

יזמות השלום מאז תהליך אנאפוליס

ממשלת הליכוד בראשות בנימין נתניהו, שעלתה לשלטון ב-2009, הושפעה בגיבוש מדיניותה בזירה הפלסטינית מהעובדה שראש הממשלה אולמרט הציע לפלסטינים חבילה נדיבה מאוד בסוגיות הליבה, אשר לא זכתה למענה כלשהו מצידם, לחיוב או לשלילה. הערכת הממשלה החדשה הייתה כי זוהי עדות נוספת לכך שפני הפלסטינים אינם להסכם שלום הכולל הכרה בישראל כמדינת הלאום היהודי. החשש העיקרי של ממשלת נתניהו היה כי הצעות אולמרט ישמשו עמדות פתיחה בחידוש המשא ומתן – עמדות שהליכוד ומרבית מפלגות הקואליציה לא הסכימו עימן. בפועל, הצד הפלסטיני אכן דרש כי מצב הפתיחה לחידוש המשא ומתן יהיה עמדות ישראל כפי שהוצגו בהצעת אולמרט בסוגיות השונות, אך בלי להתייחס אליהן כחבילה שלמה. זאת, לעומת העמדות הפלסטיניות בסוגיות הליבה, אשר לא חרגו מעמדות הפתיחה הראשוניות. לפיכך, היה ברור כי ניסיונו של הנשיא ברק אובמה לחדש את המשא ומתן באמצעות השליח המיוחד, הסנטור ג'ורג' מיטשל, צפוי לכישלון. מיטשל גרס כי יש לשרטט את הפערים בעמדות, כפי שהוצגו על ידי הצדדים בתהליך אנאפוליס, כדי להתמקד בהמשך בגישור על הפערים המהותיים – פליטים, ירושלים, גבולות וביטחון, שתי מדינות לאום, עתיד רצועת עזה וסופיות התביעות.

הרשות הפלסטינית, בראשות מחמוד עבאס ויועצו צאא'ב עריקאת, החליטה להדיר את רגליה מחידוש המשא ומתן עקב הערכתה כי לא תוכל לשחזר את ההישגים שהשיגה מול אהוד אולמרט. בד בבד, הפלסטינים גיבשו אסטרטגיה בינלאומית, שעיקרה היה גיוס תמיכה והכרה ברעיון שזכויות הפלסטינים הן טבעיות ואינן נתונות להסכמת ישראל, ולכן יש לעגן בהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם (בהמשך התפשרו על החלטה של העצרת הכללית), שתכיר במדינה פלסטינית. ככל שהנתק בין הצדדים העמיק, התבררו חסמים מהותיים לחידוש המשא ומתן: כשאודי דקל, ראש מינהלת המשא ומתן בממשלת אולמרט, עדכן את אנשי הצוות המדיני של ראש הממשלה בנימין נתניהו בפרטי תהליך אנאפוליס, הם הביעו ביקורת חריפה על כך שישראל הסכימה לכינון מדינה פלסטינית עצמאית כבר בראשית המשא ומתן, ואיבדה קלף

מיקוח מרכזי להשגת אופציות אחרות, או לפחות גמישויות פלסטיניות בתחום היקף הריבונות של הישות הפלסטינית העצמאית.

ב-14 ביוני 2009 נשא ראש הממשלה נתניהו נאום באוניברסיטת בר אילן, בו הביע תמיכה בפתרון שתי המדינות, תוך הצבת תנאים ברורים, בעיקר בהקשר הביטחוני: "אם נקבל ערובה זו לפירוז ולסידורי הביטחון הדרושים לישראל, ואם הפלסטינים יכירו בישראל כמדינת העם היהודי, נהיה מוכנים בהסדר שלום עתידי להגיע לפתרון של מדינה פלסטינית מפורזת לצד המדינה היהודית". בה בעת הוצפו הפערים המהותיים בין הצדדים לגבי סוגיות הליבה – הכרה פלסטינית בישראל כמדינת הלאום היהודי והתייחסות לגבולות 4 ביוני 1967 כקו הייחוס לכל הסכמה עתידית בעניין הגבולות. ככל שחלף הזמן ולא נמצאה נוסחה לחידוש המשא ומתן, גבר חוסר האמון העמוק ממילא בין הצדדים, כאשר כל צד אינו רואה בשני "פרטנר אמת" להסדר קבע. בראיית נשיא הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס, ממשלת ישראל בראשות בנימין נתניהו אינה מוכנה להתפשר בסוגיות החיוניות לצד הפלסטיני. לפיכך, הוא דבק בדרישות המקדימות של הרשות בעניין גבולות 1967, בהקפאת הבנייה בהתנחלויות ובשחרור אסירים – דרישות המהוות בראייתו מבחן לרצינותה של ממשלת ישראל להתקדם בתהליך המדיני. לעומת זאת, ממשלת ישראל חשדה בכוונות הצד הפלסטיני, לאור התנגדותו להכיר במדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי ובשל המערכה שהובילו הפלסטינים בזירה הבינלאומית נגד הלגיטימיות של מדינת ישראל.

בנוסף לחשדות אלה, התחזקו הספקות בצד הישראלי בנוגע ליכולת הרשות הפלסטינית לתפקד באפקטיביות ובאחריות, לנטרל את הגורמים המתנגדים להסדר קבע (בעיקר חמאס והג'האד האסלאמי) ולמנוע טרור נגד ישראל. זאת ועוד, הימין בישראל, שנסמך בין היתר על השלכות ההתנתקות החד-צדדית של ישראל מרצועת עזה, השתכנע כי מדינה פלסטינית עצמאית תהפוך לתשתית ולפלטרמה לטרור נגד מדינת ישראל. מכאן נבעה הדרישה להמשך חופש הפעולה המבצעי-ביטחוני של צה"ל בתחומי הטריטוריה הפלסטינית גם לאחר השגת הסדר. במקביל, הועמקה בצד הפלסטיני ההבנה כי ממשלת ישראל, הנשענת על תמיכת מפלגות הימין, שבראית הפלסטינים מייצגות את המתנחלים, אינה יכולה להתמודד עם האתגר של פינוי התנחלויות בגדה המערבית ולכפות על המתנחלים הסכם, ולכן מעדיפה לנקוט סיפוח חד-צדדי וזוחל והחלת הריבונות הישראלית הרשמית בשטחי ההתנחלויות.

על רקע זה לא נמצאו "סולם" מפתח מספיק או "מקל" עבה דיו כדי "להוריד את הפלסטינים מהעץ" של דחיית המשא ומתן הישיר ומדבקותם בהשגת הכרה בינלאומית בזכויותיהם. לכך נוספה העובדה שהרשות הפלסטינית איבדה את הגיבוי הערבי, לאור ההתפתחויות האזוריות וחולשת השחקנים האזוריים. רצף המכות שנחתו על הנהגת הרשות הפלסטינית שעדיין מאמינה בערוץ המדיני, לצד ההתפתחויות שחלו בהמשך

הדרך – "עסקת המאה" שהציג נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ, כוונת ראש הממשלה נתניהו להחיל ריבונות ישראלית על בקעת הירדן ושטחי ההתנחלויות, וההסכמים לנורמליזציה ביחסים בין ישראל לשורה של מדינות ערביות – עיכבו חשבון נפש בצד הפלסטיני ומנעו הכרה בכך שהתנאים האסטרטגיים השתנו, ומכאן גם את התובנה כי עליו לגלות נכונות להתפשר בעניין הדרישות המקדימות למשא ומתן.

למעשה, שני הצדדים הפיקו תועלת מהקיפאון במשא ומתן: הצד הפלסטיני הצליח לשכנע חלקים ניכרים וחשובים בקהילה הבינלאומית כי ישראל היא הגורם האחראי לקיפאון, בעיקר בשל מדיניות ההתנחלויות בגדה המערבית. שכנוע זה היה הישג משמעותי עבור הפלסטינים בדרכם לגיוס הכרה בינלאומית בזכותם למדינה על בסיס גבולות 4 ביוני 1967. לעומתם, ממשלת ישראל נהנתה מציבות פוליטית עד שנת 2019, כמו גם מהשקט ומהציבות הביטחוניות היחסית, בעיקר בתקופה מרובת סיכונים ושינויים שנבעו מהטלת האזורית ומהתרחבות ההשפעה האיראנית במזרח התיכון.

השלכות הטלת האזורית

בשנים שחלפו מאז תהליך אנאפוליס התקיים לכאורה מצב של סטטוס קוו, בשל הלקחים שהנשיא הפלסטיני מחמוד עבאס הפיק מהאינתיפאדה השנייה, לפיהם אלימות חמושה וטרור אינם משרתים את יעדי הפלסטינים. למרות זאת, חזר עבאס ואיים בפעילות עממית של הפגנות ואף דחף ללא הצלחה את הציבור הפלסטיני לצאת לרחובות, מתוך הנחה שתדמיתית הדבר ישתלב בהתקוממות ובאירועים פוליטיים-חברתיים, וכך יעודד תמיכת חיצונית בפלסטינים. זו נותרה הדרך המועדפת מבחינתו גם לאחר הצגת מתווה הנשיא טראמפ להסדר, הצהרות ראש הממשלה נתניהו בנושא הסיפוח וכינון יחסים רשמיים בין ישראל לשורה של מדינות ערביות, שהתעלמו מעקרונות היוזמה הערבית לשלום (הגורסת כי יחסים נורמליים עם ישראל יכוננו רק בסוף התהליך המדיני עם הפלסטינים ועם גיבוש הסכם ביניהם). מנגד, ישראל חתרה למנוע כל זיקה בין ההתרחשויות האזוריות, בפרט בין התקרבות למדינות ערב הפרגמטיות, לבין הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ואף הצליחה בכך וניצלה את המצב החדש כדי לחזק את עמדתה, לפיה אין קשר בין הסכסוך הישראלי-פלסטיני ובין בעיות היסוד של המזרח התיכון.

כישלון יוזמת קרי לגיבוש עקרונות להסכם מסגרת

למרות חוסר אמון בין הצדדים באשר ליכולת להגיע להסדר כולל, מזכיר המדינה בממשל אובמה, ג'ון קרי, יזם והוביל סבב שיחות נוסף לאחר תהליך אנאפוליס, שתכליתו הייתה גיבוש עקרונות מסגרת מוסכמים להסדר קבע. סבב זה התנהל בין יולי 2013 לאפריל 2014. בתחילה התנהלו דיוני המשא ומתן בעיקר ברמה הביטחנית (כעשרים

פגישות), לעיתים בהשתתפות צוות המשא ומתן האמריקאי, תוך התמקדות בבחינת הפערים בסוגיות הליבה. לקראת סוף 2013 הגיע הצוות האמריקאי למסקנה שעל המתווך האמריקאי להציג עמדות גישור, ולכן מאותו שלב ואילך התקיימו דיונים בין האמריקאים ובין כל צד בנפרד. הדיונים העיקריים עם ישראל היו בין מזכיר המדינה קרי ובין ראש הממשלה נתניהו (Herzog, 2017).

- הצוות של קרי חשף לימים את פרטי המשא ומתן הבאים: הפלסטינים סירבו להכיר בישראל כבית הלאומי של העם היהודי, למרות שהצד האמריקאי ציין שערפאת הכיר במדינה יהודית; ישראל הסכימה כי הקו של 4 ביוני 1967 יהיה קו הייחוס לחישוב שטח המדינה הפלסטינית וחילופי השטחים; בנושא ירושלים, ישראל התנגדה לחלוקת העיר לשתי בירות; בנושא הביטחון, ראש הממשלה נתניהו ושר הביטחון משה יעלון דחו את ההצעות האמריקאיות לסידורי ביטחון שגובשו על ידי גנרל ג'ון אלן והתבססו על יכולות טכנולוגיות מתקדמות ופריסת כוח בינלאומי ללא היערכות של צה"ל בבקעת הירדן. ישראל הייתה מוכנה לוותר על ריבונות בבקעת הירדן, אך לא על נוכחות כוחות צה"ל במרחב זה לזמן בלתי מוגבל, בעוד שמחמוד עבאס היה מוכן להתפשר על נוכחות לשלוש עד חמש שנים בלבד (Herzog, 2017).

הודעות על התחלות בנייה של ישראל בהתנחלויות בגדה המערבית הקשו על עבאס לשתף פעולה עם התהליך ולהגמיש את עמדותיו. לגרסתו, מאז תהליך אוסלו גדל מספר המתנחלים ביהודה ושומרון ב־400,000. אצל עבאס גם התחזקה ההערכה כי נתניהו אינו האיש שאיתו יוכל להגיע להסכם, ולכן הוא סירב אפילו להשיב לעקרונות שגיבש קרי, גם בפגישתו עם נשיא ארצות הברית ברק אובמה, שנערכה במאסר 2014 בבית הלבן. בדיעבד טען עבאס כי הסכים לויתורים רבים – מדינה פלסטינית מפורזת; התוויית קו הגבול כך ששמונים אחוזים מהמתנחלים ייוותרו בשטח ישראל; היערכות צה"ל בשטחי ביטחון חיוניים בתחומי המדינה הפלסטינית למשך חמש שנים, ולאחר מכן החלפתם על ידי כוחות אמריקאיים; ישראל לא תוצף בשיבת פליטים פלסטינים, ומספרם יאושר על ידי ממשלת ישראל; השכונות היהודיות של מזרח ירושלים יהיו בתחום ישראל (עמדות זהות לאלו שהציגו הפלסטינים בתהליך אנאפוליס) – אך לא הסכים לכל ויתור נוסף כל עוד ישראל לא תסכים (ואכן לא הסכימה) לשרטוט הגבולות כצעד ראשון במשא ומתן, תודיע על מועד פינוי המתנחלים ותכיר במזרח ירושלים כבירת המדינה הפלסטינית.

בסבב השיחות שהוביל מזכיר המדינה קרי חזרו וצפו בעיות היסוד ומאפייני ההתנהלות של שני הצדדים, אשר מנעו הסכמה על עקרונות להסכם מסגרת. בין ישראל לפלסטינים קיימת אסימטריה בסיסית: ישראל דוחה כל הגבלה על חופש הפעולה המבצעי שלה בכל שטחי הגדה המערבית ושואפת להסדר הניתן ליישום

בשטח, שיכלול הכרה בינלאומית ואזורית בגבולותיה. לעומת זאת, הפלסטינים חותרים, בראש ובראשונה, לעגן את הזכויות הלאומיות שלהם, ומשום כך הם פונים למסגרות הבינלאומיות שיכירו בהם, תוך שימת דגש על זכותם למדינה ריבונית ובת קיימא על בסיס גבולות 4 ביוני 1967, שבירתה במזרח ירושלים, וכן הכרה ומימוש חלקי של "זכות השיבה" של הפליטים הפלסטינים על בסיס החלטת עצרת האומות המאוחדות 194.

בשונה מתהליך אנאפוליס, התקופה שבה התנהלה יוזמת קרי התאפינה בחוסר אמון מוחלט בין מנהיגי שני הצדדים – ראש ממשלת ישראל נתניהו ונשיא הרשות הפלסטינית עבאס. ממשלת נתניהו חדלה לראות בעבאס פרטנר להסדר נוכח מדיניותו הלעומתית בזירה הבינלאומית, שהתמקדה בקידום הכרה בעצמאות פלסטינית, תוך עקיפת הערוץ הבילטרלי. גם צעדים שסוכמו בין ישראל לפלסטינים במטרה ליצור אווירה תומכת תהליך, ובכלל זה שחרור אסירים פלסטינים מבתי הכלא בישראל, לא הועילו לבסס אמון בין הצדדים, ואף הפכו לחרב פיפיות, כאשר ישראל הכריזה על תוכניות בנייה בהתנחלויות, כדי לרכז את הביקורת על שחרור אסירים ביטחוניים פלסטינים.

לאורך תשעת חודשי המשא ומתן מול הצוות של ג'ון קרי התנהל מאחורי הקלעים מאבק על מי תוטל האשמה לכישלון התהליך. גם מתכונת של משא ומתן על העקרונות של הסדר הקבע לא הביאה לכל הישג, כפי שקרה עם כל הניסיונות שבוצעו במשך שני עשורים. בסופו של דבר ובדומה לסבבי שיחות קודמים, גם מאמצי קרי הסתיימו בכישלון. בכך נסתם הגולל על פרדיגמת המשא ומתן המוכוונת לתכלית אחת – הסדר קבע, הכולל פתרון לכל הסוגיות שבמחלוקת בין הצדדים באבחה אחת, בדגש על נושאי הליבה של טריטוריה וגבולות, ירושלים, ביטחון, פליטים, סופיות התביעות ההדדיות וקיום שתי מדינות לאום בין הים לירדן.

כישלון יוזמתו של מזכיר המדינה קרי הביא להתחזקות התובנה בישראל כי לא ניתן להגיע להסכם כולל עם הפלסטינים וכי עדיף המשך המצב הנוכחי, שכן הוא יציב ונראה בר קיימא, בעוד שהיכולת ליישם הסכם שלום עם הפלסטינים הייתה מעורפלת. יתר על כן, מבחינת ישראל קיימות שתי סוגיות המאפילות על הבעייתיות הכרוכה בהיעדר פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני: אתגר הגרעין האיראני וחוסר היציבות בעולם הערבי. על רקע זה, האסטרטגיה המועדפת על ישראל בהקשר הפלסטיני תחת הנהגתו של נתניהו היא של ניהול הסכסוך, תוך הסתגלות מהירה למצבים משתנים. הפלסטינים בחרו באסטרטגיה המתמקדת באתגור ישראל בזירה הבינלאומית, שם הם נהנים מתמיכה רחבה לקידום זכויותיהם. הפערים בין הצדדים הלכו והעמיקו, ומעט האמון ששרר ביניהם הלך והתאדה, בכלל זה בין המנהיגים ובכונותם לשכנע את עמיהם כי ניתן להגיע להסכם שלום ישראלי-פלסטיני.



מזכיר המדינה, ג'ון קרי, מארח את שרת המשפטים של ישראל, ציפי לבני, ואת ראש צוות המשא ומתן הפלסטיני, צא'ב עריקאת, בארוחת איפטאר בחודש יולי 2013, שהשיקה את תחילת המשא ומתן. צילום: State Department

בין מתווה אנאפוליס ל"עסקת המאה" של הנשיא טראמפ

בראשית 2020 הוצגה "עסקת המאה" שגיבש ממשלו של נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ כפרדיגמה חדשה לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני ולעיצוב ארכיטקטורה מזרח-תיכונית חדשה, על בסיס קואליציה ערבית-אמריקאית-ישראלית. הפלסטינים לא שותפו בגיבוש המתווה, לעומת הצד הישראלי, שהיה מעורב ברמת הפרטים (The White House, n.d.). תוכנית טראמפ מעניקה משמעויות שונות לעקרונות שליוו את המשא ומתן להסדר קבע בין ישראל לפלסטינים בשלושת העשורים האחרונים, ולמעשה מרוקנת את מרביתם מתוכן. בין היתר, נשללת במסגרתה הדרישה הפלסטינית של "הכול או לא כלום", ובפרט כוח הווטו של הפלסטינים על כל הסדר שלא יספק מענה שלם למאווייהם. הסיכוי ליישומה של תוכנית טראמפ הפך ללא מעשי בשל התנגדות פלסטינית נחרצת וכן נוכח חילופי הממשל בארצות הברית בינואר 2021.

מתווה טראמפ, בדומה למתווה אנאפוליס, משרטט חזון לכינון מדינה פלסטינית בת קיימא, תוך כיבוד השאיפות הלאומיות הפלסטיניות. בשני המתווים ניכר המתח בין הדרישה הפלסטינית לריבונות מלאה על השטחים שנכבשו על ידי ישראל ב-1967 ובין דרישת ישראל לאי-פגיעה בביטחונה ולמניעת הפיכתה של הגדה המערבית למעין רצועת עזה שנייה, קרי ישות טרור. בשני המתווים חוזרת הדרישה לפירוק חמאס ושאר ארגוני הטרור מנשקם, להשבת השליטה ברצועת עזה לידי הרשות הפלסטינית תוך פירוזה מיכולות צבאיות, ולהפסקת ההסתה נגד ישראל. ואולם, קיים פער ניכר

בין שני המתווים ביחס לחזון המדינה פלסטינית ולאופן מימושו. אמנם, בשניהם התנאים להכרה במדינה פלסטינית הם הכרה פלסטינית במדינה יהודית, כלומר הסדר מוסכם של שתי מדינות לאום – ישראל כבית הלאומי של העם היהודי ופלסטין כבית הלאומי של העם הפלסטיני – שהמשמעות הנגזרת ממנו היא ביטול "זכות השיבה" של פליטי 1948 לתחומי מדינת ישראל. דרישות מהותיות וחופפות נוספות של שני המתווים הן מיסוד ממשל פלסטיני תקין, יציב, אחראי ומתפקד באפקטיביות. אלא שמתווה טראמפ מעלה את סף הדרישות לממשל פלסטיני דמוקרטי, המכבד זכויות אדם ופועל בסטנדרטים גבוהים שאינם אופייניים למדינות ערביות.

עקרונות ההסדר על פי תוכנית טראמפ, בהשוואה לעקרונות ישראל במתווה אנאפוליס הם:

- **פתרון שתי המדינות** – מתווה אנאפוליס ומתווה טראמפ כוללים הקמת מדינה פלסטינית עצמאית. אך בעוד שבתהליך אנאפוליס ישראל הסכימה למדינה פלסטינית בת קיימא עם רציפות טריטוריאלית ומינימום הגבלות על ריבונותה, במתווה טראמפ הריבונות של המדינה הפלסטינית מוגבלת והיא נפרסת על שלושה מרחבים מנותקים בגדה המערבית, ועוד שלושה בדרום, הכוללים את רצועת עזה ושתי מובלעות בנגב המערבי על הגבול עם מצרים.

- **התחשבות במציאות שנוצרה בשטח בחמש העשרים האחרונים** – בעוד שמתווה אנאפוליס התבסס על העיקרון של היפרדות דמוגרפית, שמשמעותה השארת גושי ההתיישבות שממערב לתוואי המכשול הביטחוני בצד הישראלי של הגבול (הכוללים כשמונים אחוזים מהמתיישבים) ופינוי היישובים שבעומק השטח הפלסטיני, תוכנית טראמפ אינה דורשת עקירה ופינוי של התנחלויות מזרחית למכשול (בכלל זה 15 מובלעות מבודדות) ואף קובעת כי על ההתיישבות בשטחים יוחל החוק הישראלי במלואו. זאת ועוד, על פי מתווה טראמפ יישארו בשטח הישראלי מובלעות פלסטיניות שבהן מתגוררים כ-140,000 פלסטינים, שיהיה עליהם לנוע ברחבי הגדה המערבית דרך השטח הריבוני הישראלי.

- **שטח המדינה הפלסטינית** – במתווה אנאפוליס נקבע העיקרון כי שטח המדינה הפלסטינית יהיה שווה ערך בגודלו לשטחים שנכבשו ב-1967 (2,056 קמ"ר), כלומר ישראל תעביר שטחים הזהים בגודלם לשטח שיסופח מהגדה המערבית (באזור דרום עמק בית שאן, חבל לכיש, דרום הר חברון ושטחים בעוטף עזה, כולל מעמד ייחודי לחיבור תעבורתי בין רצועת עזה לגדה המערבית). לעומת זאת, על פי מתווה טראמפ, המדינה הפלסטינית תכלול את אזורי A ו-B, הנמצאים תחת שליטת הרשות הפלסטינית, שאלהם יתווספו מחצית משטח C (שלושים אחוזים נוספים מהגדה המערבית), שטח שישראל תעביר למדינה הפלסטינית בדרום הר חברון

וכן רצועת עזה, שכיום נמצאת בשליטת חמאס, ובנוסף לכך, שני אזורים בנגב שירחיבו את שטחה של רצועת עזה. לישראל גם תהיה זכות להחליט על העברת שטחים מיושבים שבריבונותה, כמו אזור המשולש שבתחומי ישראל, שבו כ-250,000 ערבים אזרחי המדינה. בניגוד למתווה אנאפוליס, שם הודגשה רציפות המדינה הפלסטינית, במפת טראמפ צוירה מדינה פלסטינית לא רציפה, מחולקת לשישה קנטונים המוכללים לחלוטין בתחום ישראל, ושליטה ישראלית בכל צירי החיבור בין השטחים הפלסטיניים. המשמעות של מפת טראמפ היא שיימתח גבול בינלאומי בין ישראל לפלסטין באורך של קרוב ל-1,800 ק"מ – כמעט כפול מאורך המכשול שעליו אמור להתבסס הגבול על פי מתווה אנאפוליס.

- **חילופי שטחים** – היחס שנקבע במתווה אנאפוליס, הוא 1:1, בעוד שבמתווה טראמפ היחס הוא 1:2 לטובת ישראל. בשני המתווים, ישראל תעביר לשליטה פלסטינית שטחים שלה בתמורה לסיפוח שטחים מהגדה המערבית (החלטה בעניין זה מחייבת עריכת משאל עם או תמיכה של שמונים חברי כנסת).

- **שתי בירות באזור ירושלים** – בשני המתווים נכללת הכרה בבירה פלסטינית במרחב ירושלים. אך בעוד שבמתווה אנאפוליס הייתה הסכמה ישראלית שהבירה הפלסטינית תכלול את השכונות הערביות של ירושלים למעט "האגן ההיסטורי" (העיר העתיקה, עיר דוד, והר הזיתים) ושייח' ג'ראח, במתווה טראמפ תחומי הבירה הפלסטינית הוגבלו לשכונות הערביות שמחוץ למכשול הביטחוני, כולל אבו דיס. המשמעות היא הדרה מוחלטת של מזרח ירושלים, ובעיקר העיר העתיקה, הר הבית (חרם א־שריף-אל־אקצא) ושכונת שייח' ג'ראח מהמדינה הפלסטינית. במתווה אנאפוליס שאפה ישראל לצמצם ככל האפשר את מספר התושבים הערבים שיוותרו בתחומה. לעומת זאת, תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים שיוותרו בתחומי ישראל במתווה טראמפ מוערכים ביותר מ-250,000 נפש, שיוכלו לבחור בין שלוש אופציות: (1) תושבות ישראלית ללא אזרחות; (2) אזרחות פלסטינית; (3) אזרחות ישראלית.

- **ביטחון** – בשני המתווים נקבע כי המדינה הפלסטינית תהיה מפורזת מיכולות צבאיות המאיימות על ישראל ותמנע פעולות טרור ותשתיות טרור בשטחה. כמו כן, ישראל תשלוט במעטפת הביטחונית של המדינה הפלסטינית: לפי מתווה אנאפוליס על בסיס סידורי ביטחון, ולפי תוכנית טראמפ מתוקף ריבונותה בבקעת הירדן. מתווה טראמפ מנסה לספק מענה למרבית הדרישות הביטחוניות הישראליות, המוצגות כתנאים להסדר, ומביא בחשבון את לקחי ההתנתקות מרצועת עזה. זאת, כדי למנוע בגדה המערבית היווצרות של מציאות ביטחונית דומה לזו המאפיינת כיום את זירת הרצועה. סידורי הביטחון הללו נועדו לספק מענה לדרישות ישראל גם במשא ומתן באנאפוליס. קשה להאמין שהצד הפלסטיני יסכים לקבלם, משום שהם יגבילו עד מאוד את ריבונותה של המדינה הפלסטינית ויפגעו קשות במרקם החיים בשטחה

המיועד. במתווה אנאפוליס עמדה ישראל על תביעתה לאחריות ביטחונית גוברת באוויר בתחום האלקטרו־מגנטי ובבקעת הירדן (ללא ריבונות). לעומת זאת, מתווה טראמפ מעניק לישראל אחריות ביטחונית מלאה באוויר, בים וביבשה בכל השטח שממערב לנהר הירדן, כולל בשטח המדינה הפלסטינית.

- **בין ביטחון למפה** – בניגוד למתווה אנאפוליס, שעיצב את קווי הגבול תוך ניסיון להפחית מאוד את החיכוך בין האוכלוסיות, מפת מתווה טראמפ משרטטת קו גבול ארוך ומפותל, מובלעות ויישובים ישראלים, מובלעות פלסטיניות מנותקות ועירוב בין אוכלוסיות, קרי מציאות שבה צה"ל יתקשה להנחיל ביטחון וליישם את סידורי הביטחון. מתווה טראמפ קובע כי תוואי המכשול הביטחוני יותאם לגבול החדש – פרויקט המחייב השקעה של מיליארדי שקלים וסדר כוחות נרחב לשמירת המכשול ואבטחתו (כבר כיום לצה"ל אין די סד"כ לשמור ולתחזק מכשול שאורכו כמחצית מהגבול המתוכנן במתווה טראמפ). בנוסף, מתווה טראמפ מחייב היערכות להגנה רציפה לאורך צירים/כבישים ארוכים וצרים (ללא רוחב ביטחוני), המקשרים בין האזורים ומוליכים ליישובים המבודדים, דבר היוצר קושי ואף יגביר את החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית ועם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים לאורך הצירים. אתגרים נוספים שמציבה תוכנית טראמפ נוגעים להגנה על היישובים המבודדים ועל הכניסות, היציאות והמעברים בין השטחים הפלסטיניים, ולאורך קו הגבול המפותל והארוך שיווצר. שמירת ביטחון היישובים, בעיקר אלה שבעומק השטח הפלסטיני ועורקי חייהם, תחייב גם היא תגבור ניכר של סד"כ צה"ל.

- **שיתוף פעולה ביטחוני** – במתווה אנאפוליס הודגש במיוחד שיתוף הפעולה הביטחוני בין גורמי הביטחון בישראל ובין מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. מדובר באינטרס של שני הצדדים, שממנו נגזרים רכיבים רבים החורגים מעבר לפן הביטחוני עצמו, וביניהם נושאי משילות, כלכלה ועוד. בתנאים שיווצרו על פי מתווה טראמפ יהיה סיכוי קלוש בלבד לקיים שיתוף פעולה ביטחוני הדוק ואפקטיבי עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים: בדרום הארץ יגבר האתגר הביטחוני בציר פילדלפי נוכח הברחות נשק והסתננות של גורמי טרור מחצי האי סיני לשטח הפלסטיני, שכאמור יתרחב למובלעות במערב הנגב. לפיכך, אם תמומש תוכנית טראמפ במתכונתה המקורית, קשה יהיה להבטיח מציאות ביטחונית משופרת ביחס לזו הקיימת כיום.

- **פתרון בעיית הפליטים** – בשני המתווים העיקרון דומה: פתרון בעיית הפליטים הפלסטינים יוחל בפלסטין, או על בסיס שיקום במקומות מושבם, או במדינות שלישיות, ללא "זכות שיבה" לישראל. מספר הפליטים שיוורשו להתיישב בפלסטין ייקבע בהסכמת ישראל. כן יוקם מנגנון לפיצוי הפליטים, אך ישראל לא תידרש לפצותם, שכן היא השקיעה בקליטתם ובשיקומם של פליטים יהודים שברחו מארצות ערב לאחר קום המדינה. בשני המתווים נקבע כי יש לפרק את סוכנות

הסעד והתעסוקה לפליטים הפלסטינים של האו"ם ולהעביר את משימת הסיוע לממשלות של המדינות ה"מארחות" והקולטות.

• **כלכלה** – מתווה טראמפ הולך צעד משמעותי קדימה ביחס למתווה אנאפוליס בתחום הכלכלי. בעוד שבמתווה אנאפוליס הדיון הכלכלי התמקד בהסכמים דו-צדדיים בין המדינות – כינון אזור סחר חופשי, מעטפת המכס, תנועת עובדים וסחורות – במרכז הפרק הכלכלי של תוכנית טראמפ עומדת הקמת קרן השקעות שתגייס 28 מיליארד דולר להשקעה בשטחי הרשות הפלסטינית ורצועת עזה, וכן במדינות השכנות, כדי לרתום אותן לתמיכה בתוכנית (7.5 מיליארד דולר בירדן ותשעה מיליארד דולר במצרים). המסגרת הכלכלית אמורה להניח יסודות לישות פלסטינית עצמאית ומתפקדת, וכן לשמש "פיתיון", בעיקר בעיני הציבור הפלסטיני, וכך לרכז התנגדויות בקרבו. בתוכנית הכלכלית של מתווה טראמפ מוזכרים קרוב למאתיים פרויקטים בתחומים שונים, ביניהם תשתיות (בכלל זה מעבר תחבורתי יבשתי בין רצועת עזה לגדה המערבית), בריאות, משפט, חינוך ותעסוקה. כלומר, התוכנית שאפתנית עד מאוד. עם זאת, לא ברורים מקורות המימון של קרן ההשקעות.

דחייה פלסטינית גורפת של מתווה טראמפ לעומת היעדר תשובה להצעת אולמרט

תהליך אנאפוליס הסתיים לאחר שהפלסטינים בחרו לא להשיב על הצעתו של ראש הממשלה אולמרט למסגרת סוגיות הליבה. בראיון שנערך עם אולמרט ב־2012, הוא אמר: "הייתי במרחק נגיעה מהסכם שלום. הפלסטינים אף פעם לא דחו את הצעותיי ... לא קיבלו אותן ויש הבדל. הם לא קיבלו, כי המשא ומתן לא הסתיים, הוא היה על סף סיום" (אלי, 2012). להבדיל מתהליך אנאפוליס, שהעניק לרשות הפלסטינית מעמד שווה ערך לישראל, גיבוש מתווה טראמפ הפך את הרשות הפלסטינית ואש"ף ל"נוכחים נפקדים" בתוכנית המתיימרת לקבוע את העתיד הפלסטיני הלאומי. למעשה, מתווה טראמפ מערער על התפיסה כי הזמן פועל לטובת הפרויקט הלאומי הפלסטיני וכי בחלוף הזמן תכפה הקהילה הבינלאומית על ישראל את התנאים הפלסטיניים להסדר. לפיכך, אין זה מפתיע כי כל הגופים הפלסטיניים דחו את תוכנית טראמפ בצורה נחרצת. מבחינתם, "עסקת המאה" והשלכותיה הן איום קיומי ממשי על הישגיהם עד כה ועל חזון המדינה הפלסטינית העצמאית, שאמורה ליהנות מריבונות מלאה. קשה להצביע על מנהיג פלסטיני בהווה ובעתיד, שיסכים למתווה של מדינה פלסטינית מוקטנת, מפוצלת, מוכלת בשטח ישראל, שבירתה בשכונות קצה של מזרח ירושלים. מבחינתה של ישראל, מתווה טראמפ מספק מענה למרבית צורכי הביטחון שלה, אך כשמתרגמים את התנאים למפה, ישראל נדרשת למסור, בתמורה לשטחים שבהם היא אמורה להחיל את ריבונותה, שטח משמעותי מתחומה בנגב המערבי, ובנוסף לכך

היא מחזיקה באופציה להעברת שטחים באזור המשולש (שסבירותה אפסית). מתווה טראמפ קובע סדר עדיפויות, שרואה בסיפוח התנחלויות מבודדות בעומק השטח הפלסטיני ערך הגובר על שמירת שטחים בנגב, למרות שאלה מהווים עומק אסטרטגי לישראל, וכן על אזור המשולש – "הבטן הצרה" של מדינת ישראל. זאת ועוד, יישום מתווה טראמפ ייצור אלפי קילומטרים של נקודות חיכוך בין ישראלים וכוחות צה"ל ובין האוכלוסייה הפלסטינית לאורך הצירים הצרים המובילים להתנחלויות המבודדות ולאורך קו גבול שאורכו קרוב ל-1,800 קילומטרים. זאת ועוד, המתווה של טראמפ יצרף לתחומי ישראל מאות אלפי פלסטינים. מתווה אנאפוליס ניסה להימנע ממצב מורכב זה ולמזער את נקודות החיכוך בין הצדדים.

מתווה אנאפוליס הגיע לנקודה הקרובה ביותר לעמדותיהן של ישראל והנציגות הלגיטימית של העם הפלסטיני בשאלת הסדר הקבע, ולמרות זאת הוא לא הצליח לגשר על הפערים בין הצדדים. מתווה טראמפ מדגיש את הפערים הבלתי ניתנים לגישור בעמדות הפתיחה של הצדדים. לפיכך, ניתן לזהות ב"עסקת המאה" מידה רבה של תמימות, המשתקפת בין השאר באמונה כי הפרמטרים המוצגים בה יועילו לכינון מערך אזורי חדש, משותף לישראל ולמדינות ערב המתונות, וכי ניתן לפתור סכסוך אתני-רגשי-אידיאולוגי הטעון רגשות ויצרים, כמו זה המאפיין את היחסים בין ישראל לפלסטינים, באמצעות הצעת נדל"ן ופיתוי כלכלי מרחיק לכת ככל שיהיה. היעד של הסדר כולל וסיום התביעות אינו מעשי כל עוד הצדדים אינם מאמינים שהצד האחד עושה מאמץ עילאי, בכוונה כנה ובתום לב, להיענות גם לצרכיו ושאיפותיו של הצד השני. זה הקו שהנחה את ראש הממשלה אולמרט בתהליך אנאפוליס. עם זאת, למרות שמתווה טראמפ אינו באמת הצעה הוגנת עבור הפלסטינים, דחייתו על ידם, בהמשך לאייקבלת הצעתו של אולמרט, עשויה לחזק בישראל את הנרטיב של היעדר פרטנר להסדר מדיני לטווח ארוך ולשלום. אם, בנוסף לכך, ממשלת ישראל תקדם סיפוח חד-צדדי של שטחים בגדה המערבית, תעמיק התהום הישראלית-פלסטינית ויגבר הקושי לנסח בעתיד תנאי פתיחה לחידוש הידברות.

יתר על כן, בניגוד למתווה אנאפוליס, שהונחה על ידי דרישת ישראל לדון בהסכם מכוון יישום, לכאורה בהסכמה פלסטינית, במתווה טראמפ אין מנוף אמיתי להקמת מדינה פלסטינית מתפקדת, יציבה ואחראית, או כדי לגשר על הפיצול הקיים במערכת הפלסטינית, בעיקר בין פת"ח לחמאס ובין הגדה המערבית לרצועת עזה. גם אם הצדדים המעורבים יתגברו על כל המגבלות, וישראל והפלסטינים יקיימו את כל ההתניות ותוקם מדינה פלסטינית, הסיכוי שהיא תהיה בת קיימא על פי מתווה אנאפוליס גדול מהסיכוי לכך על פי מתווה טראמפ, המתבסס כאמור על פיצול לשישה קנטונים: ההיסטוריה מלמדת כי מדינות ללא גבולות רציפים נוטות להתפרק. היעדר יכולת של המדינה הפלסטינית לשלוט בקטעים של טריטוריה לא רציפה, המאופיינת בתוואי

שטח מורכבים, עלול להוביל גם להיעדר משילות ולמצב שבו ישראל תהפוך לאחראית לכשלושה מיליון פלסטינים בגדה המערבית ובירושלים, בנוסף לכשני מיליון הפלסטינים החיים ברצועת עזה (וואת גם לאחר ההתנתקות מהאזור). הנטל הביטחוני, הכלכלי, האזרחי והמדיני שיוטל אז על ישראל יהיה כבד ביותר. בכל מקרה, גם מימוש תוכנית טראמפ לא יציע אלא פתרון ביניים; על ישראל יהיה להמשיך ולנהל את הסכסוך, ובתנאים מסובכים אף יותר מאלה הקיימים כיום. בחינה מעמיקה של "עסקת המאה" מעידה, אפוא, כי אינה בהכרח מיטיבה עם הצד הישראלי, כפי שהוצג לציבור.

שטחי פלסטין - חזון השלום של טראמפ

ההצעה הישראלית - ועידת אנאפוליס

