

מאזן ההסכמות והפערים

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

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

טריטוריה וגבולות

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

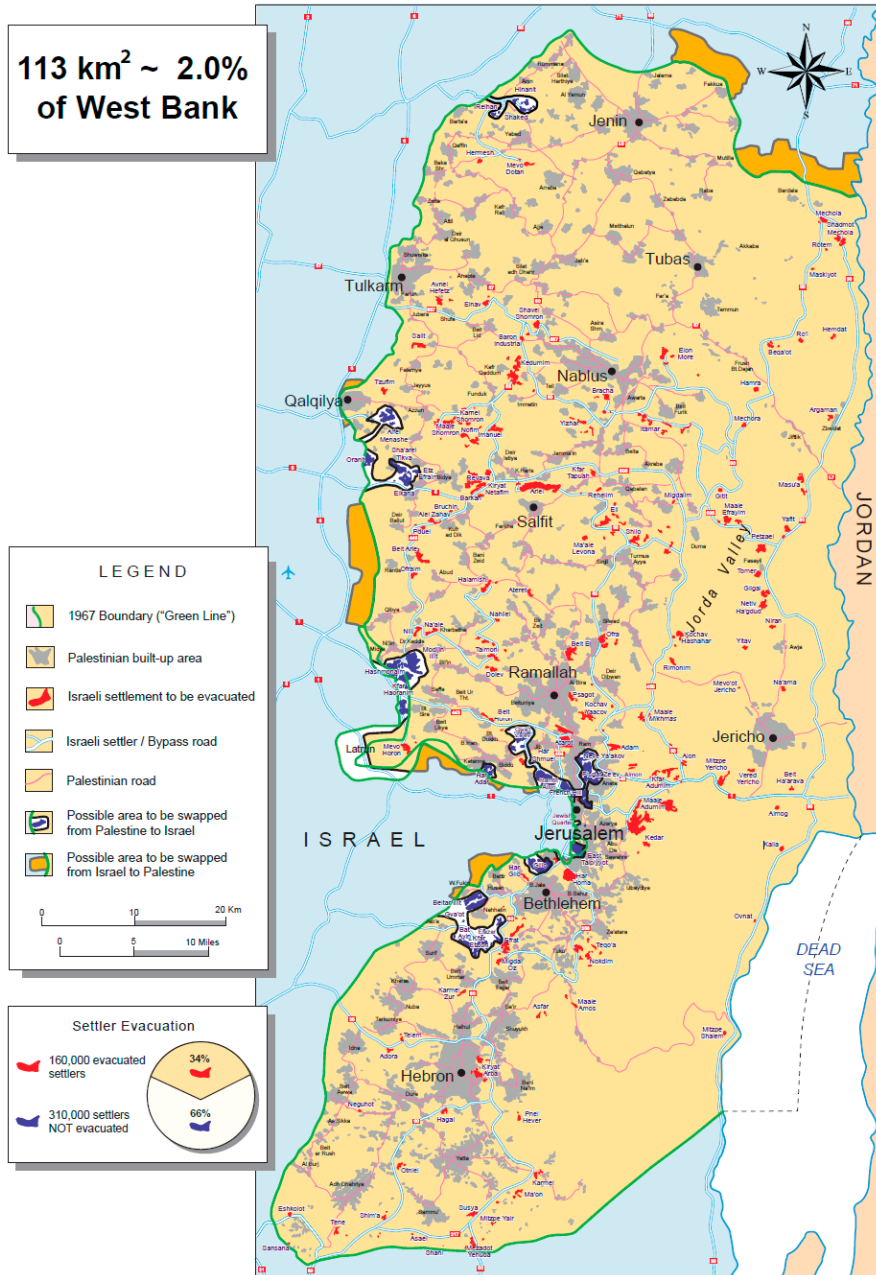
- **שיקולים מדיניים.** רוב המתיישבים הישראלים יישארו בבתיהם בגושי ההתיישבות, ואלה יסופחו למדינת ישראל. אזרחים ישראלים, המתגוררים בשטחים שייכללו במדינה הפלסטינית, יזכו לסיוע ולפיצוי ממדינת ישראל ויוענקו לגושי ההתיישבות או לתחומי ישראל, תוך כוונה להעתיק לשם גם את המסגרת הקהילתית שלהם. נקבע יעד למספר מצומצם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

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

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

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

המפה שהציגו הפלסטינים בוועדת טריטוריה וגבולות SWAP – 1.9 אחוזים⁷



המפה שהציגה ישראל בתחילת המשא ומתן בוועדת טריטוריה וגבולות – שחזור המפה על ידי הצד הפלסטיני (ישראל לא מסרה עותק לפלסטינים)⁸



קו הגבול

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

חילופי שטחים

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

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

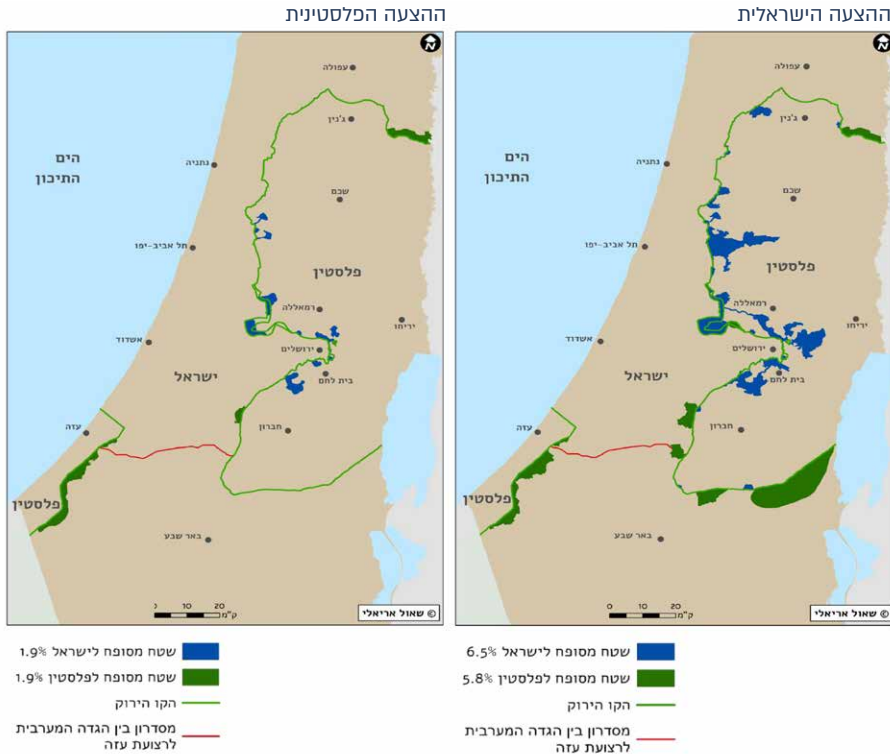
עזה לגדה המערבית כשווה ערך ל-0.7 אחוזים הנוותרים, כך שהנשיא עבאס יוכל להציג חילופי שטחים ביחס של 1:1, על בסיס גודל השטח שנכבש ב-1967.

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

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

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

אנאפוליס 2008



דיון סטטוס עם מזכירת המדינה האמריקאית, ד"ר רייס, התקיים בברלין ב-24 ביוני 2008 בשולי ועידת המדינות התורמות. השתתפו בדיון אבו עלאא', עריקאת וחאלדי מהצד הפלסטיני, ולבני, דקל ובקר מהצד הישראלי. רייס הביעה מורת רוח מחוסר התקדמות במגעים בנושא הטריטוריה ושאלה האם יש דרך לצאת מהמבוי הסתום. דקל הציע לקיים סיורי שטח משותפים לצוותי ועדת טריטוריה וגבולות, במחשבה שברמת השטח ניתן יהיה למצוא פתרונות יצירתיים. בהנחייתה של מזכירת המדינה הוחלט לקיים את הסיורים המשותפים כדי להפוך את הדיון מעקרוני למעשי ולחפש פתרונות פורצי מחסומים הדדיים.

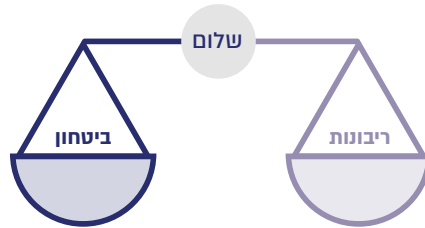
עוד טרם יצא הסיור הראשון לדרכו נדרשו יצירותיו ומהלכי גישור: כאשר הצוות הפלסטיני, שבראשו עמד ד"ר סמיח אל-עבד, הגיע למעבר חיזמה וחבר לצוות טריטוריה וגבולות הישראלי (דקל, תרזה, אבו רוקון וארד), איים היועץ המשפטי הפלסטיני, ח'אלד אל-ג'נדי, על אנשי הצוות הפלסטיני וטען שאסור להם להצטרף לסיור משותף, למרות שסיור זה תואם מראש לאזור מעלה אדומים. לטענתו, ביקור הצוות הפלסטיני במעלה אדומים עלול להתפרש כהכרה וכמתן גושפנקה פלסטינית ללגיטימיות של ההתנחלות במקום. בסופו של דבר, הסיור יצא לדרכו לאחר שד"ר אל-עבד קיבל אישור נוסף מאבו עלאא', והיה לסיור הראשון מני רבים. בסופו של דבר, הסיורים הביאו ליצירת שפה משותפת ולהתקרבות ברמה האישית בין הצוותים.

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

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

עמדת הצד הישראלי הייתה שמספר הישראלים שיפנו מבתיים לא יהיה גדול מעשרים אחוזים מסך כל היהודים החיים ביהודה ושומרון. מספר זה נקבע כדי להשיג הסכמה ציבורית רחבה ולמזער את הפגיעה במתיישבים עצמם. מרכז ההתיישבות הישראלית הוא במשולש, שקודקודיו הם מודיעין עילית-ביתר עילית-מעלה אדומים וסביבתו – שטח המכיל את ירושלים ועוטף ירושלים. לפי החישובים שהיו בידי הצוות הישראלי, יותר מ-75 אחוזים מהמתיישבים חיים בתחום המשולש ההתיישבותי הזה. לפיכך, גם במפות ששורטטו לא הוצגה כל התפשרות בנושא זה. עם זאת, במפה שהציג אולמרט לעבאס עלה מספר המתיישבים המיועדים לפינוי מ-70,000 לכ-85,000, וזאת בעיקר לאור התביעה הפלסטינית שלא יישארו התנחלויות ומתנחלים בתחום המדינה הפלסטינית. הצד הפלסטיני נחרד מהיקף הבנייה ביישובים, בעיקר במעלה אדומים, ביתר עילית ואריאל, התקשה להשלים עם התופעה, ונראה שהתגבשה אצלו ההבנה שישראל לא תפנה יישובים אלה. הפלסטינים חזרו וטענו שההתנחלויות אינן חוקיות וכי הם הלכו כברת

דרך לעבר ישראל בהסכימם להשאת מרבית השכונות היהודיות של מזרח ירושלים בבירת ישראל, וכן בנכונותם לחילופי שטחים בגושי ההתיישבות. עם זאת, לאורך כל התהליך, הפלסטינים לא חרגו מעמדתם הבסיסית לגבי חילופי שטחים והתנגדו לעקרון התמורות (Trade off) בין ביטחון לטריטוריה; כלומר, התביעה הפלסטינית לריבונות גברה על צורכי הביטחון של ישראל, גם אם הפלסטינים הכירו בצרכים אלה.

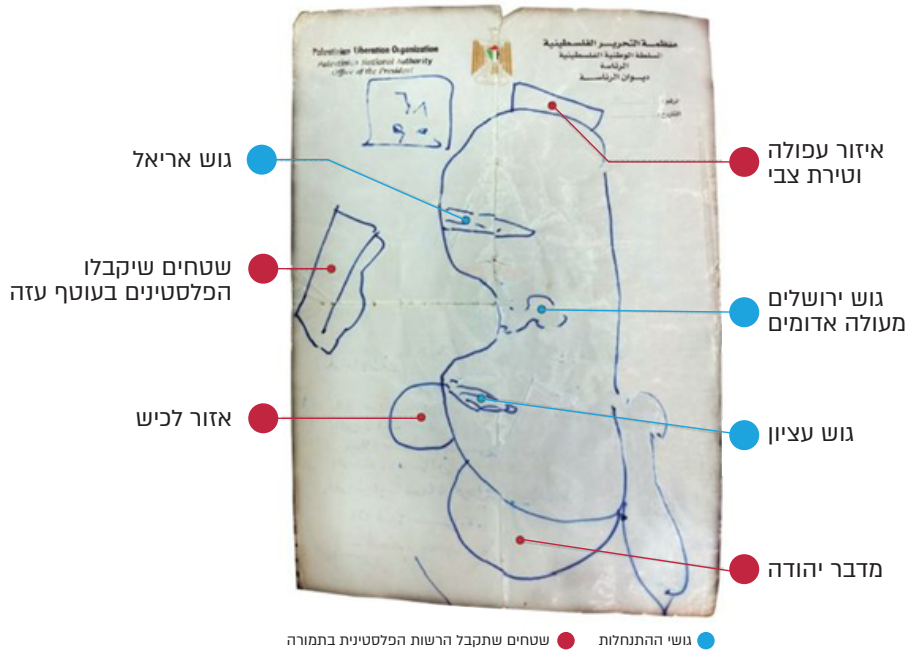


בשיחות הצד העריכו הנציגים הפלסטינים כי הדרישה הישראלית לפינוי מצומצם של מתנחלים מבתיים נבעה משיקולים פוליטיים וכלכליים, ופחות מכך משיקולים ביטחוניים. **ואכן, ניתן לומר כי למרות הדגשת הצד הישראלי את השיקולים הביטחוניים והצורך בגבולות בני הגנה, בשרטוט המפות ניתנה עדיפות לשיקולים פוליטיים והתיישבותיים על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

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

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

מפת אולמרט שצוירה בפגישה עם עבאס



עמדות הצדדים בנושא טריטוריה וגבולות

פלסטינים	ישראל
- גבולות המייצרים קווים נורמליים ורציפות - קו הייחוס 4 יוני 1967 - שטחי הגושים אינם עולים על 2% (גמישות 4%) - SWAP שווה בגודלו ובאיכותו - ריבונות פלסטינית במעבר הבטוח, גמישות לתחום שיפוט - תקופת יישום שלוש שנים	- גבולות מוסכמים, מוכרים ובני הגנה - הדין על השטחים שנכבשו ב-1967 - גושי ההתיישבות בריבונות ישראל - מינימום פיגוי של מתיישבים - SWAP סיפוח לישראל, 6.5% - תמורה 5.8% (מעבר עזה - גדה בערך 0.7%) - ריבונות ישראלית במעבר בין עזה לגדה - מינימום פלסטינים בשטח שיסופח - תקופת יישום עשר שנים
לאורך סבבי המשא ומתן - ישראל התקרבה לעמדת הפלסטינים, הפלסטינים אוחזים בעמדות הפתיחה לאורך השנים	

ביטחון

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

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

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

תמונת האיומים במצב של הסדר

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

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

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

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

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

תפיסת ההסדרים הביטחוניים



שיתוף פעולה דו-צדדי ורב-צדדי

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



עומק אסטרטגי מותנה

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



פירוז יכולות צבא וטרור

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

תפיסת מרחבי הביטחון בגדה המערבית



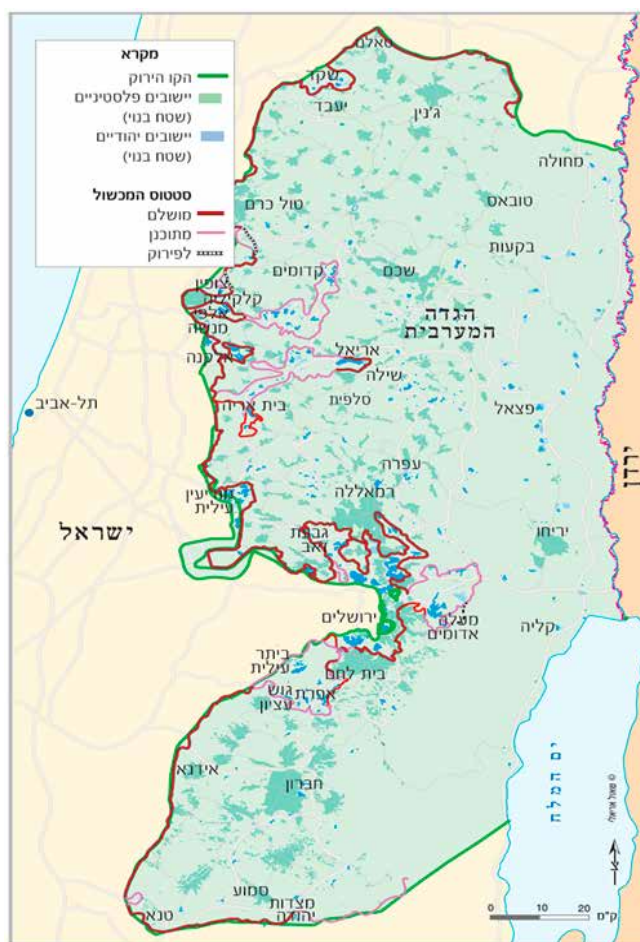
פירוז

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

גבול סגור הכולל מכשול ביטחוני

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

תוואי הגדר הביטחונית שהוצג במשא ומתן⁹

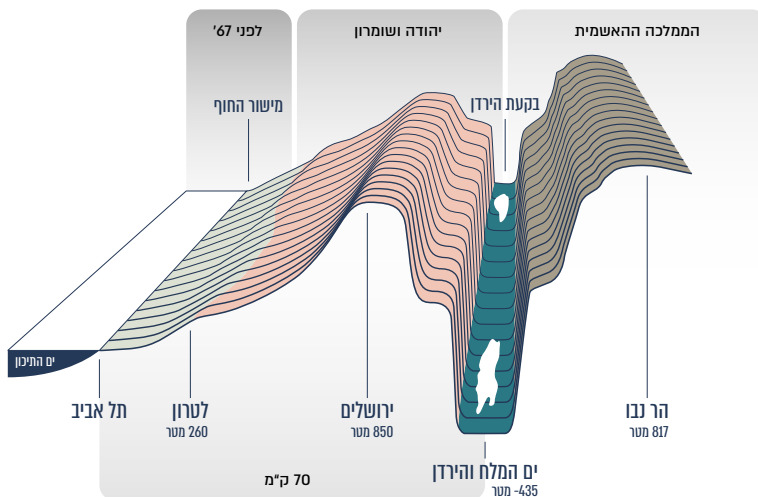


עומק אסטרטגי מותנה

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

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

הטופוגרפיה כמרכיב חיוני בהסדרי ביטחון



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

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

שיתוף פעולה ביטחוני

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

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

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

ייעוד כוחות הביטחון הפלסטיניים

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

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

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

בריתות צבאיות

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

הפערים בגישות הצדדים בתחום הביטחון

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

היערכות מול איומים המשלבים יכולות עם כוונות עוינות

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

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

עמדות הצדדים בנושא ביטחון

פלסטינים	ישראל
- השלום יביא ביטחון - ריבונות פלסטינית מלאה גוברת על צורכי הביטחון של ישראל - אי-נוכחות צה"ל בתחומי פלסטין - Demilitarization ולא Limited Arms - מרחבים אווירי ואלקטרו-מגנטי נפרדים - מענה נאט"ו לצרכי ישראל בבקעת הירדן ובמרחב האווירי - שדה תעופה פלסטיני ושליטה במעברים - תקופת יישום שלוש-חמש שנים - ייעוד הכוחות הפלסטינים – הסכמה עם העמדה הישראלית	- ביטחון - תנאי לשלום ולשימורו - ישראל אינה יכולה להסכים עם הרעה במצבה הביטחוני - עיקרי התפיסה: פירוז, שליטה צבאית בבקעת הירדן, הסדרים במערכת, מרחב אווירי באחריות (ביטחונית) ישראלית, תיאום אלקטרו-מגנטי, תחנות התרעה, מעורבות זרה רק בכיחות ואימות, איסור בריתות - יישום ההסדרים מותנה ביצוע - ייעוד הכוחות הפלסטינים: חוק וסדר, לחימה בטרור ובפשיעה, מניעת הברחות והסתננויות

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

פליטים

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

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

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

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

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

צוותו אם יגלה גמישות כלשהי שתתפרש כאילו פתרון בעיית הפליטים יבוא במתן אזרחות במדינה הפלסטינית, ולא בשיבה בפועל לתחומי מדינת ישראל. אמנם, בהמשך המשא ומתן הסתמנה גמישות מסוימת בנכונות הפלסטינית לקבל אחריות משותפת של ישראל ושל הקהילה הבינלאומית לבעיית הפליטים, אך הדבר לא התגבש לכלל הסכמה.

בניסיון לגשר על הפער הביע ראש הממשלה אולמרט בפני הנשיא עבאס נכונות לכניסת מספר מוגבל של פליטים לישראל כמחווה הומניטרית – 5,000 איש, בקצב של אלף בשנה במשך חמש שנים. אלא שהצד הפלסטיני חזר והדגיש שלא ייכון הסכם בלי נכונות ישראלית לאפשר כניסת מספר רב של פליטים, כאשר המספר הנמוך ביותר שאותו נקב עריקאת היה 80,000 פליטים. מחמוד עבאס הסכים לעיקרון שלפיו לישראל, כמדינה ריבונית, תהיה הזכות לקבוע מי ייכנס לשטחה ומי יוכר כאזרח המדינה. כמו כן, הושגה הסכמה בין הצדדים לפיה מרבית הפליטים ייושבו בהסכמה בפלסטין, במדינות ה"מארחות" בהן הם מתגוררים כיום, או במדינות שלישיות שיביעו רצון ליישב בתחומן פליטים. הצד הישראלי לא עסק בשאלה לאן בפלסטין יושבו הפליטים, שכן מדובר בעניין פלסטיני פנימי.

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

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

הצד הישראלי חתר להגדרת המנגנון הבינלאומי כגוף מקצועי, לא פוליטי. לכן, ארצות הברית הייתה אמורה למנות את ראש המנגנון ואת ראשי הוועדות, תוך הבטחה כי ועדת ההיגוי לא תכלול את המדינות המעורבות. השאלה מי יהיו הארגונים המעורבים בפעילות המנגנון – ארגונים קיימים או ארגונים חדשים – לא זכתה למענה.

במקביל להסכמה על הקמת המנגנון הבינלאומי, הסכימו הצוותים על פירוק סוכנות הסעד והתעסוקה הפליטים הפלסטינים של האו"ם (אונר"א). מכיוון שתכלית המנגנון הבינלאומי הייתה לסייע למדינה הפלסטינית ולא לפעול במקומה, סוכם עקרונית על פירוק סוכנות הסעד והתעסוקה בתוך מספר שנים מיישום ההסדר.

אינטרס ישראלי מול המנגנון הבינלאומי היה להכיר בזכות של ישראלים יוצאי מדינות ערב לתבוע פיצוי עבור רכושם שהושאר בארץ המוצא. אינטרס חשוב נוסף של ישראל היה הסרת התביעות של פליטים להשבת רכושם והבטחת "סגירתה" של סוגיית הפליטים ברמה המעשית – שינוי מעמד הפליטים לתושבי קבע ושיקומם במקומות מושבם. הצוות הישראלי חתר להבטיח יישום מהיר ככל האפשר של המוסכם, כדי לא לאפשר לפלסטינים לדחות את היישום ולסרב להסכים לסופיות התביעות, עד לפתרון כולל של בעיית הפליטים.

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

מולן ישירות. מיותר לציין כי ישראל התנגדה לרעיון הפלסטיני ל"השבה בעין", לפיצוי בגין נזק שאינו חומרי, ולפיצויים בגין "אירוח פליטים".

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

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

הפערים בעמדות הצדדים בנושא הפליטים

פלסטינים	ישראל
• לישראל אחריות בלעדית לבעיית הפליטים • אין יכולת וויתור על "זכות השיבה" • הפתרון על בסיס היוזמה הערבית והחלטת העצרת האו"ם 194 • שיבת פליטים לישראל (נכונות להתפשר על 80,000 נפש) • הבנה שישיראל כמדינה ריבונית יכולה לקבוע מי יהיו אזרחיה • לכל הסדר נדרשת הסכמת הפליטים והמדינות "המארחות" • מנגנון בינלאומי לא יקוז מחובת פיצוי ישראל ולא יופעל לפני הסכם סופי	• פתרון מקיף צודק ומוסכם, גם לפליטים יהודים • המדינה הפלסטינית היא הבית הלאומי של הפלסטינים • אזכור היוזמה הערבית ב-TOR לתהליך אנאפוליס ובמפת הדרכים • יישוב פליטים בפלסטין, במדינות "המארחות" ובמדינות שליטיות • נכונות לקלוט 5,000 פליטים על בסיס המינימלי (אולמרט) • שיקום ופיצוי הפליטים באמצעות מנגנון בינ"ל (אין "השבה בעין") • הפעלת המנגנון לפני הסדר קבע

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

ירושלים

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

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

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

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

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

כאמור, הצד הפלסטיני ונשיא הרשות הפלסטינית הציגו את תפיסתם לפיה ירושלים צריכה להיות "עיר פתוחה" לשם הבטחת המשך הקשר וחופש התנועה בין שני חלקי העיר והתשתיות המשותפות. בנוסף, הם ראו לנגד עיניהם שתי רשויות מוניציפליות נפרדות – אחת של ירושלים המזרחית כבירה הפלסטינית, והשנייה של ירושלים המערבית כבירה הישראלית. עבאס גם העלה רעיון ל"עיריית גג", שתהיה אחראית לתשתיות המשותפות, לתיאום השירותים המוניציפליים ולשיתוף הפעולה בין שתי

הבירות, ואף הסכים כי בראשה יעמוד ראש עיר ישראלי. בפגישה בין שרת החוץ ציפי לבני לאבו עלאד', הסביר אבו עלאד' את משמעותה של עיר פתוחה: "יצירת מעטפת סביב ירושלים עם נקודת בדיקה ישראלית למי שנכנס אליה מן הצד הישראלי ונקודת בדיקה פלסטינית למי שנכנס מהצד הפלסטיני. כמו כן, ייקבעו מודלים של תיאום בשירותים המוניציפליים כמו תשתיות, כבישים, מים, חשמל, ביוב ופינוי אשפה". לבני השיבה כי צורכי הביטחון של ישראל מחייבים גבולות ברורים ומפוקחים גם בירושלים (The Palestine papers, 2008).

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

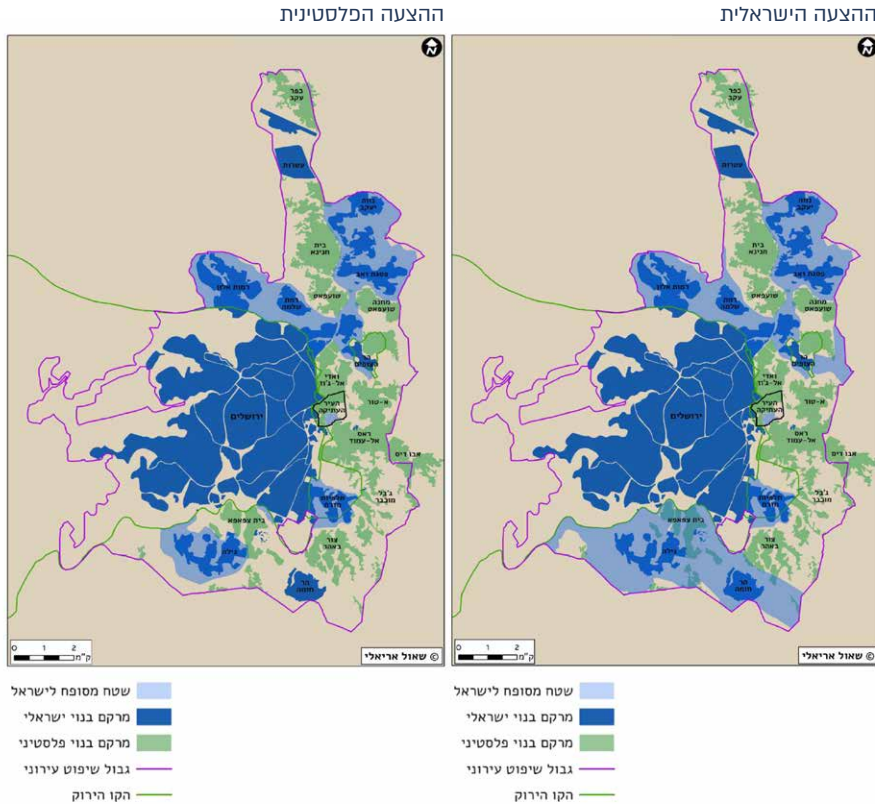
הפלסטינים דרשו הבהרות בסוגיית הריבונות, ביקשו להרחיב את האזור המיוחד גם לתחומי מערב ירושלים (בית הקברות המוסלמי בממילא), דרשו לדעת מהו סוג הגבול שישרור בירושלים (פתוח או סגור בגדר/חומה), מה טווח הזמנים של יישום האזור

המיוחד, האם ימשיך להתנהל משא ומתן להסדר קבע בירושלים וכיצד יישמר המצב הקיים עד להחלטות על הסדר קבע. כן העלו סוגיות הקשורות בחפירות וארכיאולוגיה. בפגישה נוספת בין אולמרט לעבאס, שהתקיימה כעבור חודשיים, נמנע עבאס מלהעלות את כל השאלות ובקשות ההבהרה הפלסטיניות, אך דרש לקבל מפה מפורטת של הצעת אולמרט. נקבע שתתקיים פגישה ייעודית להצגת המפה לצד הפלסטיני, בהשתתפות צוותי המשא ומתן והיועץ המדיני של ראש הממשלה שלום תורג'מן. פגישה זו לא התקיימה, וכל צד טוען כי הצד השני התחמק מקיומה.

עמדות הצדדים בנושא ירושלים

פלסטינים	ישראל
• מזרח ירושלים בירת פלסטין • השכונות היהודיות בבירת ישראל, למעט הר חומה, גבעת המטוס, בית צפאפא ושרפאת • פיצוי ב-SWAP בפרוזדור ירושלים • עיר פתוחה - שתי עיריות, נכונות לרשות על-מוניציפלית עם ראש עיר ישראלי	• השכונות היהודיות בירושלים - בירת ישראל, השכונות הערביות לאל-קודס בירת פלסטין • משטר מיוחד ב-"האגן ההיסטורי", נכונות להתפשר בהענקת סמכויות ניהול לצד ג' לזמן לא מוגבל (אולמרט) • סטטוס קוו בהר הבית • חופש פולחן לכל הדתות • היפרדות וגבול סגור ומפוקח • שילוב ירדן, ערב הסעודית, מרוקו וארה"ב בהסדר (אולמרט)
משטר מיוחד וסטטוס קוו במקומות הקדושים הם הבסיס להסדר עתידי	

מפת התחום המוניציפלי של ירושלים – עמדת ישראל מול העמדה הפלסטינית



מפת עוטף ירושלים בראיית הצדדים¹⁰



ועדות נוספות

ועדת המים

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

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

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

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

ועדת כלכלה

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

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

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

ועדת "תרבות שלום"

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

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

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

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

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

ועדת "מדינה למדינה"

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

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

סוגיית הבריאות

הדיונים בסוגיה זו התקדמו עד כדי החלפת טיוטות. עריקאת הבהיר לצוותים כי כבר בשנת 1994 הועברו לידי הפלסטינים, למעט באזור ירושלים, מרבית נושאי הבריאות וכי הוא מצפה שהצד הישראלי יזכור זאת במהלך הדיונים. הפלסטינים רצו שיתוף

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

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

סוגיית התיירות

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

הפלסטינים מצידם ראו בתיירות ענף כלכלי מוביל וביקשו לחזק באמצעותו את הזיקה והקשר בינם ובין אתרי הדת וההיסטוריה באזור. הם התבצרו בעמדה כי

יש להרחיב את מעגל התעסוקה עבור האזרחים הפלסטינים היכולים ליהנות מענף התיירות, תוך מתן אפשרות למורי דרך ונהגי אוטובוסים פלסטינים לעבוד גם בישראל, וכן לפתח תשתיות תיירותיות, בכללן כאלו שאינן קיימות בישראל, כמו קזינו. סוגיית המעברים בין הצדדים והרצון להשאירם פתוחים למעבר חופשי כדי לעודד תיירות בין הצדדים עלתה כחלק מהדיונים של ועדת התיירות. אולם, הדיון בתיירות לא הבשיל לכדי דיון בוועדת מעברים. סוגיה זו המחישה את מורכבות העמדות וההסכמות בוועדות השונות ואת הצורך לסנכרן ביניהן.

ארכיאולוגיה

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

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

סוגיית שימור הידע הייתה גם היא על המדוכה. בנושא זה סיכמו הצדדים כי תתבצע העברה מדורגת של ממצאים בהתאם לפרסומים (בשעתו עמדו חוקרים ישראלים לפרסם מספר ספרים על הממצאים שהתגלו בשטח, וסוכם כי לאחר הפרסום יועברו הממצאים לידי הפלסטינים). עוד סוכם על הוצאת רישיונות חפירה בהתאם לסטנדרטים המקובלים בעולם ועל שימור הידע במוזיאון משותף.

הצד הפלסטיני העלה את סוגיית המגילות הגנוזות ודרש את השבתן לתחומי המדינה הפלסטינית, שבה התגלו. הצד הישראלי לא הסכים לדון בנושא זה.

סוגיית החקלאות

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

הפלסטינים ראו בישראל שוק ייצוא מרכזי עבור המשק הפלסטיני וביקשו לקבל תנאים מועדפים לייצוא סחורות חקלאיות פלסטיניות לישראל. בנוסף, הפלסטינים ביקשו לצמצם את ההגבלות שהטילה ישראל על מעבר סחורות חקלאיות אליה. הדבר עמד בסתירה לרצון הישראלי לשמר את הסטנדרטים והנורמות הנוגעים להגנת הצומח, ובכללם דרישה לשקיפות מהצד הפלסטיני בכל הנוגע לאופן הגידול של מוצרי חקלאות המיובאים לישראל והטיפול בהם. פערים התגלו גם סביב מניעת מחלות במשק החי: הפלסטינים ביקשו למנוע מישראל את היכולת להתערב במעבר בעלי חיים וסחורות בין רצועת עזה ליהודה ושומרון.

בסופו של דבר, ועדת "מדינה למדינה" לא הצליחה להגיע להסכמות מפורטות בנושאים השונים וגם התקשתה להימנע מדיון בנושאים אשר נדונו בוועדות אחרות, כגון מקומות קדושים ותחבורה.

ועדת תשתיות

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

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

במהלך הדיונים החלו להתקבל ידיעות בדבר איתור שלושה מרבצים של גז טבעי בים התיכון, סמוך לחופי מדינת ישראל. הצד הפלסטיני התקשה להגיב בחיוב להצעת מנכ"ל משרד האנרגיה הישראלי להספקת גז למדינה הפלסטינית ולחיבור מערכות החשמל הישראלית, הפלסטינית והירדנית כדי לאפשר גיבוי הדדי ויתירות.

הצוות הישראלי התרשם כי הפלסטינים יתקשו לבצע היפרדות ממשק האנרגיה הישראלי. זאת ועוד, לצד הישראלי גם לא היה ברור כיצד מתכוונים הפלסטינים להיערך למשק אנרגיה עצמאי.

ועדת תקשורת

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

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

ועדת מעברים

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

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

יצוין כי בוועדת המעברים נדונו גם האישורים וההגבלות על העוברים במעברים, כמו גם הסוגיה של הבטחת פירוזה של המדינה הפלסטינית, הנוגעת, בין השאר, למניעת

מעבר של אמצעי לחימה שאינם מותרים וכניסת פעילי טרור וגורמים קיצוניים. לגבי הנושא האחרון הסתמנה אפשרות שיוסכם על מעורבות של צד שלישי, אשר יסייע לפלסטינים לנהל את המעברים, לפקח עליהם ולבצע בידוק למניעת הברחות והסתננויות, בדומה למודל הסיוע של האיחוד האירופי בריפח (EUBAM).¹² באופן טבעי, הדיון בגבולות בין ישראל ובין המדינה הפלסטינית חייב גם חשיבה על הגבולות ביניהן ובין מצרים וירדן, ובהקשר הזה נדרש היה לחשוב על מנגנון תיאום משותף למניעת הברחות והסתננויות. בנוסף לדיונים בנוגע למעברים היבשתיים, התקיימו דיונים גם על מעברים אוויריים וימיים.

ועדת איכות הסביבה

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

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

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