

מכון ירושלים לחקר ישראל
מייסודה של קרן צ'רלס ה' רבסון

משא ומתן על ירושלים

עיון בתהליכי המשא ומתן הישראלי-פלסטיני
בסוגיית ירושלים

2011-1993

ליאור להרס

על המחבר

ליאור להרס – חוקר במכון ירושלים לחקר ישראל. דוקטורנט במחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית ורכז מחקר במכון ון-ליר. מחקר עוסק בנושא "יזמי שלום פרטיים בתהליכי יישוב סכסוכים". פרסם לאחרונה: י. רייטר ול. להרס, שייח'-גיראת: הערכת מצב (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2010); Lior Lehrs, "Political Settlement of Holy Sites in Eretz Israel/Palestine in Peace Proposals and Accords between 1937 and 2003", in M. Breger, Y. Reiter and L. Hammer (eds.) *Sacred Space in Israel and Palestine: Religion and Politics* (London: Routledge, 2012).

צוות החשיבה של מכון ירושלים לחקר ישראל: ירושלים בין ניהול הסכסוך ליישובו

החל משנת 1993 עוסק צוות חוקרים במכון ירושלים לחקר ישראל בחשיבה על העתיד המדיני של ירושלים. מטרת הצוות הן להביא בפני קובעי המדיניות, מעצבי דעת הקהל והציבור המתעניין מידע אמין ועכשווי על המגמות הדמוגרפיות, החברתיות והפוליטיות במזרח ירושלים ובעיר כולה, לגבש חלופות לניהול העיר באין הסדר מדיני וכן חלופות להסדר עתידי. עבודת הצוות עוסקת במגוון נושאים: ניתוח המציאות המורכבת בירושלים והמגמות הנוכחיות, מיפוי העמדות והאינטרסים של הצדדים השונים, לימוד הלקחים ממשאים ומתנים קודמים בנושא ירושלים ובחינת חלופות להסדרי ביניים ולהסדרי קבע.

מרכז הצוות: ד"ר אמנון רמון

חברי הצוות: אורה אחימאיר, מר דוד ברודט, פרופ' יעקב בר-סימן-טוב, ד"ר רותם גלעדי, תא"ל (מיל') אודי דקל, פרופ' משה הירש, דן הלפרין, ד"ר מאיה חושן, אביאל ילינק, ד"ר הלל כהן, ליאור להרס, פרופ' רות לפידות, מר ראובן מרחב, עו"ד גיל-עד נועם, פרופ' רובי סייבל, ישראל קמחי, מאיר קראוס, פרופ' יצחק רייטר, רוני שקד, יאיר אסף-שפירא, ד"ר עמנואל שרון, אלי"מ (מיל) ד"ר דני תרזה.

תקציר מנהלים

מבוא

סוגיית ירושלים ניצבת במוקד הסכסוך הישראלי-פלסטיני ובלב השיח הלאומי, הדתי והפוליטי בשני הצדדים ומכך נגזרת גם החשיבות של פתרון הסוגיה במסגרת המאמצים ליישוב הסכסוך. עם זאת, בחינה מעמיקה של תולדות המו"מ בין ישראל לאש"ף מראה כי מתוך תקופה של 18 שנה – מספטמבר 1993 ועד ספטמבר 2011 – התנהל בין הצדדים דיון מהותי בנושא ירושלים רק בשני פרקי זמן קצרים – בשיחות שהתקיימו בין יולי 2000 לינואר 2001 בתקופת ממשלת ברק ובמפגשים שהתקיימו בין רה"מ אהוד אולמרט ויו"ר הרשות הפלסטינית אבו-מאזן בשלהי כהונת אולמרט בשנת 2008. מגעים אלה הולידו גרסאות שונות, פרשנויות והערכות, לעתים סותרות, שיצרו סביבם ערפול וחוסר בהירות. מטרת מסמך זה היא לנסות ולשרטט תמונה בהירה ומהימנה ככל הניתן של המשאים ומתנים שנערכו בנושא עתידה של ירושלים, כולל זיהוי מרחבי המחלוקת וההסכמה וניתוח אופן ניהול המו"מ, תוך התייחסות למורכבויות ולמגבלות הנוגעות בכך.

מגעים אלה מהווים נדבך חשוב בתהליך המשא ומתן הישראלי-פלסטיני שלא הבשיל לכלל הסכם. למרות שהן בתהליך קמפ-דייוויד (בתקופת ברק וערפאת) והן בתהליך אנאפוליס (בתקופת אולמרט ואבו-מאזן) לווה המשא ומתן בהנחה כי "דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם", יש להבנות שהושגו במהלך המשא ומתן משקל לא מבוטל בזירה המדינית ומשמעות מנקודת מבטם של שני הצדדים ושל הקהילה הבינלאומית וניתן להניח שתהיה להן השפעה על כל משא ומתן שיתקיים בעתיד. מסמך זה יוכל לשמש כלי בידי מקבלי החלטות ובעלי עניין בבואם לשקול אפשרויות שונות הנוגעות למו"מ המדיני בנושא ירושלים. כמו כן הכרת פרטי המשא ומתן עשויה לתרום להעמקת הדיון הציבורי בישראל בשאלת ירושלים ובאשר לסיכויים להגיע להסדר בסוגיה סבוכה ורגישה זו. המסמך שלהלן מתבסס על מחקרים, ספרי זיכרונות שנכתבו בידי אישים ישראלים, פלסטינים ואמריקאים שהיו מעורבים בתהליך, ראיונות, מסמכים מדיניים ודיווחים בתקשורת. המסמכים של יחידת הסיוע למו"מ (NSU) של אש"ף, שנחשפו ברשת "אל-ג'זירה" ובעיתון "גרדיאן" הבריטי, שימשו מקור חשוב ומשלים לעבודה זו.

המסמך מורכב משלושה חלקים: חלקו הראשון מציג סקירה היסטורית של המשא ומתן בנושא ירושלים מאז הסכם אוסלו (1993) ועד לתקופת ממשלתו השנייה של בנימין נתניהו (החל ממארכ 2009). על בסיס תשתית זו החלק השני משרטט את קווי ההסכמה

והמחלוקת כפי שהם משתקפים מתהליך המשא ומתן בהתייחס לסוגיות היסוד המרכיבות את שאלת ירושלים. הוא מצביע גם על הצעות ורעיונות לגישור שהועלו בהקשרים אלה. חלקו השלישי והאחרון של המסמך דן בשאלות כלליות הנוגעות לאופן ניהול המשא ומתן בנושא ירושלים.

חלק א: סקירה היסטורית – המו"מ על ירושלים 1993-2011

בהצהרת העקרונות שנחתמה בין ישראל לאש"ף ב-1993 ("הסכם אוסלו") נקבע כי הצדדים ידונו בסוגיית ירושלים במו"מ על הסדר הקבע. מו"מ מהותי על הסדר הקבע החל למעשה רק בתקופת ממשלת ברק (1999-2001) וסוגיית ירושלים עלתה לראשונה לדיון רשמי בין הצדדים בוועידת קמפ-דייוויד, ביולי 2000. הוועידה הסתיימה בכישלון והמחלוקת בין הצדדים על הריבונות בהר הבית/אל-חרם אל-שריף התגלתה כחסם מרכזי בדרך להשגת הסכם. המגעים בין הצדדים נמשכו גם לאחר שפרצה האינתיפאדה בספטמבר 2000. סבבי שיחות נערכו בין השאר בבולינג (דצמבר 2000) ובטאבה (ינואר 2001) ונשיא ארה"ב דאז, ביל קלינטון, הציג בדצמבר 2000 מתווה להסכם. במגעים אלה הושגה אמנם התקדמות, אך הם לא הובילו להסכם. בתקופת ממשלות שרון, מ-2001 עד 2006, לא התקיים בין הצדדים מו"מ בסוגיות הסדר הקבע ובכללן בשאלת ירושלים. ב"מפת הדרכים" (אפריל 2003) נקבע כי הצדדים ידונו בנושא ירושלים בשלב השלישי, שנועד להסתיים בשנת 2005, אך סעיף זה לא הגיע לכלל מימוש. בנובמבר 2007 נערכה ועידת אנאפוליס שהובילה לחידוש המו"מ על הסכם הקבע, אך על פי דרישת ישראל צוותי המו"מ לא דנו בסוגיית ירושלים, וזו עלתה רק בשיחות בין ראש ממשלת ישראל, אהוד אולמרט, ליושב ראש הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס (אבו-מאזן). לאורך השיחות הציגו שני הצדדים מפה המפרטת הצעה לפתרון בירושלים, אך בשל התפטרותו של אולמרט ומבצע "עופרת יצוקה" הופסקו השיחות ולא חודשו לאחר עלייתה לשלטון של ממשלת נתניהו במארכ 2009. תקופת ממשלת נתניהו התאפיינה בחזרה למצב של קיפאון מדיני לצד ניסיונות מתמשכים לחידוש המו"מ הישיר על הסכם קבע.

חלק ב: הסכמות, מחלוקות והצעות במו"מ על ירושלים

על בסיס הסקירה ההיסטורית המוצגת בחלקו הראשון של המסמך, חלק זה מצביע על מרחבי ההסכמה שהסתמנו בשיחות על ירושלים ומזהה את נקודות המחלוקת שנתרו בעינן. הוא מצביע גם על הצעות ורעיונות שהועלו במסגרות שונות לשם גישור על הפערים בסוגיות השונות. הניתוח בחלק זה מתבסס על חלוקה לארבע סוגיות יסוד

מרכזיות בשאלת ירושלים: השכונות במזרח ירושלים (היהודיות והערביות); העיר העתיקה ו"האגן ההיסטורי" (או "האגן הקדוש"); הכותל המערבי והר הבית/אל-חרם אל-שריף; וכן הסדרים לגבי היחסים בין שתי הבירות בהקשרים של משטר גבול וניהול מוניציפאלי.

1. השכונות במזרח ירושלים

הסכמות: במהלך המו"מ התגבשה הסכמה על נוסחה שקבעה כי חלוקת הריבונות במזרח ירושלים תיעשה על בסיס עיקרון דמוגרפי, כך שהשכונות היהודיות יהיו בריבונות ישראל והשכונות הערביות בריבונות פלסטינית. בכך ויתר הצד הישראלי על עמדתו הראשונית שהתנגדה לריבונות פלסטינית בחלק כלשהו במזרח ירושלים, ואילו הצד הפלסטיני ויתר על דרישתו הראשונית שקו הגבול בירושלים יעבור לאורך קו שביתת הנשק מ-1949. הסכמה זו נעשתה על בסיס ההנחה של חילופי שטחים (swap) שיתבססו על קווי ה-4 ביוני 1967. נוסחה זו הופיעה במתווה קלינטון (2000) ושימשה בסיס מוסכם לדיונים בין הצדדים בשיחות בולינג (2000), בשיחות טאבה (2001) ובשיחות אולמרט-אבו-מאזן (2008).

מחלוקות: חרף ההסכמה העקרונית בנושא זה, נקודת המחלוקת העיקרית נוגעת לריבונות על שכונת הר חומה. הפלסטינים אינם מוכנים להחיל את העיקרון המוסכם על שכונה זו, בעיקר משום שהוקמה לאחר הסכם אוסלו. כמו כן נדרש מענה לקשיים הגיאוגרפיים והתחבורתיים שיתגלעו במקומות בהם הגבול החדש יקשה לגבש רצף אורבאני וחיבור בין שכונות. בהתייחס למרחב סביב ירושלים קיימת בין הצדדים מחלוקת על סיפוח גבעת זאב ומעלה אדומים לירושלים. הצדדים יידרשו גם לשאלת עתיד נקודות ההתיישבות היהודית שהוקמו בשכונות ערביות כמו סילוואן, ראס אל-עמוד ושיחי ג'ראח.

לסוגיות אלו מציג המסמך שלהלן פתרונות יצירתיים אחדים שהועלו בשיחות רשמיות או על ידי גורמים לא רשמיים כמו יוזמת ז'נבה (2003) וצוות ישראלי-פלסטיני שעבד במסגרת מכון בייקר (2010).

2. העיר העתיקה והאגן ההיסטורי

המו"מ על עתיד העיר העתיקה והאגן ההיסטורי התנהל על בסיס שני מסלולי פתרון: חלוקת הריבונות מחד גיסא ומשטר בינלאומי מאידך גיסא. הצד הישראלי מעדיף ברמה העקרונית פתרון של "משטר מיוחד" שלא יחייב חלוקת ריבונות. הצד הפלסטיני דורש

קודם לכול הסכמה על חלוקת הריבונות ורק לאחר מכן דיון על הסדרים מעשיים ופתרונות יצירתיים הנוגעים לניהול המתחם.

א. **חלוקת הריבונות – הסכמות:** במו"מ שהתקיים בימי ממשלת ברק הושגה בין הצדדים התקדמות לקראת הסכמה על חלוקת הריבונות בעיר העתיקה. הוסכם כי הרובע היהודי יהיה בריבונות ישראלית ואילו הרבעים המוסלמי והנוצרי יהיו בריבונות פלסטינית. הסכמה פלסטינית לריבונות ישראלית ברובע היהודי ניתנה עוד לפני ועידת קמפ-דייוויד והפלסטינים שבו וחזרו עליה בפני נציגים אמריקאים וישראלים בשלבים השונים של המו"מ. גם ההצעה הפלסטינית בתהליך אנאפוליס התבססה על הסכמה זו.

מחלוקות: נותרה בעינה המחלוקת בשאלת הריבונות על הרובע הארמני והמחלוקת על אזורים שמחוץ לחומות – עיר דוד והר הזיתים. ישראל דרשה לעצמה ריבונות על שטחים אלה ואילו הפלסטינים הביעו נכונות לכך שהם ינוהלו בידי ישראל אך יהיו בריבונות פלסטינית. מחלוקת דומה התעוררה לגבי הריבונות על מנהרת הכותל ומגדל דוד.

ב. **משטר בינלאומי – הסכמות:** בשיחות אולמרט-אבו-מאזן, במסגרת תהליך אנאפוליס, דנו שני המנהיגים בהצעת אולמרט לניהול של האגן הקדוש על ידי משטר נאמנות בינלאומי שיורכב מישראל, המדינה הפלסטינית, ארה"ב, ירדן וערב הסעודית. אבו-מאזן לא קיבל ולא דחה את הצעתו הכוללת של אולמרט אך על פי כתבה ב"ניו יורק טיימס", המבוססת על שיחות נפרדות עם אבו-מאזן ועם אולמרט, הוא הביע הסכמה עקרונית לרעיון זה, לצד הסתייגות מכמה ממרכיביו.

מחלוקות: בין הצדדים קיימות שתי נקודות מחלוקת מרכזיות: הראשונה נוגעת לשטח שייכלל במשטר – אם יכלול רק את העיר העתיקה או שיורחב מעבר לכך אל שטחי האגן ההיסטורי (שכולל גם את הר הזיתים ועיר דוד). המחלוקת השנייה נוגעת לשאלת הריבונות על האזור. הפלסטינים מסתייגים מדחיית ההסכמה בנושא לשלב מאוחר יותר.

המסמך שלהלן מציג את הפתרונות שהוצעו לשאלה זו במסגרת שתי יוזמות בלתי רשמיות: "יוזמת זינבה" (2003) ו"היוזמה הקנדית" (2005-2010) וכן את החלופות שהועלו על ידי מכון ירושלים לחקר ישראל (2007).

3. הכותל המערבי והר הבית/אל-חרם אל-שריף

הסכמות: במהלך המו"מ בתקופת ברק הסכימו הצדדים שהכותל יהיה בריבונות ישראלית והר הבית/אל-חרם אל-שריף יהיה בניהול פלסטיני ולא ייערכו בו הפירות. הסכמה פלסטינית לריבונות ישראלית בכותל ניתנה על ידי ערפאת לפני קמפ-דייוויד והפלסטינים הדגישו עמדה זו לאורך כל שלבי המו"מ. יש לציין כי על פי הצעת אולמרט ייפלטו שני אתרים אלה במשטר הבינלאומי שיוקם בשטחי האגן ההיסטורי.

מחלוקות: שאלת הריבונות על אל-חרם אל-שריף/הר הבית היתה סלע המחלוקת המרכזי בקמפ-דייוויד. שורה של הצעות פשרה שהועלו לאחר הוועידה לא הובילו להסכמה בשאלה זו. מחלוקת התעוררה גם סביב הגדרת גבולות הריבונות הישראלית בכותל וסביב הדרישות הישראליות (שהועלו בתקופת ברק) להקצות מתחם תפילה ליהודים על הר הבית ולהכרה פלסטינית בזיקה היהודית למקום.

בהקשר זה מצביע המסמך על רעיונות יצירתיים שהועלו בשאלה זו בין השאר במסמך ביילין-אבו-מאזן (1995), מסמך עמירב-חוסייני (2000), יוזמת זינבה (2003) ומסמך איילון-נוסייבה (2003).

4. חלוקה לשתי בירות: משטר הגבול וניהול מוניציפאלי

הסכמות: הצדדים הסכימו על כינון שתי בירות בירושלים עם שתי עיריות נפרדות וגוף משותף שיהיה אחראי על תיאום מוניציפאלי.

מחלוקות: בין הצדדים התגלעה מחלוקת סביב אופי משטר הגבול שיונהג בין חלקי העיר. הפלסטינים תמכו בפתרון של "עיר פתוחה" ללא גבול פיזי פנימי ואילו הישראלים דרשו גבול פיזי קשיח בתוך העיר.

בהקשר זה המסמך מציג הצעות שהועלו ב"תכנית הרבעים" של מירון בנבנישתי (1968), במסמך ביילין-אבו-מאזן (1995), במסמך שהכין גלעד שר ערב ועידת קמפ-דייוויד (2000), בתכנית שהציג פייסל חוסייני (2000) וביוזמת זינבה (2003). המסמך מזכיר גם שני מסמכים שהוכנו במכון ירושלים לחקר ישראל: האחד הוכן בידי ישראל קמחי ודני תרזה ודן בחלופות אפשריות למשטר גבול בירושלים (2011) והשני עוסק בשאלת הזכויות הכלכליות והחברתיות של פלסטינים במזרח ירושלים (שהם כיום במעמד של תושבי קבע בישראל) במקרה של הפרדות ישראל משכונות ערביות במזרח העיר (2007).

חלק ג: ניהול המו"מ על ירושלים – ניתוח סוגיות

ניתוח תהליך המו"מ בנושא ירושלים מעלה שורה של סוגיות כלליות ושאלות הנוגעות לאופן ניהול המו"מ – סוגיות שהתעוררו לאורך השנים וניתן להעריך כי הן ידרשו מענה והתייחסות בכל דיון עתידי שיתנהל בנושא זה.

הכנה למו"מ: יש להימנע ממצב בו הרגישות של סוגיית ירושלים והחשש מהדלפות לתקשורת יסכלו את עבודת ההכנה הנדרשת למו"מ בנושא זה. המו"מ מחייב עבודת הכנה מקיפה ומעמיקה שתכלול לימוד של מרכיבי הסוגיה, עמדות הצדדים, פרטי המו"מ שהתקיים בעבר, תמונת המצב בשטח וכן חלופות והצעות לפתרון. יש גם מקום לערוך, לקראת תהליך המו"מ, דיון פנימי אמיתי ויסודי בהגדרה של האינטרסים וסדרי העדיפויות של ישראל בירושלים תוך התייחסות למגוון השיקולים הרלוואנטיים. יש חשיבות רבה בקיומו של גוף מטה חזק בדמות "מנהלת השלום" שמלווה את המו"מ לאורך השנים ועוסק בצורה רצופה ושוטפת בהיבטים השונים הנוגעים למו"מ.

לגיטימציה ציבורית: חידוש תהליך המו"מ בנושא ירושלים יצריך התמודדות עם סוגיית הלגיטימציה הפנימית בשני הצדדים ויש ללוותו בתהליך של הכשרת דעת הקהל לאפשרות של פשרה.

עיתוי: ההצעה לדחות את הדיון בשאלת ירושלים לשלב מאוחר יותר במו"מ מיועדת לאפשר בניית אמון ולהניח בסיס יציב שיסייע להתמודד טוב יותר בהמשך עם הסוגיה המורכבת, אך היא עלולה גם לסכן את המו"מ דרך סיכול היכולת לקשור בין סוגיות ליבה (למשל: נושא ירושלים עם שאלת הפליטים) ולהגיע לשלב ההכרעה של המו"מ.

מו"מ על סמלים וזהות: בכל הנוגע לשילוב של סוגיות הנוגעות לערכים וזהות במו"מ יש להיזהר מגלישה של המו"מ מן הזירה המדינית-פרגמטית לזירה של ערכים, אמונה ודת, שבה אין כמעט מרחב תמרון לפשרות, אך יש מקום לדון בהתמודדות עתידית של שני העמים עם שאלות של הכרה, נרטיבים וחינוך בהקשר של ירושלים.

תיווך: בשאלת תפקידו של המתווך במו"מ נדרשת התייחסות ליכולת שלו להצטייר כ"מתווך הוגן" (honest broker) וליכולת שלו לעשות שימוש נכון והולם בכלי של מסמכי גישור כבסיס למו"מ.

אופי ומבנה המו"מ: בכל תהליך מו"מ יש לקחת בחשבון השפעה של משתנים כמו מבנה, תאריכי יעד, מאבקים והבדלים פנימיים בכל צד, קשר בין מנהיגים, מעורבות

אמריקאית ומידת ההתעניינות של התקשורת והציבור. יש גם צורך לגשר ולאזן בין מו"מ על עקרונות לבין מו"מ מעשי על הפרטים הקטנים של ההסכם.

הסדר ביניים: הסבירות להסכם ביניים/הסכם חלקי שידחה את הפתרון המלא בשאלת ירושלים היא נמוכה על רקע התנגדות פלסטינית תקיפה לרעיון זה. דיון עתידי ברעיון צפוי לכלול התייחסות למרכיבים הבאים: ביטוי ריבוני פלסטיני סמלי בירושלים, הגדרה של כללי המשחק בתקופת הביניים, לוח זמנים ברור והקמת מנגנון של תיאום ואכיפה.

שחקנים אזוריים, בינלאומיים ודתיים: יש מקום לשלב מדינות ערביות ומוסלמיות במו"מ בנושא ירושלים ובפתרון הסוגיה, וזאת בשל הזיקה של העולם הערבי והמוסלמי לנושא ועל מנת להרחיב את הלגיטימציה של ההסכם. כמו כן יש להביא בחשבון את זיקת העולם הנוצרי לירושלים, ולהתייחס לעמדות ראשי הכנסיות בעיר ולעמדות גורמים נוצריים בינלאומיים ובראשם הוותיקן.

מבוא

סוגיית ירושלים ניצבת במוקד הסכסוך הישראלי-פלסטיני ובלב השיח הלאומי, הדתי והפוליטי בשני הצדדים ומכך נגזרת גם החשיבות של פתרון הסוגיה במסגרת המאמצים ליישוב הסכסוך. עם זאת, בחינה מעמיקה של תולדות המו"מ בין ישראל לאש"ף מראה כי מתוך תקופה של 18 שנה – מספטמבר 1993 ועד ספטמבר 2011 – התנהל בין הצדדים דיון מהותי בנושא ירושלים רק בשני פרקי זמן קצרים – בשיחות שהתקיימו בין יולי 2000 לינואר 2001 בתקופת ממשלת ברק ובמפגשים שהתקיימו בין רה"מ אהוד אולמרט ויו"ר הרשות הפלסטינית אבו-מאזן בשלהי כהונת אולמרט בשנת 2008. מגעים אלה הולידו גרסאות שונות, פרשנויות והערכות, לעתים סותרות, שיצרו סביבם ערפול וחוסר בהירות. מטרת מסמך זה היא לנסות ולשרטט תמונה בהירה ומהימנה ככל הניתן של המשאים ומתנים שנערכו בנושא עתידה של ירושלים, כולל זיהוי מרחבי המחלוקת וההסכמה וניתוח אופן ניהול המו"מ, תוך התייחסות למורכבויות ולמגבלות הנוגעות בכך.

מגעים אלה מהווים נדבך חשוב בתהליך המשא ומתן הישראלי-פלסטיני שלא הבשיל לכלל הסכם. למרות שהן בתהליך קמפ-דייוויד (בתקופת ברק וערפאת) והן בתהליך אנאפוליס (בתקופת אולמרט ואבו-מאזן) לוה המשא ומתן בהנחה כי "דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם", יש להבנות שהושגו במהלך המשא ומתן משקל לא מבוטל בזירה המדינית ומשמעות מנקודת מבטם של שני הצדדים ושל הקהילה הבינלאומית וניתן להניח שתהיה להן השפעה על כל משא ומתן שיתקיים בעתיד. מסמך זה יוכל לשמש כלי בידי מקבלי החלטות ובעלי עניין בבואם לשקול אפשרויות שונות הנוגעות למו"מ המדיני בנושא ירושלים. כמו כן הכרת פרטי המשא ומתן עשויה לתרום להעמקת הדיון הציבורי בישראל בשאלת ירושלים ובאשר לסיכויים להגיע להסדר בסוגיה סבוכה ורגישה זו.

יצוין כי הניתוח במסמך זה נוגע רק לשאלת ירושלים שהיא חלק ממכלול רחב יותר וכי הדיונים על סוגיות הליבה השונות (ירושלים, פליטים, ביטחון, גבולות) קשורים זה לזה ומשפיעים זה על זה.

המסמך שלהלן מתבסס על מחקרים, ספרי זיכרונות שנכתבו בידי אישים ישראלים, פלסטינים ואמריקאים שהיו מעורבים בתהליך, ראיונות, מסמכים מדיניים ודיווחים בתקשורת. המסמכים של יחידת הסיוע למו"מ (NSU) של אש"ף, שנחשפו ברשת "אל-גזירה" ובעיתון "גרדיאן" הבריטי, שימשו מקור חשוב ומשלים לעבודה זו.

המסמך מורכב משלושה חלקים: חלקו הראשון מציג סקירה היסטורית של המשא ומתן בנושא ירושלים מאז הסכם אוסלו (1993) ועד לתקופת ממשלתו השנייה של בנימין נתניהו (החל ממארכ 2009). הוא מתייחס להתפתחויות מדיניות, מגעים בין הצדדים ומסמכים רלוואנטיים. על בסיס תשתית זו החלק השני משרטט את קווי ההסכמה והמחלוקת כפי שהם משתקפים מתהליך המשא ומתן בהתייחס לארבע הסוגיות המרכיבות את שאלת ירושלים: השכונות הערביות והיהודיות במזרח העיר, העיר העתיקה ו"האגן ההיסטורי" (או "האגן הקדוש"), הכותל המערבי והר הבית/אל-חרם אל-שריף והמשטר בין שתי הבירות בעיר. הוא מצביע גם על הצעות ורעיונות לגישור שהועלו בהקשרים אלה. חלקו השלישי והאחרון של המסמך דן בשאלות כלליות הנוגעות לאופן ניהול המשא ומתן בנושא ירושלים.

תודתי נתונה לפרופ' יעקב בר-סימן-טוב, ראש מכון ירושלים לחקר ישראל, מאיר קראוס, מנהל המכון, ד"ר אמנון רמון ופרופ' רות לפידות, שקראו את כתב היד והעירו הערות חשובות ומועילות. תודה ליאיר אסף-שפירא על הכנת המפות, לשלמה ארד על העריכה הלשונית, לאסתי ביהם על עימוד המסמך ולחמוטל אפל, שניצחה על תהליך ההבאה לדפוס.

חלק א: סקירה היסטורית: המו"מ על ירושלים 1993-2011

בהצהרת העקרונות שנחתמה בין ישראל לאש"ף ב-13 בספטמבר 1993 ("הסכם אוסלו") נקבע כי הצדדים ידונו בסוגיית ירושלים במו"מ על הסדר הקבע. הצדדים הסכימו כי המו"מ על הסדר הקבע יחל לא יאוחר מתחילת השנה השלישית לתקופת הביניים. ההסכם קבע שתחום השיפוט של המועצה הפלסטינית לא יכלול את מזרח ירושלים, אך הוסכם כי פלסטינים תושבי מזרח העיר יורשו להשתתף בבחירות למועצה הפלסטינית.¹ בהסכם הביניים שנחתם ב-28 בספטמבר 1995 (המכונה "הסכם אוסלו ב'") נקבעו הסדרי ההצבעה והוסכם שהיא תיעשה בסניפי הדואר במזרח ירושלים תחת פיקוח בינלאומי.² ניתן לראות בכך הכרה ישראלית מסוימת בזיקה של התושבים הפלסטינים במזרח ירושלים לרשות הפלסטינית ולמוסדותיה.

במקביל להסכם אוסלו שלח שר החוץ דאז, שמעון פרס, ב-13 באוקטובר 1993, איגרת לשר החוץ הנורבגי יוהן יורגן הולסט, בה הודיע כי ישראל מכירה בחשיבות המוסדות הפלסטיניים במזרח ירושלים ובחשיבות האינטרסים הפלסטיניים ורוחת התושבים הפלסטינים במזרח העיר. פרס התחייב כי ישראל לא תפגע בפעילות המוסדות הפלסטיניים הכלכליים, החברתיים, החינוכיים והתרבותיים במזרח ירושלים ואף תעודד מימוש "משימה חשובה זו".³ שאלת ירושלים עלתה גם בהסכם השלום בין ישראל לירדן שנחתם ב-26 באוקטובר 1994. בהסכם זה הכירה ישראל ב"תפקיד המיוחד" של הממלכה ההאשמית של ירדן במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים והתחייבה להעניק "עדיפות גבוהה" לתפקידה ההיסטורי של ירדן במקומות אלה במו"מ על הסכם הקבע.⁴

¹ נוסח ההסכם מוצג באתר משרד החוץ: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Declaration+of+Principles.htm>

² סעיף 6 בנספח 1 להסכם הביניים. ראו: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/THE+ISRAELI-PALESTINIAN+INTERIM+AGREEMENT+-+Annex+II.htm#article6>. על הסדרי ההצבעה ראו: ה. כהן, *כיכר השוק ריקה* (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2007), עמ' 158-181.

³ ראו: ר. גלעדי, "איגרת שר החוץ שמעון פרס לעמיתו הנורבגי יוהן י' הולסט", מתוך א. רמון (עורך) *עיר בסבך: לקסיקון ירושלים בת זמננו* (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2003), עמ' 361-362. לנסח המכתב ראו: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Foreign%20Relations/Israels%20Foreign%20Relations%20since%201947/1992-1994/117%20Letter%20from%20Foreign%20Minister%20Peres%20to%20Foreign>

⁴ סעיף 9.2 להסכם השלום בין ישראל לירדן. לנסח ההסכם ראו: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Israel-Jordan%20Peace%20Treaty%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process>

במאי 1996, המועד האחרון שבו נועד המו"מ על הסכם הקבע להתחיל, נערכו בישראל הבחירות שהביאו לעלייתה לשלטון של ממשלת נתניהו. בתקופת כהונתה של ממשלה זו התמקדו המגעים המדיניים ביישום הסכם הביניים והובילו ל"הסכם חברון" בינואר 1997 ו"הסכם ווא"י באוקטובר 1998. בתקופה זו לא נערך מו"מ על סוגיות הסכם הקבע ובכללן נושא ירושלים.

מהקמת ממשלת ברק ועד ועידת קמפ-דייוויד: "על ירושלים לא יהיה נכון לדון כרגע"⁵

ממשלתו של אהוד ברק החלה את כהונתה ביולי 1999, אך שיחות מהותיות על הסכם הקבע החלו רק במאוס 2000, לאחר כישלון המגעים בערוץ הישראלי-סורי.⁶ השיחות הרשמיות והגלויות התנהלו בין עודד ערן, שעמד בראש צוות המו"מ הישראלי, ליאסר עבד רבו, שהיה ראש צוות המו"מ הפלסטיני.⁷ במקביל הוקם ערוץ שיחות חשאי בין שלמה בן-עמי לבין אבו-עלא, אליו הצטרפו גלעד שר וחסן עצפור.⁸ 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

⁵ מדברי שלמה בן-עמי לנציגים הפלסטינים בסבב שיחות בשוודיה. על פי ג. שר, *במרחק נגיעה: המשא ומתן לשלום, 1999-2001* (תל-אביב: משכל, 2001), עמ' 88.

⁶ בספטמבר 1999 נחתם בין ישראל לאש"ף "מזכר שארם א-שייח" שנגע להתחייבויות מהסכמי הביניים ולמעבר למו"מ על הסכם הקבע. המגעים בערוץ הסורי הובילו לוועידת פסגה בשפרדסטאון בינואר 2000, אך המו"מ לא הוביל לפריצת דרך וכישלון מפגש הפסגה בין קלינטון לאסד בזינבה במאוס 2000 סימל את קריסת השיחות בערוץ זה.

⁷ מנחם קליין מציין כי נערכו שלושה טקסים לציון פתיחת המו"מ על הסדר הקבע בין ישראל לאש"ף: טקס בטאבה במאי 1996 ערב הבחירות בישראל; טקס בנוכחות דוד לוי ואבו-מאזן באוקטובר 1999 וטקס פתיחת הדיונים בין משלחות המו"מ בראשות עודד ערן ועבד-רבו בדצמבר 1999 (מ. קליין, *שוכרים טאבו* (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2001), עמ' 9).

על פי גלעד שר, במאוס 2000 נפתחו ליד וושינגטון השיחות בין הצוותים של ערן ועבד-רבו והמשתתפים הגדירו אותן בסיומן כ"חילופי רעיונות" (שר, 68).

⁸ ש. בן-עמי, *חזית ללא עורף: מסע אל גבולות תהליך השלום* (תל-אביב: משכל, 2004), עמ' 32, 28, 37. שר, 80-83. המפגש הראשון בין בן-עמי לאבו-עלא נערך ב-28 במאוס 1999 ולאחר מכן הצטרפו אליו גלעד שר וחסן עצפור. המפגשים הראשונים התקיימו בת"א ובקריית ענבים.

והאחרון התקיים בישראל החל מן ה-1 ביוני של אותה שנה.⁹ ערוץ השיחות היה חשאי, אבל דבר קיומו נחשף בשלב מוקדם.¹⁰

ברק הנחה את נציגי ישראל לשיחות שלא לנהל מו"מ מהותי על ירושלים ולדחותו "ממש לסוף".¹¹ לטענתו, דיון מהותי על ירושלים "עלול לפוצץ את התהליך מבחינת השיח הציבורי בישראל".¹² ברק ביקש כי יקפידו שלא לתעד עמדות בנושא ירושלים ושלא לנסח טיוטות או מסמכים בנושא זה.¹³

עקב כך הדגיש בן-עמי בפני הפלסטינים, בסבב השיחות הראשון בשוודיה, כי "על ירושלים לא יהיה נכון לדון כרגע".¹⁴ הפלסטינים והאמריקאים מחו על כך שהישראלים מתחמקים מדיון בסוגיה. דניס רוס, השליח האמריקאי למזרח התיכון, כותב בספרו כי עמדת ברק הכניסה את המו"מ למלכוד, שכן הפלסטינים לא יכלו לחשוף ויתורים ולהגיע לשלב ההכרעה מבלי שיידעו מה הם עשויים לקבל בירושלים.¹⁵

שאלת ירושלים עלתה בשיחות בקווים כלליים בלבד.¹⁶ הפלסטינים הציגו דרישה לריבונות פלסטינית מלאה במזרח ירושלים – "המזרח לנו, המערב לכם" – עם אפשרות להסדרים מיוחדים לגבי המקומות הקדושים והשכונות היהודיות.¹⁷ אבו-עלא הבהיר

⁹ שר 73, 93, 97, 108-116. בן-עמי 32, 39, 51-52. לסבב השני הצטרפו גידי גרינשטיין מהצד הישראלי והיבה חוסייני מהצד הפלסטיני. בהתחלה התקיימו הפגישות בין בן-עמי לאבו-עלא והצטרפו אליהן לעתים גם אמנון שחק ואבו-מאזן. ב-25 באפריל החליט ברק לצרף לשיחות גם את גלעד שר. האמריקאים ידעו על הערוץ והיו שותפים לו. בן-עמי טוען בספרו כי במשך זמן רב המליץ לברק לפתח צינורות חשאיים למו"מ על נושאי הסדר הקבע, אך ברק היסס בין השאר על רקע התמקדותו במסלול הסורי. בן-עמי מספר גם כי במקביל נועד גלעד שר עם מקורבי אבו-מאזן – חוסין אגאה ואחמד ח'אלידי – אך לאחר שאבו-עלא התקומם על כך הוחלט בסוף אפריל לאחד את הערוצים (בן-עמי, 21-23, 32, 35). על סבב השיחות הראשון והשני ראו: בן-עמי, 44-51. שר, 86-91.

¹⁰ על ההדלפה ראו: שר, 88-89; D. Ross, *The Missing Peace* (New York : Farrar, Straus and ; 89-88, pp. 613 Giroux, 2005).

¹¹ ראו: שר, 85, 88, 89, 106, 109; Ross, 612.

¹² שר, 85.

¹³ שר, 121; בן-עמי, 88.

¹⁴ שר, 88.

¹⁵ Ross, 619, 623; שר, 88-89, 106, 109. בן-עמי כותב על ערוץ השיחות: "ירושלים לא נדונה כלל, ברק לא היה מוכן... בטיוטות שהכנו סעיף ירושלים נותר עמוד ריק, אפילו זה הטריד אותו." (א. שביט, "היום שבו מת השלום", *הארץ*, 14.9.2001). במסמך שגובש בשיחות ומופיע בספרו של אבו-עלא, ניתן לראות כי סעיף ירושלים נותר ריק. ראו: A. Qurie, *Beyond Oslo, the struggle for Palestine* (London: IB Tauris, 2008), pp. 348.

¹⁶ שר, 106; Ross, 614. שר טוען כי סוגיית ירושלים נדונה בצורה פחות פורמאלית, בלי תיעוד בכתב ובעיקר בארבע עיניים (ריאיון עם גלעד שר, 16.3.2011); ראו גם: מ. אינדיק, *שלום אמריקני* (תל-אביב: עם עובד, 2009), עמ' 297.

¹⁷ שר, 114; בן-עמי, 39, 50.

כי אם יוסכם על משטר מיוחד בירושלים, יחול משטר זה הן במזרח העיר והן במערבה; שאם לא כן האלטרנטיבה היא חלוקה ברורה בין מזרח העיר למערבה. אבו-עלא הדגיש בשיחות כי ירושלים והפליטים הם "הנושאים הקטלניים של ההסכם" ואמר לגלעד שר: "תנו לנו את הריבונות במזרח ירושלים וכל היתר יסתדר".¹⁸ 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.¹⁹

אהוד ברק ניסה לקדם אפשרות של דחיית ההסכם על ירושלים בכמה שנים, אך הפלסטינים התנגדו לכך בתוקף.²⁰ בן-עמי טוען כי בשלב זה ברק תמך ברעיון של הסדר חלקי וזאת "כי ירושלים הפילה עליו אימה" והוא חשש כי הסכמות בנושא ירושלים לא יעברו במשאל עם. בן-עמי מצביע על סתירה בין הצעה זו של ברק לבין גישתו התקיפה נגד צעדי ביניים וחתימתו להסדר כולל בכל הנושאים שיכלול הכרזה על "קץ הסכסוך" ו"סיום התביעות".²¹

ברק היה מעוניין שסוגיית ירושלים תועלה לדיון רק בפסגה וחשש מדיונים ישראלים פנימיים בסוגיה זו.²² בן-עמי טוען כי שב וביקש מברק לקיים היערכות לקראת דיון מהותי על ירושלים ולמידה מעמיקה של הנושא בעזרת מומחים.²³ שאול אריאלי, ששימש ראש מנהלת השלום בתקופת ברק (גוף שהוקם במשרד ראש הממשלה וריכז את עבודת המטה על המו"מ להסכם הקבע), מציין כי ברק הנחה אותו לפני ועידת קמפ-דייוויד שלא לעסוק בשאלת ירושלים ושלא להכין עבודות בנושא.²⁴ קליין טוען כי במנהלת השלום לא נכללו מומחים לענייני ירושלים וכי גם אגף התכנון במטכ"ל לא הורשה לעסוק בעניינים אלה.²⁵

¹⁸ שר, 81, 114.

¹⁹ שר, 81, 114. בן-עמי, 39. על עמדה זו ראו גם: ד. יתום, שותף סוד (תל-אביב: משכל, 2009), עמ' 376-378.

²⁰ שר, 112. בן-עמי, 39, 56, 72, 73, 76.

²¹ בן-עמי, 56, 72.

²² Ross, 605, 623.

²³ בן-עמי, 55, 60, 63, 118.

²⁴ ריאיון עם שאול אריאלי, 12.4.2011.

²⁵ קליין, שוברים טאבו, 32.

בנובמבר 1999 הוקם צוות שעסק בשאלת ירושלים והורכב מנציגי מנהלת השלום לצד חוקרים ממכון ירושלים לחקר ישראל, אך עבודת הצוות הופסקה תוך זמן קצר על רקע הדלפה לתקשורת על דבר קיומה.²⁶

במסמך שהכין גלעד שר בסוף מאי 2000, לקראת פסגה עתידית, נטען כי שני הצדדים מבינים שלא ניתן לפתור את סוגיית ירושלים בשלב הזה והוצע לגבש הסכמה על העקרונות הבאים: חופש גישה ופולחן; הגדרה של "מרחב ירושלים" (ZOJ) ובו עיר מורחבת שתכלול גם שכונות פלסטיניות מחוץ לירושלים והתנחלויות סמוכות; חלוקת המרחב לירושלים הישראלית, אל-קודס הפלסטינית וכן "שטחים אפורים" עם משטר מיוחד והקמת עיריית גג לניהול המרחב; משטר מיוחד באגן העיר העתיקה ושתי בירות ב"מרחב ירושלים". על פי מסמך זה יידונו שאר הנושאים בפסגה.²⁷

ניתן לראות כי בשלב זה, בו נערכו המגעים לקראת ועידת קמפ-דייוויד, חיפשה ישראל פתרונות שלא יצריכו ויתור על ריבונות ישראלית בגבולות המוניציפאליים של ירושלים, בין אם בהרחבת גבולות העיר, בין אם בהסכמה על דחיית הדיון בנושא ובין אם בהסדרים מיוחדים שלא יכללו שינויים במעמד הריבוני של העיר.

יחד 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.²⁸ על פי הצעה זו, השכונות "הפנימיות" יישארו בריבונות ישראלית, אך לפלסטינים יוענקו בהן סמכויות מסוימות.²⁹ בהתייחס למרחב הגמישות בנושא ירושלים אמר ברק לקלינטון ב-1 ביולי 2000 כי יסכים לריבונות פלסטינית רק בחלק של אבו-דיס שנמצא בתחום המוניציפלי של ירושלים ובשועפאט וזאת אך ורק אם לא יהיה ניתן להגיע להסכם ללא הסכמה זו.³⁰

²⁶ ראו: קליין, *שוכרים טאבו*, 32-33. בראש הצוות עמד ראובן מרחב והוא כלל את רות לפידות, ישראל קמחי ומאיה חושן ממכון ירושלים ואת ישראל חסון, פיני מידן-שני וגידי גרינשטיין ממנהלת השלום.

²⁷ שר, 103-104.

²⁸ בן-עמי, 112-113. על עמדת בן-עמי בשלב זה ראו: בן-עמי, 62; Ross, 636.

²⁹ בן-עמי, 112-113.

³⁰ אינדיק, 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 וויתור על ריבונותנו". ראו: ג. וייץ, "רגעים אחרונים של דיאלוג: יומני מרידור", *הארץ*, 29.7.2011, עמ' 18.

ב-25 ביוני, ערב הוועידה, נפגשו בן-עמי, שר ויוסי גינוסר עם ערפאת ודנו גם בשאלת ירושלים. בן-עמי ושר העלו את האפשרות לדחות את הדיון על ירושלים, אך ערפאת הבהיר כי לא יסכים לדחייה "אפילו בשעתיים". ערפאת הדגיש את תביעתו לריבונות מלאה באל-חרם אל-שריף ובעיר העתיקה, אך הביע נכונות לריבונות ישראלית בכותל המערבי וברובע היהודי ולהתחייבות שלא ייערכו חפירות באל-חרם אל-שריף.³¹ ערפאת דחה בתוקף את האפשרות של אוטונומיה פונקציונאלית פלסטינית בשכונות הערביות במזרח ירושלים תחת ריבונות ישראלית ותהה מדוע ישראל מתנגדת להכרה בזכות השיבה הפלסטינית מצד אחד, אך מעוניינת לספח 300 אלף פלסטינים לירושלים מצד שני.³²

בשיחת הכנה עם ברק לקראת ועידת קמפ-דייוויד אמר בן-עמי כי להערכתו ערפאת לא יתפשר לגבי ירושלים, אך אם ישראל תקבל את תביעותיו בנושא, הוא יסכים "להקריב" את הפליטים בתמורה.³³

ועידת קמפ-דייוויד: "ירושלים תהיה ה-*killing point*"³⁴

בוועידת קמפ-דייוויד, שנפתחה ב-11 ביולי, השתתפו מן הצד הישראלי: אהוד ברק, שלמה בן-עמי, גלעד שר, אליקים רובינשטיין, אמנון שחק, דני יתום, דן מרידור, יוסי גינוסר, שלמה ינאי, ישראל חסון, עודד ערן וגידי גרינשטיין. מן הצד הפלסטיני השתתפו: יאסר ערפאת, מחמוד עבאס (אבו-מאזן), אחמד קריע (אבו-עלא), יאסר עבד רבו, נביל שעת', סאיב עריקאת, אכרם הניה, מוחמד דחלאן, חסן עצפור, מוחמד רשיד, נביל אבו רודיינה ויוסף עבדאללה.³⁵ עוד מתחילת הוועידה נראה כי סוגיית ירושלים צפויה לעמוד בלבה. שלמה בן-עמי אמר ביומה הראשון כי זו תהיה "ועידת ירושלים" וקבע כי: "ירושלים תהיה ה-*make or break* של ההסכם".³⁶ גם דניס רוס קבע בתחילת הוועידה כי ירושלים היא ללא ספק הנושא הקשה ביותר לפתרון.³⁷

³¹ בן-עמי, 115, 117; שביט, "היום שבו"; שר, 141; אינדיק, 299; A. Hanieh, "The Camp David Papers", *Journal of Palestine Studies*, Vol. 30, no. 2 (Winter 2001), 81.

³² בן-עמי, 115.

³³ בן-עמי, 124.

³⁴ מוחמד רשיד לשלמה בן-עמי. בן-עמי, 55.

³⁵ שר, 154; C. E. Swisher, *The Truth About Camp David: The Untold Story About the Collapse of the Middle East Peace Process* (New York: Nation Books, 2004), 253-254.

³⁶ בן עמי, 141, שר, 154.

³⁷ שר, 149.

הוועידה החלה בניסיון אמריקאי כושל לגבש נייר עקרונות שימשם בסיס לדיונים. הצוות האמריקאי ניסח תחילה מסמך עם פרמטרים כלליים לפתרונות בסוגיות הסדר הקבע ("הסכם מסגרת פרימיטיבי", כהגדרת ג'ון שוורץ, חבר צוות השלום האמריקאי).³⁸ בגרסתו הראשונית היה המסמך כללי וזהיר בכל הנוגע לירושלים והציע נוסחה של עיר "בלתי מחולקת" עם הסדרים מיוחדים במקומות הקדושים. המילה "ריבונות" לא נזכרה בו והוא התמקד בשאלות של סמכויות פונקציונאליות ומוניציפאליות.³⁹ רוס מסביר כי במסמך נעשתה הבחנה בין שלוש רמות: מוניציפאלית, תתית ופוליטית. הוא הציע להתחיל בגיבוש הבנות לגבי הניהול הפרקטי והפונקציונאלי של העיר ורק אז לעבור לשאלות הקשות יותר.⁴⁰

המסמך זכה לתגובה קשה מצד ברק – בעיקר על רקע סעיף הגבולות – ועקב כך החליט קלינטון לגנוז את המסמך והורה לנסח מסמך חדש, שיהיה "רך" יותר, יציג את עמדות הצדדים ויציע אפשרויות לגישור.⁴¹ בן-עמי כותב כי המסמך היה סביר בעיניו ולכן הופתע מתגובת ברק ולא פחות הופתע מן המהירות בה גנזו האמריקאים את הנייר.⁴² המסמך החדש הוצג לברק לפני שהוצג לערפאת, וזאת בהתאם לסיכום בין קלינטון לברק, וישראל הביעה הסתייגות חריפה מכך שבסעיף הנוגע לירושלים נרמז כי יהיו שתי בירות בירושלים בגבולותיה המוניציפאליים הנוכחיים. האמריקאים אכן שינו את הנוסח כך שבמסמך שהוצג לערפאת נכתב "ירושלים המורחבת" במקום "ירושלים המוניציפאלית".⁴³ המסמך בגרסתו החדשה זכה לתגובה זועמת מצד הפלסטינים, שדחו אותו מכול וכול. הם טענו כי הוא הוכן בתיאום עם הישראלים וראו במונח "ירושלים המורחבת" ניסיון לכפות עליהם להקים את בירתם באבו-דיס, מחוץ למזרח ירושלים,

³⁸ שר, 159.

³⁹ בן-עמי, 143; Ross, 655; Curie, 179-180; וייץ, "רגעים אחרונים של דיאלוג", עמ' 19. על תהליך הכנת המסמך ראו: Ross, 651-652.

⁴⁰ Ross, 655. רוס טוען כי דחלאן ושחק המליצו כי בשלב זה ייכתב המסמך בנושא ירושלים בקווים כלליים, אך אבו-עלא ביקש שהמסמך יהיה מפורט יותר (Ross, 659).

⁴¹ Ross, 659; אינדיק, 304-305. על פי רוס, קלינטון הסביר כי מדובר בשלב מוקדם מדי כדי לכפות על ברק וויתורים (Ross, 659). אינדיק כותב שמאוחר יותר הודו הישראלים כי תגובת ברק היתה טקטיקת מיקוח והם לא העלו על דעתם שתגובה שלילית תוביל לויתור על המסמך (אינדיק, 304).

⁴² בן-עמי, 143; ראו גם: אינדיק, 444.

⁴³ שר, 161; Swisher, 267-277; Ross, 660-661. דני יתום מציג בספרו גרסה שונה וטוען כי האמריקאים הגישו את הטייטה לשני הצדדים במקביל, בלי תיאום מוקדם עם הישראלים וברק מחה על כך בפני קלינטון (יתום, 376-377).

בדומה לרעיון שעלה במסמך ביילין-אבו-מאזן ב-1995.⁴⁴ כתוצאה מכך ירד גם מסמך זה מסדר היום והמו"מ נמשך ללא הסכמה על מסגרת משותפת לדיונים.⁴⁵

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".⁴⁶ ברק הבהיר לאמריקאים כי אם יוצג מסמך שמציע ריבונות פלסטינית בירושלים, הוא ינטוש את הפסגה.⁴⁷

במטרה לצאת מן המבוי הסתום, הציע קלינטון לקיים בשלב זה מרתון של דיונים במסגרת מצומצמת. כך, בלילה שבין ה-15 ל-16 ביולי נערך בקמפ-דייוויד מפגש לילי מרתוני חשאי, לא פורמאלי ולא מחייב, עם שני נציגים מכל צד: בן-עמי ושר מן הצד הישראלי, עריקאת ודחלאן מן הצד הפלסטיני.⁴⁸

בן-עמי ניסה לקדם את הדיון בשאלת ירושלים והעלה במפגש הצעה שחרגה מן העמדה הישראלית הרשמית. הוא הציע שהשכונות הערביות החיצוניות במזרח ירושלים (כמו כפר עקב, בית חנינא, צור באהר וראס אל עמוד) יועברו לריבונות פלסטינית; השכונות הערביות הפנימיות (כמו סילוואן, שיח' ג'ראח ואבו-תור) יזכו לאוטונומיה עירונית פלסטינית תחת ריבונות ישראלית;⁴⁹ ב"עיר העתיקה" תישמר הריבונות הישראלית אך יוקם "משטר מיוחד"; ובהר הבית יינתן בסיס משפטי לסטאטוס-קוו כך שהפלסטינים ינהלו אותו אך הריבונות עליו תהיה בידי ישראל.⁵⁰ הפלסטינים לא התרשמו מההצעה ודחו אותה על הסף. "אין לזה שום משמעות", הסביר ערפאת לקלינטון; "מדובר בשכונות

⁴⁴ אינדיק, 305; Ross, 662-661; Hanieh, 87; Qurie, 189-190.

⁴⁵ אינדיק, 305; Ross, 661-662; Qurie, 190. יש לציין כי גורמים ישראלים ואמריקאיים הציעו להעלות את "מסמך ביילין-אבו-מאזן" (שגובש בערוץ שיחות לא רשמי בשנים 1994-1995) כנייר בסיס למו"מ, אך ברק התנגד לכך (ריאיון עם גלעד שר, 16.3.2011; י. ביילין, "ביילין אבו-מאזן במלוא האחריות", הארץ, 9.11.2001).

⁴⁶ יתום, 378.

⁴⁷ יתום, 381.

⁴⁸ בן-עמי, 166-167; שר, 171-172; אינדיק, 308. ישראל חסון הצטרף למפגש לאחר מכן. בן-עמי מציין כי חסון, שהיה בעבר ראש מרחב ירושלים בשב"כ, הכיר היטב את המבנה של ירושלים – והיכרות זו היתה חיונית למפגש שהתמקד בסוגיה זו (בן-עמי, 167). אבו-עלא ראה בשיחות אלו ניסיון להדירו מן המשא ומתן (Qurie, 200).

⁴⁹ בן-עמי הציע דגם שבו פונקציות עירוניות מסוימות יועברו למנהלי השכונות בדומה למודל בלונדון (יתום, 382).

⁵⁰ ההצעה לא נגעה רק לירושלים וכללה גם פתרונויות בסוגיות האחרות. בן-עמי, 167-168; אינדיק, 308.

החיצוניות של ירושלים שמהן ברק רוצה להיפטר בין כך וכך.⁵¹ האמריקאים הופתעו מהצעת בן-עמי וראו בה צעד ישראלי תקדימי, אך ברק הודיע להם כי הוא לא עומד מאחוריה.⁵²

במפגש המרתוני הביעו הפלסטינים נכונות לקבל ריבונות ישראלית בשכונות היהודיות שנבנו במזרח ירושלים לאחר 1967 ועריקאת הדגיש כי זוהי הצעה מרחיקת לכת שמסכימה לנוכחות של שכונות הנתפסות בעיניים פלסטיניות כהתנחלויות לא חוקיות.⁵³

לאחר המפגש התקיימה פגישה קשה בין קלינטון לערפאת ובעקבותיה העביר ערפאת מכתב שהתפרש בעיני האמריקאים כנכונות פלסטינית להתגמש בשורה של נושאים (אחוזי הסיפוח לישראל, בקעת הירדן, סיום הסכסוך) תוך התנייתה בפתרון משביע רצון בנושא ירושלים.⁵⁴

בשלב זה הסיקו האמריקאים שכל המו"מ תלוי למעשה בשאלת ירושלים ולכן הם החלו למקד את כל מאמציהם בנושא זה והחלו לפתח רעיונות חדשים ויצירתיים לפתרון המחלוקת לגבי ירושלים בכלל ולגבי הר הבית/אל-חרם אל-שריף בפרט.⁵⁵

הרעיון האמריקאי המרכזי שהתגבש בשלב זה הציע שהמדינה הפלסטינית תקבל מעמד של משמורת/אפוטרופסות קבועה (permanent custodianship) באל-חרם אל-

⁵¹ שר, 174.

⁵² אינדיק, 308; בן-עמי, 169; יתום, 384-383. ברק טען שבן-עמי ושר "הלכו מעבר למה שאני יכול לחיות אתו" והעביר לקלינטון מכתב ברוח זו (ראו: Ross, 676-677). עם זאת יתום טוען כי ברק "לא נבהל מהדברים, כבר אז החלה להתבשל ההכרה שאם לא נציע פתרון מהפכני מאוד לגבי ירושלים לא יזוז דבר" (יתום, 382).

⁵³ אינדיק, 308; Ross, 673-674.

⁵⁴ אינדיק, 310; בן-עמי, 171; שר, 174; Ross, 679. קלינטון העביר לערפאת שלוש שאלות לגבי אחוז הסיפוח הישראלי וחילופי השטחים, נוכחות ישראלית בבקעת הירדן וסיום הסכסוך ונתן לערפאת אולטימאטום להעביר לו תשובות שיוכיחו כי הוא נענה לאתגר שהוצג על ידי הישראלים במרתון השיחות בלילה (שר, 174; בן-עמי, 170). על פי המסמך המופיע בספר של אבו-עלא, ערפאת הביע נכונות ללכת בשלוש הסוגיות שהעלה קלינטון "עד הקצה", בתנאי שתובטח לו ריבונות פלסטינית במזרח ירושלים, תוך התחשבות באינטרסים הישראליים ברובע היהודי ובכותל המערבי ושמירה על עיר פתוחה (Qurie, 202-203). קלינטון טוען בספרו כי ערפאת הודיע במסמך התשובה שאם יושג פתרון שישיב את רצונו בשאלת ירושלים, הוא יעניק לו את הסמכות לקבוע מה יהיו אחוזי הסיפוח לישראל ואחוזי חילופי השטח (914 pp. (B. Clinton, *My life* (New York : Alfred A. Knopf, 2004). בן-עמי טוען בספרו שלמכתב ערפאת ניתנה "פרשנות נדיבה". הוא מספר כי הבין מהאמריקאים שהוויתור הפלסטיני המרכזי במסמך הוא נכונות לסיפוח ישראלי של 8-10 אחוזים מן הגדה המערבית, אך מאוחר יותר נאמר לו כי הפיקדון הפלסטיני בנושא היה בנוי על ההנחה שבתמורה יקבלו הפלסטינים את כל מבוקשם בירושלים (בן-עמי, 171, 209).

⁵⁵ אינדיק, 301, 310; שר, 175, 186, 204. Qurie.

שריף, בדומה למעמד של סעודיה במקומות הקדושים במכה ובמדינה. המעמד יוענק להם במסגרת הסכם שיחתם בין ישראל לבין חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון, הוותיקן ומרוקו (שעומדת בראש ארגון הוועידה האסלאמית, ה-OIC).⁵⁶ על פי הצעה זו אמור היה מעמד הפלסטינים במקום להידמות לחסינות דיפלומטית של שגרירות, בעוד שהריבונות הכוללת והסמלית היתה נשאת בידי ישראל.⁵⁷

בצד הפלסטיני גיבשו בשלב זה שני מודלים לפתרון בעיית ירושלים: ריבונות פלסטינית מלאה במזרח ירושלים כבירת המדינה הפלסטינית, או בינאום ירושלים בהתאם להחלטת האו"ם 181 (1947) שהציעה להכריז על העיר "קורפוס ספראטום". הם הכינו רשימה של שאלות להבהרה בנושאים שונים כמו ארגון השירותים המוניציפאליים, הצעה להרחבת העיר, הסדרי הביטחון ומשמעות המונח "עיר פתוחה".⁵⁸

גם בצד הישראלי עברה סוגיית ירושלים בשלב זה לראש סדר היום. ב-17 ביולי נערך בקרב חברי המשלחת הישראלית דיון דרמטי שפתח, כהגדרת גלעד שר, "תהליך שסימן את תחילת השינוי המחשבתי אצל חלק ניכר מחברי המשלחת" ותהליך של קילוף "הקליפות החיצוניות, הסיסמאות".⁵⁹ על פי בן-עמי היה הדיון מלווה בתחושה של חוויה פוליטית היסטורית נדירה שאפשרה "לשחרר מחסום בתודעה הקולקטיבית שלנו".⁶⁰ באותו דיון הטילו חלק מן הדוברים ספק בצורך הישראלי לשמור על כל חלקי ירושלים בריבונות ישראל. דני יתום אמר כי הגבולות המוניציפאליים של ירושלים אינם קדושים, לא מבחינה לאומית ולא מבחינה דתית. שחק אמר כי "חלקים גדולים של ירושלים היום אינם ירושלים שלי" וערן קבע כי אין לישראל עניין היסטורי או דתי בחלקים מסוימים של העיר.⁶¹ חלק מחברי המשלחת הביעו תמיכה בהענקת סממני ריבונות לפלסטינים בעיר העתיקה והעריכו כי לא יושג הסכם ללא מרכיב זה.⁶²

מרידור ורובינשטיין היו "הסמן הימני" בדיון והתקשו להסכים לריבונות פלסטינית בתוך ירושלים.⁶³

חרף הדיון הדרמטי שהתקיים בקרב המשלחת הישראלית, הציג ברק לקלינטון באותו ערב נייר בו חזרה בה ישראל למעשה מהעמדות שהציג בן-עמי ב"משא ומתן

⁵⁶ ראו: בן-עמי, 198-199; Ross, 682-683.

⁵⁷ אינדיק, 311-312.

⁵⁸ Curie, 204-205.

⁵⁹ שר, 175.

⁶⁰ בן-עמי, 173.

⁶¹ שר, 175-180; בן-עמי, 173-178.

⁶² שר, 175-182; בן-עמי, 173-180.

⁶³ שר, 178, 189-190.

הלילי". על פי הצעת ברק, הפלסטינים יקבלו ריבונות רק באחת השכונות החיצוניות של מזרח העיר, בתוספת פרוזדור למתחם דיפלומטי פלסטיני שיוקם ברובע המוסלמי, סמוך לאל-חרם אל-שריף.⁶⁴ קלינטון זעם על ברק: "אינני יכול לראות את ערפאת עם עמדת התחפרות כזאת... זה לא רציני".⁶⁵

בעקבות נזיפת קלינטון חלה תזוזה בעמדת ברק והוא 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;⁶⁶ בשכונות הפלסטיניות הפנימיות תישמר הריבונות הישראלית, אך הן יזכו לסמכויות של שלטון עצמי בנושאי תכנון ובנייה ואכיפת החוק;⁶⁷ 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 אפוטרופסות על המתחם; יימצא פתרון תחבורתי שיאפשר תנועה מן השכונות החיצוניות אל היחרם, ללא מעבר בשטח ישראל. ההצעה כללה גם אפשרות תפילה ליהודים על הר הבית.⁶⁸ ברק הציע לקלינטון שיעלה את הצעתו בפני הפלסטינים ויציג אותה כרעיון אמריקאי.⁶⁹ קלינטון הופתע מעמדת ברק ואמר לו: "אתה האדם הכי אמיץ שהכרתי אי פעם".⁷⁰

ב-18 ביולי נפגש קלינטון עם ערפאת והציג בפניו הצעה כוללת שהתבססה על רעיונות ברק.⁷¹ על פי אבו-עלא, ההצעה הוצגה כ"הצעה פרטית" של קלינטון להעניק לערפאת אפוטרופסות במקומות הקדושים בחסות האו"ם ומרוקו וזכות להניף דגל פלסטיני באל-חרם אל-שריף. בתמורה להסכמה אמר קלינטון כי יפעיל לחץ על ברק שישכים לריבונות פלסטינית ברובע המוסלמי והנוצרי ואולי גם בשכונות פלסטיניות חיצוניות של מזרח ירושלים. בנוסף לכך הוצע שבשכונות הפנימיות תהיה אוטונומיה פלסטינית בריבונות

⁶⁴ אינדיק, 318; שר, 184-185; בן-עמי, 182. קלינטון ניסה לשכנע את ברק להעניק לפלסטינים אחיזה ריבונית כלשהי בעיר העתיקה (יתום, 386).

⁶⁵ בן-עמי, 182; Ross, 684; אינדיק, 316; Clinton, 914.

⁶⁶ לטענת רוס, ברק דיבר על ריבונות פלסטינית בשבע שכונות פלסטיניות חיצוניות (Ross, 688).

⁶⁷ על פי דני יתום, ברק הציע כי בשכונות יתקיים משטר מיוחד בו המנהלות השכונתיות יקבלו סמכויות מוניציפאליות מידי הריבון הישראלי (יתום, 395).

⁶⁸ אינדיק, 316-317; Ross, 685; בן-עמי, 183; יתום, 395. קלינטון ביקש מברק לשקול מעמד של אפוטרופסות פלסטינית בהר הבית וברק הביע נכונות לכך, אך הבהיר כי לא יוותר על הריבונות היהודית בהר הבית.

⁶⁹ אינדיק, 316-317; יתום, 395; Ross, 685-690.

⁷⁰ יתום, 395. אינדיק גם מציין בספרו כי הופתע מן ההצעה. ראו: אינדיק, 317.

⁷¹ Ross, 688-690. אינדיק, 317-319; Clinton, 915; בן-עמי, 184; שר, 187.

ישראלית ומסדרון ריבוני בין הגדה המערבית לעיר העתיקה.⁷² ערפאת הביע התנגדות להצעה וטען כי אלה רעיונות ש"דניס רוס בישל ביחד עם ברק", אבל הבטיח לחשוב עליה. באותו לילה העבירו הפלסטינים שאלות וביקשו הבהרות לגבי הצעה זו, אך לבסוף השיבו עליה בשלילה.⁷³

בשלב זה הבהירו האמריקאים לפלסטינים כי על השולחן מונחות שתי הצעות שיכולות למנוע את קריסת הפסגה: המשך המו"מ על בסיס הצעת קלינטון, או הסכם חלקי שבו יוסכם שסוגיית ירושלים כולה – או רק העיר העתיקה – תידחה לדיון מאוחר יותר, תוך שהצדדים שומרים על תביעותיהם בנושא.⁷⁴ הפלסטינים דחו את שתי ההצעות.⁷⁵ האמריקאים ניסו להפעיל על ערפאת לחץ, גם באמצעות מדינות ערב. קלינטון התקשר אל שורה של מנהיגים ערבים: הנשיא חוסני מובארק (מצרים), הנסיך עבדאללה (סעודיה), המלך עבדאללה (ירדן) והנשיא בן-עלי (תוניסיה), אך ללא הועיל.⁷⁶

ב-19 ביולי עזב קלינטון את קמפ-דייוויד וטס לפסגת ה-G8, ולמרות המשבר בשיחות נמשכה הפסגה בניהול מזכירת המדינה מדלן אולברייט.⁷⁷ לאחר נסיעת קלינטון הסתגר ברק בחדרו וזעם על כך שהאמריקאים לא עמדו בהתחייבותם לחייב את ערפאת לקבל את הצעות קלינטון כתנאי להמשך המו"מ, וסירב להיפגש עם ערפאת כל עוד הוא אינו מאמץ עקרונית את הרעיונות בנושא ירושלים.⁷⁸ במקביל לכך, בתקשורת הישראלית התפרסמו ידיעות על פיהן בן-עמי ושחק לוחצים על ברק לעשות ויתורים בנושא ירושלים. בן-עמי טוען כי אנשי ברק הם שהשתילו ידיעות אלו כדי להצביע על "שעיר לעזאזל" שיספק אליבי לכישלון.⁷⁹

⁷² Curie, 211-213

⁷³ בן-עמי, 189; Ross, 689-690; Curie, 212-213; Hanieh, 87-88. ערפאת טען כי אולברייט ורוס עושים יד אחת עם הישראלים ואמר כי הוא לא יוכל לשוב אל עמו בלי ירושלים וכי הוא מעדיף למות (שר, 187; Curie, 213).

⁷⁴ Ross, 692-693; בן-עמי, 186; Curie, 217.

⁷⁵ Ross, 693; בן-עמי, 194.

⁷⁶ Ross, 694; אינדיק, 319-318; Curie, 217; שר, 192; Hanieh, 89; Swisher, 306-309.

⁷⁷ בן-עמי, 196-197; Hanieh, 91. ערפאת הודיע לקלינטון כי הוא מוכן להמשיך במו"מ, אך לא על בסיס ההצעות האמריקאיות והציע להפסיק את הוועידה לשבועיים, ולהמשיך בינתיים בשיחות. המשלחת הישראלית התנגדה לכך בתוקף ואיימה לעזוב ללא תשובה פלסטינית עקרונית להצעת קלינטון (שר, 193; Curie, 214-215; בן-עמי, 188-195).

⁷⁸ שר, 195, 197-198; בן-עמי, 197, 202, 206; Curie, 223; Hanieh, 93. ברק הבין מקלינטון שלא תהיה התקדמות בלי תשובה של ערפאת לרעיונות ולכן הסכים להישאר בקמפ-דייוויד. אך הבנה זו לא הובילה לערפאת והמסמך ירד למעשה מסדר היום. אולברייט הסבירה לברק כי ערפאת לא ידע שקבלת ההצעות האמריקאיות היא תנאי להמשך המו"מ, למרות שזה נאמר לברק, והתנצלה על אי ההבנה בנושא. ראו: שר, 200; בן-עמי, 197-198; Clinton, 915.

⁷⁹ בן-עמי, 202.

קלינטון הותיר את השיחות במשבר עמוק, אך בהיעדרו נמשכו מגעים לא רשמיים בין הצדדים ונעשו מאמצים לפתח רעיונות יצירתיים בשאלת הר הבית.⁸⁰ בן-עמי וגיונתן פרנקל, היועץ המשפטי של מחלקת המדינה, דנו בשורה של נוסחאות אפשריות לפתרון בסוגיית הר הבית/אל-חרם אל-שריף. אחד מהם היה פיתוח של רעיון האפוטרופוסות והוא הציע הסכם בין ישראל לאו"ם, על פיו תוקם ועדה בינלאומית שתורכב מהחברים הקבועים של מועצת הביטחון והיא תעניק אפוטרופוסות לפלסטינים באל-חרם אל-שריף והקהילה הבינלאומית תשגיח על הביצוע. הסדר כזה מאפשר לעקוף את שאלת הריבונות כך שישראל לא תידרש לומר שויתרה על ריבונותה והפלסטינים לא יודיעו שקיבלו את הריבונות ובמקרה של הפרת ההסכם תתערב הוועדה הבינלאומית.⁸¹ פתרונות נוספים שהועלו היו: חלוקה אנכית של הריבונות (ריבונות פלסטינית במשטח העליון, ריבונות ישראלית במעבה ההר ובכותל); ריבונות משותפת שתגדיר את חלוקת תחומי הריבונות; חלוקה לריבונות "דתית ואדמיניסטרטיבית" פלסטינית, לעומת ריבונות "כללית" ישראלית ופתרון של החכרה, על פיו ישראל תחכיר את המתחם לפלסטינים תוך הרשאה להפעיל "סמכויות ריבוניות".⁸²

במקביל הציע בן-עמי להשתמש במונח "ריבונות אפוטרופוסית" (custodial sovereignty) פלסטינית, בהנחה שהפלסטינים לא יסכימו לניסוח שלא יכלול את המונח "ריבונות". עם זאת הוא התנה פתרון זה בכך שיהודים יורשו להתפלל ב"מתחם המרוקני" שעל הר הבית ובהקמת מנגנון שיבטיח מניעת חפירות במקום.⁸³

הצעות אלו, לצד רעיונות נוספים שעלו במפגשים בין צוותי המו"מ, לא הביאו לפריצת דרך בנושא.

עם שובו של קלינטון לקמפ-דייוויד 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.⁸⁴ על פי יתום הודיע

⁸⁰ שר, 200-205. על המגעים בין בן-עמי לאמריקאים לגבי הר הבית, ראו: בן-עמי, 198-200. לטענת בן-עמי ברק נתן הנחיה שלא לדבר בשלב זה על ירושלים ללא תשובה פלסטינית על הצעת קלינטון, אך עד מהרה התחדש המו"מ בנושא (בן-עמי, 201).

⁸¹ בן-עמי, 198-200. ראו גם: בן-עמי, 204.

⁸² בן-עמי, 199-200; קליין, *שוברים טאבו*, 48-49.

⁸³ אינדיק, 328; בן-עמי, 206-207. ברק דחה הצעה זו.

⁸⁴ Ross, 702; בן-עמי, 210-212; וייץ, "רגעים אחרונים של דיאלוג", עמ' 27; אינדיק, 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, 210-211).

ברק לקלינטון כי יסכים לריבונות פלסטינית רק בשכונה פנימית אחת ולמתחם ריבוני פלסטיני קטן ברובע המוסלמי.⁸⁵

ב-24 ביולי התקיים מפגש מכריע שבו "ירד המסך על הוועידה ונגזר דינה להתפרק ללא הסדר", כהגדרת בן-עמי.⁸⁶ במרכזו של המפגש עמדה סוגיית ירושלים. ברק סירב למפגש-מנהיגים משולש עם ערפאת וקלינטון ולכן התקיים במקומו מפגש בין קלינטון, בן-עמי ועריקאת. קלינטון הניח מפה של ירושלים על השולחן והתנהל דיון ברעיונות שונים לפתרונות בעיר.⁸⁷ בין השאר עלתה האפשרות של דחיית ההסכמה על ירושלים, אך עריקאת התנגד לכך וטען כי אם ייפתרו כל הבעיות האחרות, לישראל לא תהיה מוטיבציה להתגמש בסוגיית ירושלים. הצעתו שהדחייה תחול הן לגבי ירושלים והן בשאלת הפליטים נדחתה על ידי בן-עמי.⁸⁸ בסיום הפגישה הציג קלינטון שלוש חלופות לפתרון:

1. דחיית ההסכם בנושא ירושלים (או רק בנושא "האגן הקדוש") בחמש שנים;
2. ריבונות "אפוטרופסית" פלסטינית באל-חרם אל-שריף וריבונות "שיוויונית" ישראלית; משטר מיוחד בעיר העתיקה עם ריבונות פלסטינית "מופחתת"/"מוגבלת" בשכונות הפנימיות במזרח ירושלים וריבונות פלסטינית בשכונות החיצוניות;
3. ריבונות פלסטינית ברובע המוסלמי והנוצרי, ריבונות ישראלית ברובע היהודי והארמני, ריבונות פלסטינית בשכונות החיצוניות, אוטונומיה פונקציונאלית פלסטינית בשכונות הפנימיות.⁸⁹

עריקאת נשלח לקבל תשובה מערפאת ושב עם מכתב שדוחה את הצעות קלינטון.⁹⁰ ערפאת כתב לקלינטון כי הפלסטינים לא יסכימו לנוסחה שמציעה ריבונות ישראלית באל-חרם אל-שריף או בכל מקום קדוש מוסלמי או נוצרי אחר וטען שפתרון כזה יידחה

⁸⁵ יתום, 419. ברק אמר לבן-עמי כי יסכים לשקול ריבונות בסילוואן אם יובטחו הסדרי גישה נוחים לעיר דוד (בן-עמי, 211).

⁸⁶ בן-עמי, 217.

⁸⁷ בן-עמי הציע במפגש להחיל ריבונות פלסטינית מוגבלת על השכונות הפנימיות בתמורה למשטר מיוחד בעיר העתיקה עם מתחם ריבוני פלסטיני ברובע המוסלמי. דניס רוס הציע להחיל בהר הבית/אל-חרם אל-שריף "ריבונות אפוטרופוסית או דתית" פלסטינית ולהותיר את "שאר הריבונות" (remaining sovereignty) בידי ישראל. עריקאת העלה את הרעיון ששני הצדדים יוותרו על ריבונות באל-חרם אל-שריף. ראו: בן-עמי, Ross, 705-708; 221-217.

⁸⁸ בן-עמי, 221; Ross, 705-707.

⁸⁹ שר, 230; בן-עמי, 221; 235; Hanieh, 96; Qurie, 235.

⁹⁰ שר, 231; בן-עמי, 223; Hanieh, 96.

על ידי מוסלמים ונוצרים, ערבים ולא ערבים ויוביל להסלמה. ערפאת הדגיש במכתבו לנשיא כי פתרון בירושלים יחייב שמירה על אחדות העיר וכי סגמנטציה של ירושלים תפגע בתושביה ותוביל לעוינות פלסטינית כלפי ההסכם.⁹¹

למחרת ננעלה ועידת קמפ-דייוויד.

לאחר כשלון הוועידה הצביעו גורמים שונים על שאלת ירושלים ועל סוגיית הריבונות בהר הבית/אל-חרם אל-שריף בפרט, כגורם המכריע לכישלון וכחסם המרכזי להסכם. בסיום הוועידה אמר ברק לחברי המשלחת הישראלית: "עשינו ניסיון נחרץ לעשות שלום עם הפלסטינים... המהלך נעצר בדרישת הצד השני להעברת הריבונות על הר הבית אליו".⁹² במסיבת עיתונאים שקיים לאחר הוועידה, אמר ברק: "עמדות ערפאת בנושא ירושלים הן שמנעו את השגת ההסכם".⁹³ בן-עמי אמר כי "ערפאת רצה את הר הבית ולא הבין שזה מחוץ לתחום... בכל הנושאים, למעט ירושלים, היתה הבקעה שיכולה היתה להביא להסכם"; שחק טען בוועידה כי הנושא שמעכב את המו"מ הוא הר הבית וכי "בכל יתר הנושאים ניתן כנראה להגיע להסכם".⁹⁴ גם האמריקאים הציגו עמדה דומה. אינדיק מסביר את כישלון קמפ-דייוויד בכך שערפאת סירב לקבל הצעות שלא עמדו בתנאי המינימום שלו לריבונות פלסטינית על אל-חרם אל-שריף ואילו קלינטון כתב בספרו כי בקמפ-דייוויד היו בין הצדדים הבדלים מעטים בשאלות של ניהול ירושלים וכי המחלוקת נגעה רק לשאלת הריבונות.⁹⁵ טענות אלו התבססו גם על קביעה לפיה ערפאת נתן במו"מ עדיפות לשאלת ירושלים על פני סוגיות אחרות. מוחמד רשיד אמר לבן-עמי עוד במאי 2000 כי ירושלים תהיה ה-"killing point" שבלעדיה ערפאת לא יגיע להסכם ואילו דחלאן סיפר כי ערפאת אמר לאבו-מאזן בוועידה: "עזוב אותי מהפליטים, אני רוצה את אל-קודס".⁹⁶

לסיכום ניתן לראות כי בוועידת קמפ-דייוויד התנהל לראשונה מאז תחילתו של המו"מ עם אש"ף, דיון מהותי בשאלת ירושלים. דיון זה התנהל הן בכל צד בינו לבין עצמו והן בין הצדדים. כמו כן ניתן לקבוע כי במהלך הוועידה חלו שינויים בעמדות הצדדים בשאלת ירושלים.

⁹¹ את המכתב ניתן לראות ב: Curie, 246-247. ראו גם: Hanieh, 96.

⁹² שר, 231; בן-עמי, 225; יתום, 423-422.

⁹³ "דברי ראש הממשלה ושר הביטחון אהוד ברק במסיבת עיתונאים עם סיום פסגת קמפ-דייוויד", מתוך: משרד החוץ – שנתון המסמכים הרשמיים, דצמבר 2000 (ירושלים: משרד החוץ, 2000), עמ' 306.

⁹⁴ שר, 232, 209. מרידור חלק על עמדה זו וקבע שהעמדות הפלסטיניות בנושא הפליטים הן אמיתיות ואינן טקטיות והן המכשול המרכזי להסכם.

⁹⁵ אינדיק, 362; Clinton, 915-916.

⁹⁶ בן-עמי, 55, 237.

בצד הפלסטיני הוצגה עמדת פתיחה שקבעה: "ירושלים המזרחית לנו, המערבית לישראלים",⁹⁷ אך בהמשך הובעה הסכמה לריבונות ישראלית בשכונות היהודיות במזרח העיר, ברובע היהודי ובכותל. אבו-עלא טוען בספרו שהעמדה הפלסטינית שהוצגה בקמפ-דיוויד קבעה כי האזורים המיושבים ביהודים במזרח העיר יהיו בריבונות ישראלית וכי אזורים עם תושבים פלסטינים ואזורים לא מיושבים יהיו בריבונות פלסטינית; הרחבת האזורים היהודיים שיסופחו לישראל לא תותר מעבר ל-5% מהמצב הקיים; תושבים יהודים המתגוררים בעיר העתיקה ברבעים שיועברו לריבונות פלסטינית בעקבות ההסדר, יוכלו לבחור בין פינוי ופיצוי לבין חיים תחת ריבונות פלסטינית; הרובע הארמני יהיה בריבונות פלסטינית, אך יוסכם על הסדרי ביטחון בחסות בינלאומית בציר המחבר בין הכותל לרובע היהודי ומערב ירושלים; ירושלים תהיה עיר מאוחדת ופתוחה והכניסה אליה תהיה חופשית הן לישראלים והן לפלסטינים; בעיר דוד ובבית הקברות שעל הר הזיתים תהיה שליטה מנהלית ישראלית, אך ללא ריבונות ישראלית.⁹⁸ הפלסטינים דחו את ההבחנה הישראלית בין שכונות "חיצוניות" ל"פנימיות" ודרשו ריבונות פלסטינית על כל השכונות הפלסטיניות.⁹⁹ בשאלת אל-חרם אל-שריף הציבו הפלסטינים דרישה חד-משמעית לריבונות פלסטינית מלאה.

הפלסטינים דחו בתוקף גם פתרונות שהועלו בוועידה שנועדו לפצות על היעדר ריבונות פלסטינית. הם התנגדו לרעיון של מתחם פלסטיני נשיאותי בעיר העתיקה וערפאת כינה הצעה זו: "אי קטן מוקף חיילים ישראלים שישלטו בכניסות".¹⁰⁰ כמו כן התנגדו הפלסטינים לרעיון לסלול מסדרון ריבוני אל מתחם אל-חרם אל-שריף. בתגובה לרעיון זה אמרו רשיד ודחלאן לישראלים: "תפסיקו לבנות לנו שלום של כבישים עיליים".¹⁰¹

אכרם הניה, עיתונאי וחבר המשלחת הפלסטינית, כותב כי ערפאת נעזר בקמפ-דיוויד בשלושה "קווי הגנה" לגבי ירושלים:

1. דעת הקהל הפלסטינית – התנגדות ציבורית פלסטינית להצעות בנושא זה;
2. זכויות בינלאומיות והיסטוריות – החלטות מועצת הביטחון וטיועונים היסטוריים ודתיים;
3. הממד הערבי/אסלאמי/נוצרי – ירושלים כסוגיה החורגת מעבר להקשר הפלסטיני ונוגעת לכל העולם הערבי ולכל המוסלמים והנוצרים בעולם.¹⁰²

⁹⁷ שר, 159, 170, 184; בן-עמי, 141; Qurie, 178.

⁹⁸ Qurie, 254-256. עוד על העמדה הפלסטינית, ראו: Qurie, 269-270.

⁹⁹ בן-עמי, 204.

¹⁰⁰ Hanieh, 95.

¹⁰¹ בן-עמי, 152.

¹⁰² Hanieh, 85-86.

בצד הישראלי התנגדה עמדת הפתיחה לאפשרות של ריבונות פלסטינית במקום כלשהו בגבולותיה המוניציפאליים של ירושלים. ב-15 ביולי הזהיר ברק את קלינטון כי אם יוצג נייר אמריקאי שיכלול ויתור על ריבונות ישראלית בירושלים, הוא ינטוש את הפסגה ואמר לרוס כי קצה גבול הוויתורים שלו הוא אוטונומיה לכפרים חיצוניים בירושלים, כמו בית חנינא ושועפאט¹⁰³ אך עמדה זו השתנתה. עוד באותו לילה העלה בן-עמי הצעה שכללה ריבונות פלסטינית בשכונות חיצוניות¹⁰⁴ וזמן קצר לאחר מכן הסכים ברק לריבונות פלסטינית גם על שני רבעים בעיר העתיקה. מעניין שכאשר החל ברק לגלות גמישות, היא נגעה לריבונות פלסטינית בעיר העתיקה ולא בשכונות הפנימיות. בן-עמי הצביע על סתירה בעמדה זו ואמר לברק כי הפלסטינים ישאלו את עצמם: "איך זה שברק מוכן לתת לנו ריבונות בעיר העתיקה, אך לא בוואדי ג'יז?"¹⁰⁵

בקמפ-דייוויד סירבה למעשה ישראל לאפשרות של ריבונות פלסטינית בשכונות הפלסטיניות הפנימיות, אך הסכימה לאוטונומיה פונקציונאלית או לריבונות חלקית פלסטינית. בשל חוסר הרציפות הריבונית הציעה ישראל מסדרון ריבוני בין השכונות החיצוניות לבין החלק הפלסטיני בעיר העתיקה. בן-עמי אמר לפלסטינים כי יש מקום לנהל מו"מ על הפונקציות שיינתנו להם בשכונות הפנימיות, אך זאת על בסיס הנחת מוצא של ריבונות ישראלית והוא סירב לחשוף בפניהם אלו שכונות ישראל מכלילה בהגדרה של "שכונות פנימיות"¹⁰⁶. שר מספר כי לקראת סיום הוועידה קבעו ההנחיות של ברק כי באזורים שתשמור ישראל בשליטתה לא יהיו יותר מ-12,000 תושבים פלסטינים.¹⁰⁷

לגבי העיר העתיקה תמכה ישראל בפתרון של "משטר מיוחד", אך במקרה של חלוקת ריבונות היא דרשה חלוקה של 2:2 (הרובע המוסלמי והנוצרי בריבונות פלסטינית, הרובע היהודי והארמני בריבונות ישראלית) וכמו כן דרשה ישראל ריבונות ישראלית מלאה על עיר דוד והר הזיתים.¹⁰⁸ שר טוען כי הוא ובן-עמי חלקו על דעת ברק לגבי הפתרון של

¹⁰³ Ross, 667, 671-672. בן-עמי, 166; יתום, 381; וייץ, "רגעים אחרונים של דיאלוג", עמ' 20.

¹⁰⁴ מרידור אמר בדיון פנימי של המשלחת הישראלית כי "זה מוזר וממש חמור שראש הממשלה אומר לנשיא ארצות הברית שיהיה משבר אם הוא יציע ויתור על ריבונות בירושלים ושעות ספורות אחר כך מציע בן עמי לוותר על שכונות ערביות בתוך העיר". ראו: וייץ, "רגעים אחרונים של דיאלוג", עמ' 20.

¹⁰⁵ בן-עמי, 211.

¹⁰⁶ בן-עמי, 204. בן-עמי מסביר כי חשיפה כזו היתה מגלה באילו שכונות ישראל מוכנה להעניק ריבונות פלסטינית.

¹⁰⁷ שר, 229.

¹⁰⁸ שר, 219. שר דיבר על רצף ישראלי מהר ציון דרך כנסיית הדורמיציון, הרובע היהודי והכותל, הגן הארכיאולוגי, עיר דוד, יד אבשלום עד הר הזיתים וראס אל עמוד.

חלוקת ריבונות, אך לדבריו אימץ ברק בשלב מאוחר יותר את עמדתם שדגלה במשטר מיוחד.¹⁰⁹

בשאלת הר הבית ישראל הבהירה כי לא תסכים לוותר על ריבונות ישראלית במקום. בעניין זה אמר ברק כי "ראש ממשלה יהודי אינו יכול להעביר ריבונות לפלסטינים, כי מתחת לפני השטח שוכן קודש הקודשים".¹¹⁰ יחד עם זאת, במהלך הוועידה הסבירו נציגי ישראל כי ישראל מבקשת לעצמה בעיקר ריבונות סמלית ולכן הסכימה לנוסחאות כמו משמורת פלסטינית או ריבונות אפוטרופסית פלסטינית במקום.¹¹¹ בן-עמי אמר לפלסטינים כי דרישה זו נועדה להבטיח שמירה על שלושה מרכיבים: ביטחון, מניעת חפירות והסדר מוסכם לגבי מתחם לתפילת יהודים על הר הבית.¹¹² הדרישה הישראלית לגבי תפילת יהודים על הר הבית הועלתה לראשונה בקמפ-דייוויד ועוררה זעם רב בצד הפלסטיני. מרטין אינדיק טוען כי ברק חשב שהרעיון להקים מקום-תפילה ליהודים בשולי הר הבית יסייע לו לגייס את תמיכת המפלגות הדתיות בהסכם על ירושלים. לטענת אינדיק הרעיון נולד אצל אליקים רובינשטיין ויצחק הרצוג.¹¹³ ערפאת הגדיר בקשה זו כתכנית ישראלית לערער את השליטה המוסלמית במקום ואמר לקלינטון כי "אם הישראלים יתעקשו על דרישתם להתפלל ב'חרם', תפרוץ מהפכה אסלאמית".¹¹⁴ ערפאת גם הזכיר כי הרבנים אוסרים על יהודים לבקר במקום וכי אפילו משה דיין "הנחשב על ידי הישראלים כגיבור" הוציא צו שאסר על יהודים להתפלל באתר.¹¹⁵ אכרם הניה כתב על כך כי "לפתע החילונים החלו לדבר בשפה דתית שאפילו חלק מהרבנים הישראלים לא משתמשים בה".¹¹⁶ סוגיית הר הבית/אל-חרם אל-שריף עוררה גם ויכוחים היסטוריים תיאולוגיים סוערים בין הצדדים בשאלה אם בית המקדש אכן עמד במקום זה.¹¹⁷

¹⁰⁹ ריאיון עם גלעד שר, 16.3.2011.

¹¹⁰ בן-עמי, 146.

¹¹¹ בן-עמי, 205; Ross, 705; יתום, 407.

¹¹² בן-עמי, 205.

¹¹³ אינדיק, 309; בן-עמי, 198.

¹¹⁴ אינדיק, 309; שר, 174. עוד על התגובה הפלסטינית לדרישה זו ראו: שר, 247; בן-עמי, 261; Qurie,

199, 200-201, 261.

¹¹⁵ Qurie, 244. ראו גם: Qurie, 229.

¹¹⁶ Hanieh, 83.

¹¹⁷ ראו: בן-עמי, 219, 229.

אחרי קמפ-דייוויד: "הר הבית הוא המנעול ולנו אין מפתח"¹¹⁸

חרף כישלון ועידת קמפ-דייוויד נמשכו המגעים בין הצדדים בערוצים שונים. הערוץ המרכזי נשמר בין גלעד שר לסאיב עריקאת, אך בחלק מן השיחות השתתפו גם בן-עמי, חסון ודחלאן. כמו כן היו ניסיונות תיווך מצד ארה"ב, מצרים וצרפת.¹¹⁹ המגעים התמקדו בניסיון לגבש נוסחה שתפתור את המחלוקת לגבי אל-חרם אל-שריף/הר הבית והועלו רעיונות שניסו להתמודד עם העובדה שכל צד מתנגד בתוקף לאפשרות שהריבונות במקום תופקד בידי הצד השני.

אחד הרעיונות היה פתרון של **ריבונות אלוהית**, שמשמעותה שאף אחד מן הצדדים לא יהיה הריבון במקום. הריבונות לפי הצעה זו תימסר לאל והצדדים יסכימו ביניהם לגבי חלוקת הסמכויות במקום.¹²⁰ באוגוסט 2000, בשיחה עם שגריר ארה"ב בישראל, מרטין אינדיק, רמז ברק כי הוא יסכים לשקול ויתור על הדרישה הישראלית לריבונות בהר הבית, תוך העברתה לאלוהים, בתנאי שגם ערפאת יסכים לכך. גם הרב אליהו בקשי-דורון הביע בפני אינדיק תמיכה ברעיון זה, בהנחה שישמר הסטאטוס-קוו במקום.¹²¹ בצד הפלסטיני תמכו ברעיון הריבונות האלוהית דחלאן ורשיד, אך אבו-מאזן ואבו-עלא התנגדו לו.¹²² המצרים ניסו תחילה לקדם את הרעיון, אך על רקע ההתנגדות הפלסטינית הם הסירו את ההצעה מסדר היום ותמכו בדרישה לריבונות פלסטינית.¹²³ בשיחה עם קלינטון בספטמבר 2000 דחה ערפאת את הרעיון ואמר כי ריבונות האל נמצאת בכל מקום, "גם בבית הלבן".¹²⁴ יוזכר כי הצעה ברוח זו הועלתה בעבר על ידי המלך חוסיין שאמר ב-1994 כי "האמונה הדתית שלי מחייבת שהריבונות על המקומות הקדושים בירושלים תהיה אך ורק בידי האל".¹²⁵

במפגש עם ראש הממשלה, אהוד ברק, באוגוסט 2000, הציעו פרופ' רות לפידות וד"ר מנחם קליין אפשרויות נוספות לעקיפת בעיית הריבונות. בין השאר הם העלו את הרעיון

¹¹⁸ ציטוט של אמנון שחק. ראו: אינדיק, 323.

¹¹⁹ שר, 242, 244, 249; בן-עמי, 248; Curie, 276. מתום ועידת קמפ-דייוויד עד לפרוץ האינתיפאדה התקיימו 38 מפגשים בין נציגים ישראלים ופלסטינים.

¹²⁰ על כך ראו: שר, 250; בן-עמי, 244-245; אינדיק, 338-339.

¹²¹ אינדיק, 338-339.

¹²² בן-עמי, 245.

¹²³ בן-עמי, 248, 245; שר, 256-257.

¹²⁴ קליין, שוברים טאבו, 63.

¹²⁵ אינדיק, 339. ציטוט מנאום חוסיין בפני הקונגרס בארה"ב ביולי 1994. ראו: http://www.kinghussein.gov.jo/94_july26.html

של "ריבונות מושעת" (הקיימת בקוטב הדרומי) או הסדרת הניהול המעשי ללא הכרה בתביעות הריבונות של הצדדים (בדומה למקרה של איי פוקלנד).¹²⁶

רעיון נוסף שנשקל בשעתו היה **מסירת הריבונות לידי גורם בינלאומי**. הנשיא קלינטון הציע שהריבונות במתחם תועבר לידי מועצת הביטחון וזו תעביר את האפטרופסות לפלסטינים.¹²⁷ שר הציע שמועצת הביטחון תקבל את הריבונות ותמנה מנגנון בינ"ל ובהסכם יוגדר המנדט שלו והסמכויות של כל צד ויוסכם על איסור החפירות במקום.¹²⁸

בן-עמי מדגיש כי על פי הצעה זו נועדה המעורבות של מועצת הביטחון לתת לגיטימציה לאפטרופסות הפלסטינית מבלי להעניק למועצת הביטחון אחריות ביצועית או יכולת להתערב בכל מקרה של אי-הבנה.¹²⁹ ריצ'רד הולברוק, דיפלומט אמריקאי שתיווך במו"מ בבוסניה והיה באותה עת שגריר ארה"ב באו"ם, המליץ בשיחה עם בן-עמי שתפקידה של מועצת הביטחון בהסדר כזה יהיה לאמץ (endorse) את הסיכום שיתקבל ולא לנהלו (mandate). הוא הציע להקים ארגון נפרד שיישא באחריות ליישום, בדומה לארגון ה-PIC (Peace Implementation Council) שהוקם בעקבות הסכם דייטון, שהושג בין הצדדים לסכסוך בבוסניה.¹³⁰

ערפאת דחה את הצעת קלינטון. הוא נימק זאת בכך שאין בין החברות הקבועות במועצת הביטחון מדינה מוסלמית אחת והוא יואשם כי מסר את ירושלים לידי "הצלבנים".¹³¹ מנגד הועלתה הצעה פלסטינית להעביר את הריבונות במתחם לידי "ועידת מדינות האסלאם" (Organization of the Islamic Conference), אך האמריקאים דחו הצעה זו על הסף ודניס רוס טען כי מנקודת המבט הישראלית זוהי הצעה קבילה פחות מהעברת הריבונות לפלסטינים, נוכח חברותן של מדינות כמו איראן, לוב ועיראק בארגון זה.¹³²

בתגובה לכך הציע קלינטון הקמת קונסורציום שיכלול את חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וארבע מדינות ערביות מוסלמיות: סעודיה, מצרים, ירדן ומרוקו.

¹²⁶ שר, 246; בן-עמי, 243. ראו על כך: ר. לפידות, "לסוגיית הריבונות", מתוך א. רמון (עורך), האגן ההיסטורי של ירושלים: בעיות וחלופות לפתרון (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2007), עמ' 292-300.

¹²⁷ בן-עמי, 268; שר, 265.

¹²⁸ שר, 267.

¹²⁹ בן-עמי, 309.

¹³⁰ בן-עמי, 309.

¹³¹ אינדיק, 340.

¹³² Ross, 719, 721. על ההצעה ראו גם: קליין, שוכרים טאבני, 63; אינדיק, 341; שר, 266; בן-עמי, 245.

הקונסורציום יעניק לפלסטינים את סמכות השיפוט (jurisdiction) במקום ויקבע את ההגבלות, כמו האיסור על חפירות באתר.¹³³ במקביל העלה בן-עמי הצעה שנקראה "ברית שלושת המלכים", על פיה תוענק הריבונות או האפוטרופסות במקום למלכי ירדן, מרוקו וסעודיה, במטרה למסמס את בעיית הריבונות.¹³⁴

יצוין כי מאוחר יותר, בינואר 2001, עלה פתרון בינלאומי אחר המציע כי ירושלים תוגדר "עיר הנביאים" ותנוהל על ידי מועצה שבראשה יעמוד מזכ"ל האו"ם ובין חבריה יהיו ראש ממשלת ישראל והנשיא הפלסטיני.¹³⁵

רעיון נוסף שעלה במגעים הציע **חלוקה אנכית** של הריבונות – רעיון הלקוח מהמשפט הימני. על פי רעיון זה תהיה לפלסטינים ריבונות על משטח המסגדים של אל-חרם אל-שריף ואילו הריבונות מתחת לפני הקרקע תהיה ישראלית. הרעיון הועלה עוד בקמפ-דייוויד ונשיא צרפת דאז, ז'אק שיראק, ניסה לקדמו לאחר מכן.¹³⁶ שיראק נועד עם ערפאת ב-20 בדצמבר 2000 וקרא לו לקבל הצעה זו, אך ערפאת סירב ושב ותקף את הטענה בדבר קיומן של הריסות בית המקדש מתחת לאל-חרם אל-שריף. שיראק השיב לו: "אנחנו חייבים להתמודד עם רעיון ההריסות כפי שהוא קבוע במוחו של העם הישראלי ולא דווקא עם ההריסות עצמן".¹³⁷

המצרים הציעו כאפשרות נוספת **הקבלה בין אל-חרם אל-שריף לבין הכותל**, כך שיוסכם על ריבונות פלסטינית באל-חרם אל-שריף וריבונות ישראלית בכותל, או הסדר מיוחד לפיו הפלסטינים יוותרו על הריבונות באל-חרם אל-שריף והישראלים יוותרו על הריבונות בכותל.¹³⁸ ישראל לא הסכימה לקשור בין הדברים והדגישה כי המחלוקת היא רק על הר הבית וכי הפלסטינים כבר הסכימו לריבונות ישראלית בכותל.¹³⁹

הצעה נוספת של הקבלה בין האתרים, שהועלתה על ידי דניס רוס, התבססה על הבחנה בין האתרים הקדושים עצמם לבין המתחם סביבם. כלומר, ריבונות פלסטינית במסגדים עצמם – אך לא על הרחבה כולה – וריבונות ישראלית בכותל עצמו, עם הסכמה למשטר בינלאומי בנושא החפירות במתחם כולו.¹⁴⁰

¹³³ בן-עמי, 246.

¹³⁴ בן-עמי, 243-245. אינדיק התנגד לרעיון והזהיר ממעורבות של המלכים הערבים בנושא (בן-עמי, 244).

¹³⁵ Curie, 297-298.

¹³⁶ בן-עמי, 281.

¹³⁷ אינדיק, 446.

¹³⁸ אינדיק 399-340; Ross, 716; קליין, *שוברים טאבו*, 62-63; בן-עמי, 254.

¹³⁹ אינדיק, 340. קליין, *שוברים טאבו*, 62-63.

¹⁴⁰ Ross, 716. בסיוני העלה לפני כן רעיון של ריבונות במסגדים, אך הוא לא קודם וערפאת לא תמך בו (בן-עמי, 243). הצעה זו של רוס היתה אחת מארבע ההצעות שהעלה בביקורו במצרים באוגוסט 2000.

השיחות בין הצדדים נמשכו ולאחר מפגש בין ברק לערפאת בכוכב יאיר ב-25 בספטמבר יצאו נציגי הצדדים לסבב שיחות בווינגטון, אך ב-28 בספטמבר פרצה אינתיפאדת אל-אקצא וכל תמונת המצב השתנתה.¹⁴¹ משלב זה התמקדו המאמצים המדיניים בניסיון להפסיק את האלימות ולהרגיע את הרוחות, אך בדצמבר, לאחר שברק הודיע על בחירות מוקדמות, התחדשו המגעים להשגת הסדר קבע.¹⁴²

ועידת בולינג (Bolling) ומתווה קלינטון: "מה שיהודי – לישראל, מה שערבי – לפלסטין"¹⁴³

ב-19 בדצמבר 2000 נפתח סבב שיחות בין נציגי הצדדים בבסיס חיל האוויר האמריקאי Bolling ליד ווינגטון הבירה.¹⁴⁴ במשלחת הישראלית היו שלמה בן-עמי וגלעד שר ובמשלחת הפלסטינית – יאסר עבד רבו, סאיב עריקאת ומוחמד דחלאן.¹⁴⁵ במוקד השיחות שוב עמדה סוגיית ירושלים. גלעד שר מספר: "לשני הצדדים היה ברור כי אם לא יגיעו להסכם על ירושלים לא יהיה הסכם בכלל ולכן שבנו והתרכזנו בנושא זה".¹⁴⁶

בשאלת **השכונות** במזרח ירושלים התגבשה הסכמה על העיקרון של שכונות יהודיות בריבונות ישראל ושכונות ערביות בריבונות פלסטינית, אך הנציגים הישראלים התלוננו כי המפה הפלסטינית שהוצגה בשיחות מחברת את השכונות היהודיות למערב העיר ב"שורכים" צרים שיוצרים "גטואים של ריבונות", כהגדרת בן-עמי, ודרשו "חיבור אורבאני מהותי".¹⁴⁷ בנוסף התנגדה ישראל לעמדה הפלסטינית שהכלילה את השכונות היהודיות במזרח ירושלים כחלק מאחוזי הסיפוח.¹⁴⁸

¹⁴¹ על הפגישה ועל סבב השיחות בארה"ב: שר, 281-288; Ross, 725; בן-עמי, 284-285; Curie, 277. רוס מדווח בספרו על התקדמות ואופטימיות בשיחות. המשלחות חזרו ארצה ב-29 בספטמבר והעריכו שהאמריקאים יציגו נייר ב-9 באוקטובר.

¹⁴² פגישה של ערפאת עם קלינטון בנובמבר 2000 ועם רוס בדצמבר 2000 עוררו בקרב האמריקאים סימני אופטימיות. ערפאת רמז בפגישות אלו על נכונות לקבל מתווה שהציגו האמריקאים שיתבסס על ריבונות פלסטינית בשכונות ערביות וריבונות ישראלית בשכונות יהודיות, משטר מיוחד בעיר העתיקה וחלוקה מסוימת של הריבונות בהר הבית/אל-חרם אל-שריף. ראו על כך: Ross, 742-747.

¹⁴³ מתוך הפרמטרים של קלינטון, ראו: Ross, 752-753.

¹⁴⁴ בן-עמי, 365; Ross, 748; שר, 354.

¹⁴⁵ שר, 354.

¹⁴⁶ שר, 355.

¹⁴⁷ בן-עמי, 366-367, 378; שר, 355.

¹⁴⁸ בן-עמי, 370.

בסוגיית העיר העתיקה דרשו הפלסטינים חלוקה ביחס של 2.5:1.5; כלומר שהרובע הנוצרי, המוסלמי וחצי מהרובע הארמני יהיו בריבונות פלסטינית, בעוד שהרובע היהודי וחצי הרובע הארמני יהיו של ישראל. העמדה הישראלית הציעה להנהיג בעיר העתיקה "משטר מיוחד" שלא יביא לחלוקתה, אך הדגישה כי אם עושים חלוקה, יש לעשותה ביחס של 2:2 (הנוצרי והמוסלמי לפלסטינים, היהודי והארמני לישראל).¹⁴⁹

ישראל דרשה גם ריבונות ישראלית על "הרצועה הקדושה" הנמתחת מעיר דוד וקברות הנביאים עד להר הזיתים. הפלסטינים התנגדו לכך, אך הבהירו שיסכימו לפתרון יצירתי: "כל מה שאיננו ריבונות מלאה שלכם שם – מקובל עלינו", אמרו.¹⁵⁰

אך חלקו הדרמטי של המפגש נגע לניסיון של בן-עמי להוביל לפריצת דרך בסוגיית הר הבית/אל-חרם אל-שריף. בן-עמי חש כי "הכול כבר נוסה ולא פעל" והחליט להעלות הצעה חדשה במטרה "להעמיד במבחן אולטימטיבי את הסיכוי להסדר כולל דרך שאלת הר הבית".¹⁵¹ וזו היתה הצעתו:

1. ריבונות פלסטינית באל-חרם אל-שריף/הר הבית; ריבונות ישראלית בכותל המערבי;
2. התחייבות של המדינה הפלסטינית לא לערוך חפירות מתוך הכרה בקדושת המקום לעם היהודי;
3. פינת תפילה יהודית במתחם מוגדר ובפיקוח של גוף מוסכם על הצדדים;
4. אשרור ההסכם וההצהרה המלווה על ידי ועידת מדינות האסלאם.¹⁵²

בן-עמי סבר כי באמצעות נוסחה זו יכלה ישראל לקבל הכרה פלסטינית וכלל-אסלאמית בזיקה היהודית ההיסטורית והדתית להר הבית, ולמעשה גם בקשר של העם היהודי לארץ ישראל. הוא ראה בכך הישג חשוב יותר מן התביעה לריבונות ישראלית וירטואלית במעבה הר הבית.¹⁵³

¹⁴⁹ בן-עמי, 366, 379; שר, 357. עבד רבו הציע שהמועצה המשותפת שתוקם לשתי הבירות תחליט על הקמת משטר מיוחד בחלקים שתקבע, ולא רק בעיר העתיקה (בן-עמי, 366).

¹⁵⁰ בן-עמי, 366, 379.

¹⁵¹ בן-עמי, 373.

¹⁵² בן-עמי, 375; שר, 357. בן-עמי כותב כי הציג את הצעתו כ"הצעה להתייחסות" (ad referendum) ולא כעמדת מ"מ של ישראל ורק אם ההצעה תתקבל היא תובא לאישור ברק. בן-עמי גם הבהיר כי פשרה זו בירושלים תהיה רק חלק מהבקעה כללית בכל הנושאים והיה ולא יושג הסכם, היא תוסר (בן-עמי, 375-376).

¹⁵³ בן-עמי, 375-376. בן-עמי כותב בספרו כי הצעתו דומה לתביעת הפלסטינים שישראל תכיר בזכות השיבה בנפרד משאלת היישום (בן-עמי, 375). דברים ברוח זו הוצגו על ידי בן-עמי גם במפגש שלו עם ערפאת ב-10 בדצמבר 2000 (אינדיק, 354).

עמיתיו הישראלים של בן-עמי הופתעו מהצעתו וראו בה חריגה מההנחיות שקיבלו. ההצעה חשפה מחלוקת פנימית בתוך צוות המו"מ, שגם האמריקאים וגם הפלסטינים הבחינו בה. על פי גלעד שר, במשלחת הישראלית "פשתה תחושה שבן-עמי דוהר קדימה ללא כל עכבות" וחסון הודיע עם שובו לארץ על התפטרותו מצוות המו"מ כמחאה על התנהלותו של בן-עמי.¹⁵⁴ אינדיק קושר את יוזמת בן-עמי למצב הפוליטי ששרר בישראל על רקע כוונת פרס להתמודד מול ברק.¹⁵⁵ בן-עמי משיב בספרו לביקורת וטוען כי הוא אכן לקח על עצמו "מרחבי תמרון גמישים... שאפשר גם לקרוא להם נועזים", אבל הוא מאמין שהוא פירש בצורה נכונה את "כוונת הקברניט" וכי לא שמע מפי ברק כל הסתייגות או נזיפה על הצעתו.¹⁵⁶

על פי בן-עמי, ההנחיות שנתן ברק לחברי המשלחת ערב השיחות בבולינג קבעו כי "עלינו לנסח בזהירות נוסחה שתהיה קשובה מספיק לזיקתנו במקום" והוא מדגיש כי אין בכך אזכור לריבונות.¹⁵⁷

הפלסטינים דחו את הצעתו של בן-עמי. הם הסכימו להתחייב שלא לחפור בהר, אבל סירבו להצהיר כי הדבר נובע מכך שבמקום שכן אתר קדוש ליהודים. "אתה גורם לנו להתנהג כהיסטוריונים, שופטים או אנשי דת", טען עבד-רבו בתגובה להצעת בן-עמי.¹⁵⁸ עם זאת הפלסטינים הודיעו לבן-עמי כי יסכימו להצהיר על נכונותם שלא לחפור בהר מתוך הכרה ב"חשיבותו של המקום למאמינים מכל הדתות".¹⁵⁹ יש לציין כי במפגש שהתקיים ימים קודם לכן הודיעו הפלסטינים כי יסכימו לפיקוח בינלאומי על נושא החפירות ב'חרם'/הר הבית.¹⁶⁰

אפשר להבין את כישלון היוזמה גם על רקע ההבדל בין תפיסת בן-עמי, שהצעתו התבססה על הנחה של עסקת חבילה בה תינתן הסכמה ישראלית לריבונות פלסטינית באל-חרם אל-שריף/הר הבית בתמורה לויתור פלסטיני על "זכות השיבה", לבין התפיסה הפלסטינית לפיה הסכמה פלסטינית לריבונות ישראלית בשכונות היהודיות במזרח העיר תינתן תמורת נכונות ישראלית לריבונות פלסטינית באל-חרם אל-שריף/הר הבית.¹⁶¹

¹⁵⁴ שר, 356. חסון חזר בו מהחלטתו לאחר מסע שכנוע של ברק ושר.

¹⁵⁵ אינדיק, 355.

¹⁵⁶ בן-עמי, 374.

¹⁵⁷ בן-עמי, 359.

¹⁵⁸ שר, 357; בן-עמי, 377; שביט, "היום שבו".

¹⁵⁹ בן-עמי, 529. השוואה בין העמדה הפלסטינית לבין מסמך יוזמת זינבה: בן-עמי, 529. לטענת קליין, עריקאת הציע שכל צד יכיר בלגיטימיות הנרטיב של הצד השני לגבי הר הבית/אל-חרם אל-שריף (קליין, שוברים טאבו, 70).

¹⁶⁰ שר, 349.

¹⁶¹ בן-עמי, 367-377; שר, 355.

ב-23 בדצמבר 2000 נפגש הנשיא קלינטון עם נציגי הצדדים והציג בפניהם את המתווה שלו להסכם, שכלל פרמטרים לפתרונות בכל נושאי הליבה. הצדדים נדרשו להודיע תוך חמישה ימים אם הם מקבלים את הרעיונות או דוחים אותם. קלינטון הדגיש שאם המתווה לא יתקבל, הוא יוסר מסדר היום ולא יהיה לו מעמד לאחר עזיבתו את הבית הלבן.¹⁶²

"מתווה קלינטון" קבע בשאלת ירושלים כי השכונות הפלסטיניות במזרח העיר יהיו בריבונות פלסטינית והשכונות היהודיות יהיו בריבונות ישראלית, תוך שאיפה לסמיכות גיאוגרפית מרבית לשני הצדדים. אותו עיקרון יחול גם בעיר העתיקה, בתוספת הסדרים מיוחדים לניהולה.¹⁶³ ביחס להר הבית/אל-חרם אל-שריף, הציע קלינטון שתי אפשרויות:

1. ריבונות פלסטינית באל-חרם אל-שריף וריבונות ישראלית בכותל המערבי ובקודש הקודשים¹⁶⁴ שהוא חלק ממנו;
2. ריבונות פלסטינית באל-חרם אל-שריף, ריבונות ישראלית בכותל המערבי וריבונות פונקצינאלית משותפת בנושא החפירות.¹⁶⁵

יצוין כי מתווה קלינטון לא התייחס לאתרים באגן ההיסטורי שמחוץ לחומות העיר העתיקה.¹⁶⁶

ב-28 בדצמבר אישרה ממשלת ישראל ברוב של 10 תומכים מול שני מתנגדים ושני נמנעים את רעיונות הנשיא קלינטון כבסיס להמשך המו"מ, תוך התניה בהסכמה פלסטינית דומה.¹⁶⁷ ישראל העבירה לנשיא קלינטון מסמך תגובה שכלל את החלטת הממשלה ורשימה של הערות ונושאים לליבון. הנקודות המרכזיות שנתפסו כבעייתיות בעיני ישראל היו החלוקה של העיר העתיקה בעוד שהעמדה הישראלית העדיפה יצירת משטר מיוחד והיעדר ההתייחסות לאינטרסים הישראליים באתרים יהודיים באגן הקדוש

¹⁶² Ross, 749-751. בן-עמי, 380-381; שר, 360; אינדיק, 356; Clinton, 936.

¹⁶³ אין התייחסות ברורה לשאלת חלוקת הריבונות בעיר העתיקה לפי 2:2 או 3:1. בן-עמי טוען שקלינטון התכוון לחלוקה של 2:2 ולריבונות ישראלית במנהרת הכותל (בן-עמי, 528).

¹⁶⁴ רוס מסביר שהמונח "קודש הקודשים" נועד לרמוז על קיומו של המקדש במקום מבלי לציין זאת במפורש. ראו: Ross, 753.

¹⁶⁵ Ross, 752-753; בן-עמי, 381; אינדיק, 426; Curie, 281-282; בן-עמי, 381; Clinton, 936-937.
¹⁶⁶ שר, 361; Curie, 289. בן-עמי טוען כי סוגיה זו נותרה פתוחה בשל שיחה שהתקיימה בין ברק לקלינטון ערב הצגת המתווה. ראו: שביט, "היום שבו".

¹⁶⁷ שר, 369; בן-עמי, 387; אינדיק, 357; Ross, 754-755. להצעה התנגדו השרים רוני מילוא ומיכאל מלכיאור ונמנעו השרים רענן כהן ומתן וילנאי. על הדיון בממשלה ראו: בן-עמי, 387-391.

ההזיתים ועיר דוד). ישראל גם הדגישה את חשיבות הבטחת הרציפות הריבונית הישראלית בין השכונות היהודיות במזרח ירושלים לבין מערב העיר.¹⁶⁸

הפלסטינים לא העבירו תשובה חד-משמעית במועד שהקצה הנשיא קלינטון.¹⁶⁹ הם העבירו לאמריקאים רשימת הסתייגויות ובקשות להבהרות, אך האמריקאים סירבו לנהל דיון כלשהו במסמך בטרם יעבירו להם הפלסטינים תשובה עקרונית ברורה של "כן" או "לא".¹⁷⁰

ב-2 בינואר נפגשו קלינטון וערפאת בווישינגטון וגם במפגש זה לא ניתנה תשובה פלסטינית ברורה. ערפאת הביע נכונות לקבל את המתווה, אך הציג שורה של הסתייגויות שעמדו בסתירה לפרמטרים של קלינטון.¹⁷¹ רוס טוען כי ערפאת דחה למעשה את המתווה וגם ברוס ריידל, מהמועצה לביטחון לאומי, טען כי תשובת ערפאת הכילה יותר הסתייגויות מהסכמות.¹⁷² אבו-עלא טוען שהפלסטינים התקשו לקבל את הרעיונות של קלינטון, אך התקשו באותה מידה לדחותם. "ההנהגה הפלסטינית", מספר אבו-עלא, "חשבה באופן כללי לדחות אותם, אבל מאחר ונראה שהישראלים מקבלים את ההצעות, או לפחות את חלקן, החליט הצד הפלסטיני לשקול אותן ברצינות, בתקווה שיוכל לשנות את האלמנטים שהוא אינו מרוצה מהם".¹⁷³

בשאלת ירושלים נגעה ההסתייגות הפלסטינית המרכזית להגדרת המונח "הכותל המערבי" (the western wall). הפלסטינים התנגדו לכך שהריבוניות הישראלית בכותל תחרוג מרחבת התפילה (המתחם המכונה "כותל הדמעות", the wailing wall באנגלית

¹⁶⁸ שר, 364, 372-373, 380; קליין, *שוכרים טאבו*, 74. התגובה של ישראל דרשה גם הבהרות לגבי המונח the western wall ולגבי העיקרון של "ערבי – לפלסטיני, יהודי – לישראל" (אם מדובר בשכונות או גם בבתי בודדים) והציגה הסתייגות לגבי הפתרון בהר הבית.

¹⁶⁹ י. ביילין, *מדריך ליונה פצועה* (תל-אביב: משכל, 2001), עמ' 194.

¹⁷⁰ ביילין, *מדריך ליונה פצועה*, 194; אינדיק, 357, 359; Ross, 754; Quire, 284; בן-עמי, 393.

¹⁷¹ אינדיק, 359-360; Ross, 756; בן-עמי, 403-405; Clinton, 943. קלינטון מספר בספרו שערפאת דיבר במפגש על התנגדותו לכך שישראל תקבל ריבוניות בכותל מעבר ל"כותל הדמעות" ודרש לקבל ריבוניות פלסטינית על חלקים ברובע הארמני בשל נוכחות קיומן של כנסיות במקום. קלינטון כותב כי "לא האמנתי שהוא מדבר אתי על זה" (Clinton, 943). ב-7 בינואר ציין קלינטון בנאום כי "גם ראש הממשלה ברק וגם היורש ערפאת קיבלו את הפרמטרים כבסיס להמשך המאמצים". ראו: B. Clinton, "U.S. President Bill Clinton: Summarizing His Experience with the Peace Process, 7.1.2001", in W. Laqueur and B. Rubin (eds.) *The Israel-Arab Reader* (New York: Penguin Books, 2008) p. 577.

¹⁷² Ross, 756; בן-עמי, 404; אינדיק, 359-360. תחילה רמזו האמריקאים לישראלים שתשובת ערפאת היא "אור ירוק" להמשך השיחות, אך לאחר מכן טענו כי התשובה הפלסטינית היא למעשה שלילית (שר), 382-379. ראו גם: בן-עמי, 408, 460.

¹⁷³ Quire, 284-285.

ו-حائط المبكى בערבית) ולכך שתכלול גם את כל החומה המערבית ואת מנהרת הכותל.¹⁷⁴ מסמך התגובה הפלסטיני שאבו-עלא מציג בספרו, מצביע על הסתייגויות פלסטיניות נוספות. בסוגיית אל-חרם אל-שריף/הר הבית, הביעו הפלסטינים התנגדות לריבונות ישראלית מתחת להר הבית, בטענה שהדבר יפגע בריבונותם במקום, שעל פי החוק הבינ"ל צריכה לחול גם מתחת לפני הקרקע. כמו כן הם הסתייגו מהמונח "ריבונות אדמיניסטרטיבית משותפת" בנושא החפירות, בטענה שזהו מונח מעורפל שישראל תנסה להעניק לו פרשנות רחבה וטענו שאם המטרה היא למנוע חפירות, אזי ניתן להציע ניסוח שיגדיר הסדרים מיוחדים בנושא מבלי להשתמש במונח "ריבונות".¹⁷⁵ הפלסטינים טענו גם שאין במסמך התייחסות לעיקרון של ירושלים כ"עיר פתוחה" והדגישו את חשיבות ההמשכיות הגיאוגרפית בין השטחים הפלסטיניים והזהירו מיצירת "מובלעות פלסטיניות קטנות ופזורות" בתוך העיר.¹⁷⁶ בנוסף נטען במסמך שהעיקרון של "מה שערבי לפלסטין ומה שיהודי לישראל" מכשיר בדיעבד את מדיניות ההתנחלות הישראלית במזרח ירושלים. עוד טענו הפלסטינים שאין במסמך התייחסות לשטחים הירוקים במזרח ירושלים ושאינן עמדה ברורה לגבי הדרישה הישראלית לריבונות במקומות הקדושים ליהודים במזרח ירושלים.¹⁷⁷

לטענת מנחם קליין, ההסתייגויות הישראליות בנושא ירושלים היו מהותיות יותר מן הפלסטיניות, אבל בסך הכול היה "הפך" הישראלי לרעיונות קלינטון "חזק יותר ומהיר יותר" מן "הפך" הפלסטיני.¹⁷⁸ במפגש שהתקיים במחסום ארז ב-11 בינואר בין נציגי הצדדים, הציגו הפלסטינים את עמדתם ביחס למתווה קלינטון והבהירו כי הם לא יסכימו למונח "הכותל המערבי" אלא רק למונח "כותל הדמעות" וכי לא יוותרו על דרישתם לריבונות פלסטינית מלאה באל-חרם אל-שריף, וזאת בלא חלוקה גיאוגרפית או טופוגרפית.¹⁷⁹ הנציגים הישראלים טענו כי הפלסטינים דוחים למעשה בתשובתם את הפרמטרים של קלינטון ומחזירים את המו"מ למשבצת הראשונה.¹⁸⁰

¹⁷⁴ קליין, שוברים טאבו, 74; אינדיק, 360; שר, 382; בן-עמי, 394, 408. האמריקאים הודיעו לפלסטינים שכוונתם לכל החומה (בן-עמי, 415, 414; Clinton, 943).

¹⁷⁵ Curie, 288-289.

¹⁷⁶ Curie, 288-289. כמו כן הבהיר אבו-עלא לבן-עמי כי הפלסטינים לא יסכימו שגבעת זאב, מעלה אדומים והר חומה יהיו חלק מירושלים הישראלית (בן-עמי, 418, 424, 436).

¹⁷⁷ Curie, 288-289.

¹⁷⁸ קליין, שוברים טאבו, 75.

¹⁷⁹ שר, 388; בן-עמי, 414, 296; Curie.

¹⁸⁰ שר, 389; בן-עמי, 415; אינדיק, 360. ב-15 בינואר אמר אבו-עלא לבן-עמי כי ערפאת מעוניין בהסכם, אבל "הפרמטרים של קלינטון אינם מאפשרים לו הסכם שהוא יכול להגן עליו" (בן-עמי, 418).

שיחות טאבה: "ייתכן שאפילו בעוד דור שלם לא יתקיים מו"מ כזה על ירושלים"¹⁸¹

ב-21 בינואר 2001, ערב הבחירות לכנסת, נערך בטאבה סבב השיחות האחרון שקיימה ממשלת ברק. השתתפו בו אבו-עלא, סאיב עריקאת, חסן עצפור, נביל שעת', יאסר עבד-רבו ומוחמד דחלאן מן הצד הפלסטיני ושלמה בן-עמי, אמנון ליפקין שחק, יוסי ביילין, יוסי שריד, גלעד שר, ישראל חסון, פיני מידן-שני וגידי גרינשטיין מן הצד הישראלי. במפגש זה לא היתה מעורבות אמריקאית.¹⁸²

הדיון בנושא ירושלים בשיחות טאבה העיד על הסכמה בין הצדדים על יישום העיקרון שקבע קלינטון לגבי מעמדן העתידי של השכונות במזרח ירושלים: "מה שערבי – לפלסטין, מה שיהודי – לישראל"¹⁸³, למעט שכונת הר חומה (גיבל אבו-עניס) וההתיישבות היהודית בראס אל-עמוד, שהוקמו לאחר הסכם אוסלו (1993).¹⁸⁴ יחד עם זאת נותרו מחלוקות בין הצדדים לגבי שאלת הריבונות ברובע הארמני,¹⁸⁵ בהר הבית/אל-חרם אל-שריף¹⁸⁶ ובאתרים יהודיים באגן הקדוש שמחוץ לעיר העתיקה ובראשם הר הזיתים.¹⁸⁷

¹⁸¹ בן-עמי בשיחות בטאבה, ינואר 2001. ראו: בן-עמי, 444.

¹⁸² שר, 397; אינדיק, 362-361; 324-325, 299, 294-295, 299. Curie. על ההתלבטות בישראל אם להשתתף בשיחות טאבה, ראו: שר, 397-398.

¹⁸³ בן-עמי, 442; קליין, שוברים טאבו, 76; מ. קליין, יוזמת זינבה: מבט מבפנים (ירושלים: כרמל, 2006), עמ' 141; 354-355, 323, Curie; ביילין, 216; ע. אלדר, "מסמך טאבה", הארץ, 14.2.2002.

¹⁸⁴ 305, 355, Curie; קליין, יוזמת זינבה, 141; אלדר, "מסמך טאבה".

¹⁸⁵ שר, 410; בן-עמי, 443; 313-315, 355, Curie; אלדר, "מסמך טאבה"; ריאיון עם שאול אריאלי, 12.4.2011. בשיחות טאבה דרשה ישראל ריבונות ברובע הארמני כך שהעיר העתיקה תחולק 2:2 ואילו הפלסטינים דרשו ריבונות בחלק מהרובע הארמני, כך שהיא תחולק 1.5:2.5. בתגובה שאל בן-עמי את הפלסטינים: "בגלל חצי רובע דחיתם את הצעת קלינטון בקמפ-דייוויד?". לפי "מסמך מורטינוס" (שהכין השגריר מיגל מורטינוס כמסמך סיכום לא רשמי של שיחות טאבה) ישראל הבינה שהפלסטינים מוכנים לריבונות ישראלית ברובע היהודי ובחלק מהרובע הארמני. אבו-עלא טוען בספרו כי הפלסטינים דרשו ריבונות מלאה ברובע הארמני ולא הסכימו לריבונות רק בחלק מן הרובע. לטענת קליין, בשיחות שהובילו ליוזמת זינבה טענו הנציגים הישראליים שהפלסטינים הסכימו בשיחות טאבה לריבונות ישראלית על שער יפו והכביש המוליך ממנו לשער ציון, אבל הפלסטינים טענו כי לא הייתה הסכמה כזו מעולם וכי הם הסכימו רק לכך שהבתים בבעלות יהודית שנמצאים ברובע הארמני בסמוך לרובע היהודי, ייחשבו חלק מהרובע היהודי (קליין, יוזמת זינבה, עמ' 156).

¹⁸⁶ הפלסטינים דחו את ההצעה של קלינטון שהריבונות הישראלית תחרוג מעבר לכותל המערבי ותכלול גם את השטח שמתחת לאל-חרם אל-שריף. הם התנגדו גם להחלת הריבונות הישראלית על החומה כולה כחלק מריבונות ישראל בכותל המערבי. ראו: בן-עמי, 443; אינדיק, 362; קליין, יוזמת זינבה, 141; Curie, 314, 322. לטענת שאול אריאלי, הדרישה למקום תפילה ליהודים בהר הבית לא עלתה שוב בשיחות בטאבה (ריאיון עם שאול אריאלי, 12.4.2011).

¹⁸⁷ בן-עמי, 443-444; קליין, שוברים טאבו, 77; 316, 313, Curie; ביילין, 216; שר, 410. אבו-עלא הבהיר בשיחות כי הריבונות באתרים באגן הקדוש תהיה פלסטינית, אך תובטח אליהם גישה לישראלים. הפלסטינים הביעו בדיונים נכונות לכל הסדר באזורים אלה שהוא פחות מריבונות ישראלית.

יוסי שריד ושלמה בן-עמי הציעו בשיחות "פשרת שלמה", על פיה מבין ארבעה נושאים שיש לגביהם מחלוקת בסוגיית ירושלים, ייפתרו שניים על פי העמדה הפלסטינית ושניים על פי העמדה הישראלית, אך ההצעה נדחתה.¹⁸⁸

בשיחות התנהל דיון על האגן הקדוש (Holy Basin), הכולל מעבר לאזור העיר העתיקה גם את בית הקברות בהר הזיתים, עיר דוד ונחל קדרון, וגלעד שר הציג את גבולותיו על המפה על פי הראייה הישראלית.¹⁸⁹ בן-עמי הדגיש כי "אפילו הציבור החילוני הישראלי לא יוכל לקבל ולא יוכל להבין הסכם שבו הר הזיתים אינו חלק מירושלים".¹⁹⁰ אבו-עלא אמר כי הוא מתנגד לקונספט של "אגן קדוש" וטען כי בעיני הפלסטינים כל ירושלים קדושה.¹⁹¹ הפלסטינים הביעו נכונות להתחשב באינטרסים הישראליים באתרים אלה, אך עמדו על כך שהריבונות בהם תהיה בידם. הנציגים הישראלים ניסו לקדם בשיחות פתרון של משטר מיוחד באגן הקדוש, כמו בינאום או משטר משותף, כדגם חלופי לפתרון של חלוקת הריבונות.¹⁹²

בטאבה התנהל גם דיון על הקשר בין שני חלקי העיר. העמדה הפלסטינית הציעה שירושלים תהיה עיר פתוחה, ללא חלוקה פיזית פנימית, עם נקודות ביקורת מחוץ לשתיה הברורות.¹⁹³ ישראל הציעה שתוקם עיר פתוחה במרחב גיאוגרפי מוגבל יותר, שיכלול את העיר העתיקה וחלקים מן האגן הקדוש, אך הפלסטינים התנגדו לכך והדגישו שישכימו לעיר פתוחה רק אם גבולותיה יחפפו את הגבולות המוניציפאליים של ירושלים. הנציגים הישראלים העלו אפשרות נוספת של "משטר גבול גמיש" שיעניק תעודות זהות מיוחדות לתושבי ירושלים ואל-קודס שיאפשר להם מעבר חופשי בין חלקי העיר. הפלסטינים הבהירו כי אם לא תתקבל הצעתם לעיר פתוחה בירושלים, תישאר רק האלטרנטיבה של הפרדה פיזית קשיחה בין חלקי העיר ומעבר ביניהם באמצעות ויזה בלבד.¹⁹⁴

¹⁸⁸ בן-עמי, 443, 446.

¹⁸⁹ Quirie, 315, 356. לרשימת האתרים הנכללים בגבולות "האגן הקדוש" על פי הראייה הישראלית ראו:

קליין, שוברים טאבו, 77.

¹⁹⁰ בן-עמי, 444; Quirie, 313.

¹⁹¹ Quirie, 315, ציטט כחזוק את הפסוק השני בסורה 17: "המסגד הקיצון (מסגד אל-אקצא) אשר נתנו ברכתנו על סביבותיו" (הקוראן בתרגום אורי רובין, 226).

¹⁹² Quirie, 356; קליין, יוזמת זינבה, 141; ריאיון עם שאול אריאלי, 12.4.2011. לטענת אריאלי דחו הפלסטינים הצעה למשטר מיוחד באגן הקדוש, אך התגלעו הבדלי גישה בנושא זה בין עריקאת לאבו-עלא.

¹⁹³ Quirie, 312; קליין, יוזמת זינבה, 140-141; שר, 410.

¹⁹⁴ קליין, יוזמת זינבה, 140-141; שר, 410; Quirie, 313, 355; אלדר, "מסמך טאבה". גלעד שר טוען כי לאורך המו"מ לא עלה בידו לקבל תשובה ברורה מן הפלסטינים לגבי משמעות המונח "עיר פתוחה". הוא כותב בספרו כי תפיסת "העיר הפתוחה" היא "דגם תיאורטי שאין כל אפשרות מעשית ליישמו במציאות" (שר, 260; ריאיון עם גלעד שר, 16.3.2011).

הצדדים דנו גם בסוגים שונים של הסדרים לתיאום ושיתוף פעולה מוניציפאלי בין העיריות (בתחומים כמו תשתיות, חשמל וכבישים) והוסכם שלא תהיה עיריית-גג, אך תוקם ועדת תיאום בין שתי העיריות.¹⁹⁵

לאחר סיום הוועידה ניסח השליח האירופי למזרח התיכון, מיגל מורטינוס, מסמך לא רשמי ובלתי מחייב (non-paper) שנכתב לאחר התייעצות עם נציגי הצדדים, בו שורטטו גבולות ההסכמה והמחלוקת בין הצדדים כפי שהתבררו בשיחות בטאבה.¹⁹⁶ "מסמך מורטינוס" מתייחס לשש סוגיות בשאלת ירושלים: ריבונות, עיר פתוחה, בירה לשתי מדינות, העיר העתיקה והאגן הקדוש/ההיסטורי, מקומות קדושים (הכותל המערבי/ כותל הדמעות) ואל-חרם אל-שריף/הר הבית.¹⁹⁷ המסמך מציין כי הצדדים קיבלו את הצעת קלינטון לגבי השכונות במזרח ירושלים ואת העיקרון שכל צד ישלט וינהל את המקומות הקדושים לו. כמו כן נאמר במסמך כי הושגה התקדמות לגבי הסדרים פרקטיים במתחם ה'חרם'/הר הבית שנוגעים לחפירות, בנייה וסדר ציבורי. מצד שני המסמך מבהיר שלא נפתרו המחלוקות בנושאים כמו הריבונות באל-חרם אל-שריף, גבולות הכותל המערבי והסוגיה של ירושלים כ"עיר פתוחה".

מסמך מורטינוס מציין כי בשיחות עלתה הצעה לא רשמית, על פיה אל-חרם אל-שריף/הר הבית יהיה בריבונות בינלאומית של חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וכן מרוקו (כנציגה מוסלמית) לתקופת זמן מוסכמת של כשלוש שנים, במהלכה יהיו הפלסטינים בעלי המשמורת במקום ובסיום התקופה יחליטו הצדדים אם להאריך את ההסדר או שיסכימו על פתרון אחר. על פי המסמך, שני הצדדים לא קיבלו ולא דחו את ההצעה.¹⁹⁸

לצד סוגיות אלו העלו הפלסטינים דרישה לדון בפיצויים על הרכוש הפלסטיני הנטוש במערב ירושלים.¹⁹⁹

¹⁹⁵ קליין, יוזמת זינבה, 140; אלדר, "מסמך טאבה".

¹⁹⁶ ניתן לראות את המסמך ב: Quire, 352-364. ראו גם: אלדר, "מסמך טאבה".

¹⁹⁷ Quire, 352-357.

¹⁹⁸ המסמך קובע כי "בהיעדר הסכם יחזרו ליישום נוסחת קלינטון". Quire, 357.

¹⁹⁹ על הדרישה הפלסטינית לפיצוי על רכוש במערב העיר ראו: שר, Quire, 312; 410.

תקופת שרון: "לא יהיה כל עיסוק בסוגיות הקשורות להסדר הקבע"²⁰⁰

לאחר ניצחונו של אריאל שרון בבחירות בפברואר 2001, הופסק המו"מ הישראלי-פלסטיני על הסדר הקבע ולא חודש לכל אורך תקופת שלטונו. על רקע ההסלמה בעימות האלים הכריזה ישראל כי היא אינה רואה בערפאת פרטנר לשלום.

ניתן להצביע על חמישה אירועים מדיניים מרכזיים ורלוואנטיים שהתרחשו במהלך שתי הקדנציות של שרון כראש הממשלה (האחת מ-2001 עד 2003 והשנייה מ-2003 עד לאשפוזו עקב אירוע מוחי בינואר 2006):

1. יוזמת השלום הערבית

ב-28 במארס 2002 התקבלה במפגש פסגה של הליגה הערבית החלטה על תכנית שלום ערבית המציעה עקרונות לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי.²⁰¹ על פי תכנית זו יכוננו מדינות ערב יחסים נורמאליים עם ישראל ויכירו בקץ הסכסוך הישראלי-ערבי בתמורה להסכמה ישראלית לנסיגה מכל השטחים שכבשה ב-1967, לפתרון צודק ומוסכם בשאלת הפליטים ולהקמת מדינה פלסטינית עצמאית בגדה המערבית וברצועת עזה, שמזרח ירושלים תהיה בירתה. מדינות הליגה הערבית אישרו את עקרונות היוזמה גם בוועידות שנערכו בריאד ב-2007, בדמשק ב-2008 ובלוב ב-2010.²⁰²

העמדה הערבית המשתקפת מתכנית זו קובעת כי מזרח ירושלים תהיה בריבונות פלסטינית מלאה ותהיה בירתה של המדינה הפלסטינית שתקום. פרופ' אלעאי אלון מדגיש כי הליגה הערבית השתמשה במונח הגיאוגרפי "מזרח ירושלים" ולא במונח הדמוגרפי "ירושלים הערבית" שהופיע בין השאר בהחלטות הליגה ב-1989 (פסגת קזבלנקה) וב-1996 (פסגת קהיר).²⁰³ ד"ר מתי שטיינברג מציין כי אין בתכנית אמירה ברורה לגבי אל-חרם אל-שריף וטוען כי הדבר אינו מלמד בהכרח על נכונות לויתורים בסוגיה זו,

²⁰⁰ מתוך הערות ישראל לתכנית "מפת הדרכים", 25 במאי 2003.

²⁰¹ ראו: ק. מיכאל (עורך), *יוזמת הליגה הערבית – האומנם הזדמנות היסטורית?* (י-ם: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2007); א. לביא (עורך), *ישראל ויוזמת השלום הערבית* (ת"א: מרכז תמי שטיינמן למחקרי שלום, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש דניאל אברהם, 2010).

²⁰² למסמך ראו: מיכאל, 103-107. ראו גם א. פודה, *ישראל ותכנית השלום הערבית – החמצה היסטורית אפשרית?* מתוך א. לביא (עורך), *ישראל ויוזמת השלום הערבית* (ת"א: מרכז תמי שטיינמן למחקרי שלום, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש דניאל אברהם, 2010), עמ' 88.

²⁰³ א. אלון, "לשון יוזמת הליגה הערבית", מתוך: ק. מיכאל (עורך), *יוזמת הליגה הערבית – האומנם הזדמנות היסטורית?* (י-ם: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2007) עמ' 43-44, 62.

אך להערכתנו ניסוח זה מותיר מרחב גמישות לסידורים מעשיים.²⁰⁴ לעומתו קובע פרופ' שלמה אבינרי כי מנוסח התכנית משתמעת דרישה לנסיגה ישראלית מוחלטת, ללא אפשרות של תיקוני גבול או חילופי שטחים ובלי רמז לאפשרות של הסדרים מיוחדים באגן הקדוש.²⁰⁵

2. גדר הפרדה

באפריל 2002 החליטה ממשלת שרון על הקמת גדר הפרדה. תוואי הגדר אושר בממשלה בשלבים. הגדר הוגדרה כקו ביטחוני זמני שלא נועד להשפיע על גבולות הקבע,²⁰⁶ אך משמעותה והשלכותיה חורגות מעבר לכך. באזור ירושלים תוואי הגדר חופף ברובו את הגבול המוניציפאלי של העיר, אך בנקודות אחדות הוא עובר בתוך תחום השיפוט של ירושלים ומותיר מעבר לגדר אזורים הנכללים בגבולות העיר, כמו כפר עקב, סמיראמיס, ראס חאמיס, מחנה הפליטים שועפאט ושכונת דחיית אל סלאם, בהם מתגוררת אוכלוסייה פלסטינית.²⁰⁷ יש הרואים בכך סימן לנכונות ישראלית לוותר על החלת הריבונות באזורים אלה וערעור על "קדושת" הגבולות המוניציפאליים של ירושלים.

3. מפת הדרכים

ב-24 ביוני 2002 נשא נשיא ארה"ב ג'ורג' בוש נאום בו הציג עקרונות ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ששימשו בסיס לתכנית "מפת הדרכים" שהוכנה בספטמבר 2002 בידי נציגי הקוורטט: ארה"ב, רוסיה, האיחוד האירופי והאוי"ם והוגשה לישראל ולפלסטינים באפריל 2003.

מפת הדרכים הציעה תכנית בת שלושה שלבים: שלב ראשון (עד מאי 2003) הפסקת הטרור והאלימות, נורמליזציה של חיי הפלסטינים והקמת מוסדות פלסטיניים; השלב

²⁰⁴ מ. שטיינברג, "ראש לכול: הסוגיה הפלסטינית במוקד יוזמת השלום הערבית", מתוך א. לביא (עורך), ישראל ויוזמת השלום הערבית (ת"א: מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש דניאל אברהם, 2010), עמ' 35.

²⁰⁵ ש. אבינרי, "בין קבלת היוזמה לדחייתה", מתוך א. לביא (עורך), ישראל ויוזמת השלום הערבית (ת"א: מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש דניאל אברהם, 2010), עמ' 63-64.

²⁰⁶ במסגרת חילופי המכתבים בין שרון לנשיא בוש, כתב שרון כי הגדר היא "ביטחונית ולא מדינית, זמנית ולא קבועה, ולכן אין בה כדי לחרוץ מראש גורל סוגיה כלשהי הנוגעת להסדר הקבע, כולל גבולות הקבע". בוש כתב כי הגדר "צריכה להיות ביטחונית ולא מדינית, זמנית ולא קבועה". את המכתבים ניתן לראות באתר הכנסת: http://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon_letters.htm

²⁰⁷ י. קמחי (עורך), גדר הביטחון בירושלים: השלכות על העיר ותושביה (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2006).

השני (עד דצמבר 2003) הוא שלב המעבר בו תוקם מדינה פלסטינית בגבולות זמניים, ושלב שלישי (עד 2005) בו יתנהל מו"מ על הסכם קבע שישים קץ לסכסוך הישראלי פלסטיני.²⁰⁸ ממשלת ישראל דנה בתכנית ב-25 במאי 2003 וקיבלה אותה בכפוף ל-14 הסתייגויות.²⁰⁹ גם הרשות הפלסטינית הודיעה על קבלת התכנית.²¹⁰ בסוגיית ירושלים קבעה מפת הדרכים כי בשלב הראשון ממשלת ישראל נדרשת לפתוח מחדש את לשכת המסחר הפלסטינית ומוסדות פלסטיניים סגורים נוספים במזרח ירושלים, על בסיס התחייבות שמוסדות אלה יפעלו בהתאם להסכמים קודמים בין הצדדים.²¹¹ דרישה זו באה על רקע העובדה שישראל השתלטה באוגוסט 2001 על מבנה ה"אורינט האוס" במזרח ירושלים, הורתה על סגירתו ונתנה צווי סגירה נגד מוסדות פלסטיניים נוספים במזרח ירושלים ובהם לשכת המסחר הפלסטינית.²¹² לפני שנסגר, שימש האורינט האוס מוקד הפעילות של אש"ף במזרח ירושלים.

בהסתייגויות שהגישה ישראל למפת הדרכים היא קבעה כי "לא יהיה כל עיסוק בסוגיות הקשורות להסדר הקבע וביניהן... מעמד הרשות הפלסטינית ומוסדותיה בירושלים".²¹³ יצוין גם כי באוגוסט 2003 חתם השר לביטחון הפנים דאז, צחי הנגבי, על הארכת צווי הסגירה שהוטלו על האורינט האוס ועל המוסדות הפלסטיניים האחרים שנסגרו במזרח ירושלים.²¹⁴ הדרישה לפתוח את המוסדות הללו שבה והועלתה על ידי הרשות הפלסטינית בתהליך אנאפוליס ומצד ממשל אובמה.²¹⁵

²⁰⁸ נוסח מפת הדרכים שפרסמה מחלקת המדינה:

<http://www.america.gov/st/washfile-english/2003/April/20030430134837relhcie0.3930475.html>

²⁰⁹ י. מיטל, *שלוש שבועות* (ירושלים: כרמל, 2004), עמ' 224.

²¹⁰ C. Migdalovitz, *Israeli-Arab Negotiations: Background, Conflicts and US policy*, Congressional Research Service (CRS) Reports and Issue Briefs, 29.1.2010.

²¹¹ מיטל, 260.

²¹² מ. קליין, "האורינט האוס", מתוך א. רמון (עורך), *עיר בסכך: לקסיקון ירושלים בת זמננו* (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2003), עמ' 378-380. את רשימת עשרת המוסדות שנסגרו ניתן למצוא במסמך

פלסטיני שהודלף במסגרת מסמכי אל ג'זירה: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/175>

²¹³ את המסמך ניתן לראות באתר: www.knesset.gov.il/process/docs/roadmap_response_eng.htm

ראו גם: ד. בחור-ניר, "14 הערות ישראל למפת הדרכים", *ynet*, 26.5.2003.

²¹⁴ א. וייס, "למרות מפת הדרכים, האורינט האוס יישאר נעול", *ynet*, 6.8.2003. הנגבי חתם על הארכת צווי סגירה לחמישה מוסדות: האורינט האוס, לשכת המסחר, המועצה העליונה לתעשיית התיירות הערבית, המרכז למחקרים פלסטיניים ומועדון העציר הפלסטיני. ב-21 באוגוסט 2003 סגרה משטרת ישראל את "מועדון הבוגרים" של הפתח בשכונת שייח' ג'ראח במזרח ירושלים. ראו: א. וייס, "נסגר

מועדון הבוגרים" של הפתח במזרח ירושלים", *ynet*, 21.8.2003.

²¹⁵ א. שביט, "חשש: ארה"ב תפעיל לחץ על ישראל ותבודד אותה", *הארץ*, 29.3.2010. ראו גם

במסמכי אל ג'זירה: Meeting Minutes: US, Palestine and Israel Bilateral and Trilateral Meetings: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/3048>; Letter from Qurei to Rice Re: Annapolis

Negotiations: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/2731>

סוגיית ירושלים נזכרת במפת הדרכים כאחד הנושאים שיידונו במו"מ על הסדר הקבע שיתקיים בשלב השלישי.²¹⁶ שלא כמו במתווה קלינטון, לא הציגו מנכחי מפת הדרכים עקרונות ברורים לפתרון בנושא ירושלים. הם הסתפקו בניסוח כללי הקובע כי ההסכם יכלול "פתרון שיוסכם במו"מ על מעמד ירושלים, שיביא בחשבון את הדאגות הפוליטיות והדתיות של שני הצדדים ויגן על האינטרסים הדתיים של יהודים, נוצרים ומוסלמים ברחבי העולם".²¹⁷

4. יוזמות שלום לא רשמיות

על רקע המבוי הסתום שאליו נקלע תהליך השלום במהלך האינתיפאדה השנייה, התפתחו יוזמות שלום אזרחיות לא רשמיות. ביוני 2003 הושקה יוזמתם של עמי איילון, מפקד חיל הים לשעבר וראש השב"כ לשעבר, וסרי נוסייבה, נשיא אוניברסיטת אל-קודס, שגיבשו יחד מסמך עקרונות להסכם קבע. המסמך כלל שישה סעיפים שהציעו פתרונות בסוגיות הליבה. בשאלת ירושלים קבע המסמך כי העיר תהיה פתוחה ותשמש בירה לשתי המדינות. השכונות הערביות יהיו תחת ריבונות פלסטינית והשכונות היהודיות תחת ריבונות ישראל. בנושא המקומות הקדושים הוצע כי לאף אחד מן הצדדים לא תהיה בהם ריבונות, אך מדינת פלסטין תוגדר כ"שומרת" המקומות הקדושים לאסלאם וישראל כ"שומרת" של הכותל המערבי. הסטאטוס-קוו במקומות הקדושים לנצרות יישמר ולא יהיו חפירות במקומות הקדושים בלא הסכמה הדדית בין הצדדים.²¹⁸

בדצמבר 2003 הושקה "יוזמת זינבה" שהציעה מודל מפורט להסכם ישראלי-פלסטיני המתבסס על הפרמטרים שהציע קלינטון בדצמבר 2000. את היוזמה הובילה קבוצה של אישים ישראלים ופלסטינים ובראשם יוסי ביילין ויאסר עבד-רב. ²¹⁹ בסוגיית ירושלים הציעה יוזמת זינבה להקים שתי בירות: ירושלים הישראלית ואל-קודס הפלסטינית. היא הציעה לספח לישראל את השכונות היהודיות במזרח ירושלים (מלבד שכונת הר חומה) ואת גבעת זאב ומעלה אדומים. שתי העיריות יקימו ועדת תיאום ופיתוח של ירושלים ובעיר העתיקה תהיה חלוקת ריבונות, אך היא תישאר יחידה אחת והתנועה בה תהיה חופשית וללא הפרעה. הכותל המערבי יהיה בריבונות ישראלית ואל-חרם אל-שריף/ הר הבית יהיה בריבונות פלסטינית, אך במתחם אל-חרם אל-שריף תהיה נוכחות רב-

²¹⁶ מיטל, 263.

²¹⁷ מיטל, 264. ראו גם: R. Lapidoth and O. Friesel, "Reflections on the Roadmap and the Annapolis Joint Understanding", *The Israel Journal of Foreign Affairs*, V. 3 No. 3 (2009), p. 87

²¹⁸ את המסמך ניתן לראות באתר "המפקד הלאומי": <http://www.mifkad.org.il/Dev2Go.web?id=223720&sPID=101>

²¹⁹ ראו: קליין, יוזמת זינבה.

לאומית. לאור "המשמעות הדתית והתרבותית הייחודית של האתר לעם היהודי" לא יהיו במקום חפירות או בנייה, אלא אם יאושרו על ידי שני הצדדים. בית הקברות בהר הזיתים ומנהרת הכותל יהיו בניהול ישראלי אך בריבונות פלסטינית.²²⁰

יוזמה נוספת הועלתה על ידי קבוצה של דיפלומטים קנדים לשעבר, שכישלון הפסגה בקמפ-דייוויד הביאם לגבש פתרון לגבי העיר העתיקה. יוזמה זו, המכונה Jerusalem Old City Initiative, פותחה בחסות אוניברסיטת וינדזור (University of Windsor) ואנשיה גיבשו הצעה מפורטת למשטר מיוחד בעיר העתיקה. על פי הצעה זו ינוהל המשטר במקום על ידי גוף ניהולי (governance board) שיורכב מנציגים ישראלים ופלסטינים בכירים וגורמים נוספים שהצדדים יסכימו על זהותם, וגוף זה ימנה מנהל ראשי (chief administrator) שיהיה דמות בינלאומית בעלת ניסיון ומוניטין, שתהיה אחראית על יישום המנדט של המשטר. למשטר תהיה אישיות משפטית נפרדת והוא יהיה אחראי על תחומים כמו ביטחון, כניסה ויציאה, שימור וארכיאולוגיה, תכנון ובנייה ופיקוח סביבתי. ניהול האתרים הקדושים יישאר בידי הגופים הדתיים הרלוואנטיים ויוקם כוח משטרה בינ"ל שיהיה אחראי על הביטחון ועל הסדר הציבורי במתחם. מקור הסמכות של המשטר יהיה הסכם ישראלי-פלסטיני והחלטה של מועצת הביטחון של האו"ם בנושא זה.²²¹

5. "תכנית ההתנתקות"

"תכנית ההתנתקות" אושרה בממשלה ביוני 2004, אושרה בכנסת באוקטובר 2004 ובוצעה באוגוסט 2005. במסגרת תכנית זו פינתה ישראל את כל ההתנחלויות ברצועת עזה וארבע נוספות בצפון השומרון בצעד ישראלי חד-צדדי. ההיגיון שעמד מאחורי התכנית, על פי פרסומי משרד ראש הממשלה, קבע כי אין לישראל שותף פלסטיני, אך היות שהקיפאון המדיני מסוכן ועל מנת לצאת מקיפאון זה, נדרש מהלך שלא יהיה מותנה בשיתוף פעולה פלסטיני.²²² התכנית לא כללה מהלכים לקידום הסכם קבע. דב ויסגלס,

²²⁰ את המסמך ניתן לראות באתר היוזמה: <http://www.heskem.org.il/heskem.asp?id=8>

²²¹ לפרטים על היוזמה ראו: <http://web2.uwindsor.ca/wsgcms/Projects/JerusalemInitiative/>

בגיבוש היוזמה היו מעורבים אישים ישראלים ופלסטינים, ביניהם גלעד שר, פיני מידן-שני, דני זיידמן, גיבריל רגוב, נזמי גיועבה ויאסר דג'אני. פרטי היוזמה הועברו לראש הממשלה אהוד אולמרט ולשרת החוץ ציפי לבני על רקע תהליך אנאפוליס. מנהלת השלום הישראלית נעזרה בתכנית זו בעבודתה בנושא ירושלים. כמו כן מופיע המסמך בין מסמכי מחלקת המו"מ של אש"ף שנחשפו ב"מסמכי אל גזירה" וניתן לגזור מכך על היכרות של הממשל הפלסטיני עם היוזמה.

²²² ראו מסמך "תכנית ההתנתקות של ראש הממשלה אריאל שרון: עקרונות מרכזיים" שהוציא אגף התקשורת במשרד ראש הממשלה: <http://www.women.gov.il/NR/rdonlyres/0D82901C-C85A-4F2D-A676-48E1B88FA0D7/0/hitnatkut.doc>

יועצו של שרון, אף רמז כי התכנית נועדה למנוע התפתחות של תכנית מדינית אחרת, הדומה ליוזמת ז'נבה, שתחייב דיון בסוגיות הליבה.²²³ ערב יישום התכנית נערכו מגעים עם ארה"ב ואלה הובילו לחילופי מכתבים בין שרון לבין הנשיא בוש ובהם התחייבה ארה"ב למנוע ניסיונות לכפות על ישראל תכנית אחרת מלבד "מפת הדרכים" והכריזה כי "לאור המציאות החדשה בשטח, לרבות קיומם של מרכזי אוכלוסייה ישראלים גדולים, אין זה מציאותי לצפות שתוצאת המו"מ על הסדר הקבע תהיה חזרה מלאה ושלמה לקווי שביתת הנשק של 1949".²²⁴ בכך הכיר ממשל בוש באפשרות של תיקוני גבול בהסכם הקבע וסיפורו הישראלי של שכונות או התנחלויות במסגרת הסכמה על חילופי שטחים (swap) עם הפלסטינים.

תקופת אולמרט: "הבנתי שהאיחוד שאנחנו מדברים עליו הוא יותר סיסמה ממציאות"²²⁵

במארס 2006 ניצחה "קדימה" בבחירות לכנסת והוקמה ממשלה בראשות אהוד אולמרט.

תחילת כהונתו של אולמרט כראש הממשלה התאפיינה בהמשך הקיפאון המדיני על רקע ניצחון החמאס בבחירות ברשות הפלסטינית בינואר 2006 והקמת ממשלת אסמאעיל הניה. אולמרט נבחר על רקע "תכנית ההתכנסות" שהיתה אמורה להמשיך את "תכנית ההתנתקות" ולעצב את גבולות הקבע בצורה חד-צדדית שתכלול פינוי התנחלויות שמעבר לגדר ונסיגה חד-צדדית מרוב שטחי הגדה המערבית. אך בעקבות מלחמת לבנון השנייה ירדה תכנית ההתכנסות מסדר היום.²²⁶ בצד הפלסטיני התגבש במאי 2006 "המסמך הלאומי" (National Accord Document) שזכה גם לכינוי "מסמך האסירים" כי חתמו עליו בכירי האסירים הפלסטינים שבכלא הישראלי. המסמך הציע מתווה פלסטיני שנועד לאחד סביבו את הפלגים השונים ובמרכזו הזכות הפלסטינית

²²³ א. שביט, "בשם מרש"י, הארץ, 8.10.2004. לטענת אולמרט, שרון אמר לו כי גלעד בנו אמר לו שמהלכים חד-צדדיים "יוכלו לחלץ את ישראל מהלחץ הביני"ל בכיוון יוזמת ז'נבה". ראו: א. אולמרט, "איך כמעט הבאתי שלום", ידיעות אחרונות – 7 ימים, 28.1.2011, עמ' 24.

²²⁴ הניסוח באנגלית: "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."

מכתב בוש מוצג באתר: http://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon_letters.htm

²²⁵ אולמרט בריאיון לערוץ 2, 5.2.2011. ראו אתר: <http://reshet.ynet.co.il/%D7%97%D7%93%D7%A9%D7%95%D7%AA/News/Politics/StatePolicy/Article,61697.aspx?pageNumber=1>

²²⁶ ראו: אולמרט, "איך כמעט הבאתי שלום".

להגדרה עצמית ולהקמת מדינה עצמאית בשטחים שנכבשו ב-1967 "שירושלים הקדושה היא בירתה", זכות השיבה לפליטים והדרישה לשחרור האסירים והעצורים הפלסטינים. ירושלים נזכרת במסמך זה שלוש פעמים: כבירתה של המדינה הפלסטינית שתוקם, כיעד לשחרור לצד הגדה המערבית וכן במשפט שנכלל בפסקת הפתיחה, בו מוטחת ביקורת נגד "ייהוד" העיר בידי ישראל.²²⁷

אולמרט ואבו-מאזן נפגשו לראשונה בדצמבר 2006 בניסיון לקדם צעדים בוני אימון²²⁸ אך נקודת המפנה המשמעותית התרחשה לאחר העימותים האלימים בין אנשי חמאס לבין אנשי פתח ברצועת עזה ולאחר השתלטות החמאס על הרצועה ביוני 2007 – אירועים שהובילו לפירוק ממשלת האחדות הפלסטינית שהוקמה במאוס 2007 ולהקמת ממשלת סלאם פיאד וסללו את הדרך לחידוש תהליך השלום. ב-27 בנובמבר 2007 נערכה ועידת אנאפוליס בה הודיעו הצדדים על חידוש המו"מ מתוך שאיפה להגיע להסכם קבע עוד לפני סיום 2008.²²⁹

בהצהרת אנאפוליס לא נזכרה סוגיית ירושלים, אך צוין בה כי המו"מ יעסוק בכל הנושאים, "כולל כל סוגיות הליבה, ללא יוצאי דופן, כפי שנקבע בהסכמים קודמים".²³⁰ חרף הצהרה זו הודיע אולמרט כי בשל רגישות הנושא יידחה המו"מ על ירושלים לשלב מאוחר יותר. אולמרט אמר כי "עדיף להתחיל בנושאים בהם יש סיכוי להגיע להבנות מאשר לפתוח בנושאים בהם אי ההסכמה הראשונית היא גדולה".²³¹ הודעה זו נמסרה על רקע החלטת מועצת חכמי התורה של ש"ס מינואר 2008, על פיה תפרוש ש"ס מן

²²⁷ המסמך מוצג באתר סוכנות הידיעות מען: <http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=186335>

²²⁸ אולמרט, "איך כמעט הבאתי שלום". על הפגישה ראו: Draft of Abbas and Olmert Joint Communiqué, December 2006: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/1306>

²²⁹ נוסח ההצהרה באתר הבית הלבן: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/11/20071127.html>

על אנאפוליס ראו: G. Bush, *Decision Points* (New York: Crown Publishers, 2010), pp. 408-409. ישראל סירבה לדיאלוג עם ממשלת האחדות הפלסטינית כל עוד היא אינה עומדת בדרישות הקוורטט: גינוי האלימות והכרה בישראל ובהסכמים הקודמים. Migdalovitz, *Israeli-Arab Negotiations*.

²³⁰ הנוסח באנגלית: "including all core issues without exception as specified in previous agreements" ההצהרה כללה גם התחייבות ליישום המחויבויות שהוטלו על הצדדים במפת הדרכים.

²³¹ מ. בנגל, "המו"מ לא יתחיל בסוגיית י-ם", *NRG*, 28.1.2008. בפברואר נמסר לתקשורת כי "עמדת ראש הממשלה היא שנושא ירושלים הוא הבעייתי ביותר. אם מעלים את הנושא הזה עכשיו, מפוצצים את המשא ומתן". ראו: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3508822,00.html>

על דיון בין נציגים פלסטינים ואמריקאים לגבי הצהרת אולמרט בנושא ירושלים, ראו: Meeting Minutes: US, Palestine and Israel Bilateral and Trilateral Meetings, 29.7.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/3048>

הממשלה אם יתנהל מו"מ על עתיד ירושלים.²³² בפברואר 2008 הבטיח אולמרט ליו"ר ש"ס, אלי ישי, כי נושא ירושלים אינו עומד על הפרק במו"מ.²³³ באפריל 2008 אמר אולמרט כי הפערים בין אבו-מאזן לבינו אינם גדולים, למעט נושא ירושלים, שהדיון עליו נדחה. "אני לא אומר שהכול לא על השולחן" אמר אולמרט, "השאלה במה עוסקים עכשיו. מוסכם באופן חד-משמעי בינינו לבין הפלסטינאים שהנושא האחרון שיידון הוא ירושלים".²³⁴ הפלסטינים התרעמו על הצהרות אולמרט לפיהן המו"מ יעסוק תחילה בנושא הגבולות ואילו שאלת ירושלים תידחה לסופו. הם הבהירו כי לא תיתכן הסכמה על הגבולות ללא ירושלים ובהתכתבות פנימית (שהודלפה במסמכי אל גזירה) הזהיר חבר ה-NSU (Negotiations Support Unit – יחידת הסיוע הפלסטינית למו"מ), ח'אלד אל-גינדי, מפני הניסיון ליצור "מדינה ללא ירושלים" (Jerusalem-less state) שלא תכלול ריבונות פלסטינית במזרח ירושלים, אלא רק זכויות גישה והסדרים אחרים.²³⁵ במסמך פנימי אחר, המדווח על ביקור משלחת פלסטינית בושינגטון ביוני 2008, נכתב כי הפלסטינים דחו על הסף הצעה שהעלה מייקל פסקל (Michael Pascual) מן המועצה לביטחון לאומי (NSC), להסכם שבו תגובש הסכמה על הגבולות מלבד הגבול בירושלים, ולגבי ירושלים יוסכם רק על הסדרים פונקציונאליים ומעשיים.²³⁶

האמריקאים הדגישו כי הם מודעים לכך שלא ייתכן הסכם ללא ירושלים, אך מזכירת המדינה קונדוליסה רייס העלתה בשיחות אפשרות להשאיר את שאלת הריבונות במקומות הקדושים, ובמיוחד בהר הבית, ללא פתרון. על פי מסמכי אל גזירה הסבירה רייס כי "לפעמים בפוליטיקה הבינלאומית כדאי לדחות פתרון של בעיה" ואמרה לנציגי הצדדים: "אם נחכה עד שתחליטו לגבי הריבונות ב'חרם', גם לילדים של הילדים שלכם לא יהיה הסכם".²³⁷

במקביל לחידוש המו"מ נשמעו מצד ישראל הצהרות פומביות שרמזו על נכונות לפשרה בירושלים. כך למשל ראש הממשלה אולמרט הזכיר באזכרה לרחבעם זאבי בכנסת, באוקטובר 2007, כי זאבי ניהל ב-1967 את עבודת המטה לקביעת גבולותיה

²³² ש. רבי, "מועצת החכמים קבעה: כשיתחילו לדבר על ירושלים נפרוש מהממשלה", *בחדרי חרדים*, 27.1.2008.

²³³ "אולמרט לישי: "אין מו"מ על חלוקת ירושלים", *הארץ*, 14.2.2008.

²³⁴ ד. לנדאו וי. ורט, "בטוח יותר חזק יותר שמח יותר", *הארץ*, 18.4.2008.

²³⁵ NSU E-mails Re: Borders, 14.2.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/3824>

²³⁶ NSU Draft Memo and Meeting Summaries, Re: NAD/NSU Visit to Washington: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/2800>

²³⁷ Meeting Minutes: US, Palestine and Israel Bilateral and Trilateral Meetings, 29.7.2008:

<http://transparency.aljazeera.net/en/document/3048>

Update from NSU on Washington Meetings: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/4072>

של ירושלים והביע תהייה: "האם מן ההכרח היה לצרף לירושלים את מחנה הפליטים שועפאט, ערב א-סוואחרה, וולגיה וכפרים נוספים ולקבוע 'אף זו ירושלים'?" בזאת, עליי להודות, אני אינני משוכנע".²³⁸ גם השר חיים רמון, שהיה מקורב לאולמרט, הציג עמדות דומות והביע בספטמבר 2007 תמיכה בפתרון שיתבסס על כך שהשכונות היהודיות במזרח ירושלים יהיו בריבונות ישראל, השכונות הערביות יוכרו כשכונות פלסטיניות ובאגן הקדוש יונהג משטר מיוחד.²³⁹ רמון אף הציע כי מיד לאחר החתימה על מסמך העקרונות תעביר ישראל לריבונות פלסטינית שלוש שכונות-קצה בירושלים: וולגיה, סוואחרה ושועפאט.²⁴⁰

המו"מ בתהליך אנאפוליס התנהל בשלוש רמות: 12 צוותי עבודה בתחומים שונים (ביטחון, פליטים, כלכלה, סביבה, מים, תשתיות, אסירים, תרבות של שלום וכד') שעבודתם רוכזה בידי תא"ל (מיל.) אודי דקל, ראש מנהלת השלום, מן הצד הישראלי וסאיב עריקאת מן הצד הפלסטיני; ערוץ מו"מ שהתנהל בין שרת החוץ ציפי לבני לראש צוות המו"מ הפלסטיני אחמד קריע (אבו-עלא) וכן ערוץ מו"מ שהתנהל בין אולמרט לאבו-מאזן. את השיחות ליוותה גם מעורבות אמריקאית ומזכירת המדינה רייס השתתפה בחלק מן המפגשים של הערוץ לבני-אבו-עלא.

במו"מ שהתנהל ברמת צוותי העבודה ובערוץ השיחות בין אבו-עלא ללבני לא נערך מו"מ מהותי על ירושלים מחמת התנגדות ישראל לדיון בנושא. במסגרת וועדות המו"מ לא הוקמה ועדה בנושא ירושלים. דחיית הדיון על ירושלים בערוצים אלו נעשתה ככל הנראה על בסיס הבנה שקטה שהתגבשה בין אולמרט לאבו-מאזן אך הנציגים הפלסטינים ניסו להעלות את הנושא בהזדמנויות שונות, בעיקר במפגשים תלת-צדדיים בהשתתפות מזכירת המדינה רייס ובדיונים על סוגיית הגבולות. עם זאת, שאלת ירושלים עלתה לדיון בערוץ השיחות שנערך בין אולמרט לאבו-מאזן.²⁴¹

מסמכי המו"מ שהודלפו לרשת אל גזירה מעידים למשל שבמפגש שנערך בנושא הגבולות ב-12 במארכ 2008, הודיעו הנציגים הישראלים אודי דקל ודני תרזה לעמיתיהם הפלסטינים כי אין להם מנדט לדון בשאלת הגבול בירושלים וכי רק לאחר שתתגבש

²³⁸ את הנאום ניתן לראות ב: http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Speeches/2007/10/speechgandi_151007.htm

²³⁹ נ. ברנע ושיפר, "רמון מצייר מפה", *ידיעות אחרונות* – *מוסף שבת*, 7.9.2007; ר. סופר, "רמון במסמך רשמי: לתת חלקים מי-ם לפלסטינים", *ynet*, 18.9.2007.

²⁴⁰ ברנע ושיפר, "רמון מצייר מפה".

²⁴¹ אולמרט כותב על שיחותיו עם אבו-מאזן כי "שוב ושוב עסקנו בסוגיית ירושלים" (אולמרט, "איך כמעט הבאתי שלום"). על השיחות בין אולמרט לאבו-מאזן ראו: B. Avishai, "A Plan for Peace That Still Could Be", *New York Times*, 7.2.2011.

הסכמה בנושא זה בדרג המנהיגים, יהיה בידם לעסוק בכך.²⁴² לבני נקטה גישה דומה ובמפגש שנערך ב-30 ביוני 2008, כשאבו-עלא העלה את סוגיית ירושלים, העירה לבני כי היא אינה יכולה להתייחס לנושא והודיעה: "אני לא אומר כלום. אני רק אקשיב".²⁴³ אבו-עלא העיד בריאיון עיתונאי כי "לבני לא קיימה אתנו מו"מ על ירושלים. היא שמעה את עמדותינו אבל לא התדיינה אתנו בעניין, למרות שהיא יודעת שלא יהיה הסכם ללא ירושלים".²⁴⁴ זיאד קלוט, חבר ביחידת הסיוע למו"מ של אש"ף (NSU), כתב ביולי 2008 במכתב פנימי כי ישראל לא נתנה עדיין לפלסטינים אינדיקציה לגבי עמדתה בנושא ירושלים. הוא הציע שהנציגים הפלסטינים יודיעו לישראל ולארה"ב כי הם אינם מוכנים להמשיך ולדון בשאלת הפליטים לפני שישראל תסכים לעסוק ברצינות בשאלת ירושלים.²⁴⁵ כמו כן, במכתב של ה-NSU לאבו-מאזן, הוא נשאל בנובמבר 2008 כיצד צריכים הנציגים במו"מ להתמודד עם העמדה הישראלית המתעקשת להסיר את ירושלים משולחן המו"מ ועד מתי עליהם להמשיך את המו"מ לנוכח עמדה זו.²⁴⁶

יחד עם זאת, מסמכי השיחות מראים כי הפלסטינים העלו את הנושא והציגו עמדות והצעות לגבי ירושלים. ב-4 במאי 2008 הציגו הפלסטינים מפה ובה הצעה לקו גבול וחילופי שטחים (swap). על פי הצעה זו, הפלסטינים הסכימו שבמסגרת חילופי השטחים ישראל תספח את השכונות תלפיות מזרח, גילה, הגבעה הצרפתית, מעלות דפנה, נווה יעקב, פסגת זאב, רמת אשכול, רמת שלמה, רמות אלון והרובע היהודי בעיר העתיקה. יחד עם זאת הבהירו הפלסטינים כי לא יסכימו לכך שישראל תספח את שכונת הר חומה (גיבל אבו עינים) כמו גם את מעלה אדומים וגבעת זאב.²⁴⁷ עריקאת אמר ללבני: "אין זה סוד שבמפה שלנו אנחנו מציעים לכם את ירושלים הגדולה בהיסטוריה".²⁴⁸ במפגש אחר

Minutes of First Meeting on Territory, Wednesday, 12 March 2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/2339>

Meeting Minutes: General Plenary Meeting, 30.6.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/2826>

ר. שקד, "אני לא רוצה, אבל זה מה שייצא", ידיעות אחרונות – מוסף שבת, 26.9.2008, עמ' 10.²⁴⁴

NSU Email Re: Refugees and Jerusalem Issues — Bargaining Chips, 24.7.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/4064>

NSU Questions to President Mahmoud Abbas, November 2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/3547>

Meeting Minutes: Borders with Erekat, Qurei and Livni, 4.5.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/2648>

יש לציין כי מסמכי אל גזירה מראים מפות פלסטיניות בגרסאות שונות. מפה אחת מציעה חילופי שטחים בערך של 1.5% ומפה אחרת מציעה ערך של 2%. במפה הראשונה גבעת זאב אינה נכללת בשטח ישראל ובמפה השנייה היא נכללת בשטחה.

Meeting Minutes: General Plenary Meeting, 30.6.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/2826>

אמר אבו-עלא ללבני ולרייס: "אנחנו מציעים שישראל תספח את כל השכונות בירושלים חוץ מגיביל אבו עינים (הר חומה). זו הפעם הראשונה בהיסטוריה שהעלינו הצעה כזו. לא הסכמנו לעשות זאת בקמפ-דייוויד".²⁴⁹ לבני אמרה לפלסטינים כי הצעתם אינה מקובלת עליה כי היא אינה עונה על דרישות ישראל, אבל הדגישה כי היא מוקירה את העובדה שהם העלו את ההצעה וכי היא חושבת שיש טעם להמשיך ולדון בכך.²⁵⁰

הפלסטינים נימקו את דרישתם לפינוי הר חומה בכך שהשכונה מנתקת את הקשר בין ירושלים לאזור בית לחם, שהוא "קשר בעל חשיבות חברתית, דתית, כלכלית ותיירותית", הופכת את בית צפאפא לכפר מבודד בין גילה להר חומה ומונעת את התרחבותו.²⁵¹ הפלסטינים הדגישו גם כי ידרשו חילופי שטחים בעלי ערך שווה, כך שלא יסכימו לקבל למשל קרקע במדבר בדהניה בתמורה לשטח במזרח ירושלים.²⁵²

הפלסטינים חזרו והביעו את תמיכתם ברעיון העיר הפתוחה וביצירת עיריית-גג מעל שתי העיריות, שתבטיח את המשך הקשר וחופש התנועה בין חלקי העיר. אבו-עלא הסביר כי משמעות המונח "עיר פתוחה" היא יצירת מעטפת סביב ירושלים עם נקודת בדיקה ישראלית למי שנכנס אליה מן הצד הישראלי ונקודת בדיקה פלסטינית למי שנכנס מן הצד הפלסטיני. כמו כן יוסכם על מודלים של שיתוף פעולה ותיאום בשירותים מוניציפאליים כמו תשתיות, כבישים, חשמל, מים, ביוב ופינוי אשפה.²⁵³ לבני אמרה בהקשר זה כי צורכי הביטחון מחייבים "גבולות אמיתיים".²⁵⁴

ב-16 בספטמבר 2008 נערך המפגש האחרון בסדרת השיחות בין אולמרט לאבו-מאזן (לאחר הודעת אולמרט על כוונתו להתפטר ויום לפני הבחירות ליושב ראש מפלגת "קדימה"). במפגש זה הציג אולמרט בפני אבו-מאזן מסמך עקרונות להסכם קבע בליווי

Meeting Minutes: Trilateral — United States, Israel and Palestine, 15.6.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/2825>.²⁴⁹

Meeting Minutes: Borders with Erekat, Qurei and Livni, 4.5.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/2648>.²⁵⁰

Meeting Minutes: Borders with Erekat, Qurei and Livni, 4.5.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/2648>.²⁵¹

הנציגים הפלסטינים דרשו שהר חומה, שרפאת וגבעת המטוס יהיו בריבונות פלסטינית.
Meeting Minutes: Borders with Erekat, Qurei and Livni, 4.5.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/2648>.²⁵²

Meeting Minutes: Ahmad Qurei, Saeb Erekat and Tzipi Livni, 22.1.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/2304>.²⁵³

Meeting Minutes: Ahmad Qurei, Saeb Erekat and Tzipi Livni, 22.1.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/2304>.²⁵⁴

מפה ועליה הצעתו לקו הגבול בין שתי המדינות.²⁵⁵ בסוגיית ירושלים קבעה תכנית אולמרט כי השכונות היהודיות שנבנו בירושלים לאחר 1967 (כולל שכונת הר חומה) יישארו בריבונות ישראל והשכונות הערביות יהיו בריבונות פלסטינית וישמשו בירתה של המדינה הפלסטינית. האגן הקדוש יוגדר כשטח בנאמנות של חמש מדינות: ישראל, המדינה הפלסטינית, ירדן, ערב הסעודית וארה"ב. אל המתחם תתאפשר כניסה חופשית למאמיני כל הדתות וחמש המדינות יקבעו הסדרים שיחולו על התושבים והמבקרים במתחם.²⁵⁶ ההסכם לא יתייחס לשאלת הריבונות באגן הקדוש וכל צד ישמור על תביעותיו בנושא, תוך הסכמה על העברת סמכויות הניהול למשטר הנאמנות הבינלאומי.²⁵⁷ על פי המפה שהציע אולמרט, תספח ישראל 6.3% משטחי הגדה המערבית (הכוללים את שטחי השכונות במזרח ירושלים) בתמורה לשטח חלופי בישראל שגודלו שווה ל-5.8% משטחי הגדה.²⁵⁸ מאחר שסיפוח מעלה אדומים קוטע את המעבר בין בית לחם לרמאללה, הציע אולמרט לפלסטינים כביש גישה מיוחד שיעקוף את מזרח ירושלים ויחבר בין שתי הערים.²⁵⁹

אולמרט טוען כי אבו-מאזן התחמק מתשובה אך הוא הפציר בו לחתום על ההצעה – "קח את העט ותחתום עכשיו. לעולם לא תקבל הצעה הוגנת יותר או צודקת יותר".²⁶⁰ לטענת אולמרט, אבו-מאזן ביקש לקבל את המפה כדי להתייעץ, אך אולמרט

²⁵⁵ הפלסטינים ציפו למפגש "טקסי" ולא משמעותי. ראו: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/4106>

²⁵⁶ אולמרט, "איך כמעט הבאתי שלום", 39-40. ראו גם: ש. שיפר, "הירושה של אולמרט", ידיעות אחרונות, 29.1.2009. Avishai, "A Plan for Peace That Still Could Be". Migdalovitz, *Israeli-Arab Negotiations* 26-27.

בריאיון לערוץ 2 הסביר אולמרט כי המשטר יכלול ייצוג לשלוש הדתות: שלוש מדינות מוסלמיות, ארה"ב תייצג את העולם הנוצרי וישראל את היהודים ואמר שעל פי הצעתו ישרור באגן הקדוש חופש תנועה מלא.

קישור לריאיון: <http://www.mako.co.il/news-military/israel/Article-8086c418b27fd21004.htm>

²⁵⁷ א. סגל, "מפת הוויתורים: כך הציע אולמרט לחלק את ירושלים", *חדשות ערוץ 2*, 5.2.2011.

<http://www.mako.co.il/news-military/israel/Article-8086c418b27fd21004.htm>

במסמך פלסטיני שנחשף בין מסמכי אל גזירה נטען כי על פי הצעת אולמרט ימשיכו שני הצדדים לדון בשאלת הריבונות באגן הקדוש עם מעורבות של ארה"ב, ערב הסעודית, ירדן ומצרים, אך מדינות אלו לא יוכלו לכפות הסכם על הצדדים. ראו: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/4736>

²⁵⁸ "A Plan for Peace That Still Could Be", Avishai; אולמרט, "איך כמעט הבאתי שלום", 38.

בין מסמכי אל גזירה ניתן למצוא מפה המוצגת כאחת ההצעות של אולמרט ועל פיה ישראל תספח את גבעת זאב, בית חורון, גבע בנימין, מעלה אדומים וכפר אדומים. ראו: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/4736>. ראו מפה 3.

²⁵⁹ ראו: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/4736>

²⁶⁰ אולמרט, "איך כמעט הבאתי שלום", 40. ראו גם: "A Plan for Peace That Still Could Be", Avishai.

סירב והוסכם כי סאיב עריקאת ושלוש תורגימן ייפגשו למחרת עם מומחים למפות, אך הפגישה נדחתה ושני המנהיגים לא נועדו עוד.²⁶¹

אולמרט גיבש תוכנית על פיה אילו היה משיב אבו-מאזן בחיוב להצעתו, היו השניים מביאים אותה למועצת הביטחון וזו היתה מקבלת אותה פה אחד. התכנית היתה זוכה גם לתמיכת העצרת הכללית של האו"ם, בתי הקונגרס בארה"ב ומוסדות האיחוד האירופי והיה נערך טקס בבית הלבן בו היה ההסכם נחתם בראשי תיבות והחתימה הסופית עליו היתה מתבצעת רק לאחר קיום בחירות בשני הצדדים.²⁶²

הנשיא בוש כותב בספרו כי בעקבות הצעת אולמרט תוכנן מהלך שיהפוך את ההצעה להסכם. הוא מספר כי תוכנן שאולמרט ייסע לווינגטון ויפקיד את הצעתו אצל נשיא ארה"ב, אבו-מאזן יכריז כי ההצעה תואמת את האינטרסים הפלסטיניים ובעקבות הצהרה זו יקרא הנשיא בוש לשני המנהיגים למפגש פסגה כדי לסגור את פרטי ההסכם. כידוע, המהלך לא יצא לפועל ולטענת בוש, אבו-מאזן לא רצה לחתום בשלב זה על הסכם עם ראש ממשלה שעומד לסיים את תפקידו והשיחות הופסקו על רקע הלחימה בעזה.²⁶³

על התגובה הפלסטינית להצעת אולמרט ניתן ללמוד ממסמך פלסטיני שהודלף לאל גזירה וכתרתו: "נקודות לדיון ושאלות" מתאריך 16 בספטמבר 2008. ההקדמה למסמך מנוסחת כפנייה אל אולמרט ובה נכתב כי הצעתו נשקלת, אך לא ניתן להעריכה בצורה מלאה ללא המפה וללא מענה למספר שאלות. המסמך מעלה שורה של שאלות ביחס ל"אגן הקדוש": מה הכוונה במונח זה? מי ינהל אותו בתקופת הביניים? אילו צדדים ינהלו את המו"מ על מעמד הקבע? מה המועד הסופי לסיום המו"מ? מה יקרה אם לא יושג הסכם במהלך הזמן שיוקצב? מה יהיה גורלה של המדיניות הישראלית הנוכחית לגבי גישה, חפירות והריסות במהלך תקופת הביניים?

הפלסטינים הסתייגו גם מהרעיון לדחות את ההסכמה בשאלת הריבונות והדגישו כי בוועידת אנאפוליס הוסכם שיתנהל מו"מ בכל הסוגיות ותהו כיצד ניתן לטעון שההצעה מיישמת את החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338 אם היא דוחה את סוגיית ירושלים

²⁶¹ אולמרט, "איך כמעט הבאתי שלום", 40.

²⁶² ראו: Avishai, "A Plan for Peace"; א. סגל, "מפת הוויתורים: כך הציע אולמרט לחלק את ירושלים", חדשות ערוץ 2, 5.2.2011. <http://www.mako.co.il/news-military/israel/Article-8086c418b27fd21004>. htm

²⁶³ Bush, 409-410. מבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה החל ב-27 בדצמבר 2008 והסתיים ב-18 בינואר 2009.

והאגן הקדוש. הם העלו גם שאלות לגבי המשטר בין הבירות: האם יהיה ביניהן גבול רך או קשיח? האם תהיה רשות מוניציפאלית אחת או שתיים?²⁶⁴

בהתייחס לשאלת הגבול נטען במסמך כי סיפוח ישראלי של מעלה אדומים, גבעת זאב, אריאל, הר חומה ואפרת, פוגע ברציפות הטריטוריאלית, במאגרי המים ובקיימות המדינה הפלסטינית.²⁶⁵ רשימת השאלות הועברה לאולמרט ולאמריקאים ולטענת הפלסטינים הם לא קיבלו עליהן תשובות.²⁶⁶

לטענת ברנרד אבישי (שראין את אולמרט ואת אבו-מאזן בנפרד ופרסם ב"ניו יורק טיימס" מאמר על השיחות בין שני המנהיגים) הסכים אבו-מאזן עקרונית להצעת אולמרט לגבי משטר הנאמנות, אך בין השניים נותרה בעינה מחלוקת על גבולות האגן הקדוש. אולמרט רצה שהמשטר באגן הקדוש יכלול מעבר לעיר העתיקה גם את הר הזיתים, עיר דוד וחלקים מסילואן, אך אבו-מאזן הסכים שהמשטר יתקיים רק בגבולות העיר העתיקה והתנגד לכך שחלקים מהשכונות הפלסטיניות א-טור וסילואן לא ייכללו בשטחי המדינה הפלסטינית.²⁶⁷ אבו-מאזן תהה מדוע לא יסופחו לתחומי המשטר שטחים נוספים מן הצד הישראלי והצביע למשל על אפשרות של צירוף בית הקברות המוסלמי "ממילא" למשטר שיונהג באגן הקדוש.

אבישי מציין גם כי אבו-מאזן הציע להוסיף את מצרים והוותיקן לוועדת הנאמנות הבינ"ל שתנהל את האגן הקדוש וקיווה להשיג אישור של הליגה הערבית להסכמה על כך שהמקומות הקדושים לאסלאם ינוהלו על ידי סמכויות דת פלסטיניות.²⁶⁸

ניתן לציין כי בשאלת העיר העתיקה העמדה הפלסטינית מעדיפה פתרון של חלוקת הריבונות ודורשת הסכמה על קו הגבול לפני דיון על הסדרים מיוחדים.²⁶⁹ על פי מסמך של ה-NSU מה-15 ביוני 2008 (נחשף בין "מסמכי אל ג'זירה") הפלסטינים מוכנים לריבונות ישראלית בכותל המערבי, ברובע היהודי וב-20 בתים ברובע הארמני וכן להסדר מיוחד לבית הקברות היהודי.²⁷⁰

Talking Points and Questions — Abbas and Olmert — September 16, 2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/3294> ²⁶⁴

Talking Points and Questions — Abbas and Olmert — September 16, 2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/3294> ²⁶⁵

ריאיון עם חיאלד אל-גינדי דרך הדוא"ל, 25.3.2011. ²⁶⁶

Avishai, "A Plan for Peace". הפלסטינים מדגישים כי המונח "האגן הקדוש" הוא מונח ישראלי שהפלסטינים אינם מכירים בו וכי מדובר במושג מעורפל שנציגים ישראלים שונים מגדירים אותו בצורה שונה (ריאיון עם חיאלד אל-גינדי דרך הדוא"ל, 25.3.2011). ²⁶⁷

Avishai, "A Plan for Peace". ²⁶⁸

ריאיון עם חיאלד אל-גינדי דרך הדוא"ל, 25.3.2011. ²⁶⁹

Matrix of Israeli and Palestinian Positions, 15.6.2008: <http://transparency.aljazeera.net/files/2722> ²⁷⁰

לפי מסמכי אל ג'זירה טענו נציגים פלסטינים בפני עמיתיהם הישראלים שלא ניתן לצפות שיתקבלו החלטות כל עוד לא הוגש להם מסמך כתוב. הם טענו כי פרטים רבים בהצעה של אולמרט אינם ידועים ומעורפלים, כמו למשל הגדרת המונח "האגן הקדוש" וביקשו מישראל תשובות לשאלות שהעבירו לה.²⁷¹ המסמכים מלמדים שרייס אמרה לאבו-מאזן שההצעה של אולמרט מעניקה לו למעשה את גבולות 67 והאיצה בו לעבוד על המפה של אולמרט, אך אבו-מאזן הגיב על כך בזעם וטען שהמפה שהפלסטינים הציעו (1.9%) קרובה יותר לקווי 67 ושאל מדוע היא אינה מבקשת שיעבדו על מפה זו. בשיחה הדגיש אבו-מאזן את חשיבות סוגיית מזרח ירושלים ורייס הביעה הבנה לכך והבחינה בין ארבעה נושאים: שכונות, הסדרים מנהליים, היבטים פוליטיים הנוגעים להסדרים בין שתי הבריות והאגן הקדוש.²⁷² בדיווח של ה-NSU מאוקטובר 2008 נטען כי הנשיא בוש אמר לפלסטינים שבשלב זה לא ניתן יהיה להשיג הסכם עם אולמרט וכי לדעתו יש להמשיך בשיחות, אך לא ניתן לצפות מהן לכלום.²⁷³

במסמך פלסטיני אחר שהוכן בנובמבר 2008 לקראת מפגש עם נציגי הקוורטט, נכתב כי הפלסטינים לא יסכימו לדחייה של סוגיית ירושלים או חלק ממנה וכי הם רואים בכך ניסיון ישראלי להמשיך לקבוע עובדות חד-צדדיות בשטח ותוהים מה הבסיס להנחה שסוגיית ירושלים תהיה בעתיד מורכבת פחות. המסמך מלין על שישראל סירבה במשך חודשים להציג את עמדתה לגבי ירושלים וביחס להצעת אולמרט נטען כי היא מספחת את כל ההתנחלויות באזור שישראל מכנה בשם "ירושלים רבתי", היא אינה מעניקה לפלסטינים כל שטח חלופי באזור ירושלים ודוחה את הפתרון לגבי גורל האגן הקדוש.²⁷⁴

הפלסטינים מציגים גרסה שונה מזו של אולמרט לגבי סיום המו"מ בשלהי כהונתו. על פי גרסתם העביר אבו-מאזן בעקבות הצעת אולמרט הצעה משלו ובה עקרונות להסכם עם מפה הכוללת חילופי שטחים של 1.9% וב-18 בדצמבר הוא נועד עם הנשיא בוש, סקר בפניו את תוצאות המו"מ והציג לו את שתי ההצעות. הנשיא בוש הציע ששני הצדדים ישגרו משלחות לווינגטון ב-3 בינואר 2009 במטרה לגשר על הפערים ולהכין בסיס מוסכם שיועבר לידי הממשל הבא. לטענת עריקאת, הנשיא בוש אמר לאבו-מאזן

Meeting Summary: Udi Dekel and Saeb Erekat, 5.10.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/4115> ²⁷¹

NSU Email Re: Meeting Summary — Heads of Committee, 6.10.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/4095> ²⁷²

NSU Email Re: Meeting Summary — Heads of Committee, 6.10.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/4095> ²⁷³

Talking Points for President Mahmoud Abbas Re: Upcoming Quartet Meeting, 9.11.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/3493> ²⁷⁴

בפגישתם: "עשית כמיטב יכולתך, לא ניתן להאשים אותך... הצד הישראלי נפל למערבולת של בעיות פנימיות והתחמק מהסכס"ם".²⁷⁵ אבו-מאזן טוען כי הסכים לשלוח לווינגטון את עריקאת עם צוות טכני ב-3 בינואר ודבק בהסכמתו לכך גם לאחר שהחלה הלחימה בעזה ב-27 בדצמבר, אך ישראל סירבה לשגר משלחת משלה. לטענת אבו-מאזן הם התקשרו עם שלום תורגימן, יועצו המדיני של אולמרט, והפצירו בו לקיים את המפגש בווינגטון, אך זה הודיע להם כי אינו יכול לבוא בשל המלחמה בעזה.²⁷⁶ אפשר גם לציין כי בצד הפלסטיני חששו מכך שלאחר פרישת אולמרט תעלה בישראל ממשלת ימין שלא תכיר בלגיטימיות ההסכם וכך יחשפו ויתורי הפלסטינים מבלי שהממשלה בישראל תיישם את ההסכם.

תכנית אולמרט משקפת תפנית חדה בעמדתו בסוגיית ירושלים. לאורך השנים, בהיותו חבר כנסת, שר מטעם הליכוד וראש עיריית ירושלים, הוא הוביל קו תקיף נגד אפשרות של פשרה מדינית בירושלים אך בריאיון בדצמבר 2003 רמז על שינוי בעמדתו, שהגיע לשיאו בהצעתו לאבו-מאזן. בספטמבר 2008 אמר אולמרט בריאיון: "מי שמדבר ברצינות על זה שהוא רוצה ביטחון בירושלים ועל זה שהוא רוצה שטרקטורים וبولדוזרים לא יכתשו רגליים של החברים הכי טובים שלו, כפי שקרה לחבר טוב שלי (עורך הדין הירושלמי שוקי קרמר) שאיבד רגל משום שמחבל על טרקטור דרס אותו, חייב לוותר על חלקים מירושלים. מי שרוצה להחזיק בכל השטח של העיר יצטרך להכניס 270 אלף ערבים לתוך גדרות בישראל הריבונית. זה לא ילך. צריכים להכריע. ההכרעה הזאת קשה, נוראה, הכרעה שעומדת בניגוד לאינסטינקטים הטבעיים שלנו, בניגוד להמייית הלב שלנו, בניגוד לזיכרונות הקולקטיביים שלנו, בניגוד לתפילות של עם ישראל במשך אלפיים שנה. אני הראשון שרצה לאכוף את הריבוניות הישראלית על כל העיר. אני מודה. אני לא בא להצדיק רטרואקטיבית את מה שעשיתי 35 שנה. חלק ניכר מהשנים הללו לא הייתי מוכן להתבונן במציאות בכל עומקה".²⁷⁷

שנתיים לאחר מכן, בספטמבר 2010, סיפר אולמרט בכנס מטעם יוזמת ז'נבה על הצעתו והסביר כי בכל הנוגע לשכונות במזרח ירושלים "אין מנוס מאשר לאמץ את הנוסחה העקרונית שהעלה בזמנו הנשיא קלינטון". ביחס לאגן הקדוש הוא טען כי "לא

S. Erekat, *The Political Situation in Light of Developments with the US Administration and Israeli Government and Hamas' Continued Coup d'etat*, December 2009

ריאיון עם סאיב עריקאת ב"לונדון וקירשנבאום", ערוץ 10, 13.2.2011.

Avishai, "A Plan for Peace", *Erekat, The Political Situation*, 7.2.20101, הארץ, "מי הסרבן", 276

277 נ. ברנע וש. שיפר, "שגיתי. אני לא בא להצדיק מה שעשיתי במשך 35 שנה", *ידיעות אחרונות* – מוסף ראש השנה, 29.9.2008.

נוכל להגיע להסכם אם מישהו מהצדדים יתבע ריבונות חד-צדדית על האגן הקדוש... הריבונות באגן הקדוש לא תהיה שלנו ולא של הפלסטינים".²⁷⁸

בספר הזיכרונות שלו כתב אולמרט לאחר פרישתו על התמורות שחלו בעמדותיו בשאלת ירושלים: "לאט לאט התחלתי להרגיש כי הסיסמאות על אחדותה של ירושלים אינן מתיישבות עם מציאות החיים בעיר, אותה למדתי להכיר בדרך שרק ראש עיר יכול. הפער בין החלק המערבי של ירושלים וחלקה המזרחי היה בלתי נסבל". הוא מצביע על הגורם הדמוגרפי כשיקול מכריע שהוביל אותו למסקנה כי "עלינו להשאיר בשליטתנו רק את מה שחיוני ובלתי נמנע, אחרת נאבד הכול. עברתי תהליך ממושך של חיבוטי נפש שגרמו לי משבר רגשי ואידיאולוגי לא קל, אבל לא יכולתי להמשיך לרמות את עצמי. העובדות בשטח היו שונות לגמרי מכל מה שנאבקתי בשמו ולמענו במשך שנים והפער הלך וגדל".²⁷⁹

תקופת נתניהו: "ירושלים לעולם לא תחזור להיות חלוקה וחצויה"²⁸⁰

תקופת ממשלת נתניהו התאפיינה בחזרה למצב של קיפאון מדיני לצד ניסיונות מתמשכים לחידוש המו"מ על הסכם קבע. לאחר הקמת הממשלה במארס 2009, הכריז שר החוץ החדש, אביגדור ליברמן, כי הממשלה אינה מחויבת להצהרת אנאפוליס והממשלה לא הסכימה לחדש את המו"מ מן הנקודה שבה הוא הופסק בתקופת ממשלת אולמרט.²⁸¹ מאמצים של ממשל אובמה להביא לחידוש המו"מ התמקדו בדרישה להפסקת הבנייה בהתנחלויות והובילו בנובמבר 2009 להכרזה ישראלית על הקפאת הבנייה בהתנחלויות לעשרה חודשים.²⁸² שאלת ירושלים מנעה בשלב זה את חידוש המו"מ, מאחר שישראל

²⁷⁸ אולמרט בכנס יוזמת זינבה, 19 בספטמבר 2010.

תמליל של הנאום ניתן לראות ב: http://www.heskem.org.il/activity_detail.asp?id=2375&meid=19

²⁷⁹ אולמרט, "איך כמעט הבאתי שלום", 25.

²⁸⁰ מתוך נאום של ראש הממשלה נתניהו. ראו: ר. מלול, "נתניהו: ירושלים לעולם לא תחולק שוב", *NRG*,

<http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/106/344.html>: 12.5.2010

²⁸¹ ב. רביד, "שר החוץ הנכנס, אביגדור ליברמן: הממשלה החדשה לא מחויבת לעקרונות אנאפוליס",

הארץ, 1.4.2009.

²⁸² ב. רביד, נ. מוזגוביה וא. יששכרוף, "נתניהו הכריז: ישראל תקפא את הבנייה בהתנחלויות לעשרה

חודשים", *הארץ*, 26.11.2009.

הכריזה כי ההקפאה לא תכלול את הבנייה במזרח ירושלים ואילו הפלסטינים הודיעו כי לא יסכימו לחזור לשולחן המו"מ כל עוד ישראל ממשיכה לבנות במזרח ירושלים.²⁸³

בדו"ח שחיבר בדצמבר 2009 טען סאיב עריקאת כי הפלסטינים ביקשו מהנשיא אובמה שיגבש מסמך עקרונית בכל סוגיות הליבה ויקבע לוח זמנים לסיום המו"מ. לדבריו, הם תבעו שהמו"מ יחודש מן הנקודה בה הופסק בתקופת אולמרט ושישראל תיישם את התחייבויותיה במפת הדרכים ותקפיא את כל הבנייה בהתנחלויות. עריקאת טוען שהאמריקאים גילו הבנה לתביעות הפלסטינים, אך נסוגו מן הדרישה לחידוש המו"מ מן הנקודה בה הופסק ומן התביעה להקפאה מוחלטת של הבנייה בהתנחלויות. על פי המסמך, האמריקאים סיכמו עם נתניהו שהמו"מ יעסוק בכל הסוגיות, כולל ירושלים, והודיעו לפלסטינים כי הממשל רואה בסיפוח מזרח ירושלים צעד לא חוקי.²⁸⁴

במאי 2010 הסכימו הצדדים על חידוש המו"מ במתכונת של "שיחות קרבה" לא ישירות בתיווך השליח האמריקאי ג'ורג' מיטשל ובמפגש פסגה בין נתניהו לאבו-מאזן בספטמבר 2010 הוכרז על מעבר למו"מ ישיר, אך עד מהרה נקלעו המגעים למבוי סתום כאשר תקופת ההקפאה הסתיימה ב-26 בספטמבר וישראל סירבה להאריכה.²⁸⁵

בתקופה זו שוב עלתה שאלת ירושלים על סדר היום המדיני, כאשר תכניות בנייה ישראליות במזרח ירושלים גררו מחאה אמריקאית ומשברים דיפלומטיים בין ירושלים לווינגטון. כך למשל, ביולי 2009 עוררה תכנית הבנייה במתחם מלון "שפרד" שבשכונת שיחי ג'יראח גינוי אמריקאי ודרישה למנוע את המשך הפרויקט.²⁸⁶ בנובמבר 2009 תקף הנשיא אובמה את ההחלטה לבנות 900 יחידות דיור בשכונת גילה.²⁸⁷ בדצמבר 2009 הביע הבית הלבן התנגדות לתכנית בנייה של 700 יחידות דיור במזרח ירושלים, עם פרסום המכרז לתכנית זו.²⁸⁸

²⁸³ שם. באחד ממסמכי אל ג'זירה (15 בינואר 2010) עריקאת טוען כי האמריקאים אינם יורדים לעומק חשיבותה של ירושלים בפוליטיקה הפלסטינית ומזכיר כי זהו הנושא שהכשיל את ועידת קמפ-דייוויד. עריקאת טוען במסמך שכל ניסיונותיו לארגן מפגש עם הישראלים מאז ראשית הקדנציה של נתניהו עלו בתוהו ומספר שדיבר עם עוזי ארד, בניסיון לארגן שיחה בין נתניהו לאבו-מאזן בפסח, ולאחר מכן ברמדאן, אך הצעתו לא נענתה. ראו: Meeting Minutes: Saeb Erekat and David Hale: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/5012>

²⁸⁴ Erekat, *The Political Situation*

²⁸⁵ Migdalovitz, *Israeli-Arab Negotiations*

²⁸⁶ סוכנויות הידיעות, "ארה"ב: בנייה במזרח ירושלים רק תחת מו"מ", *NRG*, 20.7.2009.

²⁸⁷ א. אזולאי, "אובמה: הבנייה בגילה מסבכת את המצב", *ידיעות אחרונות*, 19.11.2009.

²⁸⁸ נ. מוזגוביה וב. רביד, "ארה"ב: מתנגדים לבנייה במזרח ירושלים", *הארץ*, 28.12.2009. הבית הלבן פרסם הודעה על פיה "מעמדה של ירושלים שייך לסוגיית הליבה שהצדדים צריכים ליישב במשא ומתן ביניהם בתמיכת הקהילה הבינ"ל. אף צד לא צריך לעשות צעדים שיכולים להקדים את המשא ומתן".

משבר חריף במיוחד התפתח בעת ביקורו של סגן נשיא ארה"ב, ג'ו ביידן, בישראל במארכס 2010. במהלך הביקור הודיעה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז ירושלים על אישור תכנית לבניית 1,600 יחידות דיור בשכונת רמת שלמה, מעבר לקו הירוק. ביידן גינה בחריפות את ההחלטה ואמר כי "תוכנה ותזמונה של ההכרזה, בעיקר עם כינון של שיחות הקרבה, הם בדיוק הצעדים שחותרים תחת האמון לו אנו זקוקים כעת ומנוגדים לשיחות הבונות שקיימתי בישראל".²⁸⁹ מזכירת המדינה הילרי קלינטון נזפה בנתניהו ודרשה ממנו להורות על ביטול ההחלטה. נתניהו הביע צער על עיתוי ההחלטה והבהיר כי הבנייה ברמת שלמה תחל בפועל רק בעוד כמה שנים.²⁹⁰ בתקשורת דווח כי במגעים שהתקיימו בין המדינות לסיום המשבר, ישראל סירבה להודיע על הקפאת הבנייה במזרח ירושלים, אך הבטיחה כי ארה"ב לא תופתע שוב לגבי תוכניות בנייה בשטחים שמעבר לקו הירוק וכי לא יפורסמו מכרזים נוספים לבנייה כזו בלי פיקוח אישי של נתניהו. הוסכם גם שכל צד יוכל להעלות בשיחות הקרבה רעיונות לגבי הסוגיות השונות במו"מ, כולל ירושלים, אך הדיון המעשי בסוגיות הליבה ייערך לאחר המעבר לשיחות ישירות.²⁹¹

באוקטובר 2010, על רקע הקיפאון שאליו נקלע התהליך המדיני, פורסמה החלטה ישראלית לבניית 238 יחידות דיור חדשות במזרח ירושלים ובעקבותיה הודיעה מחלקת המדינה כי היא מאוכזבת מהחלטה זו "המערערת את המאמצים האמריקאיים להאיץ את המו"מ בין ישראל לפלסטינים".²⁹²

לאורך כהונתו כראש ממשלה הביע נתניהו עמדה פומבית ברורה נגד אפשרות של פשרה בירושלים. ב-21 במאי 2009 הוא הצהיר כי "ירושלים המאוחדת היא בירת ישראל... ירושלים תמיד היתה, תמיד תהיה שלנו ולעולם לא תחזור להיות חלוקה וחצויה".²⁹³ גם ב"נאום בר-אילן", שנשא ביוני 2009, אמר נתניהו כי "ירושלים בירת ישראל תישאר מאוחדת תוך המשך קיום חופש הפולחן לכל הדתות".²⁹⁴ בוועידת אייפא"ק בנובמבר 2010 אמר נתניהו כי "אי-אפשר להתכחש לקשר בין העם היהודי לבין ירושלים. העם

²⁸⁹ סוכנויות הידיעות, "ביידן: בנייה במזרח י-ם תפחית האמון לקראת המו"מ", *NRG*, 9.3.2010.

²⁹⁰ א. ברדנשטיין, "נתניהו התנצל בפני ביידן: הבנייה בי-ם – לא בקרוב", *NRG*, 11.3.2010.

²⁹¹ א. אייכנר וא. אזולאי, "מתחילים מהעיקר", *ידיעות אחרונות*, 21 במארכס 2010. שר השיכון אריאל אטיאס אמר בכנסת בנובמבר 2010 כי ממשלת ישראל מתאמת כל בנייה חדשה בירושלים עם ארה"ב. עזרא, "שר השיכון: הבנייה בירושלים מתואמת עם ארה"ב", ערוץ 7, 3.11.2010.

²⁹² חדשות נענע 10, "ארה"ב: מאוכזבים מחידוש הבנייה במזרח ירושלים", נענע 10, 15.10.2010.

²⁹³ חדשות 2, "בנימין נתניהו: ירושלים לעולם לא תחולק", *חדשות* 2, 21.5.2009.

²⁹⁴ את הנאום ניתן למצוא באתר משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Speeches/2009/06/speechbarilan140609.htm>

היהודי בנה בירושלים לפני 3,000 שנה והעם היהודי בונה בירושלים היום. ירושלים אינה התנחלות".²⁹⁵

בנאומו בקונגרס האמריקאי במאי 2011, חזר נתניהו על עמדה זו והבהיר כי "אסור שירושלים אי פעם תחולק", אך הוסיף כי הוא מודע לכך שזו "סוגיה קשה עבור הפלסטינים" וכי הוא מאמין כי "עם יצירתיות ורצון טוב ניתן יהיה להגיע לפתרון".²⁹⁶

שר החוץ אביגדור ליברמן הצהיר באפריל 2010 בפני נציגי הסגל הדיפלומטי בישראל כי "ירושלים תישאר בלתי מחולקת כבירתה הנצחית של מדינת ישראל".²⁹⁷ יש לציין כי עמדה זו עומדת בניגוד לדברים שאמר ליברמן ב-2004, כאשר הביע תמיכה בהעברת שכונות ערביות במזרח ירושלים, כמו עיסאויה וג'יבל מוכבר, למדינה הפלסטינית העתידית.²⁹⁸ אהוד ברק, שר הביטחון בממשלת נתניהו, הביע עמדה הפוכה מזו של ראש הממשלה והביע תמיכה בפתרון בירושלים שיתבסס על חלוקת ריבונות בשכונות מזרח העיר על פי "מתווה קלינטון" – שכונות יהודיות לישראל ושכונות ערביות לפלסטין – ועל משטר מיוחד וסידורים מוסכמים בעיר העתיקה, הר הזיתים ועיר דוד.²⁹⁹

בצד הפלסטיני הושמעו הצהרות שחזרו על העמדה הפלסטינית המסורתית התובעת ריבונות פלסטינית במזרח ירושלים, לרבות אל-חרם אל-שריף.³⁰⁰ ראש הממשלה הפלסטיני סלאם פיאד הצהיר בכנס ביולי 2009 כי "ירושלים המזרחית היא בירת המדינה הפלסטינית וריבונות המדינה עליה צריכה להיות מלאה".³⁰¹ אבו-עלא, ראש הצוות הפלסטיני למו"מ, הצהיר בריאיון עיתונאי כי הפלסטינים עומדים על דרישתם לריבונות באל-חרם אל-שריף וטען כי "זהו המקום השני בחשיבותו לעולם המוסלמי".³⁰²

במקביל נשמעו גם מסרים המשרטטים גבולות פשרה דומים לאלה שהציגו הפלסטינים בסבבי מו"מ קודמים בנושא ירושלים. בעיתון "אל-ח'יאת" דווח כי אבו-מאזן העביר למתווך האמריקאי מיטשל הצעות כתובות לפתרון סוגיות הליבה ובשאלת

²⁹⁵ את הנאום ניתן למצוא באתר משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/PMSpeaks/speechaipac220310.htm?DisplayMode=Search>

²⁹⁶ את הנאום ניתן למצוא באתר משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/PMSpeaks/speechcongress240511.htm>

²⁹⁷ ר. ליבוויץ, "ליברמן: ירושלים תישאר לא מחולקת כבירת ישראל הנצחית", נענע 10, 20.4.2010.

²⁹⁸ ל. גלילי, "ליברמן: להעביר לפלסטינים שכונות בירושלים", הארץ, 16.12.2004.

²⁹⁹ ראו: א. שביט, "אהוד ברק ליהארץ: הסדר קבע יכלול חלוקת י-ם ומשטר מיוחד בעיר העתיקה", הארץ, 1.9.2010; חדשות נענע 10, "ברק בפורום סבן: הסדר הקבע יכלול חלוקה של ירושלים כפי שהציע קלינטון", נענע 10, 11.12.2010.

³⁰⁰ ראו: י. ליס, "אחמד טיבי, מדוע השיחות הישירות נדונו לכישלון?", הארץ, 7.9.2010.

³⁰¹ י. גונן, "סלאם פיאד: פתרון הסכסוך עם ישראל תלוי בעתיד ירושלים", נענע 10, 31.7.2009.

³⁰² ע. אלדר, "ביקורת גבולות – השלום על פי אבו-עלא", הארץ, 26.5.2009.

ירושלים דרש נסיגה ישראלית ממזרח ירושלים ומן העיר העתיקה, אך הביע נכונות לשמירת הריבונות הישראלית ברובע היהודי ובכותל המערבי ולהסדר שישאיר את העיר העתיקה פתוחה לבני כל הדתות.³⁰³ כמו כן, במפגש בין עריקאת למיטשל ב-21 באוקטובר 2009 (שהפרוטוקול שלו הודלף לאל ג'זירה), שרטט עריקאת את קווי המתאר של הפתרון בירושלים: הפרמטרים של קלינטון, ריבונות פלסטינית בעיר העתיקה מלבד ברובע היהודי ובחלק מן הרובע הארמני, מציאת פתרון יצירתי ביחסי שיוכל לכלול מרכיבים כמו הקמת גוף או ועדה והתחייבות שלא לבצע חפירות. "הדבר היחיד שאיני יכול לעשות זה להמיר את עצמי לציוני", סיכם עריקאת.³⁰⁴

בנוסף לכך דווח ב"הארץ" כי הפלסטינים העלו הצעה, שעלתה כבר בעבר, על פיה הם יוותרו על ריבונות פלסטינית ביחסי אם יוסכם על ריבונות אסלאמית על האתר וניהולו על ידי "הוועידה האסלאמית" (OIC).³⁰⁵

על מפת האינטרסים הפלסטינית בירושלים ניתן ללמוד גם מנייר עמדה פלסטיני שהוכן בספטמבר 2009 עבור משרד התכנון הפלסטיני. בתחום הטריטוריאלי המסמך מצביע למשל על חשיבות חופש התנועה בין מזרח העיר לבין הגדה ושליטה פלסטינית במקומות הקדושים לאסלאם ולנצרות וקורא להבטיח שלא יהיו פלסטינים בצד הישראלי של העיר ושתהיה די קרקע שתאפשר פיתוח וגידול טבעי. בהקשר הכלכלי המסמך מדגיש אינטרסים פלסטיניים כמו משטר גבול הוגן ויעיל בין שני חלקי העיר, שיאפשר מעבר קל של אנשים וסחורות, הקמת תעשיית תיירות פלסטינית עצמאית והעברת מבני ציבור ותשתיות לשליטת הממשל הפלסטיני. בתחום החברתי המסמך מתייחס למרכיבים המדגישים את הזהות הפלסטינית, כמו יישום החוק הפלסטיני, זכות הצבעה בבחירות ויכולת להקים אגודות או להשתייך למפלגות. המסמך מדבר גם על העברה מהירה ומסודרת של סמכויות אזרחיות לשליטה פלסטינית, אכיפה של חוק וסדר במזרח ירושלים ופתרון ראוי לסוגיית התשלומים שהעבירו התושבים הפלסטינים לאורך השנים לביטוח לאומי ולביטוח בריאות.³⁰⁶

³⁰³ محمد يونس, "عباس يقدم لميتشل اقتراحات مكتوبة للتسوية وبتناياهو يربط مناقشاتها بالمفاوضات المباشرة", *الحياة*, 3.7.2010. ראו גם: נ. מוזגוביה, א. יששכרוף ונ.חסון, "ערב פגישת נתניהו-אובמה, עבאס מציג פשרה בי-ם", *הארץ*, 4.7.2010.

³⁰⁴ Meeting Minutes: Saeb Erekat and David Hale: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/5012>

³⁰⁵ א. יששכרוף, א. בן וב. רביד, "הפלסטינים מוכנים להעברת הריבונות בהר הבית לצד ג", *הארץ*, 21.5.2009.

³⁰⁶ PLO Permanent Status Interests in Jerusalem for MOP, 1.9.2009: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/4797>

חלק ב: הסכמות, מחלוקות והצעות במו"מ על ירושלים

שאלת עתיד ירושלים במו"מ היא שאלה מורכבת ורגישה במיוחד נוכח ההקשרים ההיסטוריים, הדתיים, הלאומיים והחברתיים של הנושא, אך ניתוח ההיסטוריה של המו"מ מצביע על צמצום פערים והתגבשות של מרחבי הסכמה. יחד עם זאת חשוב לסייג ולציין כי סבבי המו"מ התבססו על ההנחה כי "דבר אינו מוסכם עד שהכול מוסכם" ולכן אין לווייתורים ולהסכמות תוקף מחייב והעמדות עשויות להשתנות בהתאם לנסיבות. ניתן גם לראות כיצד שינויים פוליטיים פנימיים (כמו חילופי השלטון בישראל ב-2001 וב-2009) הביאו לנסיגה מעמדות קודמות ולהתנגדות לחידוש המו"מ מהנקודה בה הופסק.

על בסיס הסקירה ההיסטורית שהוצגה בחלק הראשון של עבודה זו, חלק זה ישרטט את מרחבי ההסכמה שהסתמנו בשיחות על ירושלים לצד נקודות המחלוקת שנתרו בעינין ויצביע על הצעות ורעיונות שעלו במסגרות שונות לגישור על הפערים בסוגיות השונות.

המו"מ על ירושלים נגע בשני ממדים: שאלת הריבונות ושרטוט הגבול המדיני בין שתי הבירות ושאלת המשטר שיתנהל בעיר (ובאגן ההיסטורי), ההסדרים הפונקציונאליים ושיתופי הפעולה שייכוונו בין חלקי העיר.

הניתוח בחלק זה יתבסס על חלוקה לארבע סוגיות יסוד מרכזיות בשאלת ירושלים: השכונות במזרח העיר (היהודיות והערביות); העיר העתיקה ו"האגן ההיסטורי" (או "האגן הקדוש"); הכותל המערבי והר הבית/אל-חרם אל-שריף; והסדרים לגבי היחסים בין שתי הבירות בהקשר של משטר גבול וניהול מוניציפאלי.

השכונות במזרח ירושלים

סוגיות: עתידן ומעמדן של השכונות הערביות במזרח ירושלים ושל השכונות היהודיות במזרח ירושלים, שהוקמו לאחר 1967, הוא נושא מרכזי במו"מ,³⁰⁷ והוא מורכב מן הסוגיות הבאות:

³⁰⁷ ראו מפה 1.

1. חלוקת הריבונות בשכונות בין הצדדים;
2. חלוקת הסמכויות (כמו תכנון ובנייה, ביטחון, אכיפת חוק ושירותים מוניציפאליים);
3. דרכי ההתמודדות עם בעיות הנוגעות לרצף הטריטוריאלי והחיבור האורבאני בין השכונות בכל צד.

הסכמות: במו"מ שהתקיים בתקופת ממשלת ברק התגבשה **הסכמה על נוסחה שקבעה שחלוקת הריבונות במזרח העיר תיעשה על בסיס של עיקרון דמוגרפי, כך שהשכונות היהודיות יהיו בריבונות ישראלית והשכונות הערביות יהיו בריבונות פלסטינית.** הצד הישראלי ויתר בכך על עמדתו הראשונית שהתנגדה לריבונות פלסטינית בחלק כלשהו במזרח ירושלים וגם על הצעתו למשטר ריבוני שונה בשכונות הערביות "החיצוניות" לעומת השכונות "הפנימיות". הצד הפלסטיני ויתר בכך על דרישתו הראשונית לשרטט את קו הגבול לאורך הקו הירוק – קו שביתת הנשק מ-1949. יש להדגיש כי הפלסטינים הסכימו לנוסחה זו כחלק מהסכמה על חילופי שטחים (swap) המתבססים על העיקרון של קווי ה-4 ביוני 1967. צעדים ראשונים לעבר נוסחה זו נעשו בקמפ-דייוויד, אך היא גובשה כהסכמה בשיחות בולינג וטאבה ונכללה ב"מתווה קלינטון". נוסחה זו התקבלה על ידי שני הצדדים גם בשיחות אולמרט-אבו-מאזן ושימשה בסיס למפה הפלסטינית שהוצגה בתהליך אנאפוליס ולהצעת אולמרט מספטמבר 2008.³⁰⁸

מחלוקות: חרף ההסכמה העקרונית בנושא, **נקודת המחלוקת העיקרית נוגעת לשכונת הר חומה** (גיבל אבו עינים על פי הפלסטינים). הפלסטינים אינם מוכנים שהעיקרון המוסכם יחול על שכונה זו ודורשים את פינויה, הן משום שהוקמה לאחר הסכם אוסלו ב-1993 והן בשל מיקומה שפוגע לטענתם ברצף בין ירושלים לבית לחם ומבודד את בית צפאפא. ישראל, לעומת זאת, אינה מבחינה בין שכונה זו לשאר השכונות היהודיות במזרח ירושלים ועל פי הצעת אולמרט הר חומה היא חלק מירושלים הישראלית.

בנוסף לכך הצדדים נדרשים לגבש פתרונות גיאוגרפיים ותחבורתיים במקרים בהם הגבול יוצר קשיים ביצירת רצף אורבאני וחיבור בין שכונות. כך למשל, בדרום העיר יידרש פתרון שיאפשר שמירה על החיבור בין ירושלים המערבית לשכונת גילה, תוך שמירה על חיבור בין בית צפאפא לשרפאת ומתחם מוסא אל-עלמי. אם יוסכם על ריבונות ישראלית בהר חומה, יידרש פתרון שיחבר את בית צפאפא לבית לחם ובית גילה.³⁰⁹ בצפון העיר יידרש פתרון שיבטיח חיבור אורבאני בין הגבעה הצרפתית לבין

³⁰⁸ ראו מפה 2 ומפה 3.

³⁰⁹ ראו מפה 4. בתהליך אנאפוליס הציעו הפלסטינים שישראל תבנה כביש גישה חדש ממלחה לגילה, במקום הכביש הקיים שעובר סמוך לבית צפאפא.

מובלעת של פסגת זאב ונווה יעקב ובמקביל יתקיים חיבור בין מחנה הפליטים שועפאט לבין שכונת שועפאט.³¹⁰ בהתייחס למרחב סביב ירושלים קיימת בין הצדדים מחלוקת על סיפוח גבעת זאב ומעלה אדומים לירושלים הישראלית.³¹¹ המחלוקת נוגעת גם להיקף השטח שיסופח (האם סיפוח מעלה אדומים יכלול למשל גם יישובים כמו קדר, כפר אדומים ומישור אדומים והאם סיפוח גבעת זאב יכלול גם את בית חורון ואת נבי סמואל) וכן רוחב המסדרון שיחבר בין יישובים אלה לבין ירושלים.³¹²

הצדדים יידרשו גם לשאלת עתיד נקודות ההתיישבות היהודית שהוקמו בשכונות ערביות כמו סילוואן, ראס אל-עמוד ושיחי' ג'ראח.³¹³

הצעות: בהתייחס **להר חומה** יצוין כי ביוזמת ז'נבה הוסכם כי ישראל תיסוג משכונה זו ומאזור גבעת המטוס, בעוד שצוות ישראלי-פלסטיני שעבד במסגרת מכון בייקר (The James A. Baker III Institute for Public Policy), הציע חלופות שונות שכולן מציעות לספחה לישראל וחלקן אף מציעות לספח לצד הישראלי את בית צפאפא, גבעת המטוס ושרפאת.³¹⁴

אשר **לבית צפאפא**, אשר נחצה על ידי הקו הירוק – הציעו הנציגים הישראליים ביוזמת ז'נבה סיפוח של כל הכפר לישראל, אך הנציגים הפלסטינים התנגדו לכך והוסכם שקו הגבול יעבור בתוך הכפר, בהתאם לקו שביתת הנשק מ-1949.³¹⁵ במו"מ בתהליך אנאפוליס העלו שרת החוץ ציפי לבני ויועציה את נושא בית צפאפא בהתייחסם לסוגיה של יישובים הנחצים על ידי הקו הירוק (כמו ברטעה ובקה אל שרקייה/בקה אל גרבייה) וציינו כי במקרים כאלה החלופות האפשריות הן סיפוח לישראל, סיפוח לפלסטין כחלק מחילופי השטחים, או חלוקה.³¹⁶

³¹⁰ ראו מפה 5.

³¹¹ ראו מפה 6 ומפה 7.

³¹² על הדיונים בנושא בשיחות טאבה, ראו: קליין, *שוכרים טאבה*, 75-76. על הדיון בנושא בשיחות הלא-רשמיות על יוזמת ז'נבה, ראו: קליין, *יוזמת ז'נבה*, 81-84.

³¹³ על נושא זה ראו: י. רייטר ול. להרס, *שיחי' ג'ראח – הערכת מצב* (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2010), עמ' 33-35. מאמצי ההתיישבות היהודית בשכונות ערביות במזרח ירושלים הובלו על ידי עמותות פרטיות והם צברו תנופה לאחר כשלון פסגת קמפ-דייוויד בשנת 2000.

³¹⁴ ראו מפה 8. פרטים על עבודת המחקר שנעשתה במכון בייקר ניתן למצוא באתר המכון:

<http://bakerinstitute.org/news/mapping-israeli-palestinian-peace>

³¹⁵ קליין, *יוזמת ז'נבה*, 162-163. ראו מפה 9.

³¹⁶ Meeting Minutes: Borders — Ahmed Qurei, Saeb Erekat and Tzipi Livni, 8.4.2008:

<http://transparency.aljazeera.net/en/document/2484>

Meeting Minutes: Bilateral Post-Annapolis Plenary Session, 21.6.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/3027>

כפתרון לבעיות של **חיבור אורבאני פלסטיני בצפון העיר** מציעה יוזמת ז'נבה לבנות כביש-מנהרה פלסטיני שייצא משכונת שייח' ג'ראח, יעבור תחת כביש 60 הישראלי ותהיינה לו שתי נקודות יציאה באזור צומת הגבעה הצרפתית: יציאה מזרחה שתאפשר נסיעה למחנה הפליטים שועפאט ותתחבר עם כביש מספר 1 שפונה מזרחה, ויציאה מערבה שתאפשר נסיעה לשכונת שועפאט וחיבור עתידי לכביש 443. במקביל מוצע לבנות כביש פלסטיני שיעבור מתחת לגשר הישראלי (כביש 60 החדש) ויחבר בין כביש מספר 1 (שמוביל לכביש הטבעת המזרחי) ומחנה הפליטים שועפאט עם הכביש הפנימי 60 שמוביל לשועפת ובית חנינא. החיבור בין שכונת לאפטווה לשייח' ג'ראח ייעשה באמצעות גשר שייבנה ממזרח לצומת אשכול.³¹⁷

בהתייחס **למעלה אדומים ולגבעת זאב**, המתווה של יוזמת ז'נבה מציע לספח את שני היישובים לירושלים הישראלית.³¹⁸ הנציגים הפלסטינים ביוזמה הסכימו לכך בתמורה לפינוי אריאל. יצוין כי גם בתהליך אנאפוליס העלתה מזכירת המדינה קונדליסה רייס הצעה המקשרת בין ויתור פלסטיני לגבי מעלה אדומים בתמורה לויתור ישראלי על אריאל. גם החלופות השונות שהציע הצוות הישראלי-פלסטיני שעבד במסגרת מכון בייקר, כוללות סיפוח של גבעת זאב ומעלה אדומים לישראל.³¹⁹

נושא נוסף שיצריך מענה הוא שאלת "שטחי הפקר" לשעבר בירושלים. לפי הסכם שביתת הנשק בין ישראל לירדן (1949) היו לאורך הגבול שטחים בין הצד הישראלי לצד הירדני שהוגדרו "שטח הפקר" (no man's land) שאף אחד מן הצדדים אינו ריבון בהם. שטחים כאלה השתרעו גם בין שני חלקי ירושלים.³²⁰ במו"מ בתהליך אנאפוליס וגם בשיחות הלא רשמיות שהובילו ליוזמת ז'נבה התגבשה הסכמה לפיה שטחים אלה יחולקו שווה בשווה בין שני הצדדים.³²¹

³¹⁷ ראו מפה 10.

³¹⁸ קליין, *יוזמת ז'נבה*, עמ' 80-86. ראו מפה 11.

³¹⁹ ראו מפה 12. את המסמך שפרסם מכון בייקר ניתן למצוא בכתובת:

<http://www.bakerinstitute.org/publications/BI-pub-IPTerritorialEndgame-020210.pdf/view>

³²⁰ על שטחי הפקר בירושלים ראו: מ. בנבנישתי, *מול החומה הסגורה* (ירושלים: ויידנפלד וניקולסון,

תש"ג), עמ' 23-26.

³²¹ ראו: קליין, *יוזמת ז'נבה*, 80; "Current P/I Positions reflecting discussion up to. January 1, 2009":

<http://palestine-studies.org/~ipsdc/positionmatrix.pdf>

העיר העתיקה והאגן ההיסטורי

סוגיות: בעיר העתיקה נמצאים אתרים היסטוריים ודתיים בעלי חשיבות רבה לשלוש הדתות המונותיאיסטיות ואזור זה נמצא במוקד המו"מ בשאלת ירושלים. רבים משתמשים במונח "האגן ההיסטורי" או "האגן הקדוש" המכליל לצד מתחם העיר העתיקה גם אזורים נוספים ובהם אתרים היסטוריים כמו הר ציון, עיר דוד והר הזיתים.³²² פתרון לנושא זה מצריך מענה לשורה של סוגיות:

1. הגדרת גבולות האגן: האם הוא מצטמצם לגבולות העיר העתיקה שבין החומות או שהוא כולל שטחים נוספים;
2. סוגיית הריבונות;
3. הסדרים לגבי ניהול המקומות הקדושים;
4. משטר הגבול: כניסה ויציאה, המעבר בין חלקי האגן, הקשר לשאר חלקי העיר;
5. ביטחון, שיטור ואכיפת החוק;
6. מעורבות ביני"ל בריבונות, בניהול, בביטחון או בפיקוח;
7. המשטר בתחומי הארכיאולוגיה, השימור, התכנון והבנייה;
8. הסדרים לגבי השירותים המוניציפאליים (חינוך, בריאות, תשתיות), כלכלה ומשפט.

יש לציין כי המו"מ על עתיד העיר העתיקה והאגן ההיסטורי התנהל על בסיס שני מסלולי פתרון: חלוקת הריבונות מחד גיסא ומשטר בינלאומי מאידך גיסא.

הסכמות:

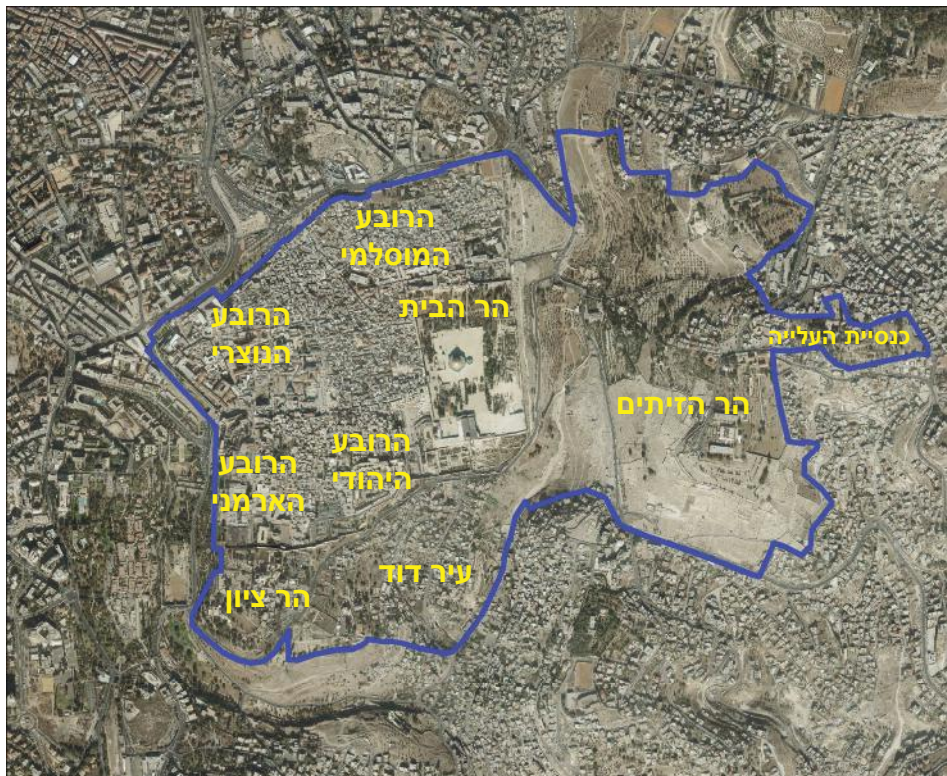
חלוקת ריבונות: בתקופת ממשלת ברק השיגו הצדדים התקדמות בהסכמה על חלוקת הריבונות בעיר העתיקה. הוסכם כי **הרובע היהודי יהיה בריבונות ישראלית והרבעים המוסלמי והנוצרי יהיו בריבונות פלסטינית**. הסכמה פלסטינית לריבונות ישראלית ברובע היהודי ניתנה עוד לפני ועידת קמפ-דייוויד והפלסטינים שבו וחזרו עליה בפני נציגים אמריקאים וישראלים בשלבים השונים של המו"מ. גם ההצעה הפלסטינית בתהליך אנאפוליס התבססה על הסכמה זו. ישראל התנגדה תחילה לאחיזה ריבונית פלסטינית בעיר העתיקה, אך בקמפ-דייוויד הביע ברק הסכמה לריבונות פלסטינית ברובע המוסלמי וברובע הנוצרי. ברק חזר בו אמנם מעמדה זו בשלהי הוועידה, אך

³²² ראו מפה 13.

הסכמה זו שבה והוצגה בסבבי השיחות בבולינג ובטאבה לצד הסתייגות ישראלית על פיה ישראל מעדיפה פתרון של הנהגת משטר מיוחד, ללא חלוקת ריבונות.

משטר בינלאומי: בשיחות אולמרט-אבו-מאזן בתהליך אנאפוליס דנו השניים באפשרות של פתרון בינלאומי. אולמרט הציע **ניהול של האגן הקדוש על ידי משטר נאמנות בינלאומי** שיורכב מישראל, המדינה הפלסטינית, ארה"ב, ירדן וערב הסעודית. אבו-מאזן לא קיבל ולא דחה את הצעתו הכוללת של אולמרט אך על פי כתבה ב"ניו יורק טיימס", המבוססת על שיחות נפרדות עם אבו-מאזן ועם אולמרט, הוא הביע הסכמה עקרונית לרעיון זה, לצד הסתייגות מכמה ממרכיביו.³²³

מפה 13: גבולות "האגן ההיסטורי" על פי מכון ירושלים



© מכון ירושלים לחקר ישראל

³²³ Avishai, "A Plan for Peace That Still Could Be"

מחלוקות: הצד הישראלי מעדיף ברמה העקרונית פתרון של "משטר מיוחד" שלא יחייב חלוקת ריבונות, בעוד שהצד הפלסטיני דורש קודם לכול הסכמה על שרטוט קו הגבול וחלוקת הריבונות ורק לאחר מכן דיון על הסדרים מעשיים ועל פתרונות יצירתיים הנוגעים לניהול המתחם.

חלוקת ריבונות: אם יוסכם על חלוקת ריבונות בעיר העתיקה, קיימת מחלוקת בין הצדדים לגבי הריבונות על הרובע הארמני.³²⁴ מחלוקת נוספת נוגעת לאזורים שמחוץ לחומות – עיר דוד והר הזיתים – עליהם ישראל דורשת ריבונות ואילו הפלסטינים מוכנים שינוהלו בידי ישראל אך יהיו נתונים לריבונות פלסטינית. מחלוקת דומה מתעוררת סביב שאלת הריבונות על שני אתרים שבתוך החומות: מנהרת הכותל ומגדל דוד.

משטר בינלאומי: אם יוסכם על פתרון בינלאומי, קיימת בין הצדדים מחלוקת לגבי גבול השטח שייכלל במשטר זה. אולמרט ביקש לכלול בו, בנוסף לעיר העתיקה, אזורים נוספים, ובהם אתרים כמו הר הזיתים ועיר דוד, אך הפלסטינים מתנגדים להרחיבו מעבר לעיר העתיקה ומתנגדים לכך שחלקים מן השכונות הפלסטיניות א-טור וסילוואן ייכללו בו וייוותרו מחוץ לתחומי המדינה הפלסטינית. הפלסטינים העלו גם את האפשרות לצרף לתחומי המשטר לשם הסימטריה שטחים בצד הישראלי, כמו למשל: בית הקברות "ממילא". מחלוקת אחרת נוגעת לשאלת הריבונות בהסדר כזה והפלסטינים מסתייגים מדחיית ההסכמה בשאלה זו לשלב מאוחר יותר.

הצעות: ניתן להצביע על שתי יוזמות מדיניות לא רשמיות: היוזמה הקנדית ויוזמת ז'נבה, שהעלו הצעה מפורטת לפתרון סוגיית העיר העתיקה. הראשונה מבוססת על האופציה של משטר בינלאומי והשנייה קרובה יותר לאופציה של חלוקת הריבונות, אך כוללת גם מאפיינים של "משטר מיוחד".

בשאלת הריבונות מציעה יוזמת ז'נבה חלוקת הריבונות בעיר העתיקה בין שתי המדינות לצד שמירה על תנועה חופשית בין חלקיה,³²⁵ בעוד שהיוזמה הקנדית מבוססת על התעלמות משאלת הריבונות. בסוגיית **ניהול המקום** מציעה היוזמה הקנדית מבנה שלטוני שיורכב ממועצה מנהלת (governance board) שתכלול נציגים בכירים ישראלים ופלסטינים ונציגים בינלאומיים ותהיה אחראית למינוי מנהל ראשי ולפיקוח על יישום המנדט של המשטר. המנהל הראשי (chief administrator) יהיה דמות בינלאומית, לא

³²⁴ במו"מ בתקופת ברק דרשה ישראל ריבונות ישראלית ברובע הארמני. הפלסטינים סירבו לכך, אך הסכימו לריבונות ישראלית בבתים בבעלות יהודית שנמצאים ברובע הארמני בסמוך לרובע היהודי.

³²⁵ ראו מפה 14.

ישראלית ולא פלסטינית, עם ניסיון ומוניטין, שלידיה יימסרו סמכויות הביצוע של המשטר. על פי הצעה זו, המשטר שיוקם יהיה אחראי על פונקציות וסמכויות הנוגעות למקום (שימור, ארכיאולוגיה, מקומות קדושים, ביטחון) בעוד שסוגיות הנוגעות לבני-אדם (חינוך, בריאות, דיני משפחה) יהיו בידי הרשויות של כל צד, בהתאם לאזרחות התושבים. בהקשר המשפטי נקבע כי כל תושב יהיה כפוף למערכת החוק של המדינה לה הוא משתייך בהתאם לאזרחותו, אך מקרים יוצאי דופן, כמו פשעים נגד המקום, פשעים בין-אתניים או פשעים של אזרחים ממדינה שלישית, יובאו בפני טריבונל שיפוטי מיוחד שיוקם בעיר העתיקה.³²⁶ ביוזמת ז'נבה מוצע להקים את "ועדת העיר העתיקה" שתפעל כוועדת משנה של ועדת התיאום והפיתוח של ירושלים (ותפ"י) שהיא וועדות המשנה שלה יורכבו ממספר שווה של נציגים משתי המדינות. עם זאת מצוין כי "ועדת העיר העתיקה" תפעל בתיאום עם הגוף הבינ"ל שיוקם במסגרת ההסכם,³²⁷ בין השאר בנושא של הכנת תכנית שימור ושיוקם לעיר העתיקה. בשאלת ה**ביטחון** מציעה היוזמה הקנדית הקמת כוח משטרה בינ"ל (ה-OCPS) שיהיה אחראי על הביטחון והסדר הציבורי בעיר העתיקה בעוד שלכוחות הביטחון של שתי המדינות לא תהיה כל סמכות במקום, אך תתאפשר בו נוכחות "שוטרים קהילתיים לא חמושים" של שני הצדדים. יוזמת ז'נבה מציעה לעומת זאת נוכחות של כוחות משטרה ישראלים בחלק הישראלי ושל כוחות משטרה פלסטיניים בחלק הפלסטיני, שבנוסף להם תוקם יחידת שיטור בינלאומית שתפקידה תיאום וסיוע לכוחות במקום וניהול אימונים משותפים לשוטרים הישראלים והפלסטינים. שתי היוזמות מציינות כי כניסה מתחומי העיר העתיקה למדינה שכנה תתאפשר רק בהצגת אישורי כניסה מתאימים וכי בנקודות הכניסה והיציאה תהיה נוכחות של נציגי המדינה שהנקודה נתונה לריבונותה, לצד נוכחות שיטור בינ"ל. כמו כן מציעות שתי היוזמות להקים מועצה בין-דתית שתייעץ בסוגיות הנוגעות לדת, פולחן וניהול המקומות הקדושים.³²⁸ יצוין כי על פי יוזמת ז'נבה יהיו מגדל דוד, מנהרת הכותל ובית הקברות בהר הזיתים בריבונות פלסטינית אך בניהול ישראלי.³²⁹

³²⁶ הטריבונל יורכב משני שופטים ישראלים, שני שופטים פלסטינים ושופט בינ"ל.

³²⁷ על קב"א (קבוצת ביצוע ואימות) ראו סעיף 3 בהסכם: <http://www.heskem.org.il/heskem.asp?id=8>

³²⁸ הצעה נוספת להקמת מועצה בין-דתית בירושלים, פורסמה באפריל 2011 על ידי המרכז הבינ"ל לשלום בטולדו (CIT pax) ונכתבה על ידי פרופ' מיכאל דמפר (Prof. Michael Dumper). את ההצעה ניתן לראות באתר האינטרנט: <http://www.toledopax.org/uploads/Religious%20Council%20of%20Jerusalem.pdf>

³²⁹ ביוזמת ז'נבה הוסכם גם על הסדר מיוחד שיחול על הדרך בין שער יפו לשער ציון ויבטיח גישה, חופש תנועה וביטחון לישראלים.

לפתרון שמציעה יוזמת ז'נבה לעיר העתיקה, ראו סעיף 7 בסעיף על ירושלים: <http://www.heskem.org.il/heskem.asp?id=8>

לפתרון של היוזמה הקנדית, היכנסו לאתר היוזמה: <http://web4.uwindsor.ca/units/jerusalem/main.nsf>

בפרסום של מכון ירושלים לחקר ישראל משנת 2007 הוצגו חמש חלופות אפשריות לפתרון סוגיית "האגן ההיסטורי":

1. ריבונות ושליטה מלאה של ישראל;
2. ריבונות ושליטה מלאה של המדינה הפלסטינית;
3. חלוקה טריטוריאלית בין הצדדים בפקוח בינלאומי;
4. ניהול משותף, חלוקת סמכויות בין שני הצדדים ו"גיבוי" בינלאומי;
5. ניהול על ידי גוף בינלאומי שיאציל סמכויות לשני הצדדים.³³⁰

הכותל המערבי והר הבית/אל-חרם אל-שריף

סוגיות: הכותל המערבי והר הבית/אל-חרם אל-שריף נמצאים בתחומי העיר העתיקה, אך בשל חשיבותם הם זכו להתייחסות מיוחדת ונפרדת במו"מ. נושא זה הורכב מן הסוגיות הבאות:

1. הריבונות בכותל והריבונות באל-חרם אל-שריף/הר הבית;
2. ניהול האתרים;
3. ביטחון;
4. משטר לגבי חפירות;
5. סוגיות הנוגעות לממד הסמלי-זהותי.

הסכמות: בתקופת ברק הושגה במו"מ הסכמה על כך שהכותל יהיה בריבונות ישראלית וה'חרם'/הר הבית יהיה בניהול פלסטיני ולא ייערכו בו חפירות. הסכמה פלסטינית לריבונות ישראלית בכותל ניתנה על ידי ערפאת לפני קמפ-דייוויד והפלסטינים הדגישו עמדה זו לאורך כל שלבי המו"מ. יש לציין כי אם יוסכם על משטר בינ"ל באגן הקדוש, כפי שהציע אולמרט, אזי ייכללו שני האתרים במשטר זה.

מחלוקות: שאלת הריבונות באל-חרם אל-שריף/הר הבית היתה סלע המחלוקת המרכזי בקמפ-דייוויד ושורה של הצעות פשרה שהועלו לאחר הוועידה לא הובילו להסכמה בין הצדדים. ישראל הציעה נוסחאות שיעניקו לה במקום ריבונות וירטואלית וסמלית שלא תפגע בשליטה הפלסטינית באתר, אך הפלסטינים סירבו לכך ודרשו ריבונות פלסטינית מלאה על אל-חרם אל-שריף. מחלוקת התעוררה גם סביב הגדרת גבולות הריבונות

³³⁰ ראו: א. רמון (עורך) האגן ההיסטורי של ירושלים: בעיות וחלופות לפתרון (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2007).

הישראלית בכותל. הפלסטינים הסכימו לריבונות ישראלית רק ב"כותל הדמעות" (60 מטרים) ולא לכל אורכו של הכותל המערבי (470 מטרים הכוללים את מנהרת הכותל) כפי שדרשה ישראל (וזו הייתה גם עמדת ארה"ב).³³¹ שתי נקודות מחלוקת נוספות שהתעוררו בנושא זה היו הדרישות הישראליות שהועלו בתקופת ברק למתחם תפילה ליהודים בהר הבית ולהכרה פלסטינית בזיקה יהודית למקום.

הצעות: לאחר ועידת קמפ-דייוויד העלו גורמים שונים הצעות לפתרון בעיה זו ובהן ריבונות בינ"ל, ריבונות מושעת, ריבונות אלוהית או חלוקת ריבונות אנכית. ד"ר משה עמירב ופייסל חוסייני (שהחזיק בתיק ירושלים באש"ף) גיבשו בספטמבר 2000 הצעה על פיה האו"ם יפקיד את הר הבית/אל-חרם אל-שריף בידי 11 מדינות: ישראל, פלסטין, חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וארבע מדינות מוסלמיות: מצרים, ירדן, מרוקו וסעודיה. מדינות אלו יחזיקו במקום במתכונת של "ריבונות משותפת", הניהול יישאר בידי הווקף המוסלמי ויוסכם על הסדרים שניתן יהיה לשנותם רק בהסכמת כל 11 המדינות.³³² ההצעה של יוזמת זינבה בסוגיה זו קובעת כי בכותל המערבי תהיה ריבונות ישראלית ומתחם אל-חרם אל-שריף/הר הבית יהיה בריבונות פלסטינית, אך תהיה במקום נוכחות רב-לאומית שתפקח על יישום ההסכם ותהיה אחראית על הביטחון לצד כוחות הביטחון הפלסטיניים. היוזמה קבעה כי במתחם אל-חרם אל-שריף/הר הבית לא יהיו חפירות או בנייה אלא בהסכמת שני הצדדים, וזאת "לאור קדושת המתחם ולאור המשמעות הדתית והתרבותית הייחודית של האתר לעם היהודי".³³³ מסמך איילון-נוסיבה מציע כי לשום צד לא תהיה ריבונות על המקומות הקדושים, אך המדינה הפלסטינית תוגדר כ"שומרת" המקומות הקדושים לאסלאם וישראל תוגדר כ"שומרת" של הכותל המערבי.³³⁴ קונדוליסה רייס העלתה בתהליך אנאפוליס אפשרות על פיה כל צד ישמור על תביעת הריבונות שלו ב'חרם'/הר הבית, אך יוסכם להשאיר את נושא הריבונות במקום ללא הסכמה.³³⁵

³³¹ ראו מפה 15.

³³² האמריקאים והמצרים בירכו, ערפאת התנגד. ראו: מ. עמירב, *המאבק הפלסטיני על ירושלים* (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2002), 62-63.

³³³ ראו סעיף 5 בפרק על ירושלים ביוזמת זינבה: <http://www.heskem.org.il/heskem.asp?id=8>
ראו נספח של יוזמת זינבה בדבר נוכחות רב-לאומית בהר הבית/אל-חרם אל-שריף: <http://www.heskem.org.il/heskem-view.asp?id=1956&meid=92>

³³⁴ לעקרונות המסמך ראו: <http://www.mifkad.org.il/Dev2Go.web?id=223720&sPID=101>
³³⁵ ראו: Meeting Minutes: US, Palestine and Israel Bilateral and Trilateral Meetings, 29.7.2008

<http://transparency.aljazeera.net/en/document/3048>
Update from NSU on Washington Meetings, 29.7.2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/document/4072>

מסמך ביילין-אבו-מאזן (1995) הציע להעניק לפלסטינים ריבונות אקס-טריטוריאליית במקום ובקמפ-דייוויד עלתה האפשרות להעניק לו מעמד דיפלומטי מיוחד שיתבסס על המודל של בניין האו"ם בניו-יורק.³³⁶

חלוקה לשתי בירות: משטר הגבול וניהול מוניציפאלי

סוגיות: מהסכמה ישראלית-פלסטינית על כינון של שתי בירות בירושלים נגזר הצורך בהנהגת משטר שיבטיח ניהול אפקטיבי של העיר ויקבע את מערכת היחסים בין הבירות. משטר כזה יידרש לתת מענה לשתי סוגיות מרכזיות:

1. שאלת אופי הגבול בין חלקי העיר: גבול פתוח ללא הפרדה פיזית, גבול סגור או חלופות ביניים;
2. שאלת הקשר בין העיריות בכל הנוגע לסוגיות מוניציפאליות של תכנון, תחבורה, תשתיות וכד'.

הסכמות: הצדדים הסכימו על כינון שתי בירות בירושלים עם שתי עיריות נפרדות וגוף משותף שיהיה אחראי על תיאום מוניציפאלי. יש לציין כי הדיון בנושא זה נותר בשולי השיחות בנושא ירושלים והוא לא הוזכר במתווה קלינטון ובהצעת אולמרט.

מחלוקות: בין הצדדים התגלעה מחלוקת סביב אופי משטר הגבול שיונהג בין חלקי העיר. הצד הפלסטיני הביע תמיכה במשטר של "עיר פתוחה" ללא גבול פיזי פנימי בין שתי הבירות וביצירת מעטפת ביקורת ומערכת מעברים מסביב לעיר כולה. הצד הישראלי התנגד לכך ודרש גבול פיזי ברור וקשיח בתוך העיר, עם אפשרות של "עיר פתוחה" בגבולות העיר העתיקה או האגן הקדוש.

הצעות: גורמים שונים התייחסו לסוגיה זו והעלו הצעות לאורך תהליך המו"מ. הנשיא קלינטון הצהיר בנאום שנשא ערב פרישתו בינואר 2001, כי על ירושלים להיות "עיר פתוחה ולא מחולקת" וגם קונדליסה רייס רמזה בתהליך אנאפוליס על

³³⁶ מסמך ביילין-אבו-מאזן מופיע אצל ביילין, *מדריך ליונה פצועה*, 267-280. להצעה שעלתה בקמפ-דייוויד, ראו: בן-עמי, 199. עוד על הרעיון לקבוע מעמד דיפלומטי למקומות הקדושים בירושלים, ראו: ש. ברקוביץ', *מלחמות המקומות הקדושים* (אור יהודה: הד ארצי ומכון ירושלים לחקר ישראל, 2000), עמ' 408-410.

תמיכתה ברעיון של עיר פתוחה ו"נושמת".³³⁷ במסמך ביילין-אבו-מאזן (1995) הוצע להקים מועצת-עיר משותפת שתורכב מנציגי רבעים ישראליים ורבעים פלסטיניים, כאשר החלוקה למספר רבעים תשקף מאזן דמוגרפי של 1:2 לטובת ישראל ונציגים אלה הם שיבחרו את ראש העיר. החלטות המועצה הנוגעות לאל-קודס ידרשו הסכמה של הממשלה הפלסטינית והחלטות הנוגעות לירושלים ידרשו הסכמה של ממשלת ישראל. חלק מן הסמכויות יועברו מעיריית הגג לשתי עיריות משנה: ישראלית ופלסטינית.³³⁸ גם המסמך שהכין גלעד שר לקראת פסגת קמפ-דייוויד (2000) הציג להקים עיריית גג למרחב ירושלים (שיכלול את אל-קודס, ירושלים ו"שטחים אפורים" תחת משטר מיוחד) ועירייה זו היא שתנהל את כל העיר כמכלול אורבאני אחד.³³⁹ פייסל חוסייני הציג במאמר שפרסם ביולי 2000, ערב ועידת קמפ-דייוויד, את פרשנותו לרעיון "עיר פתוחה" והציע את העקרונות הבאים: יצירת שתי רשויות מוניציפאליות נפרדות – ישראלית ופלסטינית – ורשות-על ("umbrella authority" כהגדרתו) שתטפל בסוגיות משותפות; בעיר לא יוקם גבול פיזי פנימי ותובטח לכולם גישה חופשית אל העיר; לתושבי העיר יהיו זכויות שוות ואם ישראלים יוכלו לגור במזרח העיר – פלסטינים יורשו לגור במערב העיר; וניהול משותף של העיר העתיקה.³⁴⁰ בשיחות הרשמיות בטאבה (2001) וביוזמת ז'נבה הצדדים נטו לאפשרות של שתי עיריות נפרדות וועדת תיאום. יוזמת ז'נבה הציעה כי ועדה זו תכלול מספר ועדות משנה בנושאים כמו תכנון, תשתית מים, תחבורה, סביבה ופיתוח כלכלי.³⁴¹ מחקר של מכון ירושלים (2011), שהוכן בידי ישראל קמחי ודני תרזה, מציג ארבע חלופות אפשריות למשטר גבול בין שתי הבירות: גבול סגור עם הפרדה פיזית קשיחה, גבול פתוח עם מעבר חופשי בתחומי העיר, גבול מבוקר עם מעבר חופשי רק להולכי רגל וגבול משולב: גבול פתוח בתוך העיר וגבול סגור מחוצה לה. המסמך מציין כי גבול סגור

³³⁷ לנאום קלינטון ראו: B. Clinton, "U.S. President Bill Clinton: Summarizing His Experience", pp. 573-580.

ראו גם: Meeting Minutes: US, Palestine and Israel Bilateral and Trilateral Meetings, 29.7.2008 <http://transparency.aljazeera.net/en/document/3048>

³³⁸ מסמך ביילין-אבו-מאזן מופיע בספר: ביילין, *מדריך ליונה פצועה*, 267-280.

³³⁹ שר, 103-104.

³⁴⁰ F. Husseini, "The Holy City Must Be Ruled Fairly", *Los Angeles Times*, 9.7.2000

על העמדה הפלסטינית בנושא ראו גם נייר עמדה (בערבית) של ה-NSU מיוני 2010: <http://www.nad-plo.org/userfiles/file/Non-Peper/Jerusalem%20Non-Paper%202010.pdf>

³⁴¹ ראו סעיף 11 בפרק על ירושלים ביוזמת ז'נבה: <http://www.heskem.org.il/heskem.asp?id=8>

מספק מענה מיטבי בסוגיות של ביטחון, אכיפת החוק והגירה, אך גבול פתוח יעיל יותר בסוגיות כמו ניהול מוניציפאלי, כלכלה ותיירות.³⁴²

בהקשר זה נזכיר גם את "תכנית הרבעים" של מירון בנבנישתי מ-1968, שהציעה להרחיב את גבולותיה המוניציפאליים של ירושלים ולהקים מועצת גג משותפת לחמש עיריות משנה: ירושלים היהודית, ירושלים הערבית, הכפרים הסמוכים, בית לחם ובית גיאלה. על פי תכנית זו תיהנה העירייה הערבית מאוטונומיה מוגבלת וסמכויות עצמאיות (בתחומים כמו חינוך, תחבורה ותברואה) אך תהיה כפופה למועצה המשותפת, בה יהיה רוב יהודי. התכנית הציעה שחלק מן השטחים שייתוספו לעיר יועברו לריבונות ירדנית.³⁴³

פתרון מדיני בירושלים יידרש גם לסוגיות משפטיות וכלכליות הנגזרות משינוי אפשרי במעמד הפלסטינים במזרח ירושלים, שהם כיום תושבי קבע של מדינת ישראל. מרכיב זה נוגע לזכויות ולהטבות שתושבים אלה זכאים להן, כמו רישיון עבודה בישראל, זכויות סוציאליות מהביטוח הלאומי, ביטוח בריאות ותשלומי פנסיה. במחקר שנעשה ב-2007 במכון ירושלים לחקר ישראל הציגו חוקרי המכון שורה של חלופות אפשריות להתמודדות עם הנושא במקרה של היפרדות ישראלית משכונות ערביות במזרח ירושלים ובמרכזן שתי חלופות-קיצון: המשך השמירה על זכויות התושבים מצד אחד והפסקת כל הזכויות עם העברת השטח לשליטה פלסטינית מצד שני – וחלופות ביניים כמו קביעת היקף ההטבות העתידיות על פי פרק הזמן שבו היו התושבים זכאים להטבות, שמירה על הזכויות לפרק זמן מוגבל, או אפשרות של פיצוי חד-פעמי והעברת התשלומים לגוף פלסטיני או בינלאומי. יש להביא בחשבון גם אפשרות שתושבים פלסטינים ממזרח ירושלים יבחרו להעתיק את מגוריהם לשטח ישראל.³⁴⁴

³⁴² י. קמחי וד. תרזה, הסדרי שלום בירושלים: ההיבט המרחבי-אורבני ושאלת הגבולות (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2011, לא פורסם).

³⁴³ ראו: ברקוביץ, 414-418; מ. הירש וד. האוסן-כוריאל, ירושלים לאן (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 1994) עמ' 47-52.

³⁴⁴ את המסמך כתבו בשנת 2007 חוקרים ממכון ירושלים לחקר ישראל, אך הוא לא פורסם. במחקר השתתפו פרופ' משה הירש, פרופ' רות לפידות, עו"ד גיל-עד נועם, פרופ' רובי סיבל וישראל קמחי.

חלק ג: ניהול המו"מ על ירושלים – ניתוח סוגיות

תהליך המו"מ בנושא ירושלים מעלה שורה של סוגיות כלליות ושאלות הנוגעות לאופן ניהול המו"מ, שהתעוררו לאורך השנים, וניתן להעריך כי הן ידרשו מענה והתייחסות בכל דיון עתידי שיתנהל בנושא.

הכנה למו"מ

מו"מ ותהליכי קבלת החלטות במו"מ מצריכים עבודת הכנה מעמיקה שתכלול בחינת הנושא הנדון והיכרות עם מרכיביו, לצד דיון במכלול המטרות, קווי פעולה אפשריים, מחירים וסיכונים בכל חלופה והגדרה של טקטיקה, לצד שרטוט יעדים אסטרטגיים.³⁴⁵

ניתוח המו"מ שנערך בתקופת ברק מצביע על היעדר הכנה למו"מ על ירושלים לפני ועידת קמפ-דייוויד, הן במונחים של עבודת מטה של ארגוני ממשל והן ברמה של דיון פנימי נוקב בקרב מקבלי ההחלטות.

במנהלת השלום שהוקמה במשרד ראש הממשלה לא הורשו לעסוק בכך, בצוות המו"מ של עודד ערן לא היה איש אחראי על "תיק ירושלים" ואגף התכנון במטכ"ל לא הורשה אף הוא לעסוק בנושא.³⁴⁶

חוסר ההכנה במקרה זה הוא בעייתי במיוחד נוכח העובדה שהיתה זו הפעם הראשונה שהתנהל מו"מ רציני בין ישראל לאש"ף על מעמד הקבע של ירושלים, ונוכח חשיבותו המכרעת של הנושא לגורל המו"מ וההבנה שפתרון בירושלים הוא תנאי ומפתח להסכם כולל.

³⁴⁵ R. J. Lewicki and J. A. Litterer, *Negotiation* (Homewood, Ill. : Irwin, 1985), 45-73

³⁴⁶ קליין, *שופרים טאבו*, 32; ריאיון עם שאול אריאלי, 12.4.2011. כפי שנאמר בפרק הסקירה, יוצא דופן לכך היה קבוצת עבודה שפעלה בסוף 1999 בשיתוף פעולה בין מנהלת השלום ומכון ירושלים לחקר ישראל, אך עבודתה הופסקה תוך זמן קצר.

שלמה בן-עמי טוען בספרו כי האיץ בברק בשלבים שונים לקיים דיון פנימי רציני בנושא. ב-13 באוקטובר 1999 המליץ לברק "להיערך למו"מ בשאלת ירושלים", ב-21 במאי 2000 דרש בן-עמי מברק "לקיים דיון ממצה, סגור וחסוי" על ירושלים וב-26 ביוני 2000 קרא בן-עמי לברק ללמוד לעומק את הנושא באמצעות מומחים (ראו: בן-עמי, 23, 118). גלעד שר טוען בספרו כי המליץ לברק במאי 2000 לקיים סדרת פגישות עם ראש עיריית ירושלים, אהוד אולמרט, באופן דיסקרטי, כדי לדבר אתו על פתרונות אפשריים בירושלים (שר, 98).

את חוסר ההיערכות ואת היעדר הדיון בנושא זה ניתן להסביר על רקע חששו של ברק מהדלפה שתוביל לסערה ציבורית ולמשבר פוליטי שהיו עלולים להביא לפירוק הקואליציה ולהפסקת תהליך השלום וזאת על רקע היותה של שאלת ירושלים "טאבו" בשיח הציבורי והפוליטי בישראל של אותם ימים. תקדים להדלפה כזו התרחש ביוני 1995 כשיו"ר האופוזיציה דאז, ח"כ בנימין נתניהו, חשף בכנסת את "מסמך שטאובר" – מסמך צבאי סודי שהוכן לקראת סבב השיחות בין ישראל לסוריה ועסק בעמדות הישראליות במו"מ.³⁴⁷ ייתכן שדחיית ההיערכות בנושא ירושלים נבעה גם מכך שברק האמין בשלבים מסוימים שהפלסטינים יסכימו לדחיית הדיון בנושא זה.

נראה כי רק במהלך ועידת קמפ-דייוויד ולאחריה החל להתפתח בצד הישראלי דיון אמיתי ויסודי בשאלת ירושלים, בליבת האינטרסים הישראליים בעיר ובהצעות לפתרון. ביטויים לכך ניתנו בדיון הפנימי הממושך שקיימה המשלחת הישראלית בקמפ-דייוויד ב-17 ביולי 2000, בהזמנת ראובן מרחב ממכון ירושלים לוועידה, בהתייעצויות עם רות לפידות ומנחם קליין אחרי הוועידה לגבי פתרונות יצירתיים בירושלים ובהערכות מצב שונות שנערכו בנושא, בין השאר בהשתתפות אישים ממערכת הביטחון.³⁴⁸ את אשר ראוי ונכון היה לעשות לפני קמפ-דייוויד, כתב בן-עמי, "– להצטייד בהצעות ותרחישים לגבי ירושלים – התחלנו לצערי לעשות רק אחרי הפסגה... עד לפסגה שררה חרדה ואימה מפני נגיעה בנושא, בעיקר בגלל התהודה הציבורית שלו והסכנות שהדלפות יפגעו אנושות בבסיס הפוליטי של הממשלה".³⁴⁹

בצד הפלסטיני נעשתה עבודת הכנה בנושא ירושלים, אשר רוכזה בעיקר על ידי האוריינט האוס ועל ידי מחלקת המו"מ של אש"ף, אך במשלחת הפלסטינית לקמפ-דייוויד לא שולבו אישים שהתמחו בסוגיה זו, ובראשם מחזיק תיק ירושלים באש"ף פייסל חוסייני.³⁵⁰ אבו-עלא מציג בספרו ביקורת הנוגעת לשאלת ההכנה למו"מ וטוען, בהתייחס לשיחות טאבה, כי המשלחת הפלסטינית לא נערכה לשיחות כראוי: "לא התוונו חזון ברור לגבי היעדים שאנחנו מקווים להשיג בסבב השיחות הזה... לא היתה לנו אסטרטגיה מוסכמת למו"מ... (וכן) בתוך צוות המו"מ שלנו כולנו החזקנו בגישות שונות, לעתים סותרות, לגבי תמונת המצב ולגבי המטרות שאנחנו צריכים להציב לעצמנו".³⁵¹

בהתייחס לתהליך אנאפוליס טען אודי דקל, ראש מנהלת השלום בתקופת אולמרט, בכנס ב-2010, כי בניגוד לצד הפלסטיני, בו היתה יחידת מו"מ (NSU) שליוותה את

³⁴⁷ ראו: א. רבינוביץ, *סף השלום* (ת"א: ידיעות אחרונות, 1998) עמ' 230-231.

³⁴⁸ בן-עמי, 244.

³⁴⁹ בן-עמי, 244.

³⁵⁰ על כך ראו: קליין, *שוברים טאבו*, 37-42.

³⁵¹ Quirie, 324.

תהליך המו"מ לאורך השנים והיה ברשותה את כל החומר שהצטבר בנושא, לא הצליח הצד הישראלי לאתר את כל החומרים על סבבי המו"מ בתקופת ברק וחומרים שהוכנו במנהלת השלום נעלמו. לכן נדרש צוות המו"מ להכין את החומרים מחדש ולהיעזר בעבודות של גורמים לא ממשלתיים.³⁵² ערב המו"מ בתהליך אנאפוליס ערכו שרת החוץ ציפי לבני ויועציה סדרה של שיחות עם נציגים ישראלים שהשתתפו בסבבי מו"מ קודמים, רשמיים ולא רשמיים, ובהם שאול אריאלי, גלעד שר וגדי גרינשטיין, במטרה ללמוד לקחים מן ההיסטוריה של המו"מ ומעבודת המנהלה שליוותה אותו.³⁵³

בהקשר זה יש לציין את חשיבות קיומה של מנהלת השלום כגוף חזק ונפרד שפועל בצמוד למשרד ראש הממשלה ועוסק בצורה רציפה בהיבטים השונים הנוגעים למו"מ. כמו כן הסקירה ההיסטורית מצביעה על חשיבות תפקידם של ארגונים לא ממשלתיים שיזמו לאורך השנים מפגשים, מחקרים והצעות שסייעו לאחר מכן למנהלי המו"מ הרשמי. תרומה זו חשובה במיוחד כששורר ואקום חשיבתי ברמה הממשלתית, כפי שהיה בנושא ירושלים. המחשה לכך ניתן לראות בהסתייעות הגורמים הרשמיים בתקופות של מו"מ בנציגים ובחומרים של גופים לא רשמיים כמו הקרן לשיתוף פעולה כלכלי (ECF), מכון ירושלים לחקר ישראל, יוזמת זינבה והיוזמה הקנדית.³⁵⁴

ממד נוסף שנקשר לנושא ההכנה למו"מ הוא דיון פנימי בכל צד על ליבת האינטרסים שלו בסוגיות המו"מ והגדרת היעדים, סדרי העדיפויות והקווים האדומים הנגזרים מכך. ממד זה מתייחס למונח MCL (Maximum Concession Levels) שמצביע על גבול הוויתור המכסימלי שצד במו"מ יסכים לו במטרה להגיע להסכם.³⁵⁵ הגדרות אלו נוגעות גם להיבטים פנימיים ולשיקולים פוליטיים וציבוריים שמשפיעים על העמדות במו"מ ומשרטטים את טווח ה-win-set, כהגדרתו של Putnam, הכולל את כל נוסחאות ההסכם שיוכלו לזכות ברוב פנימי.³⁵⁶

קשה לזהות סימנים לדיון פנימי שכזה (חשאי או פומבי) בצד הישראלי ערב קמפ-דיוויד ביולי 2000 וגם ערב ההצעה של אולמרט לאבו-מאזן בספטמבר 2008. גלעד שר

³⁵² א. בן וב. רביד, "ראש מטה המו"מ של אולמרט: 'עבאס סירב להתגמש – דרש הכול או לא כלום'", *הארץ*, 25.1.2010. ראיון עם אודי דקל, 2.5.2011. לטענת שאול אריאלי, בסיום תקופת ממשלת ברק נאסף החומר של מנהלת השלום ב-300 קלסרים שנגנזו בגנזך המדינה. 10 קלסרים נוספים, בהם היו החומרים המרכזיים הנוגעים למו"מ, הועברו ללשכת ראש הממשלה (ראיון עם שאול אריאלי, 12.4.2011).

³⁵³ ב. רביד, "לבני מתכננת מו"מ לדיון בסוגיות הליבה", *הארץ*, 22.10.2007.

³⁵⁴ ראו למשל: קליין, *שוברים טאבו*, 28-37; בן-עמי, 62; שר, 62.

³⁵⁵ C. R. Mitchell, *The Structure of International Conflict* (New York: St. Martin's Press, 1981), 234-235.

³⁵⁶ R. D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization* 42, no. 3 (summer, 1988): pp. 433-437.

מספר כי בתחילת ועידת קמפ-דייוויד הלינו הוא ושחק בפני ברק על כך שלא מתקיים "דיון מהותי בינינו לבין עצמנו" על הקווים האדומים ועל "מה זו ירושלים" וברק השיב: "יש לנו קווים אדומים פנימיים אמיתיים שכל אחד חש אותם בדרך של תיאור בסיסי של האינטרסים החיוניים של המדינה", אך לא פירש מעבר לכך.³⁵⁷

התבוננות בהתנהלות הישראלית בקמפ-דייוויד מצביעה גם על שינויים תכופים ועל חוסר קוהרנטיות בעמדה הישראלית בדיונים. בפרק הזמן הקצר של ימי הוועידה נע ברק מעמדה של התנגדות לאחיזה ריבונית פלסטינית כלשהי במזרח ירושלים³⁵⁸ לבין הצעה לריבונות פלסטינית בחלק מן השכונות וחלוקת הריבונות בעיר העתיקה ולאחר מכן חזרה לדרישה לריבונות ישראלית בעיר העתיקה כולה. בן-עמי כותב כי ברק היה "מפותל מדי, מעורפל ובעיקר לא עקבי"³⁵⁹ וניתן היה לראות זאת היטב בכל הנוגע למו"מ בשאלת ירושלים. בסוגיות שונות במו"מ ברק הציג בתחילה בצורה תקיפה עמדות נוקשות ולא מתפשרות תוך הכרה, גם של הנציגים הישראלים במו"מ, שאלו עמדות לשם מיקוח תגרני בלבד (דוגמה לכך היא המפה הישראלית שהוצגה באפריל 2000 לפלסטינים והציעה להם 66% משטחי הגדה ורצועת עזה) וזאת כדי לעבור מאוחר יותר להצעה נדיבה. הטקטיקה הזו יצרה תמונה של עמדות גמישות ושימוש לא אמין ב"קווים אדומים" שלטענת בן-עמי עודדה את הפלסטינים להימנע מהכרעה.³⁶⁰

כשמנסים ללמוד את סדר העדיפויות במפת האינטרסים הישראלית לגבי ירושלים מתוך העמדות הישראליות במו"מ, רואים שהמרכיב בעל החשיבות הנמוכה ביותר הוא השכונות הערביות החיצוניות, עליהן הביעה ישראל נכונות לוותר עוד בשלב מוקדם של הפסגה. המרכיב הבא שלגביו גילתה ישראל גמישות היה הרובע המוסלמי והרובע הנוצרי. קשה לדעת אם הוויתור במרכיב זה נבע מהערכת חשיבותו כנמוכה מזו של השכונות הפנימיות, או מהנחה שעליה הצביעו גורמים ישראלים ואמריקאים שונים, כי בלי נוכחות פלסטינית בעיר העתיקה לא יושג הסכם.³⁶¹ המרכיב שנמצא אחריו הוא השכונות הערביות הפנימיות שעליהן ישראל הביעה נכונות לוותר רק לאחר קמפ-דייוויד. ה"קווים האדומים", ששורטטו אם כן ברגע האמת, הם ריבונות ישראלית בשכונות

³⁵⁷ שר, 165.

³⁵⁸ יתום, 381: "מסמך אמריקני שמציע שישראל תוותר על ריבונותה במזרח ירושלים יחייב אותי לארוז ולחזור הביתה".

³⁵⁹ בן-עמי, 480.

³⁶⁰ בן-עמי, 480. בן-עמי: "כאן מתגלה הקופצנות חסרת העקביות של אהוד שהקרינה לצד השני שהוא נלחץ ומאבד את העשתונות, ושהקווים האדומים שלו הם גמישים למדי. לא פחות חמור, היא גרמה לפגיעה באשראי שלו אצל האמריקאים" (בן-עמי, 185).

³⁶¹ ראו למשל: שר, 178 ויתום, 387.

היהודיות במזרח ירושלים, באתרים היהודיים שבאגן הקדוש שמחוץ לחומות – עיר דוד
והר הזיתים – ריבונות ברובע היהודי וברובע הארמני וריבונות סמלית בהר הבית.

חוסר ההכנה והיעדר הדיון הפנימי הובילו גם לעמדות מעורפלות שמשמעותן
לא היתה ברורה אף למנהלי המו"מ עצמם. דוגמא לכך היא התביעה שהציגה ישראל
ל"משטר מיוחד" בעיר העתיקה, וזאת מבלי להבהיר את מהותו של משטר כזה. בן-עמי
כתב לברק ערב הוועידה בקמפ-דייוויד כי "חיוני שנבין היטב מה פירושו של משטר
מיוחד בעיר העתיקה ומה תחומי הגמישות שלנו בנושא הזה".³⁶² יש גם מקום לשאול
כיצד ומתי התפתחו עמדות ישראליות כמו הדרישה למקום תפילה ליהודים על הר הבית
או התביעה להכרה פלסטינית בזיקה היהודית להר הבית ובמו"מ עתידי יש צורך בדיון
פנימי שיבדוק האם ישראל רואה במרכיבים אלה "קווים אדומים".

נראה כי לצד שיקולים ביטחוניים, דמוגרפיים או גיאוגרפיים, הושפע גיבוש העמדה
הישראלית בתהליך קמפ-דייוויד משיקולים פנימיים הנוגעים לדעת הקהל בארץ
ולמשקלה של ירושלים בתודעה הישראלית. כך למשל, כאשר קלינטון לחץ על ברק
לגלות גמישות בנושא ירושלים, אמר לו ברק כי "ירושלים היא הדבר הרגיש ביותר
בזהותנו הלאומית".³⁶³ גם כאשר העביר ברק את הצעתו לגבי ירושלים, בשלבי הסיום של
הוועידה, הוא התייחס לממד הפנימי והבהיר כי "זה קו הוויתורים הרחוק ביותר שאוכל
להעביר בציבוריות הישראלית".³⁶⁴ גם בן-עמי התייחס לממד הפנימי וסיפר בריאיון
כי "בקמפ-דייוויד הלכנו לחלוקה בפועל, אבל עם שאיפה להגיע להסכם שלא נראה
כחלוקה".³⁶⁵ ביטוי לכך ניתן לראות גם בדיון על האגן ההיסטורי שבו הסביר בן-עמי כי
"אפילו הציבור החילוני הישראלי לא יוכל לקבל ולא יוכל להבין הסכם שבו הר הזיתים
אינו חלק מירושלים".³⁶⁶ שר הגדיר זאת היטב באומרו כי "לא מדובר היה במשחק פוקר
שבו כל שחקן מנסה לנחש מה הקלפים שמחזיק יריבו, כי אם בשאלות שכל אחד מן
הצדדים מפנה כלפי עצמו, כלפי הציבור שלו".³⁶⁷

יש גם מקום לציין כי בשתי ההצעות הישראליות המרכזיות שהוצגו: ההצעה שהעלה
ברק בפני קלינטון בקמפ-דייוויד וההצעה שהציג אולמרט בפני אבו-מאזן בספטמבר 2008,
יחידת קבלת החלטות היתה ברמת המנהיג בלבד וההצעות הדרמטיות ביותר הוצגו

³⁶² בן-עמי, 118.

³⁶³ יתום, 391-392. כמו כן אמר ברק לקלינטון: "אני יכול לקחת סיכונים רבים, אבל אני לא מתכוון להיות פראיר בעיני הישראלים".

³⁶⁴ יתום, 419.

³⁶⁵ שביט, "היום שבו".

³⁶⁶ שר, 410.

³⁶⁷ שר, 207.

שלא בידיעת מקבלי החלטות אחרים. גלעד שר טוען כי ברק שמר את הקלפים בנושא ירושלים קרוב לחזהו וסביבתו לא ידעה מה גבול הוויתורים שלו. לטענתו, ההחלטה בדבר ההצעה שנתן ברק לקלינטון בקמפ-דייוויד התקבלה "בינו לבין עצמו" ללא ידיעת שר, בן-עמי, שחק ואחרים.³⁶⁸ הצעתו של אולמרט, שהיתה למעשה ההצעה הישראלית היחידה שהוצגה בתהליך אנאפוליס בנושא ירושלים, נעשתה ככל הנראה ללא ידיעת חברי הקבינט וניתן לגזור מכך שלא קדם לכך דיון נרחב בליבת האינטרסים הישראליים בירושלים. פרופ' כאמיל מנסור מעלה טענה דומה לגבי הצד הפלסטיני. במאמר שפרסם בשנת 2011 הוא קובע שאין גוף פלסטיני שמפקח על הזירה הדיפלומטית ולטענתו, נוכח החולשה של מוסדות כמו הוועד הפועל של אש"ף (EC), המועצה הלאומית הפלסטינית (PNC) והמועצה המחוקקת הפלסטינית (PLC), תהליך קבלת ההחלטות במו"מ התמקד לאורך השנים ביו"ר אש"ף עצמו.³⁶⁹

לגיטימציה ציבורית

בשל היותה של שאלת ירושלים סוגיה כה רגישה ונפיצה בדעת הקהל בשני הצדדים, כל תהליך מו"מ בנושא מצריך התמודדות עם הממד של לגיטימציה ציבורית. ממד זה חשוב במיוחד נוכח החקיקה המחייבת העברת החלטה על כל נסיגה במזרח ירושלים וברמת הגולן לאישור במשאל-עם, אם לא זכתה ההחלטה ברוב מיוחס של 80 חברי כנסת.³⁷⁰ על רקע הטאבו הציבורי בישראל בנושא ירושלים ניסה ברק להימנע מעיסוק בנושא זה לפני קמפ-דייוויד, כדי למנוע התפרקות הקואליציה, אך בשל כך נמנע גם מפעולות להכשרת דעת הקהל לפשרה בנושא. גם בנאומו בכנסת ערב הנסיעה הצהיר ברק על מחויבותו ל"ירושלים מאוחדת בריבונותנו".³⁷¹ בן-עמי טוען כי ערב הפסגה המליץ לברק לא לברוח משאלת ירושלים ואף "להעלות אותה לדרגת דיון ציבורי פתוח".³⁷² לטענתו "סיסמאות ותעמולת בחירות על 'חלוקת העיר' הילכו אימים על רבים ושיתקו שלא לצורך את יכולתנו לאתר פשרה הוגנת". לטענתו, היכרות של הציבור עם העובדות לגבי ירושלים היתה מאפשרת מרחב תמרון רחב יותר להכרעות בנושא.³⁷³ יחד עם זאת ניתן

³⁶⁸ ריאיון עם גלעד שר, 16.3.2011.

³⁶⁹ Camille Mansour, "Toward a New Palestinian Negotiation Paradigm", *Journal of Palestine Studies*, Vol. 40, No. 3 (Spring 2011), p. 40-41.

³⁷⁰ על חוק משאל העם ראו: ז. סגל, "חוק משאל העם: מהפיכה שחוקייתה בספק", הארץ, 23.11.2010.

³⁷¹ נאום ראש הממשלה אהוד ברק, דיון בנושא "הפסגה בווינגטון ביוזמת ראש הממשלה", ישיבה 129

של הכנסת ה-15, 10.7.2000.

³⁷² בן-עמי, 124.

³⁷³ בן-עמי, 178-179.

לציין כי במהלך הוועידה בקמפ-דייוויד נעשו ניסיונות לעורר דיון ציבורי בסוגיה וביניהם סיוור מתקשר שיזמו חברי כנסת ואישי ציבור בשכונות הערביות במזרח ירושלים במטרה לחשוף את "השקר המוסכם" כהגדרתם, לגבי אחדות העיר והצהרות תמיכה של דמויות ירושלמיות מפורסמות (ובהן טדי קולק, עמוס מר חיים ויהורם גאון) במו"מ שהוביל ברק על פשרה בירושלים.³⁷⁴

יש לציין כי גם כשיש התנגדות ציבורית לויתורים כלשהם במהלך מו"מ, עשויה דעת הקהל להשתנות בעקבות השגת הסכם ולתמוך בו. לראיה, לאחר ועידת קמפ-דייוויד החלה דעת הקהל בישראל להשתנות ועברה "מהפך פדגוגי" כהגדרת בן-עמי. בן-עמי כותב בספרו כי הפסגה היתה "מעין טיפול בהלם לחברה הישראלית שהורדמה במשך שנים ארוכות על ידי רטוריקה חלולה שנעה בין משיחיות לבין "wishful thinking".³⁷⁵

סקרי דעת הקהל מצביעים על שינוי שחל בדעת הקהל בישראל: באמצע שנות ה-90 הביעו אחוזים בודדים תמיכה בויתור על שטחים במזרח ירושלים (ב-1995 הביעו רק 7% נכונות להעברת שטחי מזרח ירושלים – או חלק מהם – לידי הפלסטינים וב-1998 הביעו 10% נכונות להעברת מזרח ירושלים לריבונות פלסטינית). אך ביולי 2000, על רקע ועידת קמפ-דייוויד, הצביעו סקרים על תמיכה של 37% באפשרות של ריבונות פלסטינית בשכונות ערביות במזרח ירושלים ונתון זה נותר יציב פחות או יותר לאורך השנים (40% ביולי 2002, 37% בספטמבר 2007, 39% ביולי 2008).³⁷⁶

בתקופת אולמרט נעשו ניסיונות להכשיר את דעת הקהל לפשרה בירושלים ואולמרט וחיים רמון אף דיברו ברוח זו בפומבי. כמו כן, תמונת המצב ב-2008 היתה שונה מן התמונה ב-2000, כי הטאבו בנושא כבר נשבר בקמפ-דייוויד. אך מנגד, הצהרות אולמרט על כך שלא יתנהל מו"מ על ירושלים – בעקבות דרישות ש"ס – פעלו בכיוון ההפוך ויצרו רושם של הפרדה בין סוגיה זו לשאר סוגיות הליבה.

בהתייחס לממד הלגיטימציה, יש גם מקום לציין כי בשני תהליכי המו"מ הגיעו המנהיגים (ברק ואולמרט) ל"רגע האמת" וניסו לחצות את הרוביקון כאשר שלטונם היה בשלביו האחרונים והקואליציה שלהם היתה רעועה. ברק הגיע לקמפ-דייוויד לאחר פרישתן של ש"ס, המפד"ל וישראל בעלייה³⁷⁷ והשיחות בבולינג ובטאבה התקיימו לאחר

³⁷⁴ ביילין, *מדריך ליונה פצועה*, 135; שר, 212. "ראש הממשלה אהוד ברק – בני ירושלים מחזקים את ידיך", *הארץ*, 25.7.2000.

³⁷⁵ בן-עמי, 242.

³⁷⁶ הנתונים מבוססים על סקרי מדד השלום של מרכז תמי שטינמן למחקרי שלום.

לאתר המרכז: <http://www.tau.ac.il/peace/>

³⁷⁷ ברק הצהיר כי ימשיך במו"מ "אף אם אשאר עם תשעה שרים ועם רבע מחברי הכנסת". שר, 146.

שברק הודיע על התפטרותו ועל עריכת בחירות. הצעת אולמרט לאבו-מאזן ניתנה לאחר שאולמרט הודיע על כוונתו להתפטר ויום לפני הבחירות המקדימות ב"קדימה", בהן נבחרה ציפי לבני ליו"ר המפלגה.

שאלת העיתוי

בשתי מסגרות המו"מ שהתקיימו בעבר על הסדר הקבע, התעוררה השאלה של עיתוי הדיון על ירושלים בתהליך המו"מ. האם מוטב להעלות סוגיה זו לשולחן הדיונים בתחילת המו"מ או לדחות אותה לסופו? בתקופת ברק הונחו מנהלי המו"מ לדחות את הדיון על ירושלים ובשיחות שהתנהלו לפני קמפ-דיוויד לא נערך מו"מ מהותי בנושא. בתהליך אנאפוליס ישראל לא הסכימה לדון על ירושלים ומו"מ בנושא נערך רק בערוץ השיחות בין אולמרט לאבו-מאזן.

דחיית הדיון על ירושלים נבעה במידה רבה משיקולים ישראליים פנימיים, מחשש לביקורת ציבורית במקרה של הדלפה ומאפשרות של התפרקות הממשלה בהתחשב בכך שבשני המקרים השתתפו בקואליציה מפלגות שהתנגדו לעצם הדיון על פשרה בירושלים. במו"מ הקואליציוני שהתקיים באוקטובר 2008 בין ש"ס ליו"ר "קדימה" ציפי לבני, אחת מנקודות המחלוקת בין הצדדים נגעה לדרישה של ש"ס שלבני תתחייב בכתב או בפומבי שירושלים תישאר מחוץ למו"מ עם הפלסטינים.³⁷⁸

נושא זה עלה גם בנאום שנשא נשיא ארה"ב, ברק אובמה, במאי 2011, בו הציע כי המו"מ יחל בדיון על גבולות וביטחון ורק בשלב מאוחר יותר ידונו הצדדים בסוגיות הפליטים וירושלים.³⁷⁹

³⁷⁸ "ש"ס דורשת בכתב: ירושלים לא במו"מ", *חדרי חרדים*, 17.10.2008. <http://www.bhol.co.il/Article.aspx?id=6986>

לטענת עו"ד דוד גלס, השר אריאל אטיאס מש"ס הציע פשרה על פיה לבני תביא את העניין להכרעת הממשלה לפני שתגיע לשלב הדיון על ירושלים, אך לבני סירבה והסכימה רק לנוסח שקובע שאם המו"מ יגיע לדיון בנושא ירושלים, תהיה לש"ס הזכות לפרוש מהממשלה. ראו: ע. אלדר, "האם ציפי לבני סירבה לפשרת ש"ס בנוגע לירושלים?", *הארץ*, 28.10.2008.

³⁷⁹ "Palestinians should know the territorial outlines of their state; Israelis should know that their basic security concerns will be met. I'm aware that these steps alone will not resolve the conflict, because two wrenching and emotional issues will remain: the future of Jerusalem, and the fate of Palestinian refugees. But moving forward now on the basis of territory and security provides a foundation to resolve those two issues in a way that is just and fair, and that respects the rights and aspirations of both Israelis and Palestinians."

את הנאום המלא של הנשיא אובמה ניתן למצוא ב: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>

מחלוקת על סדר הדיון בסוגיות במו"מ הוא נושא המאפיין מקרים רבים של תהליכי מו"מ בינלאומיים. כך אירע למשל בשיחות בין ארה"ב לצפון וייטנאם כשהתגלע ויכוח על סדר היום במו"מ בין השתיים בתחילת שנות ה-70 (האם יחל המו"מ בדיון על סוגיות צבאיות או מדיניות?)³⁸⁰ ובמו"מ בין ישראל לסוריה בשנת 2000 (האם יחל המו"מ בדיון על ביטחון או על שאלת הגבול?).³⁸¹ ההיגיון התיאורטי של דחיית הסוגיות הקשות והרגישות ביותר לשלב מאוחר במו"מ, נובע מן ההנחה שדחייה כזו מונעת פיצוץ של המו"מ בשלב מוקדם ומאפשרת תהליך שלאורכו יוכלו הצדדים לפתח ביניהם אמון ומחויבות שיעניקו כלים להתמודדות יעילה יותר עם הסוגיה בהמשך הזמן. Balakrishnan, Patton & Lewis (1993) מציגים למשל אסטרטגיית מיקוח למו"מ עסקי, על פיה המו"מ יחל בדיון על סוגיות חשובות פחות, מתוך הנחה שלאחר השקעה מסוימת של זמן וכסף, תשפיע סוגיית "העלות השקועה" (sunk cost) על המו"מ ותעודד מחויבות להשלים את המהלך בהסכם.³⁸² גם Mitchell (1981) מצביע על אסטרטגיה דומה במו"מ, שמטרתה לאפשר התפתחות של יחסי אמון, נורמות מו"מ ותהליכים קבוצתיים שיסייעו לאחר מכן בהתמודדות עם הסוגיות הקשות.³⁸³ יחד עם זאת, גישה זו היא בעייתית והשפעתה על המו"מ יכולה להיות מסוכנת. במקרה הנדון הבעיה המרכזית נוגעת לקשר בין סוגיות הליבה במו"מ ולהנחה שהסכם קבע ישראלי פלסטיני יתבסס על עסקת חבילה בין הנושאים. בן-עמי טוען כי העיקרון של "גשטאלט" – "הכול מול הכול" – היה עיקרון מנחה לאורך המו"מ ולטענתו הוא הדגיש בפני ברק כי "בלי להכניס את ירושלים לסל הדיונים לא ניתן יהיה לפתח trade-off בין הנושאים השונים ולא נוכל להשיג את מבוקשנו בתחום הטריטוריה או הפליטים".³⁸⁴

בנוסף לכך כאשר דחייה של סוגיה במו"מ נעשית כצעד חד-צדדי של אחד הצדדים, היא מעוררת ספקות בצד השני לגבי רצינות הכוונות של הצד שיוזם את הדחייה, מעודדת אותו שלא לחשוף את מרחב הגמישות שלו בנושאים האחרים ומונעת יכולת להתקדם לשלב הסופי (end game) והמכריע של המו"מ. במקרה הנדון היו שטענו כי הבסיס להסכם יהיה ויתור ישראלי על הר הבית בתמורה לויתור פלסטיני על זכות השיבה. מכאן שדחיית הדיון על ירושלים עלולה להכשיל ניסיון לבדוק אפשרות של עסקת חבילה כזו ולהמריץ את הפלסטינים שלא לחשוף את קלפיהם בשאלת הפליטים.

³⁸⁰ Mitchell, 224-226.

³⁸¹ ראו: אינדיק, 25; Ross, 543; א. שגיא, *היד שקפאה* (תל-אביב: משכל, 2011), עמ' 17-13.

³⁸² P. V. Balakrishnan, C. Patton and P. A. Lewis, "Toward a Theory of Agenda Setting in Negotiation", *Journal of Consumer Research*, Vol. 19 (March 1993), pp. 641-642.

³⁸³ Mitchell, 224-225.

³⁸⁴ בן-עמי, 23, 141.

בהקשר זה ניתן לציין כי הן ב-2000 והן ב-2008 קשרו הפלסטינים מיוזמתם בין סוגיית ירושלים לסוגיית הפליטים והציעו שדחייה בנושא האחד תוביל לדחייה בנושא השני.³⁸⁵ הישאם עבד אל-רזאק, שהיה שר לענייני אסירים ברשות הפלסטינית, התבטא בנושא זה ואמר ב-2002 כי "אם ישראל תהיה ברורה יותר בנושא ירושלים – הפלסטינים יהיו ברורים יותר בנושא הפליטים".³⁸⁶

היבט נוסף נוגע להיותו של תהליך המו"מ תהליך למידה, שבמהלכו הצדדים לומדים להכיר את העמדות, הרגישויות, סדרי העדיפויות ומרחבי הגמישות של הצד השני ומתפתחת ביניהם אינטראקציה המשפיעה על התנהלותם במו"מ.³⁸⁷ מכאן הבעייתיות הטמונה בכך ששאלת ירושלים עלתה לראשונה למו"מ בוועידת פסגה דרמטית שנועדה להכריע את גורל המו"מ הישראלי-פלסטיני ללא תהליך מכין של למידה בסיסית. כך הגיעו הצדדים ל"רגע האמת" עם הנחות יסוד וציפיות שלא תאמו את תמונת המצב ובלי זיהוי ראשוני של גבולות ההסכמה, של גרעיני המחלוקת המרכזיים ושל דרכי התמודדות ופתרונות אפשריים.

ניתן להצביע על הערכות שגויות של ישראל לגבי העמדה הפלסטינית בנושא ירושלים, שבאו לידי ביטוי למשל בהערכה של ברק בתחילת ועידת קמפ-דייוויד על פיה הפלסטינים יסכימו לפתרון שישמור על ירושלים בריבונות ישראל עם "הסדרים מיוחדים" וכן הנחתו כי "לערפאת יש מרחב גמישות שמאפשר לו לקבל זאת והעולם המוסלמי יתמוך בו".³⁸⁸ "כשהגענו לקמפ-דייוויד", משחזר בן-עמי, "לא התקרבו אפילו לכדי הבנה של הוויתורים הנדרשים כדי להגיע לתכלית".³⁸⁹ גם הצד הפלסטיני הופתע בין השאר מהעמדה הישראלית בשאלת הר הבית וגם האמריקאים הגיעו לוועידה בלי הערכה אמיתית לגבי עמדות הצדדים בנושא זה. המחשה לכך ניתן לראות בהבדלים בין ההצעות האמריקאיות בתחילת הוועידה לבין מתווה קלינטון.³⁹⁰

³⁸⁵ ראו: בן-עמי, 221: NSU Email Re: Refugees and Jerusalem Issues — Bargaining Chips, 24.7.2008.

<http://transparency.aljazeera.net/en/document/4064>

³⁸⁶ A. Hovdenak, "Trading Refugees for Land and Symbols: The Palestinian Negotiation Strategy in the Oslo Process", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 22, No. 1 (2008), pp. 39

³⁸⁷ ראו למשל: J. G. Cross, "Negotiation as a Learning Process", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 21, No. 4 (Dec. 1977), pp. 581-606

³⁸⁸ שר, 163; יתום, 378.

³⁸⁹ א. ד. מילר, *הארץ המובטחת מדי* (תל-אביב: משכל, 2008), עמ' 309.

³⁹⁰ ראו למשל: שר, 135.

מו"מ על סמלים ועל זהות

בדיונים על ירושלים בתהליך קמפ-דיוויד התגנבו אל סדר היום, לצד השיחות על סוגיות כמו ריבונות, ניהול מוניציפלי והסדרי ביטחון, גם מחלוקות היסטוריות, תיאולוגיות ומיתיות. טיעונים היסטוריים ודתיים שולבו כבסיס לדרישות במו"מ. ברק אמר למשל כי "ראש ממשלה יהודי אינו יכול להעביר ריבונות לפלסטינים, כי מתחת לפני השטח שוכן קודש הקודשים".³⁹¹ ערפאת הזכיר בוויכוח שהתעורר בנושא זה את "ברית עומר", שנכרתה בין הח'ליף עומר בן אלח'טאב לפטריארך סופרוניוס, ובשיחה עם הנשיא קלינטון אמר כי יהיה מוכן לוותר על הריבונות בכותל המערבי למרות שהוא "הקדש אסלאמי".³⁹²

תהליך זה הגיע לשיאו כשהמו"מ התמקד בשאלת הר הבית/אל-חרם אל-שריף והצד הישראלי דרש ריבונות ישראלית סמלית במקום ואתר תפילה ליהודים. הצד הפלסטיני טען מנגד כי בית המקדש לא שכן כלל במקום זה וערפאת אף הצהיר כי בית המקדש היה בכלל בשכם ולא בירושלים.³⁹³ על רקע הטענות הפלסטיניות ואי ההכרה בקדושת המקום ליהודים, עלתה הצעת בן-עמי בשיחות בולינג לתבוע הצהרה פלסטינית וכלל-ערבית שתכיר בזיקה היהודית לאתר ובכך שבמקום "מצוי מקום קדוש ליהודים".³⁹⁴ האמריקאים התייצבו בסוגיה זו לצד העמדה הישראלית ורוס נזף בערפאת על טענתו והבהיר לו כי "הנשיא קלינטון יודע שהמקדש היה בירושלים ואם הוא ישמע שאתה מכחיש זאת הוא לא יתייחס אליך יותר ברצינות ולכן עצתי היא שלעולם לא תציג טענה זו בנוכחותו".³⁹⁵ גם גמאל הילאל, עוזרו של רוס, מצרי-קופטי במוצאו, מחה בפני ערפאת על דבריו וטען בפניו כי התהליך צריך להתבסס בין השאר על ההנחה שאף אחד מן הצדדים אינו מטיל ספק באמונתו הדתית של השני.³⁹⁶ בהקשר זה התייצב הצד המצרי לצד העמדה הפלסטינית. שר החוץ עמרו מוסא הביע בריאיון טלוויזיוני זלזול בטענה היהודית לגבי בית המקדש ובשיחה עם בן-עמי הוא קרא לישראל שלא להניח את הדת היהודית על שולחן המו"מ כבסיס לתביעות.³⁹⁷

³⁹¹ בן-עמי, 146.

³⁹² בן-עמי, 117; 241, Curie.

³⁹³ M. H. Ross, "Competing Narratives and Escalation in Ethnic Conflicts: בהקשר זה ראו: Ross, 718. *Sphera Publica*, 3 (2003), 189-208. the Case of the Holy Sites in Jerusalem",

³⁹⁴ בן-עמי, 375.

³⁹⁵ Swisher, 305-306. Ross, 718. ראו גם:

³⁹⁶ Ross, 718.

³⁹⁷ בן-עמי, 271.

ויכוח זה מעלה את השאלה של עיסוק בסוגיות היסטוריות, זהותיות ודתיות במו"מ והעלאת דרישה לשלב בהסכמים סעיפים הנוגעים לסוגיות אלו. יש הטוענים כי במרכיבים אלה טמונה ליבת הסכסוך ולכן יישבו של הסכסוך מחייב התמודדות אמיתית אִתם. מנגד טוענים המתנגדים כי יש למקד את המו"מ בסוגיות מדיניות פרגמטיות ולא לשלב בו סוגיות דתיות וויכוחים על מיתוסים שעליהם לא ניתן להתפשר. יש הטוענים גם כי אין להצהרות בנושאים אלה משמעות וחבל להקריב בתמורה להן נכסים בעלי חשיבות. ישנם גם פתרונות ביניים בהקשר זה, כמו הכרה כללית של כל צד בקיומו של נרטיב שונה בצד השני. בהתייחס להר הבית הציעה יוזמת זינבה ניסוח שבו מכיר הצד הפלסטיני ב"משמעות הדתית והתרבותית הייחודית של האתר לעם היהודי" וקבוצת אינטלקטואלים פלסטינים הציעו בגילוי דעת בנובמבר 2000 כי שני הצדדים יכירו ב"זיקות הרוחניות וההיסטוריות" (spiritual and historical affinities) של כל צד לאתרים או לאזורים מסוימים.³⁹⁸

נראה כי הנושא לא זכה להתייחסות מרכזית בתהליך אנאפוליס ואין לכך אזכור בהצעת אולמרט ובדברים שאמר לאחר מכן על הצעה זו. עם זאת, מסמכי אל גזירה חושפים דיון בעל קווים משיקים לכך בוועדה שעסקה ב"תרבות של שלום". במפגש של הוועדה, שעסק בספרי לימוד, אמר היו"ר הישראלי של הוועדה, דניאל טאוב, כי לעולם לא תהיה הסכמה של שני הצדדים על נרטיב אחד, אך טען כי ישנם מקרים קיצוניים של הטעיה, שאותם יש לשנות כדי להציג בפני הילדים את העובדות. כדוגמה לכך ציין טאוב את הטענה הפלסטינית על כך שבית המקדש לא היה בירושלים ואת הטענה שקבר רחל הוא למעשה מסגד בילאל שישראל מנסה "לייהד". היו"ר הפלסטיני של הוועדה, סופיאן אבו-זיידה, אמר במפגש כי לא ניתן לבקש לשנות אמונה דתית וטען כי לא ניתן יהיה למצוא מוסלמי שיסכים לחתום על מסמך האומר שאין למוסלמים זכויות בכותל או שהיה מקדש מתחת לאל-חרם אל-שריף, כפי שלא ניתן למצוא ישראלי שיסכים לומר שלישראל אין זכויות באל-אקצא.³⁹⁹

³⁹⁸ על גילוי הדעת ראו: קליין, יוזמת זינבה, 146.

³⁹⁹ פרוטוקול מפגש ועדת "תרבות של שלום", 7 באפריל 2008: <http://transparency.aljazeera.net/en/> document/2434

תיווך

שני תהליכי המו"מ על הסדר הקבע נעשו בסיוע של תיווך אמריקאי. ב-2000 היתה המעורבות האמריקאית משמעותית הרבה יותר, תוך שימוש באסטרטגיות ניהוליות (directive strategies) ולעתים גם בכלים של תיווך עוצמה (power mediation)⁴⁰⁰ וועידת קמפ-דייוויד ומתווה קלינטון היו נקודות השיא של התהליך. בתהליך אנאפוליס, לעומת זאת, היה ליווי אמריקאי וביקורים תכופים של מזכירת המדינה רייס, אך התיווך היה משמעותי פחות ומתערב פחות, ללא ניסיון "לכופף ידיים".⁴⁰¹

אחת הסוגיות החשובות העולות מניתוח תהליך התיווך האמריקאי בקמפ-דייוויד היא שאלת יכולתם של האמריקאים לשמש מתווך הוגן (honest broker) וסוגיה זו השפיעה במידה רבה על המו"מ בנושא ירושלים. הצד הפלסטיני חש בוועידה שהוא ניצב בפני משלחת ישראלית-אמריקאית וראה בכל הצעה אמריקאית מזימה שתואמה עם ישראל. אכרם הניה, חבר המשלחת הפלסטינית, כתב כי "הפלסטינים הגיעו לקמפ-דייוויד בצפייה למצוא honest broker, אבל הוא לא הופיע; הפלסטינים הנמיכו ציפיות וקיוו למצוא ...broker אבל גם הוא לא נמצא".⁴⁰²

האמריקאים העריכו בשלב מוקדם שכדי להגיע להסכם יידרשו ויתורים ישראלים בירושלים, אך הם לא הפעילו לחץ על ישראל לדון על ירושלים בשיחות שקדמו לקמפ-דייוויד והם נענו בתחילת הפסגה לדרישת ברק שלא להניח מסמך שמציע ויתורים על ריבונות בשכונות במזרח ירושלים. ארה"ב הקפידה במהלך הוועידה לתאם עם ישראל הצעות שהועלו בפני הפלסטינים וקלינטון הציג בפני הפלסטינים הצעה שקיבל מברק כהצעת גישור אמריקאית (כפי שנעשה גם בפגישתו עם אסד בז'נבה במארס 2000).

מרטין אינדיק כותב שקלינטון הקפיד לתאם את העמדות של ארה"ב עם ברק לפני שהוצגו לפלסטינים ובהצעות הוכנסו שינויים אם ברק הביע התנגדות לסעיפים מסוימים – "מה שאישר את תפיסתם של הפלסטינים שקלינטון רק עוטף את הרעיונות הישראליים באריזה אמריקנית", לדברי אינדיק.⁴⁰³

J. Bercivitch and A. Houston, "The Study of International Mediation: Theoretical Issues and Empirical Evidence", in J. Bercivitch (ed.) *Resolving International Conflicts* (London: Rienner, 1996) pp. 29-30; L. Keashly and R. J. Fisher, "A Contingency Perspective on Conflict Interventions: Theoretical and Practical Considerations", in J. Bercivitch (ed.) *Resolving International Conflicts* (London: Rienner, 1996) pp. 241-242.

⁴⁰¹ מעורבות אמריקאית משמעותית היתה בדיונים על סוגיות הביטחון והוביל אותה הגנרל ג'ים ג'ונס (Jim Jones).

⁴⁰² אינדיק, 305; Hanieh, 80; Qurie, 257.

⁴⁰³ אינדיק, 305.

נראה כי בקמפ-דייוויד נטו הנציגים האמריקאים להאמין כי ניתן יהיה להשיג הסכם על בסיס פתרון שיהיה קרוב יותר לעמדה הישראלית ונקודת המוצא שלהם היתה קרובה יותר לזו הישראלית. ביטוי לכך אפשר לראות בתגובות האמריקאיות להצעה של ברק בנושא ירושלים, שהפתיעה מאוד את האמריקאים, למרות שבדיעבד ניתן לראות כי היא היתה נמוכה מן הסף שנקבע במתווה קלינטון לגבי ירושלים.

מרטין אינדיק כותב כי הצעת ברק נראתה לאמריקאים "נועזת ומרחיקת לכת מעבר לכל הציפיות שלנו" וקלינטון אמר לברק בעקבות ההצעה: "אתה האדם הכי אמיץ שהכרתי אי פעם ואם ערפאת לא יקבל את ההצעה הזו אז הוא זקוק לטיפול פסיכיאטרי".⁴⁰⁴ אהרן מילר טוען כי ארה"ב שגתה בהערכותיה לגבי הפעולות הדרושות להשגת הסכם ביולי 2000 והתייחסה לדרישות ערפאת כאל מעשה לא הגיוני או כאל תחבולת מו"מ ו"הערכה זו התבררה כשגויה מאוד ויקרה מאוד".⁴⁰⁵

ניתן אפוא לראות כי לצד היתרונות הטמונים ביישום העיקרון הישראלי-אמריקאי "בלי הפתעות",⁴⁰⁶ ולצד חשיבותו הרבה של התיאום המוקדם בין ישראל לבין המתווך האמריקאי, יש להתנהלות כזו גם השלכות שליליות על המו"מ ופגיעה במשאבים של ארה"ב כמתווכת ופגיעה באמינותה בעיני הפלסטינים.⁴⁰⁷ לטענת גלעד שר, עיקר הביקורת הפלסטינית הוטחה בדניס רוס שהפך לאורח בלתי רצוי אצל הפלסטינים והם שללו מיד כל הצעה שהעלה – דבר שהוביל להעתקת מרכז הכובד ממחלקת המדינה לבית הלבן.⁴⁰⁸ שלמה בן-עמי מבקר בספרו את ההתנהלות האמריקאית ומביע צער על כך "שהמתווך האמריקאי התגלה כנמר של נייר", בעוד שלטענתו נדרש באותו שלב "נשיא אמריקאי חזק ומכופף זרועות".⁴⁰⁹

נקודת ביקורת מרכזית מצד בן-עמי נוגעת לחשש האמריקאי מפני הצגת מסמך או מתווה להסכם. בן-עמי המליץ בפני קלינטון בקמפ-דייוויד להגדיר לעצמו את עמדות הצדדים, לאתר נקודות גישור סבירות ולהביא את המנהיגים להכרעה, אך זה נעשה בסופו של דבר רק בדצמבר 2000, לאחר פרוץ האינתיפאדה וערב עזיבת קלינטון את הבית הלבן.⁴¹⁰ גלעד שר כותב על מתווה קלינטון כי "אילו היתה חבילה זו מוצגת

⁴⁰⁴ אינדיק, 317; יתום, 395.

⁴⁰⁵ מילר, 308. ראו בהקשר זה גם: יתום, 373.

⁴⁰⁶ אינדיק, 305.

⁴⁰⁷ על כך ראו: P. J. Carnevale and S. Arad, "Bias and Impartiality in International Mediation", in J. Bercivitch (ed.) *Resolving International Conflicts* (London: Rienner, 1996) pp. 39-55; Bercivitch & Houston, 26.

⁴⁰⁸ שר, 242.

⁴⁰⁹ בן-עמי, 93, 151.

⁴¹⁰ בן-עמי, 216-217.

לצדדים בקמפ-דייוויד ולנשיא היו ניתנים יומיים-שלושה לשכנע וללחוץ על שני המנהיגים במישורין, היה סיכוי סביר לסיים את הוועידה בהסכם.⁴¹¹ אפשר להשוות זאת לוועידת קמפ-דייוויד הראשונה, בה האמריקאים נקטו גישה שהתבססה על single negotiation text – SNT (שיטה המכונה גם one text process) והוועידה החלה בטייטה אמריקאית ראשונית שעליה התנהל המו"מ תוך יצירה של יותר מ-20 טיוטות עד להשגת הנוסח המוסכם.⁴¹² הצגת מסמך עקרונות על ידי מתווך במהלך מו"מ מיועדת ליצור בסיס מוסכם וסדר יום ברור למו"מ. היא מאפשרת מיקוד של מו"מ מורכב וחיזוק הקישור בין הסוגיות הנדונות לשם יצירת עסקת חבילה. גם אהרן מילר הכה על חטא בהקשר זה וטען כי "בפסגה כמו זו, שבה המנהיגים אינם נפגשים והפערים ביניהם אינם מוגדרים, היינו זקוקים נואשות לכלי ארגון כלשהו ובמקרה הזה, כפי שהתעקש גימי קרט בוועידת קמפ-דייוויד הראשונה, למסמך שנוכל לשלוט בו".⁴¹³

יש לציין כי הכנת מסמך כזה מחייבת היכרות טובה עם עמדות הצדדים ועם מרחבי הגמישות שלהם ומצריכה ניסוח זהיר ועדין. אמצעי כזה כרוך בסיכון שקריאה לא נכונה של תמונת המצב במו"מ תוביל למסמך שיביא לפיצוץ השיחות בשלב מוקדם. קיים גם חשש מאפשרות של הדלפת המסמך, כפי שקרה לטייטה שארה"ב הציגה בפסגה הישראלית-סורית בשפרדסטאון בינואר 2000.

לקראת סיומו של תהליך אנאפוליס ולאחר מכן, לאור ההתפתחויות במו"מ וההצעות שהציג כל צד, קיווה הצד הפלסטיני להתערבות אמריקאית תקיפה ולגיבוש מסמך גישור אמריקאי שיביא להכרעה, אך זה לא יצא לפועל. אבו-מאזן טוען שגם על רקע הלחימה בעזה, בינואר 2009, הוא ניסה לשכנע את ממשל בוש ליזום מהלך של גישור על הפערים וגם לאחר מכן קיווה למהלך כזה מצד ממשל אובמה: "אנחנו עדיין מעוניינים בהצעות גישור", אמר אבו-מאזן בריאיון בפברואר 2011, "אנחנו רוצים שאמריקה תהיה מתווך חזק (strong broker)".⁴¹⁴ גם אהוד אולמרט מתח ביקורת על ממשל אובמה. לדבריו אובמה קיבל דיווח על השיחות וקשה להבין מדוע לא אימץ את ההישגים שהושגו והפך אותם למדיניות.⁴¹⁵

⁴¹¹ שר, 169.

⁴¹² שר, 368; H. Raiffa, *The Art and Science of Negotiation* (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1982), pp. 211-217. מילר, 306.

⁴¹³ מילר, 306.

⁴¹⁴ Avishai, "A Plan for Peace That Still Could Be"

⁴¹⁵ Ibid.

אופי ומבנה המו"מ

תהליכי המו"מ על ירושלים הושפעו ממרכיבים הנוגעים למבנה ולאופן ניהול המו"מ. אפשר להצביע על הבדלים בין שני התהליכים שהתרחשו בעבר, בין השאר בכל הנוגע למבנה של תהליך המו"מ (תהליך המתמקד בפסגת מנהיגים מכרעת בתהליך קמפ-דיוויד, לעומת תהליך ממושך על בסיס מפגשים קבועים בתהליך אנאפוליס), מבנה ערוצי המו"מ (בתקופת ברק: ערוץ מו"מ הדן במשולב בסוגיות השונות, לעתים התנהלות לא מאורגנת ולא מתואמת בין ערוצים מקבילים, בתקופת אולמרט מו"מ בשלוש רמות: מו"מ בין צוותי עבודה בסוגיות השונות פרט לירושלים, לצד ערוץ מו"מ בין לבני לאבו-עלא וערוץ נוסף שהתנהל בין אולמרט לאבו-מאזן), קשר בין מנהיגים (ברק וערפאת כמעט שלא נפגשו ואפילו בפסגת המנהיגים בקמפ-דיוויד השניים לא נועדו לדון בסוגיות המו"מ,⁴¹⁶ בתהליך אנאפוליס ניהלו אולמרט ואבו-מאזן 36 מפגשים על בסיס קבוע), רמת המעורבות האמריקאית (ראו לעיל סעיף הנוגע לתיווך) ורמת ההתעניינות התקשורתית (תהליך קמפ-דיוויד עמד בלב תשומת הלב התקשורתית, בעוד שתהליך אנאפוליס התאפיין באדישות תקשורתית וציבורית). אפשר לציין גם כי בשני התהליכים נקבעו תאריכי יעד: במזכר שארם א-שיחי (1999) שורטט יעד של השגת הסכם-מסגרת בתוך חמישה חודשים והסכם כולל בתוך שנה ובהצהרת אנאפוליס (2007) הוסכם על מאמץ להשיג הסכם לפני סיום שנת 2008 ובשניהם הוגש מתווה להסכם "ברגע האחרון", לקראת חילופי שלטון (מתווה קלינטון ערב יציאתו מהבית הלבן והצעת אולמרט ערב עזיבתו את לשכת ראש הממשלה).

בתהליך המו"מ ניתן לזהות גם מורכבויות פנימיות בכל צד שבאו לידי ביטוי במחלוקות, במאבקים פנימיים, בעמדות סותרות ובהצעות פרטיות. ביטויים אלה מעוררים שאלות לגבי מנדט וסמכות במו"מ ואחדות דעים בקרב המשלחות למו"מ. בצד הפלסטיני התנהל למשל מאבק בין אבו-מאזן לאבו-עלא, שהשפיע לרעה על המו"מ הן בתהליך קמפ-דיוויד והן בתהליך אנאפוליס, וניכרו גם הבדלים בין ה"צעירים" ל"מבוגרים" במשלחת הפלסטינית לקמפ-דיוויד. אבו-עלא מודה בספרו כי המשלחת הפלסטינית סבלה מהיעדר אחדות ומיריבויות פנימיות וטוען כי ערפאת לא ניסה להתערב ולפתור בעיה זו. לטענתו, ערפאת נהג לדון עם כל חבר משלחת בנפרד ולהימנע משיחות קולקטיביות.⁴¹⁷ ההבדלים נחשפו גם בשאלת ירושלים. דחלאן הוביל למשל תמיכה באפשרות של "ריבונות אלוהית" ב'חרם', אך נחסם על ידי אבו-מאזן ואבו-עלא. מוחמד רשיד תמך בריבונות של צד שלישי ב'חרם', אך לא זכה לגיבוי ערפאת לכך ואבו-

⁴¹⁶ על התנגדות ברק לפגישה עם ערפאת בקמפ-דיוויד ראו: יתום, 398, 401, 403, 405.

⁴¹⁷ Quirie, 257.

עלא אמר בשיחות בטאבה כי "כל האובססיה הזאת עם אל-חרם אל-שריף היא עניין בלעדי של ערפאת, שאר חברי ההנהגה הפלסטינית אינם שותפים לו בעניין זה".⁴¹⁸ אך ההחלטה היתה בידי ערפאת ונציגים ישראלים במו"מ טענו כי לעתים לא היה ברור מי מהנציגים הפלסטינים מוסמך לנהל מו"מ והתלוננו כי היו מקרים בהם ערפאת פתח מחדש הבנות שכבר הושגו.⁴¹⁹ עקב כך נטו הישראלים להגיב בספקנות להצעות לא פורמאליות של נציגים פלסטינים כל עוד לא ידעו אם ערפאת מתייצב מאחוריהן.

גם בצד הישראלי התגלעו הבדלים פנימיים בתוך הממשלה ובקרב המשלחת לקמפ-דייוויד והועלו הצעות "פרטיות" כמו ההצעה שהעלה בן-עמי במפגש הלילי המרתוני בקמפ-דייוויד, שברק התנער ממנה בפני האמריקאים, וכמו הצעתו של בן-עמי בוועידת בולינג, ששר וחסון הסתייגו ממנה. גלעד שר כותב כי חברי המשלחת היו מודאגים מהתנהלותו של בן-עמי בבולינג, כי ראו שהפלסטינים והאמריקאים "הסתמכו בעקשנות" על הבטחות ודברים שהבינו משיחות עמו.⁴²⁰

סיעור מוחות לא פורמאלי הוא כלי חשוב במו"מ להעלאת רעיונות יצירתיים ולהפרכת בלוני ניסוי ויש מקום לקדם מסגרות ואווירה שיסייעו בכך, אך מנגד יש להתייחס להצעות מסוג זה בזהירות, כי קשה להעריך אם הן זוכות לגיבוי וקיים גם חשש של שימוש לרעה של הצד השני בהצעות כאלו.

נקודה נוספת שראוי לציין בהקשר זה היא ההבדל היסודי בין גישות הצדדים ביחס לשאלת ירושלים. הצד הישראלי נטה למקד את הדיונים בהסדרים המעשיים, בניהול חיי היום-יום ובחלוקת סמכויות פונקציונאליות וקיווה לדחות את הדיון לגבי הריבונות לעומת זאת הצד הפלסטיני היה מעוניין שהמו"מ יתחיל בהסכמה עקרונית על הריבונות וקו הגבול ורק לאחר מכן לדון בפרטים המעשיים.⁴²¹ ניתן גם להצביע על הבדלים בגישה הפלסטינית בשני תהליכי המו"מ. בעוד שבתהליך קמפ-דייוויד ערפאת והפלסטינים נקטו טקטיקה של "היפר-פסיביות" כהגדרת מילר,⁴²² ולא יזמו או העלו הצעות אלא רק הגיבו, בתהליך אנאפוליס וגם בשיחות הקרבה הגישו הפלסטינים מפות והעלו הצעות קונקרטיות בנושא ירושלים ובסוגיות אחרות.

⁴¹⁸ בן-עמי, 205, 245, 446.

⁴¹⁹ בן-עמי, 470-471.

⁴²⁰ שר, 356.

⁴²¹ על ההבדלים בין הגישה הפלסטינית במו"מ לבין הגישה הישראלית, ראו: Mansour, 49-50.

⁴²² מילר, 305.

הסדר ביניים

לאורך ההיסטוריה של המו"מ על הסכם הקבע עלה בשלבים שונים הרעיון של הסכם ביניים שיותיר חלקים בשאלת ירושלים פתוחים לפתרון בשלב מאוחר יותר, אך הפלסטינים התנגדו לכך בתוקף.⁴²³ עוד במסמך ביילין-אבו-מאזן (1995) הוצע הסכם שיגדיר את מזרח ירושלים כשטח במחלוקת שעליו יימשך המו"מ תוך שמירה של כל צד על עמדותיו בנושא. על פי הצעה זו, בשלב הביניים יהיו השכונות הפלסטיניות במזרח העיר בניהול תת העירייה הפלסטינית והשכונות היהודיות ינוהלו על ידי תת העירייה הישראלית ותוקם עיריית-גג ומועצה משותפת. על פי ההצעה יקבלו התושבים הפלסטינים במזרח העיר בתקופת הביניים אזרחות פלסטינית, תוקם ועדה משותפת שתדאג לשימור האופי הייחודי של העיר העתיקה ותוענק לפלסטינים ריבונות אקס-טריטוריאלית באל-חרם אל-שריף תחת ניהול הווקף לצד שמירה על הסטאטוס-קוו הנוכחי.⁴²⁴

ערב קמפ-דיוויד הציע שלמה בן-עמי לערפאת לדחות את ההסכם בנושא ירושלים בשנתיים, כאשר בשלב הביניים יישמר הסטאטוס-קוו בהר הבית/אל-חרם אל-שריף ויוענקו לפלסטינים סממני ריבונות בעיר העתיקה וזיקה מוניציפאלית פלסטינית בשכונות הערביות.⁴²⁵ ה-ECF (הקרן לשיתוף פעולה כלכלי) העבירה לברק ערב קמפ-דיוויד הצעה להסדר חלקי שדיברה על מדינה פלסטינית בשטחי A ו-B ונוכחות של כוח רב-לאומי. בנושא ירושלים הוצע להקים ועדות משותפות שיטפלו בחיי היום-יום בעיר לצד מו"מ על הסדר הקבע בירושלים, שייפתח מיד לאחר החתימה על ההסכם.⁴²⁶ גם הנשיא קלינטון הציע בקמפ-דיוויד אפשרות של דחיית ההסכם על העיר העתיקה או על ירושלים כולה לחמש שנים, תוך הסכמה שבתקופה זו יישמר הסטאטוס-קוו במקום ואף צד מן הצדדים לא יוותר על תביעתו לריבונות.⁴²⁷ רעיונות אמריקאיים לדחיית ההסכמה בשאלת ירושלים, תוך הסכמה על הסדרים מעשיים לתקופת ביניים, הועלו גם ב-2008 בתהליך אנאפוליס.⁴²⁸ בדצמבר 2008 הציע שאול אריאלי הצעה להסדר זמני בירושלים שיכלול בנייה של "מכשול רך" בין השכונות הערביות והיהודיות, פתיחת

⁴²³ ראו למשל: בן-עמי 33, 132.

⁴²⁴ את נוסח ההבנות לגבי ירושלים ניתן לראות אצל ביילין, *מדריך ליונה פצועה*, 271-274. עוד על המסמך: קליין, *שוברים טאבו*, 21-27; י. ביילין, *לגעת בשלום* (ת"א: משכל, 1997).

⁴²⁵ שר, עמ' 140-141.

⁴²⁶ ביילין, *מדריך ליונה פצועה*, 127.

⁴²⁷ בן-עמי, 221; שר, 230.

⁴²⁸ NSU Draft Memo and Meeting Summaries Re: NAD/NSU Visit to Washington

<http://transparency.aljazeera.net/en/document/2800>

הצירים שמחברים בין מזרח ירושלים לגדה המערבית, חיזוק התשתיות העירוניות בשכונות הערביות ואפשרות של העברת שכונות למעמד של שטח B.⁴²⁹ העיתונאי אהוד יערי הציג במארכ 2010 מתווה להסכם ביניים שיוגדר "הסכם שביתת נשק". באשר לירושלים הציע יערי כי במסגרת ההסכם יועברו חלקים מהפרברים הערביים של מזרח ירושלים למדינה הפלסטינית ויוקמו ועדות מוניציפאליות משותפות שינהלו את הרבעים המאוכלסים בערבים בירושלים ומוצע גם לשקול אפשרות שתעניק למדינה הפלסטינית מעורבות בניהול אל-אקצא ומתחם האגן הקדוש.⁴³⁰

נראה כי סיכוייו של הסדר כזה נמוכים מאוד נוכח ההתנגדות הפלסטינית התקיפה להפרדה בין שאלת ירושלים לשאר סוגיות הליבה והתנגדותם להסכם שלא יכלול פתרון בנושא ירושלים. לטענת ח'אלד אל-גינדי מיחידת המו"מ של אש"ף (NSU), ההתנגדות הפלסטינית לכך מוסברת גם בחשש שישראל תנצל את תקופת הביניים ליצירת עובדות בשטח וגם בטענה שסוגיה מורכבת כמו ירושלים תיעשה ככל הנראה קשה וסבוכה יותר בעתיד.⁴³¹

יחד עם זאת ניתן לקבוע כי אם יתעורר דיון על הסדר זמני בירושלים, הוא יידרש לכלול ביטויים לריבונות פלסטינית בירושלים (כמו מתחם נשיאותי פלסטיני בעיר העתיקה, דגל פלסטיני באל-חרם אל-שריף או פתיחה מחדש של האוריינט האוס). כמו כן תידרש הגדרה של "כללי המשחק" בתקופת הביניים (מה המגבלות שכל צד מקבל עליו, מה מותר ומה אסור בכל הנוגע לסוגיות פוליטיות, ביטחוניות, תכנוניות ותרבותיות), הסכמה על לוח זמנים ברור ויצירה של מנגנון משותף או בינלאומי שיהיה אחראי על תיאום, ניהול משברים ואכיפת הכללים שעליהם יוסכם.

⁴²⁹ יוזמת זינבה, "סיכום כנס: ירושלים – ליבת הסכסוך, המפתח להסכם", 1.12.2008, ראו ב:

http://www.heskem.org.il/activity_detail.asp?id=1466&meid=19

ש. אריאלי, "ירושלים בהסדר הקבע ובדרך אליו: חלוקה או ארגון מחדש? עדכן אסטרטגי, מאי 2005.

⁴³⁰ ה. פישמן וא. לביא, *תהליך השלום: שבע עשרה יוזמות בעשר שנים* (תל-אביב: מרכז פרס לשלום

והמרכז הפלסטיני ללימודים אסטרטגיים, 2010), עמ' 85-87.

⁴³¹ ח'אלד אל-גינדי, ריאיון דרך הדוא"ל, 26.3.2011. יחד עם זאת קיימת נכונות פלסטינית להתגמש בכל

הנוגע להדרגתיות ביישום.

שחקנים אזוריים, בינלאומיים ודתיים

שאלת השילוב והמעורבות של מדינות ערב בתהליך המו"מ ובפתרונות עלתה אף היא לאורך המו"מ.

בשל היותה של שאלת ירושלים סוגיה הנוגעת לכלל העולם הערבי והמוסלמי, קיימת הבנה כי כל ניסיון ליישב שאלה זו מצריך התייחסות גם לממד זה. במהלך ועידת קמפ-דייוויד שב ערפאת והדגיש כי מדובר בנושא החורג מההקשר הפלסטיני: "מיליארד מוסלמים לא יסלחו לי לעולם אם לא אקבל ריבונות מלאה במזרח ירושלים", אמר לקלינטון בוועידה, "זה לא אני, זה העולם המוסלמי כולו".⁴³² נשיא מצרים דאז, מובארק, אמר בריאיון לאחר קמפ-דייוויד כי "איש בעולם הערבי אינו רשאי להתפשר על מזרח ירושלים או על מסגד אל-אקצה" ומלך ירדן, עבדאללה, אמר שערפאת אינו רשאי ואינו יכול לקבל החלטה לגבי ירושלים בלי תמיכה וגיבוי כלל-ערביים.⁴³³

לאחר ועידת קמפ-דייוויד נשמעה ביקורת על כך שהאמריקאים לא שיתפו את מדינות ערב בתהליך ורק לקראת סיומה פנה קלינטון למנהיגים ערבים לבקש את תמיכתם בהצעות האמריקאיות. נד ווקר, יועץ מזכירת המדינה, קבע כי הטעות האמריקאית הקשה ביותר היתה: "שלא הלכנו לכל גורם ערבי אפשרי כדי לדבר עמו על סוגיית ירושלים לפני קמפ-דייוויד" ומילר טען כי "רק אם היתה מתייצבת קואליציה של גורמים ערביים מתונים מאחורי עמדת הגישור האמריקנית בנושא ירושלים היה לנו סיכוי כלשהו להגיע להסכם".⁴³⁴ אינדיק מודה כי אכן לא נעשה מאמץ רציני לערב מדינות ערביות בהכנות לפסגה ולא הקפידו לתדרך אותן במהלך הפסגה, אבל לטענתו התנהלות אחרת לא הייתה משנה את התוצאה הסופית, כי מנהיגים ערבים לא היו מוכנים להסתכן בהאשמות מצד ערפאת על כך שלחצו עליו לוותר על זכויות המוסלמים בירושלים.⁴³⁵ בן-עמי מעלה טענה דומה, על פיה מרחב הסיוע שמדינות ערב יכלו לתת היה מוגבל כי הן היו "בנות ערובה" בידי ערפאת ולא רצו לריב אתו ולהצטייר בעיני דעת הקהל כמי שכפה עליו לקבל תנאים שלא רצה בהם.⁴³⁶ אולברייט ומילר טוענים כי ארה"ב לא נערכה בנושא כי לא ידעה מהי העמדה הישראלית לגבי ירושלים ולאילו ויתורים יסכים ברק בסוגיה זו.⁴³⁷

⁴³² שר, 193.

⁴³³ שר, 245; בן-עמי, 149.

⁴³⁴ מילר, 310-309.

⁴³⁵ אינדיק, 319.

⁴³⁶ בן-עמי, 252.

⁴³⁷ מילר, 310-309.

לאחר קמפ-דייוויד הועלו רעיונות שונים שהציעו לשלב שחקנים ערבים בפתרון לגבי היחרם/הרהר הבית. כך למשל הציע בן-עמי להעניק את המשמורת במקום ל"בית שלוש המלכים": ירדן, מרוקו וסעודיה;⁴³⁸ הפלסטינים הציעו ריבונות של "ועידת מדינות האסלאם"⁴³⁹ וגם קלינטון הציע פתרון בינלאומי המשלב את סעודיה, מצרים, ירדן ומרוקו לצד חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון.⁴⁴⁰ פתרונות כאלה נועדו להעניק לגיטימציה ערבית ואסלאמית להסכם על ירושלים וחיזוק למדינות הציר המתון בעולם הערבי. יש להזכיר גם כי ישראל התחייבה בהסכם השלום עם ירדן להעניק במו"מ על הסכם הקבע "עדיפות גבוהה" לתפקיד ההיסטורי של ירדן במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים.⁴⁴¹

רעיונות אלה הלחלו גם אל ההצעה של אולמרט להנהיג משטר נאמנות בינלאומי שינהל את האגן הקדוש ויכלול את ירדן וערב הסעודית לצד ישראל, המדינה הפלסטינית וארה"ב. אולמרט סירב לומר בריאיון עמו ב-2011 אם ניהל מגעים עם סעודיה וירדן על הצעה זו והשיב כי "יש דברים שגם בספרים לא כותבים אותם".⁴⁴²

כמו כן ניתן לראות כי בוועידת אנאפוליס (נובמבר 2007) דאגו האמריקאים שתהיה נוכחות ערבית משמעותית. בוועידה השתתפו מרבית מדינות הליגה הערבית וביניהן מדינות שאינן מקיימות קשרים עם ישראל, כמו לבנון, סוריה, תימן, עיראק וערב הסעודית. בוש מציין בספרו את החשיבות שבשילוב המדינות הערביות בתהליך וטוען שהוא נועד להעניק לפלסטינים גיבוי שיקשה עליהם לדחות תכניות שלום, כפי שקרה בקמפ-דייוויד.⁴⁴³

לאור ההתפתחויות הפנימיות האחרונות בעולם הערבי, שהחלו במהפכה בתוניסיה בינואר 2011 ונמשכו במצרים, לוב, בחריין, סוריה ומדינות נוספות, אפשר להעריך כי שינויים אלה ישפיעו על תפקידן של מדינות אלו בתהליך שלום ישראלי-פלסטיני ועל היכולת להיעזר בהן בקידום התהליך. מצד אחד נשמעת הטענה כי ייתכן שבטווח הקרוב תתמקד תשומת הלב במדינות אלו בשאלות פנימיות וכי רמת מעורבותן בזירה הישראלית-פלסטינית תפחת בהתאם. אך מצד שני שינויים אלה צפויים להביא להגברת

⁴³⁸ בן-עמי, 243-245. אינדיק הזהיר מהכנסת המלכים הערבים לעניין (בן-עמי, 244).

⁴³⁹ Ross, 719, 721. על ההצעה, ראו גם: קליין, *שוכרים טאבו*, 63; אינדיק, 341; שר, 266; בן-עמי, 245.

⁴⁴⁰ בן-עמי, 246.

⁴⁴¹ סעיף 9.2 להסכם השלום בין ישראל לירדן; ראו: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/>

Guide%20to%20the%20Peace%20Process/Israel-Jordan%20Peace%20Treaty

⁴⁴² את הריאיון עם אולמרט (5.2.2011) ניתן למצוא ב: <http://www.mako.co.il/news-military/israel/>

Article-8086c418b27fd21004.htm

⁴⁴³ Bush, 408.

ההשפעה של דעת הקהל והמרחב הציבורי על מדיניות החוץ ובכך להוסיף משתנים מורכבים חדשים לתהליך הגיוס של מדינות אלו לטובת פתרון מדיני בעניין ירושלים. תשומת לב מיוחדת תיחדש להשפעה של האירועים הפנימיים במצרים על תפקידה של מדינה זו, שהיתה שחקן חשוב בתהליך השלום והעניקה חסות לנקודות ציון בתהליך כמו הסכם קהיר (1994), הסכם טאבה (1995), פסגת שארם א-שייח' (1996), מזכר שארם א-שייח' (1999) והשיחות בטאבה (2001).

סוגיה נוספת היא המסגרת הבינלאומית של תהליך המו"מ. את תהליך המו"מ בשנים 1999-2001 הובילה ארה"ב, בעוד שמדינות אירופה ורוסיה חשו לא אחת כי נותרו מחוץ לתהליך. שר החוץ הרוסי איוואנוב התקומם על כך ופעל לקדם מסגרת בינלאומית רחבה יותר שתלווה את תהליך השלום, בדומה ל"קבוצת הקשר" (contact group) שליוותה את תהליך המו"מ בסכסוך בבוסניה וכללה את ארה"ב, רוסיה, בריטניה, צרפת, איטליה וגרמניה.⁴⁴⁴ לאחר קמפ-דייוויד ניסה איוואנוב לקדם אפשרות שרוסיה והאיחוד האירופי יגבשו הצעה משותפת לפתרון נושא ירושלים והציע גם כינוס פסגה ישראלית-פלסטינית בחסות אמריקאית ורוסית, אך מאמציו כשלו.⁴⁴⁵

בן-עמי טוען כי "ההגמוניה האמריקאית גבלה בקנאות ככל שמדובר בשיתופם של אחרים" והוביל לאורך התהליך עמדה הדוגלת ביצירת מעטפת תמיכה בינלאומית צמודה ולוחצת למו"מ. הוא קרא לאמריקאים לבנאם את הפרמטרים של קלינטון מתוך הנחה ש"להגנה נחושה ולוחצת של אירופה על מתווה הנשיא יהיה משקל אצל הפלסטינים".⁴⁴⁶ בן-עמי מסביר כי ישראל חששה תמיד מבינאום לצורך עיבוד של הסדר "פתוח", אבל לטענתו אין סיבה לחשוש מבינאום לאחר שהתגבשו פרמטרים מוסכמים.⁴⁴⁷

מסגרת בינלאומית כזו אכן הוקמה לבסוף ב-2002 בדמות "הקוורטט", שכלל את ארה"ב, רוסיה, האיחוד האירופי והאו"ם – וגוף זה העניק חסות למפת הדרכים ותמך בתהליך אנאפוליס, אך לא הציע או התייצב מאחורי עקרונות ברורים להסכם עתידי בכלל ובשאלת ירושלים בפרט.⁴⁴⁸

⁴⁴⁴ ראו: M.E. S. L. Burg and P. S. Shoup, *The War in Bosnia-Herzegovina* (Armonk New York : M.E. Sharpe, 1999), pp. 263-316.

⁴⁴⁵ בן-עמי, 267.

⁴⁴⁶ בן-עמי, 267, 274, 358, 402, 411, 517.

⁴⁴⁷ בן-עמי, 411.

⁴⁴⁸ זאת בשונה מהמדיניות בה נקטה "קבוצת הקשר" שגיבשה הצעה ברורה ליישוב הסכסוך. ראו: Burg and Shoup, 301-304.

מרכיב נוסף שיש לקחת בחשבון במו"מ הוא עמדת הגורמים הנוצריים. בתקופת תהליך אוסלו הביעו ראשי הכנסיות בירושלים דאגה מכך שהצדדים במו"מ מתעלמים מהנושא הנוצרי. במהלך ועידת קמפ-דייוויד, ביולי 2000, פנו ראשי הכנסייה הקתולית-לטינית, היוונית-אורתודוקסית והארמנית-אורתודוקסית לקלינטון, ברק וערפאת וביקשו להשמיע את קולם בוועידה. ראשי הכנסיות הביעו התנגדות לרעיון שעלה בשיחות לפצל את הריבונות בשני הרבעים הנוצריים כך שברובע הארמני תהיה ריבונות ישראלית וברובע הנוצרי תהיה ריבונות פלסטינית והם דרשו ערבויות בינלאומיות שיבטיחו למאמיני שלוש הדתות חופש פולחן וחופש גישה למקומות הקדושים. עמדה זו קרובה גם לעמדת הוותיקן, שעוקב מקרוב אחרי המו"מ בשאלת ירושלים. בעקבות תהליך אוסלו ובשל גורמים נוספים, שינה הוותיקן את עמדתו ההיסטורית. הוא הכיר בישראל וכוונן עמה יחסים דיפלומטיים (1994) ומאוחר יותר נקט מהלך דומה עם אש"ף (2000).⁴⁴⁹

⁴⁴⁹ א. רמון, "הגורמים הנוצריים בירושלים תחת שלטון ישראל", בתוך: א. אחימאיר וי. בר-סימן-טוב (עורכים), *40 שנה בירושלים (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2008)* 132-137; קליין, *שופרים טאבן*, 53.

סיכום

בספטמבר 1993 חתמו ישראל ואש"ף על הסכם אוסלו ובו הסכימו שני הצדדים לדחות את הדיון בנושא ירושלים לשלב המו"מ על הסדר הקבע. מי שינסה לנתח ולבחון את התהליכים וההתפתחויות מאותה נקודת זמן ועד היום, יוכל לטעון כי במבחן התוצאה המאמצים להשגת הסכם בסוגיית ירושלים כשלו וכל תאריכי היעד שהוצבו לאורך הדרך חלפו בלא הסכמה וניתוח השיח הציבורי בשני הצדדים מעורר תחושה של פערים עצומים וקושי לזהות דרכי מוצא מן הסבך. יחד עם זאת, בדיקה מעמיקה של התהליך מגלה גם תמונה אחרת המעידה על תהליך הדרגתי של התקרבות וצמצום פערים בין הצדדים בנושא ירושלים, התגבשות של הבנות במרבית הנושאים ופיתוח רעיונות יצירתיים לגישור על המחלוקות. נראה כי בפרקי הזמן בהם התקיים מו"מ בנושא ירושלים (בתקופת ברק ובתקופת אולמרט) הצליחו הצדדים להעביר את הסוגיה מרמה של סיסמאות ומיתוסים לדיון מעשי ומפורט במגוון נושאים המרכיבים את הסוגיה והתפתחה יכולת לבנות דיפרנציאציה בהתמודדות עם אזורים שונים ועם תחומי חיים שונים בירושלים.

על בסיס סבבי המו"מ שנערכו בעבר, ניתן לזהות מסגרת של עקרונות בסיסיים שהתגבשו בארבע הסוגיות המרכיבות את שאלת ירושלים ואלה יוצרים תשתית לדיון עתידי בשאלת ירושלים:

- בסוגיית השכונות הערביות והיהודיות במזרח ירושלים: "עקרון קלינטון" – שכונות יהודיות בריבונות ישראלית ושכונות ערביות בריבונות פלסטינית;
- בסוגיית העיר העתיקה והאגן הקדוש: חלוקת ריבונות על בסיס "עקרון קלינטון" או פתרון של משטר בינלאומי;
- בסוגיית הכותל המערבי והר הבית/אל-חרם אל-שריף: ריבונות ישראלית בכותל המערבי, פתרון ב'חרם'/הר הבית שיאפשר שליטה פלסטינית לצד מענה לצרכים הנובעים מהזיקה היהודית למקום ומשיקולים ביטחוניים;
- בסוגיית "שתי בירות": שתי עיריות בירושלים עם מנגנון מיוחד לתיאום ולשיתוף פעולה.

אין זו משימה פשוטה לחזות התפתחויות בתחום חקר סכסוכים. החוקר ריצ'ארד רוז (Richard Rose) כתב כי אין פתרון לסכסוך בצפון אירלנד⁴⁵⁰ ומספר שנים לאחר מכן הוכרזה שם הפסקת אש והחל תהליך שלום שהוביל להסכם "יום השישי הטוב" והציב את הצדדים על מסלול יציב של התפייסות. החוקר רנה למרשן (René Lemarchand) כתב כי ישנה בבורונדי "תחושה גוברת" שפשעי העבר לא יחזרו וכי "אין אלטרנטיבה לדו-קיום" במדינה זו⁴⁵¹ וכשנה לאחר מכן פרצה בבורונדי מלחמת אזרחים. בלי להציע נבואות או תחזיות ולקבוע אם הזירה הישראלית-פלסטינית נמצאת על סף הידרדרות לסבב אלימות נוסף או שהיא נמצאת ערב פריצת-דרך מדינית, מסמך זה מצביע על שאלות וסוגיות הנוגעות לניהול מו"מ על ירושלים אשר התעוררו לאורך תהליכי המו"מ וטוען כי כל דיון עתידי בנושא רגיש ומורכב זה יצריך התייחסות ותשומת לב מיוחדת לנקודות אלו:

הכנה למו"מ: יש להימנע ממצב בו הרגישות של סוגיית ירושלים והחשש מהדלפות לתקשורת יסכלו את עבודת ההכנה הנדרשת למו"מ בנושא. המו"מ מחייב עבודת הכנה מקיפה ומעמיקה, שתכלול לימוד של מרכיבי הסוגיה, עמדות הצדדים, פרטי המו"מ שהתקיים בעבר, תמונת המצב בשטח וכן חלופות והצעות לפתרון. יש גם מקום לערוך לקראת תהליך המו"מ דיון פנימי אמיתי ויסודי בהגדרה של האינטרסים וסדרי העדיפויות של ישראל בירושלים, תוך התייחסות למגוון השיקולים הרלוואנטיים. יש גם חשיבות רבה בקיומו של גוף-מטה חזק בדמות מנהלת השלום המלווה את המו"מ לאורך שנים ופועלת בצורה רצופה ושוטפת בהיבטים השונים הנוגעים למו"מ.

לגיטימציה ציבורית: חידוש תהליך המו"מ בנושא ירושלים יצריך התמודדות עם סוגיית הלגיטימציה הפנימית בשני הצדדים ויש ללוותו בתהליך של הכשרת דעת הקהל לאפשרות של פשרה.

עיתוי: ההצעה לדחות את הדיון בשאלת ירושלים לשלב מאוחר יותר במו"מ מיועדת לאפשר בניית אמון ולהניח בסיס יציב שיסייע להתמודד טוב יותר בהמשך עם הסוגיה המורכבת, אך היא עלולה גם לסכן את המו"מ דרך סיכול היכולת לקשור בין סוגיית ליבה (למשל: נושא ירושלים עם שאלת הפליטים) ולהגיע לשלב ההכרעה של המו"מ.

A. Lijphart, "The Power-Sharing Approach", in J.V. Montville (ed.) *Conflict and Peacemaking*⁴⁵⁰ in *Multicultural Societies* (New York : Lexington Books, 1991), p. 497

T. Waters, "Tutsi Social Identity in Contemporary Africa", *The Journal of Modern African Studies*⁴⁵¹ 33:2 (Jan 1995) p. 345

מו"מ על סמלים וזהות: בכל הנוגע לשילוב סוגיות הנוגעות לערכים וזהות במו"מ, יש להיזהר מגלישה של המו"מ מן הזירה המדינית-פרגמטית לזירה של ערכים, אמונה ודת, שאין בה כמעט מרחב תמרון לפשרות, אך יש מקום לדון בהתמודדות עתידית של שני העמים עם שאלות של הכרה, נרטיבים וחינוך בהקשר של ירושלים.

תיווך: בשאלת תפקידו של המתווך במו"מ נדרשת התייחסות ליכולת שלו להצטייר כ"מתווך הוגן" (honest broker) וליכולת שלו לעשות שימוש נכון והולם בכלי של מסמכי גישור כבסיס למו"מ.

אופי ומבנה המו"מ: בכל תהליך מו"מ יש לקחת בחשבון השפעה של משתנים כמו מבנה, תאריכי יעד, מאבקים והבדלים פנימיים בכל צד, קשר בין מנהיגים, מעורבות אמריקאית ומידת ההתעניינות של התקשורת והציבור. יש גם צורך לגשר ולאזן בין מו"מ על עקרונות לבין מו"מ מעשי על הפרטים הקטנים של ההסכם.

הסדר ביניים: הסבירות להסכם ביניים/הסכם חלקי, שידחה את הפתרון המלא בשאלת ירושלים, היא נמוכה על רקע ההתנגדות הפלסטינית התקיפה לרעיון זה. דיון עתידי ברעיון צפוי לכלול התייחסות למרכיבים הבאים: ביטוי ריבוני סמלי פלסטיני בירושלים, הגדרה של כללי המשחק בתקופת הביניים, לוח זמנים ברור והקמת מנגנון של תיאום ואכיפה.

שחקנים אזוריים, בינלאומיים ודתיים: יש מקום לשלב מדינות ערביות ומוסלמיות במו"מ בנושא ירושלים ובפתרון הסוגיה, וזאת בשל זיקת העולם הערבי והמוסלמי לנושא ועל מנת להרחיב את הלגיטימציה של ההסכם. כמו כן יש להביא בחשבון את זיקת העולם הנוצרי לירושלים ולהתייחס לעמדות ראשי הכנסיות בעיר ולעמדות גורמים נוצריים בינלאומיים ובראשם הוותיקן.