



מכון ירושלים לחקר ישראל  
מרכז טדי קולק למחקרי ירושלים



## המאבק הפלסטיני על ירושלים

האסטרטגיות והתהליכים  
שהעבירו את הפלסטינים  
משולי הבמה הפוליטית  
בירושלים לקדמתה

משה עמירב

---

---



מכון ירושלים לחקר ישראל  
מרכז טדי קולק למחקרי ירושלים

# **המאבק הפלסטיני על ירושלים**

**האסטרטגיות והתהליכים שהעבירו את הפלסטינים  
משולי הבמה הפוליטית בירושלים לקדמתה**

**משה עמירב**

ירושלים, 2002

מרכז טדי קולק למחקרי ירושלים  
מיסודם של מכון ירושלים לחקר ישראל והקרן לירושלים

דפי דיון – סדרה חדשה, מסי 33

## **המאבק הפלסטיני על ירושלים**

האסטרטגיות והתהליכים שהעבירו את הפלסטינים  
משולי הבמה הפוליטית בירושלים לקדמתה

**משה עמירב**

עריכת לשון: ד"ר עידן ירון, שפה ברורה בע"מ

פרסום זה רואה אור בסיוע מרכז טדי קולק למחקרי ירושלים,  
קרן יעקב והילדה בלאושטיין, קרן פרנקל, קרן אודרי וברנרד רפפורט,  
קרן אריה ואידה קראון, קרן צירלס הי רבסון

הדברים הנאמרים הם על דעת המחבר בלבד

ISSN 033-8681

© 2002, מכון ירושלים לחקר ישראל

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 92186

הדפסה: "אחוה" בע"מ, ירושלים

## תוכן העניינים

7	..... הקדמה
9	..... מבוא: 'בעיית ירושלים' כתבנית מתחלפת של מדיניות
13	..... המסגרת התאורטית: כיצד להסביר את השינויים בתבנית המדיניות
15	..... מעגלי המדיניות: יעדים ואסטרטגיות
	..... המעגל הבין-לאומי: אסטרטגיה של הכרה – העברת ארצות-הברית
21	..... לצד הפלסטינים
	..... המעגל הערבי והמוסלמי: אסטרטגיה של דחיקה – נישולה של ירדן
27	..... והתרחקותה מירושלים
33	..... המעגל הישראלי: מדיניות הבלמה
39	..... אסטרטגיית 'ההתנגדות העממית'
41	..... אסטרטגיית 'קביעת העובדות שכנגד'
47	..... אסטרטגיית בניית המוסדות הלאומיים – 'הבירה שבדרך'
53	..... לקראת הסדר הקבע: 'לשבור את הטאבו הישראלי על אחדות העיר'
57	..... עמדות הפלסטינים מקמפ־דייוויד ועד טאבה
69	..... סיכום
75	..... ביבליוגרפיה



## על המחבר

ד"ר משה עמירב מרצה למדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה ובמכללת בית ברל. מוועידת קמפ־דייוויד עד ההתכנסות בטאבה שימש יועצו של ראש הממשלה ברק לעניין הסדר הקבע בירושלים. לפני כן, בשנים 1989–1993, שימש חבר הנהלת עיריית ירושלים. ב־15 השנים האחרונות היה פעיל מרכזי בדיאלוג עם המנהיגות הפלסטינית בעניין ירושלים.



## הקדמה

מחקר זה מתבסס על פרק אחד מתוך קורס שאני מלמד באוניברסיטת חיפה, במסגרת החוג למדעי המדינה, שעניינו ניתוח המדיניות הישראלית בירושלים מאז 1967. אי-אפשר ללמוד את אילוצי המדיניות הישראלית ואת הקושי שלה להשיג את יעדיה הלאומיים בבירה, ללא הבנת המדיניות הפלסטינית שכנגד וניתוח תוצאותיה. בוודאי שחשיבותה של הבנת המדיניות הפלסטינית אינה רק מחקרית-תאורטית, אלא היא חיונית לקובעי המדיניות ולציבור הרחב המבקשים לבחון אפשרויות לפתרון פוליטי בירושלים.

אמנם תחום הידע שלי – מדיניות ציבורית וגאוגרפיה פוליטית – מגביל את אופק המחקר הזה שעיקרו היסטורי, אך מאידך גיסא מעשיר אותו בפרספקטיבה של 'הערכת מדיניות'.

מגבלה אפשרית נוספת היא מעורבותי האישית רבת השנים בירושלים, בהיותי צנחן צעיר שנלחם ונפצע בה במלחמת ששת הימים, חבר הנהלת העירייה, ממונה על תשתיות ותחבורה בה, פעיל בדיאלוג הישראלי-פלסטיני על ירושלים במשך כ-15 שנים, יועץ לראש הממשלה, אהוד ברק, בעת המשא ומתן על עתידה בקמפ־דיוויד ומרכז צוות המומחים שהכין את קווי המתאר לפתרון הקבע בה – בכל אלה יש, אולי, משום קושי לראייה מרוחקת נקייה ממעורבות אישית, אבל על כך כבר אמר ההיסטוריון האירופי ג'ורג' מוסה: "שנים רבות חלפו עד שהבנתי שכתובה על בעיות היסטוריות שנגעו בחיי אינה מחסום בהבנת המציאות ההיסטורית..."

כאן אני מבקש גם להעיר ולהבהיר כי אני מודע לרושם שיתקבל אצל הקורא שהישגיהם של הפלסטינים והשגת יעדי המדיניות שלהם, שאותם אני מתאר, הם תוצאה של תחכום, אסטרטגיה מבריקה וראייה ארוכת טווח, ולא כך הם פני הדברים.

צירוף מקרים, נסיבתיות היסטורית, תהליכים כלכליים וחברתיים ולא פחות מכך – הנחות יסוד ישראליות מוטעות והפעלת כלי מדיניות לא מתאימים על דעת



ממשלות ישראל, תרמו את תרומתם העיקרית לשינויים בִּיתבניות המדיניות, שהביאו למה שנראה לכאורה הצלחה פלסטינית: הופעתם הפתאומית בשנות השמונים והתשעים במרכז הבמה הציבורית, הבין-לאומית והפוליטית של ירושלים.

אני מבקש להודות לפייסל חוסייני, שהלך לעולמו בשנה שעברה, חבר ופוליטיקאי אתו הלכתי דרך ארוכה בירושלים וממנו למדתי הרבה על העיר כפי שהוא והפלסטינאים רואים אותה.

ברצוני להודות לאנשי מכון ירושלים: לד"ר מנחם קליין ממכון ירושלים לחקר ישראל אשר במחקריו החשובים והמעולים בניתוח הפוליטיקה הירושלמית, נעזרתי רבות. ד"ר קליין גם הואיל לקרוא את כתב היד והערותיו שיפרו אותו במאוד; לראובן מרחב שידענותו בתחום הועילה לי רבות ואשר קרא חזור וקרא את הטקסט והערותיו נכללו בו והיטיבו עמו; לפרופ' אברהם (רמי) פרידמן ולאורה אחימאיר, וכן לחמוטל אפל שהביאה את כתב היד לדפוס.

ירושלים, עין כרם 2002

## מבוא: 'בעיית ירושלים' כתבנית מתחלפת של מדיניות

בחודש יולי 2000, בקמפ־דייוויד בארצות־הברית, היו עיני הקהילייה הבין־לאומית נשואות לפריצת דרך מדינית בעת שהישראלים והפלסטינים התכנסו, בחסותו של נשיא ארצות־הברית, לדיון מכריע בהסדר הקבע לשלום ביניהם. אחד הנושאים שעוררו את התעניינותה של הקהילייה הבין־לאומית במיוחד, ועד מהרה גם התברר כאחד המכשולים להסדר הקבע בין ישראל לפלסטינים, היה סוגיית ירושלים או 'בעיית ירושלים', כפי שהוגדרה מאז תחילתה של המאה העשרים.

### מהי 'בעיית ירושלים'?

במאה העשרים התחלפה שלוש פעמים הגדרתה של 'בעיית ירושלים'. במידה רבה אפשר לזקוף את הגדרת הבעיה לישחקנים הפוליטיים וסקירה היסטורית קצרה תלמד אותנו שהגדרה השתנתה בכל פעם שבה חס התחלפו.

עד 11 בדצמבר 1917, תאריך כיבושה של ירושלים בידי הגנרל הבריטי אלנבי, הוגדרה בעיית ירושלים בעיית 'המקומות הקדושים'. המעצמות האירופיות, בעיקר בריטניה וצרפת, השתמשו בהגדרה הזאת כדי להחליש את הישחקן הראשי בירושלים – האימפריה העות'מאנית – בתביעתם לדריסת רגל בעיר הקדושה. 'תבנית המדיניות' או 'פרדיגמת המדיניות' מבקשת להסביר שינויים בזירה הפוליטית הבין־לאומית בעיצובם של רעיונות והגדרות פוליטיות מחד גיסא, ובשינויים בעוצמתם של הישחקנים הפוליטיים מאידך גיסא. כך התחלפה ב-1917 **תבנית המדיניות הקולוניאלית**, שהשתמשה בהגדרה של חשיבות 'המקומות הקדושים', בהגדרה חדשה – 'בעיית ירושלים' – שהייתה מעתה ל'**בעיה בין־לאומית**'. מאז קיבלה הקהילייה הבין־לאומית את תפקיד הישחקן הראשי בזירה הפוליטית של ירושלים והיא החליפה את הישחקן הקודם – האימפריה העות'מאנית.

ב-1922 העניק חבר הלאומים לבריטניה את המנדט על ארץ ישראל והסמיך אותה לשמור על ירושלים כפיקדון של הקהילייה הבין־לאומית. משיצאה בריטניה ב-1947 מארץ ישראל, שבה הקהילייה הבין־לאומית לדון ולהחליט ב'בעיית ירושלים'. עדות

לכך שהבעיה איננה חלק מן היסכסוך היהודי-ערבי ניתנה בהחלטת החלוקה מנובמבר 1947, שבה קבע האו"ם את מעמדה הייחודי והשונה של ירושלים כ'קורפוס ספרטוס', גוף נפרד שאותו ינהל משטר בין-לאומי. החלטה זו – 181 של עצרת האו"ם – התבטלה מרגע שתוצאות המלחמה באזור קבעו את חלוקתה הפיזית והפוליטית של העיר בין שתי הישחקניות החדשות: ירדן וישראל.

בתבנית המדיניות החדשה הפכה 'בעיית ירושלים' ב-1949 מבעיה בין-לאומית לבעיה פוליטית טריטוריאלית בין ישראל ובין ירדן. גם תבנית זו – הפוליטית-טריטוריאלית – שרדה כקודמתה כ-30 שנה. מלחמת ששת הימים לא שינתה אותה, ובמרוצת השנים מ-1967 ועד האינתיפאדה בסוף שנות השמונים עדיין נתפסה הבעיה וכמוה נתפס הפתרון כמציאת פשרה בין שתי הישחקניות הראשיות – ישראל וירדן – על העיר. הסתייגותן של מדינות ערב משלטונה של ירדן בעיר העתיקה עד 1967 והסתייגותה של הקהילייה הבין-לאומית מסיפוחה לישראל אחרי 1967 לא שינו את תבנית המדיניות. התביעה הבין-לאומית להחזיר את 'ערביותה' של העיר העתיקה התפרשה בדעת הקהל הבין-לאומית, הערבית והישראלית כחלוקתה המחודשת בין ישראל לירדן. לא הייתה סימטריה בין התביעות של שתי הישחקניות הראשיות: בעוד ישראל ביקשה להשיג הכרה בעיר כבירתה ההיסטורית והפוליטית, שאפה ירדן להשיג בה מעמד דתי ופוליטי, אך לא ביקשה לעשותה בירתה, בשמירת עקרון החזרת שטחים שנלקחו בכוח הזרוע – עיקרון שקידשו ארצות ערב אחרי מלחמת 1967.

האינתיפאדה הפלסטינית שפרצה בדצמבר 1987 סימנה את ראשיתו של תהליך השינוי בתבנית המדיניות ובהרכב הישחקנים בזירה. התנערותו של המלך חוסיין מאחריות לגדה המערבית, והתחזקות מעמדם של הפלסטינים במעגל הערבי-מוסלמי, היו הגורמים העיקריים לכך. תהליך זה לווה בגיבושו הלאומי של המיעוט הערבי בעיר, בתהליכי 'פלסטיניזציה' שדחקו את ה'ירדניזציה' ובלמו את ה'ישראליוזציה' שקיוותה לה ישראל. מעתה מתגבשת תבנית מדיניות חדשה, מופיע 'שחקן' חדש – הפלסטינים, ומוגדרת שוב 'בעיית ירושלים'. ההגדרה החדשה של הבעיה היא לאומית – 'בירתם של מי מ'השחקנים' – הישראלים או הפלסטינים, תהיה ירושלים?'

ישראל קיוותה כי מפלתה הצבאית של ירדן ב-1967 ומדיניות 'קביעת העובדות בשטח' שנקטה מאז, יביאו לידי הישארותה 'שחקן' יחיד ובלעדי בזירה, אך נאלצה

מבוא: 'בעיית ירושלים' כתבנית מתחלפת של מדיניות

בהדרגה ומתוך שחיקה במעמדה להסכים ולקבל את התבנית החדשה. נכונותם של כל ראשי ממשלות ישראל, ממנחם בגין ועד אהוד ברק, לדון בירושלים כחלק מפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני תרמה לחיזוקה של התבנית החדשה. על כך הקלה במתדל ובמעשה גם מדיניות ישראל שהשאירה את הפלסטינים במידה רבה לנפשם, ולא אכפה עליהם מרות שלטונית מקיפה בכל התחומים. הסכמי אוסלו בתחילת שנות התשעים, הצעות ישראל בקמפ-דייוויד בשנת 2000 – גיבשו אותה באורח סופי. מאז לא הוגדרה עוד 'בעיית ירושלים' בעיה דתית, בין-לאומית או טריטוריאלית גרדא, אלא לב לבו של הסכסוך בין שתי התנועות הלאומיות המבקשות את העיר לעצמן כבירתן ההיסטורית. 'השחקנים' הוותיקים שבעבר היו להם תביעות בירושלים: המעצמות האירופיות, האו"ם, הוותיקן, הליגה הערבית, העולם המוסלמי וירדן, פינו את זירת ההתרחשות והניחו אותה לשני 'שחקנים' בלבד: הישראלים והפלסטינים. כל הסדר פשרה שייקבע בין השניים יהיה מקובל עליהם.

למרות שליטתה הפוליטית של ישראל במזרח ירושלים מאז 1967, במדיניות קביעת העובדות בשטח היא לא הצליחה להשיג את מטרתה האסטרטגית להביא לידי הכרעה על גורל העיר. עיקר מטרתה של ישראל בהרחבת גבולות העיר ב-1967 היה ליצור חיץ ביטחוני בינה ובין ירדן לקראת הסדר שלום עתידי עמה, וזאת על סמך הלקחים המרים של מלחמת העצמאות והמצור על ירושלים. בפתיחת המשא ומתן עם הפלסטינים על הסדר הקבע מצאה עצמה ישראל ובתוכה ירושלים פלסטינית גדולה שאי-אפשר לעכלה, וזאת עוד לפני כל ניסיון למשא ומתן על הליבה ההיסטורית-דתית של העיר העתיקה וסביבתה. מאידך גיסא הצליחו הפלסטינים במדיניותם להשיג את מטרתם האסטרטגית לשנות את תבנית המדיניות בעיר ולהציג את עצמם כ'שחקן' שווה זכויות מול ישראל. משולי הבמה הפוליטית, אחרונים בתביעתם על העיר בתחילתה ובמהלכה של המאה העשרים, הם הצליחו לדחוק את 'השחקנים' הוותיקים ובראשם ירדן מן הבמה ולא לפז את ישראל לקבל אותם כשותף הבלעדי להסדר הקבע בירושלים. כדי להבין את התהליך שהביא לידי התגבשותה של התבנית החדשה בירושלים ראוי לנתח את יעדי מדיניותם של ישראל והפלסטינים מאז 1967, לבחון את האסטרטגיות שנקטו, ולהעריך את תוצאות המדיניות של כל צד במאבקו על העיר.

במאמרי זה אבחן את היעדים, דרכי הביצוע והתוצאות של המדיניות הפלסטינית מאז 1967 ועד היום, לעניינה של המדיניות הישראלית יש צורך בניתוח מקביל ואחר.



## המסגרת התאורטית: כיצד להסביר את השינויים בתבנית המדיניות

כיצד גרמו אירועים, נסיבות וכלי מדיניות לשינוי תבנית המדיניות בירושלים והסיטו את הפלסטינים משולי הבמה הפוליטית אל קדמתה?

הספרות העוסקת בתהליכי שינוי בתבניות מדיניות מבליטה בשנים האחרונות הסברים הנובעים ממשקלם המשתנה של 'שחקנים' והגדרות מתחלפות של בעיות המדיניות. שתי גישות מספקות לנו הסברים אלה:

**גישת רשתות וקהילות מדיניות** מסבירה את תהליכי השינוי מתוך משקלם המשתנה של 'השחקנים' (Coleman and Skogstad, 1990; Baumgartner, 1989).

**גישת הגדרת בעיות המדיניות** (Schneider and Ingrom, 1993; Weiss, 1989; Dery, 1984; Stone, 1989) גורסת שאירועים ונסיבות הופכים לבעיות מדיניות רק כאשר מגדירים אותם כרלוונטיים למדיניות. במסגרת תאורטית זו, הנשענת על גישת ההבניה החברתית, ההגדרה של בעיות מדיניות היא תהליך שבו 'שחקנים' הופכים את הנסיבות לבעיות ומצליחים להביא לידי הגדרתן המחודשת. לגישה זו, של הסברת תהליכי המדיניות מהשלב הראשון של קביעת סדר היום ועד לבחירת כלי המדיניות, שותפים חוקרים רבים (Linder and Peters, 1989; Howlett, 1991; Rochefort and Cobb, 1994).

המחקר בתחומים אלה מציב לפני החוקר כמה בעיות מתודולוגיות, בשלוש מהן אדון להלן:

הראשונה – קביעת מדדים לזיהוי תהליכי השינוי,  
השנייה – זיהוי תחומי המדיניות הרלוונטיים שבהם השחקנים פועלים,  
והשלישית – יצירת קנה המידה להערכת הצלחה או כישלון של השחקנים בהשגת יעדיהם.

במחקר זה התבססתי במידה רבה על גישת הגדרת בעיות המדיניות ובעיקר על עבודתו של שרפ (Scharpf, 1989). שרפ מציע לבחון קהיליית מדיניות או 'שחקנים'

על פי היקף האינטרסים שהם מייצגים, מידת היציבות וההתמדה שבה הם מצליחים לממש את יעדיהם ותוצאות השינוי – במונחים של קבלתה או אי-קבלתה של תבנית המדיניות החדשה. המדדים לזיהויים של תהליכי השינוי בפרדיגמת המדיניות בנושא המחקר שלהלן, יהיו מידת הצלחתו של אשיף כישחקן שולי בשנות השישים לגבש סביבו בשנות השמונים את האינטרסים של הקהיליה הבין-לאומית, ארצות ערב ובעיקר הפלסטינים, בניסיונם למנוע מן הצד השני (ישראל וירדן) לנסח את בעיית המדיניות על פי צרכיו. תחומי המדיניות הרלוונטיים הם שניים: המעגל הבין-לאומי והמעגל הישראלי, בכל אחד מהם יזוהו יעדים ואסטרטגיות.

הפלסטינים קבעו למטרה אסטרטגית את שינוי פרדיגמת המדיניות. שינוי זה היה הכרחי לדעתם כדי להשיג את המטרה הלאומית: **מזרח ירושלים כבירת המדינה הפלסטינית**. את תהליכי השינוי אפשר לבחון בשני מעגלי המדיניות: **המעגל הבין-לאומי** שבו היעדים הם הכרה בין-לאומית, גיוסה של ארצות-הברית לצדם ודחיקתה של ירדן מהזירה. **המעגל הישראלי** שבו היעדים הם בלימת מדיניות קביעת העובדות בשטח ומניעת מצב לא הפיך בעיר. אמת המידה להצלחה היא נכונותם של כל השחקנים האחרים – ישראל, האו"ם, ארצות-הברית, ירדן, הליגה הערבית, הוותיקן ומדינות האסלאם – לאמץ את תבנית המדיניות החדשה.

## מעגלי המדיניות: יעדים ואסטרטגיות

מרכזיותה של ירושלים באידאולוגיה הלאומית-פלסטינית וכן באידאולוגיה הלאומית של העם היהודי השתקפה למן ראשית המאה העשרים במדיניותם של הפלסטינים והיהודים, שמטרתם הייתה זהה: הקמת מדינה עצמאית בכל שטחה של ארץ ישראל ההיסטורית, שבירתה ירושלים.

במאה שנות הקונפליקט בין שתי התנועות הלאומיות הסיטו אילוצים פוליטיים את ירושלים מראש סדר העדיפות הציוני, ולעתים נראה כי יעדים לאומיים חשובים יותר דוחקים את ירושלים לשולי העשייה הציונית. בשנותיה הראשונות של הציונות, ואפילו לאחר הקמת מדינת ישראל, לא עמדה ירושלים בראש סדר העדיפות של המפעל הציוני. נכונותם של המנהיגים הציונים, ובראשם דוד בן גוריון, לוותר עליה בשנות השלושים ובשנות הארבעים נבעה מסדר עדיפות לאומי מעשי, שהכיר בכך שיותר משהעיר היא נכס, היא מכשול להשגת היעד של הקמת מדינה עצמאית.<sup>1</sup>

התנועה הלאומית הפלסטינית הייתה נתונה באילוצים פוליטיים דומים בשנות השישים המוקדמות, כאשר מזרח ירושלים היה בשלטון ירדני. אז נקטו הפלסטינים גישה מעשית בהעדיפם לשים את הדגש על 'שחרור פלסטיין' על פני 'שחרורה' של העיר העתיקה מן 'הכיבוש' הירדני. ביטוי לעמדה זו נמצא בהסכמתו של אשיף להצניע את תביעתו לירושלים כדי לקבל לגיטימציה ירדנית. לגיטימציה זו אפשרה את כינוס היסוד שלו במלון אינטר קונטיננטל בהר הזיתים, כיום 'שבע הקשתות', ב-28 במאי 1964. אף על פי שבתקנון הארגון נקבע כי ירושלים תהיה מקום מושבה של המועצה הלאומית הפלסטינית (הרכבי, 1975, עמ' 24, 42), נמנעו מנסחי התקנון וכן כותבי האמנה הפלסטינית מלציין את העיר כבירתם העתידה, אף שצינו כי היא תהיה מושב הקבע של המועצה הלאומית הפלסטינית.

1 על יחסה של התנועה הציונית שמראשיתה התלבטה במיקומה של העיר בסדר העדיפות הלאומית, ראו: גולני, 1994.



ההבנה הלא כתובה בין ירדן לאש"ף הייתה שהתביעה הפלסטינית היא למערב העיר הנתונה בשלטון ישראל וזאת במסגרת שחרור האדמות הכבושות של פלסטין (ראו: קליין, 1999, עמ' 37; יובל ארנון, 1985, עמ' 30). כיבושה של העיר העתיקה בידי ישראל וסיפוח מזרח ירושלים אליה ב-1967 אפשרו לאש"ף בפעם הראשונה לבטא במפורש את תביעתו לירושלים כולה ובכך לקרוא תיגר על התביעה הירדנית להחזרת מזרח ירושלים. מאז ועד שנות השבעים ביטא הקונצנזוס הפלסטיני את התביעה לירושלים כבירת המדינה הפלסטינית. אין הבדל בין מערב העיר ובין מזרחה – שכונות במערב העיר כגון בקעה, מוסררה, קטמון, מלחה ועין כרם – דינן כדין השכונות שבמזרח העיר והעיר העתיקה. רק בסוף שנות השמונים, במסגרת הנכונות של אש"ף להגיע לידי הסדר עם מדינת ישראל, הסתמנה הפשרה ההיסטורית של ויתור על מערב ירושלים והסתפקות בחלק המזרחי בקווי שביתת הנשק של 1949. ראוי לציין שפשרה זו אינה מקובלת על ארגוני הסירוב ועל הארגונים הדתיים הפונדמנטליסטיים הרואים בכל שטחה של ירושלים אדמות וקף קדושה, שאין מקום לוותר על שום שעל בה.<sup>2</sup>

הנכונות של אש"ף לזנוח ב-1974 את תכנית השלבים שבה תתבטל מדינת ישראל ותוחלף במדינה החילונית הדמוקרטית הביאה באופן טבעי לאחר זמן, בשנות השמונים, גם למה שכונה בפי חאלד אל-חאסאן, ממיסדי הארגון, 'יואקיעה' – השלמה עם המציאות גם בירושלים. הפתרון הפוליטי על פי הגישה המעשית אינו רק שתי מדינות זו לצד זו אלא גם שתי בירות זו לצד זו.<sup>3</sup>

2 תנועת ההתנגדות האסלמית – החמא"ס – מבטאת בצורה הבולטת ביותר את הגישה הפונדמנטליסטית לעניין ירושלים, הרואה בכל שטחה של פלסטין, וממילא בכל שטחה של ירושלים, יחידה דתית. אדמות פלסטין היא וקף (הקדש דתני) אסלאמי של המוסלמים לדורותיהם עד קץ הימים, אין לוותר עליה או על חלק ממנה (פו, 1988, עמ' 33, 47).

יתרה מזו, החמא"ס רואה בפלסטין את 'ירושלים רבתי' ואדמות פלסטין מכונה אדמת 'אל-אסראא' (המסע הלילי) וכן 'אל-מעראג' (העלייה לשמים). אלו מושגים מן המסורת, שלפיה עלה מחמד השמימה מירושלים. בכך תפיסה זו מקבילה לתפיסה היהודית הדתית, המאמינה שירושלים עתידה להתרחב ולקבל תחתיה את ארץ ישראל כולה בבחינת 'ארץ ציון וירושלים'.

3 בפגישתי עם חאלד אל-חאסאן בפברואר 1990, בסטוקהולם, הוא דיבר בצער על שהישראלים בגישתם הסרבנית לרעיון המדינה החילונית הדמוקרטית אילצו את הפלסטינים להתפשר ולהסכים לשתי מדינות זו לצד זו. בעיקר ביקר את התפיסה של חלוקת ירושלים לשתי ערים, שראה בה כורח פוליטי אבל חוסר תבונה של שני העמים. "משל למה הדבר דומה", אמר לי, "לאדם שיש לו אבן יקרה הגדולה והמיוחדת מכל האבנים היקרות בעולם, והוא חייב לחלוק בה עם חברו, אם יחלקוה יפסידו שניהם את איכותה וייחודה, אם יחזיקו בה במשותף יוכלו

אלא שבשנות השישים היו הפלסטינים רחוקים מאוד מהגשמת חלום כלשהו בירושלים. בקרב 'השחקנים' המרכזיים על מגרש ירושלים נפקד מקומם שנים רבות. בריטניה בשנות המנדט, ירדן וישראל בשנים שלאחר מכן, הקהילייה הבין-לאומית, הליגה הערבית, הוותיקן והאוי"ם לא ראו בפלסטינים 'שחקן' לגיטימי במגרש הזה. בוויכוח על 'הבעלות על ירושלים' עד שנות השבעים, נמנו שלוש 'שחקניות' בלבד – הקהילייה הבין-לאומית (כפי שהדבר השתקף בהחלטת האוי"ם 181 מ-1947), ירדן (ששלטה בעיר העתיקה עד 1967) וישראל (שסיפחה את מזרח העיר ואיחדה את ירושלים ב-1967).<sup>4</sup>

המטרה האסטרטגית של הפלסטינים כפי שגובשה בסוף שנות השמונים הייתה להיות ל'שחקן' לגיטימי בעל תביעה לא פחותה מזו של ישראל על העיר. השגתה של מטרה זו תאפשר את השגת המטרה הלאומית: חלוקתה של העיר בין ישראל לפלסטינים.

כדי להשיג את המטרה האסטרטגית הזאת גיבשו הפלסטינים שני מעגלי מדיניות. בכל אחד מן המעגלים הללו היו הפלסטינים צריכים לנקוט מדיניות אסטרטגית כדי להשיג את היעדים הלאומיים שלהם.

**המעגל הראשון** היה הקהילייה הבין-לאומית אשר לצד ההכרה בפלסטינים כעם הזכאי למדינה ולא כפליטים המבקשים פתרון, נדרשה להכיר בזכויותיהם הלאומיות על העיר. שני דגשים היו במעגל הזה: **ארצות-הברית**, שישראל הייתה בת חסותה, ו**הליגה הערבית**, אשר נדרשה לדחוק את ירדן מטענתה לבכורה על העיר והמקומות הקדושים לאסלאם.

**במעגל השני** ניצבה ישראל – מול העובדות שקבעה בשטח היה צורך ליצור עובדות שכנגד שיבססו את תביעתם של הפלסטינים להיות השותף הבלעדי לגיטימי בעיר.

---

להתגאות בה לפני העולם כולו. כך ירושלים, שהייתה יכולה להיות סמל ההתפייסות בין העמים, מודל לחיקוי לערים מקוטבות ולסכסוכים לאומיים, אם היו הצדדים מוכנים לומר: שלנו היא, במקום לומר: שלי היא".

4 ב-24 ביולי 1967 חתמו 22 מנהיגים פלסטינים בגדה על עצומה ובה ציינו כי ירושלים הערבית היא "חלק אינטגרלי של ירדן [...] סיפוח ירושלים הערבית הוא צעד בטל ששלטונות הכיבוש כפו אותו בדרך חד-צדדית בניגוד לרצון תושבי העיר המתנגדים לסיפוח זה שמאמינים באחדות המולדת הירדנית". (בנבנישת, 1996, עמ' 216).

האסטרטגיות שנקטו הפלסטינים היו שונות בכל אחד משני מעגלי המדיניות. על פי אופיין אפשר להגדירן אסטרטגיות של הכרה, דחיקה ובלוימה.<sup>5</sup>

עמדת הקהילייה הבין-לאומית בעניין ירושלים קיבלה ביטוי בשתי ההחלטות ההיסטוריות: החלטה 181 (של עצרת האו"ם) לפנאום העיר ב-1947, והחלטה 242 (של מועצת הביטחון) ב-1967 שחייבה את נסיגתה של ישראל מן השטחים. על כך ראוי להוסיף גם את החלטות האו"ם השונות המבטלות את הצעדים החד-צדדיים שישאל נקטה בירושלים אחרי 1967. ההחלטות האלה לא ביטאו הכרה כלשהי במעמד של הפלסטינים בירושלים. חשיבות רבה הייתה לעמדת העולם הערבי והמוסלמי. בעניין זה פעל אש"ף לדחיקתה של ירדן ממעמד של טוענת לריבונות בעיר ולאפוטרופסות על המקומות הקדושים לאסלאם. במעגל הישראלי פעל אש"ף לבלימת המדיניות הישראלית, שביקשה ליצור 'מציאות לא הפיכה' במזרח ירושלים. כדי ליצור 'מציאות הפיכה' בירושלים, היה על הפלסטינים להפגין לאורך זמן התנגדות עממית לכיבוש, לקבוע עובדות שכנגד לעובדות הישראליות שבשטח, ולגבש תשתית מוסדית של 'הבירה שבדרך' בדפוס דומה לזה של היישוב היהודי במאבקו לימדינה שבדרך'.

בחינה והערכה של תוצאות המדיניות הפלסטינית מוכיחות כי הפלסטינים השיגו את כל יעדיהם הלאומיים בשני מעגלי המדיניות שצינתי לעיל. התפתחויות גאר פוליטיות, נסיבות חדשות וטעויות של הצד הישראלי סייעו להם, בסוף שנות התשעים, להשיג את מטרתם: הקהילייה הבין-לאומית, ארצות-הברית, הליגה הערבית, ארצות האסלאם ואפילו מדינת ישראל הכירו בהיותם לחלכה ולמעשה 'שחקן' מרכזי בדיון בעתידה של ירושלים.

5 האסטרטגיות בעניין ירושלים חופפות במידת-מה את האסטרטגיות הלאומיות שנקטו הפלסטינים במאבקם הלאומי. לאסטרטגיות אלה ניתן ביטוי במסמך מגילת העצמאות, שקרא יו"ר אש"ף ערפאת במושב ה-19 של המועצה הלאומית הפלסטינית באלג'יר, ב-15 בנובמבר 1988, ובו שני מעגלי מדיניות: המעגל הישראלי ובו מצוינות אסטרטגיות היצמוד' והמאבק, והמעגל הבין-לאומי שבו מצוינות אסטרטגיות ההכרה בזכויותיהם הלאומיות של הפלסטינים והפעלת לחץ על ישראל לקבל את העיקרון של חלוקת הארץ לשתי מדינות על פי החלטה 181 מנובמבר 1947. גם החוקרת לאנתריס אן, במחקרה 'ההתנגדות הפלסטינית והשינוי העירוני בירושלים' (1995), מצינת שני מעגלי מדיניות: הבין-לאומי – ובו הכרה של מדינות העולם, ובעיקר ארצות ערב, בזכותו של העם הפלסטיני על ירושלים; ומעגל המדיניות כלפי ישראל – ובו מצוינות אסטרטגיות ההתנגדות, בלימת הישראלים ובניית תשתית של מוסדות לאומיים אוטונומיים.

העמדה שבה תמכה הקהילייה הבין-לאומית שנים רבות, ולפיה ייכון משטר בין-לאומי בעיר – התבטלה. בתביעתם לחלוקתה של העיר בינם ובין הישראלים זכו הפלסטינים להכרה ולתמיכה גם מארצות-הברית.

המדיניות הערבית והמוסלמית, שקיבלה בעבר, אמנם בהסתייגויות לא מעטות, את מעמד הבכורה של חוסיין בעיר ובמקומות הקדושים, התחלפה בשנות השבעים והשמונים בתמיכה חד-משמעית בעמדה הפלסטינית. המאבק הפוליטי בזירה הערבית והאינתיפאדה בשטחים ב-1987 הביאו לידי פרישתה של ירדן מתפקיד של 'שחקן' פוליטי במגרש ירושלים. האפוטרופסות על המקומות הקדושים, שתבעו מדינות ערב והאסלאם לעצמם בשנות השמונים, עברה גם היא בסוף שנות התשעים לידי הפלסטינים.

הניסיון הישראלי להפוך את סיפוחה של מזרח ירושלים לעובדה מוגמרת נכשל גם כן. כנגד מדיניות 'קביעת העובדות' בשטח של הישראלים יצרו הפלסטינים עובדות שהתבטאו בעיקר במניעת הכרה בין-לאומית במעשיה של ישראל בירושלים וכן בהפיכת תהליכי האינטגרציה והאיחוד לתהליכי סגרגציה ועימות בעיר.<sup>6</sup>

ספק אם המפעל של ישראל לבניית השכונות החדשות במזרח העיר אחרי 1967, גרם לחיזוק השליטה הטריטוריאלית בחלק זה של העיר שהתחבר מבחינה עירונית דווקא למטרופולין הערבי המקיף אותו. גם היעד הדמוגרפי של הגדלת הרוב היהודי בעיר לא הושג. שיעור היהודים שביקשה ישראל להגדיל ל-80% – 90% כדי לקבוע את אופייה החד-לאומי של העיר הלך והצטמצם, בעוד שיעור הערבים באוכלוסייה הלך וגדל. שיעור הערבים שהיה ב-1967 כ-25%, הגיע בשנת 1999 כמעט ל-33%. מגמות הגידול הערבי, 3.5% בשנה, לעומת מגמות הגידול היהודי בעיר, 1.5% בשנה, מחזקות את תהליך הפיכתה של ירושלים לעיר דו-לאומית.

חוסר יכולתה של ישראל להגיע בשלושים שנות שלטונה לידי הכרעה חד-משמעית

6 על תהליכי הסגרגציה, החרפת העימות הפוליטי בעיר, הפלסטיניזציה של המיעוט הערבי, שהביאו לידי חיבורה של מזרח ירושלים לגדה המערבית, שלא לפי המדיניות הישראלית ראו: נבנישתי, 1973, 1996; רומן, 1984; קליין, 1999; ברקוביץ, 2000; עמירב, 1992.

בעיר, התפשרותה עם תהליכי הפלסטיניזציה והסכמתו של ראש הממשלה אהוד ברק, בדיונים על הסדר הקבע בעיר ביולי 2000 בקמפ־דיוויד, לחלוקתה של העיר, ביטאו את הישגי המדיניות הפלסטינית במעגל הישראלי. ההצלחה בשני המעגלים – הבינלאומי והישראלי – קירבה אותם במידה רבה למטרותם: הפיכתה של מזרח ירושלים לבירת המדינה הפלסטינית.

## המעגל הבין-לאומי: אסטרטגיה של הכרה – העברת ארצות-הברית לצד הפלסטינים

במאבק לגיטימציה בין-לאומית לתביעתם על ירושלים ביקשו הפלסטינים לשנות מעיקרן את עמדות האו"ם וארצות-הברית בנושא זה.

מתחילת המאה העשרים החזיקה הקהילייה הבין-לאומית בעמדה שלפיה ירושלים 'שייכת' לקהילייה הבין-לאומית. ביטוי לכך נתן תִּבְרַךְ הלאומים בכתב המנדט מיום 22 ביולי 1922. כתב המנדט הפקיד את העיר במסגרת המנדט הבריטי, שבו הוגדר מעמדם של הבריטים 'שומרי המקומות הקדושים' ואחראים על העיר מטעם חבר הלאומים.

המלצות ועדת פיל ב-1937, שצינו בפעם הראשונה את אפשרות החלוקה של ארץ ישראל בין היהודים ובין הערבים, ציינו אף הן בסעיף 10 כי חלוקת פלשתינה (א"י) כפופה להכרח המכריע לשמור על קדושת ירושלים ובית לחם שלא יחוללו ולהבטיח לכל העולם גישה חופשית ובטוחה אליהן. זה 'פיקדון קדוש של הציוויליזציה במלוא מובנן של המילים שבמנדט – לא פיקדון מטעם עמי פלשתינה (א"י) בלבד, אלא מטעם המוני בני אדם בארצות אחרות שמקומות אלה, שניהם או אחד מהם, קדושים להם' (מסמך פרלמנטרי 5479, תרגום רשמי כפי שמובא אצל בננישתי, 1996).

המלצות דו"ח ועדת האו"ם לענייני ארץ ישראל (אונסקו"פ) 1947 והחלטת עצרת האו"ם מנובמבר 1947, מבטאות גם הן את גישת הקהילייה הבין-לאומית, שלפיה ירושלים היא 'קורפוס ספרטוס' – גוף נפרד, שינוהל תחת משטר מיוחד של האו"ם. גם החלטות העצרת הכללית של האו"ם ומועצת הביטחון ב-1967 לא סתרו את העמדה שלפיה עדיף לעיר משטר מיוחד בין-לאומי.

עוד קודם ל-1967 סירבה הקהילייה הבין-לאומית להכיר בתוצאות המלחמה ב-1948, שלפיהן החזיקו ישראל במערב העיר וירדן בעיר העתיקה ובחלק העירוני של מזרח העיר.

המאבק של הפלסטינים להכרה בתביעתם על העיר השתלב מאז 1967 במאבק הבין לאומי להכרה בזכותם להגדרה עצמית בשטחי הגדה המערבית. ככל שהתבסס מעמדם במוסדות האו"ם, כך התקרבו הפלסטינים אל יעדם זה. התפוגגותה של החלטת הפנאום מ-1947 בשנות החמישים, יציאתה של ירדן מזירת המשחק הירושלמי ותהליך השלום במזרח התיכון בין ישראל לפלסטינים, הציבו את הפלסטינים בסוף שנות התשעים בקדמת הבמה בירושלים.

במרכזו של המעגל הבין לאומי ניצבה, לדעת הפלסטינים, ארצות הברית. מעמדה הכפול, של מעצמת העל ושל פטרון ישראל, הקנה לה בעיניהם את עמדת המפתח בקביעת עתידה של העיר. עמדתה של ארצות הברית נעה בין פתרון של פנאום לפתרון של הסכם ירדני-ישראלי על עתידה של ירושלים. ב-19 ביוני 1967 נתן הנשיא ג'ונסון ביטוי ראשון לעמדתה של ארצות הברית בשאלת ירושלים, כאשר נמנע מלדון בה בהיבט הטריטוריאלי-פוליטי והעדיף להדגיש את בעיית המקומות הקדושים שבה. היה בכך רמז לאפשרות של פתרון המשלב את עמדת האו"ם ההיסטורית, המתבטאת בהחלטת העצרת הכללית 181 מ-1947, ואת החלטת מועצת הביטחון 242 מ-1967. הסדר של פנאום פונקציונלי למקומות הקדושים, ופשרה טריטוריאלית בין ישראל ובין ירדן בירושלים נראו לנשיא האמריקני פתרון נאות לבעיית ירושלים. לדעת האמריקנים אי אפשר לפתור בעיה זו אלא בהסדר שלום כולל במזרח התיכון. ביטוי לכך נתן גם שגריר ארצות הברית באו"ם, ארתור גולדברג, בנאומו באו"ם ביולי 1967, שבו אמר בין השאר:

ברצוני להבהיר שארצות הברית אינה מקבלת אמצעים אלה (שננקטו בירושלים) או מכירה בהם כקובעים סופית את מעמד ירושלים [...] אין אנו מאמינים שאפשר לפתור באופן מציאותי את בעיית ירושלים בנפרד מהיבטים אחרים הקשורים בירושלים ובמצב במזרח התיכון. הגישה הפורה ביותר לדיון בעתיד ירושלים כוללת דיון בבעיה בכללותה כהיבט אחד של הסדרים רחבים יותר הנדרשים להשבת שלום צודק ומתמשך באזור (American Foreign Policy, 1967).

לגישה זו של הפתרון בירושלים כהסדר בין ישראל ובין ארצות ערב, ובעיקר ירדן, היו באותן שנים גם סימוכין בהצעת השלום הראשונה של האמריקנים למזרח התיכון, שהציג שר החוץ האמריקני ויליאם רוג'רס ב-1969. בתכניתו מיום 9 בדצמבר 1969 קבע רוג'רס: "ראוי כי הן לישראל והן לירדן יהיה תפקיד בניהול החיים הפוליטיים, הכלכליים והדתיים בעיר" (סלונים, שם, עמ' 216). גם בתכניתו

המעגל הבין-לאומי: אסטרטגיה של הכרה

של הנשיא רונלד ריגן מ-1 בספטמבר 1982 העוסקת באוטונומיה לפלסטינים, מצוין שהצדדים הנוגעים לעניין ירושלים הם ירדן וישראל.

ממשלת ישראל בראשותו של מנחם בגין דחתה בתחילת שנות השמונים את תכניתו של הנשיא האמריקני. גם יו"ר אש"ף יאסר ערפאת דחה אותה, שכן הירדנים ולא הפלסטינים היו אמורים להיות בה הנושאים והנותנים עם ישראל על עתיד השטחים וירושלים. רק עקב האינתיפאדה, לקראת ועידת מדריד, השתכנעו האמריקנים להחליף את האופציה הירדנית באופציה הפלסטינית. מאז, ניסו שרי החוץ האמריקנים – שולץ ובייקר – להכניס את אש"ף ואת תושבי מזרח ירושלים לתהליך המדיני, ובתוך כך הבינו כי לתכניתם ההיסטורית, שלפיה ירדן היא השותף הטבעי להסכם בירושלים, אין כל סיכוי להתממש.

בסוף שנות השמונים גיבש שר החוץ בייקר תכנית אמריקנית חדשה, ובה הסתמנה בפעם הראשונה נכונותה של ארצות הברית לאפשר לאש"ף את ההישג הבין-לאומי החשוב ביותר מבחינתו – השתתפות נציגי מזרח ירושלים בשיחות השלום. מפגשיו של שר החוץ האמריקני עם נציגי אש"ף פנים' באוריינט האוס' במזרח ירושלים – סימלו יותר מכול את התפנית בעמדת ארצות הברית. ממכתב הביטחונות שסיפקה ארצות-הברית לפלסטינים ב-18 בספטמבר 1991, בתמורה לנכונותם להשתתף בשיחות השלום, התברר חד-משמעית שארצות-הברית רואה בפלסטינים, ולא בירדן, את השותף לדיון בעתידה של העיר.

מכתב הביטחונות האמריקני הוסתר מישראל והיו בו שלושה הישגים לפלסטינים. המכתב מאשר כי ארצות-הברית אינה מכירה בסיפוח של מזרח ירושלים לישראל. תושביה הערבים של העיר זכאים לבחור את נציגיהם לרשות הפלסטינית ולהיות מיוצגים במשלחת למשא ומתן, והסדר הקבע יכלול את הדיון בירושלים. הוויכוח בין נשיא ארצות הברית, ג'ורג' בוש, ובין ראש ממשלת ישראל, יצחק שמיר, על המעמד של מזרח ירושלים בהקשר של השימוש בתקציבים שנועדו לקליטת העלייה מחבר העמים, חידד עוד יותר את עמדתו של הממשל האמריקני שהגדיר את שטחי מזרח ירושלים שטח כבוש, ויצר זהות בינם ובין שטחי הגדה המערבית העתידים להיות בשלטון פלסטיני.

חזרתה של מפלגת העבודה לשלטון ב-1992 והסכמי אוסלו ב-1993 קידמו עוד יותר את הדיונים על ירושלים, וקירבו את האמריקנים לעמדה הפלסטינית בנושא ירושלים.



ב-1993 חזר הממשל של נשיא ארצות הברית, ביל קלינטון, למעורבות פעילה במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים. למרות עמדותיו האוהדות את ישראל, היה בעמדת הנשיא בעניין ירושלים חידוש מהותי: מעתה השותף היחיד הוא הפלסטינים. בפגישה בין קלינטון ובין רבין לעניין קידום הסכמי אוסלו, בווינגטון, ב-12 בנובמבר 1993, התנה קלינטון את העברת השגרירות של ארצות-הברית לירושלים בכך שהדבר ייעשה במסגרת הסכם הקבע עם הפלסטינים.

היוזמות של הסנטורים הרפובליקנים רוברט דול וניוט גינגריץ ב-1995, להעברה מיידית של השגרירות לירושלים, כונו בפי מזכיר המדינה וורן כריסטופר "הצעה לא נבונה ופוגעת בהצלחת תהליך השלום" (Watson, 1996). ב-24 באוקטובר אישרו בית הנבחרים והסנט בחקיקה מקבילה, צו המורה על העברת השגרירות לירושלים לא יאוחר מ-31 במאי 1999. ואולם הנשיא קלינטון ניצל את סמכותו לדחייה של שישה חודשים במילוי הצו וסירב לחתום עליו בנימוק שהוא יגרום נזק לתהליך השלום ויאיים בכך על האינטרס הביטחוני החיוני של ארצות-הברית. מאז, מדי שישה חודשים שב הנשיא והשתמש בנימוק זה בסרבו לחתום על הצו (שם, 1995).

גם החלטות נוספות של הקונגרס ובית הנבחרים, שחזרו והצהירו על ההכרה בירושלים כבירת ישראל (החלטה מס' 60, מ-10 ביוני 1997 – המכירה בירושלים כבירתה הלא מתולקת של ישראל), לא שינו את עמדת הנשיא, שלפיה העברת השגרירות וההכרה בירושלים במהלך המשא ומתן יש בהם כדי לפגוע בו.

ביולי 2000 התכנסו משלחות ישראל והפלסטינים בקמפ-דייוויד לדיונים על הסדר הקבע. נושא ירושלים עלה כבר ביום השלישי לדיונים. בפסגה השתתפו קלינטון, ברק וערפאת ובה הסכימה ישראל, בפעם הראשונה בתולדותיה, באופן רשמי, ליחלוקתה של ירושלים או לתיחומה המחודש של גבול מטרופולין ירושלים.<sup>7</sup>

הכישלון של שיחות קמפ-דייוויד וטאבה גרם לקלינטון להציע הצעה משלו להסכם קבע בין ישראל לפלסטינים. הוא הציג את הצעתו ב-23 בדצמבר 2000 והגישה לשני הצדדים כהצעה נשיאותית. בהצעה נקבע בנוגע לירושלים העיקרון שלפיו שטחים מאוכלסי ערבים יהיו בריבונות פלסטינית. בעיר העתיקה הציע הנשיא חלוקה –

7 ההצעות הישראליות והאמריקניות פורסמו בעיתונות וכן נודע לי עליהן בשיחות אישיות שניהלתי עם חברי המשלחת הישראלית ועם קובעי המדיניות בממשלה. לפירוט, ראו גם ספרו של קליין, 2001.

המעגל הבין-לאומי: אסטרטגיה של הכרה

הרבעים הנוצרי והמוסלמי יהיו בריבונות פלסטינית והרובע היהודי וחלק מן הרובע הארמני יהיו בריבונות ישראלית. באשר להר הבית הוצעו שתי חלופות, שבהן יהיו לישראל זיקה או קשר למקום, אך הוא יהיה בריבונות פלסטינית (לפירוט, ראו הפרק: עמדות הפלסטינים מקמפ-דייוויד ועד טאבה, עמ' 59).

מכל ההצעות שהעלו האמריקנים אי-פעם, הצעת קלינטון היא העמדה האמריקנית הקרובה ביותר לעמדה הפלסטינית. הממשלים החדשים בישראל ובארצות-הברית אמנם אינם מחויבים להצעה הנשיאותית של קלינטון בעניין ירושלים, אך מבחינתם של הפלסטינים אפשר לומר שהשיגו את מטרתיהם האסטרטגיות: בפעם הראשונה ראתה בהם הקהיליה הבין-לאומית שותף שווה זכויות לישראל בדיון על העיר; בפעם הראשונה הכיר ממשל אמריקני בתביעתם למזרח העיר ובפעם הראשונה הסכימה ממשלה בישראל לחלוקתה של ירושלים.



## המעגל הערבי והמוסלמי: אסטרטגיה של דחיקה – נישולה של ירדן והתרחקותה מירושלים

במאבק לדחיקתה של ירדן מעמדת הבכורה בירושלים ולקבלת התמיכה של הליגה הערבית והעולם המוסלמי בתביעותיהם של הפלסטינים על ירושלים, אפשר לזהות שני שלבים.

השלב הראשון הוא המאבק שניהל אשיף כדי לזכות בהכרה ערבית בתביעה הפוליטית של הפלסטינים על העיר. הכרה זו לא הייתה מובנת מאליה בשנות השישים. שלב זה הסתיים בשנות השמונים בדחיקתה של ירדן מתביעותיה על העיר.

השלב השני הוא המאבק שניהלו הפלסטינים בשנות התשעים כדי לזכות בהכרה מוסלמית בתביעתם למעמד בלעדי של שומרי המקומות הקדושים לאסלאם. דווקא תהליך השלום עם ישראל הוא שאפשר לפלסטינים לחדור לירושלים ולהשתלט על מסגדי אל-חרם אל-שריף, הווקף המוסלמי והמועצה המוסלמית העליונה. חדירה זו היא שסייעה לערפאת לבסס את מעמדו כאפטרופוס בלעדי למקומות הקדושים.

הכיבוש הישראלי של העיר העתיקה ב־1967 הכה בהלם את המדינות הערביות והמוסלמיות שחמישים מהן היו באותה העת חברות באו"ם. בהנהגתה של ירדן, הובילו מדינות אלה החלטות רבות באו"ם שגינו את הכיבוש הישראלי ומנעו מישראל הכרה בסיפוח החד־צדדי. התביעה הערבית הקולקטיבית באותם ימים הייתה החזרת 'אופיייה הערבי של ירושלים', בלי לציין במפורש את מעמדה הפוליטי העתידי או את המדינה שתהיה אחראית למקומות הקדושים לאסלאם.

עד 1974 לא הזכירו ניסוחי ההחלטות של ועידות הפסגה הערביות את זכותם של הפלסטינים על העיר. ההתעלמות רבת השנים של מדינות ערב, עוד מהתקופה שבה

סיפח המלך עבדאללה<sup>8</sup> את הגדה המערבית לירושלים, מזכותם של הפלסטינים על העיר ומאבקי הכוח הפנימיים בליגה הערבית – השאירו את העמדה הערבית הקולקטיבית מעורפלת משהו באשר לעתידה של העיר. התהליך של העברת הבכורה הפוליטית בתביעה על העיר לפלסטינים מתחיל בוועידת רבאט באוקטובר 1974. אז החליטו משתתפי הוועידה בפעם הראשונה שכל אדמה פלסטינית שתשוחרר תועבר לידי ירשות לאומית פלסטינית עצמאית.

ההכרה באש"ף ולא בירדן כיניצי החוקי היחיד של העם הפלסטיני סימנה את תחילתו של תהליך דחיקתה של ירדן מאחריות לגורלה של פלסטין, אחר כך מאחריות לגורלה של ירושלים ולבסוף מאחריות לגורל המקומות הקדושים לאסלאם בהר הבית (קליין, 1999 וכן 1995).

בדיונים בקמפדייוויד ב-1978 בין ישראל למצרים הדגיש סאדאת את 'ערביותה' של ירושלים. מצרים, כמו שאר ארצות ערב והמדינות המוסלמיות, נטתה להסדר שיבטיח ריבונות פלסטינית במזרח ירושלים, אך ישאיר בידי מדינות ערב את האפטרופסות על המקומות הקדושים לאסלאם.

גישה זו קיבלה ביטוי גם ביוזמת השלום הראשונה שיזמו ארצות ערב בוועידת הפסגה בפאס שבמרקו בספטמבר 1982. בהחלטות הוועידה ציינו בפעם הראשונה ובמפורש כי על מזרח ירושלים להפוך לבירת המדינה הפלסטינית (סלע, תשמ"ג, עמ' 259). החלטות פאס הניחו את שאלת המעמד של המקומות הקדושים ללא מענה. סעודיה, מרוקו ומצרים ראו אפשרות להפרדת הריבונות הפוליטית בעיר משאלת הריבונות על המקומות הקדושים, ועדיין השתעשעו באפשרות שהניהול הדתי של מקומות אלה יישאר בידיהן תחת מסגרת פוליטית פלסטינית (קליין, 1999, עמ' 127).

רעיון ההפרדה בין ריבונות פוליטית בעיר ובין ריבונות דתית היה במקורו רעיון ירדני. ירדן גרסה שצריך להביא לשחרור קודשי האסלאם ולהפקדתם בידי ירדן בלי קשר לשחרורה של ירושלים (ססר, 1979). לדעתו של חוסיין, לא תוותר

---

8 ב-12 באפריל 1950 החליטה הליגה הערבית לאסור סיפוח חלקים מפלסטין על ידי מדינה כלשהי ממדינות האזור. באותה עת אף נשקלה אפשרות לגרש את ירדן מן הליגה (הירש, האוסף-כוריאל, לפידות, 1994)

המעגל הערבי והמוסלמי: אסטרטגיה של דחיקה

ישראל על ריבונותה במזרח ירושלים, אך תיאור לותר על הר הבית בתנאים מסוימים. חוסיין ראה עצמו מיועד לקבל את תפקיד שומר המקומות הקדושים לאסלאם.

ערפאת, שהיה מודע לעמדתה זו של ירדן והוטרד ממנה, פעל נמרצות כדי למנוע את קבלת העיקרון של הפרדת הריבונות הפוליטית מן הדתית. זו הסיבה שלחץ על בחירתו בתחילת שנות השמונים לתפקיד סגן יו"ר ועידת ארצות האסלאם. בחירתו לתפקיד זה, בוועידת הליגה בפאס ב-1982, אפשרה לו מאז להציג את שחרורו של אל-חרם אל-שריף מידי הישראלים כמטרה פוליטית ודתית כאחת.

ב-1989 אימצה ועידת הפסגה הערבית בקזבלנקה את כל החלטות המועצה הלאומית הפלסטינית במושבה ה-19, בנובמבר 1988. החלטות המועצה הלאומית הפלסטינית הגדירו את הקונצנוס הערבי והמוסלמי להכרה ולשלום עם ישראל והציגו את הפשרה המוצעת בירושלים: חלוקתה לשתי בירות, ירושלים במערב ואל-קודס במזרח. מאז, הכרת העולם הערבי והמוסלמי בירושלים כבירת ישראל היא הגמול שהפלסטינים מבטיחים לישראל בתמורה לנכונותה לאפשר בירה פלסטינית במזרח העיר (פלסטיין אל תורה, 4.6.1989, אצל קליין, 1999).

הודעתו של המלך חוסיין במהלך האינתיפאדה על התנערותו מאחריות ומתביעה פוליטית כלשהי לגדה המערבית ולירושלים, לא סתמה את הגולל על תביעתה של ירדן למעמד במקומות הקדושים בירושלים. מאז, נאבק ערפאת גם על בלעדיותם של הפלסטינים בתביעה לריבונות פוליטית במקומות הקדושים לאסלאם.

השיחות בין ישראל לירדן הניבו ב-25 ביולי 1994 את הסכם השלום בין שתי המדינות, והוא נחתם בווינגטון בספטמבר 1994. בסעיף שהוסף לאחר זמן בהסכם זה ניסו ירדן וישראל לקבוע עובדות מוגמרות באשר למעמד המקומות הקדושים בירושלים. חוסר הבהירות שנקטו מדינות ערב באשר למעמד המקומות הקדושים לאסלאם בוועידותיהן מאז ועידת פאס ב-1982 והאפשרות שתביעת הפלסטינים עליהם תבטל לטובת אחת מהארצות הערביות הביאה את חוסיין לנסות ולקבוע עובדה מוגמרת, שלפיה הוא יהיה שומר המקומות הקדושים. בהצהרת ווינגטון נקבע כי "ישראל מכבדת את תפקידה המיוחד הנוכחי של הממלכה ההאשמית של ירדן במקומות הקדושים המוסלמים בירושלים. כאשר יתנהל המשא ומתן על הסדר הקבע תעניק ישראל עדיפות גבוהה לתפקיד הירדני ההיסטורי במקומות קדושים אלה" (הארץ, 26.7.1994). את הסעיף הזה ניסחו

רבין וחוסין, מתוך כוונה להפריד בין הדיון על הריבונות הפוליטית על העיר ובין המעמד הדתי של המקומות הקדושים (משה קוחנובסקי, היועץ המשפטי של משרד הביטחון וממסחי ההצהרה, הארץ, 27.10.1995, אצל קליין, 1999).

הנסיך חסן, אחיו של חוסין, ביטא את עמדת ארצו בבהירות כאשר קבע כי ירדן מעולם לא התנערה מאחריותה למקומות הקדושים לאסלאם במזרח ירושלים, ולעולם לא תתנער ממנה. (הארץ, 20.7.1994; דבר, 2.11.1994, אצל קליין, 1999).

הסכמה ישראלית-ירדנית זו סיפקה את העילה לפלסטינים להעלות בפורומים הערביים הבינלאומיים את שאלת האחריות למקומות הקדושים, שאלה שעד אז העדיפו מדינות ערב להשאיר ללא מענה. (קליין, 1999, עמ' 124).

ערפאת הודיע ש"אף מנהיג ערבי או ישראלי אינו שולט על המקומות הקדושים במזרח ירושלים. זכות זו נתונה לפלסטינים לבדם" (הארץ, 27.7.1994). הניסיונות לתווך בין הפלסטינים ובין ירדן בשאלה זו כשלו. בתחילת נובמבר 1994 ניסה הנסיך חסן, יורש העצר, לשכנע את הפלסטינים שירדן משמשת בנושא זה שליחה של העולם הערבי והמוסלמי להוצאת המקומות הקדושים מישראל ובכך יש גם אינטרס פלסטיני. ערפאת לא השתכנע והחליט להעביר את ההכרעה לוועידת ארצות האסלאם. בדצמבר 1994 התכנסה ועידת ארצות האסלאם בקזבלנקה. בירדן תמכו קטאר, תימן ועומאן, ובפלסטינים תמכו סעודיה, מצרים ומרוקו.

תומכי הפלסטינים בוועידה ניסו לשכנע את ערפאת להסכים לפשרה של הקמת ועדה מטעם הוועידה האסלאמית, שתיטול את האפוטרופוסות על המקומות הקדושים מירדן עד ליום שבו יקבלו הפלסטינים את השלטון במזרח ירושלים – אך נכשלו בכך. סעודיה טענה כי ההפרדה בין דת לפוליטיקה, כפי שביקש חוסין לעשות בנוגע לירושלים, זרה לאסלאם, ובלחצה נוסחה הודעת הסיכום של הוועידה, שהייתה בבירור ניצחון גדול לפלסטינים. בהודעה נאמר כי על מדינות האסלאם לסייע לפלסטינים במשא ומתן העתידי כדי שכל הסמכויות ותחומי האחריות באדמות הכבושות, כולל בירושלים הנעלה, יעברו לידי הרשות הלאומית הפלסטינית (אל-קודס, 16.12.1994, אצל קליין, 1999). יתרה מזו, ההודעה מציינת כי הסמכויות בירושלים בתקופת המעבר צריכות לעבור לידי הרשות הפלסטינית ולא להישאר בידי נאמני ירדן (אל-קודס, 16.12.1994; הארץ, 22.12.1994, אצל קליין, 1999). החלטות אלה היו סטירת לחי מצלצלת למלך חוסין, והוא עזב בכעס את הוועידה עוד בטרם נסתיימה.

בד בבד עם הפעילות הדיפלומטית בארצות ערב פעלו הפלסטינים לקביעת עובדות בשטח בנושא המקומות הקדושים. באוקטובר 1994, כאשר נפטר המופתי של ירושלים, סולימן אל ג'עבר, מטאמניו המובהקים של המלך חוסיין, פרץ במלוא עוזו הוויכוח על הסמכות למנות את יורשו. מתוקף סמכות זו שהייתה נתונה למלך ירדן מאז 1967 מינה חוסיין את נאמנו, השיח' עאבדין, לתפקיד. בו בזמן מינה ערפאת את נאמנו, השיח' עכראמה צברי לתפקיד זה. זמַרמה מילאו השניים את התפקיד ובהדרגה דחקו נאמניו של צברי את נאמניו של עאבדין מתפקידיהם. בשנת 1998, כאשר פרש השיח' עאבדין לגמלאות, השתלט צברי על מוסדות המופתי וקבע עובדה מוגמרת שהוא המופתי היחיד בהר הבית (קליין, 1999, עמ' 128). בד בבד החלה כך ההשתלטות של נאמני הרשות הפלסטינית על הווקף עתיר הנכסים ועל המועצה המוסלמית העליונה. ב-1994 נבחרו חסן טהבוב מתומכי אשיף ליו"ר האגף ופייסל חוסייני לסגנו. בינואר 1997 החליט ערפאת לצרף למועצה המוסלמית העליונה, שבה היה רוב לנאמני ירדן, 18 נציגים כדי לחזק את ייצוגה של הגדה המערבית על חשבון הגדה המזרחית. הנציגים היו כמובן נאמניו וכך נוצר רוב לתומכיו במועצה.

לאחר שנושא המקומות הקדושים הוכרע גם הוא לטובת הפלסטינים, הושלמו הישגי הפלסטינים במעגל של מדינות ערב ומדינות האסלאם. מאז הייתה סלולה לפנייהם הדרך לתבוע הן ריבונות פוליטית והן מעמד דתי בלעדי בעיר. ירדן הודחה מכל תביעה בירושלים וכן מצרים, מרוקו וסעודיה.





## המעגל הישראלי: מדיניות הבלמה

שלטונה של ישראל בירושלים, ההשפעה הירדנית על תושביה הפלסטינים והיעדר מוקדי כוח פלסטיניים לאומיים בעיר מנעו במרוצת השנים מן הפלסטינים לגבש מדיניות עצמאית ויעילה. אסטרטגיות של מאבק לאומי שבחנו הפלסטינים, לא התאימו למקרה המיוחד של ירושלים.

מבחינות רבות קשה להגדיר את המדיניות הפלסטינית במעגל הישראלי כקווי הנחייה מגובשים לפעולה, שכן היו בה, במדיניות זו, סתירות פנימיות וחוסר עקביות.

העיקרון המארגן את המדיניות הפלסטינית מאז 1967 ומשמש בסיס מוסכם לפעילות הלאומית הוא 'בלימת המדיניות הישראלית'. על עיקרון זה הסכימו בשנות העשרים הן העילית המסורתית תומכת ירדן והן הארגונים החברים באש"ף. גם בשנות השמונים, כאשר מעמדו של אש"ף התחזק בזירה הבינלאומית ובירושלים עדיין התקשה הארגון לגבש דפוסי פעילות שאפשר לכנותם 'מדיניות'. בהיעדר יכולת כזאת, נראתה בלימת המדיניות הישראלית מדיניות 'מוצלחת'.

היהצלתה של מדיניות זו, יותר משאפשר לזקוף אותה ליוזמות פלסטיניות, יהיה נכון לראות בה 'מחדל' או 'כישלון' של המדיניות הישראלית.<sup>9</sup>

מה היו יעדיה של המדיניות הישראלית בירושלים?

היעד העיקרי היה **טריטוריאלי** – ליצור רוב יהודי במזרח העיר, למנוע אפשרות של חיבור גאוגרפי בין השכונות הערביות ובין הגדה המערבית, ולחשתלט על מרבית השטחים שסופחו לעיר ב-1967. בתום שלושים וחמש שנים של מאמץ לאומי, נראה בעליל כי היעד הזה לא הושג. רוב התושבים במזרח ירושלים הם ערבים (כ-220,000), לעומת כ-180,000 מתיישבים יהודים בשכונות החדשות. גם הניסיון לבדוד את השכונות הערביות ולנתק אותן מן הגדה לא עלה יפה. באופן פרדוקסאלי,

9 על מדיניותה של ישראל בירושלים, ראו: Amirav, 1992; עמירב, הארץ, 1.8.91; עמירב, הארץ, 23.6.94; וכן: Chechin, Hutman, Melamed, 1999; וכן: רימן, 1995.

ככל שהתאמצה ישראל לחבר את מזרח העיר לישראל, כך 'התחברו' השכונות הערביות למטרופולין הערבי הסובב אותן. מבחינה עירונית, כיום אין הבדל בין האזורים המבונים שמחוץ לעיר המאוכלסים בפלסטינים, כגון אברדיס, אל-עזריה, חזמה, אדרם וכפר עקב ובין האזורים שבתוך העיר המאוכלסים בפלסטינים, בשכונות כגון שועפט, בית חנינא, או סילוואן. במזרח ירושלים נוצרו שתי ישויות עירוניות נפרדות. האחת, יהודית – השכונות החדשות המשתרעות על כשליש מן השטח, והשנייה, ערבית – המשתרעת על כשני שלישים מן השטח. מכל בחינה – כלכלית, עירונית ופוליטית – היה מזרח ירושלים הערבי לחלק בלתי נפרד מן הגדה המערבית.

היעד השני היה **דמוגרפי** – מטרתו הייתה להגדיל את הרוב היהודי בבירה לכדי 90 או 95 אחוזים, כדי ליצור 'עיר חד-לאומית'. מאז 1967 לא הצליחה ישראל לעצור את המגמה ההולכת ונמשכת של שחיקה ברוב היהודי שהגיע בשנת 1999 ל-67%. כנגד זה נמשך הגידול במיעוט הערבי, ששיעורו בעיר הירדנית ביוני 1967 היה יכול להגיע (ללא הסיפוח של הכפרים בגדה המערבית) ל-18% בלבד (כ-40,000 תושבים ערבים התגוררו אז בעיר הירדנית). כיום מתגוררים בעיר כ-220,000 תושבים ערבים והם כשליש מכלל תושבי העיר. הריבוי השנתי שלהם עומד על 3.5%, לעומת הריבוי היהודי, העומד על 1% בלבד. לפיכך, בשנת 2020 עתיד שיעורם של הערבים להגיע ליותר מ-40% מכלל התושבים. היעד של עיר חד-לאומית לא הושג וירושלים בדרכה להפוך לעיר דו-לאומית.

היעד השלישי היה **פוליטי** – להביא לידי אינטגרציה, 'ישראלזציה' של המיעוט הערבי בעיר. ההנחה הייתה שהצלחת מודל מדיניות השליטה בערביי ישראל תחזור על עצמה בירושלים. לא כך קרה. תהליכי הסגרציה בעיר גברו וה'ישראלזציה' הייתה ליפלסטיניזציה. את מדיניות השוויון והשוואת השירותים, שעליה הכריזו ממשלות ישראל, החליפה מדיניות שמצד אחד אפשרה אוטונומיה מרבית, ומצד אחר התנערה לחלוטין ממחויבות לפיתוח פיזי ולמתן שירותים בסיסיים ברמה המקובלת במערב העיר.

הסיבות לכישלונה של ישראל להשיג את יעדיה בעיר הן עניין למחקר אחר, מעניין לעצמו, ואיננו חלק מן המחקר על המדיניות הפלסטינית.

אציין כאן רק כי הסתירות הפנימיות שהתגלעו במדיניות הישראלית וכן הבחירה המוטעית בכלי מדיניות אנאכרוניסטיים, הם – ולא ההתנגדות הפלסטינית – שעוררו קושי בהשגת היעדים שציינתי.

לדוגמה אציין ארבע החלטות ישראליות אסטרטגיות שתרמו לכישלון:

הראשונה שבהן – ההחלטה על קביעת גבולות העיר המאוחדת, אשר הגדילה ללא כל צורך את שטחה של ירושלים פי שלושה ויצרה את האילוץ התכנוני של 'התיישבות' בשטחים הרחבים שסיפחו מן הגדה המערבית. החלטה זו גם הכפילה את מספר הערבים בעיר, עקב צירופם של 28 כפרים ערביים לשטח השיפוט העירוני.

החלטה אחרת קשורה לבניית השכונות החדשות, שנועדו ליצור שליטה טריטוריאלית והגמוניה דמוגרפית. התוצאה של ההחלטה הזאת הייתה הגדלת אפשרויות התעסוקה למיעוט הערבי, וממילא, לגידולו הנמשך והולך עד היום.

ההחלטה השלישית קשורה לבניית יישובי הלוויין כגון מעלה אדומים. יישובים אלו 'שאבו' מירושלים אלפי תושבים יהודים שנטשו אותה וצמצמו עוד יותר את שיעור היהודים באוכלוסיית העיר.

ההחלטה הרביעית קשורה ליעד הפוליטי של 'ישראל ליזציה'. במקום לאזרח את ערביי העיר ולהחיל עליהם את מדיניות השילוב והשוויון, בחרו הממשלות מחד גיסא להרחיב את האוטונומיה שלהם, ומאידך גיסא להתנער מן המחויבות השלטונית להשוואת שירותים עירוניים. התוצאה הייתה השוואת מעמדם של ערביי העיר למעמד תושבי השטחים הלכה למעשה, ובכך הייתה 'הישראל ליזציה' לפלסטיניזציה.

ניתוח פעולתם של הפלסטינים מאז 1967 ועד היום, מצביע על שלוש אסטרטגיות של בלימה:

הראשונה שבהן – **ההתנגדות העממית** של תושביה הערבים של ירושלים לשלטונה של ישראל. התנגדות זו, שמצאה ביטוי הן במרי העממי והן בפעילות אלימה במשך כל השנים, הגיעה לשיאה באינתיפאדה בסוף שנות השמונים.

האסטרטגיה השנייה – התבססה על **יצירת עובדות שכנגד לעובדות שקבעה ישראל בשטח**. כנגד הניסיון הישראלי לצמצום השפעתו וכוחו של המיעוט הפלסטיני, הכתיבו הפלסטינים מדיניות של 'צומוד' – הישרדות לאומית באמצעות פיתוח מערכת מורכבת של יחסי 'תן-וקח' עם השלטון הישראלי. "דיאלוג של מעשים" – כינה זאת מירון בנבנישתי (בנבנישתי, 1996). "אנחנו לא קובעים עובדות בשטח, אנחנו העובדות בשטח", קבע פייסל חוסייני (הארץ, 1.6.1994) והתכוון להתעצמותו הדמוגרפית הכלכלית והפוליטית של המיעוט, שישראל ניסתה לצמצם בכל דרך אפשרית.



## אסטרטגיית 'ההתנגדות העממית'

כבר בחודש יוני 1967, ימים אחדים לאחר הכיבוש, נוכחו הישראלים לדעת כי שלא כמו בכיבוש השטחים מאוכלסי ערבים ב-1948, שלאחריו השלימו הערבים עם המציאות החדשה, כאן, בירושלים, תהיה מלאכתם קשה יותר. ירדן ואש"ף קראו לתושבי ירושלים להתנגד לכיבוש ולתת לכך ביטוי פוליטי. הוועדה להכוונה לאומית, שהוקמה בחודש יוני בראשותו של השיחי' עבדל חמיד אל-צאייח, מנאמניו של חוסיין,<sup>10</sup> החלה בפעולות של מחאה פוליטית על הכיבוש. חברי מועצת העירייה הירדנית, בראשותו של רוחי אל-חטיב, סירבו לשתף פעולה עם העירייה הישראלית ונתבעו להחזיר את פעילותם העצמאית כעיריית ירושלים הירדנית.

לשכת עורכי הדין שלחה לאוי"ם עצומה המבקשת התערבות הקהילייה הבינ-לאומית במעשיה של ישראל, המורים הודיעו שלא יפתחו את שנת הלימודים אם תיכפה עליהם תכנית הלימודים הערבית הישראלית. ב-6 באוגוסט 1967 הופיע הכרוז הראשון של ההתנגדות העממית ובו קריאה לשביתה כללית. הכרוז קרא לשמירת הזהות הערבית ירדנית (ולא בהכרח הפלסטינית): "קראנו לשביתה כללית למען תישמע זעקתכם בפני העולם ותוכיח כי אתם עומדים בסירובכם לקבל את התכניות והחוקים של הציונים ושהינכם משתייכים לאומה הערבית בשתי גדות הירדן. תחי ירדן על שתי גדותיה, תחי ירושלים הערבית" (בנבנישתי, 1973, עמ' 262).

למחרת פרצה בעיר השביתה הפוליטית הראשונה ששיתקה לחלוטין את החיים במזרח ירושלים והפתיעה בעוצמתה את השלטון הישראלי. בקרב קובעי המדיניות הישראלים היו ששקלו להחזיר את הממשל הצבאי למזרח העיר. לצד פעילות המרי והמתאה העממיים בהכוונת ירדן, החלה גם פעילות פוליטית עצמאית בשטח. ארגוני השמאל, התאחדויות הסטודנטים והתלמידים, האיגודים המקצועיים והתאחדות

---

10 לימים גורש לירדן עקב פעילותו והצטרף לארגונים הפלסטיניים. לאחר זמן נבחר ליו"ר המועצה הלאומית הפלסטינית.

הנשים הערביות – החלו לנקוט פעולות מחאה חריפות ולהיאבק בכיבוש. את הוועדה להכוונה לאומית, שביקשה להוביל מאבק מתון, האשימו ארגונים אלה בשיתוף פעולה עם ישראל. החרם על השלטון הישראלי ואי-שיתוף פעולה אתו היו עד מהרה לדפוס הפעולה הפוליטי של תושבי מזרח ירושלים. שני הביטויים הבולטים לחרם הזה היו הסירוב לקבל את האזרחות הישראלית והחרמת הבחירות העירוניות.<sup>11</sup>

בד בבד עם החרם על השלטון הישראלי שהתבטא באי-קבלת האזרחות הישראלית, בסירוב לקבל פיצויים על הפקעת אדמותיהם או לבחור ולהיבחר למועצת העיר, שהיו ביטוי להתנגדות העממית, הביאו הארגונים הפלסטינים גם לידי אלימות וטרור. האלימות והטרור וכן ההתנגדות הפוליטית זכו בשנים הראשונות לתמיכה ציבורית קטנה, רוב התושבים העדיפו את המרי העממי ואת ההתנגדות השקטה שהובילה הוועדה להכוונה לאומית. עם השנים, ככל שנמשך הכיבוש וככל שגברה עוצמתו הפוליטית של אש"ף בעולם, כך הצטרפו יותר פלסטינים בירושלים לדרך המאבק המזוין.

ב-17 בספטמבר 1967 הוטמן מטען החבלה הראשון בירושלים המאוחדת. המטען, שהונח בצורה חובבנית, לא התפוצץ. הוא נמצא וכוחות הביטחון פירקו אותו. ואולם יומיים אחרי-כן התפוצץ מטען אחר ליד מלון פאסט המוזנח, בקו הגבול הישן. שבעה עוברי אורח נפצעו ובכך החלה פעילות הטרור בירושלים, ונמשכה לסירוגין עד האינתיפאדה. בשנת 1968 התפוצצה מכונית תופת בשוק מחנה יהודה. 12 אנשים נהרגו ו-54 נפצעו. שנה לאחר מכן התפוצצו מטעני חבלה ב'שופרסל' שברחוב אגרון ובקפיטריה של האוניברסיטה העברית. בשלוש השנים 1967-1970 אירעו בירושלים 79 מעשי חבלה, אך בשנים שלאחר מכן הצליחו כוחות הביטחון למנוע כמעט לחלוטין את מעשי החבלה בעיר.

בסוף שנת 1987 נעשתה ההתנגדות העממית לכיבוש בירושלים לגל גועש שהשתלב בגלי האלימות של האינתיפאדה בשאר שטחי הגדה ורצועת עזה. אם קיוותה ישראל

11 על פי נתוני משרד הפנים מסוף שנות התשעים, עד כה ביקשו וקיבלו כ-6,000 מתוך 200,000 ערבים במזרח ירושלים אזרחות ישראלית. בבחירות העירוניות הייתה ההשתתפות כדלקמן: 1978 – 14.4%; 1983 – 18.4%; בתקופת האינתיפאדה ב-1989 ירד שיעור ההשתתפות ל-2.7%; וב-1993 – 7% (בבנישתי, 1996).

שפעולותיה בשנות השבעים והשמונים לביסוס שלטונה ולאכיפת הסדר והביטחון במזרח העיר ימנעו התפרצויות כאלה בשטחה, הרי התאכזבה מאוד. ביטוי להפתעה ולאכזבה נתן ראש העירייה ההיסטורי טדי קולק, כאשר הגדיר את המציאות החדשה בירושלים במונחים של 'ניפוץ חזון איחוד העיר' או 'מותו של הדור'.

יהודים וערבים רואים בתקופת האינתיפאדה את אחת מנקודות המפנה בתולדות היחסים שנוצרו בין הרוב ובין המיעוט בעיר מאז 1967. האינתיפאדה הקצינה והשלימה את תהליכי ההפרדה של המיעוט הערבי בירושלים מן הרוב היהודי השולט, היא הצליחה להטביע בירושלים את חותם ההפרדה הלאומית ובכך לשים לאל את המאמץ הלאומי הישראלי לאחדותה – מאמץ שנמשך 20 שנה, מאז 1967.

טדי קולק לא היה היחיד שהתבטא בכאב, כאשר לנגד עיניו התמוטט חלום העיר המאוחדת. מירון בנבנישתי, שהיטיב להכיר את המדיניות הישראלית מאז שימש ב-1967 עוזרו של קולק לענייני ירושלים, כתב בספרו שיצא לאור בתחילת האינתיפאדה: "צריך להתחיל מבראשית, לחבר מילון מושגים חדש שיתאים למציאות ואי אפשר לחבר את המילון בלא למחוק אוצר מילים שאבד עליו הכלח" (בנבנישתי, 1988).

את תדהמתם של תושבי ישראל מעוצמתו של המרי האזרחי הפלסטיני בבירתם אפשר להמשיל לתדהמה שהיו נתונים בה ערביי העיר אחרי הכיבוש ב-1967. בעיתון 'הארץ', שסיקר את 1,000 הימים של האינתיפאדה בירושלים, נכתב: "בשני החלקים של העיר הזאת חי לו איש איש באוהלו. הצד הערבי כבר מיצה את תהליכי ההתנתקות במסגרת הצעדים שעליהם החליטה הנהגת ההתקוממות. הצד היהודי מוצא עצמו בתוקף הנסיבות מתנתק אף הוא..." (הארץ, 28.9.1990).

באינתיפאדה נרשמה השביתה הערבית הארוכה ביותר בתולדות ירושלים; שביתות קודמות בימי המרד הערבי ב-1936 נמשכו חודשים אחדים, בתקופה הירדנית והישראלית הן נמשכו ימים אחדים. באינתיפאדה נמשכה השביתה הכללית כמעט שלוש שנים רצופות.

בשנים 1988–1992 אירעו בעיר 18 מקרי רצח, נפצעו עשרות אנשים, היו 45 ניסיונות לרצח, הונחו 67 מטעני חבלה, הושלכו 703 בקבוקי תבערה, הוצתו והושחתו 2,008 כלי רכב ישראלים, היו 14,540 מקרים של ידיוויי אבנים, ו-3,404 הפגנות אלימות (כפי שמסר להנהלת העירייה מפקד משטרת מחוז ירושלים, ב-2.11.1992). מבחינתם



של הישראלים תזר לעיר יהקו העירוני מ-1967. מאז האינתיפאדה הפך קו ההפרדה האתני בין הקהילות לקו גבול שסימן בבירה את חלוקתה של העיר.<sup>12</sup>

בספרות האינתיפאדה ובשיריה מוזכרים מקומות רבים הקשורים בהוויה הקולקטיבית של הפלסטינים, כגון יפו, חיפה, שכס, ג'נין, בית לחם ועזה, אך הבכורה הייתה לירושלים.<sup>13</sup> האינתיפאדה בנתה את ירושלים כמרכז הלאומי והדתני המתחדש של הפלסטינים, והקריאה לשחרור לאומי הזכירה שוב ושוב את צלאת אל-דין, משחרר ירושלים מידי הצלבנים.

---

12 דיון מפורט על תוצאות האינתיפאדה בירושלים מובא אצל זילברמן, 1988; רומן, 1992, עמ' 162.

13 ראו: אלעד, 1992, עמ' 151-161.

## אסטרטגיית 'קביעת העובדות שכנגד'

“עם או בלי הסכם עלינו לעשות הכול כדי ליצור עובדות בשטח מידי יום ביומו ובמהירות כדי להבטיח את עתידם של המקומות הקדושים בירושלים ואת אופייה הערבי” (סאיב עריקאת)<sup>14</sup>.

אסטרטגיית 'קביעת העובדות שכנגד' וכמוה אסטרטגיית 'ההתנגדות העממית' היא בעלת אופי אקטיבי. מטרתה בלימת שני יעדיה של המדיניות הישראלית: צמצום כוחם ושיעורם של ערביי ירושלים באוכלוסייה; ויצירת תהליכי אינטגרציה ושיתוף בעיר 'המאוחדת'. (אלבין, 1990).

המדיניות הישראלית לצמצום כוחם של הפלסטינים התבטאה בשלושה תחומים: הדמוגרפי – בהגבלות תכנון בנייה שיביאו לידו צמצום שיעורם באוכלוסייה; הטריטוריאלי – בהפקעת קרקעותיהם לטובת בניית השכונות החדשות; והכלכלי – במניעת פיתוח כלכלי במזרח העיר ובהגדלת תלותם של הפלסטינים בכלכלה הישראלית.

תהליכי האינטגרציה שקידמה ישראל בירושלים נועדו להוכיח שהעיר מאוחדת ומתפתחת באופן תקין לטובת כל תושביה. כלפי ערביי העיר ננקטה מדיניות של 'ישראליוציה', בהנחה שעל ערביי ירושלים יחולו התהליכים הסוציו-פוליטיים שחלו על ערביי ישראל לאחר 1948. הסתירות הפנימיות במדיניות הישראלית מאז 1967, סייעו באופן פרדוקסאלי להצלחתה של האסטרטגיה הפלסטינית. בניית השכונות היהודיות החדשות בשנות השבעים יצרה תנופת פיתוח כלכלית שהיטיבה עם ערביי העיר. לאחר שנים רבות של מחסור בתעסוקה וחוסר פיתוח כלכלי בימי השלטון הירדני בעיר, יזם השלטון הישראלי אפשרויות כלכליות. כך פסקה מגמת ההגירה השלילית שאפיינה את ערביי העיר עד 1967. מתן

---

14 ד"ר עריקאת, חבר המשלחת הפלסטינית לשיחות עם ישראל, בראיון לצוות אל-ערב, רדיו קהיר, 8.10.93, כפי שמצוטט אצל קליין, 1999, עמ' 113.

שירותי בריאות ורפואה מתקדמים גרם לצמצום תמותת התינוקות הערבים ולהארכת תוחלת החיים של הקשישים באוכלוסייה זו. מתן התגמולים הכספיים שהבטיחה המערכת הסוציאלית הישראלית, כגון תשלומי הביטוח הלאומי, העלו את רמת החיים וההכנסה לנפש של התושבים הערבים בירושלים הרבה מעבר לאלה של אחיהם בגדה המערבית. מאידך גיסא נכשלו הניסיונות הישראליים לפתח תשתית כלכלית שתרחיב את אפשרויות התעסוקה לתושבי ירושלים היהודים. בנייתם של יישובי הלוויין סביב ירושלים הביאה לידי הגירתם של עשרות אלפי יהודים מירושלים אליהם.

תוצאותיה של המדיניות הישראלית הביאו לידי גידול עקבי בשיעורו של המיעוט הערבי בעיר. משיעור של כרבע בשנת 1967, הוא עלה לשיעור של כשליש בשנת 2000.<sup>15</sup> בשנות השמונים והתשעים עמדו שיעורי הגידול השנתיים שלו על כ-3.5% לשנה. האוכלוסייה היהודית בעיר מתאפיינת במגמת הגירה שלילית. שיעור הגידול שלה ב-1998 וב-1999 ירד ל-1.5% בלבד.<sup>16</sup>

הניסיון הישראלי לעצב את דמותה של העיר כעיר חד-לאומית שבה מיעוט מבוטל של כ-10%-15% ערבים – נכשל. המשך המגמות הדמוגרפיות של היום מבטיח את אופייה הדר-לאומי של העיר. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומחקרים שעשה פרופ' דה לה פרגולה בעבור עיריית ירושלים, בשנת 2020 עתיד שיעור הערבים להגיע ל-40% מכלל תושביה של ירושלים. בתחום הדמוגרפי הייתה ידם של הפלסטינים על העליונה, ואילו בתחרות על המרחב הגאוגרפי הערבי הייתה ידם על התחתונה: כשליש משטחי מזרח ירושלים הופקע לטובת הקמת השכונות החדשות. ואולם הפלסטינים נקטו אסטרטגיה של עובדות שכנגד, שעיקרה ניסיונותיהם לרכוש קרקע ונכסים שפלסטינים מציעים למכירה, בעיקר בעיר העתיקה וסביבותיה. הפעלת עונש מוות נגד סוחר קרקעות פלסטינים המבקשים להעבירן לידי הישראלים, ובנייה בלתי חוקית.

ביולי 1995 הוכרז על הקמת החברה הפלסטינית להשקעות ושנה אחר-כך הוקמה

---

15 ב-1967 היו בירושלים כ-64,000 ערבים ושיעורם – 25.8% מכלל האוכלוסייה. ב-1999 היו בירושלים 209,500 ערבים ושיעורם – 32.4% מכלל האוכלוסייה (השנתונים הסטטיסטיים, בהתאמה).

16 השנתון הסטטיסטי, 1998, 1999.

האגודה לפיתוח העיר העתיקה, שתי האגודות, בסיוע אילי הון פלסטינים בחוץ-לארץ, ייסדו את 'קרן ירושלים לפיתוח ולהשקעות' בהון ראשוני של מאה מיליון דולר והחלו ברכישת נכסים וקרקע במזרח ירושלים (קליין, 1999, עמ' 202). בו בזמן הקימה הרשות הפלסטינית קרן הלוואות לעידוד הבנייה בעיר (אל-קודס, 2.3.1998; הארץ, 11.7.1995, 28.7.1997; כל העיר, 11.4.1997, אצל קליין, 1999). הכספים הועברו באמצעות 'יאורינט האוסי' לפלסטינים. לדברי פייסל חוסייני ב-1997 חולקו כתשעה מיליון דולר להלוואות אלה. (הארץ, 17.6.1998).

בד בבד החל פייסל חוסייני בגיוס תרומות באמצעות 'קרן ירושלים' שהקים מלך מרוקו בינואר 1995. ההבטחות של מרוקו ל-500 מיליון דולר לא מומשו וחוסייני הצליח לגייס כמה עשרות מיליוני דולרים בלבד. קוצר ידם של הפלסטינים לגייס תקציבים ולרכוש קרקעות ונכסים גרם להם להחמיר בעושים כלפי סוחר קרקעות. האיסור על מכירת קרקע לישראלים תקף כמעט מאז 1967 וממשלת ירדן הקפידה להעמיד לדין בעמאן סוהורי קרקעות בירושלים ובגדה. במאי 1997 חוקקה המועצה המחוקקת הפלסטינית חוק מפורש בנושא זה, ואנשי דת גזרו איסור דתי על המעשה. הקבינט הפלסטיני קבע כי עבירה זו תגרור עונש מוות והורה למודיעין הכללי למנוע עסקות כאלה. המודיעין הכללי איתר 16 סוחרים ובמאי 1997 נרצחו שלושה סוחרי קרקעות ונעצרו כתריסר אחרים.

המדיניות הישראלית לצמצום שיעורם של הערבים באוכלוסייה, שקיבלה ביטוי בחוקי התכנון והבנייה, קבעה איסור או צמצום של הבנייה הערבית ברוב השכונות הערביות. הגידול הדמוגרפי שלהם ומצוקת הדיור הביאו לבנייה בלתי חוקית, בעיקר בצפון העיר ובצפון-מזרחה. הבנייה נעשתה על שטחים ערביים בתוך השכונות ובשוליהן וכן על עתודות הקרקע הפנויות שבין השכונות הפלסטיניות (הארץ, 10.6.1990, 3.7.1997, 4.7.1997). ההנהגה הפלסטינית בירכה על התופעה והבטיחה סיוע לכל מי שביתו ייהרס ביוזמת השלטונות. בו בזמן נפתחה ב'יאורינט האוסי' מחלקה משפטית שטיפלה בהגשת עתירות לבית המשפט, כנגד כל כוונה להרוס בתים.

בשנות השמונים והתשעים התרבה עד מאוד מספר המבנים הלא חוקיים במזרח ירושלים. אין נתונים מדויקים, אך להערכת העירייה מדובר בכמה אלפי בתים. לעירייה יש צווי הריסה לכ-1,000 מהם, אלא שהם מתעכבים עקב דיונים חוזרים

ונשנים בבתי המשפט. הבנייה הבלתי חוקית של ערביי ירושלים גורמת נזק תכנוני ועירוני לעיר. בעשור האחרון התפשטה הבנייה בצפון-מזרח ירושלים ועלולה לסכל את תכנית 1-E של העירייה – לחבר את מעלה אדומים לירושלים. בצפון העיר, הבנייה הבלתי חוקית מונעת את יצירת הרצף הטריטוריאלי מנווה יעקב לשכונות היהודיות הצפוניות ולמרכז העיר. הבנייה הפלסטינית, הנעשית על גבולותיה המוניציפליים של העיר, מטשטשת את קווי הסיפוח ומחברת את שטחי מזרח ירושלים לגדה המערבית (קליין, 1999, עמ' 207). לא בכדי הפך ראש העירייה אהוד אולמרט את המאבק בבנייה הערבית הבלתי חוקית לעניין מרכזי בטענותיו על אי-יכולתה של הממשלה להשתלט על התופעה. "זהו סרטן המאיים באופן מיידי על ריבונות ישראל בירושלים", קבע אולמרט, "בכוונתי להיערך לאכיפה מסיבית [...] בכל תחומי החיים יש חדירה והתפשטות של הרשות הפלסטינית ונטייה מצד הממשלה להתעלם מכך" (הארץ, 2.6.1997).

על פי נתוני עיר שלם ועיריית ירושלים, בשנים 1992–1997 בוצעו 70 עד 84 הריסות בתים (הארץ, 4.6.1998). בימי ממשלת ברק הופסקו הריסות הבתים, אך בימי ממשלת שרון חזרו השר לביטחון פנים החדש, עוזי לנדאו, וראש העירייה, אהוד אולמרט למדיניות הריסת בתים. ביולי 2001, לאחר תקופה ארוכה של הימנעות מהריסת בתים, חודשה מדיניות זו ונהרסו כעשרים בתים באזור שועפט.

הפלסטינים הגדירו את מדיניותם בירושלים מדיניות של 'צומוד' – אחיזה איתנה בעיר בכל מחיר! כדי להצליח בה יצרו עם השלטון הישראלי מערכת מורכבת של קשרי גומלין ששכרה בצד.

מדיניות זו התאפיינה בנכונות לקבל מן השלטון את ההטבות בלי לוותר על סממני ההתנגדות והחרם הפוליטי. כך למשל הסכימו כל תושביה הערבים של העיר לקבל מעמד של תושב ולהחזיק בתעודת הזהות הישראלית, אך רק מעטים ביקשו אזרחות ישראלית. הפלסטינים הסכימו לשלם את מסיהם לעירייה ולממשלה, תוך מחאה כדי להימנע מהפרת החוק ומסנקציות שעלולות לסגור את עסקיהם. הם עבדו במוסדות ישראלים במערב העיר כדי לשפר את רמת הכנסתם ובנו את השכונות החדשות במזרח העיר (התנחלויות) הן נקראות בפיחם) אף שסירבו לקבל את הפיצויים על הפקעת אדמותיהם, שעליהן נבנו שכונות אלה. בד בבד הם יצרו מערכות אוטונומיות של בריאות, תחבורה, חינוך, כלכלה, תרבות ודת כדי

לחזק את הקהילייה ולמנוע את התפוררותה. הם סירבו בכל תוקף לאמץ דפוס ישראליזציהי השווים לאלה של ערביי ישראל.

כך למשל השביתו כמעט שנתיים את מערכת החינוך במזרח ירושלים, כאשר ניסתה ישראל לכפות עליהם את תכנית הלימודים של ערביי ישראל. הם סירבו לחיות כפופים למערכת של השיפוט הדתי-המוסלמי של הקאדי ביפו – הסמכות הרשמית של משרד הדתות לענייני דיני אישות מוסלמיים בישראל. בשל סירובם ויתרה ישראל על המאבק בנושאים אלה ואחרים, והשאירה בידם מידה רבה של אוטונומיה – רבה מזו שיש לערביי ישראל.

מחקרים הבודקים את ממדי ההפרדה והשילוב בערים מעורבות או מקוטבות מבחינה פוליטית, מלמדים על כישלונה של ישראל לחזק את מגמות השילוב בעיר בין ערבים ליהודים.<sup>17</sup> בשלושת ההיבטים המקובלים לבחינת מגמות אלה – ההיבט הסוציו-אקונומי, המרחבי-גאוגרפי והפוליטי – ירושלים, לעומת ערים מקוטבות אחרות בעולם, מובילה. קשרי הגומלין בתחומי הכלכלה והחברה הם כמעט תמיד תוצאה של אילוץ ולא בחירה חופשית. שותפויות ועסקים משותפים לא קיימים מחוץ למגזר האתני. יש חפיפה כמעט מלאה בין מוצא אתני לשיוך מעמדי ואין בכלל קשרים חברתיים או נישואי תערובת.

בהיבט המרחבי בולטת ההפרדה במגורים, בעסקים ובשירותים. גם בהיבט הוויזואלי: רמת הפיתוח של השכונות, ניכרים הבדלים קיצוניים.

בהיבט המוסדי-הפוליטי – ההפרדה המוסדית בולטת כמעט בכל אחד מתחומי החיים הציבוריים.

נכונותה של ישראל לאפשר הפרדה מוסדית-פוליטית של ערביי ירושלים החלה בשנות השבעים, והנחת היסוד שלה הייתה שעדיפה 'ירדניזציה' מיפלסטיניזציה.

יציאתה ההדרגתית של ירדן ממוקדי ההשפעה הכלכליים, החברתיים, התרבותיים והפוליטיים בירושלים בשנות השמונים והתשעים, גרמה לתדירתה של הרשות הפלסטינית לכל המוקדים הללו.

---

17 על מגמות ההפרדה בירושלים בהיבט השוואתי, ראו: בבנישתי, תשמי"א; רומן, 1989; קליין, 1999; וכן: Bollens, 2000.

נכונותה של ממשלת שמיר ב־1991 לפתח מנהיגות פלסטינית עצמאית לקראת אפשרות של הסדר פוליטי בגדה המערבית, חיזקה באופן פרדוקסאלי את הזיקה המוסדית-פוליטית לאש"ף והאיצה את תהליכי הפלסטיניזציה. בינואר 1996 הגיעו תהליכים אלה לשיאם כאשר, בפעם הראשונה בתולדות העיר, התנהלו במזרח ירושלים בחירות למועצה הלאומית הפלסטינית ותושביה הערבים של העיר יכלו לא רק להצביע בהן אלא גם להיבחר למוסדות המתוקקים ולממשלה (הקבינט) הפלסטינית.

לעומת האסטרטגיות הישראליות שנועדו לבטל את הגבול הקודם, הציבו הפלסטינים אסטרטגיה מנוגדת של שימורו. החוקרים מיכאל רומן ואלכס ויינגרוד קובעים בספרם כי "מאז 1967 הפער האתני לאומי בין תושבי שני חלקי העיר הלך והעמיק עד שנוצר בתודעתם [...] קו גבול שחצייתו נתפסת כמסוכנת [...] הגבול יצר בידול עמוק וסדרי חיים ודפוסי התנהגות שונים בכל אחד מהחלקים" (וויינגרוד ורומן, 1991).

## אסטרטגיית בניית המוסדות הלאומיים – 'הבירה שבדרך'

מאבקם של הפלסטינים לבניית מוסדות לאומיים ובירה מזכיר את דפוס ההתארגנות המוסדית, שהיו נחלתו של היישוב היהודי במאבקו בשלטון הבריטי.

בירושלים, בשנות התשעים, קיבלו דפוסים אלה ביטוי בניסיונם של הפלסטינים להרחיב את התשתית המוסדית האוטונומית שהוקמה בעיר בשנות השבעים והשמונים, ולהעתיק אליה מוסדות לאומיים, שלא לפי הסכמי אוסלו.

עוד לפני הסכמי אוסלו, שבהם התחייבה ישראל שלא לפגוע בפעילותם של המוסדות הפלסטינים שבמזרח ירושלים ואף לעודדם (ראו: קליין, 1999, עמ' 109), פעלו במזרח ירושלים עשרות מוסדות פלסטיניים כגון לשכת המסחר, אגודות מקצועיות, איגודי עובדים, ארגוני צדקה, מכללות ומועצות. מוסדות אלו סייעו לאוכלוסייה במגוון תחומים כגון שיכון, תיירות, בריאות, מחקר, עיתונות ותרבות. כמו כן, הייתה לפלסטינים אוטונומיה בתחומי החינוך והתחבורה וכן במוסדות הדת כגון המועצה המוסלמית העליונה, הווקף המוסלמי ובית הדין השארעי.<sup>18</sup>

כל אלה שימשו בסיס ארגוני ותקדים משפטי לצעד הבא של הפלסטינים בירושלים: הקמת המוסדות הלאומיים שהיו אמורים להיות התשתית ליבירה שבדרך.

המוסד הראשון שהתפתח ממוסד למחקרים אקדמיים למעין 'משרד חוץ' בזעיר אנפין, היה ה'אורינט האוסי'. בלב מזרח ירושלים, לא הרחק מבית המלון 'אמריקן קולוני', ששימש מקום מפגש עיקרי לתקשורת הזרה, ייסד פייסל חוסייני ב-1979 את החברה ללימודים ערביים, כמרכז המתעד את הפעילות הפלסטינית. במסווה זה פעל חוסייני בשנות השמונים כדי לרכז את התמיכה באש"ף בירושלים, בין השאר

---

18 אחד התנאים של ערפאת לחתימה על הסכם אוסלו היה הבטחה של ישראל שלא לסגור את כל המוסדות הפלסטיניים בירושלים. ההבטחה מוזכרת במכתבו של שר החוץ פרס לשר החוץ הנורבגי הולסט. ראו: קליין, 1999, עמ' 109.



בהפעלת תומכיו בעיר ובחלוקת כספים למטרות לאומיות שונות. ממרס 1991 ועד להצהרת העקרונות בספטמבר 1993 הסכימה ממשלת ישראל שתרוכז ב'אורינט האוס' עבודת 'הוועדות הטכניות' – ועדות מומחים שהכינו את ניירות העמדה והעבודה של המשלחת הפלסטינית למשא ומתן הדו-צדדי והרב-צדדי עם ישראל. למרות ביקורת שנמתחה עליו בנושא זה בממשלה מצד שרים אחדים ובהם אריאל שרון, אפשר ראש הממשלה יצחק שמיר ל'אורינט האוס' לפעול בחופשיות כמרכז הדיפלומטי של הפלסטינים, בתקווה שברבות הימים הוא ישמש משקל נגד לאש"ף בטוניס. (Mussalam, 1996, p.60, אצל קליין, 1999).

מאז 1991 ועד שהתמקם אש"ף בעזה, ביוני 1994 – פעל 'אורינט האוס' כשלוחה הפוליטית הלא רשמית של אש"ף בירושלים. מוועידת מדריד עד הצהרת העקרונות בין ישראל לפלסטינים, מספטמבר 1993 ועד מרס 1995, נערכו ב'אורינט האוס' כ-47 פגישות מדיניות עם נציגי ארצות-הברית, צרפת, בריטניה ורוסיה ונדונו נושאים הקשורים למשא ומתן ונחתמו הסכמי סיוע (הארץ, 13.7.1994 – מבט לשלום, 1995, אצל קליין, 1999). מהסכמי אוסלו ועד קיץ 1995 פקדו את המקום נציגי 29 מדינות נוספות, ובהם ראש ממשלה אחד, שני סגני ראש ממשלה, חמישה שרי חוץ, שני סגנים של שרי חוץ, תשעה שרים ושגרירים רבים (הארץ, 15.8.1995). על הבניין הונף דגל פלסטין. האיומים שהשמיעו קיצוניים פלסטינים כלפי חוסייני ואנשיו בשל נכונותם לצאת לוועידת מדריד, הביאו את ממשלתו של שמיר לאשר במקום מעין אוטונומיה ביטחונית. אנשי האבטחה הפלסטינים, שהחלו לשמור על המקום מפני קיצוניים פלסטינים בשלב הראשון, ומפני קיצוניים יהודים בשלב שלאחר מכן, היו התקדים שהביא ב-1994 לכניסת כוחות הביטחון הפלסטינים של ג'בריל רגוב לפעולות שיטור בכל מזרח ירושלים. הפלסטינים ראו באנשי האבטחה הפלסטינים סמל של ריבונות פלסטינית במקום ומאז הם אינם מאפשרים לכוחות הביטחון והמשטרה להיכנס למתחם המשרדים של 'אורינט האוס'. ב-1996 אירעה תקרית במקום, כאשר אנשי האבטחה הפלסטינים סירבו לאפשר לשומרי הראש הישראלים של שר החוץ המצרי ושל ראש ממשלת תורכיה ללוות אותם בעת ביקור במקום (קליין, 1999, עמ' 132).

בהדרגה התפתחו ב'אורינט האוס' מחלקות לאומיות שטיפלו בתחומים עירוניים, בהשגת רישיונות לביקור קרובים בארצות ערב, בבנייה של בתי ספר ובשיפוצם, בפיתוח כלכלי של מזרח העיר, וכן בתחומים משפטיים כגון פסיקה בסכסוכים אזרחיים, אישור עסקות מקרקעין וזאת, בעקיפת מערכת המשפט הישראלית.

ה'אורינט האוס' ריכו גם פעילות לאומית כגון הבחירות למועצת הרשות הפלסטינית, המרכז הפלסטיני לסטטיסטיקה (הארץ, 16.12.1994, 20.12.1994; מבט לשלום, 1995; קליין, 1999) וכן את ניירות העבודה של הרשות הפלסטינית בנושא ירושלים לקראת הדיונים על הסדר הקבע בעיר, בשנת 2000.

כניסתה של הרשות הפלסטינית לעזה צמצמה את הצורך בפעילותו הדיפלומטית של ה'אורינט האוס'. ניסיונותיו של ערפאת לצמצם את כוחו של חוסייני, שנעשה לדעתו עצמאי מדי, הביאה בסוף שנות התשעים ליצירת מרכזי כוח פלסטיניים מתחרים ל'אורינט האוס' כגון משרדו של מושל מחוז ירושלים הפלסטיני באבו-דיס והמשרדים הלאומיים ברמאללה ובעזה. עקב הצהרת העקרונות בין ישראל לפלסטינים, המונעת מאנשי מזרח ירושלים לפעול במסגרת הרשות הפלסטינית, התמנה פייסל חוסייני למחזיק תיק ירושלים בוועד הפועל של אש"ף ולא בקבינט של הרשות הפלסטינית. הדבר כמובן לא מנע ממנו להיות במעמד מיניסטר-אלי כמשתתף קבוע בישיבות הקבינט. הוא עצמו הודה שבכך הפלסטינים מבקשים למנוע מישראל להפסיק את הפעילות ב'אורינט האוס' על פי חוק. (הארץ, 9.2.1996; כל העיר, 9.2.1996). מותו של פייסל חוסייני בשנת 2001 הביא לפיחות משמעותי במעמדו של ה'אורינט האוס'. בשנת 2002 סגר השר לבטחון פנים עוזי לנדאו את המקום. חלק מפעולותיו עבר למוסדות אחרים ופרופ' סרי נוסייבה מונה לטפל ביחסי החוץ של המוסד הסגור.

פעילות כוחות הביטחון הפלסטיניים בירושלים החלה באמצע 1994 ונמנתה עם ההסכמים הביטחוניים שלאחר הסכמי אוסלו. כמו בפרשת ה'אורינט האוס', שבה הניח ראש הממשלה שמיר כי האינטרס הישראלי מחייב פעילות מדינית מצומצמת גם בפרשת כניסת כוחות הביטחון הפלסטיניים למזרח ירושלים הניח ראש הממשלה יצחק רבין, כי האינטרס הישראלי מחייב פעילות ביטחונית מונעת מצומצמת. בשני המקרים השתמשו הפלסטינים בהסכמה הישראלית בפרצה התקדימית ועד מהרה הרחיבו את הפעילות עד ששני ראשי הממשלה התחרטו וניסו להחזיר את הגלגל לאחור, אך ללא הצלחה.

ראוי לציין שהסיבה המרכזית לכך שהתאפשרה כניסת אנשי הביטחון הפלסטינים למזרח העיר קשורה לתוצאות האינתיפאדה ולא להסכמי אוסלו. עקב האינתיפאדה נחלש שלטונה של ישראל במזרח ירושלים, גורמים ממשלתיים ועירוניים צמצמו את פעילותם בה, וכך גם משטרת ישראל וכוחות הביטחון. אחת מתוצאות האינתיפאדה

הייתה התפטרותם של השוטרים הפלסטינים ששירתו במשטרת ירושלים והקושי לגייס סוכנים ומשתפי פעולה פלסטינים במזרח העיר. תקופה ארוכה נמנעה משטרת ירושלים מלהשליט חוק וסדר במזרח ירושלים, והדבר גרם לעלייה בפשיעה וכמעט לאנרכיה בחלק זה של העיר.

בחודשים מאי ויוני 1994 החלו כוחות ביטחון פלסטיניים לפעול במזרח ירושלים. בשלב ראשון הם פעלו למניעת פשיעה מקומית ועצרו עברייני סמים, מין וזנות. הם מצאו רכוש גנוב והחזירו אותו למשטרת ירושלים, והפעילו רשת מודיעין ברחבי מזרח העיר. (הארץ, 16.11.1994, 20.12.1994).

בשלב שני הפעילו כוחות הביטחון משטרת תיירות, שמתפקידה היה בעיקר למנוע גנבות מתיירים. שוטרי משטרת התיירות הפלסטינית קיבלו תמריץ מן הכנסיות בתשלום מקצת משכורותיהם ושכרם היה גבוה מהשכר הממוצע של השוטרים הפלסטינים בתחומי הרשות הפלסטינית. (כל העיר, 7.3.1997).

בשלב השלישי עסקו כוחות הביטחון הפלסטיניים בפעילות פוליטית שכללה פיקוח על הדרשות במסגד אל-אקצא, רישום תושבי מזרח העיר היוצאים לחאגי במכה, מעצר וחקירה של גורמי אופוזיציה לערפאת. כך עצרו, למשל, את פעיל זכויות האדם – באסם עיד ואת העיתונאי דאוד כותאב, שמתחו ביקורת על הרשות הפלסטינית וחשפו בה פרשיות שחיתות. (הארץ, 25.5.1997, 26.5.1997).

ב-1995 הצטרפו למנגנוני הביטחון המסכל של רגיב הפועלים במזרח ירושלים אנשי המודיעין הכללי בפקודו של אמין אל-הינדי, אנשי הביטחון הנשיאותי – כוח 17 לשעבר ואנשי ביטחון של מושל מחוז ירושלים, גימיל עתמן נאצר (הארץ, 10.2.1998). במחצית הראשונה של 1997 החלו אנשי המודיעין הכללי לפעול כנגד סוחרי הקרקעות המוכרים אדמות פלסטיניות ליהודים (קליין, 1999, עמ' 140). באותה שנה כבר היו כוחות הביטחון הפלסטיניים לחלק גלוי ומוכר בנוף של מזרח ירושלים, ותושביה ראו בהם מנגנון לאומי לגיטימי שצריך להישמע לו ולשתף אתו פעולה. (הארץ, 27.2.1997).

ניסיונותיהן של ממשלות רבין ונתניהו לצמצם את פעילות המוסדות הלאומיים וכוחות הביטחון הפלסטיניים במזרח העיר, נעשו עקב חתימת הסכמי אוסלו ב', שבהם נקבעו הגבלות ברורות על פעילותה של הרשות הפלסטינית בירושלים, ועקב חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הגבלת פעילות), שהתקבל בכנסת

ב־26 בדצמבר 1994. ואולם את העובדות שכבר קבעו הפלסטינים בשטח היה קשה לשנות. ממשלת הליכוד שעלתה לשלטון ב־1996 המשיכה בניסיונותיה לסגור את המוסדות הלאומיים ולהפסיק את פעילות כוחות הביטחון הפלסטיניים. אך לא היה אפשר עוד להחזיר את הגלגל אחורנית ולהפסיק את הפעילות הלאומית בירושלים. זה היה אינטרס של שני הצדדים – הישראלים והפלסטינים – שלא להפוך את העניין לבעיה שתימנע את ההתקדמות לשלום או תביא לידי התפוצצות שתחרף את המצב בירושלים. כך נענו הפלסטינים לצמצום היקף הפעילות הביטחונית, להורדת הפרופיל הבינלאומי של פעילות ה'אורינט האוס', ולסגירת כמה מן המשרדים הלאומיים. מאידך גיסא, נמנעו הן ממשלת רבין והן ממשלת נתניהו מצעדים דרסטיים לסגירת כל המוסדות ולהפסקה של פעילות כוחות הביטחון באופן מוחלט. ההסדרים שבשתיקה בין ממשלות ישראל ובין הפלסטינים קיבלו את אישור בית הדין הגבוה לצדק, כאשר בסוף ינואר 1996 דחה את עתירת הארגון הימני 'בצדק' נגד ממשלת ישראל על שאיננה פועלת ליישום הסכמי אוסלו ומאפשרת לפלסטינים לפעול בירושלים. בית הדין הגבוה לצדק העדיף את טענת המדינה שהצביעה על הצורך בזהירות וברגישות שתוצאתם הסדרים ופשרות בנושא זה. (פסקי דין בג"צ 2142/95, כרך מ"ט, חלק המישי, תשנ"ה, תשנ"ו – 1995, עמ' 362–365, וכן הארץ, 1996.1.30).<sup>19</sup>

עד 1997 הוקמו במזרח ירושלים, בסיוע ישיר או עקיף של הרשות הפלסטינית, כ־20 מוסדות של הרשות (הארץ, 9.9.1998). במסמך ביטחוני שהודלף לתקשורת (הארץ, 12.2.1997), נמנו המוסדות ופעילותם. במסמך נאמר: "מרשימת המוסדות עולה שהרשות הפלסטינית פעילה בירושלים ומפעילה בה סמכויות במגוון תחומים, החל מנושאי דת וכלה בנושאי אנרגיה וחינוך, הדבר משקף את מאמצי המרוכזים של הרשות להקים תשתית לשלטון חילופי בעיר ולחתור תחת ריבונות ישראל בירושלים" (ידיעות אחרונות, שבועון תל-אביב, 15.3.1996). עם המוסדות שנמנו במסמך, נוסף על ה'אורינט האוס', המוסדות הדתיים וכוחות הביטחון, היו גם משרדי החינוך, הנוער והספורט, משרד המיפוי והגאוגרפיה בניהול חליל תופאקגי, המכין בין השאר גם את רשימת הנכסים הערביים במערב העיר. ערך הנכסים, בחיקף של יותר מ־20,000 בתים, מבני ציבור ואדמות, הוא רב מאוד: משרדי מועצת

---

19 על המאבק בין הפלסטינים לממשלות רבין ונתניהו בעניין פעילות המוסדות וכוחות הביטחון הפלסטיניים במזרח ירושלים, ראו את סקירתו המפורטת והממצה של קליין, 1999, עמ' 185–191.

השיכון הפלסטיני, שבראשיה שר המשפטים של הרשות ושר הבינוי שלה, הוועדה הלאומית האסלאמית למאבק בהתנחלויות הממוקמות במשרדי המופתי בהר הבית, מוסד הפצוץ הפלסטיני המספק צורכי נכים בגדה המערבית שנפגעו בפעולות מלחמה מאז 1936 (כ-1948, ב-1967 ובשתי האינתיפאדות).

מרכז האנגריה הפלסטיני פרסם כי הוא "חלק ממשרדו של הנשיא ערפאת".

נוסף על המשרדים הרשמיים סייעה הרשות בהקמתם של ארגונים ציבוריים (Non Governmental Organizations — NGOs). ב-1994 החליט הקבינט של הרשות הפלסטינית לתמוך בארגונים אלה הן בשל תרומתם לגיבושה של חברה אזרחית והן בשל מאבקם בכיבוש. על פי אלאם ג'אראר (Allam, 1998), סגן נשיא המועצה הפלסטינית לצדק ולשלום, גופי ה-NGO פועלים גם בסיוע לאוכלוסייה בנושאי בריאות, חינוך ותרבות. מתוך 36 הארגונים בגדה, 18 פועלים בירושלים ובהם מאות פעילים.<sup>20</sup>

---

20 ראו: Allam, 1998 וכן: Palestinian NGOs Directory.

## לקראת הסדר הקבע: 'לשבור את הטאבו הישראלי על אחדות העיר'

בתחילת שנות התשעים התרכזו המאמץ הפלסטיני בבחינת מודלים להסדר ביניים עם ישראל, והגיע לשיאו בהסדר אוסלו.

הסירוב הישראלי לדון בהסדרי ביניים או בהסדרי קבע בירושלים נבע מגישה של דחיקת הבעיה המסובכת של ירושלים לסוף הדיון ההיסטורי בהסדרי הקבע בין שני העמים.

בתגובה החלו הפלסטינים בדיאלוג לא פורמלי בערוצים אחוריים עם קבוצות ישראליות שהיו מוכנות לחרוג מן הקונצנוס הישראלי על 'שלמות ירושלים'.

הדיאלוג החל בראשית שנות התשעים ונועד, מבחינתם של הפלסטינים, להשיג שני יעדים: הראשון והחשוב שבהם: הכנת דעת הקהל הישראלית לשבירת הטאבו על אחדות העיר; והשני: בחינה עניינית של מודלים לחלוקתה של העיר.

בתחילת שנות התשעים היו המידע והידע של הפלסטינים על ירושלים מצומצמים. ההנהגה, שישבה בטוניס, לא הכירה את העיר ושאבה את עיקר המידע שלה מפרסומיהם הרשמיים של הממשלה והעירייה, ואלה היו חלקיים וחסויים במידה רבה. המעטים שהכירו את הנתונים היו כמה חוקרים פלסטינים בירושלים ואנשי אקדמיה באוניברסיטאות בחוץ-לארץ.

בשנות התשעים נמנע מן הפלסטינים לדון עם ממשלות ישראל בהסדרים כלשהם בירושלים, והם ניצלו את השנים ההן לדיאלוג בערוצים אחוריים בקבוצות עבודה, בהשתתפות מאות מומחים, חוקרים, ואישי ציבור ישראלים.

מצד אחד תרם הדיאלוג הזה ליצירת סדקים בקונצנוס הישראלי על 'אחדות ירושלים', ומצד אחר יצר 'שפה משותפת', מקצועית ופוליטית, שאפשרה מודלים של פתרון לירושלים – את פרותיו של הדיאלוג קצרו הפלסטינים בוועידת קמפ-דייוויד.

לקמפ־דייוויד הגיעו הפלסטינים מצוידים בידע רב ובעמדות ברורות באשר לפתרון הקבע שהם מבקשים לעיר. הססמאות הפוליטיות המעורפלות והקיצוניות שהכריזו על חלוקתה של ירושלים על פי קווי יוני 1967, על פינוי ההתנחלויות העירוניות (השכונות החדשות שנבנו במזרח ירושלים) ועל החזרתן של השכונות הערביות שנכבשו ב־1948 (בקעה, קטמון ומוסררה), הוחלפו בגישה 'מעשית'. גישה זו התבססה על הפיכת המציאות 'דה־פקטו' בירושלים למציאות 'דה־יורה', כלומר קבלתה של ישראל את העובדות המוגמרות שנוצרו ב־1948 ובשנות השבעים והשמונים ונכונותה למודלים מוסכמים של פתרון המתבססים על שני עקרונות: שיתוף והפרדה – עיר לא מחולקת שיש בה שתי בירות לשני עמים.

כבר בתחילת שנות התשעים החל הדיאלוג הישראלי-פלסטיני על עתידה של ירושלים, והנחת היסוד שלו הייתה 'חלוקתה של העיר'. באותה העת לא הייתה הנחת יסוד זו מקובלת על הקונצנזוס הישראלי ועל המפלגות הציוניות (ובהן מר"צ), ומשום כך נוצר חוסר שוויון במעמד הפוליטי של המשתתפים בדיאלוג: אקדמאים, מומחים ופוליטיקאים.

למשתתפים מן הצד הפלסטיני הייתה זיקה ישירה לממסד של אש"ף בטוניס ומבחינה זו הם מייצגים אותו, ואילו הצד הישראלי כלל אישים שהיו מוכנים לשמור את הטאבו של 'שלמות ירושלים' ונמנו עם 'מחנה השלום'. הם לא ייצגו את הממשלה, הערייה או אפילו את המפלגות שבהן היו חברים.

הניסיון הראשון לדיאלוג כזה על עתיד ירושלים, בהנחה שהיא צריכה לשמש 'בירה כפולה' לישראל ולפלסטין או 'שתי בירות לשני עמים', נעשה בחודש יולי 1991 באוניברסיטת סטנפורד שבארצות-הברית. ערפאת אישר את הכנס ושלח אליו את יו"ר הוועדה המדינית של אש"ף, ד"ר נביל שעט. מבחינתם של הפלסטינים הייתה מטרת הכנס לבדוק אם אפשר להגיע לידי הסכמות שיחלחלו אל דעת הקהל הישראלית ויכינו אותה לאפשרות של שמירת הקונצנזוס הישראלי על 'אחדות ירושלים'.

את הכנס ארגנו פייסל חוסייני, ראש המרכז למחקרים פלסטיניים ביאורינט האוס; חנא סניורה, עורך העתון 'אל פאגירי'; פרופ' משה מעוז, ראש מכון טרומן באוניברסיטה העברית וכותב מאמר זה, חבר הנהלת עיריית ירושלים מטעם מר"צ.

החסות האקדמית של אוניברסיטת סטנפורד עקפה את 'חוק המפגשים' שאסר

לקראת הסדר הקבע: לשבור את הטאבו הישראלי על אחדות העיר

מפגשים עם אנשי אש"ף (החוק התייר מפגשים בחסות אקדמית). מן הצד הפלסטיני השתתפו, מלבד נביל שעט וסניורה, אקדמאים כגון פרופ' ריהאב עיסווי וד"ר ברנד סגלה; ומן הצד הישראלי השתתפו מלבד מעוז וכותב מאמר זה, תת-אלוף במילואים גדעון פורמן, שהיה ראש מטה חיל האוויר; פרופ' גלית חזן-רוקס, וסגן אלוף במילואים עודד מגידו.

מטעם אוניברסיטת סטנפורד השתתף בדיונים פרופ' לי רוס, פסיכולוג בעל שם עולמי וראש המכון לפתרון סכסוכים באוניברסיטה. את הדיונים הנחה הרולד סונדרס, שהיה עוזרו של שר החוץ של ארצות הברית, הנרי קיסינג'ר.

ערפאת היה בקשר יום-יומי עם משתתפי הכנס הפלסטינים והנחה את נביל שעט באשר לעמדות שייצג מטעם אש"ף בכנס. עמדת הפלסטינים התבססה על ארבעה עקרונות:

**הראשון** – על העיר להיות פתוחה והיא לא תחולק בגבול.

**השני** – צריך להרחיב את שטח העיר וליצור מטרופולין ירושלים שיכלול עיריות משנה ערביות וישראליות (בהרחבה הישראלית יהיו גבעת זאב ומעלה אדומים).

**השלישי** – לעיר העתיקה ולמקומות הקדושים יהיה משטר מיוחד.

**הרביעי** – ירושלים תשמש בירה משותפת למדינה הפלסטינית ולישראל.

עקרונות אלה, שהותו בסטנפורד ועליהם הסכימו הן הישראלים והן הפלסטינים במסמך שקיבל את חתימתו של נביל שעט ואת הסכמתו של ערפאת, היו הבסיס לעמדתם של הפלסטינים באשר להסדר הקבע בירושלים לעשר השנים הבאות.

חנא סניורה, חוקרת אמריקנית – ד"ר ססיליה אלבין ואנוכי, פיתחנו בשנה שלאחר מכן, במסגרת מכון טרומן ובשיתוף אוניברסיטת סטנפורד, מודל מפורט לפתרון הקבע בירושלים על בסיס דיוני המפגש בסטנפורד (ראו: Albin, Amirav, 1991).

פייסל חוסייני ואני הצגנו את החלטות הכנס, הנוגעות לפתרון של שתי מדינות לשני עמים ושתי בירות בעיר אחת פתוחה, במסיבת עיתונאים בירושלים. את החלטות הכנס הציג בטוניס לוועד הפועל של אש"ף, ד"ר נביל שעט. חברי הוועד הפועל אישרו אותן ובתוך כך הביעו תקווה שהסדק שנוצר בקונצנזוס הישראלי באשר לאחדותה של ירושלים, יתרחב בעתיד ויגיע אל הממשלה הישראלית והציבור הרחב (על הכנס והחלטותיו, ראו: חדשות, 27.9.1991; הארץ, 24.9.1991).



הדיו של הכנס לא שינו את דעת הקהל הישראלית, אבל קיומו פתח את הדיאלוג הישראלי-פלסטיני על ירושלים. חנא סניורה ואנוכי הקמנו את איפקר"י (IPCRI — Israel Palestine Center for Research and Information) ובמסגרתו ערכנו בתחילת שנות התשעים, במנזר נוטרדאם בירושלים, עשרות מפגשים חשאיים של מומחים. במפגשים אלה נאסף בפעם הראשונה חומר רקע מקצועי שעובד למודלים עירוניים של שיתוף פעולה. כ-200 מתכנני ערים, סוציולוגים, כלכלנים, מהנדסים ואנשי ביטחון ישראלים ופלסטינים השתתפו בדיוני נוטרדאם בשנים 1990-1993 החומר שהכינו שימש בסיס להתרחבות השיח הציבורי על אפשרויות הפתרון בירושלים. (על דיוני נוטרדאם ועל הכנס שסיכם שלוש שנות דיונים, ראו: Baskin, 1993).

מ-1993 ועד קמפ־דייויד עסקו יותר מ-30 קבוצות דיון ישראליות ופלסטיניות בהתוויית הסדרי הקבע בעיר (על פעילותן, ראו: קליין, 2001, עמ' 14). חשיבותו של הדיון הציבורי והמקצועי שהתנהל מאז כנס סטנפורד ודיוני נוטרדאם בתחילת שנות התשעים הייתה ביצירת שפה משותפת של המומחים משני הצדדים וגישה המשלבת פתרונות פוליטיים ומודלים מקצועיים.

מבחינתם של הפלסטינים היה בדיאלוג הפוליטי והמקצועי כדי להעשיר את הידע שלהם בנושאים כגון תחבורה, כלכלה עירונית, דמוגרפיה ועוד. עד שנות התשעים היו הנתונים נחלתם של הישראלים בלבד. השותפות החדשה באיסופם ובניתוחם העשירה את מאגרי הידע של הפלסטינים ושינתה את הדיון העקרוני הפוליטי על ירושלים לדיון מעשי בכיוונים קונסטרוקטיביים.

לקראת דיוני קמפ־דייויד זה היה רק טבעי שהמשלחות המקצועיות של ראש הממשלה ברק ושל ראש הרשות הפלסטינית ערפאת כללו את רוב האנשים שהיו מעורבים בעשור האחרון בדיאלוג על הסדר הקבע בעיר. בראש קבוצת המומחים של ברק עמד כותב מאמר זה ובראש קבוצת המומחים של ערפאת עמד פרופ' מנואל חסיאן.

מאז 1990 עמדנו, פרופ' חסיאן ואני, בראש קבוצות דיון על עתיד ירושלים ובאמתחתנו כבר היו כל הנושאים מאורגנים ומתויקים: תפיסות חדשות על ריבונות, המשטר הכלכלי הרצוי לעיר, חילופי השטחים והחיבורים בין השכונות, ניהול המקומות הקדושים, הפעלת שדה התעופה עטרות במשותף כשדה בין־לאומי, כוח שיטור משותף לאזורי התפר והעיר העתיקה ועוד.

## עמדות הפלסטינים מקמפ־דיוויד ועד טאבה

בדיונים הפנימיים שהתנהלו בהנהגה הפלסטינית ערב קמפ־דיוויד, גובש העיקרון שלפיו הסדר הקבע בירושלים צריך להתבסס על הלגיטימציה הבין־לאומית ועל החלטה 242 של מועצת הביטחון. הבעיה בעיקרון הזה, מבחינתם, הייתה כפולה: הקהילייה הבין־לאומית מפרשת את הלגיטימיות הבין־לאומית כשוללת את ריבונותם של הגורמים ששלטו בירושלים – ישראל וירדן – וממילא גם את האפשרות לגיטימציה לריבונות פוליטית בעיר. השימוש שהפלסטינים עושים בהחלטה 181 של עצרת האו"ם לתביעתם ההיסטורית למדינה משלהם, לא מאפשר תביעה על ירושלים, שכן על פי החלטה זו, העיר הייתה אמורה להיות 'קורפוס ספרטום' – גוף נפרד מן המדינה הערבית והישראלית, במשטר בין־לאומי.

הבעיה השנייה בעקרון הלגיטימציה המתפרש כחזרה לגבולות יוני 1967, היא המציאות שיצרה ישראל במזרח ירושלים, ולפיה כמחצית האוכלוסייה היהודית (כ־200,000 תושבים) מתגוררת בעשר שכונות ענק. החזרת המצב לקדמותו בשכונות אלו ופינוין אינם מעשיים, ולכן העדיפה ההנהגה הפלסטינית להציג בקמפ־דיוויד עמדה טקטית בבחינת עמדת פתיחה ועמדה אסטרטגית בבחינת קו אדום או עמדת המינימום.

העמדה הטקטית, שהוצגה כעמדה 'הצודקת' מבחינה היסטורית, תבעה את גבולות 1967 בירושלים, ואף פתחה את מה שנהוג לכנות 'תיק 1948' – הנוגע לשורת השכונות הערביות (בקעה, קטמון, עין כרם, מלחה ועוד) המשתרעות על שטח של 60% משטחה של מערב ירושלים. בשכונות אלה סימנו ותיעדו הפלסטינים יותר מ־20,000 בתים שננטשו ב־1948 ואוכלסו לאחר מכן ביהודים. על פי הפלסטינים, הפתרון לבעיית ירושלים היה אמור להיות שתי בירות בעיר אחת, פתוחה ולא מחולקת.

מאז ומתמיד הבהיר פייסל חוסייני כי זו עמדת הפתיחה 'הצודקת' של הפלסטינים.

ואולם כדי להיות מעשיים ולאפשר הסדר של שלום, היו הפלסטינים מוכנים לעמדות מינימום, שלפיהן יישארו בשלושה מעגלים:

במעגל ההיסטורי – באשר לשכונות שנכבשו ב-1948 הם היו מוכנים לפיצוי כספי לבעלי הבתים במערב ירושלים וכסימן של רצון טוב מצדה של ישראל, לאפשר לכמה מבעלי הבתים בבתים לא מאוכלסים כגון בליפתא לחזור ולהתגורר בהם.

במעגל הטריטוריאלי – במזרח ירושלים הם היו מוכנים לוותר על כשליש מן השטח שישראל סיפחה אליה ובנתה בו, ובתמורה לקבל שטחים חלופיים לפי קנה מידה של אחד לאחד.

במעגל העיר העתיקה – הם היו מוכנים לוותר על הרובע היהודי ועל הכותל המערבי.

באשר להר הבית – אל-חרם אל-שריף, הפלסטינים הסכימו לוותר על ריבונות בלעדית ולהחליפה בהסדרי ריבונות משותפים עם מדינות האסלאם, הליגה הערבית ואף גורמים בין-לאומיים. במצב השליטה בפועל, שלפיו הווקף מנהל את המקום, לא יחול שום שינוי.

'מעשיותה' של הצעת המינימום הפלסטינית התבטאה, לדברי חוסייני, בשוויון שהיא יוצרת בין הצדדים בתחום הוויתורים. חוסייני הדגיש כי ישראל תרוויח יותר בהצעת המינימום הפלסטינית משתרוויח מהמשך הסטטוס קוו הנוכחי.

בהסדר של פשרה הצביעו הפלסטינים על ארבעה השגים ישראליים: בראש ובראשונה – סיום הסכסוך ההיסטורי על הארץ, שאליו איראפשר להגיע בלי ירושלים.

ההישג השני הוא הכרה בין-לאומית בריבונותה של ישראל על מערב ירושלים; ההישג השלישי הוא שאין חזרה לגבולות 1967 בעיר וישראל זוכה בכשליש משטחי הסיפוח שלה במזרח העיר; ההישג הרביעי הוא שירושלים לא תחולק פיזית, אלא תישאר עיר פתוחה שתוכל לקדם את כלכלתה ההולכת ומתדרדרת.

הצד הישראלי נמנע מלהתוות אסטרטגיה או אפילו טקטיקה בנושא ירושלים, כל עוד לא הגיעו המתדיינים לקמפ-דייוויד. לעומת זאת הפלסטינים נערכו היערכות פוליטית ומקצועית. ועדת משנה של 'ועדת ירושלים ובניין המולדת' הוקמה כבר ב-1996 (כוועדת משנה של המועצה הלאומית הפלסטינית) בראשותו של פייסל חוסייני, והכינה את תיקי המשא ומתן ב'אוריינט האוס'.

עמדות הפלסטינים מקמפ־דיוויד ועד טאבה

שתי העמדות ההיסטוריות שהזכרנו לעיל – המקסימלית והמינימלית – נבחנו מן ההיבט הטקטי. השאלה הייתה אם להציג בקמפ־דיוויד את התביעות המקסימליות ולעשות את הוויתורים בתמורה לויתורים ישראליים, או להציג מיד בתחילת הדיונים את עמדות המינימום כקווים אדומים.

התובעים להתחיל בעמדת המקסימום היו בעיקר נציגי הפלסטינים מירושלים, אלא שרוב המתדיינים העדיפו להציג כעמדת פתיחה את עמדת המינימום ולהתזיק בה בכל מחיר.

עמדה טקטית זו נראתה לכמה מן הנציגים הירושלמים כטעות, נראה להם כי במסגרת המשא ומתן יגסו הוויתורים הפלסטיניים בראש ובראשונה בירושלים. בתגובה התפטר חבר המועצה מירושלים, חאתם עבד אל־אקדר עיד, מראשות ועדת ירושלים במועצה המחוקקת וקבע כי "הרשות ויתרה על ירושלים", "נראה לי שהם מעדיפים מדינה פלסטינית בלי ירושלים מאשר ההיפך". (הציטוטים מתוך: קליין, 2001, עמ' 40).

ועידת קמפ־דיוויד נערכה מ־11 עד 24 ביולי 2000, ואליה הגיעו הפלסטינים אוחזים בעמדת המינימום. אכזבתם מעמדות הצד האמריקני התבטאה בשתי נקודות מרכזיות:

הראשונה שבהן – נסיגתה של ארצות־הברית מעמדתם ההיסטורית, שלפיה מזרח ירושלים כולה היא 'שטח כבוש'. האמריקנים טענו תמיד כי מזרח ירושלים היא חלק בלתי נפרד מן השטחים, והנה לפתע מצאו עצמם הפלסטינים מול עמדה אמריקנית עקרונית התומכת בגישתה של ישראל שמזרח ירושלים איננה במעמד שווה למעמדם של שטחי יהודה ושומרון.

הנקודה השנייה – נגעה להר הבית. נכונותה של ארצות־הברית לאפשר לישראל ריבונות חלקית בהר או מתחת למסגדים נראתה כהצטרפות למזימה הישראלית לגמד את מעמדם של הפלסטינים במסגדים. היו אף שראו בכך פתח לאפשרות שהישראלים יתבעו ביום מן הימים את הקמת בית המקדש ליד המסגדים או אף במקומם.

ככל שהתמשכה ועידת קמפ־דיוויד היא הייתה יותר ויותר לועידת ירושלים. לקראת סופה היה אפשר אף לכנותה 'ועידת הר הבית', שכן זה הנושא האחרון, אולי

היחיד המהותי שנותר במחלוקת בין הצדדים, לאחר שישראל קיבלה באופן עקרוני את הצעת המינימום ההיסטורית של הפלסטינים.

לקראת סיום הפסגה ניסחו האמריקנים את הצעתם המשקפת את ההסכמה הישראלית לחלוקתה של ירושלים: בהצעתם ביטאו האמריקנים את הפשרה האפשרית לדעתם, בשלושת מעגלי המחלוקת בירושלים:

**במעגל הטריטוריאלי** – הוצע לתת לפלסטינים ריבונות מופחתת או אוטונומיה פונקציונלית בשכונות הפנימיות וריבונות מלאה בשכונות החיצוניות. עם השכונות הפנימיות נמנו שיחי ג'ראח, ואדי ג'וז, צלאח אל-דין, סולטן סולימן, א-טור, ראס-אל-עמוד, סילוואן ואברטור.

הצעה זו שיקפה את ההסכמה הישראלית להיפרד כמעט מכל השכונות הערביות בירושלים.

ההנחיה של ברק לצוות המשא ומתן הייתה שמתוך כ-240,000 פלסטינים באזור ירושלים, יישארו בשליטת ישראל לא יותר מ-12,000 פלסטינים (שר, עמי 228).

במעגל השני, של **העיר העתיקה** – הציעו האמריקנים משטר מיוחד, שבו חלק זה של ירושלים, בשטח של 1 קמ"ר בלבד, לא יהיה בריבונות ישראלית או פלסטינית, אלא בהסדר ניהול משותף. לחלופין, הציעו האמריקנים את חלוקתה של העיר העתיקה: שני רבעים – המוסלמי והנוצרי – לפלסטינים, ושני רבעים – הארמני והיהודי – לישראל.

במעגל השלישי, **בהר הבית** – הציעו האמריקנים ריבונות מסויגת לפלסטינים על הר הבית. הם כינו זאת ריבונות 'אפוטרופסית' כדי לסבר את אוזנם של הישראלים, אך זו הייתה ריבונות לכל דבר על שטח המסגדים. מתחת לפני השטח, במעבה ההר, הציעו האמריקנים ריבונות 'שירית' לישראל וזאת כדי לסבר את אוזנם של הפלסטינים.

להצעות של האמריקנים, שראש הממשלה ברק קיבל באופן עקרוני, הייתה גם חלופה: דחייה של הסיכום בשאלת ירושלים למועד אחר, אולי חמש שנים. הדחייה יכולה לחול על העיר העתיקה בלבד או על ירושלים כולה.

העמדה הפלסטינית שללה את אפשרות הדחייה של הסדר בירושלים, קיבלה את ההצעות הנוגעות למעגל הראשון והשני באופן עקרוני, ודחתה את ההצעות במעגל השלישי – בהר הבית.

ביום שלישי 25 ביולי התברר שלמעשה, התקבלה הסכמה עקרונית כמעט בכל הנושאים השנויים במחלוקת בירושלים. הבעיה היחידה שנותרה במחלוקת הייתה תביעת הריבונות הישראלית מתחת לפני השטח בהר הבית. ראש הממשלה ברק ביטא זאת כאשר אמר: "המהלך [הכוונה לניסיון לעשות שלום עם הפלסטינים – מ.ע.] נעצר בדרישת הצד השני להעברת הריבונות על הר הבית אליו. אם יש נקודה שסביבה ניתן לאחד ולגבש את עמדת ישראל, הרי זו הצעת קלינטון בדבר חלוקה מסוימת של ריבונות על הר הבית, על ידי השארת הריבונות בידינו מתחת לפני השטח והשארת הריבונות במסגדים ובמשטח לפלסטינים, ואפילו הצעה זו של הנשיא נדחתה על ידי ערפאת, זה סיומו של פרק ותחילתו של פרק חדש" (שר, עמ' 231).

פיזור של ועידת קמפ־דיוויד, עקב הכישלון שיוחס במידה רבה לחוסר היכולת להגיע לנוסחה מוסכמת על הר הבית, הגביר דווקא את המאמצים של הפלסטינים, הישראלים והאמריקנים לחפש נוסחה מוסכמת למה שנראה לא פתיר: הר הבית.

חידה שטרם נמצאה לה תשובה: הסיבה ל'התקשחות' עמדתו של ערפאת בקמפ־דיוויד, באשר לפתרון בהר הבית – הכוונה לדרישתו לריבונות מוחלטת על החר.

השערתם של הישראלים והאמריקנים שערפאת יסכים לריבונות משותפת או מחולקת בהר הבית, התבססה על שלוש הנחות יסוד: הראשונה – שרוחב לב וויתורים ישראליים במעגל הטריטוריאלי בירושלים יביאו לרוחב לב וויתורים מקבילים של ערפאת בהר הבית.

השנייה – עמדתו ההיסטורית, לכאורה, ואמירות מעורפלות שלו בעבר על פְּנאום המקומות הקדושים או על הסדר של ריבונות ערבית (הליגה הערבית) או מוסלמית (ועידת ארצות האסלאם). אגב, בכל הסדר היה ערפאת הופך להיות 'שומר המקומות הקדושים לאסלאם' – תפקיד שביקש לעצמו חוסיין כל השנים מאז 1967.

השלישית – עמדת ארצות ערב והמדינות המוסלמיות, שמאז ומתמיד תבעו מעמד כלשהו במקומות הקדושים לאסלאם ואף הבהירו בשיחות לא פורמליות כי יעדיפו הסדר כל ערבי או מוסלמי על המקום.

הר הבית עלה בשיחותיו של ערפאת עם מנהיגים ערבים ומוסלמים לפני ועידת קמפ־דיוויד ובמהלכה. ייתכן שנכונותם לוותר על מעמד כלשהו שלהם במקום, ועם זה

נכונותם של האמריקנים ואחר כך גם נכונות הישראלים לתת לו ריבונות מלאה על המסגדים, גרמו לערפאת לסרב להצעות הפשרה שדנו בחלוקת הריבונות בינו ובין הישראלים בהר.

מוועידת קמפ־דיוויד ועד דיוני טאבה בינואר 2001, נמשכו הניסיונות למצוא פשרה בהר הבית, שתהיה מקובלת על דעתו של ערפאת.

ההצעות של ישראל היו ריבונות משותפת, הכרזת הר הבית כנטול ריבונות או בריבונות האל, או דחיית ההכרעה על הר הבית לפרק זמן מוסכם של כמה שנים. עם העיקרון השוויוני שהציעה ישראל בהר הבית – היא גם הציעה שוויון ושותפות בעיר העתיקה כולה, שבה ישרור משטר מיוחד שונה מזה שבשאר חלקי העיר.

ההצעות של האמריקנים עסקו בצורות שונות של חלוקת סמכויות וריבונות בין החלק העליון – רחבת המסגדים – ובין החלל התת־קרקעי. מצד אחד ניסו האמריקנים לתת לערפאת את חפצו – ריבונות על ההר, ומצד אחר ניסו לספק את התביעה של ברק ל'קודש הקודשים', הנמצא לכאורה במעבה האדמה.

ערפאת דחה את כל ההצעות. ההקשר הדתי, שלפיו ייחודו של אל־חרם אל שריף בקדושתו לאסלאם, התחלף עתה בהקשר הפוליטי ולפיו ייחודו הוא במרכזיותו למדינה הפלסטינית, והיא ורק היא תאפשר למאמינים מוסלמים ויהודים כאחד לעלות אליו לרגל. כל תביעה למעמד ריבוני של ישראל במעבה האדמה, סותרת את מושג הריבונות המלאה על ההר. מבחינה זו, דבק ערפאת במושג הקלאסי של הגדרת הריבונות בנוסח המאה התשע עשרה.

מעשרות ההצעות שהעלו האמריקנים והישראלים, אציין הצעה אחת משותפת, ישראלית־פלסטינית, שגם אותה דחה ערפאת. דחייתה מבטאת את המחלוקת בעניין זה בינו ובין מנהיגים פלסטינים אחדים, שלא הסכימו עם תביעתו לריבונות מוחלטת בהר.

בספטמבר 2000 ניסחו כותב שורות אלה, ששימש יועץ לברק ומרכז צוות המומחים שעסק באפשרות חלוקת העיר, ופייסל חוסייני, שעמד בראש הצוות הפלסטיני לנושא ירושלים ומחזיק תיק ירושלים באשיף – הצעה שכותרתה הייתה 'הסדר משמורת התרבות והמאמינים על ידי קבוצת מדינות בהר הבית'.

חוסייני נעזר בכמה מחברי המשלחת הפלסטינית, וכותב שורות אלו נעזר בפרופי רות לפידות, מומחית למשפט בין־לאומי. לפידות ועוזרו של חוסייני סמכו ידיהם על

ההצעה. ההצעה הועברה לשר החוץ בן־עמי ולראש הממשלה ברק, אשר הביעו ספק אם ערפאת יקבל אותה. ההצעה הועברה לאמריקנים ולמצרים, אשר בירכו עליה כאשר שמעו שחוסייני הוא אחד ממנסחיה. עיקרי ההסדר: האו"ם יפקיד את הר הבית בידי חבר מדינות, כדלקמן: חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון (ארצות־הברית, סין, רוסיה, צרפת ובריטניה), שלוש מדינות הליגה הערבית (מצרים, ירדן ומרוקו), נציג ארגון מדינות האסלאם (ערב הסעודית), נציג הפלסטינים, ונציג העם היהודי – מדינת ישראל. צירטר הר הבית יגדיר את ההסדרים שאי־אפשר לשנותם, אלא פה אחד בהחלטת כל המדינות. אחת עשרה המדינות (כולל פלסטין) יחזיקו בהר כמשמורת התרבות והמאמינים המוסלמים והיהודים בריבונות משותפת. מבחינה משפטית בפעם הראשונה תוכר ריבונות ישראל, אמנם משותפת, על ההר. הניהול השוטף של ההר יהיה כפי שהוא כיום בידי הווקף המוסלמי וערפאת יוכל להיות שומר המקומות הקדושים לאסלאם. (לפירוט ההצעה, ראו: דו"ח ירושלים, צוות מומחים – הצעות ורעיונות, סעיף 11; וגם אל־איאם, 18.9.2000; ג'רוזלם פוסט, 28.9.2000; הארץ, 22.9.2000, 26.9.2000).

חוסייני חזר מפגישתו עם ערפאת בתשובה שלילית. לשאלתי, על מה הסתמך כאשר ניסח אתי באופטימיות את ההצעה, ענה שזו הייתה הצעה שהסכים לה ערפאת לפני קמפ־דיוויד. חוסייני קיווה והאמין שערפאת יחזור בו מעמדתו לריבונות מוחלטת ויאמץ את ההצעה שתמך בה כמה חודשים קודם לכן.

בסוף אותו חודש נערך בהר הבית ביקורו של ראש האופוזיציה אריאל שרון (28.9.2000). הביקור נערך באישור ממשלת ישראל, למרות בקשות של ערפאת וחוסייני מן הממשלה למנוע אותו. למחרת, יום שישי 29.9.2000, ערב ראש השנה היהודית, החלו צעירים פלסטינים ליידות אבנים אל המתפללים והשוטרים ברחבת הכותל. במהומות שפרצו נהרגו 7 פלסטינים, נפצעו כ־200 פלסטינים ונפצעו גם יותר מ־70 שוטרים ישראלים. הרדיו הפלסטיני תיאר את העימות כהתנכלות ישראלית למתפללים המוסלמים על הר הבית, כעבור שעות אחדות התרחב העימות מהר הבית אל כל שטחי יהודה, שומרון ועזה. שוב היה הר הבית למוקד התבערה, שקיבלה את השם 'אינתיפאדת אל־אקצא'.

חודשי אוקטובר ונובמבר הביאו אתם, עם זיונים ומפגשים אינטנסיביים בין המשלחות (כ־35 פגישות, על פי שר), גם אלימות בחיפה חסר תקדים.

בניסיון אחרון לעצור את ההתדרדרות במשא ומתן ואת מרחץ הדמים, ניסה נשיא



ארצות הברית קלינטון, מאוחר מדי לדעתם של רבים, להציג לפני הצדדים את עמדתו שלו כהצעה נשיאותית, שאפשר לקבלה או לדחותה אבל אי־אפשר לתקן בה דבר.

בפגישה מקדימה ביום רביעי 20.12.2000, שבה השתתפו עבד ראבו, דחלאן ועריקאת – מן הצד הפלסטיני, שלמה בר־עמי, גלעד שר ופיני מידן – מהצד הישראלי, התבטאו כל הצדדים בזכות צמצום האלימות וניסיון מאומץ להגיע לידי הסדר.

עבד ראבו הביע מחויבות בשם ערפאת להשיג הסכם בשבועות הקרובים, ובתוך כך הדגיש כי "שאלת אל־חרם אל־שריף היא קריטית" (שר, עמ' 358).

בשבת 23 בדצמבר הציג קלינטון את הצעותיו לצדדים בתחום הטריטוריה, הביטחון, הפליטים וירושלים.

הצעת קלינטון בירושלים התבססה על העיקרון של אזורים ערביים – לריבונות פלסטינית ואזורים יהודיים – לריבונות ישראלית. באשר לעיר העתיקה והאגן הקדוש (הכולל את הר הצופים, הר הבית, עיר דוד והעופל) הציע הנשיא משטר מיוחד. אשר להר הבית – העיקרון הוא שלפלסטינים תהיה ריבונות על האתרים המקודשים לאסלאם ולישראל ריבונות על האתרים המקודשים ליהדות – המסגדים והרחבה יהיו בריבונות פלסטין והכותל המערבי בריבונות ישראל. לחלופין הוצעה לצדדים ריבונות פונקציונלית משותפת לעניין החפירה מתחת לאל־חרם אל־שריף ומאחורי הכותל. (שר, עמ' 361).

ב־1978, בוועידת קמפ־דייוויד הראשונה, נקט קרטל את השיטה של הכתבת שיפוטו של צד שלישי בדבר הפשרה האפשרית, והיא הצליחה להביא לשלום בין ישראל למצרים. הפעם, חמישה חודשים לאחר ועידת קמפ־דייוויד השנייה, לאחר חודשים של אלימות וחשדנות כאשר כל צד כבר התבצר בהטלת אשמת הכישלון על הצד השני, לא היה כמעט סיכוי שהצדדים יקבלו את מסמך קלינטון באופן חד־משמעי. אווירת החשדנות ואי־האמון הכתיבו את ההסתייגויות הרבות של שני הצדדים.

ראש הממשלה ברק השיב להצעה בחיוב בשם הממשלה, אך ביקש כמה הבהרות וציין הסתייגויות אחדות. ערפאת השיב אף הוא בחיוב, תשובה מגומגמת ומעורפלת, אך ביקש כמה הבהרות וציין הסתייגויות אחדות.

ב-21 בינואר, בטאבה, עשו הפלסטינים והישראלים ניסיון אחרון להגיע לידי הסדר. יותר משזה היה ניסיון להגיע להסדר, היה בכך, לדברי גלעד שר, "תרגיל תאורטי שמטרתו העיקרית 'לנעול' את הממשל האמריקני הרפובליקני הנכנס לתשתית מדינית מוגדרת המבוססת על רעיונות קלינטון" (שר, עמ' 397).

בנושא ירושלים נותרו שלוש סוגיות לא פתורות: מעמד העיר העתיקה, אזור 'האגן הקדוש' הסמוך לעיר העתיקה ושאלת הריבונות בהר הבית.

בעמדת ישראל חל בטאבה שינוי, כאשר המשלחת הישראלית חזרה בה מן הנכונות שהראתה בקמפ־דיוויד לחלוקת העיר העתיקה ולשותפות בריבונות על הר הבית. הלחץ הציבורי על ברק גרם לו להציע בטאבה 'משטר מיוחד' לעיר העתיקה ולאגן הקדוש, שעניינו ניהול משותף במעמד שלא הוגדר מבחינת הריבונות, ריבונות ישראלית על הר הבית ומשמורת פלסטינית בשטח המסגדים. הפלסטינים ראו בכך נסיגה מעמדות שהביעו הישראלים בקמפ־דיוויד. בתגובה חזרו לעמדתם בקמפ־דיוויד, שלפיה תהיה חלוקה בעיר העתיקה. הפעם הסכימו לוותר על היחס של 1:3 (שלושת הרבעים – המוסלמי, הנוצרי והארמני – מול היהודי) ולהתפשר על 1.5:2.5 (חצי רובע ארמני).

נותרה התביעה לריבונות מלאה על הר הבית.

בירושלים הוגדרו בפירוט הפערים בין הצדדים, אך הם נותרו מעורפלים יותר בשאלת הפליטים ומצומצמים למדי בנושא הטריטוריאלי.

האווירה בטאבה כבר הייתה חשדנית ופסימית: הבחירות המתקרבות בישראל והתגברות האלימות בשטחים מנעו כל סיכוי להגיע לידי הסדר.

במבט לאחור, בסיבות לכישלון (שאותן מציג בניתוח מבריק קליין, 2001) אפשר לראות ולזהות סדר עדיפות פלסטיני שהכתיב ערפאת בדיונים. על פי סדר עדיפות זה הייתה הנכונות לגמישות פלסטינית בסדר יורד.

בצד התביעה הפלסטינית הלא מתפשרת הוצג גם הוויתור, כפי שרואים זאת הפלסטינים:

**במקום הראשון – הר הבית – אל-חרם אל-שריף – כאן אין מקום לפשרה כלשהי בנושא הריבונות, הוויתור הפלסטיני הוא על הכותל המערבי – אלבוראק – הנחשב לחלק מהר הבית.**

**במקום השני – בעיית הפליטים** – כאן הייתה תביעה חד־משמעית להכרה בזכות השיבה, הוויתור הפלסטיני הוא על מימושה המלא. במסגרת זו הייתה נכונות למספר סמלי של פליטים שיחזרו לישראל (המספרים נעו מ־200,000 עד 400,000).

**במקום השלישי – ירושלים** – כאן הייתה תביעה חד־משמעית לכל השכונות הערביות ונכונות לפשרה בעיר העתיקה וויתור על השכונות היהודיות החדשות בשטח של כשליש משטחה של מזרח ירושלים.

**במקום הרביעי – גבולות וטריטוריה** – כאן הייתה תביעה לכ־97%–98% משטחי הגדה המערבית בתמורה לחילופי שטחים בשיעור דומה. הפשרה הייתה בנכונותם להשאיר כ־80% מן המתנחלים בשלושה גושי התיישבות, יותר מ־3% משטח הגדה.

**במקום החמישי – שאר הסוגיות, כולל ביטחון** – שבכולן הייתה נכונות רבה לפשרה, כולל פירוזה של המדינה הפלסטינית.

לעניין הר הבית וחשיבותו העולה בסדר העדיפות הפלסטיני, ניסו חוקרים ופרשנים לתת הסברים אחדים, אלא שההסבר לכך מצוי אצל איש אחד בלבד – יאסר ערפאת – והוא לא חלק אותו עם אחרים.

בעשור האחרון הייתה הסכמה בכל קבוצות הדיונים על ירושלים שהר הבית והמקומות הקדושים יהיו בימעמד מיוחד. מעמד כזה, אם היה מורחב על העיר העתיקה כולה (על פי התביעה הישראלית בטאבה) היה יוצר מצב של שותפות. הפלסטינים הסכימו לכך, בהכרה שתביעה לאקסקלוסיביות של ריבונות בעיר העתיקה כולה או על הר הבית כולו תיתקל בהתנגדות לא רק של ישראל אלא גם של ארצות ערב והקהילייה הבינ־לאומית.

ייתכן שנכונותה של הקהילייה הבינ־לאומית, ובעיקר של הליגה הערבית וארגון ארצות האסלאם לאפשר לערפאת 'לעלות מדרגה' ממעמד דתי באל־חרם אל־שריף למעמד לאומי, היא ההסבר להתעקשותו בקמפ־דייוויד ובטאבה להשיג זאת. ייתכן שהוא גם הניח שההתנגדות לכך מצדו של ראש ממשלה ישראלי, שאיננו דתי ואינו קשור להר הבית באתוס דתי־היסטורי, לא תהיה רבה כל כך.

התביעה לריבונות מלאה בהר הבית, ולא רק על שטח המסגדים, ייתכן שנבעה מן ההכרה שהנה עומדת לקום מדינה פלסטינית וזה הנכס החשוב ביותר שלה.

סיום התקופה ההרואית־המהפכנית של העם הפלסטיני בהקמת מדינה עצמאית,

עמדות הפלסטינים מקמפ־דיוויד ועד טאבה

היה מגמד במידת־מה את מעמדם הביך־לאומי, וכן את מעמדם בעולם הערבי והמוסלמי. פלסטין עצמאית תהייה החלשה והקטנה בכל מדינות ערב. ההתמודדות שלה עם אתגרי בניין, עם ומדינה במדינה דלה כל כך בשטחה (כ־5,000 קמ"ר בלבד) ובמשאביה, הייתה נוצרת מעמדת חולשה לעומת שכנותיה.

כך נשאר אל־חרם אל־שריף הנכס היחיד בעל המשמעות ההיסטורית, הדתית והסמלית המייחדת את מדינת פלסטין משאר מדינות ערב ומקנה לה עמדה ביך־לאומית ייחודית בעולם המוסלמי.



## סיכום

התהליכים שתוארו לעיל; של השינוי הפוליטי בעמדותיהם, במיקומם ובעוצמתם של 'השחקנים' ובעיקר של 'השחקן' הפלסטיני, על במתה של ירושלים במאה העשרים; מעידים על התהפוכות שידעה ירושלים ועוד תדע. הבחינה ההיסטורית מאפשרת לנו, בעזרת ניתוחי מדיניות, להבין את ההווה הגאופוליטי של העיר.

ה'שחקנים' המרכזיים שעמדותיהם, מיקומם ועוצמתם, התחלפו במאה השנים האחרונות היו העות'מאנים, הבריטים, האו"ם, הליגה הערבית, ירדן וישראל.

מאז שנות השבעים נוסף 'השחקן' הפלסטיני. הוא התקדם משולי הבמה הפוליטית למרכזה, והצליח לדחוק לשולי הבמה כמה 'שחקנים' היסטוריים. כאשר מדובר ביותר מ'שחקן' אחד ההגדרה של 'עוצמה' תמיד יחסית ולא רק נמדדת במרכיבי העוצמה שלו אלא גם במרכיבי העוצמה של 'השחקנים' האחרים. ככל שגוברת עוצמתו של אחד 'השחקנים', כך נחלשת עוצמתם של האחרים. גידול בעוצמתו של 'השחקן' הפלסטיני הפחיתה בהכרח מעוצמתו של 'השחקן' הירדני והישראלי.

במאמר זה ניסיתי לנתח את התהליך שבו גדלה עוצמתו של 'השחקן' הפלסטיני בירושלים והביאה אותו כמעט למעמד שוויוני עם 'השחקן' הישראלי השולט בעיר מאז 1967 בעיר העתיקה ובחלקה המזרחי-הערבי של העיר.

המעמד השוויוני נובע גם מהשינוי שחל בעמדות ובתביעות 'השחקנים'. 'שחקנים' קודמים שביקשו 'בכורה' בירושלים, כגון הבריטים והאו"ם, ויתרו עליה באמצע המאה.

התביעה הירדנית לריבונות ולמעמד דתי לא לוותה ברצון להפוך את העיר לבירה – זו הייתה ונשארה עמאן.

השוויוניות של שני 'השחקנים' שנתרו על הבמה – הישראלים והפלסטינים – מתבטאת גם בתביעה הזוהה שלהם להכיר בירושלים כבירה פוליטית. מבחינה זו ישראל אומרת – "כולה שלי" והפלסטינים אומרים – "נחלק אותה: מערב העיר

לכם ומזרחה לנו". כך נוצר בשטח בשלושים השנים האחרונות, מה שמוגדר 'משחק סכום אפסי בין ישראל ובין הפלסטינים.

הניסיון שנעשה בקמפ־דייוויד ביולי 2000 היה להפוך את כללי 'משחק סכום אפסי למשחק שבו שני הצדדים זוכים ביותר ממה שיש להם כיום, ניסיון זה נכשל במידה רבה בשל תביעת 'כולה שלי' של שני הצדדים על הר הבית.

עניינו של מאמר זה היה לנתח את התהליך שהסיט את הפלסטינים משולי הבמה הפוליטית למרכז. התוצאה, שהתבטאה בדיוני קמפ־דייוויד, לא הייתה פרי מדיניות בלעדית ומוצלחת של הפלסטינים, אלא קשורה לשינויים גאופוליטיים בעיר, במרחב ובקהילה הבין־לאומית, שהתחוללו בשני העשורים האחרונים. עיקרה בנכונות הישראלית לקבל את 'השחקן' הפלסטיני כשותף לחלוקתה של ארץ ישראל, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בהסכמי אוסלו. לכך ראוי להוסיף את קשיי המדיניות הישראלית להפוך את המציאות בירושלים מאז 1967 לילא הפיכה. אם נוסיף לזה את המאמץ הבלתי נלאה של הפלסטינים בכל התחומים והמעגלים שתוארתי לעיל, נוכל להבין טוב יותר את 'ההצלחה' הפלסטינית.

האינתיפאדה הראשונה, שפרצה ב־1987 ונמשכה כשש שנים, מסמנת את תחילתו של התהליך שבמרכזו החלפת 'השחקן' הירדני ההולך ונחלש ב'שחקן' הפלסטיני ההולך ומתחזק. המטרה שקבעו לעצמם הפלסטינים במאבק על מעמדם כשותף לישראל בהסדר הקבע בעיר נגזרת מן המטרה הלאומית שהגדירו באמצע שנות השבעים: "שתי מדינות בפלסטין ההיסטורית, האחת ישראל ולצדה פלסטין".

מכאן הוגדרה המטרה בירושלים: "שתי בירות בעיר אחת". עד 1967 נראה המאבק הפלסטיני על הארץ וכן המאבק על ירושלים חסר סיכוי. חלוקת הארץ וירושלים בין ישראל לירדן וכן ההשלמה דה־פאקטו של הקהילה הבין־לאומית עם תוצאות מלחמת 1948 בירושלים חייבו את הפלסטינים להגדיר את מאבקם הלאומי – 'שחרור מערב ירושלים'. עד 1967 הייתה העיר העתיקה בריבונות ערבית והמקומות הקדושים לאסלאם היו בשליטה מוסלמית. מציאות זו גרמה לפלסטינים להדגיש את שחרור פלסטין מידי ישראל, וזאת במידה רבה על חשבון 'שחרור ירושלים', מושג שנוהרו ממנו כדי למנוע עימות עם ירדן.

מרגע שנכבשה העיר העתיקה ביוני 1967 והמקומות הקדושים לאסלאם נפלו בידי האויב הישראלי, השתנו הדגשים במאבק הפלסטיני לשחרור לאומי. מאז עבר

המוקד ל'שחרורה של ירושלים', במידה רבה על חשבון 'שחרורה של פלסטין'. 'שחרור ירושלים' יהפוך למנוף רב-עוצמה כדי להשיג את 'שחרורה של פלסטין'. ואולם גם אחרי 1967 עדיין היו הפלסטינים 'שחקן משנה' לא חשוב במאבק על ירושלים. ירדן עדיין החזיקה בתפקיד 'השחקן הראשי' מול ישראל בתביעה לשחרורה של ירושלים הערבית. עוצמתה נבעה מנאמנותם של תושבי העיר הערבים, מהאפשרות שקיבלה מישראל להעביר משכורות לרבים מבעלי תפקידים בעיר, מההשלמה הערבית והמוסלמית עם מעמד הבכורה שלה בירושלים ומההכרה הבינ-לאומית, ובעיקר האמריקנית, שפתרון הקבע בעיר יהיה בהסדר בין ישראל לירדן. ביטוי לכך ניתן בניסיון התיווך האמריקני הראשון באזורנו בשנת 1970, כאשר וויליאם רוג'רס, שר החוץ האמריקני, הציע במסגרת תכנית השלום לאזור פתרון בירושלים שיתבסס על מעמד דתי ופוליטי כלשהו של ירדן בעיר העתיקה.

מול ההגדרה הישראלית המרחיבה של שלושת מעגלי השטח: העיר הישראלית המערבית (37 קמ"ר), השטח שסופח מן הגדה המערבית לעיר (70 קמ"ר) והעיר העתיקה (1 קמ"ר) – הציבו הפלסטינים את ההגדרה המצמצמת 'אל-קודס', שעיקרה העיר העתיקה. הגדרה זו הקלה עליהם בשיח הפוליטי והציבורי עם העולם הערבי והמוסלמי, ואפשרה לישראל מרווח של הסכמה פלסטינית לפשרה טריטוריאלית הכולל סיפוחם של חלקים ממזרח ירושלים, שהפכו בשנות השבעים לשכונות מגורים יהודיות – לישראל.

כדי להשיג את מטרתם הלאומית – אל-קודס כבירת פלסטין – הציבו הפלסטינים יעד אסטרטגי ברור: להחליף את ירדן כ'שחקן' ראשי וכשותף למשא ומתן עם ישראל על ירושלים. בשנות השישים והשבעים נראה היעד הזה רחוק מאוד מהתגשמות.

כדי להשיג את היעד הזה פיתח אש"ף אסטרטגיות פעולה בשני המעגלים שנראו לו חשובים וחופפים: **המעגל הבינ-לאומי והמעגל הישראלי**.

במעגל הראשון – הפלסטינים ביקשו להשיג הכרה בינ-לאומית במעמד הבכורה שלהם מתד גיסא, ודחיקה של ירדן ממעמדה בירושלים מאידך גיסא.

במעגל השני – הפלסטינים ביקשו להשיג את בלימת מדיניות 'קביעת העובדות' של ישראל.

ככל שגברה ההכרה הבינ-לאומית באש"ף כמייצג את תושבי הגדה המערבית



בתביעה להגדרה עצמית, כך גברה התמיכה בפלסטינים כישחקי העיקרי על בנת ירושלים. המאמץ העיקרי של אשיף כון אל ארצות-הברית. שינוי עמדתה של ארצות-הברית, מתוקף מעמדה כמעצמת על וכפטרון של ישראל, מתמיכה בירדן לתמיכה בפלסטינים בנושא ירושלים, היה אמור להיות שיאה של ההכרה הבין-לאומית. ואמנם, כבר בסוף שנות השמונים גיבש שר החוץ האמריקני בייקר את המדיניות החדשה של ארצות הברית, ולפיה הפלסטינים בירושלים יהיו 'השותף' של ישראל בדיונים על ירושלים. הזוהת שנוצרה עד מהרה בין הפלסטינים בירושלים לאשיף, הביאה לידי הכרה אמריקנית שהפלסטינים, ולא ירדן, יהיו הישחקי הראשי מול ישראל בדיונים על הסדרי הקבע בירושלים. בסוף שנות התשעים גיבש ממשל קלינטון את עיקרי הפרמטרים להסדר בירושלים, שהתבססו על חלוקת העיר. בקמפ-דייוויד, ויתרה מזו – במסמך הנשיאותי של קלינטון שנועד לגשר על הפערים בין הצדדים, באו לידי ביטוי הישגי הפלסטינים במלואם: חלוקת ירושלים בין ישראל לפלסטין – מזרח ירושלים הערבית, ורוב העיר העתיקה אמורים להיות 'אל-קודס' – בירת המדינה הפלסטינית. קלינטון גם קיבל את התביעה הפלסטינית לריבונות על הר הבית, ובתוך כך ביקש למצוא זיקה או קשר של ישראל אל מתחת לשטח המסגדים.

במאבק הפנים-ערבי על הבכורה בירושלים השיגו הפלסטינים הכרה במעמדם ובתוך כך דחקו בהדרגה את ירדן ממעמד פוליטי ואחר כך דתי כלשהו בירושלים. כבר בשנות השבעים הם הצליחו לקבל לגיטימציה מכל ועידות הליגה הערבית לזכותם הבלעדית לריבונות בעיר. בשנות השמונים והתשעים גיבשו את התמיכה הערבית והמוסלמית גם במעמד הבכורה שלהם על המקומות הקדושים.

ניסיונותיה של ירדן להוסיף ולהיות בעלת דריסת רגל דתית בירושלים התבטאו בנוסחה שלפיה אפשר להפריד בין ריבונות פוליטית בעיר ובין ריבונות דתית במקומות הקדושים, ונכשלו בשנות התשעים. הפלסטינים התעקשו על הגדרת המקומות הקדושים כפלסטיניים. בדצמבר 1994 הם השיגו את מבוקשם; בוועידה של ארגון מדינות האסלאם בקזבלנקה שבמרוקו, נכשל ניסיון של ירדן להקים ועדה אסלאמית שתטול את סמכויותיה של ירדן באל-חרם אל-שריף עד להסדר הקבע בעיר. הניסיון של הירדנים, כמה תודשים קודם לכן, 'לסגור עסקה' עם ראש הממשלה רבין באשר למעמדם העתידי במקומות הקדושים, העלה את חמתן של רוב המדינות המוסלמיות. בתגובה על כך החליטה הוועידה להעביר את האופטרופסות על המקומות הקדושים גם בתקופת המעבר לידי הפלסטינים.

השינוי בעמדותיהם של האמריקנים, הליגה הערבית וארגון המדינות המוסלמיות, סגר, מבחינתם של הפלסטינים, את המעגל של שלושים שנות היאבקות להכרה במעמדם ולדחיקתה של ירדן מירושלים.

במעגל השני, הישראלי, פיתחו הפלסטינים שלוש אסטרטגיות של בלימה. האסטרטגיה הוותיקה, שהמשיכה את עמדתה של ירדן בשנות השבעים, כונתה 'ההתנגדות העממית'. אסטרטגיה זו דגלה בהחרמת השלטון הישראלי ובמרי אזרחי מתון, ונועדה לבלום את ניסיונותיה של ישראל מאז 1967, ליצור מציאות של 'נורמליזציה' בעיר וישראליות של התושבים. האינתיפאדה שפרצה בדצמבר 1987 וסחפה את כל השטחים, זכתה דווקא במזרח ירושלים (למרות רמתה הנמוכה למדי של האלימות שם) להישגיה המרשימים ביותר מבחינה פוליטית: היא הצליחה לשבור את המיתוס הישראלי בן עשרים השנים, שלפיו העיר מאוחדת ותושביה – יהודים וערבים – חיים יחד בדוריקום של שלום, ושואפים לנורמליזציה על בסיס הסטטוס קוו שנוצר ב-1967.

אסטרטגיה נוספת, שגובשה בשנות התשעים, הייתה 'קביעת עובדות שכנגד' לעובדות שקבעה ישראל בירושלים. את עיקרה של אסטרטגיה זו, שהוביל והנחה בעיקר פייסל חוסייני, אפשר לתמצת במילה אחת: 'צומוד'. לנוכח הניסיון הישראלי לנשל את ערביי העיר מאחיזה פיזית וסמלית בעיר, ביקשה אסטרטגיה זו לבנות תשתיות פיזיות, דמוגרפיות וסמליות, שיהיו עובדות שכנגד לאלו של ישראל. גיבושה של הקהילה הפלסטינית סביב מוסדות לאומיים ואוטונומיים רבים, שהבולט בהם הוא 'האורינט האוס', יצר את התשתית ליבירה שבדרך'.

אסטרטגיה זו, יותר משנסענה על יוזמה עצמית, נבנתה במידה רבה על איתור חולשותיה של המדיניות הישראלית, שהפגינה רפיון ידיים רב-שנים כלפי מדיניות הישראליות שלה. אי-יכולתה של ישראל להתמודד עם האסטרטגיה המוצהרת הזאת של הפלסטינים התבטאה בכונותה להעניק 'אוטונומיה' רחבה לפלסטינים במזרח העיר. אוטונומיה כזאת היא חסרת תקדים בישראל או במקומות אחרים בעולם. את נכונותם של מנהיגים ישראלים – ממשה דיין, שאִפשר את שליטת הווקף בהר הבית, דרך יצחק שמיר, שאִפשר את פתיחת 'האורינט האוס' כמרכז פוליטי, ועד יצחק רבין שאִפשר את כניסת אנשי הביטחון הפלסטיני למזרח העיר – ניצלו הפלסטינים כדי להעמיק את אחיזתם במזרח העיר.

מראשית שנות התשעים החלו הפלסטינים להיערך לקראת הדיון בהסדרי הקבע

בעיר. מטרתם הייתה ליצור סדקים בחומת הקונצנוס הישראלי על 'אחדות ירושלים' ולהכין מודלים מעשיים לפתרון של חלוקת העיר.

ההנהגה הפלסטינית ניצלה את העשור של שנות התשעים לאיסוף מידע ולעיבודו כדי לבחון את האפשרויות המגוונות לשיתוף וחלוקה מן ההיבט הפוליטי והעירוני. קבוצות עבודה משותפות עם מומחים ישראלים סייעו לפלסטינים לעבור משלב של סממאות פוליטיות ל'שחרור ירושלים' לשלב של פשרות מעשיות.

בסוף שנות התשעים השיגו הפלסטינים את יעדיהם האסטרטגיים בשני המעגלים – המעגל הבין-לאומי והמעגל הישראלי.

הם הצליחו לקבל את הכרת הקהילייה הבין-לאומית, ואפילו את הכרתה של ישראל, בצורך לנהל דרשיח שוויוני בין שני השחקנים שנותרו בסכסוך על ירושלים – הישראלים והפלסטינים.

הושגה המטרה האסטרטגית של שינוי מיקומם השולי בין השחקנים ההיסטוריים והצבתם בקדמת הבמה לצדה של ישראל, במעמד שוויוני לתביעה על ירושלים.

עתה היו קרובים יותר מאי-פעם להגשמת החלום הלאומי: אל-קודס בירת פלסטין העצמאית.

## ביבליוגרפיה

- אל-קודיס: 2.3.1998 ; 16.12.1994  
ג'רוזלם פוסט: 28.9.2000  
דבר: 2.11.1994  
הארץ: 10.6.1990 ; 28.9.1990 ; 24.9.1991 ; 1.6.1994 ; 13.7.1994 ; 20.7.1994 ; 26.7.1994 ;  
27.7.1994 ; 16.11.1994 ; 16.12.1994 ; 20.12.1994 ; 22.12.1994 ; 11.7.1995 ;  
15.8.1995 ; 27.10.1995 ; 28.7.1995 ; 30.1.1996 ; 9.2.1996 ; 27.2.1997 ; 25.5.1997 ;  
26.5.1997 ; 2.6.1997 ; 3.7.1997 ; 4.7.1997 ; 10.2.1998 ; 4.6.1998 ; 17.6.1998 ;  
22.9.2000 ; 26.9.2000  
חדשות: 27.9.1981  
ידיעות אחרונות (שבועון תל-אביב): 24.7.1991 ; 15.3.1996  
כל העיר: 9.2.1996 ; 7.3.1997 ; 11.4.1997
- אלעד עמי (1992), יקדושתה של עיר ירושלים בספרות האינטיפאדה, אהרון לייש (עורך),  
בתוך: הערבים בירושלים, העורך: מכון ירושלים לחקר ישראל, עמ' 151–161.  
ארנון יובל ואוחנה אריה (1985), אש"ף – דיוקנו של ארגון, תל-אביב: הוצאת מעריב.  
בנבנישתי מירון (1973), אל מול החומה הסגורה, תל-אביב: ויידנפלד וניקולסון.  
בנבנישתי מירון (1981), עיר ללא חומה, תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.  
בנבנישתי מירון (1996), מקום של אש, תל-אביב: הוצאת דביר.  
בנבנישתי מירון (1988), הקלע והאלה, תל-אביב: הוצאת קו אדום.  
בנבנישתי מירון (תשמ"א), ירושלים – עיר ובליכה חומה, תל-אביב: הוצאת קו אדום,  
הקיבוץ המאוחד.  
ברקוביץ שמואל (2000), בעיית המקומות הקדושים, ירושלים: הוצאת מכון ירושלים  
לחקר ישראל.  
גולני מוטי (1994), "ציונות ללא ציון? עמדת הנהגת היישוב ומדינת ישראל בשאלת  
ירושלים 1947–1949", בתוך: אבי בראלי (עורך): "ירושלים החצויה", עידן, 18,  
ירושלים: יד ברצבי: עמ' 32–33.  
הירש משה, האוסף-כוריאל דבורה ורות לפידות (1994), ירושלים לאן? הצעות בדבר  
עתידיה של העיר, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

- הרכבי יהושפט (עורך, 1975), **ערב וישראל, 3-4: החלטות המועצות הלאומיות הפלסטיניות**, תל-אביב: עם עובד.
- השנתונים הסטטיסטיים לירושלים, 1968-1999.**
- זילברמן יפרח (1998), **ההתקוממות הפלסטינית (אינתיפאדה) בירושלים, דוח מחקר ראשוני**, ירושלים.
- חשין אמיר (1979), **ימזרח ירושלים מדיניות מול מציאות, המזרח החדש, כ"ח.** לנתדריס אן (1995), **ההתנגדות הפלסטינית והשינוי העירוני בירושלים – 1967-1994** (ערבית), תאגודה האקדמית הפלסטינית לעניינים בינלאומיים, פסיי"ה.
- מבט לשלום (1995), **ימהם מוסדות הרשות הפלסטינית בירושלים? דוח מבט לשלום**, ירושלים.
- סלע אברהם (תשמ"ג), **אחדות בתוך פירוד, ועידות הפסגה הערביות, ירושלים: הוצאת מגנס.**
- סטר אשר (1979), **יעמדת חוסיין בשאלת עתיד הגדה המערבית, המזרח החדש, כ"ח.** עיר שלם (1998), **מזרח ירושלים: מצב תכנוני**, ירושלים.
- עמירב משה (1992א), **מדיניותה של ישראל בירושלים מאז 1967, הוצאת עיריית ירושלים.**
- עמירב משה (1.8.1991), **יהזיקה המזרח ירושלמית, הארץ.**
- עמירב משה (23.6.1994), **ימציאות בלתי הפיכה, הארץ.**
- עמירב משה (2001), **ירושלים – צוות מומחים, הצעות ורעיונות: דו"ח לראש הממשלה, 28.1.2001.**
- פז ראובן (1988), **האמנה האסלאמית ומשמעותה: נתונים וניתוח, תל-אביב: מרכז דיין, אוניברסיטת תל-אביב.**
- פסקי דין בג"צ 2142/95 (תשנ"ה-תשנ"ו, 1995), כרך מ"ט, חלק חמישי.**
- קליין מנחם (1995), **ירושלים במשא ומתן לשלום – עמדות ערביות, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.**
- קליין מנחם (1999), **יונים בשמי ירושלים – תהליך השלום והעיר, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.**
- קליין מנחם (2001), **שוברים טאבו – המגעים להסדר קבע בירושלים, 1999-2001, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.**
- רומן מיכאל (1984), **יחסי גומלין בין המגזר היהודי והערבי בירושלים, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.**
- רומן מיכאל (1989), **ישילוב והפרדה ביחסי המגזר היהודי והערבי בירושלים – בחינה מתודולוגית, בתוך: עיר ואזור, 19, ירושלים: הוצאת מכון ירושלים לחקר ישראל.**

- רומן מיכאל (1992), *יהשפעת האינתיפאדה על יחסי יהודים-ערבים בירושלים, המזרח החדש*, ל"ד.
- רומן מיכאל (1995), *הממסד הישראלי במזרח ירושלים – הסדרים ולקחים*, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- שר גלעד (2001), *במרחק נגיעה – המו"מ לשלום 1999-2000: עדות*, תל-אביב: הוצאת ידיעות אחרונות, ספרי חמד.
- Albin Cecilia (1990), *The Conflict Over Jerusalem: Some Palestinian Responses to Concepts of Dispute Resolution*, Jerusalem: PASSIA.
- Allam Jarrar (1998), *Israel and Palestine Political Report*, Paris, No. 201.
- American Foreign Policy (1967), *Near and Middle East*, Doc. VII-52.
- Amirav Moshe, Albin C., Siniora H. (1991). *Jerusalem: An Undivided City as a Dual Capital*, The Truman Institute, Hebrew University, Jerusalem. Israeli-Palestinian Peace Research Project Working Paper, Series no. 16.
- Amirav Moshe (1992), *Israeli Policy in Jerusalem 1967-1991*, Stanford University, Center for Conflict Resolution.
- Baskin Gershon, Robin Twite, (Editors) (1993), *The Future of Jerusalem*, Proceedings of the first International Academic Seminar on the Future of Jerusalem.
- Baumgartner Frank (1989), 'Independent and Politicized Communities: Education and Nuclear Energy in France and in the United States', *Governance*, Vol. 2, No. 1, 1989, pp. 42-66.
- Bollens A. Scott (2000), *On Narrow Ground—Urban Policy and Ethnic Conflict*, In: *Jerusalem and Belfast*, State University of New York, N.Y.
- Chechin Amir, Hutman Bill, Melamed Avi (1999), *Separate and Unequal*, Harvard University Press.
- Cohen Shaul Ephraim (1993), 'The Politics of Planning: Israel-Palestinian Competition for Control of Land in Jerusalem', *Conflict Management and Conflict Resolution in Divided Cities*, Jerusalem and Brussels: IPCRI, Israel/Palestinian Center for Research and Information and VUB—Center for Interdisciplinary Study of Brussels.
- Coleman William D. and Grace Skogstad (1990), 'Policy Communities and Policy Networks: A Structural Approach', in: William D. Coleman and Grace Skogstad (eds.), *Policy Communities and Public Policy in Canada*, Toronto: Copp. Clark, Pitman. Ch. 1, pp.15-31.

- Dery David (1984), *Problem Definition in Policy Analysis*, Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Howlett Michael (1991), 'Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice', *Policy Studies Journal*, Vol. 19, No. 2, pp. 1–21.
- Linder S. and Guy Peters (1989), 'Instruments of Government: Perceptions and Contexts', *Journal of Public Policy*, Vol. 9(1), pp. 35–38.
- Musallam F. Sami (1996), *The Struggle for Jerusalem: A Programme of Action for Peace*, Jerusalem: PASSIA.
- Palestinian NGOs Directory — <http://www.people.org/ngos/plngo.htm>
- Rocheftort, David and Roger W. Cobb (1994), Problem Definition: An Emerging Perspective, in: Rocheftort, David and Roger W. Cobb (eds.), *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, Lawrence: University of Kansas, pp. 1–31.
- Romann Michael & Weingrod Alex (1991), *Living Together Separately, Arabs and Jews in Contemporary Jerusalem*, Princeton: Princeton University Press, New Jersey.
- Scharpf Fritz W. (1989), 'Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices', *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 1, No. 2, pp. 76–149.
- Schneider Ann and Helen Ingram (1993), 'Social construction of target populations: Implications for politics and policy', *American Political Science Review*, 87, pp. 334–347.
- Slonim Shlomo (1984), 'The United States and the Status of Jerusalem', in: *Israel Law Review*, Vol. 19, No. 2.
- Stone Deborha A. (1989), 'Causal Stories and the Formation of Policy Agendas', *Political Science Quarterly*, 104(2), pp. 281–301.
- Watson Geoffrey W. (1996), 'The Jerusalem Embassy Act of 1995', *The Catholic University of America Law Review*, Vol. 45, No. 3, pp. 841–843.
- Weiss Janet A. (1989), 'The Power of Problem Definition: The case of government paperwork', *Policy Sciences*, 22, pp. 97–121.

**The Teddy Kollek Center for Jerusalem Studies**  
Established by:  
**The Jerusalem Institute for Israel Studies & The Jerusalem Foundation**

**The JIIS Studies Series #33**

**The Palestinian Struggle for Jerusalem**

**Moshe Amirav**

This publication was made possible by funds granted by  
**The Jacob and Hilda Blaustein Foundation**  
**The Arie and Ida Crown Memorial Fund**  
**The Frankel Foundation**  
**The Bernard and Audre Rapoport Foundation**  
**The Charles H. Revson Foundation**

The statements made and the views expressed  
are solely the responsibility of the author.

ISSN 033-8681

© 2002

**The Jerusalem Institute for Israel Studies**  
**The Hay Elyachar House**  
**20 Radak St., Jerusalem 92186**

**Printed: Ahava Press, Jerusalem**



The Jerusalem Institute for Israel Studies  
The Teddy Kollek Center for Jerusalem Studies

# **The Palestinian Struggle for Jerusalem**

MOSHE AMIRAV

Jerusalem, 2002

**מכון ירושלים לחקר ישראל** הוא מוסד אקדמי עצמאי ללא כוונת רווח  
נוסד בשנת 1978.

המכון עוסק במחקרי מדיניות בתחומי כלכלה וחברה בכלל ובירושלים  
בת-זמננו בפרט.

במחקרי המכון קיימת הדגשה של היבטים יישומיים ושל המלצות לגיבוש  
מדיניות. המכון מקדיש מאמצים רבים להבהרת בעיות שמקבלי ההחלטות  
ומבצעי המדיניות עוסקים בהן בהווה או יידרשו להן בעתיד. במחקריו  
נבחנים המדיניות והמעש הקיימים ומוצעות דרכי פעולה אלטרנטיביות.

אשכולות המחקר העיקריים של המכון הם:

- ♦ ירושלים
- ♦ ישראלים ופלסטינים - ניהול הקונפליקט
- ♦ מדיניות סביבה
- ♦ מדיניות חברתית
- ♦ מדיניות טכנולוגית-תעשייתית בישראל ובעולם

דפי דיון - סדרה חדשה מס' 33

**מרכז טדי קולק למחקרי ירושלים**  
מיסודם של:



**מכון ירושלים לחקר ישראל הקן לירושלים**

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 92186

טל: 02-5630175

פקס: 02-5639814

**כל הזכויות שמורות למכון ירושלים לחקר ישראל**