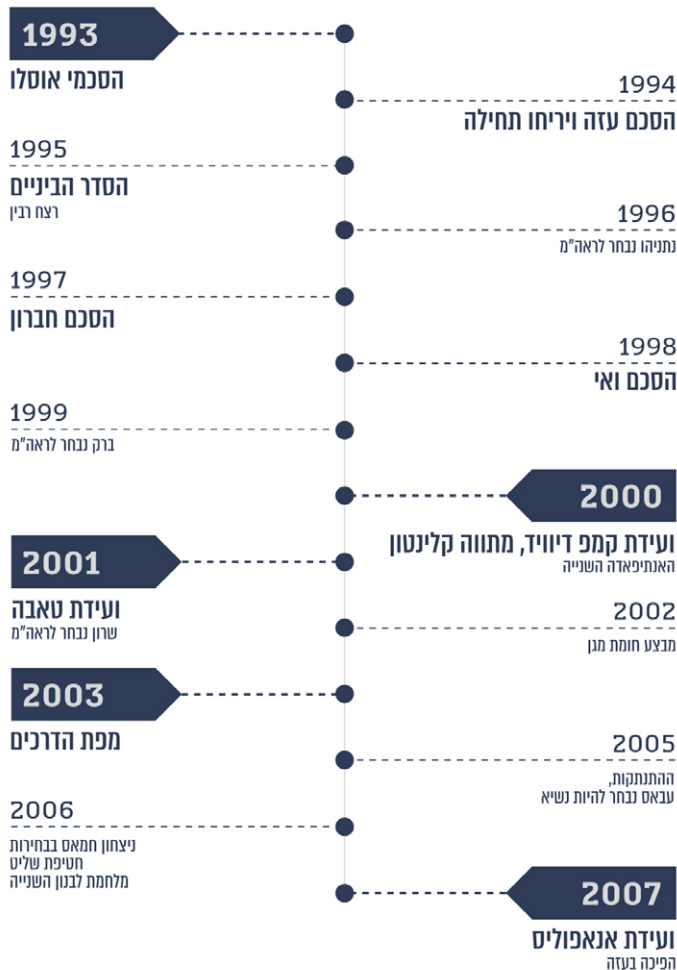


הרקע למשא ומתן



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

גישה משולבת



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

מינהלת המשא ומתן במשרד ראש הממשלה

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

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

יעדי ישראל

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

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

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

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

מבנה המשא ומתן ומתכונתו

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

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

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

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

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

מיפוי וסיכום הסוגיות החיוניות להגעה להסדר כולל

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

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

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

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

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

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

הטיוטות הרלוונטיות לסעיפי ההסכם, עם ההסכמות שאליהן הגיעו בדיונים המשותפים. מתכונת זו נועדה למנוע הנחת מסמכים שהוכנו בעוד מועד וביטאו עמדות פתיחה, אך לא שיקפו את ההתפתחויות סביב שולחן המשא ומתן.

המעקב התדיר אחר המידע שהגיע מהיושבים בוועדות, לצד בחינת חומרים מן העבר, חשפו את נטייתו של צא"ב עריקאת להניח על השולחן מסמכים מוסכמים מסבבי משא ומתן קודמים. בחינת מסמכיו מול המסמכים המעטים שנמצאו בארכיונים הישראליים העלתה כי בדרך כלל ליטש עריקאת את המסמכים והתאים אותם לעמדות הפלסטיניות.⁶

הבנה שהנחתה את ניהול המשא ומתן הייתה כי **דבר לא מוסכם עד שהכול מוסכם**. עיקרון זה נקבע כדי לבחון גמישויות של הצדדים בדיונים בקבוצות העבודה בוועדות השונות, וכן כדי להתגבר על בעיית יחסי החילופין בין נושאי המשא ומתן – לדוגמה, גבולות וטריטוריה מול הסוגיה הביטחונית. בהתאם לעיקרון זה, גם אם הוצגה עמדה על ידי אחד הצדדים, לא הייתה זו עמדה סופית לפני שהתבררו כל שאר העמדות, ההשלכות והמשמעויות בסוגיות המקבילות ובעלות זיקה. כך, למשל,

בוועדת טריטוריה וגבולות העלה אודי דקל את הרעיון לחילופי שטחים מיושבים, כלומר כפרים שבפועל מחולקים גיאוגרפית, אך מחוברים מבחינת מרקם חיים שוטף, דוגמת ברטעה במערב השומרון או בית צפאפא בעוטף ירושלים. זו לא הייתה עמדה ישראלית רשמית, אלא דרך לברר את העמדה הפלסטינית. הצד הפלסטיני שלל אפשרויות מסוג זה מחשש שישראל תנסה לכלול במסגרת חילופי השטחים יישובים ערביים ישראלים מאזור המשולש.

הצד הישראלי גייס לצורך כתיבת הטיוטות את המשפטנים הבכירים והמובילים ממשרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה, משרד החוץ וצה"ל. הצד הפלסטיני מפעיל לאורך השנים, באופן שוטף, יחידת סיוע למשא ומתן (NSU), המורכבת מעורכי דין פלסטינים צעירים שמרביתם למדו והתמחו בחו"ל. קבוצה זו הכינה מבעוד מועד את הטיוטות להסכם בנושאים ובסעיפים השונים בדרך ששיקפה מבחינתם את עמדות הפתיחה הפלסטיניות, המתבססות לרוב על תקדימים בינלאומיים. בשלב הצגת הטיוטות התקשו הנציגים הפלסטינים לוותר על עמדות הבסיס או עמדות המוצא שגיבשו טרם המשא ומתן ולהתחבר לשיח המתגבש בחדרי הדיונים. לא אחת עיכבה גישה זו את התקדמות הנושאים ונותנים וחייבה התערבותם של דקל ועריקאת.

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

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

ציר הזמן של תהליך המשא ומתן ויישום ההסכם

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

- **תקופת המשא ומתן.** במהלך תקופה זו יתקיימו הדיונים על הסכם כולל, בד בבד עם יישום מחויבויות הצדדים על פי "מפת הדרכים", תוך יצירת אווירה תומכת תהליך מדיני. בסיומה של תקופה זו יגובש **הסכם קבע כולל (Permanent Status Agreement)**, שיובא לאישור הצדדים – בצד הישראלי לאישור הממשלה והכנסת וכן למשאל עם (בהנחה שיידרש פינוי יישובים); בצד הפלסטיני יובא ההסכם לאישור המועצה הפלסטינית המחוקקת ויעמוד למשאל עם בגדה המערבית וברצועת עזה (אם התנאים ברצועה יאפשרו זאת).

- **תקופת המעבר.** במהלך תקופה זו יושלמו הדיונים על נספחי היישום של סעיפי ההסכם; הצדדים יערכו ויתארגנו לקראת יישום ההסכם (לדוגמה, על הצד הישראלי יהיה להכין פינוי יישובים, אם יוחלט על כך, וגם להכין פתרונות דיור ותעסוקה למתיישבים המפונים, או להתאים את תוואי המכשול הביטחוני לתוואי הגבול שיוסכם); ימומשו מחויבויות הצדדים ל"מפת הדרכים"; ייבנו התנאים והבסיס לכינון מדינה פלסטינית מתפקדת; יוקם הגוף הבינלאומי שישתלב בפקיח על יישום ההסכם ובאימות הצעדים למימוש; יגויסו תקציבים ותרומות לבניית הכלכלה הפלסטינית ולסיוע לישראל להתמודד עם עלויות יישומו של ההסכם. במקביל תושג הכרה בינלאומית בהסכם בדמות החלטת מועצת הביטחון של האו"ם, שתחליף את כל ההחלטות הקודמות בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני. גם מדינות ערב יכירו בהסכם ויצהירו שהוא מהווה יישום העקרונות של היוזמה הערבית מ-2002. בסיום התקופה יצורפו נספחי היישום להסכם, שעם חתימתם הוא יהפוך ל**לאמנה (Treaty) מחייבת**.

- **תקופת היישום.** יתבצע יישום מדורג ושלבי של ההסכם במשך מספר שנים. בתוך כך תוקם מדינה פלסטינית עצמאית, ריבונית, אחראית, יציבה ומתפקדת באפקטיביות. המעבר בין השלבים יבוסס על הוכחת ביצוע של המחויבויות להסכם. בנוסף, הקהילה

הבינלאומית ומדינות ערב ישתתפו ביישום ובפיקוח על היישום. בנושא זה היה פער עצום בין הצדדים: הצד הפלסטיני דרש תוכנית יישום של עד שלוש שנים, ואילו ישראל דרשה טווח של עשר שנים בכל מה שקשור להכנת תשתיות ופינוי יישובים, וזמן לא מוגבל מראש בנושאי ביטחון (למשל, המשך פריסת כוחות צה"ל בבקעת הירדן עד השגת רמת הביצוע הנדרשת ממנגנוני הביטחון הפלסטיניים או השתנות תמונת האיומים האזורית).

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

תהליך אנאפוליס



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

מצב הפתיחה של המשא ומתן

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

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

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

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

