שווים לא רק בהיקפם אלא גם באיכותם, שעה שמבחן האיכות היה טיב הקרקע מבחינה חקלאית. בשלב מסוים של המשא ומתן הפלסטינים אף הגדילו לעשות וביקשו ביחס למדידת השטח, כי "ניישר" אותו באמצעות תוכנה מתאימה. טענה זו נשענה על העובדה כי ישראל סיפחה אזורים הרריים וביקשה לפצות את הפלסטינים באזורים מישוריים. שתי דרישות אלו אומנם נדחו על ידי הצד הישראלי, אך החלופות הישראליות של העברת שטחי מדבר הוסרו אף הן משולחן המשא ומתן.

4. שטחי ההפקר שהיו קיימים לאורך גבולות 1967 יתחלקו בין הצדדים באופן שווה - נימוקי שני הצדדים ביחס לשטח שהשתרע על כמעט אחוז אחד מסך שטחי הגדה המערבית היו בעלי תוקף, ולא נמצאה דרך לחלוקתם זולת חלוקה שווה. עם זאת, בשל הקרבה של שטח זה למסדרון ירושלים ולכביש הגישה אל העיר, סוכם כי רוב השטח יישאר בריבונות ישראל,



## מפה מספר 8 – יוזמת ז'נבה אוקטובר 2003 – גבולות



### 2. ביטחון

המדינה הפלסטינית תהיה מפורזת, בפיקוח כוחות בינלאומיים, ותכלול כוח ביטחון בלבד למטרות שמירת חוק וסדר ומניעת טרור. הפלסטינים מתחייבים להימנע מלהצטרף, לסייע, לקדם, או לשתף פעולה עם כל קואליציה או ברית שמטרותיה עוינות את ישראל. הפלסטינים מתחייבים למאבק כולל ובלתי פוסק בטרור ובאלימות. כמו כן, הם לא ירשו וימנעו הקמת כוחות לא סדירים או כנופיות חמושות בשטחם. מאבק זה יימשך בכל עת ללא קשר למשברים אפשריים בין הצדדים. הצדדים גם יחוקקו חוקים ויפעלו להביא קץ להסתה (ראה מפה).

## מפה מספר 9 – יוזמת ז'נבה אוקטובר 2003 – סידורי ביטחון



### 3. ירושלים

מתווה קלינטון אומץ לטובת הפתרון לסוגיית ירושלים; הפלסטינים יכירו בירושלים כבירת ישראל. השכונות היהודיות יסופחו לישראל והערביות לפלסטין. מכלל זה הוצאה שכונת הר חומה, משום שבנייתה ב-1996 סתרה את "הצהרת העקרונות", לפיה התחייבו הצדדים להימנע מקביעת עובדות בשטח במהלך תקופת הביניים. העיר העתיקה חולקה באופן המשאיר תחת ריבונות ישראלית את הרובע היהודי ומחצית מהרובע הארמני בו מתגוררים יהודים.

והפלסטינים יפוצו בעבור חלקם במסגרת חילופי השטחים. רעיון זה אומץ מאוחר יותר על ידי הצדדים במשא ומתן הרשמי באנאפוליס.

5. אף צד לא יספח יישובים או תושבים של הצד השני - עיקרון זה בא להבטיח לפלסטינים שלושה דברים מרכזיים: למנוע מישראל את האפשרות לתבוע "יישור" של קו הגבול בהתאם ל"אצבע" שהתנחלות גדולה יוצרת (למשל: גבעת זאב, מעלה אדומים ואחרות) על ידי סיפוח של יישובים פלסטינים סמוכים לה; לשלול את האפשרות, לה התנגדו הפלסטינים נחרצות, לקיים חילופי שטחים מאוכלסים בהם יועברו לריבונותם יישובים ערביים ישראליים; ולבסוף, למנוע אפשרות להשאיר מובלעות ישראליות אקסטרטוריאליות בשטחי המדינה הפלסטינית.

## עיקרי ההסכמות

עסקת הבסיס שגובשה עם תחילתו של המשא ומתן, בין ד"ר סמיח אל-עבד, סגן שר התכנון הפלסטיני והאחראי בצד הפלסטיני על המשא ומתן הטריטוריאלי מ-1993 ועד היום, לביני, הייתה ביחס ל"גושי ההתנחלויות" המרכזיים. בטאבה היצגו הפלסטינים את הצעתם לגבול הכוללת את השארית אריאל בריבונות ישראל, אך לא כך לגבי מעלה אדומים וגבעת זאב. ההצעה הפלסטינית זכתה לכינוי הישראלי "בלון על חוט". קרי, השטח הבנוי של אריאל חובר לאורך כביש 5, לגוש יישובי קרני שומרון, ומשם בכביש צר לאלפי מנשה ולישראל. היה זה שר התיירות דאז, רב אלוף במילואים אמנון ליפקין שחק (חבר המשלחת הישראלית בטאבה), שהציע כי על ישראל להעריך מחדש את עמדתה ביחס לסיפוח יישובים כמו אריאל, הרחוקים למעלה מ-20 ק"מ מהקו הירוק. בהמשך לגישה מרעננת זו, הוסכם ממש בהתחלת המשא ומתן, כי ישראל תוותר על סיפוח אריאל, ובתמורה הפלסטינים יסכימו כי תספח את מעלה אדומים וגבעת זאב. עסקה זו זכתה מאוחר יותר לביקורת קשה מצד חלק מחברי המשלחת הפלסטינית, והיו אף ניסיונות (שכשלו) להמירה בשטחים אחרים. חשיבותה של עסקה זו התחווה מאוחר יותר, שעה שבמסגרת ההצעה הפלסטינית לאולמרט במהלך תהליך אנאפוליס ניסו הפלסטינים שוב להוריד מהמפות את היישובים הללו. עם זאת, ההערכה אז כמו היום היא שבמסגרת הסכם כולל, מעלה אדומים וגבעת זאב תישארנה בריבונות ישראלית.

עסקה זו חזרה ומיקדה את ישראל באזור "עוטף" ירושלים. רוב האוכלוסייה הישראלית מעבר לקו הירוק מתגוררת שם, וסיפוח היישובים המרכזיים באזור ענה על הצורך הישראלי להרחיב את "מסדרון" ירושלים, וכן לא להחזיר את עיר הבירה להיות "עיר קצה" בדומה לתקופה טרם 1967. היא נהנתה מסיפוח של מעלה אדומים במזרח, גבעת זאב בצפון וביתר עלית עם גוש עציון בדרום.

הצדדים הסכימו על חילופי שטחים של 124 קמ"ר, בהם כל צד נהנה מתוספת של 24 קמ"ר משטחי ההפקר. בפועל ישראל זכתה ב 38 קמ"ר והפלסטינים ב-11 קמ"ר, אולם הם פוצו באזורים אחרים. ישראל סיפחה 21 יישובים ואחת עשרה שכונות בהם מתגוררים 75% מהאוכלוסייה הישראלית מעבר לקו הירוק, כ-375 אלף ישראלים שיישאו בבתיהם. בתמורה ישראל תעביר לפלסטינים שטחים לא מאוכלסים ב"עוטף" עזה, בהיקף של 86 קמ"ר שיגדילו את שטחה של הרצועה בכ-25%. ואת היתר באזור חבל לכיש שבמערב יהודה (ראה מפה).

## אנאפוליס – 2008

בנובמבר 2005 הקים אריאל שרון, יחד עם פורשים מהליכוד וממפלגת העבודה, את מפלגת "קדימה". בינואר 2006 הוא התמוטט והובהל לבית החולים, ואהוד אולמרט ממפלגתו החליף אותו כראש ממשלה. לאחר הבחירות לכנסת, שבהן זכתה קדימה ב-29 מנדטים, הקים אולמרט באפריל 2006 ממשלה בראשותו.

האווירה הבינלאומית באותם ימים ביקשה להפשיר את הקיפאון המדיני. בסוף 2006, ביום השנה ה-59 להחלטת החלוקה, קיבלה עצרת האו"ם שש החלטות הקוראות לנסיגת ישראל מהשטחים הכבושים. ההחלטה הראשונה, ברוב של 157 מדינות מתוך 192 החברות באו"ם, מכירה בזכות העם הפלסטיני להגדרה עצמית ולהקמת מדינה עצמאית. תנופת הבנייה בתקופתו של שרון הייתה משמעותית. מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עלה, כי ביוני 2007 חיו בהתנחלויות ברחבי יהודה ושומרון 275,156 נפש (47.3% מתוכם חרדים). זוהי עלייה של 5.45% בהשוואה ליוני 2006. בסך הכול נוספו במהלך השנה האחרונה להתנחלויות כ-15 אלף נפש. כשני שלישים מתוספת זו, כ-9,300 נפש, נובעים מריבוי טבעי גבוה (3.5% שנתי), ורק כשליש אחד מהגירה אל תוך ההתנחלויות. אווירה זו, ומלחמת לבנון השנייה שהתרחשה בקיץ 2006, הניעו את אולמרט לחידוש המשא ומתן עם אש"ף בתיווך אמריקאי.

בין התאריכים 27 עד 28 בנובמבר 2007 התקיימה ועידת אנאפוליס באקדמיה הימית שבעיר אנאפוליס שבמדינת מרילנד, ארצות הברית, בהשתתפות נציגי ישראל, אש"ף, הקוורטט - האיחוד האירופי, ארצות הברית, האו"ם, רוסיה ונציגים ממרבית מדינות הליגה הערבית, ביניהן מצרים וירדן ומדינות ללא קשר דיפלומטי עם ישראל ביניהן סעודיה, מלזיה, סודאן, לבנון ואף סוריה.

בניגוד להסכם אוסלו ולוועידת ואיי, ובדומה לוועידת מדרד, לא היוותה ועידת אנאפוליס סיכום של משא ומתן, אלא ניסיון לפתיחתו. מטרת הוועידה הייתה לנסות להניע מחדש את תהליך השלום ולסלול את הדרך למשא ומתן אינטנסיבי לקראת הסכם קבע ישראלי-פלסטיני.

בראש המשלחת הישראלית עמדו ראש ממשלת ישראל, אהוד אולמרט, ושרת החוץ ציפי לבני, ובראש המשלחת הפלסטינית עמדו נשיא הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס בתפקידו כיושב ראש אש"ף, וראש ממשלת הרשות, סלאם פייד. בתחילת 2008 הוחלט על הקמת 12 ועדות לטיפול בכל הסוגיות שעל הפרק, ואלה פעלו במהלך כל השנה. המשא ומתן התקיים שמונה חודשים וכלל כ-300 פגישות ברמות השונות.

### 1. טריטוריה וגבולות

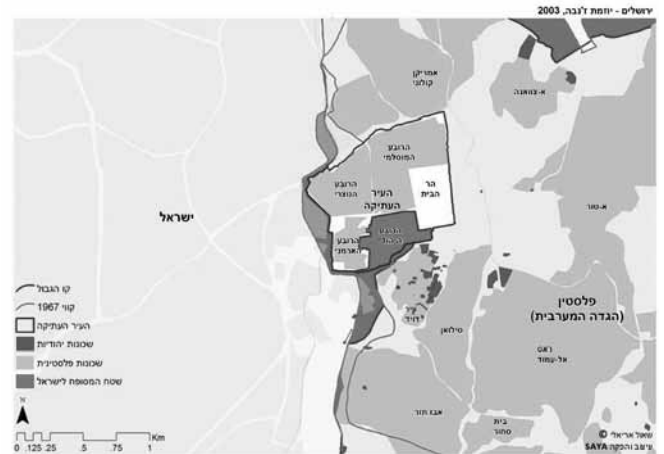
המשא ומתן בסוגיה הטריטוריאלית החל בדיון על השיקולים לקביעת המפה. השיקולים שישראל הציגה היו שניים:

- ביטחוניים - גבולות מוכרים ובטוחים, המאפשרים הגנה על ישראל ואזרחי ישראל.
- התיישבותיים - התחשבות במצב שנוצר בשטח במהלך 40 שנה, בדגש על גושי ההתיישבות הישראליים.

ישראל ראתה תלות וחליפיות בין הסוגיה הטריטוריאלית והסוגיה הביטחונית. לעמדתה, ככל שיועברו יותר שטחים לידי הצד הפלסטיני, כך יידרשו סידורי ביטחון חודרניים ועמוקים יותר כדי להבטיח כי מצבה הביטחוני של ישראל לא ייפגע באופן משמעותי כתוצאה מההסדר המדיני. לדוגמה, חיוני לישראל כי בקעת הירדן תהיה בשליטת ישראל. אולם, אם משיקולים מדיניים תוותר ישראל על שטח זה, יידרשו סידורי ביטחון לאורך זמן, הכוללים בשלב הראשון

כמו כן, ישראל השאירה בשליטתה, באבטחתה, ובניהולה, אולם תחת ריבונות פלסטינית, את מצודת דוד, מנהרת החשמלאים ובית העלמין היהודי שבהר הזיתים. בהר הבית ובכותל המערבי הסטאטוס קוו הניהולי-דתי הפך למדיני-ריבוני (ראה מפה). הפלסטינים מכירים בקשר ההיסטורי ובמשמעותו הייחודית של הר הבית לעם היהודי. מובטחת גישה חופשית של ישראלים להר הבית. מסגרת הבקרה הבינלאומית תאכוף את איסור החפירה והבניה בהר הבית.

## מפה מספר 10 - יוזמת ז'נבה אוקטובר 2003 - העריקה



מודל "העיר הפתוחה" שעלה בוועידת טאבה אומץ ביחס לעיר העתיקה על מנת להימנע מהקמת מכשול פיזי בתוך חומות העיר העתיקה. לבסוף, נקבעו הסדרים מיוחדים על שיתוף כוחות בינלאומיים באבטחת חלקה הפלסטיני של העיר העתיקה, בדגש על הר הבית.

תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים ייפכו לאזרחי המדינה הפלסטינית ויאבדו את מעמד תושב הקבע של ישראל ממנו הם נהנים היום.

### 4. פליטים

זכות השיבה אינה מוזכרת כלל. שאלת הפליטים מצאה את פתרונה במרכיבים המעשיים. נאמר בה, כי הפתרון המוסכם לסוגיית הפליטים הפלסטינים יביא קץ למעמד הפליטות ויכלול מרכיב של פיצוי כספי ומגורי קבע. בפני כל פליט יעמדו מספר אפשרויות באשר למגורי הקבע שלו. האפשרות היחידה שתהיה פתוחה אוטומטית בפני כל פליט היא להתגורר במדינה הפלסטינית, ביתו הלאומי. האפשרויות האחרות הן: להישאר במקום מגוריו הנוכחי או לעבור לאחת המדינות השלישיות שיקלטו את הפליטים. מימוש האפשרויות הללו כפוף להחלטת הריבונות והבלעדית של כל אחת מאותן מדינות.

ישראל תהיה אחת מן המדינות השלישיות שישתתפו במאמץ לשיקום הפליטים. בנוגע למספר הפליטים שישובו לישראל נקבע, כי ישראל תציע מספר שיתחשב בממוצע של מספר הפליטים שייקלטו בארצות שלישיות (הכוונה לארצות שאינן פלסטין או מדינות ערב המארחות), מה שהעמיד את המספר - על פי נתונים שהעבירו מדינות שלישיות כמו ארצות הברית, קנדה ואחרות - על כ-15 אלף פליטים. ההסכם יביא לפתרון קבוע ומלא של סוגיית הפליטים, ולאחריו לא יהיו שום תביעות נוספות בנושא.





(ראה מפה 11). ישראל התעקשה על תוואי הדומה לתוואי הגדר המתוכנן כגבול הקבע, למעט שטחה של מזרח ירושלים הערבית.

## מפה מספר 11 – ההצעה הישראלית באנאפוליס 2008 – גבולות



אולמרט, כמו ברק לפניו בטאבה, מתח קו גבול באורך של יותר מ-800 ק"מ - כמעט פי שלושה מאורכו של הקו הירוק - כדי לענות על אילוץ פוליטי פנימי אחד: מספר הישראלים שיתפנו במסגרת ההסדר. ב-6.5% מן השטח ישראל תוכל לשמור 85-87% מתוך חצי מיליון הישראלים הגרים כיום מעבר לקו הירוק.

מחלוקת נוספת בתחום הטריטוריאלי עדיין נטושה על מעמדו של שטח ההפקר שבמובלעת לטרון. שטח זה, שהיקפו 46 קמ"ר (0.8% משטח הגדה המערבית), נולד בסיום מלחמת העצמאות, עת נחתם הסכם שביתת הנשק בין ישראל לירדן ב-3 באפריל 1949. בניגוד לאזורים אחרים בגדה המערבית, שבהם שורטט קו שביתת הנשק כקו האמצע שבין עמדות שני הצדדים, לא חולק אזור זה, בגלל שליטתו הטופוגרפית על הכבישים העולים לירושלים (מעלה בית חורון והכביש הישראלי הישן שעבר ממשמר איילון לצומת נחשון ומשם לצומת שמשון).

ישראל, שנמנעה מאז ועד היום להכריז על גבולותיה, החילה את חוקי המדינה על השטחים שנמצאו מעבר לגבולות החלוקה ונכבשו על ידה במלחמה, אך לא על שטח ההפקר. כך גם נהגה ירדן כאשר סיפחה את הגדה המערבית באפריל 1950.

מאז מלחמת ששת הימים, ישראל לא החילה את חוקי המדינה על שטח ההפקר, וזאת בשונה מהאופן שבו נהגה במזרח ירושלים. ולמרות זאת, גם אל שטח ההפקר התייחסה ישראל כאילו היה שטח ישראלי לכל דבר, והקימה בו את היישובים כפר רות, שילת, מכבים, נוף איילון, לפיד ונווה שלום.

ישנם כמה פסקי דין ישראליים סותרים ביחס למעמדו של שטח ההפקר, שמקורם בשתי טענות בסיסיות הפוכות זו לזו. אלה שרואים בו חלק מישראל טוענים, כי מאחר שישראל הייתה הראשונה שהפגינה בו שלטון אפקטיבי, ריבונותה חלה בו גם ללא חקיקה ראשית. המתנגדים לכך סבורים, כי מציאות זו היא הסדר שלילי, ובשל העובדה שקיימת תביעה לריבונות פוטנציאלית פלסטינית, שהפלסטינים ביטאו אותה בסבבי המשא ומתן עם ישראל, השטח הזה אינו חלק מישראל.

הקהילה הבינלאומית והפלסטינים טוענים, כי השטח הזה נכבש על ידי ישראל ב-1967 ולכן הוא נכלל בשטחים הכבושים. יתר על כן, הוא היה אמור להיכלל במדינה הערבית על פי החלטת

את פריסת צה"ל במרחב ולאורך זמן נדרשת שליטה ישראלית במרחב האווירי לזיהוי ואיתור מוקדם של איומים אוויריים ממזרח. מהשיקולים הללו נקבעו העקרונות לקביעת המפה:

- עקרונות מדיניים קבעו, כי מירב המתיישבים הישראליים יישארו בבתיהם בגושי ההתיישבות שיסופחו למדינת ישראל. אזרחים ישראלים המתגוררים בשטחים אשר יימסרו לפלסטינים יזכו לסיוע ולפיצוי ממדינת ישראל, ויועתקו לגושי ההתיישבות או לתחומי ישראל. מנגד, מינימום פלסטינים יישארו בשטחים שיסופחו לישראל.
- עקרונות ביטחוניים הדגישו (1) את הצורך בגבולות המאפשרים הגנה על הטריטוריה, מרכזי האוכלוסייה והנכסים האסטרטגיים של ישראל; (2) התחשבות במצב הטופוגרפי, שטחים שולטים על יישובים, דרכים ומתקנים אסטרטגיים וצבאיים בתחומי ישראל; (3) היפרדות ומניעת חיכוך בין האוכלוסיות; (4) בניית גבול הכולל מכשול אפקטיבי ומעברים מבוקרים.
- עקרונות נוספים הצביעו על עצמאות פלסטינית, תוך צמצום התלות בישראל, מקסימום רציפות טריטוריאלית לשני הצדדים, תוך התייחסות למרקם החיים של התושבים משני עברי הגבול, התחשבות באינטרסים לאומיים כגון מים, מקומות קדושים, ארכיאולוגיה ואיכות הסביבה.

המשא ומתן היה זהה במתכונתו ובאופיו למשאים ומתנים שהתקיימו לפני כן. בדומה למשא ומתן בתקופת ברק, כך גם בתקופת אולמרט, הפער בין סך כל השטח הבנוי של ההתנחלויות, לרבות השכונות היהודיות במזרח ירושלים, שהינו בפועל פחות מ-2% משטח הגדה המערבית, לעומת גודל השטח שישראל דרשה לספח, רדף את הצדדים לאורך המשא ומתן.

ישראל שאפה להגדיל את שיעורו של השטח שיסופח ממה סיבות: הרצון להקטין את מספר הישראלים שיפונו (לא יותר מ-20%); הכוונה ליצור אופק התפתחותי ליישובים שיסופחו; הצורך הביטחוני לשלוט באזורים טקטיים כאלה ואחרים ומינימום פלסטינים החיים בשטחים שיסופחו לישראל. לפיכך, כל המשאים ומתנים שעסקו בשאלת הגבול נפתחו בדיון על הדרישות הישראליות, ורק לאחר שהללו סוכמו או לפחות הובנו, החל הדיון על מיקומם של השטחים שיועברו מישראל לפלסטין בתמורתם.

באנאפוליס התנהלו בעצם שני ערוצים רשמיים מקבילים: האחד נערך בין שרת החוץ, ציפי לבני, ואחמד קריע (אבו עלא). לבני הציעה סיפוח של 7.3% לישראל וביקשה לדחות את הדיון בחילופי השטחים למועד מאוחר יותר. השני היה בין אולמרט לעבאס. בסוף הדיונים, ב-16 בספטמבר, הציע אולמרט סיפוח לישראל של 6.5% משטח הגדה (כ-380 קמ"ר). כפיצוי הציע אולמרט 5.8% משטחי ישראל, וחישב את משקלו של המסדרון היבשתי בין עזה לגדה המערבית כ-0.7% נוספים, למרות שגודלו האמיתי קטן פי עשרה, ולמרות העובדה שישראל דרשה שיישאר בריבונותה. הצידוק לכך נשען על העובדה כי קשר כזה לא התקיים לפני המלחמה ביוני 1967. בהצעה זו הניח אולמרט כי עבאס יוכל להציג כי קיבל חילופי שטחים ביחס 1:1.

הוויכוח בין הצדדים ביחס לקו הירוק, שעה שהפלסטינים דרשו שייחשב כנקודת המוצא והישראלים כקו הייחוס, הוכרע על פי הצעת המזכירה רייס שהציעה את הנוסחה של 6205 קמ"ר לחישוב השטח (הגדה מערבית, רצועת עזה ומזרח ירושלים).

באנאפוליס היה חידוש מרענן בעמדה הישראלית. בפעם הראשונה הציעה ישראל שטחים קונקרטיים לטובת חילופי השטחים עם הפלסטינים. בהצעת אולמרט ניתן לראות את השטחים האלה ב"עוטף" עזה, בדרום הר חברון, בחבל לכיש ובדרום בקעת בית שאן

● הרביעי, כוחות בינלאומיים ייפרסו באזורים רגישים מבחינת הצדדים - בגבול בין ישראל לפלסטין, בגבול בין פלסטין לירדן ולמצרים, במעברים הבינלאומיים, בירושלים, באתרים להתרעה מוקדמת ולאורך צירים מוסכמים. תיאום וקישור יופעלו בין כל הצדדים. יש לציין, כי שר הביטחון ברק התנגד לכל פריסה של כוחות בינלאומיים.

● מרחב אווירי מאוחד בשליטה ביטחונית גוברת של ישראל.  
● מרחב אלקטרו-מגנטי אחוד, מתואם ובניהול משותף, מבלו לפגוע בצרכי ישראל הסובלת מנחיתות טופוגרפית.

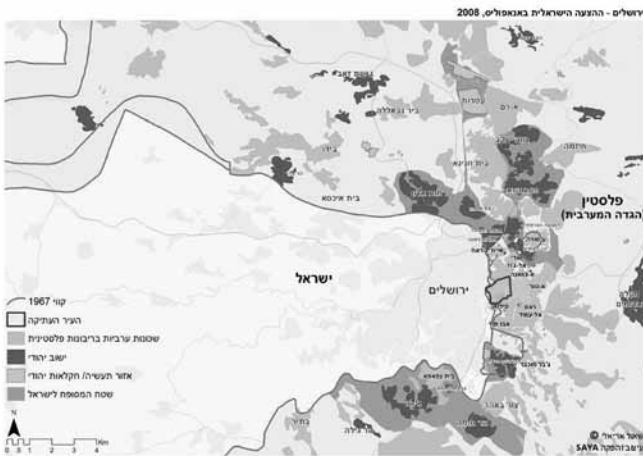
כמו כן, ישראל המשיכה לתבוע פריסת כוח צבאי משולב, ישראלי-פלסטיני-ירדני - וזר בבקעת הירדן לשם מניעת הברחות נשק שאסור על פי ההסכמים לתחומי המדינה הפלסטינית והסתננות גורמי טרור וכוחות אחרים עוינים לתחום הגדה המערבית.

המשא ומתן באנאפוליס לא הצליח אף הוא להסתכם לכדי הסדר קבע, אבל הותיר בצדדים את התחושה כי נושא הביטחון הוא בר-הסכם. בראיון שנתן מחמוד עבאס בנובמבר 2012 הוא חזר והדגיש, כי נושא הביטחון סוכם כולו עם ראש הממשלה אולמרט.

### 3. ירושלים

ראש הממשלה הישראלי הציג עמדה הכוללת את כל השכונות היהודיות (12) בריבונות ישראל (ראה מפה).

### מפה מספר 12 – ההצעה הישראלית באנאפוליס 2008 – ירושלים



באשר לאגן ההיסטורי, הוא הציג כי זה יזכה לשטח בעל מעמד מיוחד, בו מעניקים הצדדים את סמכויות הניהול לצד שלישי מוסכם, מבלי שכל צד יוותר על תביעתו לריבונות בשטח. כמו כן, הציג אולמרט הקמתה של ועדת היגוי המורכבת מחמש חברות: ישראל, פלסטין, ארצות הברית, ירדן וערב הסעודית (וכן מרוקו ומצרים) (ראו מפה). כך תיאר זאת מאוחר יותר אהוד אולמרט עצמו: "הצעתי פתרון בירושלים לפיו החלקים היהודיים יהיו בריבונות ישראל והחלקים הערביים בריבונות המדינה הפלסטינית. הדברים נאמרו במפורש במסגרת הצעה רשמית. חשבתי שאפשר למצוא פתרון באגן הקדוש והוא הוגדר במפה מדויקת, לפיה הוא יהיה מנוהל על ידי חמש מדינות<sup>80</sup> שישאל בתוכן, כשהוא פתוח לכל הדתות והמאמינים".

80 ישראל, פלסטין, ארצות הברית, ירדן וערב הסעודית.

החלוקה מ-1947. ב-2012 האיחוד האירופי אף פרסם את רשימת המיקודים של היישובים שהוצאו מהם למדינות האיחוד האירופי אינו פטור ממס, ובנוסף להתנחלויות ולמזרח ירושלים כלל בהם גם את היישובים הישראליים שבשטח ההפקר. באנאפוליס הסכימו הצדדים לחלק באופן שווה את שטח ההפקר ביניהן, אם כי בפועל הוא יישאר ברובו בריבונות ישראל, שתפצה את הפלסטינים בשטחים מתחומה במסגרת חילופי השטחים.

### 2. ביטחון

אחד העקרונות שהנחו את הנושאים ונותנים מטעם ישראל בתחום הביטחון היה להימנע מהסדר קבע שייצור מציאות בעלת פוטנציאל איום גדול יותר לישראל אם ההסדר יופר. לפיכך ביקשה ישראל להבטיח במשא ומתן שני אינטרסים:

- המדינה הפלסטינית לא תשמש פלטפורמה נוחה יותר לתקיפתה של ישראל אם תיווצר קואליציה כזו ממזרח בטווח זמן בינוני וארוך.
- יימנע טרור נגד ישראל שמקורו במדינה הפלסטינית או שיעבור דרכה.

וזאת באמצעות תפיסה הנשענת על שלוש רגליים:

1. פירוז המדינה הפלסטינית מיכולות צבאיות עיקריות ומתשתיות טרור.
2. יצירת הסדרי ביטחון המעניקים לישראל עומק אסטרטגי מותנה.
3. שיתופי פעולה דו-צדדי ורב-צדדי לקיום ההסדרים ונטרול הכוחות והגורמים המתנגדים להסכם.

במהלך המשא ומתן הפנימה ישראל את טענת היסוד הפלסטינית שלא ניתן, בעת ובעונה אחת, גם לחתום על הסכם קבע האמור לייצר באופן מובנה מציאות ביטחונית טובה יותר, וגם לקיים בשטח היערכות צבאית המתאימה למציאות של קונפליקט ואלומות ומשמרת את הכיבוש. עקב כך נדרשה ישראל לוותר על רוב תביעותיה הטריטוריאליות בבקעת הירדן, שבאופן תודעתי שימשה מרחב המגננה של ישראל נגד כל איום ממזרח. כמו כן, ישראל נדרשה לוותר על שליטה בשטחים שממזרח לקו הירוק השולטים על מישור החוף, אזור שמרוכזים בו 73% מהאוכלוסייה בישראל, ופועלים בו שדות התעופה האזרחיים והצבאיים שלה ו-80% מתעשייתה.

בשונה ממה שהוצע בקמפ דייוויד ובדומה למה שהוצע בטאבה, קו הגבול שהוצע על ידי ישראל באנאפוליס אינו בנוי אפוא על רציונל ביטחוני של שליטה בשטח, אלא בעיקר על שיקול דמוגרפי-פוליטי, שביטח כי מקסימום ישראלים ואפס פלסטינים יסופחו לישראל.

דפוס ההסדר שנדרש לענות על הצרכים הישראליים ולמזער את הפגיעה בריבונות הפלסטינית החל מתגבש, והוא הכיל בתוכו כמה מרכיבים מרכזיים:

- הראשון, פירוז המדינה הפלסטינית מצבא ואיסור על הזמנה או חנייה של צבא זר בשטחה. פלסטין תפוז מנשק כבד כמו מטוסים, טנקים, תותחים ונשק רקטי, ויותר לה להחזיק רשימה מוסכמת של אמצעי לחימה. המרחב האווירי ימש את חיל האוויר הישראלי בנוסף לשימוש האזרחי של התעופה הפלסטינית.
- השני, הפלסטינים יקימו כוח משטרתי חזק שיהיה ביכולתו לאכוף חוק וסדר ולהילחם בטרור.
- השלישי, ישראל תשמור בניהולה שנים-שלושה אתרים להתרעה מוקדמת.



## שליחות קרי – 2013-2014

עם התייצבותו מחדש בראשות ממשלת ישראל נשא בנימין נתניהו ב-14 ביוני 2009, נאום שבו דיבר על עמדת ישראל להסדר הקבע בנושאי הביטחון. עיקריה של עמדה זו: המדינה הפלסטינית תהיה מדינה מפורזת; השיבה לגבולות 1967 תידחה על הסף; ישראל תשלוט במעברי הגבול הפלסטינים ובמרחב האווירי. לימים הרכיב נתניהו את תביעותיו בנושא הגבולות וחזר ודרש שליטה ישראלית בבקעת הירדן, דרישה שעם הזמן הלכה והצטמצמה לנוכחות צבאית לתקופה ארוכה בת עשרות שנים, ובאחת ההתבטאויות שלו אף הפכה לנוכחות ישראלית מוגבלת לאורך נהר הירדן בלבד. נתניהו דרש, כי משך הנוכחות הישראלית יותנה ברמת הביצוע ולא בזמן. לא תהיה שיבת פליטים לישראל וירושלים תהיה מאוחדת בריבונות ישראל.

אם נבקש לסכם את שליחות קרי, שהסתיימה באפריל 2014 ללא תוצאות וללא הנחת הצעה להסכם מסגרת, נוכל לעשות זאת בהתייחס לפערים שעלו במפגשים וללקחים המרכזיים.

נתניהו העביר את התביעה להכרה פלסטינית בישראל כמדינה יהודית במובן הלאומי לחזית המשא ומתן האחרון. ראשיתה של תביעה זו בדרישתה של ציפי לבני באנאפוליס 2008 לחתום את המשא ומתן ואת ההסכם עם ההכרה הפלסטינית. תביעה זו הינה חדשה ולא נכללה כלל במשא ומתנים הקודמים, שהסתפקו בהכרה ההודית בין אש"ף לישראל, כפי שבה לידי ביטוי במכתבים ששיגרו יצחק רבין ויאסר ערפאת טרם החתימה על "הסכם העקרונות". נתניהו לקח תביעה זו צעד אחד קדימה וביקש להפוך אותה לעיקרון לכל הסכם, מה שנדחה על ידי הפלסטינים מסיבות רבות.

בתחום הטריטוריאלי ישראל דחתה בתחילה את הפרמטר של "קווי 1967 כבסיס וחילופי שטחים ביחס של 1:1". מאוחר יותר דווח על ידי השליח האמריקאי, מרטין אינדיק, כי נתניהו הסכים לבסיס של קווי 1967 וחילופי שטחים. מההתבטאויות של ראש הממשלה נתניהו, שר החוץ ליברמן ואחרים עולה, כי למפת ה"גושים" בת 6.5% שהציע אהוד אולמרט באנאפוליס יש להוסיף שני "גושים" חדשים. את קריית ארבע ואת עפרה- בית אל. באמצעות גושים אלו נתניהו מבקש להשאיר בריבונות ישראל כ-90% מהישראלים הגרים מעבר לקו הירוק. כפיצוי לפלסטינים עלו שתי הצעות: האחת, העברה של חלק מאזור ואדי ערה (נחל עירון) שב"משולש הקטן" ביחס שאינו 1:1 (להערכתו ביחס של 1:6), והשנייה, תשלום כספי בתמורה לאדמות.

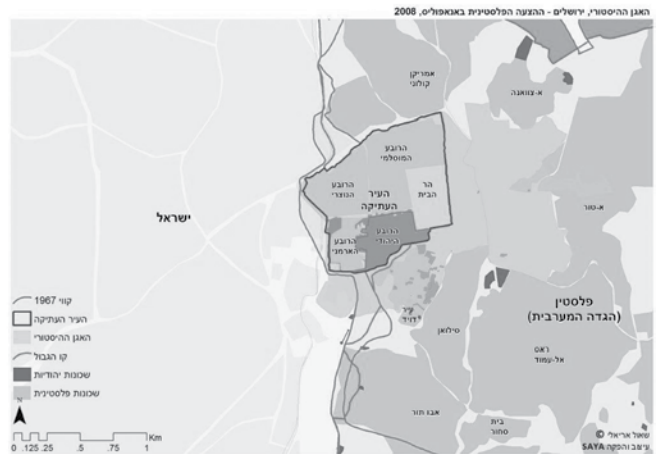
בנושא ירושלים העמדה הישראלית חיפשה למקם את הבירה פלסטינית באחת משכונות הקצה כמו בית חנינא.

בנושא ביטחון, מעבר לדרישה על פירוז המדינה הפלסטינית, ישראל התנגדה לנוכחות של כוחות אמריקאים במדינה הפלסטינית. עיקר הדיונים נסובו על משך הזמן בו תתקיים נוכחות צבאית ישראלית זמנית ברצועה שבבקעת הירדן. העמדה הישראלית תבעה עשרות שנים.

כמו כן, תבע נתניהו יכולת פעולה ישראלית בכל שטחי המדינה הפלסטינית נגד טרור.

עיקר הקושי לראות התקדמות וסגירת הפערים בין הצדדים נובע מהיעדר כל מסגרת מחייבת של עקרונות מוסכמים עבור ארבע הסוגיות. המודל האמריקאי לניהול המשא ומתן על כל הסוגיות ללא קווים מנחים אפשר לישראל לפתוח מחדש את כל העמדות שהוצגו בזמנו על ידי ישראל באנאפוליס.

## מפה מספר 13 – ההצעה הישראלית באנאפוליס 2008 – האגן ההיסטורי



### 4. פליטים

בסוף 2007 חודש המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים במסגרת ועידת אנאפוליס. ישראל ראתה את המענה לבעיית הפליטים בהקמתה של מדינה פלסטינית, שהיא הבית הלאומי הפלסטיני. ישראל לא רואה באחריותה, לבטח הבלעדית, לבעיית הפליטים הפלסטינים, וכורכת פתרון במענה במקביל לבעיית הפליטים היהודים שגורשו ממדינות ערב. ישראל הבהירה, כי היא אינה מכירה באחריותה לבעיית הפליטים אולם הביעה נכונות להכרה בסבל אשר נגרם לשני הצדדים כתוצאה מהמלחמה.

ישראל אינה מכירה בזכות השיבה, אך אולמרט הסכים שעל בסיס ההסכמה הישראלית למפת הדרכים בו מופיעה יוזמת הליגה הערבית ובכללה החלטה 194 זו תהיה הדרך לקבלת התביעה הפלסטינית. בנוסף, במשא ומתן בין מחמוד עבאס לאהוד אולמרט הסתכמו העמדות הבאות ביחס למספר הפליטים שתקלוט ישראל: אולמרט הסכים לקליטתם של אלף פליטים מדי שנה במשך חמש שנים. ישראל הציעה, כי בנוסף למדינה הפלסטינית, ייושבו פליטים פלסטיניים בהסכמה במדינות המארחות ובמדינות שלישיות.

אחת ההסכמות החשובות שהושגו בעקבות מעורבותה של מזכירת המדינה האמריקאית היא הקמת מנגנון בינלאומי לפתרון בעיית הפליטים. מנגנון זה יעסוק בסיום מעמד הפליטות, כמנגנון בלעדי לתביעות הפליטים, ליישובם מחדש של הפליטים, שיקומם ולמתן פיצויים לפליטים. יתרה מכך, הייתה ההסכמה של שני הצדדים לכך שהמנגנון הבינלאומי יהווה כלי ליישום ההסכם הביטראלי. בנוסף הייתה ההסכמה של הצדדים לפירוק של ארגון אונ"א.

הצד הישראלי התעקש כי לצדדים לא תהיינה מחויבויות נוספות מעבר לנאמר בהסכם, כלומר קבלת "סוף התביעות" בנוסף ל"סיום ההסכום".

הסוגיה	אולמרט	הערות
גבולות	סיפוח ישראלי 6.5% - סיפוח פלסטיני - 5.8% ומסדרון עזה - גדה	לבני סירבה להציג מפה פלסטינית - טרם סיכום השטחים שסיפוח לישראל
ביטחון	מדינה מפורזת	סידורי ביטחון נוספים
ירושלים	חלוקת השכונות ובינאום האגן ההיסטורי	
פליטים	שיבה של אלף פליטים מדי שנה במשך חמש שנים	לבני סירבה לכל חזרה של פליטים

## לסיכום

העמדה הישראלית התפתחה ועברה שינויים משמעותיים שהיו תוצר של שיקולים שונים:

- בראשיתה, מנאום רבין באוקטובר 1995 ועד טרום קמפ דייוויד, העמדה הישראלית הניחה כי תקום מה שרבין כינה "ישות פלסטינית" ולא מדינה במובנה המלא. לפיכך גובשה תכנית בפיקוד המרכז שנשאה את השם "צעד נוסף", שעיקר שיקוליה היו ביטחוניים. על פי תכנית זו, היישות הפלסטינית תשתרע על פני 60%, שישראל תמשיך לשלוט בגבולותיה החיצוניים.
  - במסגרת "תהליך שטוקהולם" טרם ועידת קמפ דייוויד, חל שינוי בעמדתה של ישראל והיא קיבלה את העמדה הפלסטינית ביחס לגודלה של המדינה הפלסטינית - "100% מינוס". קרי, 100% מהשטחים פחות הצרכים הייחודיים של ישראל שייענו בחילופי שטחים שווים.
  - עד ועידת קמפ דייוויד ביולי 2000 העמדה הישראלית התבססה על שלושה שיקולים:
1. ביטחוניים - שמירת הגבול המזרחי עם ירדן בשליטת ישראל.

2. התיישבותיים - שמירתם של מרבית הישראלים הגרים מעבר לקו הירוק בריבונות ישראל.

3. היסטוריים/קדושים - שמירתה של ירושלים בריבונות ישראל.

לפיכך, בשלב זה, ישראל עדיין דחתה את הדרישה הפלסטינית לקווי 1967 עם חילופי שטחים שווים.

במהלך קמפ דייוויד הועלתה האפשרות לחלוקת ירושלים בפעם הראשונה על ידי ישראל.

● השינוי הדרמטי היה בוועידת טאבה 2001 עת ישראל לא כללה את בקעת הירדן בדרישותיה וביססה את כל תביעותיה בתחום הטריטוריאלי על השיקול ההתיישבותי בלבד.

● השינוי האחרון חל בוועידת אנאפוליס עת ישראל הציגה על מפה את השטחים שהיא מציעה להעביר לפלסטין בתמורה לשטחים שהיא ביקשה לספח.

ניתן לראות כיצד התמונה היישובית נשארה להתקיים לבדה כשיקול מכריע במערכת השיקולים הישראלית, שעה ששאר השיקולים הלכו ונעלמו במעלה הדרך, הן במהלך התהליך המדיני שהתקיים והן במהלך הניסיונות החד-צדדיים של ישראל לעצב את גבולותיה.



## מקורות עיקריים

- אינדיק, מ., שלום אמריקאי, תל אביב: עם עובד, 2009.
- אריאלי, ש., גבול בינינו וביניכם, תל אביב: ידיעות ספרים ועליית הגג, 2013.
- בן עמי, ש., חזית ללא עורף: מסע אל גבולות תהליך השלום, תל אביב: ידיעות אחרונות, 2004.
- המכון למחקרי ביטחון לאומי המרכז למשא ומתן יישומי, תיק המשא ומתן הישראלי פלסטיני, תל אביב, 2013.
- יתום, ד., שותף סוד, תל אביב: ידיעות אחרונות, 2009.
- כהן, ה., כיכר השוק ריקה, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2007.
- להרס, ל., משא ומתן על ירושלים, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2013.
- סביר, א., התהליך, מאחורי הקלעים של הכרעה היסטורית, תל אביב: ידיעות אחרונות וספריית חמד, 1998.
- פרס, ש., המזרח התיכון החדש, הוצאת סטימצקי, 1997.
- קליין, מ., יוזמת ז'נבה- מבט מבפנים, כרמל ישראל, 2006.
- שביט, א., חלוקת הארץ, כתר, 2005.
- שיפטן, ד., כורח ההפרדה, תל אביב: זמורה ביתן, 1999.
- שר, ג., במרחק נגיעה: על המשא ומתן לשלום 1999-2001, תל אביב: ידיעות אחרונות/עידנים, 2001.

# כאשר ויתורים לא יהיו כה כואבים כפי שניתן היה לצפות

אליאס זנבירי

## מבוא

ומתן השונים עם ישראל. חומרים נוספים הנכללים במאמר הובאו ממקורות שונים, אליהם הוספו ציטוטים רלוונטיים.

על חלקים מסוימים של החומר חלים כללי החיסיון, כיוון שהם לקוחים משיחות שקיימתי עם גורמים רשמיים במסגרת יחסי עבודה או קשרים אישיים שהיו לי עמם. בשיחות אלה התאפשר לי להחליף דעות בסוגיות שונות הרלוונטיות לשאלות הפלסטיניות, מבלי להתחשב במגבלות החללות בשיחה עם עיתונאי או אדם מן החוץ. במקומות שבהם ניתן, מובאים ציטוטים. ניסיתי לצמצם ככל האפשר ציטוטים מפי "מקורות רשמיים או יודעי דבר", מאחר שמונח זה מציג באופן מעורפל את התמונה המלאה, ובמקרים מסוימים משתמשים בו למסירת מידע לא מדויק.

## רקע

אירוניה לא חסרה במזרח התיכון. בשנת 1974, כאשר מזכיר המדינה האמריקאי, הנרי קיסינג'ר, יצא בהצהרתו המפורסמת אשר קשרה את ידי הממשל האמריקאי במשך שנים ומנעה כל מגע רשמי עם אש"ף, הוא עשה זאת כמה שבועות לאחר שאש"ף הציל את חייו.

קיסינג'ר טס ללבנון מספר שבועות קודם לכן. התלווה אליו עוזרו המיוחד, מוריס דרייפר, דיפלומט אמריקאי אשר נפטר בשנת 2005. לפני הגעתם, נודע לאש"ף כי קבוצות פלסטיניות רדיקליות מתכננות לייטר את המטוס האמריקאי. ערפאת הורה מיד לעלי חסן סלאמה, קצין הביטחון הראשי שלו אשר הפך מאוחר יותר למפקד כוח 17, לעשות כל מאמץ כדי להגן על המטוס האמריקאי. סלאמה העביר 2,000 לוחמי פתח ופרס אותם סביב שדה התעופה ריאק שבבקעת הלבנון שאליו הופנה המטוס.

כמעט עשר שנים לאחר מכן הפך דרייפר לקונסול הכללי של ארצות הברית בירושלים. בשנת 1985 ריאיינתי אותו לשבועון הפלסטיני אל-עוודה בשפה האנגלית, שבו שימשתי כעורך ראשי. כאשר שאלתי אותו על התקרית, הוא נדהם, אך ביקש בנימוס לכבות את הרשמקול. לאחר מכן אמר שיהיה מוכן לענות על שאלותיי בכנות ככל האפשר, בתנאי שלא אפרסם את תשובתו בריאיון. הסכמתי. "אני תוהה ממי שמעת את הסיפור הזה? רק מספר מצומצם של אנשים בווינגטון יודעים עליו", אמר. 1. עניתי כי אני נמנה בין הפלסטינים המעטים היודעים על התקרית, והסברתי כי איני יכול לגלות את המקור לסיפור. הוא חייך והקרח נשבר.

שאלתי את דרייפר מדוע גמלה ארצות הברית לערפאת "כה בגסות" במקום להעריך את מעשיו. שאלתי מדוע קיסינג'ר קבע סייג, אשר בזמנו מנע כל מגע בין הממשל האמריקאי לבין אש"ף. דרייפר הסביר:

"ארצות הברית כבר סיפרה לישראל על המחויבות החדשה לפני שהמרנו ללבנון. ההצהרה, עם זאת, הגיעה מאוחר מדי. הסיבה לכך היא שהחלטנו להפיג את חששותיה של ישראל לאחר הפסגה

נדרשו לאש"ף עשרים שנה בדיוק כדי לשנות את דרכו ולתמוך בפתרון של שתי מדינות. בשנת 1968 קראה ועידת הפתח לכינון מדינה דמוקרטית על כל פלסטין, שבה יהודים, מוסלמים ונוצרים יחיו בשלום תוך שוויון מלא של זכויות וחובות. בשנת 1988 תמך אש"ף בפתרון של שתי מדינות על ידי קבלת החלטות האו"ם 242 ו-338. למעשה, ההכרה דה פקטו בשנת 1988 בקיומה של ישראל הייתה צעד חד-צדדי משמעותי שנקט אש"ף, בכיוון חיובי. עם זאת, לא קיבל דבר בתמורה.

במשך עשרים שנה עשתה הקהילה הבינלאומית כל מאמץ אפשרי ללחוץ על אש"ף להכיר בזכותה של ישראל להתקיים. בהצהרה שנויה במחלוקת בשנת 1974 התנה מזכיר המדינה האמריקאי דאז, הנרי קיסינג'ר, כל שיחות עם אש"ף בכך שיכיר בהחלטות 242 ו-338. קביעה זו הנחתה את מדיניות החוץ האמריקאית בנושא פלסטין עד שנת 1989, כאשר החלו פגישות רשמיות בין רוברט פלטר, שגריר ארצות הברית בטוניס, לבין יאסר עבד רבו, חבר בוועד הפועל של אש"ף.

בשנת 1993 העניק אש"ף לישראל הכרה נוספת, הפעם דה יורה. המנהיג הפלסטיני, יאסר ערפאת, וראש ממשלת ישראל לשעבר, יצחק רבין, החליפו ביניהם מכתבים שבהם הצהירו על הכרה הדדית. בחילופי מכתבים אלה הכירה ישראל באש"ף כנציגו הלגיטימי הבלעדי של העם הפלסטיני. לא היה אזכור למדינה פלסטינית.

לאחר מכן יצא לדרכו תהליך השלום הארוך. מאמצים ראשונים הובילו להסכם ביניים ראשון בין שני הצדדים, שמשכו חמש שנים, ובמהלכו שני הצדדים היו אמורים לשאת ולתת על סוגיות ליבה אשר נדחו להסכם הקבע. אף אחד באותה עת לא שיער לעצמו, כי מה שנראה היה כתקופת זמן ארוכה (חמש שנים) להסכם ביניים יתארך ויפוך למצב קבוע אשר יימשך, נכון להיום, עשרים שנה. בינתיים, מדי יום נוצרו עובדות נוספות בשטח תוך הפרה בוטה של עיקרון הסכם הביניים, אשר קבע כי אף אחד מהצדדים לסכסוך לא יבצע מהלך כלשהו, אשר יפגע בהסכם על הסדר הקבע.

מאמר זה הוא ניסיון לבחון מדוע עשרים שנה לא הביאו את השלום המיוחל בין הפלסטינים לישראל. הוא מתאר את נקודת המבט הפלסטינית של עשרים שנות מאמצים, אשר הופרעו על ידי אירועי אלימות רבים שפרצו ושפיכות דמים בין שני הצדדים. המאמר עוסק גם בסבבי שיחות השלום העיקריים, החל מתהליך אוסלו, דרך פסגת שארם אל-שייח' בשנת 1999, המשא ומתן בקמפ דייוויד בשנת 2000, שיחות טאבה בשנת 2001, תהליך אנאפוליס בשנת 2008, ועד סבב המשא ומתן הכושל האחרון אשר החל באמצע 2013. המאמר מביא לידי ביטוי את העמדה הפלסטינית הרשמית בכל סוגיות הליבה של הסכסוך, ומסביר כי ללא פתרון סוגיות אלה, לא יושג בעתיד הסכם קבע בין הפלסטינים לישראל.

חלק מהחומר הנכלל במאמר מבוסס על רשימות אישיות שהעליתי על הכתב במשך שנים שבהן הייתי מעורב בנושא, הן כעיתונאי במשך יותר מ-35 שנה, והן כיועץ מדיני לרשות הפלסטינית בתקופות שונות ובתפקידים שונים מאז 2003. בכך ניתנה לי גישה לגורמים רשמיים באש"ף שהיו מעורבים ישירות בשלבי המשא

1 פגישה עם מר מוריס דרייפר במחצית 1986, במשרדו במתחם הקונסוליה הכללית האמריקאית ברחוב אגרון, מערב ירושלים.



עצמית של הפלסטינים ולמדינה פלסטינית. ההצבעה נדחתה עד 23 באוגוסט, כנראה כתוצאה מפגישה זו.

"אילו ארצות הברית הייתה מצביעה בעד החלטה זו, זה היה גורם לבידודה המוחלט של ישראל. אילו ארצות הברית הייתה מטילה עליה וטו, היו לכך השלכות חמורות מבחינת ארצות הברית בעולם הערבי, ואילו ארצות הברית הייתה נמנעת, זה היה מכעים מאוד את כולם".

יאנג אמר שנפגש עם השגריר הישראלי, יהודה בלום, כדי למנוע התכתשות פומבית בנושא. "אמרתני, למעשה, כי רעש גדול סביב הסוגיה רק ייצור תמיכה בסוגיה הפלסטינית אשר אינה קיימת", אמר יאנג. "הייתה זו ממשלת ישראל אשר החליטה להפוך זאת לסוגיה פומבית".

בינתיים, השתכנע אש"ף יותר ויותר, כי פתרון של מדינה דמוקרטית אינו בגדר אפשרות מבחינת הקהילה הבינלאומית, וכי יש להתחשב בקונצנזוס הבינלאומי סביב זכותה של ישראל להתקיים בגבולות מוכרים ובטוחים.

כשועל מדיני ותיק, הבין ערפאת כי עליו לעשות מהלך אמיץ אשר יותיר חותם על העולם ועל הציבור הישראלי לא פחות מביקורו ההיסטורי בשנת 1977 בירושלים של נשיא מצרים לשעבר, אנואר סאדאת. ערפאת עשה זאת בדרכו, אולם הוא מעולם לא הצליח לגרום לרעידת אדמה פסיכולוגית דומה בתוך ישראל כפי שעשה סאדאת. סאדאת יצא לקרב על דעת הקהל במהלך אחד, כאשר ביקר בירושלים ונאם בפני הכנסת. ערפאת חשב כי יוכל להשיג השפעה דומה, אולם בצעדים ובהצהרות הדרגתיים, ועל כן נטל סיכונים מחושבים, בניגוד לסאדאת אשר הלך על כל הקופה.

תחת אש תופת ומצור של הצבא הישראלי על כוחות אש"ף בביירות בשנת 1982, נפגש ערפאת באחד ממקומות המסתור שלו עם שני פעילי שלום ישראלים, אורי אבנרי, עיתונאי שהפך לפוליטיקאי, ומתתיהו פלד, אלוף במילואים. שניהם ביקשו לשים קץ למצור ולהפוך את המלחמה ואת תוצאותיה הנוראות לרווח מדיני עבור ישראל והפלסטינים כאחד. הם חזרו לישראל עם מסר ברור מערפאת, אשר אישר כי הוא מקבל פתרון של שתי מדינות.

חודשים לאחר שחזר מביירות, אמר לי פלד כי היה שמח ומרוצה ממה שאמר לו ערפאת:<sup>4</sup>

"יושב ראש אש"ף אמר במפורש ובצורה שאינה משתמעת לשתי פנים, כי הוא מוכן לקבל פתרון מדיני לסכסוך אשר יבטיח לפלסטינים את זכותם להגדרה עצמית ולכינון מדינה עצמאית משלהם על כל השטחים הפלסטינים שכבשה ישראל במלחמת יוני 1967. הצהרה זו הייתה אמורה לספק את ישראל. ההנהגה הישראלית הייתה צריכה לנצל את ההזדמנות להשתמש בהצהרה זו ולראות בה יסוד להסכם שלום עם הפלסטינים. במקום זאת, ישראל עשתה כל שביכולתה להוציא את אש"ף מלבנון ובוודאי הרחק מתהליך השלום".

פלד היה חבר במטה הכללי של צה"ל במהלך מלחמת יוני 1967. הוא היה עד לשנה הראשונה של תהליך אוסלו, אך נפטר במאוס 1995.

פגישתו של ערפאת עם שני פעילי השלום הישראלים בביירות לא הייתה הפעם הראשונה שבה הביע נכונות לקבל את הפתרון של שתי מדינות. גישתו ההדרגתית וההססנית לא הניבה את ההשפעה הנדרשת על דעת הקהל העולמית והישראלית. קבוצת מדינות ערביות ואזוריות רדיקליות ניסתה לחתור ללא הרף תחת

הערבית בשנת 1974 ברבאט אשר הכירה באש"ף כנציגו הלגיטימי והבלעדי של העם הפלסטיני.<sup>2</sup>

מה שהחל כסיוע חד-פעמי של אש"ף לארצות הברית התפתח מאוחר יותר לקשרים חשאיים בין ארצות הברית וה-CIA לבין אש"ף ומנגנון הביטחון שלו, כוח 17. מספר שנים מאוחר יותר, ב-27 בפברואר 1991, נתן דרייפר ריאיון ארוך ל-Association for Diplomatic Studies and Training אשר עבד על פרויקט "Foreign Affairs Oral History Project". בריאיון זה הוא אישר את קיומם של קשרים ביטחוניים מיוחדים בין אש"ף לבין ארצות הברית, במקרים שבהם ארצות הברית חשה כי אש"ף יכול לעזור לפתור כמה מהבעיות שמולן ניצבה במזרח התיכון, במיוחד עם איראן במהלך משבר בני הערובה בשנת 1979. דרייפר אמר:<sup>2</sup>

"בין יתר המשימות, ניסיתי לגרום לאש"ף להשתמש בהשפעתו לשחרר את אנשינו אם יהיו מוכנים, מפני שהיו להם יחסים טובים עם האיראנים. אש"ף נחל הצלחה חלקית לפחות בשחרורם הראשוני של הנשים והשחרורים שהיו בין אנשי הצוות שלנו, אשר התרחש מספר ימים לפני שהשתלטנו על השגרירות".

בהתייחסו לשאלה כיצד המשיך במגע עם אש"ף למרות הגבלות הקונגרס שהיו קיימות באותה תקופה, אמר דרייפר:

"ראשית, הייתה לנו מחויבות לישראלים שקייסניג'ר נתן במקור לא להכיר באש"ף או לשאת ולתת אתם. אולם הייתה היסטוריה ארוכה של תקשורת עם אש"ף מסיבות ביטחוניות, בעיקר בנוגע לאנשינו בביירות. הקמנו ערוץ ביטחוני ושמרנו עליו פתוח. אש"ף אפשר פיניו מוצלח של הצוות האמריקאי מביירות בשנת 1976. היו פרשיות אחרות, כך שרק הרחבנו את הערוץ כך שישלול את אנשי הצוות השבויים שלנו בטהראן. הדבר כמובן מעולם לא פורסם, אולם הרגשנו כי היה מוצדק בשל דרישות הביטחון שנדרשו עבור הצוות שלנו. השתמשנו בתמיכתו של אש"ף יחד עם מאמצים רבים אחרים. היו אנשים רבים שדיברו עם אש"ף, חלקם באישורו האישי של קארטר. כך יכולנו להעביר מסרים לאיראן במגוון ערוצים".

התיאום הביטחוני המשיך, אך מעולם לא הצליח לחדור את החומה הדיפלומטית אשר הקים קייסניג'ר בין ארצות הברית לבין אש"ף. הוא לא הצליח לדלוף לאמצעי התקשורת, מאחר שברור שלשני הצדדים היו סיבות משלהם לשמור על דיסקרטיות. ארצות הברית לא רצתה לעורר את התנגדותה של ישראל, בת הברית הטובה ביותר שלה באזור. אש"ף לא רצה להיראות כ"משתף פעולה" עם ארצות הברית, בזמן שארצות הברית סירבה להעניק לו הכרה מדינית כלשהי. אכן, תיאום חשאי בין גופי המודיעין השונים בעולם אינו פועל על פי סטנדרטים רגילים, וחורג מעבר לחומות איבה מסורתית או גשרי ידידות. ערפאת, עם זאת, מעולם לא הרים ידיים. הוא ניסה בכל דרך אפשרית לקבל דריסת רגל בווינגטון. הוא הורה לזוהדי טרזי, המשקיף המיוחד של אש"ף באו"ם, לזיזם בשנת 1979 פגישה עם אנדרו יאנג, שגריר ארצות הברית באו"ם. ברגע שנודע לנשיא קארטר על הפגישה, יאנג אולץ להתפטר. יום לאחר שנאמר לו כי עליו להתפטר, אמר יאנג כי אין רע במעשיו,<sup>3</sup> אולם טיעונו לא שכנעו את קארטר:

"רציתי להגן על מחלקת המדינה מפני הדברים שעשיתי. עשיתי זאת גם מפני שמחלקת המדינה זכתה לאמינות מועטה מאוד בקרב הישראלים והערבים".

יאנג חזר ואמר, כי נפגש עם נציג אש"ף כדי לדחות את החלטת מועצת הביטחון להצעה שהעלתה כוויית, אשר קראה להגדרה

4 פגישה בחודש מרץ 1983 עם פלד במשרדי העיתונות הפלסטינית, מזרח ירושלים.

2 <http://www.adst.org/OH%20TOCs/Draper,%20Morris.toc.pdf>  
3 <http://www.jta.org/1979/08/17/archive/young-insists-there-was-nothing-wrong-with-meeting-a-plo-official>

היה קשה לערפאת לחשוף קלפים אלה מבלי לקבל משהו מוחשי בתמורה. כל ההבטחות האמריקאיות להכרה באש"ף כאשר יקבל את החלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 ו-338 הוכחו כריקות מתוכן ולא מבוססות. הצהרת העצמאות בשנת 1988 שקרא ערפאת באלג'יר בישיבת הנעילה של המועצה הלאומית הפלסטינית, הפרלמנט הגולה, הכירה בהחלטות 242 ו-338, תמכה בפתרון של שתי מדינות והכירה במפורש במדינת ישראל. הניסיונות האמריקאים המשיכו לסחוט ויתורים נוספים מערפאת, עד אשר מחלקת המדינה החליטה לבסוף להסתפק בהצהרת ערפאת בנואמו בפני העצרת הכללית של האו"ם בז'נבה בדצמבר 1988.<sup>7</sup> באותה תקופה, סירבה ארצות הברית להעניק לערפאת ויזה על מנת שיוכל להשתתף בישיבת העצרת הכללית של האו"ם בניו-יורק. כתוצאה מכך, החליט האו"ם להעביר את ישיבת העצרת הכללית לז'נבה. בנואמו, ערפאת הכריז מפורשות כי אש"ף מתנער מהטרור, ודחק בווישינגטון להורות לרוברט פלטר, שגרירה בטוניס, לפתוח במגעים ישירים עם יאסר עבד רבו.

קבלת החלטות האו"ם 242 ו-338 על ידי אש"ף סללה את הדרך להשתתפות פלסטינית בוועידת השלום במדריד בשנת 1991, אולם כחלק ממשלחת ירדנית-פלסטינית משותפת, מאחר שישראל התנגדה להעניק לאש"ף מעמד של משלחת עצמאית בוועידה.

ועידת מדריד, בהשתתפות ראש הממשלה הניצי, יצחק שמיר, קבעה נוסחה בסיסית להגעה לשלום במזרח התיכון. היא הדגישה את הכלל של "שטחים תמורת שלום" כתנאי מוקדם לשלום אשר ישרור במזרח התיכון. נוסחה זו הנחתה את אש"ף לאורך כל הדרך עד היום. בראיית הפלסטינים, נסיגה מלאה של ישראל מהשטחים הפלסטינים שנכבשו ב-4 ביוני 1967, בנוסף לפתרון הוגן לשאלת הפליטים המבוסס על החלטה 194, יביאו לשלום מלא עם ישראל. העמדה הישראלית, עם זאת, התבססה על הרעיון כי ישראל עדיין תוכל להשיג שלום מלא עם הפלסטינים בתמורה לפחות מנסיגה מלאה ואי-הכרה בזכות השיבה לפליטים.

לאורך כל תהליך המשא ומתן בין ישראל לאש"ף, התעלמה ישראל מהעובדה כי ממשלתו של מנחם בגין בשנת 1977 הייתה זו שקבעה תקדים לכל חוזה השלום אשר באו לאחר השלום עם מצרים. בהסכם עם מצרים הסכימה ממשלת בגין לסגת לקווי 1967. למרות שנדרשו למצרים שבע שנים להבטיח את נסיגתה של ישראל מטאבה, אתר נופש מצרי סמוך לגבול הישראלי ליד אילת, העיקרון היה ברור. לא היה ניתן להגיע לעסקה עם מצרים מבלי שישראל תסכים לסגת לקווים של לפני 1967.

השנים הבאות הוכיחו, כי תקדים זה היה נר לרגליה של כל ממשלה ישראלית באותה תקופה. בהסכם השלום עם ירדן משנת 1994, נשמרו הגבולות הבינלאומיים אשר היו קיימים לפני 1967 בין ישראל לירדן. מאוחר יותר, ראש הממשלה המנוח, יצחק רבין, פרסם את משנתו לשלום עם סוריה, כאשר אמר כי "עומק הנסיגה מרמת הגולן כעומק השלום".<sup>8</sup> משמעותה של הצהרה זו הייתה כי אם סוריה תעניק לישראל יחסי שלום מלאים ונורמליים, היא תקבל כל סנטימטר מרמת הגולן אשר כבשה ישראל בשנת 1967.

בשנת 2000 החליט ראש ממשלת ישראל, אהוד ברק, לסגת חד-צדדית מלבנון לאחר כעשרים שנות כיבוש. הצבא הישראלי נסוג לקווי הגבול הבינלאומי בין ישראל ללבנון, למעט חוות שבעא, הממשיכות להיות שנויות במחלוקת עד היום.

7 [http://articles.chicagotribune.com/1988-12-15/news/8802240683\\_1\\_palestinian-leader-yasser-arafat-renounces-terrorism-plo](http://articles.chicagotribune.com/1988-12-15/news/8802240683_1_palestinian-leader-yasser-arafat-renounces-terrorism-plo)

8 קטעי עיתונות בעברית וקטעים אחרים המצטטים בהזדמנויות שונות את רבין המדבר על חזונו באשר להסדר עתידי באזור.

הנהגתו של אש"ף. מספר פלגים רדיקליים בתוך אש"ף הושפעו על ידי מדינות כגון איראן, סוריה ולוב. פלגים אשר לא היו חברים באש"ף רצחו גורמים רשמיים של אש"ף, מפני שהיו מתונים מדי כלפי ישראל. ביניהם הייתה קבוצתו של סברי אל-בנא, הידוע בכינויו אבו נידאל, הטרוריסט הידוע לשמצה אשר היה רוצח שכיר של מספר גופי מודיעין ערביים, ויש האומרים גם ישראלים. גורמים אלה מנעו את מתקפתו הפסיכולוגית של ערפאת. הם גם עיכבו את רגע האמת עבור רבים בהנהגת אש"ף ופתח, אשר התנגדו לערפאת ולדרכו. עם זאת, מתנגדים אלה הצטרפו לאחר מכן לערפאת במשימתו. הם עמדו לצדו ותמכו בניסיונותיו הראשונים לשלום עם ישראל.

אמצעי התקשורת הערבים או הפלסטינים כמעט ולא הבחינו במהלכי הזהירים של ערפאת, ובמספר הזדמנויות אף טענו כי דעות מתונות אלו מופנות כלפי המערב, והוא אינו מתכוון לדבריו, או כי אין בכונתו לפנות לעולם הערבי ולעם הפלסטיני, מפני שאחרת היה מביע עמדות אלה באמצעי התקשורת הערביים.

זמן רב לפני הפלישה הישראלית ללבנון וביקורם של שני פעילי השלום בבירות, נקט ערפאת מספר צעדים נוספים אשר לא זכו לפופולריות בתוך אש"ף. במאמר שפורסם במהדורת אוקטובר/נובמבר 1995 של "Washington Report on Middle East Affairs" כתב חבר בית הנבחרים האמריקאי לשעבר, פול פינדלי:

"... במהלך פגישה בת ארבע שעות בדמשק בליל 25 בנובמבר 1978, הסתכן ערפאת בזעמם של פלסטינים רבים אשר רצו בהשמדתה המוחלטת של ישראל, בכך שנתן התחייבות יוצאת דופן. ערפאת, כיושב ראש הארגון לשחרור פלסטין, חרג מעבר לעמדות המדיניות שהציג אש"ף באותה תקופה, והורה לי לדווח לבית הלבן כי אש"ף יוותר על המאבק המזוין כולו ועל כל צורה של אלימות ויחיה בשלום עם ישראל בתמורה לפלסטין עצמאית הכוללת רק את הגדה המערבית ואת עזה".

באותו לילה, כתב פינדלי, ערפאת הכתיב את המסר הבא לנשיא ג'ימי קארטר:

"...אינני חבר בקו קלוקס קלאן. אינני נאצי, או קומוניסט. אני לוחם חירות, הנלחם למען בני עמי שהינם פליטים החיים חיי סבל ללא תנאים אנושיים, ללא מולדת. ואני מקווה כי זכויות האדם שכבודו מדבר עליהם לא יוציאו מן הכלל את בני עמי, הזקוקים להן ביותר".

פינדלי כתב כי הצעתו של ערפאת לדו-קיום בשלום עם ישראל לא זכתה לתגובה מצד הבית הלבן, אך התקבלה בסקרנות מצד אמצעי התקשורת ובמחאה מצד המבקרים הפלסטינים. הוא הוסיף, כי לאחר שנענה להשיב על שאלות אמצעי התקשורת בנוגע להתחייבות, "הוא [ערפאת] כתב במכתב אל"י מתאריך 3 במארס 1979:<sup>5</sup>

"מטרתנו היא להשיב את זכויותינו הלגיטימיות ולהקים מדינה עצמאית שלנו בכל חלק משוחרר של המולדת או הכבוש על ידי הישראלים".

פינדלי כתב, כי מבלי להתכחש להתחייבותו, מכתבו של ערפאת היה מרגיע דיו כדי לנטרל את מבקריו מנשקם. הוא הוסיף:<sup>6</sup>

"... הפגישה בנובמבר 1978 הייתה הפעם הראשונה אך לא האחרונה שבה אמר לי יושב ראש אש"ף, כי ארגונו מחזיק מעט מאוד קלפים ביחסיו עם המדינה היהודית ועליו לשחק עם כל אחד מהם בזירות רבה. הקלפים העיקריים שלו: סיום המאבק הפלסטיני המזוין והענקת הכרה מדינית בישראל".

5 שם.

6 שם.





ערבית בהחלטה 181. יתרה מזאת, תמיכתו של אש"ף בפתרון של שתי מדינות לאורך קווי 1967 משמעה, כי הפלסטינים מסתפקים ב-22% הנותרים של פלסטין שבה יקימו את מדינתם. מה נתנה ישראל בתמורה לויתור זה? כמעט שום דבר! הגישה הישראלית בכל סבבי המשא ומתן התבססה על תפיסה אחת: להבטיח את השטח שישראל שלטה בו לפני המלחמה ב-1967 ולהוסיף לו כמה שיותר שטח שניתן לסחוט מהפלסטינים בגדה המערבית הכבושה. תפיסה זו מסבירה את המנטרה שחוזרים ומביעים בישראל והקריאה להנהגה "משני הצדדים" לקבל החלטות קשות. מנטרה זו מרמזת כי גם על ההנהגה הפלסטינית לקבל החלטות קשות, כאילו שבפשרה שאימצה אין די לעשיית שלום.<sup>9</sup> התנהגות זו של ישראל לאורך כל עשרים שנות המשא ומתן עמדה מאחורי צעדים שנקטה ישראל כדי לקבוע עובדות חדשות בשטח ולהרחיק ככל האפשר פתרון של שתי מדינות.

גורמים ישראלים רשמיים דיברו על פתרון של שתי מדינות, אולם דיבורים אלה היו בבחינת מס שפתיים ללא כוונה אמיתית, אלא אם שיוו לנגד עיניהם מדינה פלסטינית השולטת על שטח קטן הרבה יותר מהשטח שכבשה ישראל בשנת 1967. ספק אם בנימין נתניהו, כאשר דיבר על פתרון של שתי מדינות בנאומו באוניברסיטת בר אילן לאחר הרכבת ממשלתו בשנת 2009, התכוון למדינה פלסטינית עצמאית לאורך גבולות 1967. הוא כנראה חשב על מדינה גדולה משטחי הרשות הפלסטינית כיום וקטנה משטח הגדה המערבית. עם הנחות יסוד מעין אלה, לא ניתן לצפות שתושג אי פעם עסקה שתשים קץ לסכסוך.

שאלות נוספות ממשיכות להעסיק גורמים פלסטינים רשמיים ואת הציבור בכללותו. הן משקפות את רמת התסכול שהצטברה אצל הנושאים ונותנים מהצד הפלסטיני בשני עשורים של משא ומתן עם ישראל. הן מדגישות את היעדר השוויון ביחסים בין ישראל לאש"ף, הן הוכחה לכך שישראל, המעצמה האזורית, תמרנה תמיד את מאזן הכוחות לטובתה, נגד אש"ף, האנדרדוג של האזור. ביניהן נכללות השאלות הבאות:

- מה קיבל אש"ף בתמורה להכרה חד-צדדית בזכותה של ישראל להתקיים בגבולות בטוחים של 1967, כמתואר בהצהרת העצמאות משנת 1988?
  - מה העניקה ישראל לאש"ף בתמורה להכרתו בישראל? מדוע לא היה ולו מקרה אחד שבו גמלה ישראל בעמדות חיוביות לטובתו?
  - האם יהיה אי פעם מנהיג בישראל אשר יהיה לו האומץ לומר ד, מספיק, ולהוביל את מדינתו לפתרון אמיתי של שתי מדינות עם הפלסטינים?
- ההכרה הפלסטינית החד-צדדית דה פקטו בשנת 1988 בישראל מעולם לא נענתה על ידי מדינת ישראל עד היום. למעשה, ישראל עשתה כל שביכולתה לחתור תחת השינוי האסטרטגי בעמדות הפלסטיניות. למעט רבין, אף ראש ממשלה אשר בא אחריו לא רצה לפתור את הסכסוך. הם היו מעוניינים לנהל את הסכסוך, ולא לפתור אותו. זה מסביר מדוע כשלו עשרים שנות משא ומתן. הסברים נוספים נמצאים בפרקים הבאים של המאמר.

יש הטוענים, כי אריאל שרון ואהוד אולמרט היו מעט שונים. שרון לא האמין במשא ומתן עם הפלסטינים, אולם היה מוכן להוביל את מדינתו, במסלול חד-צדדי, להסרת הכיבוש הישראלי על העם

בשנת 2005 החליט ראש ממשלת ישראל, אריאל שרון, לסגת חד-צדדית מרצועת עזה. הוא הסיג את הצבא הישראלי לקווי של לפני 1967 אשר הפרידו את רצועת עזה מישראל. לפיכך, אין פלא שכל מנהיג או נושא ונותן פלסטיני יתעקש, כי אותו תקדים יחול גם על המשא ומתן הפלסטיני-ישראלי. מדוע מנהיג פלסטיני כלשהו, אין זה משנה כמה מתן יהיה, יסתפק בפחות ממה שקיבלו מדינות ערב השכנות, או שהובטח להן לקבל בתמורה לשלום עם ישראל?

כישלון שיחות השלום אשר התקיימו במשך עשרים שנה נובע מהפער הגדול בין הדוקטרינות שעמן באו אש"ף וישראל למשא ומתן. למן ההתחלה, הפלסטינים הגדירו לעצמם יעד ברור, פתרון של שתי מדינות, שבו מדינה פלסטינית עצמאית שירושלים המזרחית בירתה תשכון לצד ישראל לאורך קווי 4 ביוני 1967. לשם כך אש"ף היה מוכן להתגמש בחלק מעקרונות הליבה שעליהם מבוססת מדינה עצמאית לחלוטין והסכים לחילופי שטחים, לפתרון פרקטי לשאלת הפליטים, לפירוז ולשליטה משותפת מסוימת על ירושלים, דהיינו מבלי להתעקש על חלוקתה מחדש של העיר. אש"ף לא היה מסכים לפשרות אלה ללא סבבים שונים של משאים ומתנים בעשרים השנים האחרונות. לכן, ניתן לטעון כי המשא ומתן שנמשך שני עשורים הניב פירות מסוימים, אך ישראל נהנתה מהם יותר מאשר הפלסטינים. ישראל התעלמה מהפשרות שעשה אש"ף, אולי בשל העובדה שהפשרות שלה היו כרוכות בנסיגות כואבות חזרה לקווי 1967.

כל ראש ממשלה בישראל לאחר רצח רבין חזר על אותן דרישות ישנות מהפלסטינים, הפך על פיהם את כל ההסכמים החתומים ורצה לקבוע התחלה חדשה לשיחות השלום. היעדר העקביות הייתה לרועץ לתהליך השלום. הייתה חזרה לאחור מכל סוג של התקדמות שהושגה, ברגע שנבחר ראש ממשלה חדש בישראל. נהוג כי ממשלות מתחלפות אך הסכמים נשארים. במקרה הפלסטיני-ישראלי, בכל ההסכמים שנחתמו על ידי ממשלה ישראלית ואש"ף, כל ממשלה חדשה שעלתה לשלטון בישראל לאחר בחירות העדיפה להתחיל סבב חדש של משא ומתן בדיון כיצד ליישם מה שכבר הוסכם עליו עם הממשלה הקודמת. לעתים המשאים ומתנים חזרו לנקודת ההתחלה, מאחר שלא היה טעם במשא ומתן על יישום הסכם שהממשלה החדשה אינה מקבלת. לכן נדרשו לשני הצדדים עשרים שנה, ואולי אף יותר, כדי לשאת ולתת מבלי שיגיעו לפתרון של שתי מדינות.

ישראל העדיפה, מאז ומתמיד, לשמור את שאלת הגבולות לסוף המשא ומתן. לעומת זאת, הפלסטינים רצו לסכם את סוגיית הגבולות בהתחלה, במיוחד לאחר שעיקרון חילופי השטחים הפך לחלק בלתי נפרד מכל הסכם שאליו יגיעו שני הצדדים. אש"ף רצה למנוע מצב שבו הגבולות נשארים לסוף, ובינתיים כל ממשלה שעולה לשלטון בישראל ואינה אוהבת את מה שהוסכם עליו קודם לכן, תבזבז זמן ותנצלו כדי לבנות עובדות נוספות בשטח. זה בדיוק מה שקרה מאז החתימה על הסכמי אוסלו ורצח רבין שנתיים לאחר מכן.

כאשר מדברים על הסכם שלום עם ישראל על בסיס פתרון של שתי מדינות, יש להבין את נקודת המבט הפלסטינית. לדידם, החלטת האו"ם 181 משנת 1947, אשר חילקה את הארץ, הקצתה למדינה הערבית 46% מהשטח ולמדינה היהודית כ-52%. היתר, כולל ירושלים ובית לחם, היה אמור להיות תחת מנגנון בינלאומי מיוחד, גוף נפרד (corpus separatum). בין 1947 ל-2013 השתנתה המפה באופן דרמטי (ראו נספח III).

ביום שבו תמך אש"ף בפתרון של שתי מדינות כבסיס להסדר שלום עם ישראל, הוא התפשר על השטח שהוקצה למדינה פלסטינית או

9 הדבר מזכיר את סיפור הזקן שעמד על המקח עם סוחר שביקש להיות שותף בחנותו הקטנה. הסוחר הציג את הצעתו, אשר לא הייתה משכנעת כלל. הזקן אמר לו לבסוף: "זו אינה שותפות אמיתית. מה שאתה דורש הוא שכל מה שבכיס שלך יהיה שלך, וכל מה שבכיס שלי נחלק בינינו!"

של לפני המלחמה. אולם יארינג נכשל, מאחר שלא ישראל ולא ארצות הברית קיבלו את תנאי יוזמתו.

בשלב מסוים, מיד לאחר סיום מלחמת לבנון בשנת 1982, ראש ממשלת ישראל, מנחם בגין, שקל עסקה עם ירדן אך מבלי להכיל את אש"ף בתהליך. העסקה התבססה על ההנחה כי חוסיין מלך ירדן יהיה מוכן לעקוף את אש"ף ולערוך משא ומתן ישיר עם ישראל כדי להחזיר את השטחים שירדן איבדה לישראל במלחמת 1967. אש"ף התנגד נחרצות למהלך. בתחילת 1983, מספר חודשים לאחר שעזבו כוחות אש"ף את מערב ביירות, הציגה ארצות הברית את יוזמת רייגן. ח'ליל אל-זייר ("אבו ג'יהאד"), מבכירי פתח ואש"ף, נכח בפגישת המלך חוסיין עם ערפאת והנהיג את אש"ף, בה עדכן המלך על מגעיו עם הממשל האמריקאי בראשות רונלד רייגן. אבו ג'יהאד אמר:<sup>12</sup>

"הנשיא רייגן פנה למלך חוסיין בהצעה לשאת ולתת על הסכם שלום עם מנחם בגין. המלך ביקש בטחונות ונאמר לו שבגין יהיה מוכן לסגת חזרה לקווי 1967 עם שינויים קלים. המלך שאל מהם שינויים קלים. התשובה שהגיעה מישראל דרך האמריקאים דיברה על לא יותר מ-1.5% משטח העיר העתיקה בירושלים שבו יישאר פרודור מיוחד בריבונותה, אשר יאפשר גישה חופשית ליהודים לכותל המערבי ובקלקיליה. המלך אמר לרייגן שיתיעץ תחילה עם אש"ף, ואכן כך עשה. הוא קרא לערפאת להגיע לעמאן יחד עם נציגי אש"ף הבכירים ורמי הדרג. המלך הציג את התכנית וביקש מאתנו לחשוב עליה. התשובה הייתה לא. טענו, כי מטרתה המרכזית של ההצעה הייתה לעקוף את אש"ף ולהכריז על מותו. לכן ההחלטה הייתה לסרב להצעה".

בדעבד, נראה כי דחיית ההצעה על ידי אש"ף הייתה שגיאה. עם זאת, לא היו ערבויות באותה עת כי כל השטחים הכבושים בשנת 1967 יפנו על ידי ישראל, ואיש לא יכול היה להבטיח שאש"ף לא היה יורד מן הבמה הפוליטית לו היה מקבל את העסקה.

למרות שהעסקה הייתה לטובת ירדן ולא אש"ף, היא הייתה יכולה להיות טובה הרבה יותר לפלסטינים כדי להבטיח את שטחה של מדינתם העצמאית הפתידית במקום להישאר תחת הכיבוש הישראלי, כאשר תחת אפם מתבצעת פעילות התנחלויות נוספת. למעשה, מאז התרחבה הבנייה בהתנחלויות בכל השטחים הכבושים. עם זאת, ניתן לפקפק באפשרות שירדן הייתה מוכנה לוותר על השליטה בגדה המערבית ולהעבירה לאש"ף בשלב מאוחר יותר.

ייתכן להניח, כי ההנהגה הפלסטינית פירשה את המוכנות הישראלית לוותר על הגדה המערבית הכבושה לירדן כסימן לחולשה, וסברה שישראל אינה יכולה להמשיך עוד את הכיבוש ולכן חיפשה גורם לסגור עמו עסקה. בפוליטיקה, דברים רבים נשפטים על פי מבחן התוצאה. במקרה זה, התוצאה הייתה מצערת עבור הפלסטינים. אש"ף לא היה מוכן להודות כי שגה. בראיית הארגון, משמעות העסקה הייתה להכריז על מותו של אש"ף, במיוחד בתקופה שבה הפלישה הישראלית ללבנון נועדה להשמיד את אש"ף ולחסל את קיומו.

מספר שבועות לאחר מכן, החליט הממשל האמריקאי ללכת במסלול אחר. היעד היה להבטיח לתושבים הפלסטינים בגדה המערבית ורצועת עזה ממשל עצמי אוטונומי לתקופת ביניים של חמש שנים. ההצעה האמריקאית הוצגה בצורת נאום שנשא הנשיא רונלד רייגן ב-1 בספטמבר 1982. בנאומו, אמר רייגן:<sup>13</sup>

"ראשית, כמתואר בהסכמי קמפ דייוויד, צריכה להיות תקופת זמן שבמסגרתה לתושבים הפלסטינים בגדה המערבית ועזה תהיה

הפלסטיני, תוך מסירת שטחים מעטים יותר לפלסטינים. שרון אמר בפומבי במספר הזדמנויות, כי ישראל אינה יכולה להמשיך בכיבוש השטחים הפלסטינים לנצח. זהו אותו המנהיג אשר פעם אמר, כי דין התנחלות נצרים שברצועת עזה כדין תל אביב. אולם מאוחר יותר, היה זה הוא אשר הורה לכוחות הצבא לסגת מרצועת עזה ופינה את כל היישובים באזור, כולל נצרים. מנקודת המבט הפלסטינית, הטעות של שרון הייתה גישתו החד-צדדית, שהפלסטינים טענו כי חיזקה את הכוחות המתנגדים למשא ומתן, כגון חמאס, שטענו כי המשא ומתן לא הניב תוצאות, וכי רק ההתנגדות אילצה את ישראל לצאת מהשטחים הכבושים. איש סודו ועוזרו הקרוב של שרון, דב וייסגלס, אמר:<sup>10</sup>

"שרון לא האמין במשא ומתן עם הפלסטינים. הוא לא האמין לאף אחד מהם. מלבד זאת, הוא הרגיש כי הימין בישראל לא יאפשר לו לנקוט צעד אמיץ מעין זה של עקירת יישובים ברצועת עזה ומאוחר יותר הגדה המערבית, אם זו תהיה תוצאת השיחות עם הפלסטינים. הוא גם חש שיידרשו לו לפחות שלוש שנים לשכנע את ציבור המתנחלים בעזה לעזוב. אולם כאשר נקט החלטה חד-צדדית, הוא היה יכול לטעון, ולשכנע גם רבים, כי מהלכו היה לטובת האינטרס של ישראל, ולא משהו שהעניק לפלסטינים".

הסברו של וייסגלס כיצד חשב שרון היה הגיוני, אך לא השביע את רצון ההנהגה הפלסטינית, אשר טענה כי המהלך החד-צדדי בעזה הביא לעלייתו של חמאס. גורמים פלסטינים הזהירו, כי נסיגתה החד-צדדית של ישראל מרצועת עזה תהיה רק אמצעי תעמולה בידי חמאס אשר יחזק את תדמיתו בעיני הציבור הפלסטיני. זה בדיוק מה שקרה לאחר שהצבא הישראלי והמתנחלים נסוגו מרצועת עזה. בכל עזה נתלו כרזות וסיסמאות "רק ההתנגדות הוציאה את הציננים מעזה, ולא שיחות".

שרון תכנן גם מהלך דומה בגדה המערבית. טריה רוד-לארסן, לשעבר המתאם המיוחד של האו"ם לתהליך השלום במזרח התיכון ונציגו האישי של המזכיר הכללי לאש"ף ולרשות הפלסטינית,<sup>11</sup> אמר, כי לשרון הייתה תכנית דומה מאוד לגדה המערבית כפי שתכנן לעזה. לארסן אמר, כי נפגש עם גיורא איילנד, יועצו לביטחון לאומי של שרון, אשר סיפר לו על התכנית. "כאשר שאלתי את איילנד על היקף הנסיגה החד-צדדית הישראלית מהגדה המערבית, התפלאתי לשמוע כי התכנית הייתה לסגת לגבול חדש קרוב מאוד לקווי שהוצעו ביוזמת ז'נבה", אמר לארסן. במילים אחרות, ישראל בהנהגת שרון הייתה מוכנה להוציא לפועל פתרונות מעשיים בשטח, אולם ללא משא ומתן עם הפלסטינים. לעומת זאת, מנהיגים אחרים בישראל היו מוכנים לבזבז שנים בשיחות עקרות עם הפלסטינים רק כדי להימנע מקבלת החלטות קשות, כמו שקיבל או שקל לקבל שרון.

## הזדמנויות שהוחמצו

ההיסטוריה של הסכסוך ערבי-ישראלי מצביעה על מספר הזדמנויות שבהן היה ניתן להגיע להסכם שלום, אך משהו השתבש עם ישראל ו/או אש"ף והוביל לכישלון.

ישראל חתמה על הסכמי שלום נפרדים עם מצרים וירדן, אך לא התכוונה לסיים את הסכסוך עם הפלסטינים. בשנת 1971, לדוגמה, נשיא מצרים, אנואר סאדאת, קיבל את יוזמת מתווך האו"ם גונאר יארינג. הוא תמך ביוזמה אשר הייתה יכולה להוביל לשלום מלא עם ישראל על בסיס נסיגתה של ישראל לגבולות

10 פגישה עם וייסגלס בתל אביב באמצע שנת 2013.

11 פגישה עם לארסן בביתו של יוסי ביילין בתל אביב בשלהי 2004.

12 פגישתי עם אבו ג'יהאד בתחילת שנת 1983 בביתו בעמאן, ירדן.

13 <https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/reaganplan.html>



לתושבים הפלסטינים של הגדה המערבית ועזה. בד בבד, אסור שהעברה זו תפריע לדרישות הביטחון של ישראל.

על כן, ארצות הברית לא תתמוך בהקמת מדינה פלסטינית עצמאית בגדה המערבית ועזה, ולא תתמוך בסיפוח או בשליטה קבועה על ידי ישראל.

יש, עם זאת, דרך אחרת לשלום. מובן, כי יש לקבוע את מעמד הקבע של אדמות אלה באמצעות משא ומתן של תן וקח; אולם עמדתה הנחרצת של ארצות הברית היא כי ממשל עצמי של הפלסטינים בגדה המערבית ובעזה יחד עם ירדן מציע את הסיכוי הטוב ביותר לשלום צודק ובר-קיימא שיאריך ימים.

אנו מבססים את גישתנו בהגיונות על העיקרון כי יש ליישב את הסכסוך הערבי-ישראלי באמצעות משא ומתן הכרוך בהחלפת שטחים תמורת שלום. חילופים אלה טבועים בהחלט מועצת הביטחון של האו"ם 242 הכלולה על כל סעיפיה בהסכמי קמפ דייוויד. החלטת האו"ם 242 נותרה עדיין אבן היסוד של אמריקה למאמצי השלום במזרח התיכון.

עמדתה של ארצות הברית היא כי - בתמורה לשלום - סעיף הנסיגה של החלטה 242 חל על כל החזיתות, ובכלל זה הגדה המערבית ועזה.

אש"ף לא היה היחיד שדחה את יוזמת רייגן. גם ישראל דחתה אותה. הדחייה מצד ישראל הייתה צריכה לאותת לאש"ף, כי ניתן להתבסס על נקודות חיוביות מסוימות של היוזמה במקום להתעלם ממנה או לפסול אותה לחלוטין. ישראל למדה על היוזמה כאשר שגריר ארצות הברית בישראל, סמואל לואיס, ביקר את ראש הממשלה מנחם בגין במהלך חופשתו בנהריה. לואיס הראה לבגין את היוזמה ובגין הגיב: "זה היום העצוב בחיי".<sup>16</sup> הוא היה נחוש לדחות את התכנית. הוא לא שקל אותה אפילו כנקודת מוצא למשא ומתן.

התוצאה הייתה ברורה. פעילות ההתנחלויות גברה ונכשל סיכוי נוסף לסיים את הכיבוש הישראלי. מאז, היו אלה הפלסטינים ומדינות ערב אשר דחקו בישראל לסגת לקווי 1967 אך ללא הועיל. גם כאשר הציגה הפסגה הערבית בשנת 2002 בביירות את יוזמת השלום הערבית, אשר הציעה קשרים נורמליים ודיפלומטיים עם ישראל בתמורה להכרתה במדינה פלסטינית עצמאית בקווי 1967, ישראל דחתה את ההצעה. שנה מאוחר יותר, גייסה יוזמת השלום הערבית תמיכה מצד ארגון הוועידה האסלאמית בטהראן. 57 מדינות ערביות ואסלאמיות בסך הכול תמכו ביוזמת השלום הערבית. למעשה, היוזמה עדיין רלוונטית. כל הפסגות הערביות מאז חזרו על תקפותה, אולם ישראל, עד היום, לא הגיבה באופן רשמי.

בזמן שהוחצו כל ההזדמנויות להגיע להסכם, המציאות בשטח המשיכה להשתנות, אך לא לטובת הפלסטינים. המספרים מדברים בעד עצמם. בשנת 1983, מספר המתנחלים בגדה המערבית עמד על 22,800 ובמזרח ירושלים 76,095, בסך הכול 98,895. בשנת 1993, השנה שבה נחתם הסכם אוסלו, עמד מספר המתנחלים בגדה המערבית על 111,600 ובמזרח ירושלים 152,800, בסך הכול 264,400. בשנת 2000, מספרם הסתכם ב-192,976 בגדה המערבית ו-172,250 במזרח ירושלים, ובסך הכול 365,226. בשנת 2010, מספרם הסתכם ב-314,132 בגדה המערבית ו-198,629 במזרח ירושלים, בסך הכול עמד מספרם על 512,761. לסיכום, בין השנים 1983 ל-2010 מספר המתנחלים היהודים בגדה המערבית הכבוסה ובמזרח ירושלים הוכפל פי חמישה (ראו נספח I). אין דבר גרוע יותר לרעיון הפתרון של שתי מדינות מאשר פעילות התנחלות מתמשכת.

<https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/Peace/reaganplan.html> 16

אוטונומיה מלאה על ענייניהם. יש לתת את הדעת על עיקרון הממשל העצמי של תושבי השטחים ולחששותיהם הביטחוניים הלגיטימיים של הצדדים המעורבים.

מטרתה של תקופת מעבר בת חמש שנים, אשר תתחיל לאחר בחירות חופשיות לרשות פלסטינית בממשל עצמי, היא להוכיח לפלסטינים כי הם יכולים לנהל את ענייניהם, וכי אוטונומיה פלסטינית מעין זו אינה מציבה איום לביטחונה של ישראל.

ארצות הברית לא תתמוך בשימוש בכל שטח נוסף למטרות התנחלויות במהלך תקופת המעבר. אכן, אימוץ מידי של הקפאת ההתנחלויות מצד ישראל, יותר מכל פעולה אחרת, יכול ליצור את האמון הנחוץ להשתתפות רחבה יותר בשיחות אלה. המשך פעילות ההתנחלויות אינה נחוצה בשום אופן לביטחונה של ישראל, ורק מפחיתה את אמוןם של הערבים כי ניתן לשאת ולתת על הסדר סופי באופן חופשי והוגן.

היה ברור מנאמו של רייגן, כי ארצות הברית סבורה נחרצות, כי ההתנחלויות היהודיות הן מכשול אמיתי לכל מאמץ לעשיית שלום, בנוסף לכך שהיוו בעיה אמיתית עבור הפלסטינים. הסיבה העיקרית מדוע אש"ף לא יכול היה לקבל את יוזמת רייגן הייתה התחושה כי זנח ונושל במכוון מתוך הזירה המדינית באזור.

גם כאן, טעה אש"ף. נאמו של רייגן היה חשוב, בכך שהדגיש את עמדתה של ארצות הברית כי אינה תומכת ברכישת אדמות פלסטיניות נוספות בשטחים הכבושים למטרות התנחלויות. ייתכן כי מישהו באש"ף חשב באותה תקופה, כי לפעילות ההתנחלויות לא תהיה השפעה מכרעת, כל עוד הן מוגבלות לאזורים מינימליים מסוימים בגדה המערבית. למעשה, כמה מאנשי אש"ף מעולם לא הבינו את היקפן ומידת הנזק שגורמות ההתנחלויות למטרה הפלסטינית. נציג רשמי בכיר של אש"ף<sup>14</sup> שפגשתי בעמאן בתחילת שנות השמונים הגן על מהלכיו ההססניים של אש"ף באותו זמן ועל דחייתו את היוזמות המדיניות אשר ריחפו באוויר, והאשים את הפלסטינים שחיו תחת הכיבוש בכך שאצה להם הדרך, בניסיון לזרז הגעה לפתרון. הוא אמר:

"לכם, אחינו בשטחים הכבושים, אין כלל סבלנות, ואתם רק חושבים על דרכים קלות לפטור עצמכם מהכיבוש, אולם אנו מסתכלים על התמונה ממרחק, ויכולים לראות את התמונה הכוללת שאתם אינכם רואים או אינכם מסוגלים לראות".

תנועה מהפכנית כמו אש"ף, אשר עמדה מול הצבא החזק באזור במשך 88 ימים בלבנון, לא תרים ידיים כל כך בקלות ותיכנע ללחץ בינלאומי או אמריקאי, כך טען. במבט לאחור, ניתן לומר היום כי הייתה זו טעות איומה מצד אש"ף לא לקבל את יוזמת רייגן, במיוחד כאשר יוזמה זו הדגישה נושאים כה חיוניים לתושבים הפלסטינים של הגדה המערבית ורצועת עזה. אולם די היה בעובדה שיוזמת רייגן דיברה רק על "התושבים הפלסטינים של הגדה המערבית ועזה" ולא התייחסה לפלסטינים בפזורה או לפליטים כדי שתהיה בלתי מקובלת.

יוזמת רייגן כללה מספר נקודות חיוביות, אך לא מספיקות כדי שתזכה לתמיכת הפלסטינים. במובן מסוים, היא סיפקה חצי כוס מלאה וחצי כוס ריקה מבחינה מדינית. אולם לפחות היא הבהירה כי הכיבוש של ישראל אינו אמור להימשך, וכי לפלסטינים, או אם נשתמש בניסוחו של רייגן, לתושבי הגדה המערבית ורצועת עזה מגיע להשתחרר מהכיבוש. רייגן אמר:<sup>15</sup>

"ברצוני להבהיר את העמדה האמריקאית: מטרתה של תקופת המעבר היא העברה שקטה ומסודרת של סמכויות מקומיות מישראל

14 חבר מוביל באש"ף אשר ביקש להישאר בעילום שם.

<https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/Peace/reaganplan.html> 15

ובראשונה בכימיה המיוחדת ובאמון ששרר בין שני המנהיגים אשר עשו את אוסלו, ערפאת ורבין. גורמי הכישלון הלכו וגברו עם רצח רבין, אשר מורשתו כמעט ולא כובדה על ידי הבאים אחריו.

ישראל בראשות רבין הייתה משוכנעת, כי דרוש פתרון מדיני לסיוע האינתיפאדה, אשר שחקה את מעמדה הבינלאומי של ישראל בכל החזיתות, בעקבות תמונות שבהן נראו גדודים ישראליים חמושים מול המונים פלסטינים לא חמושים ברחובות כל עיר, עיירה, כפר ומחנה פליטים בשטחים הכבושים. גם אש"ף היה זקוק לתהליך אוסלו שנראה כסיכוי האחרון של אש"ף להציל עצמו מאיבוד אחיזה בשדה הקרב האחרון עם ישראל, השטחים הכבושים, לאחר שכבר איבד את זירת פעילותו בלבנון. מלבד זאת, במלחמת המפרץ שפרצה שנתיים קודם לכן, ערפאת תמך בסדאם חוסיין נגד רוב מדינות ערב והעולם. אמנם ערפאת וחוסין מלך ירדן המנוח חשבו שיוכלו למנוע מעיראק ומהעולם מלחמה במפרץ, אם ישכנעו את סדאם חוסיין לסגת מכוויית, אך ללא הצלחה. סדאם לא הקשיב להם. ישנם הטוענים כי לא ניתנה לו האפשרות להקשיב להם. ארצות הברית החליטה להפיל את סדאם חוסיין מהשלטון, בכל מחיר. החלטה זו, כפי שהוכח ימים ושנים מאוחר יותר, הייתה סופית.

אש"ף הפסיד רבות בשל עמידתו של ערפאת לצד עיראק. מדינות המפרץ צמצמו למינימום את תמיכתן הכספית. כוויית הוציאה משטחה אלפי פלסטינים אשר עבדו רוב חייהם בנסיכות. רבים מהם מצאו דרכם לירדן ונוספו למשבר הפנימי בממלכה. על רקע זה וכל מורכבויותו מצא אש"ף בתהליך אוסלו, אשר בא לאחר ועידת מדריד, סיכוי להחזיר לעצמו את מעמדו בזירה הערבית והבינלאומית. תהליך אוסלו היה חבל ההצלה שאש"ף חיכה לו זמן רב. הוא גם הגיע כתוצאה מאמונה עמוקה בתוך אש"ף, כי צריך לצאת משהו מדיני מהאינתיפאדה. בניגוד לוועידת מדריד, אש"ף ראה בתהליך אוסלו התפתחות חיובית, מאחר שהוא הוביל להכרה של ישראל באש"ף כנציגו הלגיטימי היחיד של העם הפלסטיני, בעוד שבמדריד אש"ף לא היה יכול להשתתף באופן רשמי, ורק "יחידים פלסטינים" הורשו להשתתף כחלק ממשלחת ירדנית-פלסטינית משותפת.

מספר חודשים לאחר פרוץ ההתקוממות הפלסטינית, פייסל חוסיין, מנהיג מקומי מוביל ממזרח ירושלים, סיפר כיצד ההתקוממות הפלסטינית הייתה צריכה להוביל לתוצאה מדינית, אחרת היא תהיה חסרת בסיס ולא תניב פירות לפלסטינים<sup>18</sup>:

"... עם, כל עם, זקוק שפעולות ההתנגדות שלו יובילו לאופק מדיני אשר ישחרר את מדינתם מכיבוש זר. הפלסטינים אינם יוצאים מן הכלל."

חודש לאחר מכן, חזר על דעותיו של חוסיין סרי נוסייבה, איש אקדמיה מוביל ממזרח ירושלים, אשר היה פעיל באינתיפאדה ומעורה במטבח הפוליטי הפנימי של האוריינט האוס. נוסייבה אמר:<sup>19</sup> "יש לי תחושה שדבר גדול עומד לצאת מהאינתיפאדה הזו". הוא התייחס למהלך מדיני אך סירב להיכנס לפרטים. במבט לאחור, הוא התייחס למגעים המדיניים החשאיים שהתקיימו בין הישראלים לאש"ף בטוניס באותו זמן.

ישראל ניצבה בפני בידוד בינלאומי וביקורת בעקבות תמונות של "דוד הפלסטיני" הנאבק "בגולייית הישראלית" אשר גרמו לדעת הקהל העולמית לתמוך בפלסטינים. כמו כן, אף נציג רשמי בישראל לא העז לומר, כי הצבא מסוגל לשים קץ להתקוממות הפלסטינית תוך אבדות או נזק מינימליים. למעשה, הרמטכ"ל הישראלי, דן שומרון, היה הגורם רם הדרג הראשון שאמר כי לא יהיה פתרון צבאי לאינתיפאדה. הממונה עליו, שר הביטחון יצחק רבין, נזף בו

18 דיון בפברואר 1988 עם פייסל חוסיין במשרדו באוריינט האוס במזרח ירושלים. 19 פגישה עם נוסייבה במלון אמריקן קולוני, בבוקר אחד בחודש מארס 1992.

הפערים בין עמדותיהם הרשמיות של שני הצדדים המשיכו להיות גדולים כבעבר. למרות שהושגו הבנות מסוימות פה ושם, ציפיות הפלסטינים נשארו גדולות הרבה יותר מכפי שישראל הייתה מוכנה להתפשר. פערים אלה לא יגושרו כל עוד לא יקום מנהיג בישראל, אשר יקבל במלואו פתרון של שתי מדינות על פי הכרתה של העצרת הכללית של האו"ם ב-29 בנובמבר 2012 במדינה פלסטינית בקווי 4 ביוני 1967. ישראל הטילה תמיד על אש"ף את האחריות להוכחת כנותו לשלום. עתה, ברור כשמש, כי על ישראל מוטלת האחריות להראות מוכנות מספיקה להגיע להסכם המחזיר את השטחים הכבושים לפלסטינים יחד עם חילופי שטחים מינימליים ופתרון הוגן ומוסכם לבעיית הפליטים. ללא נסיגה ישראלית מלאה מ-100% מהשטח שכבשה ישראל בשנת 1967, כולל כמובן רמת הגולן, לעולם לא יוכל להיות שלום אמיתי באזור. עשרים השנים האחרונות מראות מעבר לכל ספק, כי לא ניתן להגיע להסכם כלשהו, כל עוד ישראל פוסלת את הרעיון של נסיגה מלאה.

הנסיגה, מנקודת מבט פלסטינית, כוללת גם את מזרח ירושלים. אולם עדיין, אש"ף היה מוכן לבחון רעיונות של שיתוף בעיר ירושלים, במזרח ובמערב, עם ישראל, מבלי לחלק אותה שוב כפי שהיה לפני מלחמת 1967. בשל מורכבותה של העיר וכל פתרון שניתן יהיה ליישם בה, זו עדיין אחת הסיבות העיקריות לכישלון סבבי המשא ומתן להגיע להסכם. כאשר הציג הנשיא קלינטון את המתווה שלו לפתרון הסכסוך, כולל שורת רעיונות בנוגע למזרח ירושלים, פרשנותה של ישראל לפרמטרים אלה לפתרון בירושלים הייתה רחוקה מלהיות מקובלת על הפלסטינים. אחמד קריע (להלן אבו עלא), סבור כי:<sup>17</sup>

"לא נסתפק בשום דבר שאינו מזרח ירושלים שהינה בירת המדינה הפלסטינית. ישראל הקימה רשת כבישים עוקפים החותכים כל כפר פלסטיני בשטחי מזרח ירושלים ומפרידים אותם באופן שרירותי מהעיר. העיר העתיקה בירושלים היא סוגיה מורכבת נוספת שבה המתנחלים היהודים הצליחו להשתלט על בתי משפחות פלסטיניות ובנו משטר מיוחד של שכונות או כסי התיישבות יהודיים בתוך העיר העתיקה, כך שלא ניתן להפריד בקלות כיסים אלה מיתר העיר העתיקה. בנוסף לכל זאת, ישראל תכננה רשת מוזרה של כבישים וכבישים עוקפים המחלקים את רוב מזרח ירושלים לחלקים שאינם נגישים בקלות לפלסטינים. כמעט כל כביש עוקף נשלט על ידי הצבא הישראלי או המשטרה, היכולים להחליט פתאום על חסימת קטע בכביש מסוים, ולכן מפרידים אנשים על פי רצונו של כל חייל או שוטר בנקודת בידוק. זה מטורף וזה לא יעבוד."

## תהליך אוסלו

אש"ף רצה לקבל דריסת רגל בחלק כלשהו של האדמה הלאומית של פלסטין. הוא גם רצה לנצל את המומנטום הבינלאומי של ההתקוממות הפלסטינית (אינתיפאדה) נגד הכיבוש הישראלי ברצועת עזה והגדה המערבית שהושג בין 1987 ל-1993. הוא גם רצה לספק יוזמה מדינית, שתתבסס על הקורבנות הפלסטינים ותמשיך במאמץ להגיע להסכם מדיני עם ישראל, אשר יסיים את הכיבוש ויכונן מדינה פלסטינית עצמאית.

עשרים שנה מאוחר יותר, רבים בפלסטין, בעולם הערבי ובישראל עצמה עדיין מטילים ספק האם אוסלו היה מהלך נכון. הוא לא היה צריך לקרות, הם אומרים. ייתכן שהם צודקים. תהליך אוסלו נולד מתוך צורכיהם הנואשים של הפלסטינים והישראלים, אולם הניב הצלחות וכישלונות כאחד. גורמי ההצלחה היו תלויים בראש

17 פגישה עם אבו עלא במשרדו באבו דיס, בפברואר מזרח ירושלים באמצע יוני 2014.



אשר עסק בפריסה מחדש של כוחות הצבא הישראלי והעברת תחומי אחריות, ניתנה תכנית מפורטת של הנסיגה הישראלית מהשטחים הכבושים. העובדה שאף לא אחד מסעיפים אלה בנספח כובד או יושם על ידי ישראל מסבירה מה באמת השתבש, ומדוע כל מהלך שבא לאחר הסכם הביניים לא רק שלא הצליח לפתור את הסכסוך, אלא יצר חומה גבוהה של ספקנות וסקפטיות בקרב ההנהגה הפלסטינית. להלן דברי נספח 1:

### שלב ראשון של היערכות מחדש

1. השלב הראשון של היערכות מחדש של כוחות צבאיים ישראלים יכול לזרום מאוכלסים בגדה המערבית - ערים, עיירות, כפרים, מחנות פליטים וכפרים קטנים, כמצוין במפה מס' 1. (ראו נספח של ההסכם). היערכות מחדש זו תבצע בשלבים, כמפורט בלוח הזמנים המצורף לנספח זה כתוספת 1, ותושלם לפני ערב הבחירות הפלסטיניות, כלומר 22 יום לפני הבחירות.

2. על מנת לשמר את השלמות הטריטוריאלית של הגדה המערבית ורצועת עזה כיחידה טריטוריאלית אחת ולקדם את התפתחותן הכלכלית ואת הקשרים הדמוגרפיים והגאוגרפיים ביניהן, יישמו שני הצדדים את הוראות נספח זה תוך כיבוד ושמירה על תנועה רגילה ושוטפת, ללא מכשולים, של בני אדם, כלי רכב וטובין בתחומי הגדה המערבית, ובין הגדה המערבית לרצועת עזה.

3. אף הסדר או צעד ביטחוני שייכנס לתוקף בד בבד עם היערכות מחדש של כוחות צבאיים ישראלים לא יערער את חשיבותן של תכניות הפיתוח הפלסטיניות או תכניות לבנייה מחדש ולפיתוח של הגדה המערבית ורצועת עזה, ולא יפגע בהן או בכבוד המוסרי והיזמי של הפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה.

4. לאחר כינון המועצה הפלסטינית, יקוימו ויכובדו אחדותו של העם הפלסטיני ושלמותו בגדה המערבית ורצועת עזה. כל האנשים הפלסטינים המתגוררים בגדה המערבית וברצועת עזה יהיו אחראים בפני המועצה הפלסטינית בלבד, אלא אם נקבע אחרת בהסכם זה.

5. לאחר כינון המועצה הפלסטינית, יפורק המינהל האזרחי הישראלי והמשל הצבאי הישראלי ייסוג.

6. המועצה תיטול על עצמה כוחות ואחריות בעניינים אזרחיים, וכן בענייני סדר ציבורי וביטחון פנים, בהתאם להסכם זה.

7. דבר בסעיף זה לא יגרע מהכוחות ומהאחריות של ישראל בתחום הביטחון בהתאם להסכם זה.

8. לכל שלב של היערכות מחדש בהתאם לפסקה 1 לסעיף זה תקדם תקופה של עשרה ימים, אשר במהלכה יציגו מפקדי הכוחות הצבאיים הישראליים בפני מפקדי הדרגים השונים בהתאמה של המשטרה הפלסטינית את האזור ובעיותיו המיוחדות.

היערכויות מחדש נוספות לאחר כינון המועצה הפלסטינית

9. היערכויות מחדש הנוספות של כוחות צבאיים ישראלים לאתרים צבאיים מוגדרים תיושמה בהדרגה בהתאם להצהרת העקרונות בשלושה שלבים, שיבוצעו במרווחי זמן של ששה חודשים, לאחר כינון המועצה, ויושלמו בתוך 18 חודשים מיום כינון המועצה.

10. האתרים הצבאיים המוגדרים בסעיף X פסקה 2 להסכם זה, יוגדרו בשלבי היערכות מחדש הנוספת ובתוך מסגרת הזמן המוגדרת שתסתיים לא מאוחר מ-18 חודשים מיום כינון המועצה, ויידונו במהלך המשא ומתן על הסדר הקבע.

אבו עלא, אשר עמד בראש משלחת הפלסטינים לשיחות השלום, אומר שההסכם היה ברור.<sup>24</sup> הוא דיבר על נסיגה ישראלית מהערים, הכפרים ומחנות הפליטים הפלסטינים ופירט את סוגיות הליבה

24 דיונים פרטיים עם אבו עלא במשרדו באבו ד'ס, בפברוי ירושלים, יוני 2014.

קשות על אמירה זו. רבין טען כי הדרג הצבאי אינו אמור לצאת באמירות מדיניות. אולם היה זה רבין עצמו, עם זכיותו בבחירות בשנת 1992 בישראל, שדיבר על הסדר מדיני לאינתיפאדה באומרו, כי "הגיע הזמן שהפלסטינים ימשלו על עצמם, בעצמם".<sup>20</sup> אמירה זו נשאה מסר ברור מאוד: הפלסטינים בשטחים הכבושים צריכים לפנות למסלול המדיני.

בהמשך לכך, התקיימו שיחות בין גורמים ישראלים רשמיים לדמויות פלסטיניות מובילות בשטחים, כולל פייסל חוסייני, אשר בזמן ששהה במעצר במגרש הרוסים במערב ירושלים, זכה לביקורו של שמואל גורן, מתאם פעולות הממשלה בשטחים. חוסייני אמר, כי באחד הביקורים, גורן הביט בסוהר ואמר:<sup>21</sup> "תשמור על מר חוסייני. יום אחד נשב עמו סביב שולחן המשא ומתן". זו הייתה כוונתה הבסיסית של ממשלת ישראל באותו זמן: לעקוף את אש"ף, ובמקום זאת לשאת ולתת ישירות עם המנהיגות הפלסטינית המקומית. חוסייני ועוזריו, כמו גם דמויות אחרות שפנו אליהם גורמים ישראלים רשמיים במטרה להתחיל במשא ומתן מדיני עמו, הבהירו את עמדתם, כי כל השיחות ייערכו אך ורק עם אש"ף, נציגו הבלעדי והלגיטימי של העם הפלסטיני. על פי גישה זו, הם יהיו מוכנים לשבת עם הישראלים כל עוד הם נהנים מאישור מוקדם של אש"ף.

רבין הנחה את אורי סביר, מנכ"ל משרד החוץ, ואחרים להתחיל בשיחות עם חוסייני וד"ר סאיב עריקאת. הוא החליף שאלות ותשובות עם שני האישים הפלסטינים דרך סביר. בכל פעם שעלו שאלות או רעיונות חדשים, היה על רבין לחכות זמן מה עד אשר תשובות והוראות הגיעו מערפאת. בנקודה מסוימת, רבין השתכנע כי כדי לחסוך זמן ואנרגיה עליו לדבר ישירות עם אש"ף. זה היה הרגע שבו תמך במסלול החשאי אשר התקיים באוסלו בין שמעון פרס, שר החוץ, לבין אבו עלא.

מעניין לגלות מדוע וכיצד שינתה ישראל את עמדתה ולפתע החליטה לדבר עם אש"ף. ד"ר סאיב עריקאת<sup>22</sup> הסביר שלרבין נמאס מהתהליך המייגע של שליחת שאלות לפלסטינים במזרח ירושלים והמתנה לתשובותיהם, אשר יגיעו רק לאחר שתשובות אש"ף יישלחו מטוניס למזרח ירושלים:

"בשלב מסוים שאלתי את סביר שאלה זו. רציתי להבין את הדינאמיקה של תהליך קבלת ההחלטות שלהם, ומה גרם לרבין להחליט לדבר עם אש"ף ובעקבות זאת לאשר את ערוץ אוסלו. סביר אמר לי, כי כאשר סיפר לרבין שעליו לחכות לתשובות שיגיעו מטוניס, רבין צעק: לעזאזל עם טוניס. אין לנו זמן לבזבז. בואו נדבר ישירות עם טוניס".

תהליך אוסלו לא היה אלא מהלך ביניים, אשר שני הצדדים נזקקו לו עד אשר עמם יהיה מוכן להסכם קבע לשלום. נקבעה תקופת ביניים בת חמש שנים, אשר במהלכה משא ומתן על הסדר הקבע יוביל לסיום הכיבוש הישראלי אשר החל בשנת 1967. במסגרת רוח אוסלו הוסכם שאף אחד מהצדדים לא יעשה משהו אשר יפגע בתוצאתן של שיחות על הסדר קבע. גישה זו הייתה כל מה שרצה אש"ף באותה תקופה. הוא חשב שהוא חזק דיו כדי להבטיח הקפאה כוללת וסופית של פעילות ההתנחלויות בשטחים הכבושים. לא כך קרה.

הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני על הגדה המערבית ורצועת עזה נחתם בווינגטון ב-28 בספטמבר 1995.<sup>23</sup> בנספח 1 של ההסכם,

20 מתוך קטעי עיתונות בעברית ואחרים.

21 מתוך דיונים פרטיים עם חוסייני במשרדו באורינט האוס בשנת 1992.

22 פגישה עם ד"ר עריקאת באורינט האוס בתחילת 1993.

<http://www.mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/23%20ISRAELI-PALESTINIAN%20INTERIM%20AGREEMENT%20-%20Annex%20I.aspx>

מכהן בישראל, הוא גם חיסל את הסיכויים לשלום לעוד שנים רבות. הרצח חיסל את התקוות שהיו לפלסטינים ולישראלים כאחד לסיום הסכסוך. האירועים שבאו לאחר מכן הראו מעבר לכל ספק, כי העידן שלאחר רבין היה שונה לחלוטין מזה שקדם לרצח.

אין זה משנה אם רבין התכוון לכל מה שאמר ואם לאו, אך דבר אחד ברור: מה שקרה לאחר מכן תרם לירידה דרסטית ברמת האמון ששררה בין ההנהגה הפלסטינית לישראלית. הרצח היכה בהלם את ערפאת, אשר לראשונה בחייו ערך ביקור חשאי בתל אביב<sup>27</sup> כדי להביע את תנחומיו לאלמנתו של רבין, לאה, בביתם. לערפאת התלווה איש סודו של רבין ואיש השב"כ לשעבר, יוסי גינוסר.

תקוותיו של ערפאת ושל יתר מנהיגות אש"ף שהתבססו על הסכם אוסלו נמוגו במהרה עם הרצח. הם ציפו שהתהליך ימשך על פי הקווים המנחים שהבטיח רבין; דהיינו, 90% מהגדה המערבית יועברו לרשות הפלסטינית במהלך תקופת הביניים. לאכזבתם, הם גילו שאוסלו השאיר אותם עם שליטה על 9% בלבד מהגדה המערבית, ו-60% מרצועת עזה. סוגיות הליבה של ירושלים, גבולות, ההתנחלויות, מים, ביטחון ופליטים נדחו לשיחות על הסדר הקבע, אשר הם חשבו, אם לתומם אם לאו, כי יסוכמו בתוך תקופת הביניים בת חמש השנים. נכון להיום, שנת 2014, אף אחת מסוגיות אלה עדיין לא נפתרה. ישראל, בינתיים, המשיכה לקבוע עובדות חדשות בשטח, וגרמה לכך שכל יישום של הסכם אוסלו עצמו יהיה בלתי אפשרי, שלא לדבר על הסכם אשר יביא סוף לסכסוך. אין זה משנה עד כמה היו מרוצים הפלסטינים מהסכם אוסלו, הדרך שבה יישמה, או למעשה לא יישמה אותו ישראל, גרמה להם תסכול וייאוש רב.

כאשר שמעון פרס החליף את רבין לאחר הירצחו, הוא עמד בפני הגרוע בסיטואציה ראשית, הוא הורה לשב"כ לחסל את יחיא עייאש, איש מפתח בחמאס ומרכיב פצצות אשר זכה לכינוי "המהנדס". עייאש נרצח באמצעות טלפון סלולרי ממולכד, אשר התפוצץ סמוך לאוזנו כאשר ענה לשיחה נכנסת בעזה. מיד לאחר הרצח, חמאס הגיב בפיגועי התאבדות בישראל, הרחיק את הציבור הישראלי מפרס וקירב אותו לבנימין נתניהו מהליכוד, יריבו ממחנה הימין. הסיטואציה השני של פרס היא התקרית בדרום לבנון בשיא המתקפה הישראלית, במבצע "ענבי זעם". פגז ישראלי פגע בבניין במתחם האו"ם ליד הכפר קנא שבו תפסו מחסה אזרחים פלסטינים ולבנונים. לפחות מאה אנשים נהרגו בתקיפה, שגרמה לערביי ישראל להימנע מהצבעה בבחירות.<sup>28</sup> הירידה בקולות הערבים תרמה לתבוסתו של פרס מול נתניהו. הטעות הראשונה הובילה לתמיכת הציבור ביריבו הפוליטי של פרס. הטעות השנייה הייתה שהערבים הפלסטינים בישראל הצביעו ברגליהם.

כאשר עלה נתניהו לשלטון הוא הראה כוונה מועטה לכבד הסכם כלשהו שנחתם מוקדם יותר בין ישראל לאש"ף. אולם, גם הוא נחל מהלומה. בספטמבר 1996 הוא הורה על פתיחת המנהרות השנויות במחלוקת מתחת לעיר העתיקה בירושלים. העיתונות הישראלית באותו זמן דיווחה, כי נתניהו מעולם לא התייעץ עם גורמי ביטחון בכירים בממשלתו: שר הביטחון יצחק מרדכי, ראש השב"כ עמי איילון והרמטכ"ל אמנון שחק, העיתונות ציטטה את שלושתם באומרם כי שמעו על פתיחת המנהרות ברדיו. כאשר ראש ממשלה מקבל החלטה כזו המשפיעה ישירות על פלסטינים זועמים החיים תחת כיבוש, הוא צריך להתריע על כך בפני זרועות

אשר יש להשאיר לשיחות על הסדר הקבע. מבחינת הפלסטינים, סוגיות הליבה של הסכסוך אשר הייתה להן השפעה טריטוריאלית היו ההתנחלויות וירושלים, אולם ההיבט הטריטוריאל של שלהם לא כלל יותר מ-10% מהגדה המערבית. במילים אחרות, הפריסה מחדש של ישראל תקיף לפחות 90% מהגדה המערבית, למעט ירושלים, אשר נותרה להסכם על הסדר הקבע. לדברי אבו עלא, רבין התכוון להמשיך ליישם את ההסכם כפי שנחתם ללא כל הסתייגויות.

אבו עלא נזכר בישיבה אשר התקיימה במעבר ארז בין רצועת עזה וישראל בשלהי 1995, מספר שבועות לפני חתימה על הסכם אוסלו ב'. בישיבה נכח רבין וצוותו וכן ערפאת וצוותו, כולל אבו עלא:<sup>25</sup>

"רבין היה מאוד ברור בהצהרתו. הוא היה תקיף אך כן. הוא הרגיע את חששות ערפאת בנוגע לעובדה כי ישראל נוטה להרחיב את ההתנחלויות מדי פעם. לכן ערפאת דחק לקבלת בטחונות ברורים מרבין שכך לא יקרה עם התנחלויות קיימות. רבין אמר: "אל דאגה, ידידי. אני אבנה גדר המקיפה כל התנחלות קיימת במרחק של 50 מטרים מהבית האחרון בהתנחלות זו. גדר זו תשמש גבול לכל התנחלות עד אשר נגיע להסכם על הסדר קבע לגביהן".

כאשר אבו עלא ביקש מחוות של רצון טוב מרבין, אמר, כי הופתע לשמוע את רבין אומר:<sup>26</sup>

"ראה, אבו עלא. מדוע עלי להיות נדיב כלפיכם? האם ניצחתם את הצבא שלי בשדה הקרב? האם ניצחתם במלחמה נגדי? האם אתם נמצאים בעמדה לכפות עלי משהו שאינני מקבל? לא, לכן, הרשה לי לומר לך: אני מחויב בצורה כנה ומלאה ליישום כל אות וכל מילה בהסכם שחתמנו. אל תצפה ממני לכבד דברים שלא חתמתי עליהם".

הצהרה זו, אמר אבו עלא, הראתה את גודל מנהיגותו של רבין. אופי כזה בדיוק היה חסר לאורך כל הדרך מאז הירצחו.

במשך כל השנים עלתה מאות פעמים השאלה מה השתבש. מנקודת מבטם של הפלסטינים, הכול השתבש. אף אחד מסעיפי הסכם אוסלו לא יושם ככתבו וכלשונו, כפי שהבטיח רבין. יתרה מזאת, חילופי הדברים בעל פה בין ערפאת לרבין, מבלי שנוספו למסמכים שנחתמו רשמית, השאירו פתח למי שבא לאחר רבין לא לכבד מחויבויות או הבנות אלה. ישראל לא כיבדה את רוח אוסלו, אשר הייתה אמורה למנוע מהצדדים לבצע מהלכים אשר יסכנו את תוצאת המשא ומתן על הסדר קבע. פריסות מחדש נוספות לא יושמו, והרשות הפלסטינית מצאה עצמה עם פחות מ-20% מהגדה המערבית, כאשר על פי הסכם אוסלו היא ציפתה ללא פחות מ-90%. חיסול רוח הסכם אוסלו היה שווה ערך לחיסול ההסכם עצמו. זה בדיוק מה שקרה בעשרים השנים האחרונות של המשא ומתן, לפחות מנקודת המבט הפלסטינית.

שיחות השלום מעולם לא היו קלות לשני הצדדים. משאים ומתנים קשים קודמים לחתימה על הסכם, ומשאים ומתנים קשים יותר מביאים אחר כך ליישום הסכם חתום. הסכם אוסלו לא היה יוצא מן הכלל. האתגרים התגלו בכל פינה, אולם שני המנהיגים אשר יצרו את אוסלו, ערפאת ורבין, היו מסורים דיים כדי להביא למימוש ולהצלחתו. אין פלא ששניהם הסכימו לכנות את המיזם שלהם "שלום של אמיצים".

ואז התרחש המאורע הטרגי. איש השלום האמיץ נרצח בשלוש יריות בעצרת שלום. יגאל עמיר, איש ימין קיצוני שפעל לבדו, ירה ברבין בגבו, דקות לאחר שראש הממשלה שר שיר לשלום עם מספר זמרים ישראלים בולטים. עמיר לא רק רצח ראש ממשלה

[http://articles.chicagotribune.com/1995-11-10/news/9511100230\\_1\\_27](http://articles.chicagotribune.com/1995-11-10/news/9511100230_1_27)  
mrs-rabin-leah-rabin-prime-minister-yitzhak-rabin

<http://en.idi.org.il/analysis/articles/participation-abstention-and-28-boycott-trends-in-arab-voter-turnout-in-israeli-elections>

שם 25

שם 26



ישראל לא הייתה היחידה שהאשימה את הרשות הפלסטינית. ברוב המקרים, הממשלים האמריקאים האשימו גם הם את הרשות הפלסטינית בכך שאינה עושה די או אינה מתקדמת מהר מספיק בכיבוד התחייבויותיה. לכן, כל עוד ישראל מסרבת להגדיר היכן יהיו גבולות הקבע שלה עם מדינה פלסטינית עצמאית עתידית, האשמה זו תמשיך להישמע, מאחר שאין אף מנהיג פלסטיני אשר יסכים לפחות ממה שהעניק האו"ם לפלסטינים בהכרתו ב- 29 בנובמבר 2012 במדינה פלסטינית עצמאית לאורך קווי 1967.

בכל מקום אחר בעולם, החלטות האו"ם נהנות ממנגנון יישום מהיר. עם זאת, במקרה של הסכסוך הערבי-ישראלי, וטו אמריקאי אופייני לכל החלטה המגנה את ישראל על מעשים כלשהם או הדורשת ממנה לסגת מהשטחים הכבושים חיסל את כל מאמצי האו"ם.

רעיונות אלה ואחרים נשקלו על ידי ערפאת, ביום שבו קיבל הזמנה מהנשיא קלינטון להגיע לפסגה בקמפ דייוויד, שבה ינסו הצדדים להגיע להסכם על הסדר קבע. עוזרו הבכיר של ערפאת ויועצו לענייני מדיניות באותו זמן, אכרם הנייה, אישר כי ערפאת היסס האם להגיע לווישינגטון וסבר כי אין לצפות הרבה מברק. הנייה אמר:<sup>30</sup>

"ערפאת ידע עמוק בלבו כי אהוד ברק אינו מנהיג ישראלי אשר ירחיק לכת ויגיע להסכם, וכי לא יוכל לשלם את כל תג המחיר של הסכם שלום מלא עם אש"ף".

הנשיא קלינטון סבר אחרת. בשיחות טלפון עם ערפאת הוא התעקש כי ברק הבטיח להביא לקמפ דייוויד הצעה שערפאת לא יוכל לסרב לה. קלינטון, אשר הונה על ידי ברק שנה קודם לכן, כאשר חשב שלראש הממשלה הישראלי יש האומץ ללכת עד הסוף ולעשות שלום עם סוריה, ולשם כך יזם פגישת פסגה עם נשיא סוריה לשעבר, חאפז אסד, בז'נבה, חשב שברק לא ינסה לשטות בו פעם נוספת. קלינטון דחק בערפאת<sup>31</sup> ובשלב מסוים הבטיח שאם דברים ישתבשו, הוא לא יאשים את מנהיג הפלסטינים או את ישראל, ויסתפק באמירה כי כל הצדדים עשו מאמץ גדול להגיע להסכם וימשיכו במאמציהם בעתיד.

קלינטון, עם זאת, היה הראשון שהאשים את ערפאת בכישלון שיחות קמפ דייוויד. פרק זה ינסה להסביר מדוע נכשלו שיחות קמפ דייוויד.

ערפאת ניסה לדבר על לבו של קלינטון. הוא ניסה לשכנע אותו לא להקשיב לברק, וכי ראש ממשלת ישראל שוב מוליך אותו שולל. קלינטון לא הרים ידיים. ערפאת לא רצה לסכן את קשריו הקרובים עם הנשיא האמריקאי, ובסופו של דבר הסכים באופן עקרוני לבוא לקמפ דייוויד. אולם, על פי אבו עלא, הוא הזהיר כי "כינס ועידה ללא הכנות מתאימות עלול להוביל לכישלון אשר יחליש את תקוותיהם של העמים במזרח התיכון כי השלום אפשרי בעתיד".<sup>32</sup> ערפאת חשש כי כישלון השיחות בקמפ דייוויד יגרום תסכול ואכזבה אשר יגרמו נזק לכל הצדדים.

לפני צאתו לקמפ דייוויד, שלח ערפאת מכתב מפורט לנשיא קלינטון המתאר את הקווים המנחים של העמדה הפלסטינית. קווים מנחים אלה נכתבו אישית על ידי הנשיא ערפאת, בסיועו של צוות המשא ומתן. במכתב זה, ערפאת הבהיר כי קיבל את החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 242, אשר משמעה הסתפקות ב-22% מאדמת פלסטין ההיסטורית, ולכן הוא עשה את הוויתור הגדול והמהותי

הביטחון. נתניהו לא עשה זאת. בסופו של דבר, הממסד הביטחוני הפתע. ישראל שילמה מחיר כבד, כאשר עם פרוץ המהומות נהרגו 15 חיילים. בקרב הפלסטינים היו יותר ממאה הרגים.

ארצות הברית כינסה ועידת פסגה בהשתתפות ערפאת, נתניהו וצוותיהם באחוזת וואי. במזכר וואי<sup>29</sup> התחייבה ישראל ליישם פריסות מחדש נוספות של גדודים בגדה המערבית. לו מזכר וואי היה מיושם במלואו, אזור C של הגדה המערבית הנמצא תחת שליטה אזרחית וביטחונית מלאה של ישראל היה מצטמצם מ-74% ל-61%. זו הייתה דוגמה נוספת מדוע חשו הפלסטינים חסרי אונים ומתוסכלים בכל משא ומתן. לאחר מאמצים מורטי עצבים להגיע להסכם, נדרש סבב חדש כדי להבטיח יישום הסכמים אלה, והם יושמו לעתים נדירות.

ההבנה מדוע סבבי המשא ומתן בין ישראל לאש"ף לא הצליחו להביא להסכם על הסדר קבע אינה תלויה רק במה שנאמר או לא נאמר בחדרי הדיונים. היא נעוצה בהבנת הלך המחשבה של הפלסטינים והישראלים אשר השתתפו בשיחות אלה בכל הדרגים. בחילופי המכתבים על הכרה הדדית בין ישראל לאש"ף, החתומים על ידי ערפאת ורביין, מנהיג אש"ף התחייב כי ארגונו יהיה מחויב לעקרונות הבאים:

1. הכרה בזכותה של ישראל להתקיים בשלום ובביטחון
2. ויתור על טרור ועל כל צורה של אלימות

3. התחייבות לאמץ משא ומתן כדרך היחידה לפתרון הסכסוך שנים קודם לכן, ישראל הייתה מוכנה לעשות הכול כדי להשיג התחייבות מאש"ף להבטחות אף פחותות מאלה. כאשר נחתמה הכרתו של אש"ף בישראל, היא הונחה עמוק בתוך כיסה של ישראל.

במבט לאחור, רבים טוענים כיום כי ערפאת היה יכול להתמקח על עסקה טובה יותר בתמורה לשלושת העקרונות שהתחייב לכבד במכתב ההכרה. אחרים טוענים, כי לא היה יכול, מפני שמטרתו הסופית הייתה להגיע להסכם על הסדר קבע, והוא הרגיש שרביין היה שותף רציני, למרות היותו קשוח מאוד. האם על הפלסטינים להאשים את ערפאת בכך שהרחיק לכת, מהר מדי ובצורה נדיבה מדי, או האם זה מחנה הימין בישראל אשר הסית נגד רביין ויצר סביבה שעודדה רוצח יחיד אשר שינה את מהלך פני ההיסטוריה במזרח התיכון?

קשה לשכוח, כי אותם אנשים אשר תפסו את מקומו של רביין היו שותפים לקמפיין ההסתה נגדו. למעט אהוד ברק, כל שלושת האחרים עמדו במרפסת הצופה על כיכר ציון, כאשר מפגינים ממחנה הימין החזיקו תמונות של רביין לבוש במדי נאצי. אהוד אולמרט, אריאל שרון ובנימין נתניהו נמנו עם מי שהסיתו נגד אוסלו ונגד השלום עם הפלסטינים. אהוד ברק לא היה שם כמובן, אולם הוא עשה הכול כדי להרוס את רוח אוסלו. כראש הממשלה אשר הבטיח לכבד את מורשת רביין, התגלה ברק כאכזבה גדולה לא רק לפלסטינים אלא גם לישראלים רבים, ובכלל זה בוחריו.

## קמפ דייוויד 2000

ישראל יודעת היטב להפנות אצבע מאשימה. היא נהגה כך מאז תחילת התהליך עם אש"ף בשנת 1993. יתרה מזאת, היא גם אימצה קו שעל פיו חובת ההוכחה חלה תמיד על אש"ף ועל הרשות הפלסטינית, אף פעם לא על ישראל. לכן, מנקודת מבט ישראלית, כל מה שהשתבש, היה תמיד באשמת הרשות הפלסטינית. אולם

<http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/the%20nye%20river%20memorandum.aspx>

30 פגישה עם אכרם הנייה במשרדו ביומן אל-איאם ברמאללה בתחילת אוגוסט 2000.

31 שם.

32 אחמד קריע, אל-רוואיה אל-פלסטיניה אל-כאמלה ללמפואצ'את מן אוסלו אל-אל' ח'ריט אל-טריק - מפאוצ'את אסתוכהולם, כאמב דיפיד וטאבא, 1995-2000, בירות: מוא'ססה אל-דראסאת אל-פלסטיניה, 2006 (כרך 2: שיחות המשא ומתן בשטוקהולם, קמפ דייוויד וטאבה) [להלן: קריע, אל-רוואיה אל-פלסטיניה, עמ' 232.

במילים אחרות, אומר אבו עלא, קלינטון האשים את הפלסטינים בחוסר כנות. ערפאת חזר על כך שהישראלים הם "המעלים עמדות מסורתיות ישנות, מתחמקים מדיון רציני ומציגים אותן עמדות ישנות שכבר דחינו בשיחות שטוקהולם".

בבוקר המחרת, התכנסה המשלחת הפלסטינית לקמפ דייוויד להתייעצויות. הם דנו בשטח בגדה המערבית שיישאר תחת שלטון ישראלי. אבו עלא הציע 1.5%, וחזר על מה שהציע בפגישה עם קלינטון בוועדת המשנה לענייני שטחים, גבולות וביטחון. יאסר עבד רבו הציע שטח של 2.5% ונתמך על ידי חסן עצפורה. נביל שעת' הציע 3%. ערפאת לא קיבל אף אחת מההצעות, והתחושה הייתה שיתכן כי הבטיח לקלינטון אחוז גבוה ממה שהוגש על ידי המשלחת שלו.<sup>36</sup>

בסוף פגישת ההתייעצות, המשלחת החליטה לשלוח מכתב לנשיא קלינטון המתאר את העמדה הפלסטינית בכל הסוגיות המרכזיות בכל ועדות המשא ומתן. ערפאת ביקש מסאיב עריקאת ונביל אבו רודינה למסור את המכתב לנשיא קלינטון, למרות שחדרו היה במרחק 15 מטרים בלבד מחדרו.<sup>37</sup> במכתב נאמר:

"אנו שואפים עם הוד מעלתך להגיע להסכם שלום כולל בכל הסוגיות. באשר לשלושת הנושאים שדנו בהם, אני מוכן להרחיק עד כמה שניתן אם הדבר ייעשה בהקשר של פתרון השומר על הריבונות הפלסטינית במזרח ירושלים, תוך התחשבות באינטרסים הישראליים ברובע היהודי והכותל המערבי, ומבטיח כי העיר ירושלים תישאר עיר פתוחה במסגרת שיתוף פעולה הדדי, לצד פתרון צודק לשאלת הפליטים המבוסס על החלטות לגיטימיות בינלאומיות ובמיוחד החלטה 194".

עריקאת ומוחמד דחלאן מסרו את המכתב לנשיא קלינטון. הם התקבלו על ידי מדלן אולברייט וסנדי ברגר, אשר הקשיבו לתוכן המכתב והביעו את שביעות רצונם, למרות שלברגר היו מספר שאלות. שעה עברה ואולברייט חזרה לחדרו של ערפאת עם מסר בעל פה מהנשיא קלינטון שאמר:<sup>38</sup>

"הנשיא קיבל את מכתבך ומודה לך מאוד. הוא רואה בו סימן חיובי ומעודד ואף סבור כי הוא נותן דרבון נוסף. הנשיא אישית, החל ממחר, יעבור בינך לבין ברק כדי לדון בכל הסוגיות שעל סדר יומן של שלוש הוועדות הפועלות".

אולברייט התנצלה בעקיפין בפני ערפאת על מה שקרה בפגישה הבוקר שערך עם קלינטון, ואמרה כי הנשיא מעריך מאוד את הנשיא ערפאת, מכבד אותו ורוצה שתהליך המשא ומתן הנוכחי ימשיך ויצליח.<sup>39</sup> השתלשלות אירועים זו בתוך מספר שעות מראה עד כמה לא מדויקות היו ההאשמות, כי הפלסטינים לא היו מוכנים להתפשר, או כי לא היו להם רעיונות להגיש.

בשנת 2003 מונה מוחמד דחלאן לשר הפנים וביטחון הפנים בממשלתו הראשונה של מחמוד עבאס. עבאס, הידוע גם בכינויו אבו מאזן, היה ראש הממשלה הראשון אשר כיהן כראש הרשות הפלסטינית אחרי ערפאת, אשר החזיק בתפקיד מאז הרכבת הממשלה הראשונה. ממשלה זו האריכה מעט יותר ממאה ימים, מאחר שעבאס התפטר במחאה על היעדר שיתוף פעולה מצד ישראל עם ממשלתו מצד אחד, ובעקבות פערם גדולים אשר התגלעו בינו לבין ערפאת מצד שני בנושא ניהול השלטון. דחלאן האמין, כי אש"ף וישראל שגו שניהם בקמפ דייוויד, אך העיר כי

ביותר למען הסדר קבע עם ישראל. מכתב זה, על פי ספרו של אבו עלא, הציג את העמדות הפלסטיניות בנושא הסכם על הסדר קבע, אשר הקיף את כל סוגיות הליבה של הסכסוך. במכתב זה, ערפאת פירט כדלקמן:<sup>33</sup>

1. ביטחון לישראלים על בסיס הסדרים הגיוניים ואובייקטיביים.
2. מדינה פלסטינית ריבונית ועצמאית.
3. שיתוף פעולה עם ישראל בכל תחומי הכלכלה, החברה והביטחון.
4. יישוב כל סוגיות הליבה של הסכם הקבע על בסיס עקרונות לגיטימיות בינלאומיות.

בשיחות טלפון עם קלינטון, ערפאת דרש גם לפני התחלת השיחות בקמפ דייוויד, כי ישראל תיישם את הסעיפים התלויים ועומדים של הסכם הביניים, כולל פריסות מחדש נוספות והעברת כפרים ועיירות פלסטינים נוספים לרשות הפלסטינית. הוא לא ידע, וכנראה גם קלינטון, כי בלבו של ברק כבר גמלה החלטה ללכת לקמפ דייוויד עם סדר יום שונה לגמרי. ברק אימץ גישה של "הכול או כלום", על פיה התעקש כי אין סיבה שישאר תיישם סעיף כלשהו שהוסכם עליו בהסכמי אוסלו, ובמקום זאת, יש לעשות כל מאמץ להגיע להסכם על הסדר קבע. עמדתו הייתה ברורה. הוא העדיף לא לתת לפלסטינים דבר ממה שציפו שיהיה רלוונטי ליישום הסכמי שלב הביניים. במקום זאת, הוא רצה להגיע להסדר סופי. אם גישה זו תנחל הצלחה, יהיה זה מצב שבו מנצחים שני הצדדים. אם לא, ישראל תהיה הצד המנצח, והפלסטינים יצטרכו לשלם על כישלון השיחות. במילים אחרות, מדוע לעשות מאמץ כלשהו ליישום הסכמי הביניים, כאשר שני הצדדים יכולים להגיע להסכם על הסדר הקבע שיעשה כל מאמץ ליישמו.

גישה זו של "זה מה שיש" היא אשר יצרה חוסר אמון רב בקרב המשלחת הפלסטינית באופן כללי ואצל ערפאת במיוחד. ברק הציב את אש"ף בעמדה לא נוחה. הוא לא התכוון לכבד סעיף כלשהו מהסכמי הביניים, מתוך מטרה להגיע להסדר קבע, אך בד בבד, הוא לא התכוון להגיע להסכם שלום סופי, מאחר שידע מראש כי מה שעליו להציע לפלסטינים רחוק מאוד ממה שציפו. גישתו של ברק יצרה אווירה שלא אפשרה להגיע להסכם כלשהו. בנוסף להדלפות שדיווחו כי הציג לכאורה לפלסטינים הצעות נדיבות אשר נדחו על ידם, ההצעה שברק הגיש, מנקודת המבט הפלסטינית, לא הייתה הצעה כלל, ובוודאי לא נדיבה.

רעיונות רבים ריחפו באוויר במהלך המשא ומתן בקמפ דייוויד בין ערפאת לבין ברק וצוותיהם, אולם ישראל התעקשה למן ההתחלה כי "שום דבר אינו סגור סופית, עד שהכול סגור". גישה זו של "הכול או כלום" הקשתה על הצד הפלסטיני לאמץ כל רעיון שהציע, מאחר שהוא לא הוצע כחלק מעסקה אשר שני הצדדים יחתמו עליה בסופו של דבר. כאשר רעיונות עולים בחדר ודבר אינו נראה מוחשי, האווירה הכללית של המשא ומתן אינה נותנת סיבה כלשהי לנושאים ונותנים לעסוק באופן רציני ברעיונות אלה.

לאחר ארוחת ערב ב-15 ביולי 2000 בקמפ דייוויד, ביקש הנשיא קלינטון לדבר בארבע עיניים עם ערפאת.<sup>34</sup> בפגישתם, אמר קלינטון לערפאת:<sup>35</sup>

"אם אינך רוצה להגיע להסכם, הרשה לי להודיע על כך ואחזור לבית הלבן. אינני יכול לקבל את הדרך שאתה הולך בה. הפגישה אתמול אופיינה בהרבה נאומים ורטוריקה מצד המשלחת שלך, בעוד הישראלים הציגו את עמדתם בצורה ברורה ומפורטת".

36 ש.ם.

37 ש.ם.

38 ש.ם, עמ' 263.

39 ש.ם.

33 ש.ם, עמ' 352.

34 ש.ם, עמ' 261.

35 ש.ם, עמ' 262.





להגיע לעסקת חבילה אשר תסיים את הסכסוך ותוביל להסכם על הסדר קבע עם הפלסטינים. כך, הוא חיבל בסיכויים לבנות מחדש את האמון אשר איבדו הפלסטינים בעידן נתניהו. הוא גם חיסל את הסיכויים להגיע להסכם על הסדר קבע, מאחר שהוא מעולם לא התכוון לשלם את המחיר. ברק, כמו כל ראש ממשלה אחר בישראל, ציפה מהפלסטינים להתפשר על פחות מ-100% מהשטחים הכבושים שלהם בתמורה ל-100% שלום נורמלי עם ישראל.

כאשר הגן על "ההצעה הנדיבה" שלו לפלסטינים, טען ברק כי הוא רצה לחשוף את פרצופו האמיתי של יאסר ערפאת. ערפאת אולי נפל בפח שטמן לו ברק, אך בצד הפלסטיני היה ברור כי ברק מעולם לא התכוון להגיע להסכם שלום. הם נתנו כדוגמה ההבטחה שנתן לסוריה באמצעות קלינטון. הפלסטינים חשו שברק מעולם לא השתנה ורק תמך את הממשל האמריקאי לכיוון האג'נדה שלו על חשבון כל צד אחד בסכסוך במזרח התיכון. ברק פשוט טמן פח לערפאת וזה נפל בו. בסופו של דבר, מעולם לא דנו בשאלה האם הצדדים היו יכולים להגיע להסכם על הסדר קבע או לא. השאלה העיקרית שנדונה הייתה את מי תאשים הקהילה הבינלאומית על כך שהצדדים לא הגיעו להסכם.

לכן, היה ברור שברק עשה כל שביכולתו כדי לדחוק את המנהיג הפלסטיני לפינה, בזמן שידע עמוק בלבו כי הוא אינו מוכן בשום אופן לשלם את מלוא המחיר על עסקה המביאה לסיום הסכסוך. להלן מה שכתבו מאלי ואגה:

"עקרונותיו של ברק גם שפכו אור על הגישה שלו של "הכול או כלום". בראייתו של ברק, ערפאת צריך היה להבין שאין "דרך שלישית", אין "הסתייגות לגישה הביניים", אלא מסדרון המוביל להסכם או לעימות. מתוך רצון לגייס את תמיכתה של ארצות הברית ומדינות אירופה לתכניתו, הוא ביקש מהם לאיים על ערפאת בהשלכות עקשנותו: אצבע מאשימה תופנה כלפי הפלסטינים והיחסים עמם יורדו דרגה. כמו כן, ולאורך קמפ דייויד, ברק חזר ודחק בארצות הברית להימנע מאזכור כל אפשרות חזרה לאחור או אפשרות למשא ומתן מתמשך אם תיכשל הפסגה".

מיד לאחר שהפך ראש ממשלה, אימץ ברק עמדות קשוחות כמעט בכל נושאי המשא ומתן עם הפלסטינים, כולל ירושלים. הוא גם דחה את יישום הסכם וואי משנת 1998. נדרש לו זמן רב להתחיל בשיחות על הסדר הקבע עם הפלסטינים, כאשר הוא נתלה באמתלה כי דרוש לו זמן נוסף כדי למנות ממונה על המשא ומתן עמם. יותר מכול, חוסר רצונו של ברק לשחרר אסירים ביטחוניים לפי הסכם אוסלו הפך את המשא ומתן בקמפ דייויד למשימה בלתי אפשרית. הוא פשוט גרם לכל נושא ונותן פלסטיני לאבד אמון בו ובכוונותיו. עם ספקנות כזו, לא ניתן לקיים דינאמי משא ומתן אמיתיים.

מה שבאמת הגביר את האיבה הפלסטינית ואת היעדר האמון בברק הייתה החלטתו לבחון את הסיכויים להגיע לשלום עם סוריה, חזית אשר הייתה שקטה במשך 33 שנה, במקום לנסות לטפל בסוגיה הבווערת של פלסטין. ברק למעשה אותה, כי הוא רוצה לבזבז זמן מבלי לעסוק ישירות בשאלה הפלסטינית. הוא ניסה לבודד את ערפאת על ידי הפגנת רצון לעשות שלום עם יריבו המדיני הגדול באזור, חאפז אסד, אשר בניגוד לערפאת, מעולם לא הכיר בישראל ומעולם לא חתם על הסכם ביניים עמה, למעט הסכם הפרדת כוחות לאחר מלחמת אוקטובר 1973.

הניסיון הסורי של ברק חיזק את אמונתו של ערפאת כי מתייחסים אליו כמובן מאליו, לאחר שאש"ף הכיר בזכותה של ישראל להתקיים. בשל ההכרה שכבר ניתנה, מחד גיסא, והיעלמותו הפתאומית של רבין, שותפו היחיד של ערפאת בשלום של אמצעים, מאידך גיסא,

עיקר הבעיה הייתה יהירותו של ברק, אשר לא הותירה מקום לאווירה חיובית לקיום שיחות מוצלחות. הוא אמר:<sup>40</sup>

"שני הצדדים לא הסתדרו זה עם זה. ברק היה כה יהיר עד כי הצוות הישראלי נהג להתלונן בפנינו כי בקושי שיתף אותם בדעותיו. שער לעצמך כי היו ימים שבהם לאמננו שחך ומשה בן עמי היה יותר זמן לשבת אתנו מאשר עם ברק. גישתו של ברק הזיקה מאוד למשא ומתן, ולא נראה היה שהוא פתוח להקשיב למה שהוצע בכל תחומי המשא ומתן. היינו בטוחים שהייתה לו אג'נדה קבועה שעמה הגיע לקמפ דייויד. גם ערפאת היה ספקן מאוד בנוגע לברק, עד כי הוא לא יכול היה לוותר בסוגיות רבות. ערפאת ויתר הצוות היו משוכנעים שברק לא היה כן כלל ועיקר. יתרה מזאת, הדרך שבה התנהג ברק חיזקה את אמונתו של ערפאת למן ההתחלה, כי ראש הממשלה הישראלי אינו חזק דיו כדי לשלם את מלוא המחיר של עסקה לסיום הסכסוך בקמפ דייויד.

באחת הפגישות עם דחלאן דחקתי בו לקבל הסבר כיצד התנהלו הדיונים בקמפ דייויד. הוא הפנה אותי למה שכתבו רוברט מאלי וחוסין אגהא על השיחות. מאלי, עוזר קרוב של הנשיא קלינטון, ואגהא, עמית בכיר ב-St. Antony's College באוניברסיטת אוקספורד, כתבו מאמר ארוך<sup>41</sup> המסביר את "טרגדיית הטעויות" בקמפ דייויד. הם הסבירו, כי "כל צד הגיע לקמפ דייויד עם נקודות מבט שונות מאוד, אשר הובילו לגישות שונות בתכלית לשיחות".

לדברי דחלאן, "מאלי ואגהא הציגו תיאור די אובייקטיבי ומדויק. הם השקיפו מן הצד על הצד הפלסטיני והצד הישראלי וראו דברים שאנו היינו עמוק בתוך המתרחש, עד כי לעתים החמצנו את העיקר".

מאלי ואגהא כתבו, כי ברק הגיע לשיחות קמפ דייויד מלא סלידה להסכם אוסלו, אשר הוא התנגד לו מלכתחילה. הוא לא היה משוכנע שעל ישראל לכבד אף אחד מהשלבים שהוסכם עליהם בהסכם הביניים, וחשב שעדיף להפנות את מאמציו כדי להגיע להסכם על הסדר קבע במקום על יישום שלבי הביניים, אשר, כך טען, "אילצו את ישראל לשלם מחיר כבד מבלי לקבל דבר מוחשי בתמורה ומבלי לדעת את היקף דרישותיהם הסופיות של הפלסטינים".

אולם, האם ברק באמת לא ידע מה היקף דרישותיהם הסופיות של הפלסטינים? הוא שמע את עמדתם שוב ושוב המתמקדת בכינון מדינה פלסטינית עצמאית לצד ישראל בקווי 1967 שירושלים המזרחית בירתה ופתרון לשאלת הפליטים.

מאלי ואגהא כותבים:

"ברק התעלם ממספר שלבי ביניים, גם אלה שישיראל התחייבה להם רשמית בהסכמים שונים - כולל פריסה מחדש חלקית שלישית של גדודים מהגדה המערבית, העברת שלושה כפרים הסמוכים לירושלים לשליטה פלסטינית, ושחרור אסירים פלסטינים על מעשים שבוצעו לפני הסכם אוסלו".

ההסבר שנתן ברק, כך כתבו, היה:

"...אם הישראליים והפלסטינים יגיעו להסכם סופי, כל השלבים המשניים הללו יינקטו; לעומת זאת, אם הצדדים לא יצליחו להגיע להסכם סופי, שלבים אלו היו לריק. מה עוד שוויתורים לפלסטינים יעלו לברק בהון פוליטי יקר, אשר הוא היה נחוש לשמור רק לרגע השיא האחרון".

למעשה, ברק הפך על פיה את כל תפיסת שלבי הביניים שעליה התבסס תהליך אוסלו, ובה בעת לא הראה כוונה כנה כלשהי

40 דיונים פרטיים עם דחלאן בספטמבר 2003.

Robert Malley and Hussein Agha, The Tragedy of Errors <http://www.jnul.huji.ac.il/ia/archivedsites/gushshalom010204/www.gush-shalom.org/archives/campdavid1.html>

במפורש לנשיא קלינטון להעביר בשמו, לערפאת - קלינטון רתן מזעם. לדברי קלינטון, זו הייתה הפעם הראשונה שבה גרמו לו להופיע כ"נביא שקר" בפני מנהיג זר. וברגע נדיר בקמפ דיוויד, כאשר ברק חזר בו מכמה מעמדותיו, תקף אותו הנשיא, והביע את כל התסכולים שהצטברו אצלו. "איני יכול לפגוש את ערפאת כשאתה מתבצר בעמדותיך! אתה אולי יכול למכור לו את זה, אבל אני לא. זה לא אמיתי. זה לא רציני. הלכתי לשפרדסטאון [למשא ומתן הישראלי-סורי] ולא שמעתי ממך דבר במשך ארבעה ימים. הלכתי לז'נבה [לפסגה עם אסד] והרגשתי כמו בובה אינדיאנית שעושה את דברייך. אני לא אתן לזה לקרות כאן!"

בסופו של דבר, עם זאת, וכמעט בכל שיקולי הדעת הטקטיים המוטלים בספק, ארצות הברית ויתרה או נכנעה, כאשר היא מסכימה בחוסר התלהבות לדרך שבה ברק מנהל את העניינים מתוך כבוד לדברים שהוא ניסה לעשות. מפני שהייתה מטרה נעלה, נחישותו של ברק להגיע להסכמי שלום עם סוריה ועם הפלסטינים. כבר ביולי 1999, במהלך הפגישה הראשונה ביניהם, תיאר ברק לקלינטון את חזונו לשלום כולל. הוא סיפק פרטים בדבר האסטרטגיה שלו, לוח זמנים, ואף המימון האמריקאי (האסטרונומי) אשר יידרש לביטחון ישראל, לסיוע כלכלי לפלסטינים ולסוריה, וליושבם מחדש של הפליטים. אלו לא היו מילים של אדם המחפש תחבולות, אלה היו דבריו של איש עם ייעוד.

ואז נתן קלינטון לברק עצה חשובה. הוא אמר לו:<sup>43</sup>

"אתה יותר פיקח ומנוסה ממני במלחמה. אבל אני ותיק יותר בפוליטיקה. ואני למדתי מטעויותיי".

בסיכומו של דבר, יש להודות שברק אולי הרחיק לכת בהצעות שהציע לפלסטינים, ואף חצה מספר קווים שהם בגדר טאבו בישראל, אולם לא היה די בהצעות אלו. הן לא ענו על ציפיותיהם של הפלסטינים להעביר לידיהם את השטחים הכבושים במלואם.

בספרו,<sup>44</sup> עונה אבו עלא על השאלה מדוע נכשלו שיחות קמפ דיוויד. הוא כותב:

"אני סבור כי הכישלון, אשר אנו צפינו מההתחלה והזהרנו מפניו במספר הזדמנויות לפני שהגענו לקמפ דיוויד, מעולם לא היה מתוכנן על ידי אף אחד משלושת הצדדים אשר השתתפו בשיחות. אף אחד לא חתר כמובן לכישלון זה, בשל ידיעת השלכותיו של הכישלון בכל הרמות..."

חלק ניכר מהאשמה מוטל על הראיה הסטראוטיפית שבה תפסה ישראל את הפלסטינים: ראשית, כבעיה שנוצרה כתוצאה מטרור ואלימות, המלווה בעובדות דמוגרפיות בשטח שלא ניתן להתכחש אליהן אך הינן בלתי קבילות; שנית, שמדובר בקבוצת אוכלוסייה נחותה מבחינה אתנית אשר אינה זכאית ליחס שווה ואשר תלאותיה ותקוותיה לא יקבלו לעולם יחס הוגן ואובייקטיבי; ושלישית, בשל היותם אויב נצחי שאין להאמין בנרטיב ובכוננות שלו.

התוצאה המשמעותית ביותר של שיחות קמפ דיוויד הייתה המנטרה שיצאה מיד לאחר סיום השיחות. מנטרה זו, שנוצרה והופצה על ידי ברק, אמרה כי הוא הציע לפלסטינים הכול, וכי הצעתו הייתה נדיבה ויאסר ערפאת וצוות המשא ומתן שלו דחו אותה. אבו עלא התייחס לסיסמה חוזרת ונשנית זו ומנה מספר סיבות מדוע היא נפוצה לכל עבר. הוא ציין את הסיבות הבאות:<sup>45</sup>

43 שם.

44 קריע, אל-רוואיה אל-פלסטיניה, עמ' 346.

45 שם, עמ' 348.

ישראל הייתה יכולה להרשות לעצמה לבזבז את הזמן לפני שתגיע להסדר קבע. ערפאת הבין שברק לא הרגיש שהוא באמת צריך את ההסכם הזה. הוא היה משוכנע כי ברק ימשיך לבזבז עוד מספר שנים או אולי עשורים מבלי שיצטרך לוותר על שטחים כבושים ולהחזירם לפלסטינים. לסיכום, ערפאת וצוותו היו חשדניים מאוד כלפי ברק וכוונותיו. להלן מה שכתבו מאלי ואגהא בנושא:

"אכן, מאחורי כמעט כל מהלכיו של ברק, ערפאת האמין שהוא יכול להבחין במטרה לאלץ אותו לבלוע עסקה מופרזת או לשכנע את העולם לבודד ולהחליש את הפלסטינים אם יסרבו להיכנע. עמדתו המוצהרת של ברק, כי החלופה להסכם תהיה מצב קודר הרבה יותר מהסטטוס קוו, יצרה אווירה של לחץ אשר רק אישרה את חשדותיו של ערפאת - וככל שגבר הלחץ, כך התגברה האמונה בקרב הפלסטינים כי ברק מנסה להוליכם שולל."

בעקבות זאת, ההתנגשות בין דוקטרינת המשא ומתן של ברק, אשר התבססה על התעלמות ואי יישום הסכמי הביניים, לבין ההכרה של ערפאת כי אין בכוונת ברק להגיע להסכם קבע, הובילה לכך שהשיחות שהצדדים ניהלו ביניהם בקמפ דיוויד נחלו כישלון חרוץ. ערפאת הבין, כי לברק לא היה די אומץ ליישם את מה שקודמיו הסכימו עם הפלסטינים, ובוודאי לא יהיה לו האומץ להציע הצעות אמיתיות. כיצד יכול ערפאת לצפות שברק ימלא הסכם לסיום הסכסוך הדורש ויתורים שנויים במחלוקת כה רבים, בזמן שאין הוא מסוגל למלא התחייבויות ביניים, אשר כבר התקבלו על ידי ממשלות קודמות?

ישנם הטוענים כי ברק צדק, או לפחות כי היה מקום לשקול לחיוב את גישתו בחיפוש אחר הסכם על הסדר קבע לעומת יישום התחייבויות ביניים קודמות. הדבר היה נכון אם ברק וערפאת היו בטוחים כי המשא ומתן על הסדר הקבע יצליח, ובעקבות זאת ישראל תשלם את המחיר. אולם מה אם החתירה להסכם על הסדר קבע תיכשל? למעשה, אי יישום התחייבויות ביניים קודמות העניק לישראל הזדמנויות פז, פעם אחר פעם, לחזק את אחיזתה בשטחים הכבושים תחת אפה של הקהילה הבינלאומית כולה, אשר לא עשתה דבר לעצור את ישראל. ועם כל צעד שעשתה ישראל בכיוון זה, הפלסטינים איבדו עוד ועוד.

ניתן לראות דמיון בין ברק בקמפ דיוויד לבין נתניהו בשנת 2014. ברק אישר לנשיא קלינטון למסור לערפאת את מוכנותו להעביר לידי הפלסטינים שלושה כפרים פלסטינים סמוכים לירושלים, אך מאוחר יותר חזר בו מהבטחתו ובסופו של דבר הכעיס את הנשיא קלינטון. נתניהו סיכם עם מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, לשחרר את כל 104 האסירים הפלסטינים הכלואים בישראל טרם עידן אוסלו אלה היו אמורים להשתחרר מיד לאחר החתימה על הסכם אוסלו ב', אך נשארו מאחורי סורג ובריח עד שנת 2014 וטרם שוחררו).

קרי העביר את העסקה עם נתניהו לנשיא מחמוד עבאס וביקש את התחייבותו לא לפנות לגוף בינלאומי כלשהו במשך תשעת חודשי משא ומתן בתמורה לכך שישראל תשחרר כל 104 האסירים. נתניהו שינה את דעתו וחזר בו מהבטחתו ליישם את הפעימה הרביעית של שחרור האסירים. גם הוא עורר את זעמו של קרי, אשר האשים בגלוי את נתניהו בכישלון השיחות. נתניהו, אמר קרי לוועדת משנה של הקונגרס, המשיך לבנות בהתנחלויות ולא שחרר את האסירים. באשר לברק, אשר חזר מהתחייבויותיו הקודמות, כתבו מאלי ואגהא:<sup>42</sup>

"כאשר ברק חזר בו ממחויבותו להעביר לפלסטינים שלושה כפרים סמוכים לירושלים - התחייבות שראש הממשלה אישר

42 שם.



האם ברק הציע לפרק את ההתנחלויות בשטחים הכבושים או האם הציע לשים חלק מההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית תחת ריבונות פלסטינית ותחת החוק הפלסטיני, והפלסטינים דחו זאת?

האם ברק הציע להחזיר את מקורות המים בגדה המערבית לבעליהם, הפלסטינים, והפלסטינים דחו את ההצעה?

האם ברק הציע כינון מדינה פלסטינית עצמאית אשר תקיים קשרים נורמליים ושיתוף פעולה עם ישראל, והפלסטינים דחו את ההצעה?

מה בהצעתו של ברק עלה בקנה אחד עם קווי היסוד ואנו דחינו?

אבו עלא אמר שאף אחד מעולם לא שאל את ברק שאלות אלה. כתגובה לשאלות אלה, אבו עלא מונה את הפשרות הבאות שעשו הפלסטינים לטענתו בקמפ דייוויד ולפני כן:<sup>48</sup>

שטח: (1) אנו קיבלנו 22% מפלסטין, בעוד החלטה 181 של האו"ם אשר יצרה את מדינת ישראל הקצתה למדינה הערבית 46% מהשטח. (2) ברק רצה לקחת 8% מתוך 22% ורצה אזורים מאובטחים וגושי התנחלויות אשר קרעו את הגדה המערבית ומנעו את הרצף הגאוגרפי בה.

ירושלים: מזרח ירושלים היא חלק בלתי נפרד מהשטחים הפלסטינים אשר נכבשו בשנת 1967, אולם ברק הציע הצעה שכללה כדלקמן: (1) כל ההתנחלויות סביב ירושלים יסופחו לישראל; (2) הרובע היהודי, הכותל המערבי וחלק מהרובע הארמני יסופחו לישראל; ו- (3) ריבונות ישראלית תחול מתחת למסגד אל-אקצה והכותל המערבי. שערנו בנפשכם מצב כזה וכיצד ייראו התנועה, הביטחון, הכלכלה והשירותים המוניציפאליים. הצעות אלו יכולות להיות טובות למספר שבועות או לחודש, אולם הן אינן יכולות להיות הבסיס לפתרון קבע המבטיח ביטחון ויציבות.

פליטים: מה שהציע ברק התבסס על הנקודות הבאות: (1) אין שיבה של פליטים; (2) ישראל אינה אחראית לשאלת הפליטים; (3) ישראל תפצה את הפליטים כמו כל מדינה אחרת בעולם.

ביטחון: משמעות הצעת ברק הייתה המשך השליטה הישראלית על הפלסטינים, תנועתם ונסיעתם לאורך הגבולות, בנוסף לשליטה עליהם על ידי מרכזים, תחנות ואזורי ביטחון בגדה המערבית, בנוסף לכך שישראל תשלט על המרחב האווירי הפלסטיני והגבולות אחרות אשר ישאירו את המדינה הפלסטינית תחת שליטתה של ישראל.

אבו עלא, אם כן, מסיק כי דבר ממה שהציע ברק לא יכול היה לשמש כבסיס להסדר קבע כולל, המבטיח יציבות ויכולת קיום או ערבות לכינון מדינה פלסטינית בת-קיימא.

ב-23 בדצמבר 2000, זמן קצר לפני הבחירות לנשיאות בארצות הברית ומספר חודשים לפני הבחירות המוקדמות שקרא להן ברק בישראל, יצא הנשיא קלינטון במה שמכונה "הפרמטרים קלינטון".<sup>50</sup> הוא קלינטון הכין את רעיונותיו, אך החליט לא להגישים בכתב.<sup>51</sup> הוא לא רצה להשאיר אחריו רעיונות כתובים, אשר יחייבו הנשיא הבא אחריו. לכן החליט לקרוא רעיונות אלה בקול בפני שני הצוותים אשר עדיין התדיינו בושינגטון. קלינטון פרס את רעיונותיו במשך 20 דקות בנוכחות צוותו כולל אולברייט, ברגר, אהרון מילר, רוב מאל, ג'ון בטיסטה, בנוסף למתורגמן הרשמי בבית הלבן, ג'מאל הילאל. בצד הפלסטיני, נכחו יאסר עבד רבו, סאיב עריקאת, מוחמד דחלאן, סמיח אל עבד וג'ית אל-עומארי. המשלחת הישראלית כללה את שלמה בן עמי, גלעד שר, שלמה ינאי, פני מיידן וגידי גרינשטיין.

זה הגיע גם מהנשיא האמריקאי קלינטון, יחד עם חברי צוותו כולל מדליין אולברייט, סנדי ברגר, דניס רוס ואחרים, בנוסף לאמצעי התקשורת האמריקאים בכללותם.

גורמים רשמיים ישראלים ואמצעי התקשורת חזרו על כך שוב ושוב. ברק, שלמה בן עמי, גלעד שר ורוב השרים של ברק חזרו בהתמדה על כך יום ולילה תוך הצדקת הכישלון באומרם כי ערפאת אינו פרטנר וכי הם הציעו הכול והוא אינו רוצה דבר.

בנובמבר 2000 פרצו אירועים אלימים לאחר ביקורו של מנהיג האופוזיציה, אריאל שרון, במסגד אל-אקצה ובעקבותיהם באה התגובה העקובה מדם של ברק נגד אזרחים פלסטינים אשר מחו על הביקור.

שרי ממשלת שרון, אשר תפסו את מקומה של ממשלת ברק, המשיכו לחזור על אותה מנטרה, ויחד עמם היו שמעון פרס, פואד בן אליעזר ואחרים. כולם ניסו לפטור עצמם מהאחריות לקבורת תהליך השלום.

אבו עלא מנה מספר מניעים, שלדעתו עמדו מאחורי כוונתו של ברק לקדם את המנטרה שלו. הוא הצביע על המניעים הבאים:<sup>46</sup>

ברק רצה לכפות עלינו תנאים שהיו לחלוטין בלתי מקובלים, או שהוא רצה להתחמק מדרישות תהליך השלום. זו הייתה גם עמדתו ביחס לסעיפי הסכם הביניים כאשר הוא מתמך כדי לא ליישם אף אחד מהם.

ברק רצה ליצור משבר בין הפלסטינים לממשל האמריקאי כדי שהמשבר יעזור לו לכפות את התנאים שלו בסיוע ארצות הברית.

ברק רצה להישאר קרוב ומקובל בקרב חוגי הימין הישראלי בתקופה שבה שימש כמנהיג השמאל.

אבו עלא ציין גם את הסיבה מדוע הנשיא קלינטון האשים את ערפאת ואת צוות המשא ומתן שלו. אלה היו הסיבות:<sup>47</sup>

מפני שהנשיא קלינטון באמת רצה להגיע להסכם שלום פלסטיני-ישראלי, משהו שהוא לא היה יכול להשיג לקראת תום כהונתו השנייה והאחרונה.

מפני שהנשיא האמריקאי וצוותו היו קרובים יותר לעמדה הישראלית ומוטים יותר כלפי ברק באופן אישי.

מפני שקלינטון הפעיל לחץ על הנשיא ערפאת ועל צוות המשא ומתן הפלסטיני לאלץ אותם לקבל את הצעותיו של ברק, אשר לא ענו דיין על צורכי הפלסטינים ואשר עמדו בניגוד לקווי היסוד של תהליך השלום.

מפני שהנשיא קלינטון וצוותו השלו עצמם, או אולי היו משוכנעים, כי לחץ על הצד הפלסטיני יגרום לו לקבל את הצעותיו של ברק.

אולם מה באמת הציע ברק והפלסטינים דחו בשל הפרה של קווי היסוד, שהוסכם עליהם ואשר קבעו בראש ובראשונה את סיום הכיבוש הישראלי אשר החל ב-1967 ואת כינון מדינה פלסטינית עצמאית לאורך הקו הירוק? להלן מה שכתב אבו עלא בנושא:<sup>48</sup>

האם ברק הציע לסגת מהשטחים הפלסטינים שכבשה ישראל בשנת 1967 והפלסטינים דחו את ההצעה?

האם ברק הציע כי מערב ירושלים היא בירת ישראל ומזרח ירושלים היא בירת המדינה הפלסטינית, והפלסטינים דחו את ההצעה?

49 שם.

<http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/mfadocuments/yearbook13/50pages/226%20the%20clinton%20peace%20plan-%2023%20december%202000.aspx>

51 קריע, אל-רוואיה אל-פלסטיניה, עמ' 364.

46 שם, עמ' 349.

47 שם.

48 שם, עמ' 350.

להבהיר נקודה כלשהי, עד לאחר שההנהגה הפלסטינית תתמוך בגלוי ברעיונותיו. קלינטון הזמין את ערפאת לביקור בבית הלבן ב-2 בינואר 2001. ערפאת אמר, כי הוא מוכן להתחיל מיד בשיחות עם ישראל על בסיס פרמטרים אלה, אך עם מספר הסתייגויות. קלינטון התעקש, כי הפרמטרים שלו אינם ניתנים לשינוי, באומרו כי הזמן הולך ואוזל וכי הולך ונמוג הסיכוי האחרון.

קבלתם המותנית מצד ישראל של הפרמטרים של קלינטון הקשתה על ההנהגה הפלסטינית לדחות אותם, למרות שהם נטו לדחותם. בסופו של דבר, הפלסטינים החליטו להתייחס לפרמטרים באופן חיובי בתקווה כי יוכלו לשנות כמה מהרעיונות. התוצאה הייתה שהפלסטינים הגישו נייר ארוך שכותרתו: החזון הפלסטיני למשתני קלינטון (ראו נספח IV).

כדי להימנע מהשלכות נוספות של כישלון שיחות קמפ דייוויד, שני הצדדים עשו מאמצים של הרגע האחרון כדי להציל את שיחות השלום ופגשו שוב בטאבה ב-21 בינואר 2001. אבו עלא כתב בספרו, כי האווירה הייתה רצינית, וכי שני הצדדים היו כנים בכוונתם להשתמש בזמן המועט שנותר כדי להגיע להסכם. ואכן הם כמעט הצליחו. בספרו, כותב אבו עלא, כי שני הצדדים השיגו התקדמות מרשימה ומנה את התוצרים החיוביים הבאים של שיחות טאבה:

1. שני הצדדים הסכימו כי קווי ה-4 ביוני 1967 יהיו הבסיס לגבולות העתידיים בין ישראל לפלסטין.
2. הצד הישראלי הסכים כי כל סיפוח שטחים בגדה המערבית יהיה בהקשר של חילופי שטחים באותה כמות ואיכות מתוך ישראל. ההבדלים, עם זאת, נשארו סביב אחוז השטחים שיוחלפו בעסקה מעין זו.
3. ישראל הסכימה כי כל רצועת עזה תהיה תחת ריבונות פלסטינית וללא כל התנחלויות, וכי הגדה המערבית ורצועת עזה יהיו נקיות מהתנחלויות.
4. שני הצדדים הסכימו לקבוע מעבר בטוח בין בית חנון בקצה הצפוני של רצועת עזה לבין הגבולות הדרומיים של אזור חברון בגדה המערבית.
5. שני הצדדים הסכימו כי השכונות הערביות של ירושלים יהיו תחת ריבונות פלסטינית, בעוד השכונות היהודיות תחת ריבונות ישראלית, בהתאם למה שהוסכם בקמפ דייוויד. שני הצדדים הסכימו גם כי ירושלים תישאר פתוחה ותשמש בירה לשתי מדינות עצמאיות.
6. למרות שלא הייתה הסכמה בשאלת הפליטים, שני הצדדים השיגו התקדמות רבה, כאשר הצד הישראלי הסכים לפתרון הוגן לשאלת הפליטים על בסיס החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 242 המובילה ליישום החלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם.
7. ישראל הסכימה כי המדינה הפלסטינית תינהג מריבונות מלאה על המרחב האווירי שלה. היא גם הסכימה לכבד את כל זכויות התעופה האזרחית הפלסטינית והכירה בריבונות פלסטינית על המרחב האלקטרו-מגנטי.
8. שני הצדדים הסכימו כי הגבולות עם ירדן יהיו גבולותיה של המדינה הפלסטינית, למרות שהיו חלוקים בדעותיהם על קצב הזמן הדרוש לישראל לסגת מבקעת הירדן.
9. ישראל הסכימה לשקול אמצעים ודרכים אפשריות של נוכחות בינלאומית בבקעת הירדן, לצד תחנות התרעה מוקדמת באופן אשר יענה על הצרכים והאינטרסים של שני הצדדים.

כאשר הציג את רעיונותיו, אמר קלינטון שהפרמטרים שלו אינם נקודת מוצא לשיחות נוספות, אלא על מנהיגי שני הצדדים לתת תשובה חיובית או שלילית. האולטימטום שנתן לשני הצדדים היה 27 בדצמבר. הוא הדגיש, כי משתנים אלה אינם רעיונות אמריקאים, אלא ההבנה באשר למה ניתן לעשות כדי להגיע להסכם בתוך שבועיים. הוא הדגיש כי פרמטרים אלה יימחקו מסדר היום ברגע שיעזוב את הבית הלבן, והצהיר כי אסור שהסטטוס קוו, כולל האלימות המתמדת, יימשכו, וכי "יש לשים לכך קץ".

בנאומו בפני פורום מדיניות ישראל (Israeli Policy Forum) בנוי-יורק ב-7 בינואר 2001, תיאר קלינטון את הפרמטרים שהניח על שולחנם של שני הצדדים כ"מתווה לקראת הסכם כולל" אשר התקבל, אך עם הסתייגויות מצד ראש הממשלה ברק והיושב ראש ערפאת, כבסיס להמשך מאמצי השלום.

1. הקמת "מדינה פלסטינית ריבונית בת-קיימא אשר תענה על דרישות הביטחון של ישראל והמציאות הדמוגרפית". המדינה תכלול את רצועת עזה ואת "רוב הגדה המערבית", בעוד גושי התנחלויות ישולבו בישראל, "כשהמטרה היא למקסם את מספר המתנחלים בישראל תוך מזעור סיפוח השטח, כיוון שעל מנת שפלסטין תוכל להתקיים עליה להיות מדינה בעלת רציפות גאוגרפית"; יידרשו חילופי שטחים מסוימים והסדרים אחרים כדי להפוך את ההסכם ל"בר-קיימא".
2. פתרון לפליטים הפלסטינים אשר יאפשר למעוניינים בכך לחזור למדינה הפלסטינית, או למצוא בית חדש במקומותיהם הנוכחיים או במדינות שלישיות, כולל ישראל, "בהתאם להחלטותיהן הריבוניות של מדינות אלה". כל הפליטים יקבלו פיצוי מהקהילה הבינלאומית על אובדנם וסיוע כדי לבנות את חייהם החדשים. ארצות הברית תעמוד בראש גיוס הכספים הדרושים להערכת מקומם בצורה ההולמת ביותר. אין לצפות מישראל להכיר בזכות שיבה בלתי מוגבלת לישראל של היום, אשר "תערער את יסודות מדינת ישראל או את העילה לכינון מדינה פלסטינית".
3. "נוכחות בינלאומית בפלסטין אשר תספק ביטחון גבולות לאורך בקעת הירדן ותפקח על יישום הסדר הקבע", כמו גם "פלסטין מפורזת", נסיגה ישראלית בשלבים, כדי לענות על צרכיה הביטחוניים של ישראל בבקעת הירדן, והסדרים חיוניים אחרים כדי להבטיח את יכולתה של ישראל להגן על עצמה.
4. ארבע "הצעות הוגנות והגיוניות" בנוגע לירושלים: א) תהיה עיר פתוחה ולא מחולקת, עם חופש גישה ופולחן מובטח לכולם, ותשמש כבירותיהן המוכרות מבחינה בינלאומית של שתי מדינות, ישראל ופלסטין, ב) "מה שערבי יהיה פלסטיני" ו-ג) "מה שיהודי יהיה ישראלי", וכן ד) מה שקדוש לשניהם דורש טיפול מיוחד אשר יענה על הצרכים של כולם, תוך כיבוד הדדי של האמונות הדתיות והמקומות הקדושים ליהודים, למוסלמים ולנוצרים".

5. "כל הסכם יציין החלטה על סיום הסכסוך, מאחר שאף אחד מהצדדים אינו יכול להרשות לעצמו לעשות ויתורים כואבים אלה, רק כדי להיות נתון לדרישות נוספות".

הנשיא קלינטון אמר, כי הוא משתמש בזמן שנותר לכהונתו כדי "לצמצם ככל האפשר את הפערים בין הצדדים", ולשם כך הוא שולח את שליחו דניס רוס לאזור בימים הקרובים.

הפרמטרים של קלינטון לא היו חדשים למשלחת הפלסטינית. הם שמעו עליהם שוב ושוב מהנשיא קלינטון בשיחות קמפ דייוויד. מחד גיסא, היה להם קשה לקבל אותם כפי שהם. מאידך גיסא, הם לא היו יכולים לדחותם באופן מוחלט. זו הסיבה מדוע החליטה ההנהגה הפלסטינית לבקש מספר הבהרות, אולם הנשיא קלינטון סירב



למעשה, נתניהו תמך בגישה, לפיה יש לבטל את כל ההבנות הביטחוניות שהגיע אליהן קודמו ולאמץ גישה חדשה. למרבה הצער, הממשל האמריקאי בראשות הנשיא אובמה ומזכיר המדינה ג'ון קרי התקרבו לעמדתו של נתניהו וביטלו את ההבנות הביטחוניות שאליהן הגיעו הנשיא עבאס וראש הממשלה אולמרט בתיווך הגנרל האמריקאי קית' דייטון, המתאם הביטחוני לישראל ולרשות הפלסטינית. הנשיא עבאס לא יכול היה להסתיר את תסכולו מהגישה האמריקאית, כאשר התייחס להבנות עם אולמרט בנושא פריסת גדודים של צד שלישי, ייתכן של נאט"ו, לאורך בקעת הירדן, כדי שיחליפו את הצבא הישראלי ויספקו ביטחון לישראל לתקופת זמן מוסכמת, עד אשר המדינה הפלסטינית תוכל לשלוט באופן מלא על האזור. הבנה זו, הוא אמר, לא כובדה על ידי ממשל אובמה, והצוות הביטחוני שלו התקרב לעמדה החדשה של נתניהו וצוותו, במקום לדבוק בהבנות שסוכמו עם אולמרט.<sup>53</sup>

רוב הדיונים אשר התקיימו בין צוותי המשא ומתן הישראלי והפלסטיני בתקופת אולמרט נסובו סביב הסוגיה היכן יעבור הגבול בין שתי המדינות. הישראלים מעולם לא שינו את גישתם, לפיה בתמורה להסכם שלום, על הפלסטינים לעשות ויתורים על מה שכבר ראו בו שלהם, קווי 1967. הפלסטינים, לעומת זאת, מעולם לא זנחו את הטענה כי הם כבר עשו את הויתור ההיסטורי הכואב שלהם, ברגע שהכירו בזכותה של ישראל להתקיים כאשר תמכו בהחלטות 242 ו-338 של מועצת הביטחון של האו"ם.

באחת הפגישות, אשר התקיימה במלון ענבל במערב ירושלים ב-8 באפריל 2008, הודגמה שאלת הטרטוריה בצורה הטובה ביותר בדיונים שנערכו.<sup>54</sup> בפגישה נכחו מהצד הפלסטיני אבו עלא, סאיב עריקאת, סמיח אל עבד, סאלח עליאן וזיינה סלאחי. הצוות הישראלי כלל את ציפי לבני, אודי דקל, טל בקר ודני תרזה.

בפגישה זו, הבהיר אבו עלא כי הפלסטינים לא יסכימו בשום אופן לחילופי שטחים הנוגעים לאזורים גדולים בגדה המערבית, והדגיש כי חילופי השטחים צריכים להיות מינימליים כדי לענות על שיקולי ההתנחלויות של ישראל אך לא יותר מכך. הוא אמר:

"אף על פי שאיננו מכירים במציאות בשטח שנכפתה על ידי ישראל, הויתור שעשינו בקמפ דייוויד הוא מוכנותנו לחילופים שיהיו הדידים ובעלי ערך. לא דובר על גושי התנחלויות. מדברים על התנחלויות בישראל בלבד. מעולם לא הכרנו בגושי התנחלויות אלה, ולכן הצענו חילופים על אחוז סביר ולא חילופים שיש בהם מן החמדנות, בתנאי שנדון כיצד והיכן ייערכו חילופים אלה. לו הייתם שואלים אותנו היום, לא היינו מסכימים לעולם לחילופי שטחים. הבסיס הוא גבולות 1967. אתם וכל העולם, לרבות החלטות 242 ו-338 של האו"ם, מכירים בכך. אז נוכל לדבר על שינויים. אני אבדוק את האחוזים, אם זה 1% או 2%, אך לא יותר מכך".

הדיון המשיך בוויכוח על הבסיס של סוגיית הגבולות, כאשר אבו עלא התעקש כי לבני תבטא את מילת המפתח 1967. היא לא עשתה זאת. להלן חלק מהדיון אשר התקיים באותה פגישה. דין ודברים זה מדגים את הפער הגדול שהיה קיים, באופן שבו שני הצדדים הבינו את שאלת חילופי השטחים והכללת המתנחלים בכל הסכם שלום עתידי:

לבני: אני יודעת מה אתה עומד לומר: אצבעות אלו ינקרו את עיניכם. ישנן מספר התנחלויות קטנות שאני מוציאה מן הכלל, כגון התנחלויות הסמוכות לשכם, לדוגמה. אין מנהיג ישראלי אשר יחתום על הסכם שאינו כולל את אריאל.

<sup>53</sup> דיונים פנימיים עם הנשיא עבאס במספר הזדמנויות במשרדו ברמאלה בתחילת 2014.

<http://transparency.aljazeera.net/en/projects/54/the-palestinepapers/20121823243215959.html>

10. ישראל הסכימה כי כל מעברי הגבול יהיו תחת ריבונות פלסטינית, בתנאי שיושג פתרון לשאלת הפיקוח באמצעות נוכחות בינלאומית מעורבת.

למרות שהבנות אלה היו מרשימות וחשובות מאוד, כתב אבו עלא, הם לא נכתבו במסמך רשמי. המסמך היחיד הקיים לגבי הבנות אלה היה מסמך non-paper אירופי שנכתב על ידי השליח המיוחד של האיחוד האירופי, מיגל מורטינוס.<sup>52</sup> הנושאים ונותנים בשני הצדדים, ובעיקר הישראלים, ביקרו את המסמך לאחר שפורסם. חלקם אף פקפקו בעצם קיומו. אהוד ברק, לדוגמה, אמר שלא ידע דבר על הבנות אלה, וכי אינו יודע מי מלמל מה באוזנו של מי. אף על פי כן, מסמך מורטינוס מפרץ את ההאשמות הישראליות כי הפלסטינים מעולם לא הציגו מפות כלשהן בנוגע לגדה המערבית. ההפך הוא הנכון. המסמך של מורטינוס מאשר, כי הצד הפלסטיני הביע נכונות לקבל 97% מהגדה המערבית ולהחליף את היתר ב-3% שטחים בתוך ישראל ובצמוד לגבולות הגדה המערבית ורצועת עזה.

לסיכום, מורטינוס מאשר במסמכו כי שני הצדדים הסכימו לשמור על ירושלים כעיר פתוחה, כאשר חלקה המזרחי ייקרא "אל-קודס" ויהיה בירתה של המדינה הפלסטינית. הפלסטינים תמכו גם במשתנה של קלינטון בנושא השכונות הערביות והיהודיות. מסמך ה-non-paper של מורטינוס מעולם לא זכה למעמד רשמי. חשיבותו, עם זאת, נובעת מהעובדה כי הוא התיאור השיטתי היחיד על ידי צד שלישי שהיה נוכח במשא ומתן הישראלי-פלסטיני בטאבה, מצרים, והקיף את כל סוגיות הסדר הקבע כולל שטחים, ירושלים, פליטים וביטחון. במילים אחרות, הוא מציע תיאור הוגן של תוצאת המשא ומתן.

תיאור האיחוד האירופי של השיחות על הסדר הקבע בטאבה מאשר את הגישות הבסיסיות שאימצו ישראל ואש"ף, כפי שפורטו בהצעות קודמות לפתרון לסוגיית הפליטים. נקודת המוצא של הפתרון הישראלי לסוגיית הפליטים היא אופייה הדמוגרפי של ישראל כ"מדינה יהודית". במילים אחרות, יש ליישב את סוגיית הפליטים באופן השומר על רוב דמוגרפי יהודי מוצק בתוך ישראל, ועל זכאות יהודית על נכסי פליטים שהוחרמו. לשם השוואה, נקודת המוצא של אש"ף בגיבוש פתרון בר-קיימא לסוגיית הפליטים היא החוק הבינלאומי והעיקרון של בחירת הפליט, הבסיס לגיבוש פתרונות בני-קיימא בכל מקרי הפליטים האחרים.

אמנם ישראל ואש"ף כאחד הציעו, כי "על הסדר הוגן של בעיית הפליטים להוביל ליישום החלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם", אך עמדתה של ישראל בטאבה - כפי שמתואר במסמך ה-non-paper האירופי ומסמך ה-non-paper הישראלי שהוצג במהלך הדיונים על הסדר הקבע בינואר 2001 - אינה עולה בקנה אחד עם כוונתה ומשמעותה של החלטה 194 של האו"ם.

## שיחות עבאס-אולמרט 2008-2009

מה שקרה בקמפ דייוויד חזר על עצמו בשיחות לאחר מכן עם אהוד אולמרט בשנת 2008 ובנימין נתניהו בשנת 2013. אף על פי שאולמרט התקרב מעט והציע, אולי בפעם הראשונה, קו המגדיר את גבולות הקבע העתידיים של ישראל, נתניהו עשה כל מאמץ לערפל את גבולותיה העתידיים של ישראל, תוך קביעת יותר ויותר עובדות בשטח והעברת הקו הירוק מזרחה, בנוסף להנצחת הנוכחות הצבאית של ישראל בבקעת הירדן. יתרה מזאת, נתניהו סירב להכיר בהבנות אשר הגיעו אליהן הנשיא עבאס ואולמרט לקראת סוף 2008 על שתי הסוגיות של הסדרי ביטחון וגבולות.

<sup>52</sup> עקיבא אלדר, הארץ, 14 בפברואר 2002.

אבו עלא: ואין מנהיג פלסטיני אשר יחתום על הסכם שכולל את אריאל.

לבני: הבה נהייה הוגנים. אתה התייחסת לקו 1967. לא דיברנו עדיין על ירושלים. ישנם מספר כפרים פלסטינים הנמצאים בשני עברי קו 1967 אשר עלינו לתת עליהם תשובה, כגון בית צפפה, ברטעה, באקה אל שרקייה ובאקה אל גרבייה. ישנן מספר התנחלויות שנבנו מאחורי קו 1967 אולם התרחבו בתוך קו 1967 באופן בלתי חוקי, כגון התנחלות אורנית בדרום חברון.

אבו עלא: ראשית, איננו יכולים לקבל הצעה זו ואני מצטער לשמוע עליה. פתרון זה אינו פתרון של שתי מדינות. זהו פתרון של חמש מדינות: מדינה בעזה, מדינה בירושלים, מדינה למתנחלים, מדינה פלסטינית ומדינה ישראלית. אינני חושב שזה יהיה הבסיס לדיון כלשהו. שלמה בן עמי רצה להציע לי זאת אך אמרתי לו לא. תראו כיצד התרחבה מעלה אדומים מאז שהצעתם את חילופי השטחים. לכן, אם את רוצה להיות מציאותית ומודאגת לגבי המשך ערוץ זה, עליכם להציג הצעה מציאותית יותר.

לסיכום, השיחות בין שני צוותי המשא ומתן המשיכו ללא הועיל. הפגישות שהתקיימו לפני הפגישה שהוצגה לדוגמה ולאחריה היו דומות מאוד. אבו עלא, אשר עמד בראש המשלחת הפלסטינית, לא יכול היה לקבל פחות מהעמדה הרשמית של אש"ף בנוגע לשיחות על הסדר קבע. לבני לא רצתה או לא הייתה יכולה (תלוי האם הייתה לה סמכות להציע אם לאו) להתקדם ולקבל את הדרישה הפלסטינית, וחיפשה דרכים שונות להימנע מכל התייחסות לקווי 1967 כבסיס לכל הסכם עתידי בין שני הצדדים.

במצב זה של מבוי סתום החליטו הנשיא עבאס וראש הממשלה אולמרט להתערב. הם קיימו שיחות מעמיקות במשך עשרות שעות, ונפגשו בעיקר במעונו הרשמי של ראש הממשלה במערב ירושלים. שני המנהיגים הצליחו לגשר על הבדלים רבים בנושא גבולות והסדרי ביטחון. שניהם אישרו, בנפרד, כי היו על סף הגעה להסכם. אולמרט מאשים את עבאס, כי לא עשה את הצעד האמין שהוא ציפה שיעשה. עבאס מאשים את כתב האישום שהוגש נגד אולמרט, או ליתר דיוק את העובדה כי אולמרט הכריז ב-30 ביולי 2008, כי לא ירוץ לכהונה שנייה, ויפרוש מתפקידו ברגע שייבחר מנהיג חדש למפלגת קדימה. מאוחר יותר באותה שנה, פתחה ישראל במלחמה בעזה ב-27 בדצמבר 2008 ושמה קץ לכל מאמץ שעשו שני האישים להגיע להסכם.

בסדרת פגישות שערך הנשיא עבאס במשרדי הנשיאות ברמאללה בשנים 2013 ו-2014 עם משלחות ישראליות שביקרו אותו, הוא התייחס למה שבאמת קרה בשיחות שהיו לו עם אולמרט.<sup>55</sup> הייתי נוכח ברוב הפגישות האלה ואני מסכם במילים שלי את דברי הנשיא:

"... הגענו להבנה בשתי הסוגיות של ביטחון וגבולות. אולמרט התעקש על נוכחות ישראלית לאורך בקעת הירדן למשך תקופת זמן מסוימת שיוסכם עליה. אני הצעתי כי שנינו יכולים להסתפק בפריסה של כוחות צד שלישי כדי לדאוג לצורכי הביטחון בבקעת הירדן ולהעניק הגנה וביטחון לשני הצדדים. אולמרט שאל בנוגע לזהות כוחות צד שלישי אלה, ואני הצעתי אירופיים, נאט"ו או כוחות אמריקאים והוא קיבל את הרעיון. כאשר דיברנו על גבולות, אולמרט דיבר על שמירה של עד 6.5% משטחי הגדה המערבית, בעוד אני אמרתי שישראל אינה צריכה יותר מ-2% מהאזור, בהתייחסו בעיקר לגושי ההתנחלויות העיקריים הסמוכים או הקרובים לקו הירוק של 1967.

55 פגישות עם הנשיא עבאס שנערכו בשנים 2013/2014 במשרדי הנשיאות ברמאללה עם פוליטיקאים, גורמים ישראלים רשמיים מכונים ולשעבר, סטודנטים ופעילי שלום.

כאשר נפרדנו, הסכמנו להמשיך במגעים בעוד מספר שבועות, שייטנו לי זמן להתייעץ עם עמיתיי מההנהגה הפלסטינית. בינתיים, הוגשו כתבי האישום נגד אולמרט בגין שחיתות. מספר חודשים לאחר מכן, החלה תקיפת הצבא הישראלי על רצועת עזה. הממשל האמריקאי דחק בשנינו לשלוח שליחים מיוחדים לווינגטון להמשך המשא ומתן. הנחיתי את סאיב עריקאת לצאת לווינגטון, אולם אולמרט נמנע מלשלוח את שליחו שלום תורג'מן לווינגטון.

התקשרתי לאולמרט לבקשתה של מזכירת המדינה האמריקאית, קונדוליזה רייס, וביקשתי ממנו לשלוח את תורג'מן. הוא אמר שאינו יכול בשל המלחמה בעזה. הסבתי את תשומת לבו כי אני, הפלסטינים, היו אלה שהותקפו על ידי ישראל בעזה, וכי לנו יש כל סיבה לא לשלוח את עריקאת לווינגטון, ולא לו. אולם מספר שבועות מאוחר יותר, כתבי האישום של המשטרה היו חמורים מכדי להתעלם מהם, וזה הביא את כלל התהליך לקיפאון סופי.<sup>56</sup>

מה אומר אולמרט על כך? שליח ה"ניו-יורק טיימס", איתן ברונר, ציטט את אולמרט ככותב בספר זיכרונותיו החדש כי הוא ועבאס היו קרובים לעסקת שלום, אולם היסוסו של עבאס, בעיותיו המשפטיות של אולמרט והמלחמה הישראלית בעזה גרמו לסיום השיחות, וזמן קצר לאחר מכן ממשלת ימין עלתה לשלטון בישראל.<sup>56</sup> בקטעים מתוך ספר זיכרונותיו מספק אולמרט פרטים על המשא ומתן, ואומר כי שני הצדדים הסכימו על עקרונות מפתח:

"למדינת פלסטין לא יהיה צבא; כוח ביטחון בינלאומי בראשות אמריקאית, ולא חיילים ישראלים, יוצב בגבולה עם ירדן; ירושלים תהיה משותפת, כאשר המקומות הקדושים יפוקחו על ידי ועדה רב-לאומית; ומספר מוגבל של פליטים פלסטינים יורשו לחזור למה שהיום ישראל, בעוד היתר יקבלו פיצויים נדיבים".

שני המנהיגים הסכימו כי ישראל תשמור שטחים בגדה המערבית שבהם נבנו התנחלויות, אך לא הסכימו על היקפם. אולמרט רצה 6.5% מהאזור, אך היה מוכן לרדת ל-5.9%. עבאס הציע 1.9%.

אולמרט ציין בספר זיכרונותיו, כי פגישתו האחרונה עם עבאס התקיימה ב-16 בספטמבר 2008, בביתו של אולמרט בירושלים. אולמרט הציג לנשיא הפלסטיני מפה של פלסטין פחות 6.5% אשר יישארו בידי ישראל. הוא גם הציג מפה המראה את השטח שווה הערך שיוספח לפלסטין. אולמרט אמר: "אבו מאזן אמר לי שאינו יכול להחליט וכי הוא זקוק לזמן. אמרתי לו שהוא עושה טעות היסטורית". לאחר אותה פגישה, אולמרט שקע בחקירות שחיתות. הוא התפטר מספר ימים לאחר מכן. הבחירות בפברואר העלו את נתניהו לשלטון. להלן פרטים נוספים על מה שכותב אולמרט בספרו:<sup>57</sup>

"תן לי את המפה כדי שאוכל להתייעץ עם עמיתיי", הוא אמר לי. "לא", השבתי. "קח עט וחתום עכשיו. אף פעם לא תקבל הצעה הוגנת או צודקת יותר. אל תהסס. זה קשה גם לי, אבל אין לנו אופציה לא לפתור זאת".

"ראיתי שהוא מתייסר. בסופו של דבר הוא אמר לי, 'תן לי כמה ימים'. אינני יודע להתמצא במפות. אני מציע כי מחר ניפגש עם שני מומחים למפות, אחד מהצד שלך ואחד מהצד שלנו. אם הם יאמרו לי שהכול בסדר, אנו יכולים לחתום". למחרת הם התקשרו ואמרו כי אבו מאזן שכח שעליהם להיות בעמאן באותו יום, וביקשו לדחות את הפגישה בשבוע.

"לא פגשתי את אבו מאזן מאז. המפה נשארה עמי".

http://www.nytimes.com/2011/01/28/world/middleeast/28mideast. 56  
html?pagewanted=all&module=Search&mabReward=relbias%3  
Aw%2C%7B%2222%22%3A%22RI%3A14%22%7D&\_r=0



גם אולמרט ידע שהוא לוקח סיכון גדול. הוא ידע שהמטרה בעקבותיו, וחשוב מכך הוא כבר הכריז על כוונתו לפרוש מכהונתו ולאפשר לאדם אחר להוביל את "קדימה" בבחירות הבאות. הוא היה בעמדה של ראש ממשלה יוצא, ויורשיו היו מתקשים לכבד הסכם עם עבאס, אם היה נחתם אי פעם. הם היו יכולים לטעון בקלות, כי ההסכם הושג תחת לחץ של כתבי האישום שהוגשו נגדו, וכי הוא רצה לסיים את כהונתו כגיבור שלום ולא כעברייני.

יהיו אשר יהיו הסיבות או הגורמים אשר מנעו את ההסכם, סוף כהונתו של אולמרט סימנה את סיומו של מאמץ רציני של שני הצדדים להגיע להסכם. כאשר נתניהו ניצח בבחירות בשנת 2009, תהליך השלום פנה לדרך אחרת. הייתה זו דרך חתחתים קשה ולא מבטיחה.

## שיחות עבאס-נתניהו

הבחירות החדשות לאחר נפילתו של אולמרט העלו לשלטון את מפלגת הליכוד והביאו את מנהיגה, בנימין נתניהו, למשרד ראש הממשלה. הורכבה קואליציה ימנית משונה, וממשלת נתניהו החליטה להתעלם מכל הבנה שהגיעו אליה אולמרט ועבאס.

בתזכיר שכתבה במסגרת העברת השלטון לממשל האמריקאי החדש לאחר בחירת הנשיא אובמה, המליצה מזכירת המדינה היוצאת, קונדוליזה רייס, כי כל שיחות בין הפלסטינים לישראלים יתחילו מההבנות שהגיעו אליהם עבאס ואולמרט. אמנם בספרה "No Higher Honour" היא אינה אומרת זאת בבירור, אולם מקור מדיני בכיר בממשל האמריקאי בקונסוליה הכללית בירושלים אישר את הדיווח, ואמר כי כל אחד במחלקת המדינה יודע על מסמכים אלה.<sup>58</sup> אולם, הוא מסביר, מחלקת המדינה העדיפה לתת לנתניהו את האפשרות לקבוע את דרכו בשיחות עם הפלסטינים במקום שילך בדרך קודמו.

הבעיה הייתה נתניהו. הוא החליט לטרוף את הקלפים ולחזור לנקודת ההתחלה במשא ומתן עם אש"ף. משבר רציני פרץ כאשר הפלסטינים סירבו להמשיך בשיחות ללא הקפאת התנחלויות רשמית ופומבית מצד ישראל בשטחים הכבושים, כולל מזרח ירושלים.

לאחר פגישה בבית הלבן ב-28 במאי 2009 עם הנשיא מחמוד עבאס, אובמה גילה יחס נוקשה כלפי ישראל ומדיניות ההתנחלויות שלה, וממשלו המשיך ללחוץ בנושא ההתנחלויות בגדה המערבית. הוא אמר לכתבים, כי על ישראל לעצור את כל פעילות ההתנחלויות כדי לבנות מומנטום לשלום.

הוא אף התייחס לפגישות שהיו לו עם נתניהו שבוע קודם לכן, כאשר אמר כי בשיחתו עם נתניהו "הייתי ברור מאוד לגבי הצורך להפסיק את ההתנחלויות, לוודא כי אנו מפסיקים את בניית המאחזים... כדי להקל חלק מהלחצים שהעם הפלסטיני נתון תחתם בכל הנוגע לתנועה ולמסחר".

הגידול המתמיד בהתנחלויות וחוסר נכונות מצד ממשלות ישראל השונות לפרק את המאחזים, אשר הוגדרו בלתי חוקיים גם על פי החוק הישראלי, הותירו את העולם הערבי, ולא רק את הפלסטינים, בספק כי ישראל בראשות נתניהו רוצה להגיע להסכם או לעסקת שלום. אובמה היה מאוד כן וברור בהערכתו את המצב הכולל. הוא אמר לכתבים, כי "זמן הוא גורם חיוני ואיננו יכולים להמשיך להיסחף עם הזרם, כאשר פחד ואיבה מתגברים בשני הצדדים. עלינו להשיב את העניין הזה חזרה למסלול".

עמדתו החדה והברורה של אובמה בנושא ההתנחלויות נתנה לעבאס תמיכה משמעותית, והמנהיג הפלסטיני החליט ללכת בדרכו של

59 הערת המחבר: לבקשת הבכיר האמריקאי, לא ניתן לחשוף את שמו.

אולמרט אמר, כי הציע לעבאס שהאגן הקדוש בירושלים, כלומר העיר העתיקה והאזורים הסמוכים לה, יופקד בנאמנות של איחוד של חמש מדינות: פלסטין, ישראל, ירדן, סעודיה וארצות הברית. עבאס אמר, כי הוא אמנם שוקל שהאגן הקדוש יוגבל לעיר העתיקה, אך בעיקרון הוא יוכל להסכים לגישה של נאמנות בינלאומית.

בנוגע להסדרי הביטחון, שני הצדדים הגיעו במידה רבה להסכמה. עבאס אמר, כי מדינתו לא תחזיק בצבא, ואישר כי הפלסטינים "אינם רוצים חיל אוויר, טנקים או טילים".<sup>58</sup> אולמרט אמר כי הוא מסכים, שהכוח הנדון לא יכלול ישראלים. הוא הוסיף, כי ישראל רצתה לקבוע כי הפלסטינים לא יוכלו לחתום על בריתות צבאיות עם מדינות אשר אין להן יחסים דיפלומטיים עם ישראל, ורצה זכויות טיסה מעל פלסטין לטיסות מסחריות וצבאיות. עבאס אמר, שהוא מקבל דרישות אלה. "הנושא הזה היה סגור. איננו טוענים כי היה הסכם, אך הנושא סוכם", הוא אמר.

בנושא הפליטים הפלסטינים, אולמרט הציע לקלוט בישראל אלף פליטים מדי שנה במשך חמש שנים, אולם עבאס אמר שמספר זה נמוך מדי. עבאס אמר, כי הפליטים וצאצאיהם, שמספרם עומד כיום על חמישה מיליון, אינם יכולים לעבור כולם לישראל, כדי לא להביא לחיסולה. נדרש פתרון יצירתי, והוא האמין שניתן להגיע אליו יחד עם הפרמטרים של קלינטון ויוזמת השלום הערבית.

שתי התנחלויות גדולות היוו בעיה. אולמרט רצה להחזיק באריאל, הנמצאת עמוק בתוך הגדה המערבית, ומעלה אדומים, ליד ירושלים. עבאס השיב בשלילה, אולם קידם בברכה הצעות גישור אמריקאיות.

בדיונים הביטחוניים בין עבאס לבין אולמרט וצוותיהם היו מעורבים גם קציני צבא אמריקאים בכירים וקציני קישור צבאיים בשגרירות ארצות הברית בתל אביב. הצעתו של אולמרט הציעה מבוא, אשר יצהיר כי ההסכם בין שני הצדדים מהווה יישום של החלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 ו-338 וכן יישום של יוזמת השלום הערבית מבלי לציין את החלטת העצרת הכללית של האו"ם 194 בנושא פליטים פלסטינים. לסיכום, שיחות עבאס-אולמרט הובילו להבנות בנושאים הבאים:

- למדינת פלסטין לא יהיה צבא.
- כוח ביטחון בינלאומי בפיקוד אמריקאי ולא חיילים ישראלים יוצב בגבולות המדינה הפלסטינית עם ירדן.
- ירושלים תהיה משותפת, כאשר המקומות הקדושים יפוקחו על ידי ועדה רב-לאומית.
- מספר מוגבל של פליטים פלסטינים יורשו לחזור לישראל, בעוד היתר יקבלו פיצויים נדיבים.
- שני הצדדים הסכימו על עיקרון חילופי שטחים אך לא הסכימו על האחוזים. בעוד אולמרט דרש 6.5% וירד ל-5.9% מהגדה המערבית, עבאס הציע לא יותר מ-1.9% בטענה כי זה בדיוק השטח הנחוץ לישראל כדי לשמור על ההתנחלויות".

לסיכום, ההיסטוריה עשויה לראות בעידן אולמרט הזדמנות ייחודית להסכם בין שני הצדדים מאז רצח רבין. אפקט הדומינו של מספר גורמים בתהליך גרם לכך שיהיה זה בלתי אפשרי לגבש סופית הסכם או להפוך את ההבנות להסכמים כתובים וחתומים. עבאס ידע שעליו לענות על שאלה שלא היה יכול לענות עליה מבלי להתייעץ עם עמיתיו בהנהגת אש"ף, כאשר אולמרט ביקש ממנו לחתום על טיוטת גבולות ששרטט בפגישתם האחרונה ב-16 בספטמבר 2008.

58 הצהרותיו של עבאס כאשר אירח מבקרים ישראלים במשרדי הנשיאות ברמאללה בשנים 2013 ו-2014.

וקרי את פגישתם בדלתיים סגורות, נדונו הסוגיות המדיניות, כולל שורת צעדים אשר על ישראל לנקוט. להלן צעדים אלה:

הקפאת הבנייה בהתנחלויות

שחרור אסירים פלסטינים, בעיקר מי שנכלאו לפני החתימה על הסכם אוסלו בשנת 1993

העברה סדירה של הכנסות ממסים לרשות הפלסטינים ללא כל הפרעה

מתן יד חופשית לפלסטינים בבנייה באזור C, הנמצא עדיין תחת שליטת הביטחון והאזרחית המלאה של ישראל

הרחבת האזור תחת שליטת הרשות הפלסטינית, הן באזור A הנמצא כיום בשליטת הביטחון והאזרחית המלאה של הרשות הפלסטינית, והן באזור B שבו ישראל ממשיכה בשליטת הביטחון

כמו כן, בשלב ההכנות המוקדמות לשיחות, נתניהו אמר לקרי לפני צאתו לרמאללה לפגוש את עבאס, כי עדיף שהוא לא יגיש מפה כלשהי המגדירה את הגבולות בין שתי המדינות ישראל ופלסטין בהסכם עתידי כלשהו. נתניהו טען, כי מפה מעין זו תהיה חלק מקלפי המיקוח שהוא רוצה לשמור קרוב לחזהו מבלי לתת לפלסטינים רמזים כלשהם היכן יעבור הגבול. דבר זה לכשעצמו היה מכשול, משום שהוא עמד בניגוד לכל שאיפה שהייתה לפלסטינים מהשיחות, כאשר עבאס התעקש כי קווי היסוד הינם ברורים, וכי גבולות שתי המדינות יוגדרו בהתחלה, כדי שכל אחד מהצדדים ידע אילו שטחים יישארו בריבונות.

הסימנים הראשונים להתרככות עמדתו של עבאס וקבלת רעיונותיו של קרי לחידוש השיחות עם ישראל הגיעו מההצהרה שפרסם דובר הנשיא, נביל אבו רודינה, אשר אמר:<sup>61</sup>

הנשיא עבאס אמר לג'ון קרי כי אין לו התנגדות לחידוש השיחות עם ישראל, אולם נחוץ כי ישראל תפסיק את פעילות ההתנחלויות ותשחרר אסירים ביטחוניים, נושא שאנו רואים בו עדיפות עליונה כדי ליצור סביבה בונה לחזרה למשא ומתן.

המונח "נחוץ" לא שיקף את התנאי המוקדם שהעלה עבאס בעבר לחידוש השיחות. וזו הייתה ההתחלה.

חודשים ספורים לאחר מכן, לאחר מספר ביקורים נוספים של ג'ון קרי לאזור, שני הצדדים הסכימו לחדש את השיחות. דבר לא נאמר על הקפאת ההתנחלויות, למעט הבטחה מצד קרי כי הוא ידאג לכך שישראל תאט את קצב הבנייה בהתנחלויות, בין אם בגדה המערבית או במזרח ירושלים.

זה לא היה מהלך קל עבור עבאס, אך הוא הציג את כל העובדות בפני עמיתיו בהנהגת אש"ף והפתח. הוא אמר להם, כי הם יעשו טעות אם כל העולם יאשים אותם, בכך שטרפדו את מאמצי ארצות הברית לשלום באזור.<sup>62</sup> חברי הוועד הפועל של אש"ף והוועדה המרכזית של הפתח, אשר השתתפו בפגישה עם הנשיא, האזינו קשב רב להקדמה שנתן, וכאשר הנשיא שאל האם ברצונם להצביע האם לחדש או לא לחדש את השיחות עם ישראל, רובם ענו כי יש להם הסתייגויות וחששות, אך לא השתתפו בהצבעה

<https://maktob.news.yahoo.com/%D8%B9%D8%A8%D8%A7%D8%B3-%D9%8A%D8%B7%D8%A7%D9%84%D8%A8-%D9%81%D9%8A-%D9%84%D9%82%D8%A7%D8%A1-%D9%85%D8%B9-%D9%83%D9%8A%D8%B1%D9%8A-%D8%A8%D9-%88%D9%82%D9%81-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D9%8A%D8%B7%D8%A7%D9%86-060424365.html>

62 תדרוך מיוחד שלא לציטוט על ידי חבר הוועדה המנהלת של אש"ף בדצמבר 2013.

אובמה, וכמובן דרש הקפאת התנחלויות מלאה בתמורה להמשך שיחות השלום בין ישראל לאש"ף. אבן הנגף הייתה כאשר אובמה נסוג מעמדתו, ומזכירת המדינה, הילרי קלינטון, התייחסה לשאלת ההתנחלויות בגדה המערבית, ואמרה כי יש להתחשב בהן בכל עסקה עתידית בין הפלסטינים לישראל. הצהרתה הקשתה על עבאס לנהוג כמו הממשל האמריקאי ולסגת מעמדתו.

העמדה האמריקאית בנושא ההתנחלויות, ברורה ונחושה ככל שהייתה, יצרה בעיה עבור עבאס, כנראה שלא במכוון. כאשר אובמה מדבר על כך שעל ישראל להקפיד את פעילות ההתנחלויות, לרבות פעילות הנוגעת לגידול טבעי של ההתנחלויות, עבאס לא היה יכול להביע עמדה פלסטינית פחותה מזו. הוא הלך בדרכו של אובמה, וגילה שהוא תקוע עם ממשלה ישראלית שאינה מוכנה להקפיד את ההתנחלויות בתמורה להמשך המשא ומתן עם אש"ף.

רק בתחילת 2013 התחילו מאמצי וושינגטון לחידוש השיחות בין אש"ף לבין ישראל לשאת פרי. מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, דיבר עם נציגת האיחוד האירופי, קתרין אשטון, כדי לשכנע את עבאס לחדש את השיחות עם ישראל, מבלי להתעקש על הקפאת התנחלויות. מקור דיפלומטי מהאיחוד האירופי בירושלים אשר ביקש להישאר בעילום שם אישר, כי קרי דיבר עם אשטון בתקווה לקבל הארכה בת שנה, שבמהלכה יעשה את מרב המאמצים להביא את שני הצדדים לשבת סביב שולחן הדיונים. אם לא כן, כך אמר, האיחוד האירופי יוכל לאמץ כל החלטות על חרם שירצה על ההתנחלויות בשטחים הכבושים. העמודים הבאים מספרים את סיפורן המלא של שיחות השלום הכושלות בין ישראל לבין אש"ף. במסרים לנשיא עבאס, הצהירה אשטון כי:

"נראה היה כי קרי היה בטוח שיש לו סיכוי להביא הסכם ביניכם לבין ישראל. תנו לו סיכוי. הוא אמר לנו שאינו מרוצה ממהלך החרמת ההתנחלויות בשטחים הכבושים, וטען כי מהלך כזה של האיחוד האירופי יפריע לשיחות השלום. שאלנו אותו אם יש בכלל שיחות שלום, מאחר שלא התקיים ולו מפגש אחד. הוא אמר שייסע לאזור וישכנע את הצדדים להמשיך בשיחות. תנו לו שנה. אם לא יצליח, אנו נחזור לתכנית המקורית ונשקול סנקציות נגד ההתנחלויות בשטחים הכבושים והמוצרים שהם מנסים למכור באירופה.

ב-7 באפריל 2013, נפגשו קרי ועבאס ברמאללה תחת מעטה סודיות, כאשר מזכיר המדינה מבקש כי כל הדיונים יישארו סודיים כדי למנוע הדלפות לתקשורת. קרי גילה שעבודה שקטה ודיסקרטית עדיפה באזור כמו המזרח התיכון, שבו הפוליטיקאים נוטים לעתים לשאת ולתת דרך אמצעי התקשורת ולא סביב שולחן הדיונים. הפגישה הסתיימה כאשר עבאס וקרי לא נתנו לוח זמנים מתי יתחדשו השיחות עם ישראל. הדבר היחיד שפורסם מפגישה זו היה תיאור הפגישה כקונסטרוקטיבית על ידם. בדלתיים סגורות, עבאס העלה מספר סוגיות, וטען כי מבלי שישראל תענה עליהן לפחות חלקית, יקשה עליו מאוד לחדש את השיחות. אבו מאזן העלה את הצורך שישראל תקפיד את הבנייה בהתנחלויות ותשחרר אסירים, כדי שיהיה בידי משהו מוחשי התומך בהחלטתו לחדש את השיחות עם ישראל.<sup>60</sup>

בחלקה הראשון של הפגישה, הצטרפו לעבאס כמה מעוזריו הבכירים, ביניהם נימר חמאד, יועצו הפוליטי. בחלק שנערך בדלתיים פתוחות, הפלסטינים דיברו על הצורך בצעדים לשיפור הכלכלה ברשות הפלסטינית אך לא הועלה כל נושא מדיני. רק עשרים דקות מאוחר יותר, כאשר כולם יצאו מן החדר שבו ערכו עבאס

60 שיחת רקע עם חבר הוועד המרכזי של פתח, מוחמד מדי, במשרדו ברמאללה, ב-8 באפריל 2013.





להפיג את המתח בין שני הצדדים אולם לא נחל הצלחה.<sup>64</sup> הכול החל כאשר עריקאת אמר:

אנו מייציגים כאן את מדינת פלסטין שכבר הוכרה על ידי האו"ם. לפיכך, מעמדנו הוא של מדינה תחת כיבוש, ולא של רשות שישיראל שולטת עליה ומחליטה מי נכנס ומי יוצא ממנה.

בעקבות דברים אלה פרץ עימות מילולי עם לבני, אשר צעקה אל עריקאת:

אנו לא נהסס להעניש את הפלסטינים. יש לנו דרכים רבות להקשות עליהם את החיים.

עריקאת לא נשאר חייב והשיב:

במקרה זו, אנו נתבע אתכם בפני העולם כולו כפושעי מלחמה נגד עמנו.

כאשר אינדיק התערב והאשים את הפלסטינים במתח הגואה ואמר, כי עליהם תוטל האשמה אם יידרדר המצב הביטחוני, השיב מאג'ד פרג':

אל תדאג לישראל. זוהי מדינה חזקה ויש לה כוח הרסני. היא אינה זקוקה לתמיכה מצדכם כדי להשתמש בה נגדנו. כמפקד של אחד ממנגוני הביטחון הפלסטינים, הרשה לי לומר לך כי הגעתי לכאן כדי לעסוק במשא ומתן מדיני ולא ביטחוני. הגעתי לדינונים על מזרח ירושלים אשר אנו דורשים כבירה למדינה העצמאית שלנו. לכן חובתי היא לדאוג לביטחוננו של עמי ולא לשאת ולתת על שחרור כמה אסירים.

כמה ימים לאחר מכן נראה כי קרי הרים ידיים. בדבריו במהלך ביקור באלג'יר, הוא אמר כי על מנהיגי שני הצדדים לקבל החלטות קשות, והוסיף את משפטו המפורסם: "ניתן להביא את הסוס אל השוק, אך אי אפשר לגרום לו לשתות".

בשלב זה הפלסטינים עדיין לא קיבלו החלטה כלשהי להפסקת המשא ומתן. ההפך הוא הנכון, עבאס הכריז כי הוא ממשיך את השיחות עם ישראל וחזר על מחויבותו למשא ומתן. אולם כאשר חתם על הבקשות להצטרף ל-15 גופי או"ם, רובם ארגוני זכויות אדם שאין להם קשר לישראל, נתניהו החליט להשעות את השיחות, והסיר מעבאס את הנטל להישאר מחויב למה שהיה משוכנע כי לא יניב תוצאות כלשהן.

כאשר חלף המועד לשחרור קבוצת האסירים האחרונה שנכלאה לפני עידן אוסלו, עבאס היה מוכן לכנס את ההנהגה הפלסטינית ולבקש את תמיכתה להצטרפות לגופי או"ם שונים, אולם שיחת טלפון ממרטין אינדיק גרמה לעבאס לחכות. אינדיק אמר כי קרי מגיע לאזור, וכי הוא עושה כמיטב יכולתו להציל את המשא ומתן. קרי היה אמור להגיע ביום שני בערב.

בין יום שבת בערב לשני בערב, המשיכו התייעצויות בין הפלסטינים לאינדיק, אשר אמר להם כי קרי קיבל הבטחה מנתניהו כי יכנס ושיבת חירום של הקבינט כדי להעביר את ההחלטה על שחרור אסירים. אולם הישיבה לא התקיימה. כאשר קרי הגיע ונפגש עם נתניהו, הוא אמר לפלסטינים לאחר מכן, כי ראש ממשלת ישראל הבטיח לכנס את הממשלה בשלישי בבוקר כדי להצביע על שחרור האסירים. גם ישיבה זו לא התקיימה.

<http://www.almayadeen.net/ar/news/palestine-evSg64FfvDT0iHbaMCAKBpjQ/%D9%84%D9%82%D8%A7%D8%A1-%D8%B9%D8%A7%D8%B5%D9%81-%D9%8A%D8%AC%D9%85%D8%B9-%D8%B9%D8%B1%D9%8A%D9%82%D8%A7%D8%AA-%D9%88%D9%84%D9%8A%D9%81%D9%86%D9%8A-%D8%A8%D8%B1%D8%B9%D8%A7%D9%8A%D8%A9-%D8%A3%D9%85%D9%8A%D8%B1%D9%83%D9%8A%D8%A9>

ונתנו לנשיא אור ירוק להמשיך. אחת הסיבות לכך שרצו להימנע מהצבעה הייתה לא לגלות את עמדתם המדויקת לציבור לאחר מכן. זו הייתה יותר עמדה אופורטוניסטית, במסגרתה רצו לחכות ולראות אם השיחות יצליחו. אם השיחות ייכשלו, הם יאמרו שמעולם לא הצביעו בעדן מלכתחילה, ויטילו את כל האשמה על הנשיא. חלקם ודאי חשבו כי אם יתנגדו ללכת למשא ומתן, הם יכעיסו את הנשיא ואף אחד מהם לא היה מוכן להסתכן בכך.

שבוע לאחר מכן הגיע קרי לביקור אצל עבאס והזכיר לו לא לפנות לאף אחד מבין הגופים הבינלאומיים, מאחר שהמהלך יפגע במאמצי השלום. עבאס אמר, כי הוא רוצה משהו בתמורה והזכיר לקרי את סוגיית 104 האסירים הכלואים לפני תקופת הסכם אוסלו, אשר היו אמורים להשתחרר בתום תקופת ביניים בת חמש שנים של הסכמי אוסלו (1999). נדרשו מספר שיחות טלפון בין נתניהו לקרי, אשר טלפן לראש הממשלה הישראלי מקו הטלפון במשרדו של עבאס ברמאללה, עד אשר נתניהו הסכים בסופו של דבר לעסקה בתנאי אחד: הוא לא ישחרר את האסירים בבת אחת אלא במספר שלבים. עבאס הסכים בתנאי שיינתנו תאריכים ספציפיים. בתמורה, עבאס התחייב לא לפנות לגוף בינלאומי כלשהו במהלך תקופה בת תשעה חודשים אשר הוקצתה למשא ומתן בין שני הצדדים.

ב-29 במארס 2014 ישראל הייתה אמורה לשחרר אסירים במסגרת הפעימה הרביעית, אולם לא עשתה זאת. מאחר שהיה זה יום שבת, עבאס כינס את ההנהגה הפלסטינית במשרדו ואמר שיינתנו לישראל ליהנות מהספק למשך סוף השבוע, ועליהם לחכות מפני שממשלת ישראל תתכנס בוודאי ביום המחרת, יום ראשון.<sup>63</sup>

בשלושת הימים בין יום ראשון בבוקר לשלישי בערב עמדו קרי ועוזרו מרטין אינדיק בקשר שוטף עם עבאס ונתניהו, ואישרו לנשיא הפלסטיני כי הקבינט הישראלי עתיד לערוך ישיבה מיוחדת כדי לאשר את שחרור קבוצת האסירים הרביעית. בשלושת הימים נדחתה ישיבת הקבינט תשע פעמים, כאשר נתניהו אומר כי הקבינט יתכנס בערב, לאחר מכן למחרת, ומאוחר יותר באותו היום. ביום שלישי עבאס היה משוכנע, כי נתניהו אינו רציני, וכי מעולם לא התכוון לשחרר את קבוצת האסירים הרביעית.

עבאס התעקש, כי ישראל תכבד את העסקה שהושגה שמונה חודשים קודם לכן על שחרור האסירים, וציין כי היה הסכם בין ארצות הברית וישראל, בתמורה להקפאה הפניויות הפלסטיניות להצטרפות לגופי או"ם, לרבות בית הדין הבינלאומי בהאג. העסקה באותו זמן לא הייתה קשורה למשא ומתן והושגה בנפרד, מספר ימים לאחר סיכום ההסכם על חידוש שיחות השלום. עבאס המתוסכל שלח מסר חריף לממשל האמריקאי ומחה על כך שישיראל לא כיבדה את חלקה בעסקת האסירים, ואיים כי הפלסטינים ידפקו מיד על דלתו של כל גוף בינלאומי כדי לקבל חברות בנוסף להקפאה מדיית של כל משא ומתן עם ישראל.

ב-2 באפריל 2014 נערכה ישיבה בת תשע שעות, אשר החלה בשעה שבע בערב והסתיימה בארבע וחצי לפנות בוקר למחרת בין המשלחות הפלסטינית והישראלית בנוכחות המתאם האמריקאי לשיחות השלום, מרטין אינדיק. הפגישה הייתה נקודת מפנה בתהליך המשא ומתן, מפני שהסתיימה בפיצוץ גדול, וחסילה כל סיכוי שנותר לחידוש השיחות בין ישראל לפלסטינים. בשיחה נכחו ציפי לבני ויחזק מולכו מישראל וסאיב עריקאת ומאג'ד פרג', ראש המודיעין הפלסטיני, מהצד הפלסטיני. אינדיק עשה כמיטב יכולתו

63 פגישה עם הנשיא עבאס במשרדו ברמאללה באמצע אפריל 2014.

בתגובתנו כי לא נמכור את מטרת העם שלנו תמורת סיוע או כל דבר אחר. אנו רוצים מאוד להגיע להסכם, אולם זה לא יהיה על חשבון דרישותינו הצודקות.

שבועיים לאחר מכן, ב-16 באפריל, קיבל עבאס במשרדו חמישה חברי כנסת ישראלים, ביניהם חיליק בר, נחמן שי ומיכל בירן ממפלגת העבודה וניצן הורוביץ ותמר זנדברג ממרץ. בפגישה<sup>65</sup> עבאס דיבר בפירוט והסביר מה השתבש. הוא סיכם את שמונת החודשים של שיחות עקרות עם ישראל במונחים מעשיים. להלן מה שאמר לאורחיו:

הסכמנו עם ישראל על חידוש המשא ומתן למשך תקופה של תשעה חודשים אשר תסתיים ב-29 באפריל, חודש זה. שבוע לאחר שהגענו להסכמה הגיע ג'ון קרי וביקש מאתנו לא לפנות לכל גוף בינלאומי כל עוד מתנהל המשא ומתן. ביקשתי בתמורה כי ישראל תשחרר את 104 האסירים הכלואים לפני תקופת הסכם אוסלו. קרי דיבר עם נתניהו וחזר אלינו וביקש רשימת שמות. קרי לקח את השמות לנתניהו וחזר עם תשובה חיובית באומרו כי ישראל מתחייבת לשחרר אסירים אלה בארבע פעימות, שהאחרונה בהן תתבצע ב-29 במאוס. בתמורה, כאמור, אנו לא נפנה לגוף בינלאומי כלשהו למשך כל תקופת המשא ומתן המסתיימת ב-29 באפריל השנה.

הפעמה הראשונה, השנייה והשלישית התנהלו ללא כל בעיה. כאשר התקרבו למועד השלב הרביעי, ישראל התחילה לשלוח מסרים כי אינה יכולה לשחררם, מפני שביניהם היו 14 אסירים המחזיקים באזרחות ישראלית. הבהרנו את עמדתנו והתעקשנו כי ישראל קיבלה את העסקה ועליה לעמוד מאחוריה ולבצע את הפעמה הרביעית ללא דיחוי.

29 במרץ היה יום שבת ואני חשבתי לעצמי כי ממשלת ישראל עשויה להידרש לזמן מסוים כדי להתכנס ולקבל החלטה סופית על שחרור 32 האסירים של הפעמה הרביעית. חיכינו עד יום ראשון ולאחר מכן עד יום שני, ולאחר מכן עד שלישי בערב, 1 באפריל. קרי המשיך לומר לנו כי נתניהו הבטיח לכנס את הקבינט כדי לקבל החלטה סופית לשחרר את 32 האסירים בתוך שעותיים. בבוקר, הם אמרו כי הישיבה תיערך מאוחר יותר באותו יום. בערב, הם חזרו ואמרו כי הישיבה תתקיים ביום המחרת.

הישיבה נדחתה תשע פעמים. קרי היה זה שהמשיך להודיע לנו על המועדים החדשים שנקבעו לישיבת הקבינט, אולם הישיבה לא התקיימה. ביום שלישי בלילה, 1 באפריל, חיכיתי במשרדי והנהגה הפלסטינית התכנסה בחדר הסמוך. בשעה שבע בערב נודע לי כי ממשלת ישראל לא התכנסה. לכן דיברתי עם הנהגה הפלסטינית ואמרתי שעלי לחתום על החלטה להצטרפות לכמה מהגופים הבינלאומיים, וזה מה שעשיתי.

הצטרפנו לאמנות שאינן מציבות איום או חשש לישראל. למעט אמנת ז'נבה הראשונה, השנייה, השלישית והרביעית, יתר האמנות עסקו בסוגיות כגון מניעת אלימות נגד נשים או ילדים, מאבק בשחיתות וכך הלאה. נהרנו מאוד לא לפנות לארגונים אשר יזיקו לישראל, כגון בית הדין הפלילי הבינלאומי, מפני שרצינו להשאיר דלת פתוחה למשא ומתן ולתת הזדמנות נוספת לשלום באזור.

ענה, אנו מחכים שישראל תשחרר את 32 האסירים כפי שהוסכם. לצוות המשא ומתן שלי עם ישראל יש סמכות והרשאה מלאה להתייעץ עם ישראל על כל הדרישות להמשך המשא ומתן, כאשר ייאמר להם כי האסירים נמצאים בדרך הביתה. ללא שחרורם, תהיה לנו בעיה רצינית, ומשמעות הדבר היא שעלינו לחזור לדרגים

65 המחבר היה נוכח בפגישה זו.

הצוות האמריקאי בראשות אינדיק המשיך במגעים עם הפלסטינים, ולאחר שיחת טלפון נוספת מקרי לנתניהו, הפלסטינים שמעו מאינדיק כי ממשלת ישראל תתכנס בשלישי בערב, לפני כינוס הנהגה הפלסטינית ברמאללה כדי להחליט על שחרור האסירים. הישיבה שוב לא התכנסה. קרי חש נבוך. הוא כבר טס לבריסל ונשא עמו הבטחה מנתניהו לכינוס הקבינט והעברת ההחלטה.

הצוות האמריקאי, כולל אינדיק, אשר דיבר עם הפלסטינים בנושא, ביטא את מידת המבוכה של קרי והאשים את גרירת הרגליים של נתניהו, אשר ניסו להצדיק בכך שהיו לו בעיות חמורות עם הקואליציה של הימין הקיצוני.

יום או יומיים לאחר שהישראלים הכריזו על השעיית שיחות השלום עם אש"ף, נפגשתי עם ד"ר מוחמד אשתייה, שהיה חבר המשלחת הפלסטינית לשיחות השלום אך התפטר מספר חודשים קודם לכן. בגילוי לב, הוא הסביר את הדברים הבאים:

• אנו עדיין סבורים שקיים פער עצום בינינו לבין הישראלים, אולם אנו עדיין מכבדים את התחייבותנו ומוכנים לשאת ולתת עד הרגע האחרון. ישראל הוכיחה כי היא נעדרת כנות בסיסית הדרושה להצלחת תהליך השלום.

• תאר לעצמך שנתניהו הבטיח תשע פעמים והפר אותן בתוך יומיים בסוגיית שחרור האסירים

• כאשר לא שוחררו האסירים ב-29 במאוס, נתנו לישראל זמן נוסף, מפני שהתאריך נפל ביום שבת. לאחר מכן הבהרנו את עמדתנו כי איננו יכולים לקבל גרירת רגליים נוספת וכי על ישראל לשחרר את 34 האסירים הנותרים שנכלאו לפני תקופת אוסלו. אולם אז נאמר לנו כי ממשלת ישראל תקבל את החלטתה בתוך שעות.

• הדחייה חזרה על עצמה בפעם השנייה, השלישית ועד התשיעית, מבלי שדבר יקרה בשטח. התאריך האחרון שניתן היה 1 באפריל בערב, לפני כינוס הנהגה הפלסטינית.

• נפגשנו וחיכינו וכאשר ישראל לא קיבלה החלטה, החליטה הנהגה הפלסטינית לפעול באמצעות שימוש בזכותנו להצטרף לכל הגופים הבינלאומיים. אף על פי כן, הסתפקנו ב-15 ארגונים כדי לתת סיכוי לפעולה דיפלומטית נוספת.

• אם לומר את האמת, כל תהליך המשא ומתן לא היה רציני דיו, מאחר שישראל למן ההתחלה לא הראתה מחויבות נדרשת להגעה להסכם.

• אנו הצענו להתחיל בסוגיית הגבולות והסדרי הביטחון, והסברנו כי הסכמה בשתי סוגיות אלה תקל הגעה להסכמים בסוגיות אחרות, כולל התנחלויות, ירושלים והסדרי ביטחון בבקעת הירדן. ישראל סירבה והתעקשה להתחיל מאפס ולדון בכל הסוגיות בבת אחת. גישה זו של ישראל יצרה תווה ובוהו, אשר בא לידי ביטוי בדרך שבה התנהלו הדיונים בינינו.

• כמו כן, הישראלים המשיכו בשורת צעדים אנטי-פלסטינים. הם עצרו 416 פלסטינים בתקופה של שמונה חודשים מאז תחילת המשא ומתן. הם הרגו 60 פלסטינים. הם פשטו על ערים וכפרים שלנו במספר הזדמנויות, ואף בנו יחידות דויר חדשות כמעט בכל התנחלות שיש להם בגדה המערבית ובמזרח ירושלים.

• אם משהו הוכח בשמונת החודשים האחרונים של המשא ומתן עם ישראל, הייתה זו העובדה כי אנו עדיין רחוקים בעמדותינו וכי הפער בינינו גדול מאוד.

• היו פעמים שבהם האמריקאים איימו לצמצם או להפסיק את התמיכה שלהם ברשות הפלסטינית, ואנו היינו מאוד ברורים



הדורשים בתקיפות כי החוק הבינלאומי יחול על כל המדינות. ישראל, לדידם, אינה יוצאת מן הכלל.

ללא הסכמה ברורה היכן צריכים לעבור הגבולות בין ישראל למדינה הפלסטינית שתקום, לא יכול לחול הסכם בין שני הצדדים, גם אם המשא ומתן ימשך עשרים שנה נוספות. הנשיא הפלסטיני, מחמוד עבאס, אשר לזכותו נזקפת היכולת להוביל את עמו תוך התמודדות עם מציאות היומיום, ולהרחיקו מאלמוות וטרור, ולקרבו להתפייסות מדינית עם הישראלים, אמר בצורה ברורה כי נמאס לו. כאשר דיבר בתחנות הטלוויזיה הפלסטיניות בגדה המערבית ב-28 באוגוסט 2014 וסיכם את הסכם הפסקת האש בעזה, אמר הנשיא כי הפלסטינים אינם יכולים להרשות לעצמם להמשיך עוד בשיחות עם ישראל, וכי הם אינם יכולים להשלים עם סבב נוסף של אלימות או מלחמה בעזה מדי שנתיים או יותר.

עמדה זו מסבירה את פנייתה של ההנהגה הפלסטינית לגופים בינלאומיים. האסטרטגיה החדשה שקבע עבאס לעצמו ולהנהגתו היא ללחוץ על ארצות הברית לתמוך בפתרון של שתי מדינות לאורך קווי 1967 ללא עמימות. שאם לא כן, הוא יפנה למועצת הביטחון של האו"ם ויבקש החלטה מחייבת התומכת בהכרה מ-29 בנובמבר 2012 של העצרת הכללית של האו"ם במדינה פלסטינית לאורך קווי 1967 שירושלים המזרחית בירתה. אם זה לא ילך, אולי בשל וטו אמריקאי, אש"ף יפנה לכל הארגונים הבינלאומיים, ובראש ובראשונה לבית הדין הפלילי הבינלאומי, שבו הפלסטינים מקווים להרשיע את ישראל בפשעי מלחמה שלדעתם בוצעו נגדם, לא רק במסגרת המלחמה האחרונה בעזה, אלא בכל שנות הכיבוש. הם מונים את פעילות ההתנחלויות, גדר ההפרדה, ומעל לכול העברת אוכלוסייה של הכוח הכובש כדי לחיות בשטח הכבוש (המתנחלים). הזמן שחלף מאז 1967, הם אומרים, אינו צריך לתת לישראל חסיונות המאפשרת לה לצאת נקייה ממעשיה. עובדות אלה בשטח מסבירות את המחלוקות העיקריות בין שני הצדדים. הפלסטינים סבורים, כי אלה דברים שהם אינם יכולים לחיות עמם, וישראל טוענת שאלה גורמים שהיא אינה יכולה לחיות בלעדיהם. המרחק בין עם או בלי הוא מה שמגדיר עד כמה רחוק או קרוב המזרח התיכון מהסכם שלום קבוע.

קיים קונצנזוס בקרב גורמים פלסטינים רשמיים, בין אם הם קרובים או רחוקים מתהליך המשא ומתן, סביב נקודה אחת. הם סמוכים ובטוחים, כי גרירת הרגליים של ממשלת ישראל בכל סבבי המשא ומתן מיועדת רק להרוויח זמן וליצור עובדות נוספות בשטח, אשר בסופו של דבר יהפכו את פתרון שתי המדינות לבלתי אפשרי.

כדי להבהיר את עמדתם, הם טוענים כי ישראל הייתה יכולה להגיע להסכם עם הפלסטינים, ברגע שההנהגה הפלסטינית תמכה בנוסחה גמישה לפתרון שאלת הפליטים, מבלי שמשמעותה תהיה חזרתם של מיליוני פליטים פלסטינים לישראל. הנוסחה שהכניס הנשיא עבאס ביוזמת השלום הערבית, שדיברה על הסדר הוגן ומוסכם לשאלת הפליטים, אומרת הכול. באחת הפגישות במשרדו, הנשיא עבאס דיבר על הרגעים שבהם התקש על הוספת המונח "מוסכם" לטיוטה ההחלטה של הפסגה הערבית.<sup>66</sup> הניסוח קבוע, כי כל הסדר שיושג חייב להיות בתיאום עם ישראל. סעיף זה מנטרל את מסע התעמולה שבו השתמשו ממשלות ישראליות שונות כדי לגייס את הציבור הישראלי נגד הסדר שלום עם הפלסטינים. הפחדת הציבור עם חזרתם של מיליוני פליטים פלסטינים מספיקה כדי להרחיק גם את הישראלים המתונים מרעיון פתרון של שתי מדינות. בינתיים, ממשלות ישראל אינן עושות דבר כדי להפיג פחד זה. להפך, הן מנצלות אותו כדי שהציבור לעולם לא ישקול הסכם שלום עם הפלסטינים. כך,

66 עדות אישית של החוקר, אשר השתתף בפגישה.

הבכירים ביותר באש"ף והרשות הפלסטינית ולהתייעץ עמם באשר לצעדים עתידיים לאחר 29 באפריל.

אנו כבר מוכנים להאריך את משך השיחות בתשעה חודשים, אולם בתנאי אחד עיקרי: בשלושת החודשים הראשונים נתחיל לדון בנושא גבולות והסדרי ביטחון, ובמהלך תקופה זו ישראל תימנע מכל סוג של פעילות התנחלויות או בנייה בשטחים הכבושים או במזרח ירושלים. ללא הסכמה היכן יעברו הגבולות בין ישראל למדינת פלסטינית העתידית, לא יהיה טעם במשא ומתן, מאחר שעד לרגע זה, ולאורך כל שמונת החודשים האחרונים של משא ומתן עם ישראל, מעולם לא חשנו גישה כנה ורצינית מצד ישראל. אנו רוצים משא ומתן כדי להגיע להסכם. איננו רוצים משא ומתן לשם משא ומתן.

אם הדבר אינו ישים וישראל אינה מוכנה להציג את המפה שלה להסכם על הסדר קבע ופתרון של שתי מדינות, משמעות הדבר היא שאין על מה לדבר ונצטרך לכנס את ההנהגה הפלסטינית ולקבל החלטה מתאימה.

אני שומע כל הזמן איומים שונים של גורמים ישראלים רשמיים, רובם שרים בממשלה הנוכחית, כי הצבא הישראלי עשוי להשתלט על הגדה המערבית או לפרוץ למוקטעה, או אף לקחת אותי כאסיר לבית המשפט הפלילי הבינלאומי. אולם, הרשו לי לומר לכם דבר אחד: אינכם צריכים להשתמש בצבא שלכם כדי להשתלט על הגדה המערבית. אם אין תקווה למשא ומתן והגעה להסכם עם ישראל תוכח כבלתי אפשרית, אתם יכולים לשלוח אליי רק קצין צבא בדרגת ביניים. אני אתן לו את מפתחות הרשות הפלסטינית ואלך הביתה. מאז אוסלו אתם כובשים אותנו מבלי שתשלמו מחיר כלשהו, ועתה כיבוש מדינתנו יעלה לכם כסף. אין צורך להגיע לסבב עימותים ואלימות נוסף, מפני שאנו חסים על כל טיפת דם, בין אם היא פלסטינית או ישראלית.

## מסקנה והמלצות

לאחר עשרים שנות לחימה והידברות לסירוגין, התמונה כיום אינה קודרת כפי שהיא נראית, בתנאי ששני הצדדים יסכימו להפסיק את המצב הלא שפוי של סכסוך מתמשך. הבחירה ברורה מאוד: שני הצדדים יגיעו לנוסחה המאפשרת דו-קיום בשלום, או שיבחרו בהשמדה הדדית. במשך כל השנים דובר רבות על ויתורים כואבים, אולם במבט אל העתיד, ולא אל העבר, ויתורים כואבים אלה עשויים לא להיות כה כואבים כפי שהצטיירו בתחילה. כאשר יושג הסכם השם קץ לסכסוך ובו שני הצדדים יוצאים מנצחים, הסכם אשר יעניק לפלסטינים את העצמאות שאליה שאפו ולישראלים את הביטחון והקבלה באזור שעליהם חלמו, אזי אף ויתור שיהיה חלק מהתהליך לא ייראה כה כואב. נכון להיום, כאשר בוחנים את כלל תהליך השלום בעשרים השנים האחרונות, נראה שדבר לא השתנה. הפלסטינים ממשיכים לעמוד על כך שלא ניתן יהיה להגיע להסכם, מבלי שישראל תקבל את תוכן החלטת האו"ם 242 הקובעת כי **"רכישת טריטוריה בדרך של מלחמה היא פסולה"**, ומשמעותה היא שעליה להחזיר כל סנטימטר בשטח שכבשה ביוני 1967. פרשנות זו, הפלסטינים מסבירים, היא משמעותו האמיתית של הביטוי "סיום הכיבוש", אשר בלעדיו לא ניתן יהיה להשיג שלום.

אף על פי שדברים רבים השתנו מאז כפתה ישראל עובדות חדשות בשטח, מבחינת הפלסטינים לא חל שינוי בעיקרון. לא יעלה על הדעת ואף אסור שישראל תצא נקייה ושהקהילה הבינלאומית תסלח לה על צעדיה הבלתי חוקיים בשטחים הכבושים, רק בשל הזמן הרב שחלף. הדבר מתקשר לעמדתם השנייה של הפלסטינים,

מקום שבו ידרוך חיילי ישראל. הפלסטינים, לעומת זאת, הבהירו את עמדתם למן ההתחלה. עתה הם גם יודעים, כי הקהילה הבינלאומית לא רק תומכת בעמדתם אלא גם אישרה אותה באופן מעשי בהחלטת העצרת הכללית של האו"ם מ-29 בנובמבר 2012.

כאשר עשרים שנות מאמצים להשגת שלום אינן מניבות דבר, ובמהלך מתרחשים סבבי אלימות ומלחמה, משהו משמעותי השתבש. המצב הוא תמיד או שהפלסטינים לא היו מוכנים להיות פרטנר אמיתי, או שישאל לא ראתה בהם פרטנר אמיתי. בצד הישראלי, או שהייתה ממשלה שלא הייתה מוכנה להסכם שלום, או שהפלסטינים ראו בה כמי שאינה מוכנה ללכת עד הסוף לקראת הסדר. כך או כך, הזדמנויות רבות הוחמצו.

ימים יגידו אם התחושה הפלסטינית מוצדקת או שגויה, כאשר מדובר בתמיכה הבלתי מוגבלת שמעניקה ארצות הברית לישראל לאורך כל הדרך עד לפרטים הקטנים ביותר של הסכסוך. זוהי שאלה מכרעת, מפני שהיא מסבירה מדוע הנושאים ונותנים, והציבור הפלסטיני כולו, מאוכזבים מאוד ממידת התמיכה שמקבלת ישראל, התורמת לחוסר נכונות המתמדת להתפשר בכל סוגיה של הסכסוך ופתרונו.

הרעיון כי ארצות הברית נוטה יותר לנהל את הסכסוך מאשר לפתור אותו ממשיך לקנן בחשיבה הפלסטינית, לפני כל סבב משא ומתן בין שני הצדדים, במהלכו ולאחריו. יש אמת בדבריהם. כל עוד ישראל סומכת על ארצות הברית כי תעניק לה את כל התמיכה הנחוצה לה ברמה הבינלאומית, אף ממשלה בישראל לא תפנה לדרך אחרת ותחשוב מה כדאי לה לעשות כדי לזכות בהכרה מצד הפלסטינים והעולם הערבי. הסכסוך אינו יכול להימשך לעד. ישראל אינה יכולה להמשיך בכיבוש לעד. יגיע יום שמישהו חייב יהיה לשלם את המחיר, שיהיה יקר למדינה כמו ישראל.

יזמת השלום הערבית עשויה להיות המפתח להשבת התהליך המדיני למסלולו ולסייע בידי הצדדים לפתור את הסכסוך. הפלסטינים אומרים כי הם היו אלו אשר דחקו בסעודים להגיש את יוזמתם לפסגה הערבית בבירות בשנת 2002 והם דחקו במדינות ערב לתמוך בה. הם היו אלה אשר טענו בעד היוזמה בשנת 2003 בפסגת ארגון הוועידה האסלאמית בטהראן, אשר תמכה גם היא ביוזמת השלום הערבית. בזכות תמיכה זו 57 מדינות ערביות ואסלאמיות היו מוכנות לקיום קשרים נורמליים עם ישראל תמורת הכרתה של ישראל במדינה פלסטינית וסיום הכיבוש בכל השטחים שכבשה בשנת 1967, כולל כמובן רמת הגולן.

יזמת השלום הערבית נותנת לישראל מה שדרשה, ומעניקה לפלסטינים חיי חירות שאליהם שאפו במשך שנים כה רבות. יוזמת השלום הערבית הייתה, ולעת עתה נותרה, המסמך הרלוונטי וההוגן ביותר הכולל פרמטרים העונים על צרכי הפלסטינים והישראלים והעוזרים להם להגיע להסכם שלום. לעמי שתי המדינות השכנות נותר להגדיר את מידת חמימות יחסי השלום.

המלחמה שהתחוללה לאחרונה בעזה הוכיחה שוב שאין פתרון צבאי לסכסוך הערבי-ישראלי. מלחמות הולכות ובאות אך המציאות אינה משתנה. רק הסדר מדיני יכול להבטיח מזרח תיכון ללא מלחמות. ישנם ספקנים הטוענים כי עשיית שלום עם הצד השני מסוכנת מדי. היא אכן מסוכנת. אולם הסיכון בחתימה על הסכם שלום עם האויב קטן הרבה יותר מהסיכון הטמון ביציאה למלחמה או בהמשך המאבק באותו אויב. קיימים סיכונים אם נרצה או לא נרצה. עדיף ליטול סיכון מהסיבה הנכונה.

המלחמה בעזה הייתה נוראה מכפי שניתן לתאר, בעיקר עבור האוכלוסייה הפלסטינית ברצועה, שבה נהרגו יותר מ-2,100 איש

ביוזעין או שלא ביוזעין, ממשלות ישראל מקשות על עצמן או על הבאים אחריהן להגיע להסכם, מפני שהן כבר הסיתו את הציבור נגד הסכם כזה. לתהליך זה אפקט בומרנג, וממשלות ישראל נופלות למלכודת שטמנו לעצמן.

גם אם ממשלה ישראלית תסכים לחזרתם של 100,000 פליטים פלסטינים, בבת אחת או בשלבים, חזרה זו אינה יכולה להציב איום דמוגרפי כלשהו על ישראל. בחשבון פשוט, ישראל קולטת 100,000 פליטים פלסטינים ונפטרת מיותר מ-300,000 פלסטינים שהם כיום אזרחי מזרח ירושלים, אשר תהפוך לבירת פלסטין. השורה התחתונה היא שכאשר יש מוכנות להגיע להסכם, ניתן למצוא נוסחה ופתרונות יצירתיים.

שאלה נוספת עוסקת במקומות הקדושים במזרח ירושלים, ובמיוחד מסגד אל-אקצה, שעליו ישראל מתעקשת לתבוע ריבונות מלאה או חלקית. כפי שצוין לעיל, בשנת 1982 מנחם בגין היה מוכן לוותר על שליטה ישראלית במזרח ירושלים, בנוסף לגדה המערבית ורצועת עזה, בתמורה למתן גישה חופשית לכותל המערבי ליהודים. מבחינה מדינית, הפלסטינים אינם מטילים ספק בזכויות היהודים לכותל המערבי, למרות שמנקודת מבט דתית הם רואים בו חלק בלתי נפרד ממסגד אל-אקצה, מאחר שעל פי האמונה זהו הקיר שאליו קשר הנביא מוחמד את סוסו ביום שבו עלה לשמיים.

סוגיה זו הופכת מורכבת יותר ולמעשה חיסלה את הסיכויים להגיע להסכם במשא ומתן בקמפ דייוויד בשנת 2000, כאשר אהוד ברק דרש ריבונות משותפת על המסגד עם הפלסטינים. אף מנהיג פלסטיני אינו יכול לקבל החלטה כזו. היא נוגעת לכלל העולם המוסלמי, ואף מדינאי שפוי לא ישקול לקבל החלטה כזו שתגרום לעימות חזיתי עם יותר ממיליארד מוסלמים.

באשר לנתניהו, הפלסטינים סבורים שהוא פחות מנהיג ויותר נגרר. הוא אינו מוביל את עמו אלא נגרר אחר דעת הקהל, המשתנה מדי יום או שבווע. קשה לשנות דעה נחרצת זו הקיימת בקרב הפלסטינים על נתניהו. הם סבורים, כי דעת הקהל והכתבות והכתורות המופיעות בעמודים הראשונים של העיתון מכתבים את המדיניות לאותו יום, אך לא בהכרח ליום המחרת. הדרך שבה נתניהו מזגזג בשיחות עם הפלסטינים הופכת אותו למישהו שאינו פרטנר אמיתי. עם זאת, הצהרה מעניינת שנתן הנשיא עבאס בריאיון לטלוויזיה ב-28 באוגוסט 2014 גרמה להרמת גבות רבות, אך ימים יגידו עד כמה הייתה מדויקת. עבאס אמר, כי נתניהו הסכים, בנוכחותו, לעיקרון של שתי מדינות לאורך קווי 1967, וכי מה שנשאר לנושאים ונותנים לעשות הוא לשבת ולשרטט גבולות בדיוק באותו קו גבול בין שתי המדינות.<sup>67</sup>

ב-6 באפריל 2014 אירח הנשיא עבאס במשרדו משלחת של חברי כנסת ממפלגת העבודה ומרץ. חבר הכנסת מהעבודה, נחמן שי, הצביע על מפה מאחורי הנשיא עבאס ושאל אותו מדוע הוא שומר מפה של פלסטין ההיסטורית ללא קו המצוין את ישראל. עבאס השיב מיד:

"קחו את המפה הזו לנתניהו ובקשו ממנו לשרטט היכן הוא רוצה שיהיו גבולותיה של ישראל והחזירו אותה אליי."

תגובתו של עבאס אומרת הכול. הסיבה העיקרית שחיסלה כל סיכוי להגיע להסכם בעשרים השנים האחרונות הייתה חוסר נכונות מצד ישראל להצהיר היכן הם גבולותיה. משה דיין, שר הביטחון לשעבר, אמר פעם כי גבולותיה של ישראל יעברו בכל

67 מבדיקת הנושא על-ידי המחבר, נראה כי הדבר התרחש בעת אחת הפגישות של מזכיר המדינה קרי עם הנשיא עבאס, כאשר קרי שוחח עם נתניהו בטלפון ובמהלך השיחה נאמרו הדברים.



בעקבות המלחמה בעזה, הקהילה הבינלאומית מגיעה שוב למצב שבו עליה לגייס מאות מיליוני דולרים כדי לשקם ולברונת מחדש את עזה. מצב זה אינו יכול לחזור על עצמו שוב ושוב, ולכן הסכם שלום השם קץ לסכסוך יכול לאפשר הקצאת כספים לבניית שלום אמיתי בין שני הצדדים, במקום להשתמש בו כדי לייצר אמצעי לחימה נוספים ולהסית לשנאה כלפי הצד השני.

כל המלצה ליישב את הסכסוך תישאר ריקה מתוכן וחסרת משמעות, כל עוד ארצות הברית ממשיכה לספק לישראל תמיכה בלתי מוגבלת. אף אחד אינו מציע שווינגטון תפסיק לתמוך בישראל. אף אחד אינו מפקפק במידת התמיכה בכל מקרה. מה שחשוב, בעיקר עבור הפלסטינים, הוא שארצות הברית תיתן לישראל רמזים ברורים, כי כאשר פעולותיה מפרות את החוק הבינלאומי, היא אינה יכולה לסמוך אוטומטית על תמיכתה של ארצות הברית ולצאת ללא פגע. ארצות הברית יכולה להימנע משימוש בכוח הווטו שלה במועצת הביטחון של האו"ם, כאשר נדרשת החלטה מחייבת כדי לאלץ את ישראל לסגת מהשטחים הכבושים. כל וטו אמריקאי החוסם החלטה בינלאומית מחייבת לנסיגת הצבא הישראלי מהשטחים הכבושים משמעו שישראל יכולה להישאר בשטחים אלה כל זמן שתוצאה, תוך הישענות על תמיכתה של ארצות הברית.

על ארצות הברית לצאת במסר ברור לישראל, שהיא אינה יכולה לסמוך עוד על הווטו האמריקאי האוטומטי, בכל פעם שמועצת הביטחון שוקלת החלטה בנושא הסכסוך הערבי-ישראלי. אש"ף מעולם לא זכה לתמיכה אוטומטית ממעצמה כלשהי, וזו הסיבה מדוע הוא מתנהל בזהירות, אולי מפני שהוא יודע כי החוק ההומניטרי הבינלאומי נמצא לצד הפלסטינים.

ישנה גם רשימה של רעיונות "מחוץ לקופסה" שכדאי לשקול כדי לעזור לפתור את הסוגיה הקשה ביותר במחלוקות בין הפלסטינים לישראל. לדוגמה, אם שינוי מינורי בקווי 1967 אינו כה פשוט ליישום בשל כמות המתנחלים שכבר גרים בגדה המערבית הכבושה, ניתן להעלות מספר רעיונות יצירתיים מבריקים. להלן מספר הצעות:

1. ישראל תחליף אחוז משמעותי משטח הגדה המערבית בשטח דומה על חוף הים התיכון בין נתניה להרצליה עם מעבר בטוח לחלקה הצפוני של המדינה הפלסטינית. כך יוכלו הפלסטינים לקבל חוף ים משלהם, מבלי שיצטרכו לנסוע עד עזה. הצעה זו עונה גם על שאיפותיהם של חלק מהפלסטינים שחלמו על מדינה בין הים התיכון לנהר הירדן.
2. ישראל יכולה להחליף שטח בקרבת נמל חיפה ולהפוך אותו לתחנת עגינה לסחורות יבוא ויצוא של המדינה הפלסטינית. שטח זה יהיה תחת ריבונות פלסטינית וייחשב כחלק מחילופי השטחים. הוא יעניק לפלסטינים הזדמנות לנהל יבוא/יצוא מבלי שיצטרכו לעבור דרך ישראל או מדינות אחרות.
3. יש לפתוח מעברים בטוחים לפלסטינים בין רצועת עזה לגדה המערבית. עליהם להיות תחת ריבונות פלסטינית והם כמובן יחושבו בחילופי השטחים. מעברים אלה יכולים להיות מנהרות או גשרים, אולם יהיו בשליטתם הבלעדית של הפלסטינים. גשר באורך 60 ק"מ, עם שלושה נתיבים בכל כיוון, הוא הדרך הטובה ביותר לקשר בין עזה לחברון מבלי לגעת בשטח ישראלי. לא יהיה קשה להקים תחנות שירות על כביש מהיר זה.
4. המדינה הפלסטינית עשויה לשקול בניית נמל תעופה בינלאומי בצדו המערבי של נהר הירדן סמוך ליריחו, שבה האדמה המישורית מאפשרת הקמת מסלול המראה. ישראל אינה

ונפצעו 11,100. קרוב לחצי מיליון (שליש מהאוכלוסייה) נעקרו מבתיהם שהופצצו, ואלפי בנייני נהרסו עד היסוד או נפגעו קשות על ידי פצצות וטילים ישראלים. אולם נוצר מומנטום. בסרטים, טרגיות מובילות לסוף טוב. במציאות, זה נשמע שונה, אך אפשרי. פלסטינים וישראלים יכולים לגייס את המלחמה האחרונה בעזה כדי לצאת מהמבוי הסתום ולהגיע ליוזמת שלום אמיתית השמה קץ לסכסוך בהסדר win-win המפיג את חששותיו של כל צד.

אמירה זו נשמעת אמנם כקלישאה החוזרת ונאמרת לעתים קרובות בעשורים האחרונים של הסכסוך, אך היא מקבלת משמעות חדשה בימים אלה. בעזה, קרוב ל-60% מהאוכלוסייה מתחת לגיל 16. ילדים אלה היו עדים לשלוש מלחמות בשמונה השנים האחרונות: בשנים 2008/2009, 2012 והיום 2014. עוד כמה מלחמות הם ישרדו? ואם יעלה בידם לשרוד, כמה זמן יוכלו להישאר הרחק מהתעמולה הדוגלת בשנאה ואיבה מוחלטת כלפי ישראלים, עד כי לעולם לא ישקלו בדעתם להגיע להסדר כלשהו עם ישראל?

קיצוניות נמצאת במגמת עלייה מהירה בכל המזרח התיכון. אי-השפיות, שעל פיה פועלות קבוצות אסלאמיות, כגון המדינה האסלאמית בעיראק וסוריה, ומעשי הזוועה שהם מבצעים ביריביהם נותנים אינדיקציה כיצד ייראה האזור בעוד מספר שנים אם כוחות אלו יעלו לשלטון.

מיותר לציין, כי הסכסוך הנמשך בין הפלסטינים לישראל, והקונטציה הדתית המיוחסת לו בגין העובדה שישראל שולטת על המקום הקדוש השלישי בחשיבותו באסלאם, יכולים להיות מנוצלים בקלות על ידי גורמים אסלאמיים קיצוניים כדי לגייס נאמנים חדשים ותמיכה ציבורית נוספת. ברגע שסכסוך זה ייפתר, יהיו בידי קבוצות אלה פחות כלים.

המלחמה האחרונה בעזה סיפקה לחיזבאללה הזדמנות פז להצטרף לחמאס ולג'האד האסלאמי ולתקוף את ישראל בצפון. אך אם מה שקרה בעזה לא גרם לחיזבאללה להתערב באופן צבאי, אין דבר אחר שיגרום לו לעשות זאת. יש הטוענים שחיזבאללה היה עסוק בתמיכה במשטר הסורי נגד הרדיקלים הסונים, אולם זו אינה סיבה מספיקה לכך שלא נחלץ לעזרת הפלסטינים, במיוחד עבור מישהו כמו שייח' חסן נסראללה, אשר לעולם אינו מחמיץ הזדמנות לחזור על איומיו נגד ישראל.

ניתן להבין דבר אחד מהתנהגות חיזבאללה. כאשר ישראל לא תשלט על סנימטר אחד מהשטחים הלבנונים, ובבתי הכלא שלה לא יישאר ולו אסיר אחד בעל אזרחות לבנונית, גם לחיזבאללה או לכל קבוצה לבנונית אחרת לא תהיה סיבה מוצדקת ליזום מלחמה עם ישראל. זאת, למרות שהתנועה שיפרה את ארסנל התחמושת והטילים שלה, והוא גדול היום לפחות פי עשרה ממה שהיה ברשותה ערב מלחמת 2006 בלבנון, אשר שמה לה למטרה לפרק את חיזבאללה מנשקו, אך בסופו של דבר נתנה לו הזדמנות לרכוש יותר נשק וטילים מתקדמים.

הדבר נכון גם לגבי עזה והגדה המערבית, או במילים אחרות באשר למדינה הפלסטינית העתידית. מדינה פלסטינית עצמאית לחלוטין לא תיתן לרוב הגדול של אזרחיה סיבה לצאת למלחמה עם ישראל. היא תטיל על הכוח השולט אחריות גדולה למנוע התקפות ולרסן כל פרובוקציה נגד ישראל, כדי שלא יהיה לישראל תירוץ להרוס את מה שבנו לאחר שנים כה רבות של כמיהה. הרעיון הוא לספק לפלסטינים משהו ברור מאוד, שהם אינם יכולים להרשות לעצמם לאבד, בשונה מהמצב כיום, שבו רבים מרגישים שאין להם מה להפסיד.

**נספח II: מפת פריסתם מחדש של הגדודים הישראליים לפי הסכם אוסלו ב' מ-28 בספטמבר 1995:**



אמורה להתנגד, אלא אם היא רוצה שנמל התעופה בן גוריון יישאר המוצא האווירי היחיד עבור הפלסטינים, מצב שאף מדינה ריבונית אינה יכולה לקבל.

5. ישראל צריכה לבטל את תביעותיה למשאבי מים בתוך גבולות המדינה הפלסטינית, ועליה להכיר בזכותה של המדינה הפלסטינית לגז טבעי המצוי בחופים פלסטינים.
6. יש לאפשר לפליטים הפלסטינים לחזור לישראל על פי החלטת האו"ם 194 ובתיאום עם ישראל על פי הפרמטרים שהתוותה יוזמת השלום הערבית. חזרת הפליטים, גם אם תהיה סמלית, תסיר מחסום פסיכולוגי משמעותי להתפייסות היסטורית בין הפלסטינים לישראלים מבלי לחבל באופייה הדמוגרפי של ישראל.
7. מצב שבו שתי מדינות, פלסטין וישראל, חיות זו לצד זו בשלום, וביניהן עוברים מבקרים, תיירים, עובדים ומאמינים אינו אמור להוות בעיה. האין זה מהות שלום בין שכנים?
8. באשר למסגד אל-אקצה, שהינו אחת הסוגיות הקשות ליישוב, על ישראל להסתפק בזכות המוענקת לה על ידי הפלסטינים, העולם הערבי והקהילה הבינלאומית לגישה חופשית לכותל המערבי, שהינו מרכז האמונה היהודית, ולא למסגד. המחלוקת סביב מסגד אל-אקצה, אם הוא המקום שבו עמד בית המקדש השני או לא, צריכה להישאר נושא לדיון בין היסטוריונים. סוגיה זו אינה יכולה, בשום אופן, להיות הגורם המונע שלום בין שני הצדדים.

**נספח I: אוכלוסיית ההתנחלויות הכוללת בין השנים 2010-1972**

Comprehensive Settlement Population 1972-2010

Year	West Bank	Gaza Strip	East Jerusalem	Golan Heights	Total
1972	1,182	700	8,649	77	10,608
1983	22,800	900	76,095	6,800	106,595
1985	44,100	1,900	103,900*	8,700	158,700
1989	69,800	3,000	117,100	10,000	199,900
1990	78,600	3,300	135,000	10,600	227,500
1991	90,300	3,800	137,300	11,600	243,000
1992	101,100	4,300	141,000	12,000	258,400
1993	111,600	4,800	152,800	12,600	281,800
1995	133,200	5,300	157,300	13,400	309,200
1996	142,700	5,600	160,400	13,800	322,500
1997	154,400	5,700	161,416	14,300	335,816
1998	163,300	6,100	165,967	14,900	350,267
1999	177,411	6,337	170,123	15,313	369,184
2000	192,976	6,678	172,250	15,955	387,859
2002	214,722	7,277	175,617	16,503	414,119
2003	224,669	7,556	178,601	16,791	427,617
2004	234,487	7,826	181,587	17,265	441,828
2005	258,988	0	184,057	17,793	460,838
2006	268,400	0	186,857	18,105	473,362
2007	276,462	0	189,708	18,692	484,862
2008	295,380	0	193,091	19,083	507,554
2009	299,440	0	191,960	19,248	510,648
2010	314,132	0	198,629	19,797	534,224
2011	328,423	0	n/a	20,347	n/a

\*1986 data

**נספח III: מפה המציגה את גבולותיה המשתנים של פלסטין לעומת ישראל**



**נספח IV: נייר התגובה הפלסטינית לפרמטרים של קלינטון:**

זוהי התגובה הפלסטינית הרשמית לפרמטרים של קלינטון, כפי שפורסמה על ידי המחלקה הפלסטינית לענייני משא ומתן ב-1 בינואר 2001:



אחד עם היעד של רצף פלסטיני. הצעה זו מדגימה במיוחד לאור העובדה, כי הצד הישראלי ממשיך להתעקש, וארצות הברית מעולם לא פקפקה בכך, כי ירושלים, כמוגדר על ידי ישראל, "שטח ההפקר" וים המלח אינם חלק מהשטח הכולל שממנו מחושבים האחוזים. יתרה מזאת, הצעותיה של ארצות הברית קוראות ל"חילוף אדמות חכורות". לא ברור לגמרי אם חילוף זה משרת את האינטרסים הפלסטינים, משום לצד הפלסטיני אין צרכים טריטוריאליים בישראל, למעט פרודור המקשר בין הגדה המערבית לרצועת עזה, אשר ייכלל בחילופי השטחים. הצעה זו, יחד עם המפה שהוצגה על ידי הצד הישראלי ברוב הסבבים האחרונים של דיוני המשא ומתן בווינגטון (ראו מפה מצורפת), מעניקה לישראל שליטה על פני שטחים נרחבים, ונותנת למדינה הפלסטינית גישה לא מספקת שאינה בת-קיימא לגבולות בינלאומיים.

ללא מפה המבירה את העמימות הנזכרות לעיל, ההצעה של ארצות הברית אינה עושה דבר למנוע חזרה של ישראל להצעותיה בקמפ דייוויד, המותירות 10% מהגדה המערבית תחת ריבונות ישראלית ו-10% נוספים בשליטה ישראלית על פי הסדרי ביטחון שאינם מוגדרים כראוי. חשוב לזכור, כי כל ההתנחלויות בגדה המערבית תופסות כיום כ-2% מהגדה המערבית.

בהקשר זה, הצד הפלסטיני דוחה את השימוש ב"גושי התנחלויות" כעיקרון מנחה, כפי שממליצה הצעתה של ארצות הברית. השימוש בקריטריון זה מכפיף את האינטרסים הפלסטינים לרצף במדינתם ולשליטה על פני משאבים טבעיים לאינטרסיה של ישראל, המוכרים כבלתי חוקיים על ידי הקהילה הבינלאומית. הוא גם עומד בניגוד לקריטריון הצעתה של ארצות הברית בנוגע לצמצום השטחים המסופחים ומספר הפלסטינים המושפעים מכך למינימום. בנוסף, על הצד הפלסטיני לדעת בדיוק אלו התנחלויות בכונת ישראל לספח.

בסופו של דבר, לא ניתן להסכים להצעה המענישה את הפלסטינים ומתגמלת את מדיניות ההתנחלויות הבלתי חוקית של ישראל. הצעה הכרוכה בסיפוח של 6%-4 (שלא לדבר על 10%) מהשטח תפגע בסופו של דבר באינטרסים הפלסטינים החיוניים. על פי הצעה זו, כמה וכמה כפרים פלסטינים יסופחו לישראל, בנוסף למספרם הרב כבר עתה של פלסטינים עקורים.

יתרה מזאת, כפי שמראה המפה המצורפת, אדמות לא מיושבות רבות באזורי פיתוח מרכזיים כגון ירושלים ובית לחם יסופחו גם הן על ידי ישראל, ובכך יחסלו את הרצף הטריטוריאלי של מדינת פלסטין. בנוסף לויתור על חופש התנועה של הפלסטינים בתוך מדינתם, מצב זה טומן בחובו גם השלכות חמורות על פוטנציאל ההתפתחות של המדינה. כמו כן, כל סיפוח בקנה מידה גדול מעין זה יפגע לרעה בזכויות המים של הפלסטינים.

באשר ל"חילופי שטחים", הצעתה של ארצות הברית אינה מציינת אלו אזורים בתוך ישראל יפוצו עבור השטח המסופח. הצד הפלסטיני ממשיך לעמוד על כך, כי השטח המסופח יפוצה על ידי שטח בגודל ובערך שווים. לא הוצג טיעון המסביר מדוע לא יהיה כך. עם זאת, הצעתה של ארצות הברית דוחה במפורש את העיקרון, כי פיצוי על שטחים צריך להיות בגודל שווה, ואינה אומרת דבר על מיקום הקרקע שתהיה כפיצוי ועל איכותה. כל ההצעות הישראליות והאמריקאיות הקודמות הנוגעות לפיצוי על אדמות התייחסו לאדמות בסמוך לרצועת עזה בתמורה לנדל"ן יקר בגדה המערבית. בנוסף להיותם אזורים מדבריים, באדמות שהוצעו ליד רצועת עזה השתמשה ישראל להשלכת פסולת רעילה. ברור, כי איננו יכולים לקבל החלפת אדמה חקלאית מפותחת ומשובחת במזבלה של פסולת רעילה.

הנושאים ונותנים הפלסטינים והישראלים נפגשו בשבוע שעבר בווינגטון כחלק מהמאמץ הנמשך להשיג הסכם שלום כולל. בתום השבוע, הנשיא קלינטון הציע מספר הצעות שמטרתן להגדיר את הפרמטרים להסדר מדי. אנו אסירי תודה על תרומתה המשמעותית של ארצות הברית למאמצי השלום, ומקדמים בברכה את מעורבותה המתמשכת במשא ומתן עתידי.

אנו מודים במיוחד לנשיא קלינטון על מאמציו הכבירים לקידום שלום צודק ובר-קיימא בין הפלסטינים לישראלים. לזכותו נזקפת העובדה, כי שני הצדדים הגיעו כה רחוק בשבע השנים האחרונות. כפי שהצהיר הנשיא קלינטון בהזדמנויות כה רבות, שלום הקבע היחיד שיצלח יהיה שלום המתחשב בחששות כל הצדדים, ואשר הנו מקובל על הפלסטינים, הערבים והמוסלמים וכן על ישראל, במסגרת הבסיס המוסכם למשא ומתן הפלסטיני-ישראלי, דהיינו החלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 ו-338.

ברצוננו להסביר מדוע הצעותיה האחרונות של ארצות הברית, אשר הוצגו יחד ללא הבהרות, אינן מספקות את התנאים הנחוצים לשלום קבע. במצב הנוכחי, הצעתה של ארצות הברית:

- תחלק את המדינה הפלסטינית לשלושה מחוזות נפרדים המחוברים ומופרדים על ידי כבישים של יהודים בלבד וערבים בלבד, ותטרפד את יכולת הקיום של המדינה הפלסטינית;
- תחלק את ירושלים הפלסטינית למספר איים נפרדים המנותקים זה מזה ומיתר פלסטין;
- תאלץ את הפלסטינים לוותר על זכות השיבה של הפליטים הפלסטינים. היא גם אינה מעניקה הסדרי ביטחון ישימים בין פלסטין לישראל, ואינה מתייחסת למספר סוגיות בעלות חשיבות לעם הפלסטיני. נראה, כי הצעתה של ארצות הברית עונה על דרישותיה של ישראל, אך זנחת את הצורך הפלסטיני הבסיסי: מדינה המסוגלת להתקיים.

הצעותיה של ארצות הברית נוסחו במושגים כללים, אשר לעתים חסרים בהירות ופירוט. הסכם על הסדר קבע, בראייתנו, אינו רק מסמך המצהיר על עקרונות מדיניים כלליים, אלא הוא מכשיר מקיף המפרט את הפרטים, הדרכים ולוחות הזמנים לסיום הסכסוך הפלסטיני-ישראלי. כדי שהסכם מסוג זה יהיה אפקטיבי, עליו להיות מגובה בערבויות בינלאומיות ברורות ויעילות ליישום. אנו סבורים, כי הסכם כללי ומעורפל בשלב מתקדם זה של תהליך השלום ישיג את המטרה ההפוכה. אמונה זו נובעת מניסיון העבר שלנו עם הסכמים מעורפלים ומההיסטוריה של ישראל המצביעה על חוסר עמידה בהסכמים כתובים. הסכם על הסדר קבע חייב להיות הסכם סופי באמת, ולא הסכם שיש לשאת ולתת עליו.

ארצות הברית הציעה הצעות בנוגע לסוגיות מרכזיות: טריטוריה, ירושלים, פליטים וביטחון.

### שטחי המדינה הפלסטינית

בסוגיית הטריטוריה, ארצות הברית הציעה כי ישראל תספח -4% 6% מהגדה המערבית; כי הסיפוח יפוצה על ידי "חילופי שטחים" של 1-3%; וכי הצדדים יכולים לשקול חילופים של אדמה חכורה. ארצות הברית המליצה, כי המפה הסופית תשורטט באופן אשר ישאיר את 80% מהמתנחלים הישראלים בגושי התנחלויות מסופחים, תוך עידוד רצף טריטוריאלי, צמצום שטחים מסופחים ומזעור מספר הפלסטינים המושפעים מכך.

הצעה זו מציבה מספר בעיות חמורות. מאחר שההצעה אינה מלווה במפה, ומאחר שסך כל השטח שממנו מחושבים האחוזים אינו מוגדר, קשה לדמיין כיצד האחוזים המוצגים עולים בקנה

**ירושלים**

לכל הפליטים תהיה זכות "שיבה" למדינת פלסטין. עם זאת, שיקום במדינות מארחות, התיישבות במדינות שלישיות וקבלה לישראל תלויים כולם במדיניותן של מדינות אלה.

הצעתה של ארצות הברית משקפת אימוץ סיטונאי של הצעתה של ישראל, כי יישום זכות השיבה יהיה כפוף לחלוטין לשיקול דעתה של ישראל. חשוב לזכור כי החלטה 194, הנחשבת זה זמן רב כבסיס להסדר הגון של בעיית הפליטים, קוראת לחזרתם של פליטים פלסטינים "לבתייהם", בכל מקום אשר יהיו - ולא "למולדתם" או "לפלסטין ההיסטורית".

מהות זכות השיבה היא בחירה: יש לתת לפלסטינים את האפשרות לבחור היכן ברצונם להתיישב, כולל חזרה לבתים שמהם נעקרו. אין תקדים היסטורי לאנשים שנטשו את זכותם היסודית לחזור לבתייהם, בין אם אולצו לעזוב או ברחו מתוך פחד. אנו לא נהיה העם הראשון שיעשה זאת. הכרה בזכות השיבה ומתן אפשרות בחירה לפליטים הם תנאי מוקדם לסיום הסכסוך.

הפלסטינים מוכנים לחשוב באופן גמיש ויצירתי על מנגנונים ליישום זכות השיבה. בדיונים רבים עם ישראל הועלו ופורטו מנגנונים ליישום זכות זו, באופן שיסיים את מעמד הפליט ובעיית הפליטים, ויענה על חששות ישראל. הצעתה של ארצות הברית אינה מזכירה אף אחת מהתקדמויות אלה ומתייחסת לעמדות המשא ומתן הישראליות הקודמות.

בנוסף, הצעתה של ארצות הברית אינה מבטיחה מימוש זכויות הפליטים לשיקום ולפיצוי.

**ביטחון**

בסוגיית הביטחון, הצעתה של ארצות הברית הייתה נוכחות בינלאומית, אשר תבטיח את יישום ההסכם. הצעתה של ארצות הברית אומרת, כי נסיגה ישראלית צריכה להתבצע במהלך שלוש שנים, עם כניסה הדרגתית של כוחות בינלאומיים. אז, בתום תקופה זו, תתאפשר הישארות נוכחות צבאית ישראלית בבקעת הירדן למשך שלוש שנים נוספות תחת סמכות כוח בינלאומי.

ארצות הברית מציעה גם, כי ישראל תוכל להשאיר שלוש תחנות התרעה מוקדמת למשך עשר שנים לפחות, וכי תינתן לה הזכות לפרוס את כוחותיה בטרטוריה פלסטינית בזמן "מצב חירום לאומי". כמו כן, ארצות הברית מציעה כי פלסטין תוגדר כ"מדינה מפורזת", וכי עם הכרה בריבונות הפלסטינית על המרחב האווירי שלה, מוצע כי שני הצדדים יגבשו הסדרים מיוחדים לאימונים וצרכים אופרטיביים ישראלים.

למרות שהצעות ארצות הברית מכבידות פחות על הריבונות הפלסטינית לעומת הצעות ישראליות קודמות, הן עדיין מעוררות מספר חששות. אין סיבה מדוע ידרשו לישראל שלוש שנים כדי לסגת מהגדה המערבית ורצועת עזה. לאור העובדה כי ישראל יישבה יותר ממיליון עולים מברית המועצות לשעבר בתוך מספר שנים, שנה אחת היא זמן מספיק כדי ליישב פחות מ-60,000 מתנחלים ישראלים. כמו כן, לא ברור מהצעתה של ארצות הברית כי תקופת הנסיגה מתייחסת להיילים ומתנחלים כאחד, הנחשבים שניהם חלק מכוחות הכיבוש בשטחים הפלסטינים. תהליך נסיגה ממושך עשוי לטרפד את יישום ההסכם ללא תקלות וייצור מקור חיכוך מתמיד.

ישנם חששות פלסטינים נוספים. ישראל עדיין לא הציגה טיעון משכנע מדוע יידרש לה כוח קבע בבקעת הירדן או זכויות לפריסה בשעת חירום - שלא לדבר על שניהם יחד. הדבר נכון במיוחד בהתחשב בכך שיהיו כוחות בינלאומיים נוכחים באזורים אלה. יתרה מזאת, לישראל נדרשת לא יותר מתחנת התרעה מוקדמת אחת בגדה המערבית כדי לענות על צרכיה האסטרטגיים. החזקת

בסוגיית ירושלים, הנשיא קלינטון ניסח עיקרון כללי, לפיו "שטחים ערביים הם פלסטינים ושטחים יהודיים הם ישראלים", אולם דחק בצדדים לעבוד על מפות כדי ליצור רצף מרבי לשניהם. שתי נוסחאות חלופיות הוצגו בהתייחסות לריבונותה של כל מדינה והזכויות לחראם אל-שריף ("החראם") ו"הכותל המערבי" ("הכותל"). שתי הנוסחאות מעניקות ריבונות פלסטינית על החראם וריבונות ישראלית על הכותל ומגבילות את הצדדים מלחפור מתחת לחראם או מאחורי הכותל המערבי.

הנוסחאות של ארצות הברית הנוגעות לחראם בעייתיות. ראשית, נראה כי ההצעה מכירה בריבונות ישראלית מתחת לחראם, בכך שהיא מרמזת כי יש לה זכות, אשר היא מוותרת עליה מרצונה, לחפור מאחורי הכותל המערבי (דהיינו, האזור מתחת לחראם). יתרה מזאת, "הכותל המערבי" משתרע על פני אזורים מעבר לכותל, כולל המנהרה שנפתחה בשנת 1996 על ידי ראש הממשלה לשעבר, בנימין נתניהו, אשר גרמה לפרוץ עימותים נרחבים.

ההיבטים הטריטוריאליים של הצעותיה של ארצות הברית בנוגע לירושלים מעלים גם חששות חמורים ודורשים הבהרה נוספת. כפי שמראה המפה המצורפת, כתוצאה ממדיניות ההתנחלויות הישראלית הזוכה לגינוי בינלאומי במזרח ירושלים הכבושה, הנוסחה של ארצות הברית כי "שטחים ערביים לפלסטינים ושטחים יהודיים לישראל" אינה מתיישבת כלל עם התפיסה של "רצף מרבי לשני הצדדים", שהציגה ההצעה. במקום זאת, הנוסחה תביא באופן בלתי נמנע לאיים פלסטינים בתוך העיר המופרדים זה מזה. ישראל, עם זאת, תוכל לשמור על רצף. לפיכך, ההצעה, הקוראת למעשה ל"רצף מרבי לשני הצדדים", מיתרגמת הלכה למעשה ל"רצף מרבי עבור ישראל".

דרישתה המתמדת של ישראל לריבונות על מספר "אתרים דתיים" שאינם מוגדרים גיאוגרפית בירושלים, וסירובה להציג מפות המצביעות בבירור על דרישותיה הטריטוריאליות בירושלים רק מעצימים את החששות הפלסטינים. כל נוסחה אשר תהיה מקובלת על הצד הפלסטיני חייבת להבטיח רצף של האזורים הפלסטינים בתוך העיר עצמה, כמו גם רצף של ירושלים עם יתר פלסטין.

גורם מפתח של העמדה הפלסטינית באשר לירושלים הוא מעמדה כעיר פתוחה הנגישה לכולם. מעמד זה הכרחי, לא רק כדי להבטיח גישה וחופש פולחן בכל האתרים הקדושים לכל מי שרואה בעיר מקודשת, אלא גם מבטיח חופש תנועה במדינת פלסטין. למרבה הצער, הצעתה של ארצות הברית אינה מתייחסת לתפיסה חיונית זו.

**פליטים פלסטינים**

בסוגיית הפליטים הפלסטינים שנעקרו מבתייהם כתוצאה מהקמת מדינת ישראל, ארצות הברית הציעה, כי שני הצדדים יכירו בזכותם של הפליטים הפלסטינים לשוב ל"פלסטין ההיסטורית" או "למולדתם", אך בתוספת כי ההסכם צריך להבהיר כי אין זכות שיבה ספציפית למה שכיום ישראל. במקום זאת, מוצעים חמישה בתים אפשריים לפליטים:

1. מדינת פלסטין
2. אזורים בישראל המועברים לפלסטין במסגרת "חילופי שטחים"
3. שיקום במדינות המארחות
4. התיישבות מחדש במדינות שלישיות
5. קבלה לישראל





משלושים שנות כיבוש, סביבה, יחסים כלכליים עתידיים וסוגיות בין-מדינתיות אחרות.

### **סיום הסכסוך**

אנו מחויבים לחלוטין לסיום הסכסוך הפלסטיני-ישראלי. אנו סבורים, כי ניתן להשיג זאת, לאחר שהסוגיות אשר גרמו והנציחו את הסכסוך יושבו במלואן. ניתן להשיג זאת אך ורק על ידי הסכם כולל המעניק דרכים מפורטות ליישוב הסוגיות העומדות בלב הסכסוך. יש לזכור, כי סיום הסכסוך בין ישראל, למצרים וירדן בהתאמה, הגיע רק לאחר הסכם שלום סופי ומפורט.

גם אם מניחים בצד את דרישות החוק הבינלאומי והצדק, הצעותיה של ארצות הברית - אלא אם יובהרו ויתחשבו בדרישות לעיל - אינן מאפשרות יישוב פרגמטי של הסכסוך. אם פתרונות אלה לא יגיעו ליישום הלכה למעשה, אנו סבורים כי כל הצהרות מן הפה אל החוץ על קץ הסכסוך יהיו חסרות משמעות.

### **מסקנה**

ברצוננו להדגיש שוב, כי אנו מחויבים ליישוב בדרכי שלום של הסכסוך הפלסטיני-ישראלי בהתאם להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 ו-338 והחוק הבינלאומי. עקב המחיר האנושי העצום שנגרם בגין כל דחייה במשא ומתן, אנו מכירים בצורך ליישב את הסכסוך מהר ככל האפשר. איננו יכולים, עם זאת, לקבל הצעה אשר אינה מבטיחה כינון מדינה פלסטינית בת-קיימא או זכות שיבה לפליטים הפלסטינים לבתיהם.

תחנות במקומות הנוכחיים ליד רמאללה ושכם ובמזרח ירושלים תעכב באופן חמור התפתחות פלסטינית. יתר על כן, הצעתה של ארצות הברית תיתן לישראל שיקול דעת בלעדי כדי לקבוע כמה זמן יפעלו תחנות אלה.

הצעתה של ארצות הברית כי ייעשו סידורים מיוחדים לאימונים וצרכים אופרטיביים ישראלים במרחב האווירי הפלסטיני גם היא בעייתית ביותר. ללא הבהרה ספציפית, עשוי להיעשות שימוש בהסדרים אלה כדי להגן על זכותה של ישראל להשתמש במרחב האווירי הפלסטיני לתמרוני אימונים העלולים לסכן את האוכלוסייה האזרחית הפלסטינית והסביבה, ולא אזרחים ישראלים. הפלסטינים נותרו מחויבים לחתור להסכמים אזוריים בנושא תעופה, אשר יעלו בקנה אחד עם תקנות בינלאומיות מקובלות. כל הסדר העומד בניגוד אליהן יפר את הריבונות הפלסטינית ויפגע ביחסים עם המדינות השכנות.

### **סוגיות אחרות**

הצעתה של ארצות הברית אינה מזכירה סוגיות חיוניות לכינון שלום כולל ובר-קיימא. על ידי התמקדות בארבע הסוגיות הנ"ל בלבד, הצעתה של ארצות הברית לא רק מזניחה נושאים הנוגעים לסיום הסכסוך, אלא גם מתעלמת מדרכים להבטיח כי יחסים עתידיים בין שני העמים יהיו לתועלת הדדית. במיוחד, ההצעה אינה מתייחסת לסוגיות מים, פיצוי על נזקים הנובעים מיותר

# הבטחה לא ממומשת: תפקידה ההיסטורי של ארה"ב בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני

דן רותם

רקע

מתגבר שזולג גם למדיניות חוץ - מובילים לדחייה של התערבות צבאית ישירה באזור, בחינה מחדש של האינטרסים האמריקאים במזרח התיכון ושימוש כמעט בלעדי בכלים של דיפלומטיה ליצירת אחריות קולקטיבית ותגובות לאירועים המערבות שחקנים נוספים במערכת הבינלאומית.

אולם, כדי להבין את מכלול עניינה של ארצות הברית בתהליך השלום, אין להסתפק רק בסקירה של התפתחויות גיאופוליטיות בינלאומיות. קיימות דינמיקות פנים-אמריקאיות המשחקות תפקיד חשוב - ולעיתים מכריע - בעיצוב דפוסי הפעולה האמריקאים בנושא זה.

'מערכת היחסים המיוחדת' בין ארצות הברית לישראל הייתה ונשארה עובדה בלתי מעורערת. אולם קשה יותר לטעון היום (כפי שנטען בעבר), שמערכת יחסים זו מבוססת על ערכים משותפים - ארצות הברית הופכת ליותר ויותר ליברלית<sup>3</sup> ומגוונת מבחינה אתנית<sup>4</sup> ואילו ישראל מפגינה שמרנות הולכת וגוברת המלווה באתנוצנטריות<sup>5</sup> - ועל אינטרסים אמריקאים שהולכים ופוחתים - לארצות הברית של המאה ה-21 אין צורך בישראל כ-'מוצב קדמי', צבאי או פוליטי, באזור. 'מערכת היחסים המיוחדת' נשמרת בעיקר כאינרציה מהעבר וכנגזרת של דינמיקות בקונגרס.<sup>6</sup> מסיבות שונות, מאמצים חברי קונגרס תפיסות ימניות-שמרניות ככל שהדבר נוגע לישראל. חברי בית הנבחרים והסנאט תופסים הצבעה פרו-ישראלית ואנטי-ערבית כרווחית מבחינה פוליטית. תופעה זו מחסנת את ישראל מפני כל לחץ אפקטיבי (לדוגמה, אין סיכוי להתניה של עזרה כלכלית במדיניות כלשהי), והופכת כל תמריץ חיובי שהממשל יכול להציג (לדוגמה, מימון מערכת

שנים רבות ראתה ארצות הברית של אמריקה בתהליך השלום הישראלי-ערבי נדבך מרכזי במדיניות החוץ שלה בכלל, ובמדיניותה במזרח התיכון בפרט. במאה ה-20, מעורבותה של ארצות הברית במזרח התיכון הונעה מאינטרסים הקשורים לאנרגיה ומיריבויות אזוריות שנגזרו מהעימות הגלובלי של המלחמה הקרה. יריבויות אזוריות אלה תורגמו בשנות ה-50 וה-60 למערכות יחסים עם משטרים מתונים, בעיקר ערביים, ובמניעת חוסר יציבות כתוצאה מהתערבות חיצונית או מהתפתחויות פנימיות.

בשנות ה-70 וה-80, מערכת היחסים של ארצות הברית עם ישראל התהדקה לכדי מערכת יחסים 'אסטרטגית' שגררה עניין אמריקאי גובר בתהליך השלום, שכן הסדרים ישראלים-ערביים נתפסו כמרכיב חשוב בביסוס יציבות באזור רגיש וחשוב למעצמה האמריקאית. ואמנם, במשך עשורים רבים ניסתה ארצות הברית, בהצלחה חלקית, לקדם הסדרים ישראלים-ערביים. ניסיונות אלה כללו הסכמי הפסקת אש, שביתת נשק והפרדה (קייסינג'ר 1974); קידום תכניות הדרגתיות והסדרי בניינים (תכנית רוג'רס 1969, מפת הדרכים 2003); ולבסוף חתירה להסכמי קבע (ועידות קמפ דייוויד 1978 ו-2000, תהליך אנאפוליס 2008).<sup>1</sup>

החל מקריסת ברית המועצות ומיצובה של ארצות הברית כמעצמת-על יחידה בזירה הבינלאומית, עניינה של ארצות הברית במזרח התיכון התמקד ביציבות אזורית לצורכי שימור מקורות אנרגיה ובתהליך השלום הישראלי-ערבי, ללא צורך לשמר בריתות ששירתו את אסטרטגיית המלחמה הקרה. מעורבותה הצבאית באזור הייתה מאסיבית אך תגובתית בטבעה: מלחמת המפרץ הראשונה פרצה כתגובה לפלישת עיראק לכוחות; לחימה באל-קעידה, ובכלל זה כיבוש אפגניסטן ב-2001, נעשתה בתגובה לפיגועים של רשת הטרור כנגד ארצות הברית. יוצאת דופן הייתה הפלישה לעיראק ב-2003 שהונעה ממניעים אידיאולוגיים-פוליטיים ניאו-שמרניים וחסרה עילה מוצדקת מבחינת תפיסה ריאלית של יחסי חוץ ושימוש בכוח.<sup>2</sup>

בפתח העשור השני של המאה ה-21, ארצות הברית במגמת נסיגה מהמזרח התיכון. מעורבות ארצות הברית היא ביסודה עדיין תגובתית, בדגש על ניהול אתגרים ומשברים: ההתקוממויות ומלחמות אזרחים בעולם הערבי, תכנית הגרעין האיראנית והתלהטות חוצת גבולות (בדרך כלל בין ישראל לשכנותיה). תופעות ותהליכים נוספים - עצמאות אנרגטית, עייפות כללית ממלחמות, מציאות אזורית מורכבת וקשה להבנה, וקייטוב פוליטי פנים-אמריקאי

1 Daniel Kurtzer, *The Peace Puzzle: America's Quest for Arab-Israeli Peace, 1989-2011*. "Introduction: The Decline of American Mideast Diplomacy." (Ithaca: Cornell University Press, 2013), pp. 1-10.  
2 Bob Woodward, *Bush at War* (New York: Simon & Schuster, 2002); Bob Woodward, *Plan of Attack* (New York: Simon & Schuster, 2004); Bob Woodward, *State of Denial* (New York: Simon & Schuster, 2006); and Peter Baker, *Days of Fire: Bush and Cheney in the White House* (New York: Doubleday, 2013).

3 "Millennials in Adulthood - Detached from Institutions, Networked with Friends," Pew Research Center, March 7, 2014. Online at <http://www.pewsocialtrends.org/2014/03/07/millennials-in-adulthood/>.

4 Jens Manuel Krogstad and Richard Fry, "Dept. of Ed. projects public schools will be 'majority-minority' this fall," Pew Research Center, August 18, 2014. Online at <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/08/18/u-s-public-schools-expected-to-be-majority-minority-starting-this-fall/>.

5 תמר הרמן, אלה הלר, ניר אטמור, יובל לבל, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2013, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוקטובר 2013. ברשת: <http://www.idi.org.il/media/2720078/Democracy%20Index%202013.pdf>. המחברים כותבים: "ממצא בולט ביותר לאורך כל הסקר הוא נטייתה של [קבוצת הגיל הצעירה] בקרב היהודים לבטא עמדות לאומיות עד לאומניות, יותר מקבוצות הגיל המבוגרות. הסבר אחד לכך הוא הנוכחות הדמוגרפית הגבוהה יותר של דתיים וחרדים בקבוצת הגיל הצעירה, בגלל שיעור הילודה הגבוה יותר של קבוצות אלה ומפני שקבוצות אלה מחזיקות - באופן בולט יותר משאר הקבוצות - בעמדות לאומיות עד לאומניות. ואף על פי כן הממצאים חזקים מעבר להיבט הדמוגרפי. הצעירים היהודים - מן הסתם לשמחתם של רבים ולמורת רוחם של אחרים - הם אולי קצת פחות "פוליטיים" מהמבוגרים מהם (מידת עניינם בפוליטיקה נמוכה יותר), אבל הם בעליל יותר "יהודיים" פטריוטיים" וכתופעה דורית היו רוצים מדינה שתהיה יהודית יותר. בה בעת מידת המחויבות שלהם לערכים דמוקרטיים - שוב, כקבוצת גיל ולא בהכרח כיחידים - היא פחותה משל דור הוריהם או הורי הוריהם.

6 ראיון מחבר עם דיפלומטים ישראלים ואמריקאים, יוני 2014.



קשה להעריך בדיוק כיצד כסף פוליטי שמקורו בתורמים יהודים משפיע על המדיניות אמריקאית אל מול ישראל ותהליך השלום. ללא ספק, מרבית חברי הקונגרס קשובים מאוד למדיניות המומלצת (יש שיגידו מוכתבת) על ידי השגרירות הישראלית וגופי לובי פרו-ישראלי דוגמת אייפ"ק.<sup>11</sup> לתובנה זו שתי הסתייגויות משמעותיות מאוד: ראשית, כשישראל ואייפ"ק שוגים בשאפתנות יתר, נפתח פער בין דרישותיהם למה שהציבור האמריקאי יכול להכיל - ואז חברי קונגרס אינם משתפים פעולה ואייפ"ק סופגת מפלות. כך היה לאחרונה בנושאי סוריה, איראן, או ביטול ויזת הכניסה לארצות הברית.<sup>12</sup> שנית, כשהנשיא האמריקאי מוכיח שהוא מחויב לקידום שלום ישראל-פלסטיני ומוכן להשקיע מהונו הפוליטי לנושא - או אז חברי קונגרס מוכנים להמרות את פי ישראל והלובי הפרו-ישראלי.<sup>13</sup>

ללא ספק, הקשב הרב בממשל ובקונגרס לצורכי ישראל ולסוכניה מחק כמעט לחלוטין את התפיסה שארצות הברית יכולה לשמש כמתווך הוגן בין ישראלים לערבים. הנחת העבודה הפלסטינית היא שכל עמדה שארצות הברית מציגה מתואמת ראשית עם ישראל כדי להימנע מחיכוך פומבי ומאפשרות שישראל תדחה עמדה זו. לעיתים קרובות חושדים הפלסטינים שעמדות אמריקאיות-לכאורה בכלל נכתבות בירושלים.<sup>14</sup> אנשי מקצוע בינלאומיים רבים מתארים מציאות שבה ארצות הברית איבדה כל אמיונות כמובילה בנושא תהליך השלום (במקביל לירידת כוחה בכלל).<sup>15</sup> קיימת גם תפיסה שהמערכת הדיפלומטית האמריקאית מתנהלת בחוסר מקצועיות; נגועה ביריבויות בין בעלי תפקידים בבית הלבן, במחלקת המדינה, ובניהם; בולטת באי-בקיאות בחומר של נושאי תפקידים; ומאופיינת בהתקפלות ושינוי עמדות - לעיתים מביכים - מול לחצים מחוץ ומבית.<sup>16</sup> עם זאת, אין בנמצא שחקן בינלאומי שיכול ומוכן לתפוס את מקומה של ארצות הברית.

זירה נוספת שיש לשים לב אליה היא זירת האקטיביזם הציבורי. הקו הישראלי, ששותפים אליו חלק נכבד מיהדות ארצות הברית הממוסדת, הוא שאין אקטיביזם לגיטימי שמבקר את הכיבוש וההתנחלויות. קו כזה דוחק עוד ועוד ציבורים טובים לזרועות תנועת ה-BDS נגד ישראל. כשציבורים אמריקאים האמינו שישראל רצינית בנוגע לשלום ומוכנה לסיים את הכיבוש כחלק מהסדר מדיני - קל היה להתמודד עם תנועות חרם שונות. אבל קשירת הכיבוש וההתנחלויות כהמשך ישיר של ישראל הריבונית כורכת משקולת בלתי אפשרית על צוואר כתב ההגנה לישראל הליברלית שוחרת השלום.<sup>17</sup>

## ניהול תהליך

מומחיותה העיקרית של המערכת האמריקאית מתגלמת בניהול תהליך השלום הישראלי-ערבי. בהשתתפות, ולעיתים בהובלת הצד האמריקאי, ישראלים ופלסטינים מתדיינים על יחסיהם ברמות הגבוהות החל מ-1991. ואמנם, למרות 23 השנים שעברו מאז, יוחדו רק חודשים ספורים לדיונים רציניים ועקביים בניסיון ליישב את הסכסוך על ידי פתרון סוגיות הליבה: בין מאי 2000 לינואר 2001 ובין אפריל לספטמבר 2008. ייתכן שגם התקופה בין יולי

כיפת ברזל) לזכות כמעט טבעית שחברי בית הנבחרים וסנאטורים נלחמים כדי להגביר ולהעצים.

מבחינת הקהלה האמריקאית, רק ציבורים מאוד ספציפיים מפגינים התעניינות אמיתית בסכסוך הישראלי-ערבי. יהודים אמריקאים מובילים רשימה זו, ללא ספק. ככלל, מרבית היהודים האמריקאים מזוהים עצמם כליברלים ומצביעים למפלגה הדמוקרטית בשיעורים שנעים בין 70 ל-80 אחוזים.<sup>7</sup> עם זאת, התפתחויות בעשור האחרון מצביעות על תזוזה משמעותית: התמיכה ההיסטורית בישראל כמדינה ליברלית עם ערכים משותפים מתפצלת לשני כיוונים - מצד אחד, ציבור ליברלי גדול החווה ניתוק הולך וגובר מישראל ושאינו רואה בישראל מולדת שניה הנתונה להתקפה, אלא רואה בה כוח אזורי בלתי מעורער, כובש, שאמנם שש לקבל כספי תרומות וגיבוי פוליטי, אך אינו מכיר ביהדותם (רבים מהם שייכים לתנועה הרפורמית ו/או הקונסרבטיבית). מצד שני, ניתן לראות עליה דמוגרפית של אולטרה-אורתודוקסים, שרובם שמרניים-ימניים. נראה, כי לא נותר מקום, ולגיטימיות, לתפיסה ימנית-פרגמטית קלאסית (מבחינות רבות, הדבר דומה להתפתחויות במערכת הפוליטית בארץ).<sup>8</sup>

ציבור שני המתעניין בסכסוך הוא נוצרים-אוונגליסטים, ובעיקר כאלה שמזדהים אידיאולוגית ופוליטית עם המפלגה הרפובליקאית, ובדרך כלל עם אלמנטים אידיאולוגיים קיצוניים יותר. ואמנם, אפילו ציבור תומכי 'מסיבת התה' האולטרה-שמרניים, המקדמים אג'נדה של בידוד, ואשר לרגע נראה היה שיסמנו את התמיכה הכספית בישראל כמטרה לפגוע בה, אף הם תומכים חזקים בימין האידיאולוגי הישראלי. חלק מתמיכה זו מקורה בדת, חלק בנטיית אנטי-מוסלמיות, וחלק בתפיסה שישראל היא כלי אפקטיבי לתקיפת הנשיא הדמוקרטי ברק אובמה. ישנו, כמובן, גם חיבור אידיאולוגי-פנטסטי בין הימין האידיאולוגי האמריקאי, שרואה כתאום נפש את הימין האידיאולוגי-מתנחלי הישראלי: הפגנת עליונות אתנית, חוסר סבלנות גזעית-דתית בלתי מתנצלת, והעדפה בולטת לנשק ושימוש בכוח.

ציבור שלישי רלוונטי הוא ערבים-אמריקאים, אך מאז פיגועי הטרור של ה-11 בספטמבר 2001 מתרכז ציבור זה בשיקום תדמיתו הפנימית בארצות הברית, ופחות בתיעול אנרגיות להשפעה אמיתית על מדיניות ארצות הברית כלפי הסכסוך. יוצאות דופן בנושא זה הן האנרגיות הפורצות כחלק מתנועת החרם, הסתת משאבים וסנקציות (BDS) הפועלת בעיקר בקמפוסים.

כוחם הפוליטי של יהודים אמריקאים בנוי על יכולתם לשנע סכומי כסף גדולים למטרות פוליטיות ולתמיכה במועמדים לנשיאות, לקונגרס ולתפקידים ברמת המדינות.<sup>9</sup> פעילים מעריכים, כי תרומות יהודיות מתחלקות שווה בשווה בין דמוקרטים לרפובליקאים, למרות שמבחינה כמותית רוב היהודים תורמים למועמדים דמוקרטים, ועושים זאת גם כאשר רפובליקאים מנסים לצבוע את המועמד הדמוקרטי בצבעים אנטי-ישראליים. בצד הרפובליקאי ישנם כמה תורמים יהודים גדולים המסיטים את היחס בין המפלגות לכיוון השוויון.<sup>10</sup>

7 Jim Gerstein, "2012 Post-Election Jewish Surveys Summary Findings - National, Ohio, and Florida Surveys of Jewish Voters." Online at [https://s3.amazonaws.com/s3.jstreet.org/images/2012\\_election\\_survey\\_findings.pdf](https://s3.amazonaws.com/s3.jstreet.org/images/2012_election_survey_findings.pdf)

8 ראיון מחבר עם פעילים פוליטיים וסוקרים אמריקאים, אפריל 2014. כמו כן, ראה: "A Portrait of Jewish Americans", Pew Research Center. Online at <http://www.pewforum.org/2013/10/01/jewish-american-beliefs-attitudes-culture-survey/>

9 ראיון מחבר עם פעילים פוליטיים דמוקרטיים, יוני 2014.

10 שם.

11 ראיון מחבר עם עוזרים לחברי בית הנבחרים, יוני 2014.  
Connie Bruck, "Friends of Israel," The New Yorker, Sept. 1, 2014. Online 12 at <http://www.newyorker.com/magazine/2014/09/01/friends-israel>

13 שם, ראיון מחבר עם פעילים פוליטיים דמוקרטיים, יוני 2014.

14 ראיון מחבר עם חברי צוות משא ומתן פלסטינים, אפריל 2008, יולי 2011, יוני 2014.

15 ראיון מחבר עם דיפלומטים בינלאומיים, מאי 2014.

16 שם.

17 ראיון מחבר עם פעיל פרו-ישראלי ליברלי בארצות הברית, יוני 2014.

הידוע גם כ- 'אוסלו ב' ושהסדיר את היחסים בין הצדדים במהלך תקופת הביניים לקראת הדיונים על הסכם הקבע, וכלל את הכלת הממשל העצמי הפלסטיני על רובם המכריע של הפלסטינים ביהודה ושומרון<sup>21</sup> (על ידי החלוקה לאזורי A, B ו-C). ככלל, תרומת ארצות הברית להסכמים אלה הייתה משנית.

עם זאת, אי-היציבות הביטחונית ורצח רבין על ידי מתנקש יהודי שהתנגד לתהליך השלום סימנו את תחילת **התפרקות תהליך אוסלו**, והאתגר הניצב בפני ארצות הברית רק העצים, כשבישראל נבחר בנימין נתניהו כראש הממשלה ב-1996. רמת המתח בין הישראלים לפלסטינים עלתה על רקע פיגועי הטרור שהנהיג החמאס ועל רקע סרבנותו של נתניהו להתמיד ביישום הסכמי אוסלו מתקופת רבין ונטייתו להציב תנאים ופרשנויות חדשים להסכמים שהושגו. מתיחות זו הגיעה לשיא באירועי מנהרת הכותל (ספטמבר 1996). או אז נאלצה ארצות הברית להעלות הילוך במעורבותה בתהליך כדי למנוע את קריסתו. לאור התנגדותו העיקשת של נתניהו להקמת מדינה פלסטינית, מכל בחינה מעשית, זנחו האמריקאים את היעד של פתרון הסכסוך בהסכם הקבע והתמקדו בניהול הסכסוך. שני הסכמים הושגו בשנים אלה: הסכם חברון (15 בינואר 1997) עסק בהיערכות מחדש בחברון, העיר הפלסטינית הגדולה היחידה שלא פונתה במסגרת הסכם הביניים; ומזכר נהר וואי (23 באוקטובר 1998) שנועד לחזור ליישום הסכם הביניים על ידי קביעת לוחות זמנים להיערכות מחדש ישראלית ביהודה ושומרון ויישום סעיפים נוספים מהסכם הביניים. בשני הסכמים אלה נדרשו האמריקאים למעורבות בולטת ואקטיבית נוכח אי-האמון הגורף ששרר בין הצדדים<sup>22</sup>.

לאחר היבחרו של אהוד ברק לראשות ממשלת ישראל במאי 1999, חשו האמריקאים רוח חדשה במפרשי תהליך השלום. אך ברק, כמו רבין ונתניהו לפניו, ראה דווקא בסוריה את האתגר האסטרטגי שיש להתרכז בו. ואמנם, במשך חודשים ארוכים התרכז המאמץ המדיני בניסיון להגיע להסכם ישראלי-סורי בחסות ובתיווך אמריקאים (תהליך ששיאו בוועידת שפרדסטאון בינואר 2000). הלכה למעשה, רק עם קריסת המהלך בערוץ הסורי והשלמת הנסיגה החד-צדדית מלבנון במאי 2000 התפנה ברק לטפל בערוץ הפלסטיני. החודשים הארוכים שעברו מאז עליית ברק לשלטון השאירו את הפלסטינים עם טעם רע בפה. מבחינתם, ברק הזניחם והיסס לממש התחייבויות ישראליות מפורשות לפריסה מחדש ביהודה ושומרון. מזכר שארם אל-שיח' (4 בספטמבר 1999) נחתם לאחר שלא הושג הסכם קבע בתום התקופה הקצובה לכך בהסכם הביניים. המזכר קבע יעדים להגעה להסכם מסגרת, ולאחר מכן להסכם קבע כולל עד ספטמבר 2000. למעשה, מזכר שארם נועד להרגיע את המתיחות בין הצדדים, בהצלחה מוגבלת ביותר.

שיאו של תהליך השלום הישראלי-פלסטיני, לפחות מבחינת הדרמה והנראות הציבורית, היה ללא ספק **המשא ומתן לקראת הסכם קבע** שנוהל בהובלה ובתיווך אמריקאים בין קלינטון, ברק, ערפאת וצוותיהם החל מאביב 2000. צוות השלום האמריקאי, בראשות דניס רוס, הורכב ברובו מאמריקאים יהודים כגון אהרון מילר ומרטין אינדיק, שדאגתם לישראל היוותה מרכיב חשוב ומרכזי בעולמם המקצועי. הרקע הפרו-ישראלי שלהם שיחק תפקיד מרכזי ביכולתם לנהל שיח פתוח וכן עם עמיתיהם הישראלים, אך גם פיתח חשדות להטיה פרו-ישראלית בקרב חברי הצוות הפלסטיני. כך או כך, תקופת המשא ומתן לקראת הסכם הקבע כללה שיחות

2013 לאפריל 2014 צריכה להיכלל בחישוב זה, אולם רצינות המהלך עדיין לא ברורה. ביתר הזמן תהליך השלום התרכז בניהול הסכסוך: גיבוש ויישום צעדים שאינם מכוונים לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני אלא לצמצמו לרמה נסבלת.

להלן סקירה קצרה של המאורעות המדיניים החשובים והתפקיד ששיחק הצד האמריקאי בכל אחד מהם. אין כאן ניסיון לתת תמונה כוללת של תהליך השלום, אלא הבלטה והתמקדות בתפקיד האמריקאי בו.

**ועידת מדריד** (אוקטובר-נובמבר 1991) נולדה מההזדמנות הנדירה שנוצרה מההגמוניה הבלעדית האמריקאית בעידן שמיד לאחר התפרקות ברית המועצות, וספציפית בעקבות תוצאות מלחמת המפרץ (הראשונה) והדומיננטיות האזורית שהצליחה ארצות הברית לגבש. בגיבוי מלא של נשיא ארצות הברית, ג'ורג' ה. וו. בוש, הצליח מזכיר המדינה ג'יימס בייקר, בעמל רב, לפתות (יש שיגידו להכריח) את כל הצדדים הרלוונטיים להשתתף בוועידה, שנתפסת עד היום כאחת ההצלחות הגדולות של הדיפלומטיה האמריקאית. לוועידה לא היו תוצאות של ממש מבחינת סוגיות הליבה של הסכסוך - לא בזירה הפלסטינית ולא בזירות האחרות - אבל כוחה האמיתי היה בעצם קיומה, והיא ייסדה תשתית של תהליך מדיני: שיחות דו-צדדיות (בילטרליות) ורב-צדדיות (מולטילטרליות) בין ישראל לשכנותיה<sup>18</sup>. ראוי לציין שהנשיא בוש ומזכיר המדינה בייקר מצאו בישראל ראש ממשלה, יצחק שמיר, עקשן וסרבן. לא פעם נאלצו האמריקאים לסובב כתף קרה לידידתם ולפתוח פער גלוי בינם לבין ישראל. במיוחד נכון הדבר בכל הנוגע למדיניות ההתנחלות המאסיבית של ממשלת הליכוד בשנים הללו. ראוי גם לציין שממשל בוש אופייני בקשרים הדוקים מאוד עם מנהיגי ערב, ובראשם בית המלוכה הסעודי.

**תהליך אוסלו** נולד מהתקיעות שאפיינה את מדיניות שמיר והנגזרת המידית שלה: שיחות וושינגטון שהיו התוצר של ועידת מדריד הפכו עד מהרה לעקרונות<sup>19</sup>. ראש הממשלה החדש בישראל, יצחק רבין, שנבחר ב-1992, אמנם תפס את הזירה הסורית כזירה האסטרטגית הרלוונטית בסכסוך של ישראל עם שכנותיה וכאיום המידי הבולט עליה, אך בעקבות מבי סתום בערוץ הסורי ואכזבה מניהול אמריקאי בעייתי של מגעים עקיפים בין רבין לנשיא סוריה, חאפז אל-אסד, הסכים רבין לפעול ישירות מול אש"ף וראשו יאסר ערפאת בערוץ סודי דו-צדדי שהבשיל באוסלו וזכה לחסות אמריקאית, בעיקר לטובת נראות<sup>20</sup>. למעשה, האמריקאים הופתעו מפריצת הדרך של הסכם אוסלו, ומעורבותם המעשית הייתה מוגבלת מאוד עד להירצחו של רבין והתפוררות המהלך הדו-צדדי.

תהליך אוסלו כלל כמה וכמה הסכמים. המרכזיים שבהם, עד לרצח רבין, התאפיינו בהתקרבות אסטרטגית ישראלית-פלסטינית ובדומיננטיות של התהליך הדו-צדדי: הצהרת העקרונות (13 בספטמבר 1993), שעיקרה הכרה הדדית בין הצדדים והסדרת מתווה לתהליך ביניים שיוביל להסכם קבע; הפרוטוקולים הכלכליים של פריז (29 באפריל 1994), שעיקרם הסדרת היחסים הכלכליים בין הצדדים על להסכם הקבע; הסכם קהיר על רצועת עזה ואזור יריחו (4 במאי 1994) הידוע גם כהסכם 'עזה ויריחו תחילה' שאפשר את הקמת השלטון העצמי הזמני (הרשות הפלסטינית) תחילה בעזה ובאזור יריחו, הסכם שגם התחיל את ספירת חמש השנים עד לחתימת הסכם הקבע; והסכם הביניים (28 בספטמבר 1995)

Kurtzer, The Peace Puzzle. Introduction 18

19 ראיון מחבר עם דיפלומט ישראלי בכיר בדימוס, יוני 2014.

Martin Indyk, Innocent Abroad: An Intimate Account of American 20 Peace Diplomacy in the Middle East, "Chapter 5 - The Anatomy of Rabin's Oslo Decision" (New York: Simon & Schuster, 2009).

21 יוצא דופן מובהק לשליטה עצמית פלסטינית היה מאות אלפי הפלסטינים במזרח ירושלים.

22 Dennis Ross, The Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2004), chapters 12-17.



לניסיונות הפסקת האש והחזרה למתווה המשא ומתן. אך בעודו חורך את קו תל אביב-ירושלים-רמאללה, אויבו הפוליטיים של פאואל בווינגטון השתלטו על הליך קבלת ההחלטות של הנשיא בכל הנוגע לסכסוך.<sup>26</sup> תם עידן המרדף אחר הסדר קבע. הגיעה שעתה של פרדיגמה חדשה.

ב-24 ביוני 2002 נשא **הנשיא בוש הבן נאום מכונן**<sup>27</sup> ובו שטח את תפיסת ממשלו כלפי הסכסוך הישראלי-פלסטיני. עיקר תשומת הלב התקשורתית הוקדשה לדרישה מהפלסטינים להחליף את הנהגתם - קרי, את ערפאת - ולזנוח את דרך האלימות. ואמנם, הייתה זו דרישה עקרונית ונועזת, שהתלוותה לקריאה לרפורמות מקיפות בהתנהלות הרשות הפלסטינית והקמת מוסדות תקינים ונקיים משחיתות וטרור. אך לא פחות נועזת הייתה **ההכרה הרשמית הראשונה של נשיא אמריקאי ברעיון הקמתה של מדינה פלסטינית**, בשלב ראשון בגבולות זמניים, בהקשר של סיום הכיבוש שהחל ב-1967. נזכר כאן שלאורך כל שנות תהליך השלום, רעיון המדינה הפלסטינית היה משתמע, ולעולם לא הוכר רשמית. בכל שנות המשא ומתן מאז מדיד, נהרה ארצות הברית מלהכיר במפורש בזכות הפלסטינים למדינה משלהם ובתנאים לקיומה. עד היום קיימים חוקים בקונגרס שאוסרים על ארצות הברית לתמוך בגופים שמכירים במדינת פלסטין.<sup>28</sup>

על רקע זה, נאום בוש, שנתפס כנאום פרו-ישראלי מובהק בקריאתו להדחת ערפאת, הכיל גלולה מרה ביותר דווקא לימין האידיאולוגי הישראלי שהיה, כאמור, בן ברית של רבים מצוותו של בוש. בנוסף לבחירת הנהגה חדשה פלסטינית ולרפורמות מקיפות בהתנהלותה בתמורה לתמיכה בהקמת מדינה פלסטינית, הציג בוש גם דרישות מישראל: עם השיפור במצב הביטחוני דרש בוש נסיגה לקווי טרום האינתיפאדה, הפסקת הבנייה בהתנחלויות, הקלה בתנאים בשטח והזרמת כספי המיסים שישראל גובה עבור הפלסטינים.

התרגום המדיני המעשי של חזון בוש הגיע ב-30 באפריל 2003 בדמותה של **מפת הדרכים**.<sup>29</sup> מסמך זה הוא תוצר של חזון בוש, שעבר מכבש לחצים מכיוון בעלי אינטרסים שונים, ובראשם פרום הרביעייה הבינלאומי (הקוורטט, שכלל את ארה"ב, האיחוד האירופי, רוסיה, והאו"ם), שמפת הדרכים נכתבה ופורסמה בחסותו. ללא ספק, מפת הדרכים היוותה את הניסיון הנועז ביותר של הקהילה הבינלאומית בראשות ארצות הברית לחלץ את התהליך הישראלי-פלסטיני מהבוץ של קריסת תהליך השלום והאינתיפאדה השנייה. להבדיל מתהליך אוסלו, שבו מדינה פלסטינית הייתה עשויה לקום לאחר וכתוצאה מחתימה על הסכם קבע, מפת הדרכים שמה דגש על בניית תשתיות המדינה שבדרך, ובעיקר על האפשרות להקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים לפני חתימה על הסכם קבע. מפת הדרכים אמורה היתה להיות מבוססת על ביצועים (performance-based), אך הוצמד לה לוח זמנים מפורט שמסתכם בשלוש שנים ומחולק לשלושה שלבים (עוד על מפת הדרכים בהמשך). יישום

Elliott Abrams, Tested by Zion: The Bush Administration and the 26 Israeli-Palestinian Conflict, "Chapter 2 - 9/11 and the Search for Policy," (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/27releases/2002/06/20020624-3.html>

28 באוקטובר 2011 חדלה ארצות הברית מלממן את ארגון האו"ם לחינוך, מדע ותרבות (UNESCO) בעקבות החלטת הארגון לקבל לשורותיו את פלסטין. שנתיים מאוחר יותר שלל הגוף את זכות ההצבעה של ארצות הברית וישראל. ראה <http://www.reuters.com/article/2013/11/08/us-unesco-idUSBRE9A701320131108>

A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution 29 to the Israeli-Palestinian Conflict. Online at <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/a%20performance-based%20roadmap%20to%20a%20permanent%20two-sta.aspx>.

מקדימות בשטוקהולם במאי, ועידת קמפ דייוויד הדרמטית ביולי, המשך פגישות דו-צדדיות ותלת-צדדיות במהלך הסתיו, הצגת הפרמטרים של קלינטון בדצמבר, והמשא ומתן בטאבה בינואר 2001. ללא צל של ספק, בתקופה זו הייתה המעורבות האמריקאית בסוגיות הליבה עצמן גדולה ביותר, ושיאה בהצגת **הפרמטרים של קלינטון**, שעיקרו הלכה למעשה את מסגרת ההסכם כפי שהיא מקובלת, בשינויים כאלה ואחרים, עד היום.<sup>23</sup> מבחינה תהליכית, למעורבות המוגברת האמריקאית היו כמה סיבות מרכזיות: חוסר האמון האישי בין ברק לערפאת, שאפתנותו של הנשיא קלינטון להטביע את חותמו על ההיסטוריה לפני שהוא מפנה את הבמה, והפערים בין הצדדים שהתבררו כמשמעותיים ובעייתיים לגישור ללא מתווך. לאחר קריסת הניסיון להגיע להסכם, הטילו ראשי הצוות האמריקאי - וביניהם הנשיא קלינטון - את מרבית האשמה על הצד הפלסטיני, וספציפית על ערפאת. עם זאת, היו חברי צוות אמריקאי שפרסו את אשמת הקריסה על כל הצדדים (כולל על הצד האמריקאי).

לאחר קריסת המשא ומתן של שלהי תקופת הנשיא קלינטון במקביל לפרוץ האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000, חזרה ארצות הברית **למדיניות של ניהול סכסוך וניסיונות לעצור את פרץ האלימות**. וכך נשלח הסנטור לשעבר, ג'ורג' מיטשל, באביב 2001 כדי לעמוד על טיב פרץ האלימות ולגבש המלצות לסיומו. **דו"ח מיטשל**,<sup>24</sup> בשמו המצוי, פורסם באפריל 2001. הדו"ח סקר את פרץ האלימות, קבע שסיבותיו נטועות בהידרדרות באמון בין הצדדים ובתהליך עצמו לאורך העשור של שנות ה-90, ונתן שורה של המלצות אופרטיביות, שעיקרן עסקת חבילה שביסודה הפסקת האלימות וחיידוש שיתוף הפעולה הביטחוני; בניית אמון בין הצדדים; וחיידוש המשא ומתן המדיני במטרה להביא להסדר קבע ולשלום בין הצדדים. לראשונה זוהו הטרור הפלסטיני והבניה הישראלית בהתנחלויות כמרכיבים העיקריים בשבר האמון ובקריסת התהליך (עוד על דו"ח מיטשל בהמשך).

המלצות דו"ח מיטשל לא יושמו, והאלימות גאתה. הנשיא האמריקאי החדש, גורג' ו. בוש (בוש הבן), שיגר לאזור את ראש ה-CIA, ג'ורג' טנט, במטרה להשיג הפסקת אש בין הצדדים. ביוני 2001 הוצגה **תכנית טנט להפסקת אש**,<sup>25</sup> שנועדה לפרוט את תכנית מיטשל לקווים ביצועיים. גם תכנית זו לא הצליחה להאט את מומנטום האלימות בשטח.

שליחותם של מיטשל וטנט, ולאחריהם של הגנרל אנתוני זיני, אופיינו בהתמקדות בניהול סכסוך ברמה הטקטית-מבצעית, ובהיעדר כל חזון אסטרטגי. הרוח החדשה בבית הלבן שאפה להתרחק מכל מה שסימל הנשיא קלינטון (ראשי התיבות ABC היו המוטו של הבית הלבן החדש: anything but Clinton). הצוות המדיני-ביטחוני של הנשיא בוש הבן הורכב בעיקר מניאו-שמרנים ובראשם סגן הנשיא ריצ'ארד צ'יני, מזכיר ההגנה דונאלד ראמספלד, סגנו פול וולפויץ, האחראי על התיק הישראלי-פלסטיני במועצה לביטחון לאומי, אליוט אברמס, ואחרים. קבוצה זו אופיינה בקשריה העמוקים עם הימין האידיאולוגי הישראלי, וניצלה את ההזדמנות שנקרתה בדרכה לאחר פיגועי הטרור של ה-11 בספטמבר 2001 כדי להוביל מדיניות חוץ פשטנית ואגרסיבית המחלקת את העולם ל-'טובים' ו-'רעים' ומוששתת על קידום דמוקרטיה, גם במחיר הפעלת כוח צבאי גדול. יוצאי דופן עיקריים לתפיסה זו היו מזכיר המדינה החדש, קולין פאואל, וסגנו ריצ'ארד (דיק) ארמיטאג'. פאואל, שהגיע לאזור לסדרת פגישות, ניסה לתת גיבוי בדרג פוליטי גבוה

23 שם, פרק 25.

Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee Report, online at <http://2001-24.state.gov/p/nea/rls/rpt/3060.htm>

<https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsources/Peace/tenet.html> 25

על קיומן במסגרת מדיניות ייצוא הדמוקרטיה של הממשל הניאו-שמרני, בניגוד לעמדת ישראל<sup>36</sup> - השתלט בהפיכה צבאית על עזה והפך הריבון שם. התפתחות זו האצה את ההשקעה האמריקאית במפעל שיקום ובניית כוחות הביטחון הפלסטינים - פרויקט שהבשיל לקראת סוף העשור תחת פיקודו של הגנרל האמריקאי קית' דייטון. במקביל, ירידתו של שרון מהמפה הפוליטית עקב שבץ מוחי, עלייתו של אהוד אולמרט לראשות הממשלה, ומה שנתפס ציבורית כניהול כושל בדרג המדיני-הצבאי של מלחמת לבנון השנייה - כל אלה הסירו מסדר היום כל אפשרות לנסיגה חד-צדדית נוספת ביהודה ושומרון.

לאחר מלחמת לבנון השנייה פנה אולמרט למהלך מדיני נועז מול הפלסטינים (ובמקביל מול הסורים, בתיווך תורכי). בחסות אמריקאית, ישראל והפלסטינים ניהלו משא ומתן אינטנסיבי במשך חודשים ארוכים ששיאו בספטמבר 2008. תהליך אנאפוליס, הקרוי על שם ועידת אנאפוליס שפתחה אותו, היה ברובו המכריע תהליך דו-צדדי (בילטרלי) בנוכחות אמריקאית מזדמנת, בעיקר של מזכירת המדינה קונדוליזה רייס. מרבית התשומה האמריקאית התקנה להתעכנות שוטפת, עזרה טכנית ולשימור ותגבור הדינמיקה החיובית בחדר המשא ומתן, בעיקר בערוץ של שרת החוץ, ציפי לבני, והנושא ונותן הראשי הפלסטיני, אחמד קריע (אבו-עלא). לרוב, ההסכמה העיקרית בין הישראלים לפלסטינים הייתה ההעדפה שרייס לא תהיה בפגישות, שכן בנוכחותה הפכה מוקד להשמעת תלונות הדדיות במקום לאפשר לדיון תן-וקח מהותי בין הצדדים.<sup>37</sup>

ראוי לציין שבמקביל לתהליך אנאפוליס השקיעה ארצות הברית אנרגיות לא מבוטלות בשני ערוצים נוספים: הראשון היה ערוץ 'בניית המדינה שבדרך' שהשותף המרכזי שלו היה ראש הממשלה הפלסטיני, סלאם פיאד. רפורמות ביטחוניות ושלטוניות עמדו במרכז תכנית זו, שנועדה להביא את הפלסטינים למוכנות מקסימלית לריבונות עצמאית במסגרת מדינה. הערוץ השני היה תכנית עבודה ביטחונית שריכז הגנרל ג'יימס ג'ונס כיועץ מיוחד למזכירת המדינה.

דיוני אולמרט-עבאס לא הבשילו לכדי הסכם. אולמרט ירד מהמפה הפוליטית ואת מקומו תפס נתניהו ב-2009. במקביל, **ברק אובמה נבחר לנשיאות ארצות הברית וביומו המלא הראשון בתפקיד מינה את הסנטור לשעבר ג'ורג' מיטשל** - שמונה שנים לאחר שהגיש את הדו"ח המכונן ב-2001 - כשליחו המיוחד לתהליך השלום שיפעל ממחלקת המדינה תחת מזכירת המדינה החדשה, הילארי קלינטון.

מיטשל פעל ללא ליאות בניסיון לחדש את המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים, אך לשווא. כבר בתחילת שליחותו שמע מיטשל מנתניהו, שאין הוא מתכוון לאמץ את הצעת אולמרט ולחדש את המשא ומתן מאותו מקום. ומיטשל, שלא סירב לקבל "לא" כתשובה, שב על עקבותיו וניסה לגבש אסטרטגיה חלופית. את האסטרטגיה החלופית מצא מיטשל בהמלצות שחיבר ב-2001 ושאומוצו על ידי הקוורטט במפת הדרכים ב-2003: הפלסטינים יאבקו בטרור וישראל תקפא את הבניה בהתנחלויות. ומכיוון שככלל הפלסטינים כבר היו עמוק בתוך תהליך רפורמות שלטוניות וביטחוניות, לפחות בגדה המערבית, הקפאת הבניה בהתנחלויות בגדה המערבית ובמזרח ירושלים הפכה למוקד הדיון האמריקאי-ישראלי. התנצחות זו נמשכה חודשים ארוכים ונשאה פרי חלקי עם הכרזתו של נתניהו ב-25 בנובמבר 2009 על הקפאה חלקית של הבניה בהתנחלויות למשך עשרה חודשים. הכרזה זאת התקבלה בחום בווינגטון, ששמחה לשים את תקופת ההתנצחות הפומבית מאחוריה. בנוסף לאימוץ

מפת הדרכים מעולם לא התקדם מעבר לשלב הראשון שהתרכז בהפסקת האלימות, רפורמות שלטוניות פלסטיניות, ו-צעדים בוני אמון' הכוללים הפסקה כוללת של פעילות התנחלות ישראלית. החל מ-2007 מיועד גנרל אמריקאי בכיר כמשקיף על ביצועי הצדדים לפי מפת הדרכים, וצוותו שומר תיעוד ביצועים מפורט. אגב, תיעוד הביצועים מראה עליונות פלסטינית מוחלטת.<sup>30</sup>

גם מפת הדרכים לא חילצה את התהליך הישראלי-פלסטיני מהבוץ. לוואקום המדיני נשאבו יוזמות לא ממשלתיות משמעותיות שאתגרו את ראש הממשלה אריאל שרון, שמצדו לא האמין שיהודים וערבים יכולים להגיע להסכם אמיתי.<sup>31</sup> יוזמות אלה כללו בראש ובראשונה את יוזמת ז'נבה שהציגה מודל של הסכם קבע מפורט עליה חתמו אישים ונשים ישראלים ופלסטינים,<sup>32</sup> את 'המפקד הלאומי' של עמי אילון וסרי נוסייבה שהציגה נייר עקרונות לסיום הסכסוך והחתימה מאות אלפי ישראלים ופלסטינים כאות תמיכה,<sup>33</sup> את ראיון ראשי השב"כ לתקשורת הישראלית בו הזהירו מקיפאון מדיני, ואת מכתב הטייסיים שקראו תיגר על הכיבוש.<sup>34</sup> דינמיקות פנים-ישראליות אלה דחקו את שרון, שבמקביל עמד בפני חקירות פליליות בגין שחיתות, לפתוח במהלך נועז שיוציא את האוויר ליוזמות שלטענתו סיכנו את ישראל. כך נולדה תכנית ההתנתקות.

**תכנית ההתנתקות** הייתה יוזמה חד-צדדית ישראלית לנסיגה מכל ההתנחלויות ברצועת עזה ומארבע התנחלויות בצפון השומרון. בשלומיאיליות לא מועטה, רק לאחר ההכרזה הדרמטית על תכניתו, נזכר שרון לנסות להשיג תשומות מהקהילה הבינלאומית, ובראשה ארצות הברית, בעבור צעד זה. ב-14 באפריל 2004 נדרש נשיא ארצות הברית לחלץ את ידיו שרון מהוויכוח הפנים-ישראלי המר בנוגע לתכנית ההתנתקות ולתת תמורות מדיניות בעבור פעולה חד-צדדית ישראלית. **בחלופת המכתבים בין בוש לשרון**<sup>35</sup> ומכתב נלווה בין יועצו הבכיר והממונה על התיק האמריקאי דב וייסגלס למזכירת המדינה האמריקאית קונדוליזה רייס, הוסכם על סדרת צעדים שביסודם אימוץ תכנית ההתנתקות על ידי האמריקאים כחלק מחזון בוש ומפת הדרכים, אימוץ עמדות ישראליות עקרוניות בסוגיות הגבולות והפליטים (קו הגבול העתידי לא יהיה קווי 1967 אלא יכלול שינויי גבול מוסכמים שיתחשבו בגושי ההתנחלויות, ופליטים פלסטינים ימצאו פתרון בפלסטין ולא בישראל). ישראל מצדה, במכתב מוויסגלס לרייס, אשררה את מחויבותה לחזון בוש ולמפת הדרכים, וספציפית התחייבה לסדרה של פעולות בשטח בנוגע להתנחלויות ולמאחזים, הקלות תנועה ותוואי גדר ההפרדה שנועדו להקטין את החיכוך (עוד על חלופת המכתבים בהמשך).

האפשרות שהנסיגה החד-צדדית מרצועת עזה ומצפון השומרון תהפוך למודל לנסיגה חד-צדדית נוספת ביהודה ושומרון נמוגה במהרה. למרות פינוי מהיר ואפקטיבי על ידי כוחות הביטחון והשיטור הישראליים באוגוסט 2005, המציאות הפכה בעייתית עד מאוד. בממד הביטחוני, עזה התעצמה כבסיס שייגור רקטות על דרום ישראל והנגב המערבי. החמאס, שזכה ברוב בפרלמנט הפלסטיני בבחירות ב-2006 - בחירות שארצות הברית התעקשה

30 ראיון מחבר עם חבר בצוות המשקיפים של מפת הדרכים, אפריל 2011, אפריל 2014.

31 ראיון מחבר עם יועצים לראש הממשלה שרון ז"ל, אפריל 2012, יוני 2014. [www.heskem.org.il](http://www.heskem.org.il) 32

33 <http://he.wikipedia.org/wiki/> המפקד הלאומי

34 "טייסי חיל האוויר במיל": לא נתקוף בשטחים", 24 Ynet, באפריל 2003. ברשת: <http://www.ynet.co.il/articles/1,7340,L-2767679,00.html>

35 <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/mfadocuments/pages/exchange%20of%20letters%20sharon-bush%2014-apr-2004.aspx> and <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/mfadocuments/pages/letter%20weissglas-rice%2018-apr-2004.aspx>

Abrams, Tested by Zion, "Chapter 5 – Arafat, Disengagement, 36 Sharon."

37 ראיון מחבר עם נושאים ונותנים ישראלים ופלסטינים, 2008-2011.



את תקופת המשא ומתן, את המהלך המדיני שלהם לקבלת הכרה לפלסטין באו"ם ובפורומים בינלאומיים אחרים.

בסיבוב זה, בניגוד לקיץ 2000, השכיל הצוות האמריקאי להכין שיעורי בית ולהגיע לשיחות מצויד בתובנות מתקדמות ביותר שנאספו על ידי מומחים בלתי רשמיים לגבי פתרונות לסוגיות הליבה. כמו כן, השעות שהושקעו בלימוד הפתרונות האפשריים הייתה, ללא ספק, חסרת תקדים, אולם ידע זה לא הגיע, כנראה, לידי ביטוי ממשי בשיחות עצמן.<sup>40</sup> בנוסף, השכיל קרי למנות את גנרל ג'ון אלן כדי לטכס תכנית ביטחונית שתענה על צרכי הביטחון של ישראל, בעיקר לגבי סוגיית בקעת הירדן והבטחת פירוז המדינה הפלסטינית העתידית, לגייס את תמיכת מנהיגי ערב במהלך (באמצעות קבוצת התמיכה של הליגה הערבית), שאף אימצו ליוזמת השלום הערבית את עיקרון חילופי השטחים,<sup>41</sup> ולהתניע ניסיון לגייס השקעות מאסיביות לשיקום הכלכלה הפלסטינית (באמצעות נציג הקוורטט, טוני בלייר).<sup>42</sup>

ב-25 פגישות בין הצדדים - חלקן בהשתתפות הצוות האמריקאי וחלקן לא - הובהר שהגעה להסכם קבע מלא אינה יעד ריאלי.<sup>43</sup> כאשר אי-האמון בין הצדדים התערער עוד יותר עקב גלי בניה מאסיביים בהתנחלויות, החליטו הצדדים, בחסות אמריקאית, לשנות את היעד ולנסות להגיע להסכם מסגרת על הסכם קבע: הסכם שלמעשה יצביע על עקרונות הפתרונות ויסמן גבולות גזרה לנושאי הליבה. האמריקאים, בניסיון להקטין את החיכוך ולשמור שמץ של אמינות לתהליך, עברו לקיים "שיחות קירבה" - משא ומתן עקיף שעובר רק דרך המתווך האמריקאי (גם בתקופת מיטשל הופעלו שיחות קירבה כאלה), שמטרתן גיבוש אותו נייר מסגרת שעל בסיסו יוכלו הצדדים להתקדם מהותית.<sup>44</sup> העבודה על הנייר הייתה אינטנסיבית, לפחות ככל שהדבר נגע בציר וושינגטון-ירושלים, אבל הציר המקביל, וושינגטון-רמאללה, הוקפא. האמריקאים, במחשבה נטולת כל רגישות פסיכולוגית ופוליטית, הזניחו את הפלסטינים, וחשבו שעמדותיהם של האחרונים ברורות ושהאמריקאים מייצגים אותם נאמנה במגעים עם נתניהו. בנוסף, הניחו האמריקאים, שהפלסטינים חלשים מדי כדי להגיד "לא" להצעות שיוצגו להם כהצעות אמריקאיות. בפגישות דרמטיות בין קרי לעבאס ב-19 בפברואר ובין אובמה לעבאס ב-17 במרס, התבהרה גודל הטעות. עבאס דחה מכל וכל את העקרונות שהוצגו לו בעל פה ושנראו לו כעמדות המוטות באופן בוטה לכיוון ישראל, ובוודאי הצעות שגילמו נסיגה משמעותית מאשר אלה שהוצעו על ידי ישראל בעבר.<sup>45</sup>

קשה להמעיט בנקודה האחרונה, ואת אי היכולת האמריקאית לרדת לעומקה: בעוד שהפלסטינים בהנהגת עבאס דבקו בעקביות בעמדות מתונות המתיישרות עם חבילת הסכם הקבע כפי שהתבססה

40 ראיון מחבר עם חברי צוות המשא ומתן האמריקאי, דצמבר 2013-אפריל 2014.

41 Remarks With Qatari Prime Minister Sheikh Hamad bin Jassim" 41 bin Jabr Al Thani After Meeting With Arab League Officials," U.S. Department of State, April 29, 2013. Online at <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/04/208544.htm>

42 Remarks to Special Program on Breaking the Impasse World" 42 Economic Forum," Dead Sea, Jordan, May 26, 2013. Online at <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/05/209969.htm>

43 ברק רביד, "ממשיכים לדבר - ההתגמשות של נתניהו, הטעות של האמריקאים", הארץ, 5 ביולי 2014. ברשת: <http://www.haaretz.co.il/israel-peace-convention/1.2359763>

44 שם.

45 הדבר נכון בעיקר לפגישת עבאס עם קרי בפאריס. ישנם מקורות הטוענים שאובמה הציג לעבאס עמדות מתקדמות יותר בווינגטון, וכי עבאס לא השכיל לשפוט אותן בנפרד מההקשר הפרו-ישראלי הבלוט של הרעיונות המקוריים. ראיון מחבר עם אנאליסטים ישראלים, פלסטנים ובינלאומיים, אפריל-יוני 2014.

ה-"זוזמה" של נתניהו, מזכירת המדינה קלינטון הכריזה שארצות הברית מאמינה שדרך משא ומתן בתום לב, הצדדים יכולים להגיע להסכם שישלים בין המטרה הפלסטינית לכינון מדינה עצמאית על בסיס קווי 1967 עם חילופי שטחים מוסכמים, והמטרה הישראלית לכוון מדינה יהודית עם גבולות בטוחים ומוכרים המשקפים את ההתפתחויות בשטח (קרי: גושי ההתנחלויות). הניסוח הזהיר שייך, כמובן, את העמדות לצדדים ונזהר מלאמץ נוסחה כזו או אחרת כעמדה אמריקאית.<sup>38</sup>

כצפוי, משא ומתן בתום לב לא הבשיל. למרות ההכרזה על הקפאה חלקית וזמנית, לקח לצדדים חודשים ארוכים לאפשר אפילו מראית עין של התקרבות. נתניהו ועבאס נפגשו פעם אחת בווינגטון, בעיקר לפוטו-אופ עם הנשיא, אך המהלך קרס עד מהרה.

## בצר לו, פנה אובמה לדיפלומטיה ציבורית ובנאום מכונן ב-19 במאי 2011 פרס את חזונו למזרח התיכון ולצפון אפריקה.

בחלקו האחרון של הנאום, שטח הנשיא האמריקאי את הבנתו לגבי טיב פתרון שתי המדינות, וספציפית בסוגיות הגבולות והביטחון: הגבולות יתבססו על קווי 1967 עם חילופי שטחים מוסכמים, והפריסה הביטחונית החדשה תשקף את יכולתה של ישראל להגן על עצמה לצד מדינה פלסטינית ריבונית ללא צבא. הנאום שיקף את נכונותו של אובמה להשקיע עקרונות מהונו הפוליטי בסכסוך, אך יותר מכך נתפס כאקט של ייאוש מקריסת התהליך ומהריב המתמשך עם נתניהו הסרבן. הדברים נתפסו אחרת בסביבת נתניהו, שנחת זועם לביקור בווינגטון. אובמה נדרש לפרש את דבריו בנאום בפני הלובי הפרו-ישראלי אייפ"ק שלושה ימים לאחר מכן, לכל אלה שלא הבינו - או לא רצו להבין. אובמה הבהיר, שהגבול החדש שיוסכם בין הצדדים יהיה שונה מקווי 1967 כדי לשקף את ההתפתחויות בשטח, וספציפית את גושי ההתנחלויות הגדולים.

מבחינה פרקטית-פרסונאלית, התבהר מאזן כוחות החדש בסביבת הנשיא. הטון והמדיניות הוכתבו מעתה על ידי יועצו של אובמה למזרח התיכון, דניס רוס, ועל ידי טום דונילון, שעבר באוקטובר 2010 לשמש כיועץ לביטחון לאומי. מיטשל, שלכאורה התעקש על אזכור פתרון לירושלים בנאום הנשיא ונדחה, נדחק הצידה ועמו התפיסה שיש להתעמת עם ישראל על פעולות שנוגדות את היגיון שתי המדינות.<sup>39</sup> ואמנם, בשנה וחצי שנותרו בקדנציה הראשונה של אובמה נעשה ניסיון רב לצמצם כל פרסום של חילוקי דעות בין וושינגטון לירושלים.

לאחר בחירתו מחדש של הנשיא אובמה בנובמבר 2012, ולאחר שהיריבות שלו עם הרפובליקאים דרבנה את האחרונים לחסום את מינויה של מועמדתו הבכירה, סוזן רייס, לתפקיד מזכירת המדינה במקומה של קלינטון, נכנס לתפקיד הנכסף הסנטור ג'ון קרי, אשר לקח על עצמו את המשימה לגייס את נתניהו ועבאס

## למאמץ נוסף לסגור הסכם קבע מלא וחתום תוך תשעה חודשים, באפריל 2014.

קרי וצוותו חשבו, שכדי לחזק את התהליך, עליהם להיות דוברי הבלעדיים, ולנסות למזער נזקים שייגרמו, ללא ספק, בידי מתנגדי פתרון שתי המדינות משני הצדדים. ספציפית, קרי הציג לנתניהו לבחור אחת משלוש חלופות: להקפיא את הבניה בהתנחלויות, לקבל את קווי 1967 כבסיס לגבול העתידי, או לשחרר אסירים פלסטינים הכלואים לפני שנת 1993. נתניהו בחר בחלופה האחרונה, ובמקביל הבטיח עבאס לקרי שהפלסטינים ישעו, לתקופה שחופפת

"Israel's Announcement Regarding Settlements," November 25, 38 2009, <http://jerusalem.usconsulate.gov/remarks1125010.html>  
Scott Wilson, "Obama Searches for Middle East Peace," The 39 Washington Post, July 14, 2012.

- בנוסף, נדרשה ישראל להקפיא כל פעילות של התנחלות, ובכלל זה גם בניה בגין 'גידול טבעי'.
- **תכנית טנט להפסקת אש**,<sup>47</sup> שנועדה לפרוט את המלצות מיטשל לקווים ביצועיים-טקטיים, מתרכזת בנקודות הבאות:
  - חידוש שיתוף הפעולה הביטחוני
  - נקיטת צעדים מידיים לסיכול כל הפרה של הפסקת האש
  - שימוש בוועדה הביטחונית על מנת לשתף את שני הצדדים ואת ארצות הברית בכל מידע מודיעיני על פעילות טרור בשטח פעולה של כל אחד מהצדדים נגד כל גורם המייצר אלימות משטח
  - גיבוש לוח זמנים מוסכם לנסיגת צה"ל לקווי 28 בספטמבר 2000 (ערב פרוץ האינתיפאדה השנייה)
  - גיבוש לוח זמנים להסרת הסגרים ולצמצום מחסומי הדרכים, עד למינימום הנדרש לצורכי הביטחון של ישראל.
- **נאום הנשיא בוש הבן מיוני 2002**<sup>48</sup> הציג עקרונות - חלקם חדשים וחלקם ממוחזרים - לניהול הסכסוך:
  - דרישה מהפלסטינים להחליף את הנהגתם ולזנוח את דרך האלימות
  - קריאה לרפורמות מקיפות בהתנהלות הרשות הפלסטינית והקמת מוסדות תקינים ונקיים משחיתות וטרור
  - בתמורה, הקמת מדינה פלסטינית בגבולות זמניים בהקשר של סיום הכיבוש שהחל ב-1967
  - דרישה מישראל לנסיגה לקווי טרום האינתיפאדה
  - דרישה מישראל להפסקת הבניה בהתנחלויות
  - הקלה בתנאים בשטח
  - הזרמת כספי המיסים שישראל גובה עבור הפלסטינים
- **מפת הדרכים**<sup>49</sup> שהוצגה לצדדים על ידי הקוורטט ב-2003 מגלמת, ללא ספק, את שיאם של ניסיונות הקהילה הבינלאומית, בהובלת ארצות הברית, להתוות (יש שיגידו להכתיב) מסלול התנהלות המוביל מעימות למשא ומתן על הסדר קבע. בסתירה מסוימת, מפת הדרכים מבוססת מחד גיסא על ביצועים (performance-based), ומאידך גיסא הוצמד לה לוח זמנים מפורט שמסתכם בשלוש שנים. להלן עיקריה:
  - מפת הדרכים מאזכרת את החלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242, 338 ו-1397, הסכמים קודמים בין הצדדים ויוזמת השלום הערבית כבסיס לתהליך המדיני.
  - **השלב הראשון** (חודשים ספורים) מתרכז בהפסקת הטרור, הקלות ונורמליזציה של חיי הפלסטינים, ותחילתו של תהליך הקמת מוסדות פלסטינים בדגש על רפורמות ביטחוניות ושלטוניות. ישראל מצידה אמורה לסגת לקווי טרום האינתיפאדה השנייה (קווי 28 בספטמבר 2000), לבצע הקלות הנוגעות למרקם החיים הפלסטיני, לאפשר פתיחת מוסדות פלסטינים במזרח ירושלים שנסגרו, לפרק את כל המאחזים שהוקמו מאז מארס 2001, וככלל להקפיא את כל פעילות ההתנחלות בשטחים, כולל בניה בגין 'גידול טבעי'.

בעשור האחרון, ישראל נסוגה מעמדות מתונות יחסית שהציגו ברק (בטאבה) ואולמרט (באנאפוליס) והקצינה את עמדותיה בסוגיות הליבה, ואף דרשה דרישות חדשות, כגון הכרה מפורשת בישראל כמדינה יהודית. והאמריקאים - שבתחילה מודרו מחדר המשא ומתן, ואחר כך הוזמנו פנימה, ולבסוף הפכו להיות הערוץ המקשר בין הצדדים שלא נפגשו פנים מול פנים - נתנו לגיטימיות לעמדות קשיחות ישראליות ו-'עדכנו' את תוכן החבילה המתגבשת לכיוון עמדות נתניהו, ובכך איבדו את הפרטנר הפלסטיני.

בנוסף, סירובו של נתניהו לשחרר את קבוצת האסירים האחרונה שחררה את הרסן מהתחייבויות הפלסטינים, ועבאס חתם על 15 בקשות להצטרפות פלסטין לארגונים בינלאומיים שונים. יוזמת קרי קרטעה, וקרסה סופית עם חתימת הסכם פיוס בין פתח לחמאס כחודש מאוחר יותר.

ככל שמדובר בתוכן מהותי, להבדיל מניהול התהליך כמתואר לעיל, מתחלקת התשומה האמריקאית לשני תחומים: התחום הראשון מתרכז בניסיון לנהל את הסכסוך ולהוריד את האיבה בין הצדדים לרמה נסבלת, שייטכן ותאפשר דילוג לתחום השני, שהוא ניסיון לפתור את הסכסוך בהסכם קבע מלא, הסכם מסגרת, נייר עקרונות, או כל פורמט אחר, כל עוד זה מגלם את התן-וקח האמיתי על סוגיות הליבה ומהווה בסיס לפתרון הסכסוך.

## ניהול סכסוך

במסגרת תהליך אוסלו, התשומות האמריקאיות באו לידי ביטוי **בהסכם חברון** (1997) ו**במזכר נהר וואי** (1998). כאמור, שני הסכמים אלה נועדו להחזיר את התהליך המדיני המתפורר אל מסלול ביצועי על ידי יישום סעיפים ועקרונות עליהם הוסכם בעבר. בעיקרון מדובר בקביעת לוחות זמנים להיערכות מחדש ישראלית ביהודה ושומרון. בשני הסכמים אלה נדרשו האמריקאים למעורבות בולטת ואקטיבית נוכח אי-האמון הגורף ששרר בין הצדדים. הדגשים העיקריים לאורם פעלו היו מניעת קריסת התהליך והידרדרות לאלימות אסטרטגית; ייצוב האמון בין הצדדים על ידי הסדרת מימוש התחייבויות קודמות בלוח זמנים ובמסגרת חדשים; ושימור יחסי עבודה תקינים בדרגי הביצוע, בעיקר הביטחוניים.

**דו"ח מיטשל**,<sup>46</sup> או בשמו הרשמי 'דו"ח וועדת שארם אל-שיח' לגילוי עובדות' (Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee Report), משנת 2001 מבטא ניסיון אקטיבי להזיק רעיונות אמריקאים להרגעת המצב ולחזרה לתהליך מדיני אמין. כאמור, הדו"ח סקר את פרץ האלימות, קבע שסיבותיו נטועות בהידרדרות באמון בין הצדדים ובתהליך עצמו לאורך העשור של שנות ה-90, ונתן שורה של המלצות אופרטיביות, שבעיקרן עסקת חבילה הכוללת יצירת מכניזם שיביא להפסקת האלימות וחידוש שיתוף הפעולה הביטחוני; לבניית אמון בין הצדדים ככלל; ולחידוש המשא ומתן המדיני במטרה להביא להסדר קבע ולשלום בין הצדדים. להלן נקודות נוספות מהדו"ח:

- לראשונה זוהו הטרור הפלסטיני והבניה בהתנחלויות הישראלית כמרכיבים העיקריים בשבר האמון ובקריסת התהליך.
- לאחר הפסקת אש מיידית, הפלסטינים נדרשו להפסיק את ההסתה והאלימות, לחדש את שיתוף הפעולה הביטחוני, ולהדגים מאמץ של 100 אחוזים במלחמה בטרור.
- ישראל, מצידה, נדרשה להסיר מחסומים, לחדש את העברת כספי המיסים הפלסטינים הנגבים על ידה, ולהנמיך את החיכוך בין המתנחלים לפלסטינים.

<sup>47</sup> <https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/tenet.html>

<sup>48</sup> <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html>

<sup>49</sup> <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/a%20performance-based%20roadmap%20to%20a%20permanent%20two-sta.aspx>

<http://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/rpt/3060.htm> 46





של הנושא ונותן האמריקאי. במעט הפעמים שבהן ניתן להבחין בעמדות אמריקאיות ברורות, הדבר בדרך כלל מגיע בלשון מציעה (לא מכתובה), בקצרה, ומבחינת התוכן מדובר בדרך כלל בהצעות פשרה בין עמדות הצדדים.

העמדות האמריקאיות המובאות כאן אינן מכלול מלא של כל הרעיונות שעלו במהלך המשא ומתן. כפי שהוזכר, בדרך כלל צוות המשא ומתן האמריקאי הגיב להצעות שהעלו הצדדים במהלך המשא ומתן, ובדרך כלל נעשה הדבר תוך כדי שיחה שוטפת. העמדות האמריקאיות המועלות כאן הן אלה שהבשילו לכדי רעיון מגובש, ומצאו עצמן מוצעות לצדדים בהקשר מדיני מהותי אסטרטגי.

כדי להימנע מאי-דיוקים, מובאים כאן הרעיונות האמריקאים באנגלית כפי שהוצגו במקור, בתוספת תרגום חופשי וביאורים בעברית.

## גבולות

ללא ספק, נושא גבולות הקבע בין ישראל למדינה הפלסטינית היה מוקד להתבטאויות אמריקאיות רבות. זוהי הסוגיה שבה התבטאו האמריקאים בחופשיות רבה ביותר, מכמה סיבות. ראשית, זהו נושא שנתפס 'פרקטי' ואשר פתרונותיו הם ברמת השטח, להבדיל מנושאים סמליים הנוגעים בעצבים הרגישים ביותר של הנרטיבים הלאומיים של כל צד (ירושלים ופליטים). שנית, זהו נושא שארצות הברית נדרשת אליו שוב ושוב בתגובה לבנייה הישראלית בהתנחלויות. שלישית, זהו נושא שנתפס, בטעות מסוימת, כקל יחסית לפתרון. ולבסוף, זהו נושא שמגלם בתוכו את לב ליבה של סוגיית שתי המדינות: גם אם לא יפתרו הנושאים האחרים - ברגע שיש קו גבול, יש שתי מדינות (לעומת זאת, ללא קו גבול לא יכולות להתקיים שתי מדינות, גם אם הסדרי הביטחון וסוגיית הפליטים מוסכמים).

ולהלן העמדה האמריקאית כפי שהתפתחה:

### פרמטרים של קלינטון (2000):<sup>51</sup>

"You heard from me last time that I believe the solution will need to provide for Palestinian sovereignty over somewhere between 90 and 100 percent of West Bank territory, and that there will need to be swaps and other territorial arrangements to compensate for the land Israel annexes for its settlement blocs.

Based on what I have heard since we last met, I believe the solution should be in the mid-90 percents; I believe you should work on the basis of a solution that provides between 94 and 96 percent of West Bank territory to the Palestinian state with a land swap of 1 to 3 percent; you will need to work out other territorial arrangements such as permanent Safe Passage. As you work out the territorial arrangements, you might also consider the swap of leased land to meet your respective needs.

Given these parameters, you should lose no time in developing final maps consistent with the criteria I laid out last time (e.g., 80 percent of the settlers in blocs, contiguity of territory

51 כאמור, הפרמטרים של קלינטון הוקראו לצדדים בסוף דצמבר 2000, בניסיון כמעט אחרון להציל את התהליך המדיני. הנשיא קלינטון וצוותו ניסו לגשר על הפער בין ישראל לפלסטינים בכל סוגיות הליבה בנייר שאמור היה להיגנז עם צאתו של קלינטון מהבית הלבן, אך בפועל הפכו הצעותיו לאבן יסוד עליה התגבשה תפיסת הסכם הקבע והפתרונות לסוגיות הליבה.

● **השלב השני** של מפת הדרכים (יוני-דצמבר 2003) מתמקד באפשרות להקמתה של מדינה פלסטינית בגבולות זמניים. מדינה זו תקום על בסיס התשתיות החדשות והמתוקנות, חוקה חדשה ובחירות חדשות, ותהווה תחנת ביניים להסכם קבע.

● **השלב השלישי** (עד 2005) והאמורפי משהו התרכז בוועידה בינלאומית לדיון בסוגיות הליבה והגעה להסכם קבע.

**בחלופת המכתבים בין בוש לשרון**<sup>50</sup> ומכתב נלווה בין יועצו דב וייסגלס למזכירת המדינה האמריקאית קונדוליזה רייס, הועלו על הכתב כמה וכמה רעיונות ביצועיים לניהול הסכסוך. להלן:

● ארצות הברית אימצה את יוזמת שרון לפינוי רצועת עזה וצפון השומרון כחלק מחזון בוש וממימושו במסגרת מפת הדרכים.

● ארצות הברית אשררה את בלעדיות מתווה מפת הדרכים - בדגש על רפורמות פלסטיניות - כדרך למימוש הסדר ישראלי-פלסטיני, את עיקרון הלחימה בטרור ואת ערבותה של ארצות הברית לביטחון מדינת ישראל ושגשוגה כמדינה יהודית תוססת.

● ישראל אשררה את מחויבותה למפת הדרכים, וספציפית התחייבה להגביל את הבניה בהתנחלויות לקווי בניה קיימים מוסכמים בין ישראל לארצות הברית; להסיר מאחזים בלתי מורשים; לבצע הקלות תנועה לפלסטינים בהתאם למצב הביטחוני; ולכך שגדר ההפרדה תהיה ביטחונית ולא פוליטית, זמנית ולא קבועה, לא תקבע מראש את תוואי הגבול העתידי, והתוואי שלה ייקח בחשבון את ההשלכות על פלסטינים שאינם מעורבים בטרור.

לבסוף, **כתחזוקה למשא ומתן להסדר קבע בין יולי 2013 לאפריל 2014**, הציעו האמריקאים לישראל שתי חלופות (בנוסף לחלופה הנוגעת להסכם הקבע: קבלת קווי 1967 כבסיס לגבול הקבע):

- הקפאת הבניה בהתנחלויות, או
- שחרור אסירים.

## פתרון הסכסוך

נייר זה נועד להציג ולנתח את התשומות האמריקאיות ככל שאלה עוסקות בניסיון לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני, וספציפית ברעיונות לפתרון ארבע סוגיות הליבה העיקריות: גבולות (וגורל ההתנחלויות כנגזרת של סוגיית הגבולות), ירושלים, פליטים והסדרי ביטחון.

עם זאת, חשוב להדגיש שהמקרים שבהם הוצגו עמדות אמריקאיות בנוגע לסוגיות הליבה, ובעיקר שלוש הראשונות, הם בבחינת היוצא מהכלל המעיד על הכלל: **באופן עקבי ארצות הברית רואה את תפקידה בתור איש התחזוקה של תהליך השלום, ששיאו הסכם כתוצאה ממשא ומתן ישיר בין הצדדים.** רוצה לומר, תפקיד ארצות הברית הוא להכניס את הצדדים לחדר - ברמת אמון גבוהה, בשאיפה - ושם הצדדים ינהלו - בתום לב, בשאיפה - משא ומתן שיפתור את סוגיות הליבה. תפקידה של ארצות הברית אינו לשרטט קו גבול או להחליט על טיב הפתרון למקומות הקדושים בירושלים. אנשי הצוות האמריקאי שמחים להחליף רשמים ולהציע עזרה כשצריך, אבל הצגה ודחיפה של רעיונות ממשיים, שלא לדבר על מקוריים, נמצאות בדרך כלל מחוץ לארגז הכלים

<http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/mfadocuments/pages/50exchange%20of%20letters%20sharon-bush%2014-apr-2004.aspx> and <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/mfadocuments/pages/letter%20weissglas-rice%2018-apr-2004.aspx>

ובתרגום חופשי:

בעקבות התפתחויות בשטח, ובכללן מרכזי אוכלוסייה גדולים ישראלים בגדה המערבית (קרי, גושי ההתנחלויות הגדולים), אין זה ריאלי לצפות שתוצאת הסכם הקבע תהיה נסיגה לקווי שביתת הנשק של 1949 (קרי, קווי 1967), וכי הפתרון הריאלי היחיד הוא שינויים מוסכמים שישקפו התפתחויות אלה (קרי, חילופי שטחים שיכללו סיפוח ישראלי של גושי התנחלויות).

### הנשיא בוש הבן עם מחמוד עבאס (מאי 2005):

"Any final status agreement must be reached between the two parties, and changes to the 1949 Armistice lines must be mutually agreed to. A viable two-state solution must ensure contiguity of the West Bank, and a state of scattered territories will not work. There must also be meaningful linkages between the West Bank and Gaza. This is the position of the United States today, it will be the position of the United States at the time of final status negotiations."<sup>55</sup>

במסיבת עיתונאים לצד הנשיא הפלסטיני עבאס, חוזר בוש על עמדתו, ששינויים לקווי 1967 (שהם קווי שביתת הנשק של 1949) צריכים להיות מוסכמים. פתרון בר-קיימא של שתי מדינות, לדבריו, דורש רציפות בגדה המערבית, שכן מדינה המורכבת מטריטוריות מפוזרות ומנותקות אינה בת-קיימא. כמו כן, החיבור בין עזה לגדה צריך להיות משמעותי.

### אנאפוליס (2008):<sup>56</sup>

התרומה האמריקאית בתהליך אנאפוליס לא באה לידי ביטוי בתוכן סוגיות הליבה אלא בתחזוקת התהליך ואמינותו, שכן שני המנהיגים - אולמרט ועבאס - ניהלו משא ומתן בתום לב ובנחישות. עם זאת, ציין הנשיא בוש בביקורו בארץ בינואר 2008:

"The point of departure for permanent status negotiations to realize this vision [of two state living side by side in peace and security] seems clear: There should be an end to the occupation that began in 1967... These negotiations must ensure that Israel has secure, recognized, and defensible borders. And they must ensure that the state of Palestine is viable, contiguous, sovereign, and independent..."

While territory is an issue for both parties to decide, I believe that any peace agreement between them will require mutually agreed adjustments to the armistice lines of 1949 to reflect current realities and to ensure that the Palestinian state is viable and contiguous."<sup>57</sup>

הנשיא בוש חוזר כאן על עקרונותיו: סיום הכיבוש שהחל ב-1967; גבולות בטוחים, מוכרים וברי הגנה לישראל; מדינה פלסטינית בת-קיימא, רציפה, ריבונית ועצמאית. שינויים בקווי 1967 צריכים להיות מוסכמים ולשקף את המציאות בשטח ללא פגיעה ברציפות הפלסטינית. חידוש קל בניסוח מבליט את העובדה שפרמטרים אלה הינם הבסיס ממנו המשא ומתן מתחיל.

[http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/55\\_releases/2005/05/20050526.html](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/55_releases/2005/05/20050526.html)

56 בשנת 2008 ניהלו ישראל ואש"ף משא ומתן ישיר, בחסות אמריקאית, בניסיון להגיע להסכם קבע. תהליך אנאפוליס - על שם המקום שאירח את ועידת הפתיחה - בניהולם של ראש הממשלה אהוד אולמרט ויושב ראש אש"ף, מחמוד עבאס, לא הבשיל לכדי הסכם.

[http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/57\\_releases/2008/01/20080110-3.html](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/57_releases/2008/01/20080110-3.html)

for each side, minimize annexation and the number of Palestinians affected)."<sup>52</sup>

ובתרגום חופשי:

- הגבול בין ישראל למדינה הפלסטינית יתבסס על קווי ה-4 ביוני 1967.
- המדינה הפלסטינית תקום על כ-96-94 אחוזים מהגדה המערבית (קרי, ישראל תספח 6-4 אחוזים מהגדה המערבית).
- בתמורה, תספח המדינה הפלסטינית מישראל הריבונית שטח שגודלו 1-3 אחוזים.
- לסיכום, יחס חילופי השטחים במסגרת הנ"ל הוא לטובת ישראל.
- כל שטחי רצועת עזה יהיו תחת ריבונות פלסטינית.
- בין רצועת עזה לגדה המערבית יהיה 'מעבר בטוח'.
- קריטריונים נוספים לפיהם יתווה קו הגבול: 80 אחוזים מהמתנחלים בגושי התנחלויות, רציפות טריטוריאלית לשני הצדדים, הקטנת השטח המסופח והקטנת מספר הפלסטינים שיושפעו לרעה מהסדרי הגבול.
- יישקלו מנגנונים טריטוריאליים נוספים, כגון חכירות שטח. בשיחות קודמות להצגת מתווה קלינטון האמריקאים הציעו שימוש בתשתיות ישראליות נוספות כגון שדה תעופה, רציף בנמל, מתקני התפלה, וכו'.

### נאום הנשיא בוש הבן (2002):<sup>53</sup>

"... the Israeli occupation that began in 1967 will be ended through a settlement negotiated between the parties, based on U.N. Resolutions 242 and 338, with Israeli withdrawal to secure and recognize borders."

התייחסות הנשיא בוש ל-"כיבוש שהחל ב-1967" נתפסה כרמז עבה לטיב ההסדר הטריטוריאל העתידי. עם זאת, הניסוח זהיר דיו ואינו מאמץ את קווי 1967 כבסיס רשמי לתוואי הגבול העתידי.

### הנשיא בוש הבן במסגרת חלופת מכתבים בוש-שרון (2004):<sup>54</sup>

"As part of a final peace settlement, Israel must have secure and recognized borders, which should emerge from negotiations between the parties in accordance with UNSC Resolutions 242 and 338. In light of new realities on the ground, including already existing major Israeli populations centers, it is unrealistic to expect that the outcome of final status negotiations will be a full and complete return to the armistice lines of 1949, and all previous efforts to negotiate a two-state solution have reached the same conclusion. It is realistic to expect that any final status agreement will only be achieved on the basis of mutually agreed changes that reflect these realities."

Indyk, Innocent Abroad. Appendix D – The Clinton Parameters. 52 הנשיא בוש הבן נשא נאום מוכון ביוני 2002 ובו שינה את תפיסת ארצות הברית את הסדר הקבע: מבחינת המהות, תמך בוש רשמית בהקמת מדינה פלסטינית, תחילה בגבולות זמניים, אבל תמיכה זו הייתה מותנית בהחלפת המנהיגות (קרי, ערפאת), במלחמה בטרור וברפורמות שלטוניות וביטחוניות מקיפות.

54 על מנת לעזור לראש הממשלה שרון לבצע את תכנית ההתנתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון, נחלץ הנשיא בוש והציג במסגרת חלופת מכתבים את תפיסתו לגבי ניהול הסכסוך ואת הבנתו לגבי שתי סוגיות ליבה: גבולות ופליטים.



המשא ומתן יתנהל על בסיס קווי 1967 עם חילופי שטחים.<sup>61</sup> לא ברור אם הנוסחה האמריקאית כללה חילופי שטחים ביחס של 1:1, אך כנראה היא כללה אמירה לפיה לפלסטינים תהיה מדינה על שטח שוויוני (comparable, כניסוח עדכון היוזמה הערבית) בגודלו לשטחים שנכבשו ב-1967.

### סיכום:

לאורך שנות התהליך המדיני, מתגלית עמדה אמריקאית די עקבית ואמנם, עמדה זו עברה מרעיונות לכאורה לא מחייבים (דוגמת הפרמטרים של קלינטון) לרעיונות רשמיים המובעים בפומבי על ידי הנשיאים בוש ואובמה. חשוב לציין שכל אמירה נשיאותית תלויה הייתה בהקשר הפוליטי והמדיני שבו היא נאמרה, ולכן הדגשים שונים במקצת.

לפי התפיסה האמריקאית, הבסיס לגבול הקבע הוא קווי 1967. הנשיא בוש התייחס אליהם כ- "קווי שביתת הנשק של 1949". לדעת יועצי הנשיא, השימוש במונח השני הוריד בערך הסמלי הגבוה שהפלסטינים, והעולם, מייחסים לקווי 1967 (הנקראים בטעות גם 'גבולות' 1967).<sup>62</sup> בפועל, מבחינה מעשית, ההבדל בין הקווים זניח. אמנם, אי-בהירויות לגבי מיקומו המדויק של קו שביתת הנשק של 1949 באזורים אחדים הוסכמו בין ישראל לירדן בתהליך שנקרא 'הסכמי הגנרלים' בין 1951-1949. ובתיאוריה, הקו המקורי של 1949 שונה במקומות אחדים אלה מהקווים שהיו בשטח ערב מלחמת ששת הימים ב-4 ביוני 1967, אך ספק רב אם יועצי בוש הכירו דקויות אלה, וככלל אין בהבדלים אלה בכדי שינוי אסטרטגי בתמונת קו הבסיס.

שלושת הנשיאים האמריקאים - קלינטון, בוש ואובמה - קיבלו את התביעה הישראלית שגושי התנחלויות גדולים הינם ההתפתחות העיקרית שלאורה ישונו קווי 1967. הנשיאים האמריקאים הצביעו על התאמות לקווי 1967 כדי לענות על האינטרס הישראלי של סיפוח רוב המתנחלים, שכן אלה מתגוררים בגושי התנחלויות גדולים הקרובים יחסית לקווי 1967. בפועל, מדובר על חילופי שטחים כמכניזם מגשר בין תביעות הצדדים. לכשרצו לרצות את הישראלים, התרכזו האמריקאים בהדגשת סיפוח גושי ההתנחלויות; לכשרצו לרצות את הפלסטינים, התרכזו האמריקאים בהדגשת קו הבסיס לגבול - קווי 1967. חוסר העקביות בין הנשיאים מתבטא ביחס חילופי השטחים. בעוד קלינטון דיבר על יחס לא שווה לטובת ישראל, בוש ואובמה דיברו על חילופי שטחים 'מוסכמים'. ראוי לציין שהפלסטינים, בצורה עקבית ביותר, דורשים שחילופי השטחים יהיו שווים בגודלם ובאיכותם.

בנוסף, כל הנשיאים ציינו בחזונום שהישות הפלסטינית תהיה רציפה ובת-קיימא. בפועל, הם שללו תכניות ישראליות הקוראות לשליטה ישראלית במעטפת המדינה הפלסטינית ו/או בעומק הגדה ובפיצול-למעשה של המדינה הפלסטינית בגדה המערבית לכמה חלקים מבודדים המחוברים ביניהם על ידי צירי תנועה במה שנקרא 'רציפות תחבורתית' (להבדיל מ-'רציפות טריטוריאלית').

חשוב עוד לציין, שלאורך כל השנים התנגדו האמריקאים לבניה ישראלית בהתנחלויות, וראו בפעילות זו מכשול לשלום ומפעל לא לגיטימי. מבחינתם, חשוב היה להכריע בסוגיית הגבולות, שכן קו גבול פותר למעשה את כאב הראש הכרוני של מפעל ההתנחלויות. אחת ולתמיד ידעו הישראלים וידע העולם איפה ישראל, שם היא יכולה לבנות כאוות נפשה, והיכן מסתיימים גבולותיה, שם אין היא יכולה ליישב אזרחים.

כמו כן, מזכירת המדינה קונדוליזה רייס, בפגישה עם הצדדים ב-29 ביולי 2008,<sup>58</sup> עזרה לצדדים להגיע להבנה לגבי הבסיס לחישובי הגבול: לפי ארצות הברית, מדובר בשטחים שנכבשו ב-1967 וכוללים את הגדה המערבית, רצועת עזה, מזרח ירושלים והחלק הצפון-מערבי של ים המלח. נותרה אי-הסכמה לגבי הטיפול בשטח ההפקר. מאוחר יותר הוסכם ששטח ההפקר יתחלק שווה בין הצדדים, מבחינת בסיס לחישובים.

### נאומו הנשיא אובמה (2011):<sup>59</sup>

"The United States believes that negotiations should result in two states, with permanent Palestinian borders with Israel, Jordan, and Egypt, and permanent Israeli borders with Palestine. We believe the borders of Israel and Palestine should be based on the 1967 lines with mutually agreed swaps, so that secure and recognized borders are established for both states. The Palestinian people must have the right to govern themselves, and reach their full potential, in a sovereign and contiguous state...."

It was my reference to the 1967 lines — with mutually agreed swaps — that received the lion's share of the attention, including just now. And since my position has been misrepresented several times, let me reaffirm what '1967 lines with mutually agreed swaps' means.

By definition, it means that the parties themselves — Israelis and Palestinians — will negotiate a border that is different than the one that existed on June 4, 1967. That's what mutually agreed-upon swaps means. It is a well-known formula to all who have worked on this issue for a generation. It allows the parties themselves to account for the changes that have taken place over the last 44 years. It allows the parties themselves to take account of those changes, including the new demographic realities on the ground, and the needs of both sides."

ובתרגום חופשי:

שתי מדינות: לפלסטיין יהיו גבולות קבע עם ישראל, ירדן ומצרים (קרי, לא יהיה סיפוח ישראלי במעטפת מדינת פלסטיין). הגבולות יתבססו על קווי 1967 עם חילופי שטחים מוסכמים. אובמה הבהיר, שהגבול החדש שיוסכם בין הצדדים יהיה שונה מקווי 1967 כדי לשקף את ההתפתחויות בשטח, וספציפית את גושי ההתנחלויות הגדולים.

### יוזמת קרי (2014):<sup>60</sup>

המידע לגבי טיב הדיונים במשך המשא ומתן שהוביל מזכיר המדינה, ג'ון קרי, בין יולי 2013 לאפריל 2014 עדיין חסר. עם זאת, מסתמן כי האמריקאים הציגו בפני הצדדים נוסחה לסוגיית הגבולות לפיה

Meeting Minutes: US, Palestine and Israel Bilateral and Trilateral" 58 Meetings," Palestine Papers, Al Jazeera, Online at <http://transparency.aljazeera.net/en/projects/thepalestinepapers/201218233545203211.html>.

59 לאחר שהניסיונות לחדש את המשא ומתן על הסדר הקבע כשלו ב-2010, ולאחר שמאס הנשיא אובמה בהתנצחות עיקשת עם ראש הממשלה נתניהו לגבי הבניה בהתנחלויות ועל רקע המרידות בעולם הערבי - נשא אובמה נאום מכונן ובו הציג את חזונו למזרח התיכון. בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני, התייחס הנשיא לסוגיות הגבולות והביטחון.

60 בקיץ 2013 יזם מזכיר המדינה האמריקאי, ג'ון קרי, את חידוש התהליך המדיני במטרה להגיע להסדר קבע בתוך תשעה חודשים. המהלך כשל בשל חוסר אמון קשה בין הצדדים.

<http://www.haaretz.co.il/israel-peace-convention/1.2359763> 61 Abrams, Tested by Zion: "Chapter 4 – New Realities on the Ground." 62

**ירושלים**

each, there could be an international monitoring system to provide mutual confidence.

Your agreement could provide for Palestinian sovereignty over the Haram, and for Israeli sovereignty over either 'the Western Wall and the space sacred to Judaism of which it is a part' or 'the Western Wall and the holy of holies of which it is a part.' There would be a firm commitment by both not to excavate beneath the Haram or behind the Western Wall.

Alternatively, the agreement could provide for Palestinian sovereignty over the Haram and Israeli sovereignty over the Western Wall and for 'shared functional sovereignty over the issue of excavation under the Haram or behind the Western Wall.' That way, mutual consent would be required before any excavation takes place in these areas.

One of these formulations should be acceptable to you both."  
ובתרגום חופשי:

העיקרון המנחה הוא - מה שערבי (במזרח) העיר יהיה בריבונות פלסטינית, ומה שיהודי יהיה בריבונות ישראלית. במסגרת זו יש להכין מפה שתמקסם רציפות גיאוגרפית לשני הצדדים. אותו עיקרון יחול גם בעיר העתיקה (בתוספת הסדרים מיוחדים לניהולה). ביחס להר הבית/אל-חרם אל-שריף, מצביע קלינטון על כך שהפערים אינם ברמה הפרקטית אלא קשורים לסמליות ודת. קלינטון מציע שתי אפשרויות שיאפשרו לפלסטינים שליטה בפועל ברחבה וכבדו את האמונה של היהודים, תוך אפשרות למכניזם בינלאומי לניטור ויצירת אמון:

1. ריבונות פלסטינית באל-חרם אל-שריף וריבונות ישראלית בכותל המערבי ובקודש הקודשים שהוא חלק ממנו;
2. ריבונות פלסטינית באל-חרם אל-שריף, ריבונות ישראלית בכותל המערבי וריבונות פונקציונאלית משותפת בנושא החפירות. עקרונות קלינטון לא התייחסו לאתרים באגן הקדוש/היסטורי שמחוץ לחומות העיר העתיקה.

**יוזמת קרי:**

לפי כמה מקורות, הרעיונות האמריקאים הוטו בשלב הראשון לטובת ראש הממשלה נתניהו, והזכירו 'שאיפה פלסטינית' לבירה במזרח ירושלים. בשלב מאוחר יותר, עם פגישת הנשיא עבאס עם אובמה, הציע אובמה נוסחה עקרונית ומהותית יותר: בירה פלסטינית במזרח ירושלים. עם זאת, סירוב נתניהו לדון בסוגיה זו מנע מהאמריקאים לפתח רעיונות נוספים.<sup>66</sup>

**סיכום:**

נושא ירושלים נתפס כאבן המחלוקת העיקרית של כישלון התהליך ב-2000-2001. הן בשל זהירות יתר פוליטית והן בשל הבהירות של הפרמטרים של קלינטון, ארצות הברית לא נדרשה להביע את חזונה לגבי טיב פתרון הקבע בירושלים בשנים שלאחר מכן, אך הביעה שוב ושוב את עמדתה שבניהו ישראלית במזרח ירושלים אינה לגיטימית והיא חלק בלתי נפרד ממפעל ההתנחלויות בשטחים כבושים.

ככלל, נוסחת הסכם הקבע בירושלים שמחוץ לעיר העתיקה ולאגן ההיסטורי נשארה כשהייתה: חלוקה לשתי בירות על בסיס דמוגרפי. אמנם בשנת 2000 רוח המשא ומתן נסובה סביב תפיסה של עיר פתוחה ללא גבול פיזי, אך פיגועי הטרור האיומים של האינתיפאדה השנייה הובילו למחשבות חדשות, בעיקר בקרב הצד הישראלי.

66 רביד, שם. ראיון מחבר עם אנאליסטים ומומחים, פברואר-יוני 2014.

בתקופה שבין ועידת קמפ דייוויד ביולי 2000 להצגת מתווה קלינטון בדצמבר 2000 ליוון האמריקאים סדרה של מפגשים ישראלים-פלסטינים, ובהם עלו כמה רעיונות בנוגע לעיר בכללה, ובעיקר לעיר העתיקה ומתחם הר הבית/אל-חרם אל-שריף. בנוסף לרעיונות שעלו מהצדדים ומגופים לא רשמיים, כגון ריבונות אלוהית או השעיית ריבונות, עיקר התשומה האמריקאית התרכזת במסירת הריבונות לידי גורם בינלאומי. הנשיא קלינטון הציע בתקופה זו שהריבונות במתחם תועבר לידי מועצת הביטחון, אשר תעביר אפוטרופוסות זו לפלסטינים. שגריר ארצות הברית באו"ם, ריצ'ארד הולברוק, המליץ שתפקידה של מועצת הביטחון יהיה לאמץ (endorse) את הסיכום הישראלי-פלסטיני בנושא ולא לנהלו (mandate). הוא הציע שיוקם ארגון נפרד שישא באחריות ליישום.<sup>63</sup>

מאוחר יותר, בתגובה להצעה פלסטינית שהריבונות במתחם תופקד בידי "ועידת מדינות האסלאם" (Organization of the Islamic Conference), קלינטון הציע להקים קונסורציום שישלול את חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וארבע מדינות ערביות מוסלמיות: סעודיה, מצרים, ירדן ומרוקו. לפלסטינים תוענק סמכות השיפוט (jurisdiction) במקום על ידי הקונסורציום, שגם יקבע הגבלות - כגון איסור על חפירות - באתר הרגיש.<sup>64</sup>

הצעה של הקבלה בין מתחם הר הבית/אל-חרם אל-שריף והכותל עלתה בתקופה זו, וראש צוות המשא ומתן האמריקאי, דניס רוס, הציע להבחין בין האתרים הקדושים עצמם לבין המתחם סביבם. במסגרת זו, תהיה ריבונות פלסטינית במסגדים, אך לא ברחבה כולה, ובמקביל תהיה ריבונות ישראלית בכותל עצמו, עם משטר בינלאומי בנושא החפירות במתחם כולו.<sup>65</sup>

כך או כך, ההצעות האמריקאיות, שהתבססו על עמדות הצדדים, התנקזו לכדי פרק ירושלים במתווה קלינטון:

**בפרמטרים של קלינטון (2000):**

"On Jerusalem, as I said last time the most promising approach is to follow the general principle that what is Arab in the City should be Palestinian and what is Jewish should be Israeli; this would apply to the Old City as well. I urge you to work on maps to create maximum contiguity for both sides within this framework.

We have all spent a lot of energy trying to solve the issue of the 'Haram/Temple Mount.' One thing seems clear to me — the gap does not relate to practical administration of the area but to symbolic issues of sovereignty and finding a way to accord respect to the religious beliefs of both sides. This is nevertheless clearly one of your most sensitive issues and concerns the interests of religious communities beyond Israel and Palestine.

I know you have been speaking about a number of formulations. Perhaps you can agree on one. But I want to suggest two additional approaches that I believe would formalize Palestinian de facto control over the Haram while respecting the convictions of the Jewish people. Under

63 ליאור להרס, משא ומתן על ירושלים - עיון בתהליכי המשא ומתן הישראלי-פלסטיני בסוגיית ירושלים 1993-2011, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2013, עמ' 36. ברשת: <http://www.jiis.org.il/upload/jerusalem/jerusalemupdated.pdf>

64 שם.  
65 שם.



I believe you need to adopt a formulation on the right of return that will make clear there is no specific right of return to Israel, itself, but that does not negate the aspirations of Palestinian refugees to return to the area. I propose two alternatives:

Both sides recognize the right of Palestinian refugees to return to historic Palestine.

Both sides recognize the right of Palestinian refugees to a homeland.

The agreement would define the implementation of this general right in a way that is consistent with the two-state solution. It would list the five possible homes for refugees: 1) The State of Palestine; 2) Areas in Israel being transferred to Palestine in the land swap; 3) Rehabilitation in host country; 4) Resettlement in third country; 5) Admission to Israel.

In listing these five options, you would make clear that return to the West Bank, Gaza, or the areas acquired through the land swap would be a right for all Palestinian refugees, while rehabilitation in their host countries, resettlement in third countries, or absorption into Israel would depend upon the policies of those countries. Israel could indicate in the agreement that it intended to establish a policy so that some of the refugees could be absorbed into Israel, consistent with Israel's sovereign decision.

I believe that priority should be given to the refugee population in Lebanon. Taken together the parties would agree that these steps implement Resolution 194."

ובתרגום חופשי:

הנושא רגיש ביותר. לדעת קלינטון, הישראלים מוכנים להכיר בסבל שנגרם לפלסטינים כתוצאה ממלחמת 1948, ולעזור לקהילה הבינלאומית במציאת פתרון (קרי, פיצויים).

הפער העיקרי נוגע לסוגיית זכות השיבה, וכאן צריך לגשר בין הקושי הפלסטיני לזנוח עיקרון זה לבין האינטרס הישראלי למנוע כל הכרה בזכות שתאפשר הגירה בלתי מבוקרת לישראל ושתאיים על אופייה כמדינה יהודית. הפתרון יצטרך להיות בהקשר של שתי מדינות: ישראל מולדת העם היהודי ופלסטין מולדת העם הפלסטיני. ובכך, מדינת פלסטין תהיה המוקד של חזרת פליטים לאזור, ללא שלילת האפשרות שישראל תקלוט כמות מסוימת של פליטים.

הניסוח לסוגיית זכות השיבה יבחר שאין זכות שיבה לישראל, אך לא ישלול את שאיפת הפלסטינים לחזור לאזור. קלינטון הציע שני ניסוחים אפשריים:

- הצדדים מכירים בזכותם של פליטים פלסטינים לחזור לפלסטין ההיסטורית
- הצדדים מכירים בזכותם של פליטים פלסטינים לחזור למולדת מימוש זכות כללית זו, בהקשר של פתרון שתי המדינות, יתבצע באחת מחמש חלופות למקום תושבות קבע: 1) מדינת פלסטין, 2) שטחים בישראל שיעברו לפלסטין במסגרת חילופי שטחים, 3) שיקום במדינות מארחות, 4) אכלוס מחדש במדינות שלישיות, 5) כניסה לישראל. אפשרויות 1 ו-2 יהיו זכות של כל פליט פלסטיני. שאר החלופות, כולל כניסה לישראל, יבוצעו בהתאם להחלטה ריבונית של המדינות הרלוונטיות.

מחשבות אלה הנוגעות להקמת גבול פיזי שיתעל מעבר אנשים וסחורות למעברי גבול מסודרים הוצגו על ידי מומחים לצוות המשא ומתן האמריקאי ב-14-2013.<sup>67</sup> כאמור, המשא ומתן בנושא ירושלים לא הבשיל לכדי בחינה מעמיקה של פתרונות אלה.

בנוגע לעיר העתיקה (ולאגן ההיסטורי), האמריקאים הסתפקו בהצעות קלינטון, ומאז לא חזרו לעסוק בנושא. בתהליך אנאפוליס הביעו האמריקאים הבנה, ויש שאומרים אהדה, לתפיסה הפלסטינית של חלוקה פוליטית (אך לא פיזית) של העיר העתיקה בהתאם להצעות קלינטון.

## פליטים

במשא ומתן של שנת 2000-1999, נדרשו הצדדים להתמודד לראשונה עם הניסיון לפתור את סוגיית הפליטים המרכזת הן מרכיבים פרקטיים (מציאת מקום תושבות קבע, פיצויים), והן מרכיבים נרטיבים-סמליים (דרישה להכרה באחריות והכרה בזכות שיבה). בצוותים האמריקאים והישראלים התבססה הערכה כי ערפאת יהיה מוכן לפשרות מרחיקות לכת בנושא הפליטים, אם חבילת ההסכם תכלול מענה ראוי לקיומה של מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית בגדה המערבית ובעזה עם בירה במזרח ירושלים.<sup>68</sup>

### בפרמטרים של קלינטון (2000):

"The issue of Palestinian refugees is no less sensitive than Jerusalem. But here again my sense is that your differences are focused mostly on how to formulate your solutions, not on what will happen on the practical level.

I believe Israel is prepared to acknowledge the moral and material suffering caused to the Palestinian people as a result of the 1948 War and the need to assist the international community in addressing the problem. I also believe the Palestinian side is prepared to join in such an international solution and that we have a pretty good idea of what it would involve.

The fundamental gap seems to be how to handle the concept of the right of return. I know the history and how hard it would be for the Palestinian leadership to appear to be abandoning this principle. At the same time, I know the Israeli side cannot accept any reference to a right of return that would imply a right to immigrate to Israel in defiance of Israel's sovereign policies on admission or that would threaten the Jewish character of the State.

Any solution will have to address both of these needs. It will also have to be consistent with the two-state approach that both sides have accepted as the way to end the Israeli-Palestinian conflict. A new State of Palestine is about to be created as the homeland of the Palestinian people, just as Israel was established as the homeland of the Jewish people. Under this two-state solution, our guiding principle has to be that the Palestinian state will be the focal point for the Palestinians who choose to return to the area, without ruling out that Israel will accept some of these refugees.

67 ראה עבודות של חברת 'סאיה' וראה נספחי ז'נבה. ברשת: <http://www.sayarch.com/category/publications/>

68 ראיון מחבר עם נושאים ונותנים אמריקאים וישראלים, יוני 2014.

**ביטחון**

כמו סוגיית הגבולות, גם בסוגיית הביטחון התבטאו האמריקאים בחופשיות רבה ביותר, מכמה סיבות. ראשית, גם נושא זה נתפס 'פרקטי', והפתרונות שלו הם ברמת השטח. שנית, זהו נושא שארצות הברית נדרשת אליו שוב ושוב בגין מחויבותה הישירה ההיסטורית והמוצהרת לביטחון ישראל, ובכלל זה שמירה על היתרון האיכותי של ישראל אל מול שכנותיה. שלישי, זהו נושא שנתפס כקל יחסית לפתרון. ולבסוף, זהו נושא שבו האמריקאים רואים בעצמם סמכות עליונה. ככלל, גם הפלסטינים ובעיקר ישראל פונים שוב ושוב לארצות הברית ככתובת למתן פתרונות בנושאים ביטחוניים.

הקטעים המובאים להלן מתייחסים לעמדות אמריקאיות בנוגע לסוגיית הביטחון בהסדר הקבע (להבדיל מסוגיות ביטחוניות שוטפות בזירה הישראלית-פלסטינית).

**בפרמטרים של קלינטון (2000):**

"As I said on security the last time, the challenge is to address legitimate Israeli security concerns while respecting Palestinian sovereignty. The key lies in an international presence that can only be withdrawn by the agreement of both sides. My best judgment is that Israeli withdrawal should be phased over thirty-six months while the international force is gradually introduced into the area. At the end of this period, a small Israeli presence in fixed locations would remain in the Jordan Valley under the authority of the international force for another thirty-six months. This period could be reduced in the event of favorable regional developments that diminish the threats to Israel.

On early-warning stations, I believe that Israel should maintain three facilities on the West Bank with a Palestinian liaison presence; the stations would be subject to review after three years, with any change in status to be mutually agreed.

On the emergency deployments, I understand you still have work to do on developing maps of the relevant areas and routes. In defining what would constitute an 'emergency,' I suggest you think about formulations that refer to 'an imminent and demonstrable threat to Israel's national security that requires Israel to declare a national state of emergency.' Of course, the international forces would need to be notified of any such determination.

On airspace, I suggest that the state of Palestine will have sovereignty over its airspace but that the two sides should work out special arrangements for Israeli training and operational needs.

I understand that the Israeli position is that Palestine should be defined as a 'demilitarized state,' while the Palestinian side has proposed 'a state of limited arms.' As a possible compromise formula I suggest you think in terms of a 'non-militarized state.' This would be consistent with the fact that, as well as a strong Palestinian security force, Palestine will have an international force for border security and deterrence purposes. Whatever the terminology, you need to work out specific understandings on the parameters of the Palestinian security forces."

עדיפות בפתרון סוגיית הפליטים תהיה לפליטים מלבנון, והצעדים המפורטים לעיל ימלאו את החלטת העצרת הכללית של האו"ם 194.

**הנשיא בוש הבן במסגרת חלופת מכתבים בוש-שרון (2004):**

"It seems clear that an agreed, just, fair, and realistic framework for a solution to the Palestinian refugee issue as part of any final status agreement will need to be found through the establishment of a Palestinian state, and the settling of Palestinian refugees there, rather than in Israel."<sup>69</sup>

בוש הצהיר שבהקשר של הסכם קבע צודק, הוגן וריאלי, פתרון לסוגיית הפליטים הפלסטינים יתקיים במסגרת המדינה הפלסטינית, ויישובם של הפליטים שם, ולא בישראל.

**אנאפוליס (2008):**

כאמור, התרומה האמריקאית בתהליך אנאפוליס לא התבטאה בהצעות תוכן, שכן שני המנהיגים - אולמרט ועבאס - ניהלו משא ומתן בתום לב ובנחישות. עם זאת, ציין הנשיא בוש בביקורו בארץ בינואר 2008:

I believe we need to look to the establishment of a Palestinian state and new international mechanisms, including compensation, to resolve the refugee issue.

**יזמת קרי:**

ככלל, נראה כי האמריקאים חזרו על עמדות קלינטון ובוש ותיארו מכניזם לפיו לא תהיה זכות שיבה של פליטים לישראל. עם זאת, האמריקאים הדגישו (כפי שהדגיש קלינטון) שיהיו פליטים שיוכלו לבחור גם חזרה לישראל בהתאם להחלטה ריבונית ולקריטריונים שתקבע ישראל. הפליטים הנוספים יוכלו להיקלט במקום מושבם במדינות המארחות, לעבור למדינות שלישיות, או להשתקע במדינת פלסטין החדשה.

**סיכום:**

המנהיגים האמריקאים שהובילו את המשא ומתן קיבלו ככלל את התפיסה הישראלית הגורסת שהפתרון לסוגיית הפליטים הפלסטינים יתרכז במדינת פלסטין החדשה, ולא בישראל, שכן הגירת פליטים רבים לישראל תשנה את אופייה היהודי.

חמש החלופות שהציע הנשיא קלינטון מהוות עדיין את הבסיס העיקרי לפתרון סוגיית מקום תושבות הקבע של הפליטים. עם זאת, הנשיא בוש, שדיבר על הנושא בהקשר של תמיכה בתכנית ההתנתקות של ראש הממשלה שרון שיועדה לחיזוק מעמדו הפוליטי הפנימי בקרב שרים וחברי כנסת מהליכוד, התמקד במרכזיות מדינת פלסטין, והדגיש שהפליטים יחזרו לשם, ולא לישראל. הייתה זו התבטאות חריגה משהו, שכן עד אז העמדה האמריקאית התבססה על הבלטת הפתרונות האפשריים, ולא על שלילה אקטיבית של חלופה מסוימת.

רק הנשיא קלינטון הציע חלופות לסוגיות הסמליות הרגישות ביותר: התביעה הפלסטינית להכרה באחריות ישראל לבעיית הפליטים והכרה בזכות שיבה. הניסוחים שהציע לא התקבלו על ידי אף אחד מהצדדים, והנושא נשאר במחלוקת לתוך שיחות טאבה בינואר 2001.

<http://www.bitterlemons.net/docs/bushletter.html> 69



transition period must be agreed, and the effectiveness of security arrangements must be demonstrated.”<sup>70</sup>

“...we have spent a lot of time working with Prime Minister Netanyahu and his entire team to understand from an Israeli perspective what is required for the security of Israel in such a scenario. And ... we understand that we can't dictate to Israel what it needs for its security. But what we have done is to try to understand it and then see through a consultative process, are there ways that, through technology, through additional ideas, we can potentially provide for that ...

Prime Minister Netanyahu and the Israeli military and intelligence folks have to make that determination. And ultimately, the Palestinians have to also recognize that there is going to be a transition period where the Israeli people cannot expect a replica of Gaza in the West Bank. That is unacceptable. And I think we believe that we can arrive at that point where Israel was confident about that, but we're going to have to see whether the Israelis agree and whether President Abbas, then, is willing to understand that this transition period requires some restraint on the part of the Palestinians as well. They don't get everything that they want on day one. And that creates some political problems for President Abbas, as well.”<sup>71</sup>

גם הנשיא אובמה מאשר את זכותה של ישראל להגן על עצמה, בכוחות עצמה, כנגד כל איום. הסדרי הביטחון בהסכם קבע צריכים להיות חזקים כדי למנוע טרור, להבטיח את פירוז המדינה הפלסטינית, וכן לאפשר אבטחת גבולות אפקטיבית. נסיגת כוחות צבא ישראלים צריכה להיות הדרגתית ומלאה, ולהיעשות בתיאום עם לקיחת אחריות ביטחונית פלסטינית במדינה ריבונית ללא צבא. משך תקופת המעבר צריך להיות מוסכם, והאפקטיביות של ההסדרים צריכה להיות מוכחת.

#### יוזמת קרי

במסגרת יוזמת מזכיר המדינה קרי, הפגינו האמריקאים קשב רב לדרישות הביטחון של נתניהו. מלבד לפירוז העקרוני של מדינת פלסטין, מינה קרי את הגנרל ג'ון אלן לעסוק בסוגיה הביטחונית, וספציפית במתן מענה לדרישה הישראלית להבטיח את פירוז הגדה המערבית על ידי נוכחות צה"ל לאורך נהר הירדן לתקופה בלתי מוגבלת וארוכה. המענה האמריקאי, שהוגבל לממשק הישראלי-פלסטיני הביטחוני (צוותו של אלן לא הורשה לפתח גישה אזרית הכוללת את ירדן), התמקד בשימוש בטכנולוגיות מעקב ומודיעין מתקדמות שתספק ארצות הברית. כדברי אובמה המובאים לעיל, ארצות הברית קיבלה את העיקרון לפיו ישראל תשאיר כוחות לאורך נהר הירדן לתקופת מעבר ארוכה יותר מאשר הפלסטינים מצפים. עם זאת, ארצות הברית מאמינה, שהטכנולוגיות הקיימות היום מאפשרות הגנת גבול יעילה ללא אחיזה רגלית בשטח. ככלל, ארצות הברית מוכנה לעזור לפלסטין לפתח יכולות של אבטחת גבולות - יכולות שלדעת ארצות הברית אינן קיימות היום.<sup>72</sup>

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-70-president-middle-east-and-north-africa>

Remarks by the President in a Conversation with the Saban Forum, "71 Willard Hotel, Washington D.C., December 7, 2013. Online at <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/12/07/remarks-president-conversation-saban-forum>

72 רביד, שם. ראיון מחבר עם אנאליסט ישראלי עם ידע לגבי מתווה אלן, יוני 2014.

ובתרגום חופשי:

קלינטון מזהה את המתח העיקרי בין צורכי הביטחון הלגיטימיים הישראלים לכיבוד הריבונות הפלסטינית. המפתח לפתרון, לפיו, הוא נוכחות בינלאומית, שתפקידה יסתיים רק בהסכמת שני הצדדים.

הנסיגה הישראלית תארך 36 חודשים במקביל לכניסת הכוח הבינלאומי לשטח. לאחר תקופה זו תישאר נוכחות ישראלית קטנה, מוגבלת לאתרים ספציפיים בבקעת הירדן, תחת סמכות בינלאומית, לתקופה נוספת של 36 חודשים. זמן זה יוכל להתקצר בהתאם להתפתחויות אזוריות והערכת הסיכון לישראל.

לישראל תהייה שלוש תחנות התרעה בגדה המערבית, עם נוכחות איש קשר פלסטיני.

לגבי פריסה בשעת חירום, ההגדרה של שעת חירום צריכה להיות "איום מידי ומוכח לביטחון הלאומי הישראלי שמצריך הכרזת מצב חירום לאומי בישראל".

לגבי המרחב האווירי, הריבונות תהיה פלסטינית אך הצדדים יסכימו על הסדרים מיוחדים לאימונים ולצרכים מבצעיים של ישראל.

לבסוף, העמדה הישראלית היא שפלסטין תהיה מפורזת, והעמדה הפלסטינית היא שפלסטין תהיה מדינה עם חימוש מוגבל. פשרה אפשרית היא 'מדינה ללא צבא'. עמדה זו עולה בקנה אחד עם העובדה שמלבד לכוח ביטחון פנים חזק, לפלסטין יהיה כוח בינלאומי לביטחון הגבול ולהרתעה.

#### הנשיא בוש הבן במסגרת חלופת מכתבים בוש-שרון (2004):

"...there will be no security for Israelis or Palestinians until they and all states, in the region and beyond, join together to fight terrorism and dismantle terrorist organizations. The United States reiterates its steadfast commitment to Israel's security, including secure, defensible borders, and to preserve and strengthen Israel's capability to deter and defend itself, by itself, against any threat or possible combination of threats..."

The United States understands that after Israel withdraws from Gaza and/or parts of the West Bank, and pending agreements on other arrangements, existing arrangements regarding control of airspace, territorial waters, and land passages of the West Bank and Gaza will continue."

בהתאם לאג'נדה המתגבשת שלו, הנשיא בוש מבלית ב-2004 את הצורך להילחם בטרור. ארצות הברית, הוא חוזר, מחויבת לביטחון ישראל, ובכלל זה הצורך בגבולות בני הגנה ובטוחים. ארצות הברית תשמר ותחזק את יכולות ישראל להרתיע ולהגן על עצמה, בכוחות עצמה, נגד כל איום.

בהקשר של תכנית ההתנתקות, הכיר בוש בכך שהסדרי הביטחון בגדה המערבית יישארו כמות שהם עד להסדרים והסכמות אחרים.

#### נאומי אובמה (2011, 2013):

"As for security, every state has the right to self-defense, and Israel must be able to defend itself – by itself – against any threat. Provisions must also be robust enough to prevent a resurgence of terrorism, to stop the infiltration of weapons, and to provide effective border security. The full and phased withdrawal of Israeli military forces should be coordinated with the assumption of Palestinian security responsibility in a sovereign, non-militarized state. And the duration of this

**סיכום:**

העמדה האמריקאית, כפי שמוזכרת במקורות הנ"ל ובעבודות נוספות - כגון אלה של הגנרל ג'יימס ג'ונס (2009-2007) והגנרל ג'ון אלן (2014-2013) - מדגישה סדרה של עקרונות כבסיס לפתרון סוגיית הסדרי הביטחון בהסדר הקבע. בראשם, ההכרה שהמדינה הפלסטינית תהיה מפורזת בפועל (ללא צבא עומד, וללא קשר למינוח הספציפי שיוסכם). הפלסטינים יהיו אחראים על ענייני חוק וסדר פנימיים ועל שמירת גבולותיהם. לפי כל הנשיאים האמריקאים, ישראל שומרת על זכותה להגן על עצמה - בכוחות עצמה - וזכות זו, כמו גם נגזרותיה המבצעיות, ישתקפו בהסדר הקבע הישראלי-פלסטיני. כל הנשיאים, ובמיוחד קלינטון ואובמה שעסקו בהסדרי הביטחון בהסכם הקבע, קיבלו את עיקרון תקופת המעבר לפריסה מחדש ישראלית, ואת העיקרון שיישאו כוחות ישראלים בבקעת הירדן לתקופה מוגבלת. ארצות הברית קיבלה, עם זאת, את הצורך הפלסטיני לחזות את היום בו תהיה להם ריבונות ממומשת בכל מדינת פלסטין, וזוהה את הדרישה הישראלית לנוכחות ללא הגבלת זמן.

נושא הצבת כוח בינלאומי כנגזרת של ההסכם (להבדיל מהכנסת כוח בינלאומי בוואקום בין שני צדדים מסוכסכים) נתפס כדרך יעילה לפתור סוגיות ביטחוניות עיקריות, לפחות על ידי הנשיאים קלינטון ואובמה. גם הנשיא בוש לא שלל את סוגיית הכוחות הבינלאומיים, אבל התרכז בהיבטים אחרים של ביטחון: בהתאם לתפיסת עולמו בנוגע למלחמה בטרור, התרכז בוש ביצירת סדר פעולות חדש, לפיו ייבחנו הפלסטינים בפעולתם נגד הטרור כסימן מקדים למוכנותם לקבלת ריבונות במסגרת מדינה. עם זאת, לפי תפיסתו של גנרל ג'ים ג'ונס, ששימש כיועץ למזכיר המדינה רייס (ואחר כך מונה ליועץ לביטחון לאומי הראשון של אובמה) בזמן תהליך אנאפוליס, הסדרי הביטחון הישראליים-פלסטינים בהסדר הקבע יכולים, ומן הסתם צריכים, להיתמך על ידי ארכיטקטורה ביטחונית אזוטרית. ספציפית, ירדן תשחק תפקיד בהסדרי הביטחון, ככל שהדבר נוגע לזירה הישראלית-פלסטינית.<sup>73</sup>

בהקשר ליוזמת קרי, ארצות הברית התרכזה ביכולתה של ישראל, לאחר הנסיגה והפריסה מחדש, לנטר את אזור המדינה הפלסטינית, וספציפית את הגבול בין פלסטין לירדן באזור נהר הירדן באמצעות טכנולוגיות מעקב ומודיעין שתספק ארצות הברית. ארצות הברית מאמינה שהגנת גבול יעילה, גם אם לא אופטימלית, יכולה להיות מושגת ללא אחיזה רגלית בשטח. זוהי התפתחות של העת האחרונה, ומבחינה זו שונה תפיסת אובמה מתפיסת קלינטון ובוש. ראוי לציין, ששנוי זה נובע בעיקר מהתפתחויות טכנולוגיות שמאפשרות חישה מרחוק ופגיעה מדויקת, ללא צורך בנוכחות פיזית בשטח.

**סוף דבר**

נראה, כי אין תחליף למעורבות אמריקאית נחושה בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני. למרות היחלשותה וההידרדרות במעמדה הגלובלי, ארצות הברית היא עדיין המעצמה היחידה המקיימת קשרים טובים עם מרבית השחקנים הרלוונטיים. ספציפית, ארצות הברית היא היחידה שיש לה יחסים אינטימיים והדוקים עם ישראל ויכולה לעורר בישראל רגשות ביטחון - פוליטי, דיפלומטי ופיזי - שכה חיוניים להסדר קבע.

עם זאת, ארצות הברית צריכה להפיק לקחים מהותיים וחשובים מבחינת תפקודה ההיסטורי בתהליך המתווך האמריקאי נמנע ממעורבות ברורה ואקטיבית בניסיון למצוא פתרונות לסוגיות הליבה (הצעות קלינטון הן היוצא מהכלל שמעיד על הכלל), והתמקד

73 ראו המחבר עם אנאליסט ביטחוני עם ידע בנושא תכנית ג'ונס, יוני 2014.

בניהול תהליך שמטרתו להכניס את הצדדים לחדר המשא ומתן, שם יגבשו הם את הפתרונות. הן במשא ומתן בשנת 1-2000 והן במשא ומתן ב-2008, הצדדים הישראלים והפלסטינים מיצו, ככל הנראה, את יכולתם להתקדם זה לעבר זה במשא ומתן בילטרלי. הפערים ביניהם ברורים. לעומת זאת, נראה כי ארצות הברית לא מיצתה את יכולתה לקדם הסכם ישראלי-פלסטיני. להלן כמה המלצות בנושא:<sup>74</sup>

ראשית, ארצות הברית תשכיל לבחון בחינה עמוקה ורצינית את מבנה תהליך השלום ואת תפקודה בו. ארצות הברית צריכה לקיים שיח פנימי שבוחן לעומק ומאתגר את המטרות האמריקאיות בזירה הישראלית-ערבית. מה היעד האסטרטגי שאליו היא חותרת? האם היא רוצה להביא להסכם שמסיים את הסכסוך? האם היא רוצה לעזור לצדדים לנהל את הסכסוך בעוד ארצות הברית עצמה מתנתקת מהמזרח התיכון?

שנית, על ארצות הברית לבחון אלו מנופים היא מוכנה לנצל כדי להביא למימוש מטרותיה. ישנם מנופי לחץ שאינם אפקטיביים יותר ואשר צריכים להתעדכן (לדוגמה, חיזוקים ציבוריים על ידי מנהיגים אמריקאים למנהיגים פלסטינים). ישנם מנופי לחץ שכרגע היא איננה יכולה לממש בגין שיקולים פנים-אמריקאים (לדוגמה, התניית הסיוע לישראל עד למימוש התחייבויות ישראליות בנוגע לבניה בהתנחלויות), וראוי אולי שהדיפלומטיה האמריקאית לא תציב תנאים שאין בכוחה לעמוד על קיומם.

שלישית, מדיניות ארצות הברית חייבת להיתפס באזור כמדיניות הנכתבת בווישינגטון ושמקורה בבית הלבן, וספציפית אצל הנשיא האמריקאי. ארצות הברית תשלם מחיר יקר אם תיתפס כמעצמה הפועלת ומקדמת אינטרסים מקומיים של שחקנים אזורים. עם זאת, יש לזכור כי לנשיא האמריקאי זמן וקשב מוגבלים. אין להזיל את משאבי הנשיא ולהנגישם לצדדים לעיתים תכופות ובעניינים זוטרים.

רביעית, צעדים שהצדדים התחייבו אליהם צריכים להיות מיושמים, ואי-עמידה במחויבויות צריכה לגרור השלכות אמיתיות. אמינות ארצות הברית באזור כולו נבחנת ביכולתה לפעול בהגינות בזירה הישראלית-פלסטינית.

חמישית, צוות המשא ומתן האמריקאי צריך להיות מגוון ומנוסה. דיון פתוח וכן היודע לנצל ידע מערכתי בכל זרועות הממשל חייב להיות חלק אינטגרטיבי מתהליך גיבוש המדיניות וביצועה. אם ממונה שליח מיוחד לתהליך השלום, עליו להיות עם קו ישיר אל הנשיא ומזכיר/ת המדינה, ועליו להיות הכתובת היחידה הרלוונטית דרכה מתנהל המשא ומתן, למעט הרגעים בהם הנשיא בוחר להתערב. אסור על ארצות הברית לאפשר קו ישיר עוקף השליח.

שישית, חבילת הסכם הקבע היא אחת ומלאה, וכל ניסיון לפרוט אותה לנושאים קלים יותר (גבולות וביטחון) שיטופלו קודם, היא בעייתית ביותר. גישה של בידוד חלק מהנושאים מתעלמת מדינמיקה של תן-וקח בין הנושאים השונים, ומכך שהצדדים אינם יכול לתת את הצעתם המתקדמת ביותר (הצעת "קו אדום") בנושא מסוים, מבלי לדעת שצורכיהם בנושאים אחרים נענים. בנוסף, אל לנושא ונותן האמריקאי לטעות ולחשוב שאימוץ אמריקאי של דרישות/עמדות של אחד הצדדים בנושא מסוים יהיה בסיס להתפשרות מתקדמת של אותו צד בנושא אחר. לרוב, מנכסים הצדדים עמדות אמריקאיות מטיבות, ודרישותיהם בנושאים אחרים נשארות בעינין.

74 חלק מההמלצות ניתנות בהשראת הספר:

Daniel Kurtzer and Scott Lasensky, *Negotiating Arab-Israeli Peace: American Leadership in the Middle East* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2008).





ספציפית, המחבר שואף לאתגר את התפיסה שהשתרשה בווישינגטון, לפיה הסכם קבע יכול להיות תוצר רק של משא ומתן ישיר בין הצדדים. תפיסה זו מתנפצת אל מול בחינת הניסיונות לנהל משא ומתן כזה. ללא ספק, הסכם קבע מגלם בתוכו, מעצם הגדרתו, את הסכמת הצדדים, אבל חבילת התוכן שעליה הם מסכימים אינה חייבת להיות תוצר של משא ומתן ישיר. קיים מספיק ידע - הן מהצעות שהציעו הצדדים מאז שנת 2000, והן בעבודות לא רשמיות רבות ומעמיקות בעשור האחרון - שמאפשר לארצות הברית לקחת בעלות אמיתית ואקטיבית על ניסוח תוכן ההסדר. או אז, תוכל ארצות הברית לקדמו בקרב הצדדים ובקרב הקהילייה הבינלאומית.

לבסוף - אם אין התאמה בין מטרותיה של ארצות הברית לצעדים שהיא מוכנה לנקוט כדי לממשן - או אז נכון יהיה לחזור לשולחן התכנונים ולשרטט אסטרטגיה חדשה. אחרי הכול, אין כמו אי-עמידה ביעדים שהיא עצמה הציגה כדי להחליש את ארצות הברית בעיני הצדדים ובעיני העולם כולו. ובתמונת מראה כמעט מושלמת, אין כמו מנהיג אמריקאי נחוש ויוזם כדי לסחוף אחריו את הפוליטיקה האמריקאית הפנימית, את המעטפת האזורית והבינלאומית ואת כמיהותיהם לשלום ולנורמליזציה של ישראלים ופלסטינים כאחד.

שביעית, אל לו לנושא ונותן האמריקאי לחשוב, לרגע, שהמנהיג הפלסטיני חלש מדי בכדי להגיד "לא". שוב ושוב נדהמים האמריקאים אל מול יכולתם של הפלסטינים לסרב להצעות שנופלות מהמינימום הנדרש למדינה פלסטינית ריבונית ועצמאית. בנוסף, ראוי שהאמריקאים יקדישו קשב לתנאים ולמגבלות הפוליטיות גם בצד הפלסטיני, ולא רק בצד הישראלי. עם זאת, אל לאמריקאים לאפשר לצדדים להשתמש בטיעונים של פוליטיקה פנימית כדי לדחות הכרעות עקרוניות וגורליות באשר לסוגיות הליבה ולפתרון שתי המדינות.

שמינית, חשוב להבין שהמעטפת הערבית יכולה לגבות את המנהיג הפלסטיני בבואו לאמץ פשרות מהותיות. המעטפת הערבית אינה בנויה ללחוץ על המנהיג הפלסטיני לבצע פשרות שאינו מוכן להן.

ישנן אמיתות שוושינגטון פועלת לפיהן, שמבחן הזמן והמעשה מציב סימן שאלה גדול לגביהן. לדוגמה, התפיסה הגורסת ש-'ארצות הברית לא יכולה לרצות שלום יותר מהצדדים עצמם' אינה עולה בקנה אחד עם דפוס הפעולה האמריקאי שמופעל לגבי כל אינטרס מהותי אמיתי שלה בזירה הבינלאומית. רוצה לומר, כשארצות הברית מזהה אינטרס ישיר שלה, היא יודעת למנף משאבים - חומריים ואנושיים - כדי לקדם אותו.

# התנאים והדרכים ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני

אפרים לביא

## המסר המרכזי<sup>1</sup>

העם הפלסטיני. על כן, גובשה עמדה מדינית המאפשרת לאמץ הסדר שיבטיח כינון מדינה ריבונית על חלק מהמולדת, בגבולות 1967, אבל ישאיר את "תיק 1948", שבמרכזו בעיית הפליטים, פתוח לעתיד, למאבק הדורות הבאים.

הנהגת אש"ף ראתה באוסלו "קרש הצלה" שיאפשר לה דריסת רגל על אדמת פלסטין, ולכן קיבלה אותו. שיקולים של שרירות מילאו תפקיד מכריע בהחלטתה. הארגון היה שרוי באותה עת במשבר מדיני וכלכלי עמוק בעקבות עמידתו במלחמת המפרץ לצידה של עיראק. המשבר פגע ביכולת אש"ף לקיים את תשתיתו הארגונית, לשלוט על פעילויו בשטחים ולנהל את המערכה נגד ארגוני האופוזיציה. ירדת קרנו בעיני הקהילה הבינלאומית באותה עת בלטה נוכח העלייה בכוחה של מנהיגות השטחים, ובמיוחד נוכח האפשרות לעריכת בחירות והקמת ממשל עצמי ללא אש"ף. לפיכך, כניסת הארגון לתהליך אוסלו בשעה שהיה שרוי בחולשה, לא שיקפה הכרעה לאומית היסטורית הכוללת שינוי בעמדות היסוד של אש"ף כפי שנקבעו ב-1988, לרבות בעניין "תיק 1948" והפליטים, ולא הכרה בזכות קיומה של ישראל כמדינת העם היהודי על חלק מאדמת פלסטין. מכאן שכניסת אש"ף לתהליך אוסלו ביטאה נכונות להכיר בעצם קיומה של מדינת ישראל, בתמורה להכרה בו כנציג העם הפלסטיני ולהשתלבותו במשא ומתן מדיני עם ישראל.

כנגד חולשת ההחלטה הפלסטינית, שנבעה מצורך הישרדותי, חולשת ההחלטה הישראלית בכניסה לתהליך אוסלו נבעה מהעובדה שההנהגה לא יזמה את התהליך, וממילא לא בחרה בו בדרך של ברירה בין חלופות אסטרטגיות שונות. תהליך אוסלו החל במגעים חשאיים ובלתי פורמליים בין שני אקדמאים (ד"ר רון פונדק ז"ל וד"ר יאיר הירשפלד) מישראל לבין בכירים באש"ף, שנמשכו משלהי 1992 ועד אוגוסט 1993. ראש הממשלה, יצחק רבין, חתר באותה עת להיפרדות כלכלית ופיזית זיזומה מהפלסטינים, והוא אפשר את המשך השיחות שהתקיימו בווינגטון בין משלחת ישראל למשלחת ירדנית-פלסטינית, שבה היו נציגים מקרב מנהיגות השטחים. זמן קצר לאחר שהחלו המגעים החשאיים עודכן אודותיהם סגן שר החוץ, יוסי ביילין, וכעבור חודשים ספורים, לאחר שחלה התקדמות בשיחות, עודכן שר החוץ, שמעון פרס, ומאוחר יותר ראש הממשלה, יצחק רבין.<sup>4</sup> ההתפתחויות היו מהירות מן הצפוי, ובמאי 1993 הוחלט על הפיכת ערוץ השיחות החשאיות באוסלו לערוץ משא ומתן רשמי אך לא פומבי, ושולבו בו נציגים ישראלים רשמיים.

אף שרבין לא התנגד לקיום השיחות עם נציגי אש"ף, הוא שוכנע רק באמצע אוגוסט 1993 כי מדובר במהלך רציני, לאחר שהבין כי הפלסטינים מוכנים לקבל מספר תנאים ישראליים במהלך תקופת הביניים: כל ההתנחלויות יישארו על תלן; ירושלים תישאר תחת שליטה ישראלית מלאה; ישראל תמשיך להיות אחראית לביטחונם

4 על פי יוסי ביילין, העקרונות לפתיחת ערוץ החשאי באוסלו סוכמו זמן קצר לאחר מינויו לסגן שר החוץ, בינו לבין סגן שר החוץ הנורווגי, יאן אגלנד, בעת ביקורו בישראל בספטמבר 1992. הסיכום נערך בפגישה סודית, שאליה הזמין ידו, ד"ר יאיר הירשפלד. ב-4 בדצמבר, בעת שהותו בלונדון, סיכם הירשפלד, כי בן השיח באוסלו יהיה איש אש"ף, אחמד קריע (אבו עלא), והשיחות אכן נפתחו באוסלו, כאשר ד"ר רון פונדק הצטרף אל הירשפלד. ראה: יוסי ביילין, "הצלחות אוסלו", הארץ, 17 בספטמבר 2013.

בחינת טיב ההחלטות שקיבלו הנהגות ישראל ואש"ף בכניסה לתהליך אוסלו מעידה, כי לשתי ההנהגות לא הייתה אסטרטגיה להגיע ליעד של חלוקת הארץ ויישוב הסכסוך. ההחלטות נעדרו תפיסה שלמה וקוהרנטית המגדירה את מטרת-העל של התהליך בשילוב עם דרכי פעולה מתאימות הנחוצות כדי להגיע ליעד, לרבות קבלת הכרעות לאומיות היסטוריות.<sup>2</sup>

עובדה זו העיבה על התהליך המדיני מראשיתו, יצרה משקעים של אי-אמון הדדי בתקופת הביניים, ומנעה מהצדדים אפשרות ליישב את הסכסוך, אף שבפועל הם צמצמו את הפערים ביניהם וגילו מרחבי גמישות שאפשרו הגעה להסכם מדיני.

המסקנה העיקרית היא, כי על הצדדים לנהל משא ומתן ישיר מתוך החלטה אסטרטגית הנתמכת על ידי הציבור, ומתוך מחויבות אמת להגיע להסכם מדיני שמשמעותו חלוקת הארץ. על החלטה כזו להישען על הכרה הדדית כי שני העמים הם בעלי זכויות ומעמד שווים וזכאים להגדרה עצמית ולשלום באותה המידה, וכי הסדר שלום יבטיח את ההגדרה העצמית של זהותם הלאומית ואת עצם קיומם - גם אם רק על חלק מהמולדת.

## חולשת ההחלטות האסטרטגיות של ישראל ואש"ף בתהליך אוסלו

בחירתו של אש"ף בתהליך אוסלו נעשתה מעמדה של היעדר ברירה. החשיבה המדינית של הנהגת הארגון נשענה, במשך שנים, על נוסחה שמרכיביה הם זכות שיבה לפליטים וזכות ההגדרה העצמית, היכולה להתקיים רק בפלסטין השלמה. בנסיבות הזמן התפתחה בקרב הנהגה ההכרה כי השבת כל המולדת אינה אפשרית בהווה, והיא תורגמה בשלהי 1988,<sup>3</sup> על רקע האינתיפאדה הראשונה, לנכונות להסדר מדיני, גם אם לא יגשים את כל היעדים הלאומיים. היה ברור להנהגת אש"ף, שהסכם הכולל ויתור על חלקי מולדת, אי-השבת הפליטים לבתייהם והתחייבות על סיוע הסכסוך יערער בהכרח את הנרטיב הלאומי הפלסטיני, שהוא היסוד שמגדיר את

1 מאמר זה מעלה תובנות הנובעות משלושת הפרקים בחוברת זו, העוסקים בהתפתחות עמדות ישראל ואש"ף במשא ומתן על הסדר הקבע ובמעמדה של ארצות הברית כמתווך בתהליך המדיני. התובנות מלמדות על ההתקדמות שהושגה במשא ומתן והפערים שנתרו, והן מסייעות להעריך את תרומת הצד האמריקאי לתהליך ומאפשרות להמליץ על התנאים הנדרשים והדרכים המתאימות ליישוב הסכסוך. במאמר כלולות גם תובנות מחקריות המופיעות בשני מחקרים קודמים שערך המחבר ביחד עם מר הנרי פישמן: אפרים לביא, הנרי פישמן, "ההחלטות האסטרטגיות בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים כחסמים ליישוב הסכסוך", מתוך יעקב בר-סימן טוב (עורך), **חסמים לשלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני** (ירושלים: הוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל, 2010); הנרי פישמן, אפרים לביא, **תהליך השלום: שבע עשרה יוזמות בעשר שנים**, מרכז פרס לשלום והמרכז הפלסטיני למחקרים אסטרטגיים, נובמבר 2010.

2 ראה: לביא ופישמן, "ההחלטות האסטרטגיות בתהליך המדיני", עמ' 356-388.  
3 על החלטות המועצה הלאומית הפלסטינית בכינוס ה-19 באלג'יר, ראה: אפרים לביא, "הפלסטינים בגדה המערבית: דפוסי התארגנות פוליטית תחת כיבוש ובשלטון עצמי", חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה (לא פורסם) [אוניברסיטת תל אביב, 2009], עמ' 199-201.



ההסכם לא חלחלה למערכות הפלסטיניות, באופן שיבטיח ויתור על השימוש בטרור ובפעולות אלימות אחרות.

התוצאה של מציאות זו הייתה היעדר התאמה מוחלט בין הצהרות המנהיגים על "שלום היסטורי" ועל "שלום של אמיצים" לבין המדיניות שננקטה בפועל. המשאים ומתנים על הסכמי הביניים, ובהמשך גם על הסדר הקבע, התנהלו ללא כיוון ברור של מטרות משותפות או אינטרסים מוגדרים.<sup>6</sup> תהליך ההידברות שהתקיים שירת, לרוב, מטרות סמויות שתכליתן עמדה בסתירה לתכלית המוצהרת והגלויה של התהליך המדיני. היעדר הכרעה היסטורית והחלטה מדינית-אסטרטגית מעין זו דרבנו כל צד לקבוע עובדות בשטח, כדי שבבוא העת הן יהיו העובדות שעל פיהן יוכרע הסדר הקבע. הדברים נגועו בעיקר לסממני ריבונות בשטח, הפגנת נוכחות בירושלים המזרחית, תפיסת שטחים והתנהגות עצמאית של כל צד כאילו תהליך מדיני אינו מתקיים. מציאות זו תרמה לערעור האמון בין הצדדים, הביאה לעימות אלים וממושך ביניהם, לניסיונות לבינאום הסכסוך, ובסופו של דבר הקטינה את הסיכויים להגעה להסדר מדיני ולהשכנת שלום.

## המשאים ומתנים על הסדר קבע [1999-2014]

עד היום התקיימו שלושה סבבים משמעותיים של משא ומתן על הסדר הקבע: בתקופת יאסר ערפאת ואהוד ברק (1999-2001), בתקופת מחמוד עבאס ואהוד אולמרט (2008) ובתקופת מחמוד עבאס ובנימין נתניהו (2013-2014). בסבבים אלה אמנם צומצמו הפערים בעמדות הצדדים ברוב הסוגיות, אך נותרו במחלוקת בעיות עקרוניות שלא אפשרו הגעה להסכם קבע.

### גישות מנוגדות לניהול המשא ומתן

תהליך אוסלו התבסס על החלטות האו"ם 242 ו-338, שעניין פתרון הבעיות הטריטוריאליות והאנושיות שיצרה המלחמה ב-1967, והיה אמור להוביל להקמת ישות מדינית פלסטינית לצדה של ישראל. מעמדה של ישות זו אמור היה להיקבע במשא ומתן על הסדר הקבע בתום תקופת ביניים בת חמש שנים. ברם, משקעים של חוסר אמון הדדי בתקופת הביניים, הפחיתו את נכונות הצדדים לקבל פשרות ופתרונות מעורפלים במשא ומתן על הסדר הקבע. על כן, כאשר החל המשא ומתן על הסדר הקבע בנובמבר 1999, הוסכם בין הצדדים כי השיחות יהיו על הסדר מלא ומקיף, שינוסח בצורה מפורטת ובהירה ויוביל לפתרון כל הבעיות בסכסוך: ירושלים, טריטוריה, פליטים, סידורי ביטחון, חלוקת המשאבים הטבעיים, חלוקת המרחב האזרחי וכל תחומי החיים.

הצד הישראלי פעל תחת הנחיות ראש הממשלה אהוד ברק, לפיהן לא יהיו עוד הסכמי ביניים מתמשכים שבהם ישראל תצטרך להעביר נכסים נוספים לפלסטינים, כמו פעימה שלישית ("שיטת הסלמי"), והמשא ומתן צריך להביא ל"סיום הסכסוך" (End of Conflict). באופן דומה הדגיש הצד הפלסטיני, כי יתנגד לניהול משא ומתן על הסדרי ביניים נוספים, והצהיר כי "כל מה שנסכים עליו כעת - יישאר אתנו לעד, וכל מה שנוותר עליו - יהיה זה ויתור לעד".<sup>7</sup> שני

6 בהסכם הביניים, שנחתם בווינגטון ב-28 בספטמבר 1995, לא נקבעו מטרות או יעדי-על משותפים. הצדדים הקפידו על ניסוח המבטיח לעצמם גמישות מרבית לעת הסדר קבע. בנוסח ההסכם נקבע (סעיף xxxi, הוראות סיום, סעיף 6): "שום דבר בהסכם זה לא ישיפע או יפגע בתוצאות המשא ומתן על מעמד הקבע שינוהל בהתאם להצהרת העקרונות. אף אחד מהצדדים להסכם לא יישחב, על סמך כניסתו להסכם זה, כאילו ויתר על אחת מזכויותיו, תביעותיו הקיימות, או חזר בו מהן".

7 עדות המחבר מפגישת צוותי המשא ומתן בנווה אילן ב-14 בנובמבר 1999.

של הישראלים בשטחים; ישראל תמשיך להיות אחראית לביטחון במעטפת האוטונומיה הפלסטינית; ההסכם שייחתם ישאיר את כל האופציות פתוחות לקראת המשא ומתן על פתרון הקבע. באוגוסט 1993 הגיעו נציגי הצדדים להסכמה על נוסח הצהרת עקרונות (DOP), ובמגעים של הרגע האחרון הוחלפו בין ישראל לבין אש"ף מכתבי הכרה הדדית. הצהרת העקרונות נחתמה ב-13 בספטמבר 1993 בבית הלבן, במעמד מנהיגי הצדדים.

המטרה המדינית העליונה של הנהגת אש"ף הייתה ברורה מתחילת תהליך אוסלו: כינון מדינה עצמאית בגבולות 1967, כמענה לדרישת האוכלוסייה בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה לשחרר מעול הכיבוש הישראלי. מטרה זו עמדה בהלימה לעקרונות המדיניים של אש"ף, אך לא מצאה ביטוי מוגדר ורשמי בהצהרת העקרונות או בהסכמי הביניים שנחתמו עם ישראל. לעומת הנהגת אש"ף, ההנהגה הישראלית אימצה את תהליך אוסלו כמתווה להסדר מבלי לקבוע לאן פניה מועדות. החלטתה הייתה נטולת יסוד אסטרטגי או הכרעה לאומית היסטורית, וניתן לקבוע, כי לא הייתה לה תשתית אסטרטגית-מחשבתית לקראת הסדר כלשהו. כעבור שנתיים מהחתימה על הצהרת העקרונות, הציג ראש הממשלה רבין, לראשונה, את תפיסתו לגבי הסדר הקבע בנאום בכנסת:

"... את פתרון הקבע אנו רואים במסגרת שטח מדינת ישראל שיכלול את מרבית שטחה של ארץ ישראל כפי שהייתה תחת שלטון המנדט הבריטי, ולצדה ישות פלסטינית אשר תהיה בית למרבית התושבים הפלסטינים החיים ברצועת עזה ובשטח הגדה המערבית... אנו רוצים שתהא זו ישות שהיא פחות ממדינה והיא תנהל באופן עצמאי את חיי הפלסטינים הנתונים למרותה. גבולות מדינת ישראל לעת פתרון הקבע יהיו מעבר לקווים שהיו קיימים לפני מלחמת ששת הימים... לא נחזור לקווי 4 ביוני 1967".<sup>5</sup>

למעשה, ישראל ואש"ף לא קבעו ביניהם יעד מדיני סופי ומוסכם, שאילו ישאפו להגיע בתהליך אוסלו, אשר היה יכול להשפיע על המדיניות המעשית שלהם בתקופת הביניים. כתוצאה מכך, הם לא נדרשו באותו שלב להסכים על **מקור סמכות** שינחה אותם במשא ומתן על הסדר הקבע, שהיה אמור להתחיל בתקופת הביניים של חמש שנים. ההנחה הכללית הייתה, שבתקופה הזו ייבנה אמון בין הצדדים, אשר יקל עליהם לפתור את סוגיות הליבה בבוא היום. התעלמות זו מן הצורך לקבוע מראש יעד מדיני סופי ומקור סמכות ביטאה את חולשת ההחלטות האסטרטגיות של שני הצדדים, וקיבלה ביטוי במחדלים ובמעשים שלהם בתקופת הביניים. מחדלים ומעשים אלה כרסמו באמון הבסיסי והפחיתו בהדרגה את המוטיבציה שלהם "לשלם" את המחיר הנדרש מהם לצורך הגעה להסכם הקבע: מצד הפלסטינים - לוותר על תביעתם לזכות שיבה, ומצד ישראל - לוותר על שטחי 1967.

ישראל המשיכה את הבניה בהתנחלויות בהיקפים שנתפסו בעיני הפלסטינים כחוסר נכונות, או היעדר יכולת של ההנהגה הישראלית לקבל החלטה שתכיר בכך שאלה הם שטחים פלסטינים שעליה לוותר עליהם. ישראל גם לא ביצעה את הנסיגה השלישית שנקבעה בהסכם הביניים, שהייתה אמורה לתת לפלסטינים, על פי פרשנותם, חלקים ניכרים מהשטח. הרשות הפלסטינית גם היא לא מילאה כנדרש אחר ההתחייבויות המרכזיות שאש"ף קיבל על עצמו, ובכלל זה שלילת האלימות והטרור ונקיטת כל האמצעים הנדרשים למניעתם, כולל צעדים משפטיים נגד המבצעים. הרשות לא עמדה בציפיות ישראל בעניין ההימנעות מהסתה ומתעמולה עוינת, ורוח

5 ראה נאומו של רבין בכנסת ב-5 באוקטובר 1995, בעת אישור הסכם הביניים. אתר הכנסת:

[http://www.knesset.gov.il/rabin/heb/Rab\\_RabinSpeech6.htm](http://www.knesset.gov.il/rabin/heb/Rab_RabinSpeech6.htm)

לגבי היפרדות משטחי הגדה המערבית ורצועת עזה, ואי-הכרעה ברורה של ההנהגה הפלסטינית לגבי ויתור על תביעתם לשיבה של פליטי 1948 לישראל.

### מלכוד בדרך להסדר הקבע: בין "סיום הסכסוך" (End of Conflict) לחזרה לראשיתו

היעד הלאומי שביקשו הפלסטינים להגשים היה להגיע לעצמאות מדינית באמצעות משא ומתן ביטחוני. עמדותיהם לגבי הסדר הקבע היו ברורות: מדינה פלסטינית - על בסיס העיקרון הכללי של הגדרה עצמית הניתנת לכל עם, וההכרה בפתרון של שתי מדינות המעוגן בהחלטת האו"ם 181; גבולות 1967, כולל מזרח ירושלים כבירה - על בסיס העיקרון הכללי שלא ניתן לרכוש טריטוריה בדרך של כיבוש ובהתאם להחלטת האו"ם 242 (בפרשנותה על פי התקדימים מול מצרים והמשא ומתן עם סוריה); זכות שיבה לפליטים - כזכות מוכרת במשפט הבינלאומי, ובהתאם להחלטה 242 התובעת פתרון צודק לבעיית הפליטים, פתרון שלדעת הפלסטינים מוגדר בהחלטת האו"ם 194 וכולל זכות שיבה.

ערב פתיחת המשא ומתן על הסדר הקבע בשלהי 1999, הגדיר ראש הממשלה אהוד ברק, לראשונה, את עמדות ישראל להסדר קבע: ההסכם יביא לסיום הסכסוך, לרבות כל התביעות הלאומיות של כל צד; הכרה הדדית בזכויות הלגיטימיות והפוליטיות ובקיומן של שתי ישויות נפרדות בשטחה של ארץ ישראל; לא תשוב לגבולות 1967; ירושלים תישאר מאוחדת בריבונות ישראל; רוב המתנחלים יהיו בגושי התיישבות עיקריים בריבונות ישראל; השטח ממערב לירדן יפורז מצבא זר ונשק כבד; לישראל זכויות על המים שמקורם באזור יהודה ושומרון; הפליטים לא יחזרו לתחומי מדינת ישראל.<sup>8</sup>

עיון בעמדות הצדדים מעלה פערים ניכרים בשלוש סוגיות הליבה המרכזיות: בטריטוריה - הבדל עקרוני בנקודת המוצא של ישראל (התנחלויות + צרכים ביטחוניים) לעומת העמדה הפלסטינית (קווי 1967); בפליטים - דחייה מוחלטת של התביעה להכיר בזכות שיבה עבורם; בירושלים - דרישה פלסטינית למזרח ירושלים כבירה כנגד עמדה כי ירושלים תישאר מאוחדת תחת ריבונות ישראל. הפלסטינים דבקו בעמדתם העקרונית לפיה על ישראל להכיר תחילה בזכויותיהם בכל אחת מסוגיות הליבה, ורק לאחר מכן ניתן יהיה לדון בגמישות ביישום (גישת Top-Down). ישראל דרשה לנהל את הדיון על הפרטים לפתרון בכל סוגיה (גישת Bottom-Up) והציעה לצד הפלסטיני לראות בפתרון שיושג כמימוש החלטות האו"ם הנוגעות לסכסוך.

עם גישות מנוגדות לניהול המשא ומתן וכן פערים בעמדות, לא השכילו ישראל והפלסטינים לעצב מסגרת משא ומתן שתענה על האינטרסים של שני הצדדים (Win-Win). ישראל ניצלה את כוחה ועצם היותה הצד "הנותן" (טריטוריה, הכרה, סמכויות וכדומה) כדי להכתיב את יעדיה. היא אימצה תפיסה של "כמה שפחות ויתורים", שכן כל ויתור נחשב בעיניה הפסד. המשמעות המעשית של תפיסה זו הייתה בהגדרת "קווים אדומים" במקום עמדות למשא ומתן, כדרך לעצור את תביעות הצד השני: לא למדינה בת-קיימא, לא לגבולות 1967, לא לפליטים ולא לירושלים. יתר על כן, רוב המשא ומתן הופקד למן ההתחלה בידי צה"ל, ובאופן זה נעטפו גם היבטיו האזרחיים של המשא ומתן, שהם המרכזיים בעיצוב שלום בין שני עמים, במעטפת ביטחונית.

גישתה זו של ישראל הזיקה לתהליך המשא ומתן ותרמה באופן ניכר לכישלונם. ככל שישיראל הפעילה את עוצמת המיקוח שלה

הצדדים הרעיפו מחמאות הדדיות על הגישה החיובית והרצינית ועל עצם הנכונות להסכים "לסגור" את כל הסוגיות ולא להשאיר אף נושא חשוב אחד בנוסח מעורפל.

הרעיון של פתרון מלא וסופי, ולא של בעיות 1967 בלבד, הוסכם אפוא עוד בראשית הדיונים על הסדר הקבע. הדבר העמיד את מנהיגי הצדדים בפני גודל אחריותם ההיסטורית כלפי עתיד עמיהם ודמות מדינותיהם לדורות הבאים. אולם עד מהרה הורגש חסרונו של מקור סמכות מוסכם לניהול המשא ומתן, שיאפשר פתרון מלא וכולל של הבעיות הקיימות בין העמים מאז 1948. הפלסטינים דרשו שמקור הסמכות יהיה החלטות האו"ם שהתקבלו במשך השנים בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני. כוונתם הייתה למקור הסמכות עליו הוצהר בפסגת קמפ דייוויד ב-1978, בעת המשא ומתן בין מצרים לישראל. באותה פסגה נקבע, כי המשא ומתן ליישוב הסכסוכים בין ישראל לערבים ולפלסטינים יתבסס על החלטות האו"ם 242 ו-338 ועל העיקרון של "שטחים תמורת שלום".

מבחינת הפלסטינים, המשא ומתן נועד אפוא להוביל למימוש זכויות שהן נגזרת של "הלגיטימיות הבינלאומית" (אל-שרעיה אל-דוליה) ולא תוצאה של האסימטריה הקיימת מול ישראל, ומכאן שאין מקום להתפשר על הזכויות, אלא יש להכיר בהן וליישמן. הפלסטינים נקטו עמדה עקרונית לפיה "אין להם מה לתת", ועל כן אין להם גם על מה להתפשר. מבחינתם, הם כבר עשו את הפשרה הלאומית ההיסטורית העיקרית, בכך שהכירו בישראל וקיבלו את החלטה 242 כבסיס למשא ומתן, דהיינו הסתפקו בשטח קטן משטח פלסטין (כ-22%). על פי תפיסה זו, המשא ומתן עם ישראל לא נועד לעשיית פשרות נוספות, אלא לקבלת התמורה לפשרה העיקרית, דהיינו, מימוש הזכויות הלגיטימיות הפלסטיניות אשר נגזלו מהם בכוח הכיבוש, שיאפשרו כיוון מדינה בת-קיימא. עמדתם זו הפכה לאסטרטגיה המרכזית שלהם במשאים ומתנים על הסדר הקבע בתקופת ממשלת ברק, ממשלת אולמרט וממשלת נתניהו.

לעומת גישה זו, הצד הישראלי שצייד בכינון רשות מדינית מוגבלת, דרש שהבסיס למשא ומתן יהיה עיקרון הפשרה ההוגנת, שיביא בחשבון את המציאות שהתהוותה מאז 1967 ויתחשב באינטרסים הביטחוניים וההתיישבותיים של ישראל. תפיסה זו התבססה על יצירת מאזן אינטרסים שיהפוך את ההסכם לכדאי לשני הצדדים. מסיבה זו ביקשה ישראל להתנתק מהלגיטימיות הבינלאומית, למרות שקיבלה את החלטה 242 כבסיס לתהליך אוסלו ולמשא ומתן על הסדר הקבע.

הבדלי גישות אלה יצרו כשל תקשורתי וגרמו לקושי מהותי בניהול המשא ומתן על הסדר הקבע בכל שלבי, ומנעו מן הצדדים אפשרות מעשית לגשר על הפערים שנותרו בסוגיות הקבע, לאחר שהושגה בהן התקדמות. כך למשל, לא הובן בצד הישראלי מדוע הפלסטינים אינם מוכנים לקבל הצעות שנחשבו בעיניו "הוגנות" או "נדיבות", ולחלופין: מדוע הם אינם מעלים הצעות משלהם. ההסבר לכך היה שהפלסטינים לא ראו מקום להעלות הצעות במקום מימוש הזכויות כפי שהוגדרו בהחלטות האו"ם. בעיניהם, הצעה יכלה להיות "הוגנת" או "נדיבה" רק אם תאמה אותן זכויות. מסיבה זו התנגדו הפלסטינים בתחילה לרעיון הישראלי לנסח "הסכם מסגרת" (Framework Agreement), משום שבעיניהם החלטות האו"ם מהוות בעצמן הסכם מסגרת, ואת המשא ומתן יש לנהל סביב דרכי יישומן של זכויות אלו הלכה למעשה.

נראה, שהבחירה האסטרטגית של כל צד לגבי נקודת המוצא לניהול המשא ומתן על הסדר הקבע (החלטות האו"ם לעומת "פשרה הוגנת") שיקפה את טיב ההחלטות האסטרטגיות של הצדדים בתהליך המדיני, בין אם הסיבות לכך היו פוליטיות, אידיאולוגיות או אחרות: אי-הכרעה ברורה של ההנהגה הישראלית

8 ראה מאמרו של שאול אריאלי בפרסום זה, המפנה בעניין זה: תיק פריקט למשא ומתן בין ישראל לאש"ף, 20 באוקטובר 1999.



פלסטיני, בפיקוח ובסיוע "הקוורטט", תוך לא יותר משלוש שנים, עד שנת 2005. התכנית התקבלה, עקרונית, על ידי שני הצדדים, אך לא הצליחה לחלץ את תהליך השלום מקיפאוו. הניסיון השני היה בוועידת אנאפוליס בנובמבר 2007. מטרת הוועידה הייתה לנסות להניע מחדש את תהליך השלום, ולסלול את הדרך למשא ומתן אינטנסיבי לקראת השגת הסכם קבע ישראל-פלסטיני בתוך שנה, עד סוף 2008. המשא ומתן אכן חודש בין ראש ממשלת ישראל, אהוד אולמרט, ויו"ר אש"ף והרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, ובין שרת החוץ, ציפי ליבני, ונציג אש"ף, אבו עלא. במשא ומתן זה הסתמן, לראשונה, כי החלטה אסטרטגית-היסטורית הנחתה את עמדות הצדדים, והשיחות היו עשויות להניב הסדר קבע.<sup>10</sup> ואולם, המשא ומתן נקטע ללא תוצאות מעשיות בשל סיום מוקדם של כהונת אהוד אולמרט כראש ממשלה, וכן עקב המבצע הצבאי של ישראל ברצועת עזה בשלהי 2008 ("עופרת יצוקה").<sup>11</sup>

ניסיונות נוספים נעשו בתקופת כהונתו הראשונה והשנייה של הנשיא ברק אובמה. במחצית יוני 2009 הציג ראש הממשלה, בנימין נתניהו, את עמדתו להסדר הקבע ("נאום בר אילן"). עיקריה: המדינה הפלסטינית תהיה מפורזת; החזרה לגבולות 1967 תידחה על הסף; ישראל תשלט במעברי הגבול הפלסטינים ובמרחב האווירי; ירושלים תהיה מאוחדת בריבונות ישראל. הסנטור ג'ורג' מיטשל, שליחו של הנשיא אובמה למזרח התיכון, ניהל במהלך 2010 "שיחות קרבה" (משא ומתן עקיף) בין ישראל לפלסטינים במטרה לגבש נייר מסגרת. השיחות הסתיימו ללא תוצאות. מיולי 2013 עד אפריל 2014 התנהל משא ומתן על הסדר קבע בחסות מזכיר המדינה, ג'ון קרי. משלחות המשא ומתן, הישראלית והפלסטינית, קיימו פגישות עבודה שבחלקן השתתף גם הצוות האמריקאי. כאשר התחוור, כי הגעה להסדר קבע אינה בהישג יד, נעשה ניסיון להגיע להסכם מסגרת באמצעות "שיחות קרבה", שאף הן הסתיימו ללא תוצאות.

כישלון ניסיונות אלה טמון בעיקר בעובדה שהצדדים לא נחלצו מן המלכוד של המשך הדיון בסוגיות הקשורות לראשית הסכסוך, של "תיק 1948", במקום לנהל משא ומתן מדיני מעשי מתוך הבנה כי ניתן להשיג הכרעה היסטורית בהסכמה על פתרון בעיות 1967. ישראל והפלסטינים לא השכילו לעצב מסגרת של תהליך משא ומתן מאוזן המושתת על הגדרת אינטרסים משותפים והמתקיים ב"רוח אוסלו", של התפייסות היסטורית וחתירה להסכם שלום. תחת זאת, ישראל המשיכה לנקוט גישה כוחנית כאשר לא חדלה מהרחבת הבניה בהתנחלויות, ניסתה להכתיב את תנאיה להסדר קבע, והתעלמה מהצורך לכונן מדינה פלסטינית בת-קיימא, שמרכיבי ריבונותה ורציפותה הטריטוריאלית יאפשרו לה להיות יציבה ומתפקדת. מנגד, הפלסטינים המשיכו להתבצר בדרישה להכרה מלאה בזכויותיהם הלגיטימיות כתנאי לפשרות מעשיות. הם נגררו לעמדות נוקשות מפאת גישתה הכוחנית של ישראל, אך גם מתוקף תפיסתם הבסיסית המבוססת על החלטות האו"ם הנוגעות לזכויותיהם הלגיטימיות בנושאי הליבה: הגדרה לאומית, מדינה עצמאית, גבולות 1967, פתרון בעיית הפליטים וסוגיית ירושלים. התוצאה הייתה ששני הצדדים התחפרו בעמדות נוקשות כמעט בכל הנושאים.

## סיכום עמדות הצדדים בסוגיות הליבה והפערים שנתרו

בצד הדיונים הפורמאליים, שכללו הצגות עקרוניות ובלתי מתפשרות של עמדות הצדדים, התקיימו במהלך סבבי המשא ומתן דיונים

10 ראה: פישמן ולביא, *שבע עשרה יוזמות בעשר שנים*, עמ' 61-69.

11 מחקר חדש מאת סא"ל מיל. עומר צעני אודות שיחות אנאפוליס (ייצא לאור בקרוב בחסות עמותת מולד - המרכז להתחדשות הדמוקרטית ומרכז תמי סטינמן למחקרי שלום), מראה כי אבני נגף רבים עמדו בפני הצדדים, לרבות פערים בסוגיות הביטחון והפליטים, שהיו צפויים להכשיל את השיחות.

על שולחן המשא ומתן, למדו הפלסטינים כי עליהם להפעיל עליהם לחצים כדי שתגמיש את עמדותיה. הפלסטינים הפעילו סוגים שונים של לחצים, החל מאיום בהכרזה חד-צדדית על מדינה והקשחת עמדות במשא ומתן, ועד עימות אלים ובינאום הסכסוך.

אחד הביטויים הבולטים להקשחת עמדות במשא ומתן היה התביעה הפלסטינית העקרונית בעניין שיבת הפליטים לישראל על בסיס החלטה 194. תביעה זו אמנם הייתה קיימת עוד טרם תהליך אוסלו, אך הנהגת אש"ף ידעה אל נכון כי דרישה זו אינה ניתנת ליישום ולא תזכה לגיבוי מצד הקהילה הבינלאומית, שכן משמעותה ביטול קיומה של ישראל [זאת, לעומת הדרישה להכרה בגבולות 1967 כבסיס למשא ומתן על גבולות היישות הפלסטינית, הנתפסת כלגיטימית וישימה]. נראה, כי התביעה העיקשת לזכות שיבה ולמימוש בתחומי ישראל הועלתה בעיקר כתגובת נגד לעמדה הישראלית שהוצגה בתחילת המשא ומתן על הסדר הקבע בסוף 1999, לפיה ישראל אינה רואה בהחלטת האו"ם 242 ובנוסחה של "שטחים תמורת שלום" כמקורות הסמכות לניהול המשא ומתן. עמדה זו של ישראל התפרשה על-ידי הפלסטינים כחתירה תחת התהליך המדיני כולו.<sup>9</sup>

גם התביעה של ישראל ל"סיום הסכסוך" בהסכם הקבע חידדה את העמדה הפלסטינית בעניין הזכות לשיבה. ראש הממשלה אהוד ברק היה זקוק לכך כדי לגייס את דעת הקהילה הישראלית לתמיכה בהסכם, שכלל ויתורים מרחיקי לכת מבחינת ישראל, כמו חלוקת ירושלים וכן ויתור על בקעת הירדן כגבול הביטחון המזרחי של ישראל. ואולם, דרישה זו ל"סיום הסכסוך" התפרשה בעיני הפלסטינים כתביעה מהם להודות בכך שזכותם על שטחי 1967 אינה קיימת, להסכים לחלוקת הריבונות בהר הבית ולוותר במפורש על התביעה לזכות שיבה.

התביעה לזכות שיבה שימשה אפוא את הפלסטינים כדי לבטל את הא-סימטריה בינם לבין ישראל במשא ומתן על הסדר הקבע, וגם כעילה לתבוע את כל הטריטוריה של גבולות 1967 לצורך יישוב הפליטים בבקעת הירדן ובשטחים החלופיים שיימסרו להם בתמורה לגושי ההתנחלויות [שטחי SWAP]. בשלב מאוחר יותר בתהליך המדיני, כנגד הדרישה לזכות שיבה, העמידה ישראל בפני אש"ף תביעה להכיר בזהותה היהודית, ובכך הפכה את הדרישה לזכות שיבה לטענה לגיטימית במשא ומתן.

התפתחויות אלו בסוגיות זכות השיבה וסיום הסכסוך ניתבו את הצדדים למבוי סתום, ששיקף מעגל סגור בין התביעה של ישראל ל"סיום הסכסוך" לבין ראשית הסכסוך, שאותו קושרים הפלסטינים לעוול של 1948 ולתביעה לזכות שיבה, שמבחינת ישראל, סותרים את קיומה כמדינה יהודית. בכך נקלעו הצדדים למלכוד של דיון בסוגיות 1948, אשר לגביהן לא נמצאו נוסחאות גישור מתאימות.

## ניסיונות לחלץ את עגלת המשא ומתן מן המבוי הסתום

העימות האלים שפרץ בין הצדדים בספטמבר 2000 הוביל בהמשך לקיפאוו בתהליך המדיני בין ישראל לבין הפלסטינים. במהלך השנים הבאות נעשו מספר ניסיונות לניהול תהליך מדיני במעורבות אמריקנית. הניסיון הראשון היה "מפת הדרכים", תכנית מדינית שגובשה בחסות "הקוורטט" (ארצות הברית, רוסיה, האיחוד האירופי, האו"ם) וביזמתו למימוש חזונו של הנשיא ג'ורג' בוש מיוני 2002. התכנית גובשה על רקע האיתופאדה השנייה וחוסר האמון העמוק ששרר בין הצדדים באותה תקופה, ועל כן, הציעה פתרון מדורג ומותנה שלביות ועמידה ב"מבחני ביצוע" ליישוב הסכסוך הישראלי-

9 ישראל הבהירה שלא תשוב לגבולות 1967 ודרשה תיקוני גבול הנחוצים לה בשל עובדות דמוגרפיות וביטחוניות שנוצרו בשטח, תוך התנגדות למתן שטחים חלופיים שווים, בתמורה לכך. ראה: שאול אריאלי, *גבול בינינו וביניכם* (הוצאת עליית הגג ומשכל, 2013), עמ' 251-253.

דתיים-היסטוריים יהודיים במזרח ירושלים, כמו עיר דוד והר הזיתים, אך לא בריבונות ישראל. ההנהגה הפלסטינית דרשה, בתמורה, כי ישראל תכיר בזכותה המלאה לקבל ריבונות על מזרח ירושלים, כולל בהר הבית/אל-חרם אל-שריף, בהיותה חלק בלתי נפרד משטחי 1967 ומהחלטה 242. ישראל דרשה לחלק את הריבונות על הר הבית ולהקים בתחומו בית תפילה יהודי, ותבעה ריבונות על כל הכותל המערבי, לא רק על חלקו החשוף, כפי שהציעו הפלסטינים. בשיחות אנאפוליס אולמרט הציע משטר נאמנות המבטל את רעיון חלוקת הריבונות בעיר העתיקה. שתי סוגיות אלו נותרו שנויות במחלוקת.

**סוגיית הפליטים - קיימת גמישות הדדית ביישום פתרון בעיית הפליטים.** ההנהגה הפלסטינית דרשה שישראל תצהיר שהיא אחראית להיווצרות בעיית הפליטים ותכיר בזכותם לשוב לאדמתם ולבתיהם בהתאם להחלטה 194. עם זאת, ההנהגה הפלסטינית הכירה ביוזמת השלום הערבית שהפקיעה מהיחיד את הדרישה לזכות שיבה, וקבעה כי פתרון הבעיה יעשה באופן המוסכם עם ישראל. במשא ומתן עלו הצעות שהיו מקובלות על הצדדים במישור העקרוני, כמו מתן פיצויים ושיבה לתחומי המדינה הפלסטינית שתקום, שיבה לשטחים שיוחלפו, וכן יישוב פליטים במדינות המארחות או במדינה שלישית.<sup>12</sup> כמו כן, הוחלט על מספר קטן ומוסכם של פליטים שישובו לישראל בהגדרה זו או אחרת. ישראל לא הייתה מוכנה להודות באחריותה להיווצרות בעיית הפליטים ולהכיר בתביעה לזכות שיבה, אך הייתה מוכנה להכיר בסבלם.

**סידורי ביטחון - קיימת הסכמה פלסטינית להגבלות על חימוש המדינה שתיכון ולסידורי ביטחון הנחוצים לישראל, תוך נכונות להבחנה בין "ריבונות" לבין "שליטה בפועל"** בחלק מהתחומים (כמו במרחב האווירי ובמרחב האלקטרו-מגנטי); המדינה הפלסטינית תסתפק בכוח משטרה חזק ובכוחות יבשתיים וימיים שהיו מוגבלים בהיקפם ומיועדים לשמור על ביטחון הפנים והסדר הציבורי ועל הגבולות; איסור על נוכחות צבא זר ואי-קיום בריתות צבאיות וביטחוניות נגד ישראל; הפלסטינים היו בעד הסדרת גבול מדיני בין ישראל לפלסטין שיהיה פתוח ויאפשר חופש תנועה של אנשים וסחורות. בין הצדדים נותרו פערים באשר למאפייני המעורבות של הכוח הבינלאומי ובנוגע למאפייני חלוקת הריבונות, בעיקר במרחב האווירי.

## הצד האמריקאי בתהליך המדיני: בין פאסיביות לאקטיביות

הממשלים האמריקאים ראו מאז ומתמיד חשיבות לחתירה להסדר קבע כולל במזרח התיכון, כשבמרכזו פתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. הם גילו בהתמדה מחויבות לביטחונה של ישראל, ראו חשיבות לתפקידם כנותני חסות לתהליך המדיני בין הצדדים ותמכו בפשרה בין עמדותיהם. עם זאת, עוד מראשית תהליך אוסלו הם נמנעו להביע במפורש עמדות בסוגיות הקשורות בהסדר הקבע, מתוך תפיסה כי על הצדדים לקבל בעצמם את ההכרעות הדרושות. עד לפתיחת המשא ומתן על הסדר הקבע בשלהי 1999, התערב הממשל בתהליך המדיני בעיקר כדי למנוע את קריסתו המוחלטת נוכח משקעי אי-אמון בין הצדדים. במסגרת זו הם סייעו באופן פעיל להשגת הסכם חברון (בינואר 1997) שהביא להיערכות מחדש בעיר; מזכר נהר וואי (באוקטובר 1998) שקבע לחות

מעשיים וקונקרטיים, לרוב בפורומים מצומצמים, בניסיון לאתר מרחבי גמישות הדדיים בסוגיות הליבה. שני הצדדים הצליחו לגשר על פערים באופן שקירב אותם לפתרון של שתי מדינות. העמדה הישראלית, במיוחד בתחום הטריטוריאלי, התפתחה ועברה שינויים משמעותיים. השיקולים ההתיישבותיים נותרו לבדם כמכריעים במערכת השיקולים הישראלית, שעה שהשיקולים הביטחוניים התפוגגו בהדרגה. גם בעמדה הפלסטינית נרשמו שינויים ופשרות בעלות ערך בסוגיות השונות.

להלן תיאור ההסכמות והפערים:

**המדינה הפלסטינית - קיימת הסכמה על כינון מדינה פלסטינית בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה.** עד ראשית המשא ומתן על הסדר הקבע בשלהי 1999, העמדה הישראלית קבעה כי תקום "ישות פלסטינית" ולא מדינה במובנה המלא. בפיקוד המרכז של צה"ל גובשה תכנית בשם "צעד נוסף", שעיקר שיקוליה היו ביטחוניים. על פי תכנית זו, היישות הפלסטינית אמורה הייתה להשתרע על 60% מהשטח, בעוד ישראל תמשיך לשלוט בגבולותיה החיצוניים. בתחילת המשא ומתן על הסדר הקבע, החזיקה ישראל בעמדה כי אופייה של היישות הפלסטינית יהיה תוצאה של המשא ומתן. עמדת הצד הפלסטיני לאורך כל המשאים והמתנים הייתה כי כינון מדינה פלסטינית בת-קיימא אינו מותנה במשא ומתן עם ישראל, אלא זכות המוקנית להם על בסיס העיקרון הכללי של הגדרה עצמית הניתנת לכל עם וכן ההכרה בפתרון של שתי מדינות בהחלטת האו"ם 181.

**הסוגיה הטריטוריאלית - קיימת נכונות הדדית לתיקונים בקווי 1967 על בסיס חילופי שטחים (SWAP) שווים, כדי לאפשר את סיפוחם של גושי ההתנחלויות לישראל, ובהם כ-70% עד 80% מהמתנחלים.** כתנאי לכך, דרשו הפלסטינים הכרה בזכותם על 100% משטחי 1967 ורציפות טריטוריאלית. ישראל בירכה על נכונות הפלסטינים לתיקוני גבול ולחילופי שטחים, אך לא נעתרה לדרישתם להכיר בזכותם המלאה על כל השטחים. במקום זאת היא ביקשה להגיע להסדר על בסיס "פשרה הוגנת". ערב היציאה לפסגת קמפ דייוויד ביולי 2000, פרסם היועץ המשפטי לממשלה חוות דעת משפטית לפיה החלטה 242 לא תיושם בהסכם עם הפלסטינים כפי שיושמה עם מדינות ערב, ומכאן שישראל רשאית לקבוע את הגבולות על פי צרכיה הביטחוניים וההתיישבותיים. הנימוק המשפטי לכך היה שהחלטה 242 חלה רק על מדינות שהיה ביניהן גבול (וב-1967 לא הייתה מדינה פלסטינית). עם זאת, ישראל קיבלה את העמדה הפלסטינית ביחס לגודלה של המדינה הפלסטינית: "100% מינוס", קרי, פחות הצרכים הייחודיים של ישראל שייענו בחילופי שטחים שווים. בשיחות טאבה (ינואר 2001) ובהצעת אולמרט בשיחות אנאפוליס (2008) ישראל לא כללה את בקעת הירדן בדרישותיה ולא ביקשה לראות בירדן כגבולה המזרחי הנשאר בשליטתה. בשיחות אנאפוליס ישראל הציגה, לראשונה על גבי מפה, את השטחים שהיא מציעה להעביר לפלסטין בתמורה לשטחים שהיא ביקשה לספח.

**סוגיית ירושלים - בפסגת קמפ דייוויד העלתה ישראל, לראשונה, את האפשרות לחלוקת ירושלים.** קיימת הסכמה לגבי חלוקת ירושלים שלא על בסיס הקו הירוק אלא על בסיס דמוגרפי, של ריכוזי אוכלוסייה יהודית וערבית. הפלסטינים היו מוכנים לכך שישראל תספח את השכונות היהודיות שהוקמו אחרי 1967 במזרח ירושלים, כמו פסגת זאב, גבעת זאב ונווה יעקב, אך התנגדו לסיפוח הר חומה וראס אל-עמוד. הם הסכימו גם לריבונות ישראלית על הרובע היהודי, על חלק מן הרובע הארמני ועל הכותל המערבי, וגילו נכונות מעשית להתחשב באינטרסים

12 שני הצדדים הסכימו (בשיחות טאבה ואנאפוליס) על מנגנון בינלאומי וקרן להסדרת נושא הפיצויים לפליטים, אך נותרו חלוקים באשר למאפייני המנגנון ומידת הנטל הכספי שיוטל על ישראל.



הממשלים האמריקניים סברו מאז ומתמיד כי על ישראל לסגת מכל השטחים לקווי 1967, עם תיקוני גבול קלים ויישום סידורי ביטחון נאותים. בתקופות בהן היו סוגיות אלו על הפרק במסגרת המשא ומתן, הם ציפו מהצדדים להפגין נכונות לפשרה: הם ביקשו מישראל לגלות גמישות משמעותית בהיקף, באיכות וברציפות השטח שיועבר ליישום הפלסטינית, ומהפלסטינים הם ביקשו להבין כי מנימוקי ביטחון והתיישבות אין ישראל יכולה לפנות את כל השטחים. האמריקאים הכירו בדרישות ישראל שהמדינה הפלסטינית תהיה מפורזת, שתהיה תקופת מעבר לפריסה מחדש של ישראל, וכן שיישאו כוחות ישראלים בבקעת הירדן לתקופה מוגבלת. הממשלים התייחסו בחיוב לאפשרות של הצבת כוח בינלאומי כנגזרת של ההסכם כדי לפתור סוגיות ביטחוניות עיקריות. בשיחות אנאפוליס (2008) הם סברו שסידורי הביטחון יכולים או אף צריכים להיתמך על ידי מערכת ביטחונית אזרית ומכוחות צבא זרים. בשיחות שיזם מזכיר המדינה קרי (-2014) על צרכיה הביטחוניים של ישראל באמצעות טכנולוגיות מעקב ומודיעין מתקדמות.

העמדה האמריקאית העקבית בנושא ההתנחלויות הייתה כי הן מכשול לשלום. בעיני הממשלים, מורכבותן של פתרון בעיית ההתנחלויות רק התעצמה והלכה עם הזמן בשל העליה המשמעותית במספר המתנחלים ובשל הפיזור הרחב של ההתנחלויות. הם החזיקו בדעה עקרונית שעל הצדדים יהיה למצוא נוסחה שתאפשר השארת חלק גדול ככל האפשר של המתנחלים.<sup>15</sup> לדידם, היה חשוב להקדים ולהכריע בסוגיות הגבולות כדי לשים קץ להמשך הבניה בשטחים שלא ייכללו בהסדר הקבע בשטחה של ישראל.

לאור תמיכה רחבה בקונגרס ובשדולה היהודית לעמדת ישראל לפיה "ירושלים המאוחדת היא בירת ישראל לנצח", נמנעו הממשלים האמריקאים מלנקוט עמדה רשמית או ברורה בסוגיה. הם לא הכירו בעיר כבירת ישראל ולא בסיפוח מזרח ירושלים, אך התנגדו לחלוקת העיר והשאירו את הנושא למשא ומתן עתידי בין הצדדים. בעת שהתנהל משא ומתן על הסדר הקבע במחצית הראשונה של שנת 2000, צידדו האמריקאים בעמדת ישראל לדחות את הדיון בסוגיה לסוף, נוכח מורכבותה. לעומת זאת, במחצית השנייה של אותה שנה, בעת שהצדדים דנו ברעיונות שונים בנוגע לעיר ולמקומות הקדושים בה, תמכו האמריקאים בחלוקתה לשתי בירות על בסיס דמוגרפי. הם העלו הצעות לגבי המקומות הקדושים, ביניהן זו של הנשיא קלינטון, לפיה הריבונות במתחם הר הבית/אל-חרם אל-שריף תועבר לידי מועצת הביטחון, אשר תעביר אפוסטרופוסות זו לפלסטינים. בשנים הבאות נמנעו האמריקאים מלהציג עמדה בסוגיה, אך המשיכו לטעון שהבניה במזרח ירושלים אינה לגיטימית. בשיחות אנאפוליס (2008) הם הביעו תמיכה בגישה הפלסטינית לחלוקה פוליטית (אך לא פיזית) של העיר העתיקה (ברוח הצעות קלינטון).

ככלל, נמנעו הממשלים האמריקאים מלהתייחס לתביעה לזכות שיבה לפליטים, וטענו כי הנושא צריך להידון במשא ומתן בין הצדדים. בעת המשא ומתן על הסדר הקבע הם קיבלו את עמדת ישראל המתנגדת לשיבת פליטים לתחומה. הנשיא קלינטון

15 יוזכר, כי מזכיר המדינה, ג'ורג' שולץ, אמר ב-1982, כי מקובל עליו שליחודים יש הזכות להתגורר בשטחים, ולהערכתו ההתנחלויות לא יפורקו בהסדר הקבע. עם זאת, תושביהן יחיו "תחת שיפוט" כלשהו שיקבע בדיונים, בדומה לזכותם של ערבים לחיות בישראל. ראה:

Shultz: U.S. Not Seeking to Impose Solution of Mideast Crisis", September 14, 1982

<http://www.jta.org/1982/09/14/archive/shultz-u-s-not-seeking-to-impose-solution-of-mideast-crisis>

זמנים ליישום הסכם הביניים ולהיערכות מחדש של ישראל בגדה המערבית; ומזכר שארם (בספטמבר 1999) שקבע יעדים ומועדים להגעה להסכם מסגרת ולהסכם קבע.

גם בראשית המשא ומתן על הסדר הקבע העדיף הממשל, כי הצדדים יקבלו את ההכרעות בעצמם, ונמנע מלגבש מדיניות סדורה בהקשר הרחב של הסדר הקבע. בעוד הפלסטינים היו מעונינים שארצות הברית תהיה מעורבת בצורה פעילה וישירה ככל הניתן בשיחות, ישראל עמדה על כך שהמשא ומתן יהיה בילטרלי. היא התנגדה למעורבות אמריקאית ישירה בשיחות, אשר הייתה עלולה להקשות עליה בסוגיות הליבה, והעדיפה לתחם את המעורבות לנושאים רצויים מבחינתה, כמו התחום הביטחוני או המנגנון הבינלאומי ליישום פתרון לפליטים. בהתאם לכך, היא מנעה אפשרות שהצד האמריקאי יהיה שותף בניסוח עמדות והסכמות במהלך המשא ומתן.

הממשלים האמריקאים הפעילו גישות שונות של מעורבות במשא ומתן. נטייתם הבסיסית הייתה להסתפק במתן "ליווי" לצדדים בתהליך המדיני, כמו לארח את השיחות מחוץ לאזור, ולהימנע ממעורבות מהותית. הם התמקדו במאמצים לדרבן ולשכנע את הצדדים לקבל בעצמם את ההחלטות הנדרשות להגעה להסכם, אך נמנעו גם מנוכחות בחדר הדיונים. כאשר ישראל ואש"ף נקלעו למבוי סתום במשא ומתן, גדלה מעורבותם ובאה ליבוי בגיבוש הצעות גישור עבור הצדדים ובנוכחות והשתתפות פעילה בשיחות.

לאמריקאים הייתה תרומה צנועה, יחסית, בצמצום הפערים בין עמדות הצדדים במהלך המשא ומתן על הסדר הקבע. לרוב הם שינו עמדות קבועות בהן החזיקו לגבי הסכסוך בהיסוס ובזהירות רבה, ולרוב עשו זאת, רק לאחר שהצדדים עצמם גילו גמישות ונקטו עמדה מתקדמת יותר.

לאורך השנים הביעו הממשלים התנגדות לכינון מדינה פלסטינית עצמאית, ומאז הסכם אוסלו הם שמרו על שתיקה בנושא.<sup>13</sup> רק בעקבות הנכונות שביטאה ישראל במהלך המשא ומתן על הסדר הקבע להשלים עם הקמתה של מדינה פלסטינית, חל שינוי גם בעמדתם. עם זאת, נוכח עמדות ישראל במשא ומתן, האמריקאים התנגדו למדינה פלסטינית "עצמאית", במיוחד בכל הקשור לתחום הביטחוני, אך גם לא תמכו בהצעה לאוטונומיה בלבד. ההכרה הרשמית הראשונה של נשיא אמריקאי ברעיון הקמתה של מדינה פלסטינית נעשתה בנאומו של הנשיא בוש הבן ביוני 2002, בו הציג את חזונו בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני.<sup>14</sup> החל מ-2008 ובמקביל לתהליך אנאפוליס, ארצות הברית עודדה ותמכה בתוכניות 'בניית המדינה שבדרך', שכללו רפורמות ביטחוניות ושלוטניות שנועדו להביא את הפלסטינים למוכנות מרבית לקראת כינון המדינה.

13 בממשל קלינטון הייתה התבטאות פומבית אחת שרמזה לסוגיית המדינה הפלסטינית: ערב פגישתו עם ערפאת בינואר 1998, הכריז הנשיא קלינטון כי "פלסטינים הזכות לחיות כעם חופשי" (בהמשך הובהר כי אין הכוונה למדינה פלסטינית). ראה:

Transcript: Clinton/Arafat Oval Office Q&A with Reporters, January 22, 1998

<http://www.usembassy-israel.org.il/publish/press/whouse/archive/1998/january/wh3123.htm>

14 הנשיא בוש היה פסימי לגבי יכולתם של הפלסטינים לכוון מדינה הלכה למעשה. הוא קיבל את הצעת ישראל להקמת מדינה באופן מדורג ושלבי, לאחר שהפלסטינים יוכיחו שהם מסוגלים לכך. בהתאם לכך הוא הציע כי בשלב ביניים תוקם מדינה בגבולות זמניים, אשר תזכה רק לחלק ממרכיבי ריבונותה. בכך העלה הממשל האמריקאי מחדש את הרעיון של תקופת ביניים כשלב מעבר הכרחי להסכם קבע. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html>

## הדרך ליישוב הסכסוך: מסקנות והמלצות

שלושת סבבי המשא ומתן העיקריים על הסדר הקבע, שהתקיימו בחסות אמריקאית (1999-2001, 2008, 2013-2014), העלו חרס. רק בשיחות אנאפוליס, אשר נמשכו כשנה, הסתמן כי החלטה אסטרטגית-היסטורית הנחתה את עמדות מנהיגי הצדדים במשא ומתן, והסדר קבע ניתן היה להשגה. איכותו של תהליך אנאפוליס, וההבנות שהסתמנו בשיחות אהוד אולמרט-מחמוד עבאס, העידו על כך ששני הצדדים הכירו באפשרות למצוא פתרון הסכסוך ביניהם באמצעות הסכם הדדי על בסיס העיקרון של שתי המדינות בגבולות 1967 (עם תיקונים מתחייבים) ופתרון מלא לכל סוגיות הליבה. למעשה, תהליך אנאפוליס החזיר את ישראל והפלסטינים למתווה המקורי של אוסלו, המבוסס על הסכם קבע כולל, המסדיר את כל הסוגיות התלויות ועומדות בין ישראל לפלסטינים, כמו גם את מערכת היחסים בין שתי המדינות במצב הקבע<sup>17</sup>. כזכור, שיחות אנאפוליס נקטעו עקב המבצע הצבאי של ישראל ברצועה ("עופרת יצוקה") וסיום כהונתו של ראש הממשלה אולמרט מוקדם מן הצפוי.

בעשור וחצי החולף הועלו כעשרים תכניות לטיפול בסכסוך מצד גורמים שונים כמו הליגה הערבית, ארגוני חברה אזרחית מישראל ואישי ציבור ישראלים ופלסטינים<sup>18</sup>. חלק מהתכניות נועדו להסכם כולל (כמו יוזמת השלום הערבית, יוזמת "המפקד הלאומי" ו"יוזמת ז'נבה"); היו תכניות שהגדירו מתווים להסדרים מוגבלים לטווח ארוך (כמו תכנית שאול מופז, תכנית אהוד יערי ותכנית תנועת החמאס לשביתת נשק, "הודנא", ארוכת טווח); והיו הצעות אחרות לנקיטת מדיניות חד-צדדית (כמו תכנית חיים רמון, תכנית גלעד שר ואורי שגיא, תכנית המכון למחקרי ביטחון לאומי). מלבד התכניות להסכם כולל, כל השאר הוצעו מתוך הטלת ספק ביכולתם או ברצונם של הצדדים להגיע להסדר מלא. כך או כך, עד כה אף אחת מהתכניות שהועלו לא נדונה ולא אומצה על ידי הצדדים.

קשה להגזים בחשיבות תפקידה של ארצות הברית במאמץ ליישב את הסכסוך הישראלי-פלסטיני. עם זאת, הישגיה בתחום התיווך עד כה לא הניבו תוצאה חיובית. הצעות גישור אמריקאיות לא זכו לתמיכת הצדדים, דפוס ניהול משא ומתן, כמו "שיחות קרבה", היו בלתי יעילים, ומאמצי תיווך שונים הסתיימו בלא כלום. ארצות הברית דבקה במדיניותה לפיה על הצדדים לקבל בעצמם את ההכרעות הנדרשות מהם כדי להגיע להסדר מדיני. בהתאם לגישה זו, היא לא העמידה מעולם בפני הצדדים הסכם כפוי (אף כי הדבר עשוי להתרחש אם הסכסוך יסכן את האינטרסים שלה כמעצמה).

פתרון הסכסוך טמון אפוא במשא ומתן ישיר בין ישראל לפלסטינים על הסדר קבע. הצדדים אינם פטורים מלהפיק לקחים משיחותיהם בניהול התהליך המדיני ביניהם בשני העשורים האחרונים. עליהם להכיר בעובדות הבאות:

א. האינטרסים האסטרטגיים המוצהרים שלהם מחייבים קיומו של תהליך מדיני להשגת הסדר קבע מלא: עתיד קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, המתקיימת תוך הבטחת ביטחונה לדורות, מותנה בכינון מדינה פלסטינית עצמאית ובת-קיימא לצדה; ובהקבלה, הבטחת קיומו של העם הפלסטיני במולדתו ושמירה על זהותו הלאומית - מותנים באותו פתרון.

ב. הסיבה לכישלונם ליישב את הסכסוך טמונה בעובדה שהם קיימו את תהליכי המשא ומתן על הסדרי הביניים ועל הסדר הקבע מבלי שקיבלו קודם לכן החלטה אסטרטגית, במובן של הכרעה לאומית היסטורית להגיע לפתרון, ועל כן לא יכלו לעשות את הפשרות המתחייבות לשם כך.

17 ראה: פישמן ולביא, *שבע עשרה יוזמות בעשר שנים*, עמ' 61-69. שם 18

הציע חלופות מעשיות לפתרון בעיית הפליטים, לרבות לתביעה הפלסטינית להכרה באחריות ישראל לבעיית הפליטים ולהכרה בזכותם לשוב לבתיהם ולאדמתם. ברם, הניסוחים שהציע לא התקבלו על ידי הצדדים.

## הערכת התיווך האמריקאי

הממשלים האמריקאים, אשר ליוו את תהליך אוסלו מאז ספטמבר 1993, ציפו כי ישראל ואש"ף ימלאו באמת ובתמים, ככתבם וכלשונם, את ההסכמים עליהם חתמו והתחייבו. נטייתם להימנע ממעורבות עמוקה בתהליך המדיני השתנתה אמנם בעתות משבר ומבוי סתום, והם נחלצו להתערב בנעשה כדי לאתר את הסיבות למשבר ולמנוע את קריסתו המוחלטת של התהליך. כך, לאחר עצירת המשא ומתן על הסדר הקבע (בינואר 2001), ובעקבות ההסלמה בעימות האלים בין ישראל לפלסטינים, התערבה ארצות הברית במטרה לגבש המלצות לסיום העימות ולחידוש התהליך המדיני ולהגעה להסדר קבע. בדו"ח שחיבר השליח האמריקאי, הסנטור ג'ורג' מיטשל, זוהו, לראשונה, הטרור הפלסטיני והבניה בהתנחלויות הישראליות כגורמים העיקריים שהביאו לשבר באמון בין הצדדים ולקריסת התהליך המדיני.

תובנות אלו ביחס למהות הסיבות שהכשילו הגעה להסדר ליוו מאז את העמדה האמריקאית בכל הניסיונות שנעשו להביא את הצדדים לחידוש התהליך המדיני. ההערכה ששררה הייתה כי בסילוק שני אבני נגף אלה, הטרור הפלסטיני והבניה בהתנחלויות, תיסלל הדרך לחידוש התהליך המדיני ולהגעה להסדר קבע.<sup>16</sup> ההמלצות המעשיות שגיבשו האמריקאים לצדדים התאפיינו במעין עסקאות חבילה שכללו, לרוב, הפסקת האלימות וחידוש שיתוף הפעולה הביטחוני, צעדים לבניית אמון בין הצדדים, הפסקה זמנית של הבניה בהתנחלויות וחידוש המשא ומתן על הסדר הקבע. ואולם, כל הניסיונות שנעשו להגיע להסדר באמצעות משא ומתן בין הצדדים כשלו והסתיימו בסבבים חוזרים של אלימות.

הממשלים האמריקאים לא השכילו לעמוד על הכשלים הבסיסיים בתהליך המדיני בין ישראל לאש"ף. בניגוד להבנתם, הבניה בהתנחלויות מצד ישראל והאלימות מצד הפלסטינים היו תוצאה של חולשת ההחלטות האסטרטגיות של ההנהגות בראשית התהליך המדיני, ולא הסיבות לקריסתו. חולשה זו באה לביטוי בחוסר יכולתם להכריע, מדינית ופוליטית, על פשרה טריטוריאלית כתוצאה מתפיסת הזכות הבלעדית על הארץ. נעלמה מעיני האמריקאים העובדה כי לשתי ההנהגות לא הייתה אסטרטגיה להגיע ליעד של חלוקת הארץ ויישוב הסכסוך, והן לא קיבלו מעולם את ההכרעות הלאומיות ההיסטוריות הנדרשות לשם כך, וממילא לא גיבשו דרכי פעולה מתאימות הנחוצות כדי להגיע ליעד זה. כפי שתואר לעיל, עובדה זו היא שהעיבה על התהליך המדיני מראשיתו, יצרה משקעים של אי-אמון בין הצדדים בתקופת הביניים ומנעה מהם אפשרות ליישב את הסכסוך, אף שבפועל הם צמצמו את הפערים ביניהם וגילו מרחבי גמישות שאפשרו הגעה להסכם מדיני. נראה כי הממשלים האמריקאים פרשו את תפקידם כנותני "במה" לתהליך. חריג בהקשר זה היה הנשיא קלינטון שהניח הצעה קונקרטיה להסדר קבע.

16 דוגמאות: בנאום הנשיא בוש ביוני 2002 הוא דרש מהפלסטינים לזנוח את דרך האלימות, ומישראל להפסיק את הבניה בהתנחלויות; במפת הדרכים ב-2003 נדרשו הפלסטינים להיאבק בטרור וישראל התבקשה להקפיא את הבניה בהתנחלויות; בקיץ 2013 הציע מזכיר המדינה, ג'ון קרי, לראש הממשלה נתניהו להקפיא את הבניה בהתנחלויות (כאחת משלוש חלופות), כדי לאפשר את חידוש המשא ומתן על הסדר קבע.





כי הגבולות המדויקים ופתרון צודק לבעיית הפליטים הפלסטינים ייקבעו בהסכמה בין הצדדים.<sup>20</sup>

נוכח משקעי האיבה וחוסר האמון שנוצרו בין ישראל והפלסטינים, צד שלישי, ארצות הברית, עשוי למלא תפקיד חיוני כגורם המדרבן את הצדדים לחדש את התהליך המדיני, באמצעות הבטחת סיוע חומרי והענקת ערבויות ובטחונות הנדרשים למימוש ההסכם שיושג על ידם. במצב שבו הצדדים יקלעו למיצוי מרחבי הגמישות והפשרה ביניהם, תהיה פתוחה בפניהם הדרך לפנות לצד האמריקאי ולבקש ממנו לשמש כמגשר שיביא אותם להסכמה, או כבורר שיכריע בין עמדותיהם, כדי שניתן יהיה להשלים את מרכיבי הסדר הקבע. הטלת יוקרתה של ארצות הברית לתוך התהליך המדיני מחייבת כי התערבותה למציאת נוסחת פשרה מגשרת, או להכרעה בין עמדות הצדדים, תיעשה מתוך דיאלוג שקט עימם, תוך לימוד והכרה יסודית של עמדותיהם והבנה עמוקה של רגישויותיהם בסוגיות שונות.

לפיכך, הצלחתו של משא ומתן ישיר בין ישראל לפלסטינים, שמטרתו להגיע להסדר קבע כולל ובר-קיימא, מותנית בקיומם ובמימושם של העקרונות הבאים:

- כל צד ישתית את מחויבותו להגיע להסדר מדיני של שלום על החלטה אסטרטגית שתיתמך על ידי הציבור, ועל נכונות לתהליך הידברות מעמיק ורצוף באמצעות משא ומתן ישיר.
- מקורות הסמכות להסדר מדיני בין ישראל לפלסטינים יהיו החלטות האו"ם 242 ו-338, שבבסיסן העיקרון "שטחים תמורת שלום", וכן הסכמות אליהן הגיעו הצדדים בסבבי המשא ומתן עד כה.
- הצדדים יגדירו את היעד הסופי המוסכם של המשא ומתן, אשר יהווה את נקודת המוצא למשא ומתן: שתי מדינות לשני העמים, המתקיימות זו בצד זו בשלום ובביטחון.
- המשא ומתן יתמקד בפתרון בעיות 1967 ולא בסוגיות 1948 ויתבסס על גיבוש "מפה מייצבת" אשר תבטיח גבולות יציבים ובטוחים לשני הצדדים.
- כל הסוגיות יונחו על שולחן המשא ומתן, לצורך דיון גלוי ופתוח, העשוי להביא לפשרות ולהסכמות נוחות לשני הצדדים, וסיומו יושתת על העיקרון "שום דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם".
- האמון בין הצדדים בתהליך המשא ומתן ייבנה באמצעות הענקת קדימות לדיון והסכמה על "סוגיות הליבה", על פי העיקרון של ניהול משא ומתן "מן הכבד אל הקל".
- מסגרת הזמן לניהול המשא ומתן עד לסיומו תוגדר ותוסכם מראש על ידי הצדדים.

בקיומם המלא של עקרונות אלה, ובעזרת סיוע חומרי וערבויות בינלאומיות הנדרשות לכל צד, עשויה להתאפשר, בסבירות גבוהה, הגעה להסכם כולל. ככל שהתנאים ימולאו באופן חלקי, עד מצב של אי-עמידה בהם כלל, סבירות ההגעה להסכם כולל תרד, עד רמה של כניסה למצב מתמשך של ניהול סכסוך או כפיית הסדר או מרכיבי הסדר על ידי הקהילה הבינלאומית.

20 ראה: אפרים לביא (עורך), *ישראל ויוזמת השלום הערבית* (אוניברסיטת תל אביב: מרכז תמי שטינמן, מרכז משה דיין והמרכז על שם דניאל אברהם, 2010); כמו כן, ראה דברי טורקי אל-פייסל הסעודי, לפיהם "יוזמת השלום הערבית אינה סטאטית ואינה תכתיב פשטני אלא ניתנת להתאימה, כך שתכלול כל הסכמה מרצון שתושג במגעים בין הישראלים לפלסטינים". טורקי אל-פייסל, "יוזמת השלום הערבית תקפה מתמיד", הארץ, 7 ביולי 2014.  
<http://www.haaretz.co.il/israel-peace-convention/1.2343854>

ג. המשא ומתן התנהל ללא כיוון ברור של מטרות ואינטרסים מוגדרים, ולמעשה הם קידמו מטרות שתכליתן עמדה בסתירה לתכליתו המוצהרת והגלויה של התהליך המדיני.

הכרה כזו, שתנבע מתוך ביקורת עצמית בכל צד, היא הכרחית כדי להוביל את הנהגות ישראל והפלסטינים להביע רצינות ורצון לגשר על הפערים שנוותרו ולמצות את תהליך המשא ומתן באופן שלם ומעמיק ולהביאו לכלל הסכם קבע כולל.

על הצדדים לנהל משא ומתן מתוך מחויבות אמת להגיע להסכם מדיני על חלוקת הארץ. על הפלסטינים להסתלק מדרישתם הבלתי מעשית להכרה בזכות שיבה לפליטים לתחומי ישראל, ובמקביל על ישראל לנטוש את הדרישה שהפלסטינים יכירו ביהדותה.

להסרת תביעות אלו מצד הפלסטינים וישראל תהיה משמעות ערכית ומעשית: הדבר יוכל להתפרש כהשלמה של שני הצדדים, ישראל והפלסטינים, עם הפשרה ההיסטורית של חלוקת הארץ. קביעה מוסכמת של הגבול ביניהם תשרת את המטרה הלאומית העליונה של כל אחד משני העמים. לדרישות הענייניות של ישראל בתחומי הטריטוריה והביטחון ישנו מענה מעשי, ולדרישה הבלתי מעשית של הפלסטינים לזכות שיבה לפליטים לישראל ישנן דרכים חלופיות לפתרון.

על הנהגות בישראל ובצד הפלסטיני לגשת למשא ומתן על הסדר הקבע מתוך החלטה אסטרטגית הנתמכת על ידי הציבור. על החלטה כזו להישען על הכרה הדדית כי שני העמים הם בעלי זכויות ומעמד שווים וזכאים להגדרה עצמית ולשלום באותה המידה, וכי הסדר שלום יבטיח את הזהות הלאומית ואת עצם קיומם - גם אם רק על חלק מהמולדת. התהליך עצמו חייב להתבסס על מקורות סמכות מוכרים כמו החלטות האו"ם 242 ו-338, והסכמות אליהן הגיעו הצדדים עד כה כגון מרכיבים מהצעת קלינטון (דצמבר 2000), הבנות שהושגו בשיחות טאבה (ינואר 2001) והצעת אולמרט (2008).

העקרונות המנחים להסדר קבע עשויים להיות:

- א. כינון מדינה פלסטינית בקווי 1967, עם חילופי שטחים ביחס של "אחד לאחד" שיאפשרו את גושי ההתנחלויות שיסופחו לישראל.<sup>19</sup>
- ב. חלוקת העיר ירושלים על פי הצעת קלינטון (השכונות היהודיות לישראל והערביות לפלסטין) ומשטר מיוחד באגן הקדוש.
- ג. הגבלת חימושה של המדינה הפלסטינית וסידורי ביטחון שיבטיחו משילות ואחריות מדינית פלסטינית.
- ד. נוסחה שתבטיח פתרון מדורג לבעיית פליטים.

אימוץ יוזמת השלום הערבית עשוי להעניק גיבוי חיוני לפלסטינים ולישראל בבואם לקבל הערכות לאומיות היסטוריות הנדרשות כדי להגיע להסכם קבע. על ישראל לאמץ את יוזמת השלום הערבית כמצע עיקרי לקידום התהליך המדיני. בניגוד לפרשנויות שונות, היוזמה אינה מכתיבה את תוצאות המשא ומתן, אלא מהווה מסגרת לשלום בין ישראל לבין הפלסטינים והעולם הערבי, מתוך הכרה כי פתרון צבאי אינו יכול להעניק למדינות האזור שלום וביטחון. היוזמה קובעת שכל מדינות ערב יכוננו יחסים נורמאליים עם ישראל, לאחר שתיסוג לקווי 1967 ותסכים לכינון מדינה פלסטינית עצמאית שביירתה במזרח ירושלים. היוזמה אינה פוסלת אפשרות לתיקוני גבול מוסכמים, אינה מתייחסת לאופן חלוקת ירושלים, ומבהירה

19 כזכור, ישראל החלה את המשא ומתן על הסדר קבע בראשית 2000 עם מפות של 77%, וכעבור שנה הציעה מפות של 96% (שיחות טאבה, ינואר 2000), והמפה שהציע ראש הממשלה, אהוד אולמרט, בשיחות אנאפוליס (2008) הייתה קרובה לכך.

## על המחברים

### אל"מ (מיל.) שאול אריאלי

אל"מ (מיל.) שאול אריאלי חוקר את הסכסוך הישראלי-פלסטיני ומלווה את התהליך המדיני על כל סוגיותיו. בעבר שימש כמפקד החטיבה הצפונית בעזה, כסגן המזכיר הצבאי לשר הביטחון וראש הממשלה, כראש מנהלת הסכם הביניים בתקופת כהונתם של יצחק רבין, שמעון פרס ובנימין נתניהו, וכראש מנהלת המשא ומתן להסדר הקבע במשרדו של אהוד ברק. כיום הינו חוקר בכיר בקרן לשיתוף פעולה כלכלי, מיוזמי "הבנות ז'נבה" וחבר הנהלת המועצה לשלום ולביטחון. אריאלי בעל תואר מוסמך מבית הספר למנהל עסקים ע"ש רקנאטי באוניברסיטת תל אביב ודוקטורנט באוניברסיטת חיפה. עמית הוראה במרכז הבינתחומי בהרצליה ובמכללה האקדמית תל אביב-יפו. הוא פרסם חמישה ספרים על הסכסוך, שהאחרון שבהם, "גבול בינינו וביניכם", בהוצאת עליית הגג, זכה בפרס צ'צ'יק לחקר ביטחון ישראל לשנת 2013, ומאות מאמרים בכתבי עת ובעיתוני ישראל. הוא מקיים הרצאות וסדורים ברחבי הארץ ומרבה להתראיין בתקשורת על התהליך המדיני והמצב הביטחוני.

### אל"מ מיל. ד"ר אפרים לביא

אל"מ (מיל.) ד"ר אפרים לביא, הוא מנהל מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום ועמית מחקר במרכז משה דיין ללימודי המזרח-התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב. במחקריו מתמקד בחברה הפלסטינית וכן באש"ף והסכסוך הישראלי-פלסטיני. בתפקידו האחרון בצה"ל עמד בראש הזירה הפלסטינית בחטיבת המחקר באמ"ן (1998-2002) ושימש כיועץ לראש המשלחת הישראלית במשא ומתן עם הפלסטינים על הסדר הקבע. ספריו האחרונים: "40 שנות שלטון בשטחים: השפעות על מדינת ישראל" (עורך, 2009); "תהליך השלום: שבע עשרה יוזמות בעשר שנים" (ביחד עם הנרי פישמן, 2010); "ישראל ויוזמת השלום הערבית" (עורך, 2010); "פלסטין" - המדינה שבדרך? (עורך, ביחד עם יצחק גל, 2012); "לאומיות מוסר - השיח הציוני והשאלה הערבית" (עורך, 2014).

### מר דן רותם

מר דן רותם הוא יועץ מדיני למרכז ס. דניאל אברהם לשלום במזה"ת. דן מתמחה בתהליך המדיני, בהסטוריית המו"מ ותהליך השלום, במשולש היחסים ישראל-ארה"ב-פלסטינים, ובסוגיות הליבה של הסכסוך: גבולות, ירושלים, פליטים, והסדרי ביטחון. במסגרת עבודתו, דן נפגש עם גורמים רשמיים ולא רשמיים בישראל, בארה"ב ובקרב הפלסטינים, וכן גורמים בינ"ל ומומחים לסוגיות הרלוונטיות. בין היתר, דן מחזיק מטעם המרכז לשלום במערכת מיפוי מתקדמת הנותנת מענה לסוגיות הטריטורליות של הסכסוך, ובמסגרת עבודתו תידרך פקידים בדרגים הגבוהים ביותר בקרב ההנהגות.

### מר אליאס זנבירי

מר אליאס זנבירי הוא עיתונאי ויועץ למדיניות ותקשורת. בעבר הוא כהן יועץ למדיניות ותקשורת למשרד הפנים ובטחון פנים (2003) ולמשרד המשפטים (2011-2009) ברשות הפלסטינית. הוא עבד כמפיק ועיתונאי במספר רשתות ועיתונים פלסטיניים. בין היתר, מר זנבירי כהן כמנכ"ל רשת הטלוויזיה "פלסטין מחר" וכעורך סוכנות החדשות "שירות העיתונות הפלסטינית". הוא כהן כמנכ"ל הקואליציה הפלסטינית למען שלום בין 2007-2003, ארגון פלסטיני שמקדם את פתרון שתי מדינות. מ-2003 עד היום הוא משמש כיועץ מדיני לוועדה הפלסטינית ליחסים עם החברה הישראלית.





## התהליך המדיני על ציר הזמן

מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי  
המכללה האקדמית נתניה

טל: 09-860-7400 פקס: 09-860-7402  
רח' האוניברסיטה 1, קריית יצחק רבין, נתניה 42365  
מייל: [strategic-dialogue@netanya.ac.il](mailto:strategic-dialogue@netanya.ac.il)  
אתר: [www.netanya.ac.il](http://www.netanya.ac.il)

978-965-555-774-9