

תהליך אוסלו – לקחים מדיניים
יום עיון: 20 שנה לתהליך אוסלו – הצלחה ו/או כישלון
 אוני' ת"א, 20 יוני 2013
 אפרים לביא

בדיוק לפני עשר שנים, ביוני 2003, התקיים כאן באוניברסיטת תל-אביב כנס חשוב, שיזם המכון לדיפלומטיה ולשיתוף-פעולה אזורי בנושא: **"קמפ-דיוויד 2000 – מה השתבש? לקחים לעתיד"**. נציגים בכירים של ישראל, ארה"ב והפלסטינים, שהשתתפו במשא-ומתן על הסדר הקבע, וכן אנשי אקדמיה, ניסו להסביר מה התרחש בקמפ-דיוויד, שהתחיל בתקווה גדולה והסתיים בעימות גדול. במהלך שני ימי הכנס, שהיה מרתק, התברר שלכל אחד מהצדדים יש גרסה משלו לשאלה "מה השתבש" והוא יודע להסביר בדיוק מדוע האשמה מוטלת על הצד השני ולא עליו.

הרבה מאוד נכתב מאז על פסגת קמפ-דיוויד 2000 ועל תהליך אוסלו, על-ידי מי שהיו מעורבים במשא-ומתן ועל-ידי אחרים, שניסו להסביר את החסמים הפוליטיים והאחרים שהכשילו את אוסלו. ויותר מזה: מאז התפרסמו לא פחות מ-20 יוזמות שהציעו נוסחאות שונות כיצד לחלק את הארץ, אם בהסכם או באופן חד-צדדי. היו יוזמות שהציעו **הסכם שלום מלא**, כמו הפרמטרים של הנשיא קלינטון מדצמבר 2000, יוזמת השלום הערבית ממרץ 2002, "מפת הדרכים" של מדינות הקוורטט מאפריל 2003, ויוזמת ז'נווה מאוקטובר 2003; לאחר מכן, **צצו התכניות לנסיגה חד-צדדית**, בהתחלה של חיים רמון, ומאוחר יותר, ב-2006, "תכנית ההתכנסות" של קדימה.

ובשנים האחרונות, פורסמו **תוכניות להסדר מדיני מוגבל, לטווח ארוך** - אחת מהן הייתה של שאול מופז. הרעיון היה לכוון מדינה בגבולות זמניים ולדחות לעתיד את המשא-ומתן על הסדר הקבע. וממש לאחרונה, במכון למחקרי ביטחון לאומי גיבשו תכנית שנועדה לקדם **"מציאות של שתי מדינות"**, גם כשעדיין אין הסכם, שכוללת גם אפשרות להיפרדות

חד-צדדית – הכול כדי לעצור את הגלישה במדרון החלקלק לעבר מדינה דו-לאומית.

רוב היוזמות האלו מרוכזות ומנותחות בספר הזה: "תהליך השלום - 17 יוזמות בעשר שנים", שחברתי ביחד עם חברי, מר הנרי פישמן. את המחקר יזם ד"ר רון פונדק כאשר היה מנכ"ל מרכז פרס והספר התפרסם בנובמבר 2011.

אבל אף אחת מכל היוזמות האלו לא אומצה, משום שהמחלוקות בסוגיות הקבע נותרו בעינן, וכל הרעיונות להסדרי ביניים כאלה ואחרים, נדחו על-ידי הפלסטינים שחוששים, בצדק, שכל פתרון זמני יישאר קבוע לדורות.

ולאחרונה חוזרים הרעיונות של "מדינה אחת" או "מדינה דו-לאומית". יש לזה בוודאי יסוד פסיכולוגי משום שרבים, כולל אנשי שמאל, התייאשו מהרעיון של שתי מדינות. חלק מהם, כמו מירון בינבנישתי ופרופ' עדי אופיר, גם מאמינים שאין סתירה בין "ציונות" ל"דו-לאומיות". וכך אנחנו שומעים יותר ויותר גורמים – אגב, גם דיפלומטים ונציגים זרים – שמשלימים עם התפיסה הזו שפתרון שתי המדינות הוא כבר לא ריאלי.

והשיח הזה מנוצל על-ידי גורמים בימין הפוליטי בישראל, שהופכים את ההתנגדות לשתי מדינות לאידיאולוגיה פוליטית וקובעים באופן קטגורי ש-"אין פתרון לבעיה הפלסטינית", ומכאן מציעים תכניות - כמו מפלגת "הבית היהודי" - לספח חלקים גדולים מהגדה המערבית לישראל. אבל, לקביעה הזו ש"אין פתרון לבעיה הפלסטינית" לפי דעתי אין יסוד: אולי למנהיגים בשני הצדדים אין רצון, או אין יכולת, להגיע להסכם, אבל לבעיה עצמה - גם אם היא מורכבת - בוודאי יש פתרון.

ומבחינה עובדתית, ואת זה חשוב להדגיש, הסדר קבע של שתי מדינות הוא עדיין העמדה המוצהרת של ישראל, והוא עדיין היעד המדיני שההנהגה הלאומית הפלסטינית מנסה לקדם. והפלא ופלא – רוב רובו של הציבור בישראל עדיין תומך בפתרון הזה, גם אם הוא מסופק שהדבר הוא אפשרי במציאות הנוכחית; וכך גם הציבור הפלסטיני, שבפירוש לא מאמץ את החלופה של החמאס וכן מעוניין בפתרון של שתי מדינות.

לכן, השאלה מדוע כשל תהליך אוסלו ומדוע נדחו כל היוזמות שהזכרתי – השאלה הזו מונחת לפתחנו וגם לפתחם של הפלסטינים באותה מידה, משום שעד היום שני הצדדים לא נתנו לעצמם דין-וחשבון על חלקם בכישלון, ובמקום זה העדיפו – ועדיין מעדיפים – להאשים את הצד השני.

כיום, ממרחק של שני עשורים מתחילת אוסלו, אני רוצה להתמודד עם השאלה הזו מהיבט, שלדעתי לא נבחן מספיק, שהוא **טיב ההחלטות האסטרטגיות** שקיבלו המנהיגים בשני הצדדים בנושא הסכסוך - שזה לדעתי גורם מרכזי ומכריע בסיכוי להגיע לפתרון של שתי מדינות בעתיד. ואני מבקש לעשות כאן הבחנה ברורה בין "אוסלו" כתהליך שכשל, לבין הרעיון של "שתי מדינות לשני העמים" - שיכול להיות מעשי, או לא, בהתאם לטיב ההחלטות האסטרטגיות של המנהיגים בשני הצדדים.

לצורך זה אני מבקש להציג כאן ממצאים של מחקר שערכתי עם חברי, מר הנרי פישמן, בנושא הזה. הנרי בא ממדעי ההתנהגות, וביחד בחנו את טיב ההחלטות האסטרטגיות שקיבלו המנהיגים בתהליך אוסלו. המסקנה שהגענו אליה הייתה, שהבעיה העמוקה קשורה לעובדה ששני הצדדים נכנסו לתהליך וקיימו את תהליכי המשא-ומתן ביניהם, מבלי שהם קיבלו החלטה אסטרטגית - במובן של הכרעה היסטורית - להגיע לפתרון הסכסוך ולהסכים לפשרות שהם חייבים לעשות לשם כך. למעשה, לא הייתה להם "אסטרטגיה", שהיא תנאי הכרחי ובעל עוצמה כדי להצליח במשא-ומתן. "אסטרטגיה" במובן הזה היא אותה תפיסה שלמה

וקוהרנטיות, שמגדירה את יעדי-העל של ההנהגה בשילוב עם הדרכים המרכזיות כדי להגיע לאותם יעדים.

אנחנו בחנו האם ההנהגה הישראלית וההנהגה הפלסטינית גיבשו לעצמן מתווה אסטרטגי כזה, שאמור לכלול ניתוח מעמיק של שורשי הסכסוך ולבחון את האפשרויות להגיע לפתרון, מעבר לנטייה לפעול באמצעות מדיניות שהיא מדיניות תגובתית או התנייתית. לדוגמה, מדיניות של: "יתנו – יקבלו, לא יתנו – לא יקבלו" – היא לא אסטרטגיה.

מתווה אסטרטגי הוא מתווה שיש בו הלימה וקוהרנטיות בין החתירה להסדר שלום לבין מדיניות שנקטת בנושאים אחרים, כמו ההתנחלויות או השימוש באלימות. ובמתווה אסטרטגי צריכה להיות גם ראייה ארוכת-טווח, עם מאפיינים של תפיסת-על ושל ראייה-חזונית, שלא מושפעות מן המצב הקיים וגם לא נפסלות בעטיו של המצב הקיים. למשל, הראייה שצריכה להיות מבחינת ישראל, לגבי העתיד שלה כמדינה יהודית ודמוקרטית - לעומת סכנות ביטחוניות בעלות אופי טקטי, שניתנות לפתרון.

כל המאפיינים האלה לא היו קיימים בהחלטות של המנהיגים כאשר הם נכנסו לאוסלו. וכתוצאה מכך המשא-ומתן על הסכמי הביניים וגם המשא-ומתן על הסדר הקבע התנהלו ללא כיוון ברור של מטרות משותפות ושל אינטרסים מוגדרים. תהליך ההידברות שהתקיים שרת, לרוב, אג'נדות סמויות שהתכלית שלהן עמדה בסתירה לתכלית המוצהרת והגלויה של התהליך המדיני. מבחוץ דיברו "שלום", אבל זה היה שלום מדומה, משום שבפועל לא הייתה באמת הכרעה היסטורית ולא הייתה החלטה מדינית-אסטרטגית כזו.

והשאלה היא מדוע זה קרה? מדוע המנהיגים לא גיבשו אסטרטגיה להסדר? במקרה של ישראל, הסיבה הייתה נעוצה, קודם-כל, בכך שאוסלו נפל על ההנהגה הישראלית בהפתעה: לא היא יזמה אותו,

וממילא היא לא בחרה בו בדרך של ברירה בין חלופות אסטרטגיות שונות – שהיא הדרך הנכונה לקבל החלטה כזו. ישראל אימצה את אוסלו כמתווה להסדר מבלי להחליט לאן פניה מועדות. ולכן זו הייתה החלטה שהיא נטולת יסוד אסטרטגי, ואפשר לקבוע שלהנהגה הישראלית לא הייתה תשתית אסטרטגית-מחשבתית לקראת הסדר כלשהו. וגם אם בהמשך הדרך היא הבינה שהיעד הנכון הוא שתי מדינות – היא לא יכלה, מבחינה פוליטית, לקדם את זה.

במקרה הפלסטיני, הבחירה של אש"ף ב"אופציית אוסלו" נעשתה מעמדה של העדר ברירה. החשיבה המדינית-פוליטית של אש"ף נשענת על נוסחה שהמרכיבים שלה הם **זכות השיבה של פליטי '48, וזכות ההגדרה העצמית**, שיכולה להתקיים רק בפלסטין השלמה. אבל, בנסיבות הזמן, התפתחה באש"ף ההכרה שהסכמה לחלוקת המולדת - מבלי לוותר על כל פלסטין - היא מהלך הכרחי לצורך שמירה על האחדות ועל הזהות הלאומית הפלסטינית.

מצד שני, היה ברור להנהגת אש"ף שהסכם שכולל התחייבות על **סיום הסכסוך**, פלוס וויתור על חלקי מולדת ואי השבת הפליטים לבתיהם – הסכם כזה יערער בהכרח את הנרטיב הלאומי הפלסטיני, שהוא היסוד שמגדיר את העם הפלסטיני. לכן ההכרה בכך שהשבת כל המולדת היא דבר בלתי אפשרי בהווה, תורגמה לנכונות להסדר מדיני שיבטיח כינון מדינה ריבונית על חלק מהמולדת, בגבולות '67, אבל ישאיר את "תיק '48" פתוח לעתיד, למאבק של הדורות הבאים.

משמעות הדברים הייתה שהנהגה הפלסטינית ראתה באוסלו "קרש הצלה", ולכן קיבלה אותו. זה היה "קרש הצלה" גם מפני שבאותה תקופה אש"ף היה קרוב להיזרק לפח האשפה של ההיסטוריה ושיקולים של שרידות מילאו כאן תפקיד מכריע. אבל כמו במקרה הישראלי, זו הייתה החלטה ללא הכרעה היסטורית וללא יסוד אסטרטגי.

אפשר לקבוע, אם-כן, שהסימן המובהק ביותר להעדר "החלטה אסטרטגית" היה, שהצדדים לא הגדירו יעד מוסכם לסיומו של התהליך, מה שנקרא ה- **End Game**. וכך, בלא הגדרה ברורה של מטרת-על משותפת ומוסכמת, שלאורה יתנהל המשא-ומתן, אוסלו הפך לתהליך "מתבדר ברוח", שמושפע ממניפולציות וממעשי חבלה לכל אורכו, מצד שני השותפים לו, ישראל והפלסטינים.

יתר-על-כן, שלושת העקרונות המובילים שהוגדרו בהסכם אוסלו היו מוטעים ותרמו לכישלון המשא-ומתן. אני מתכוון לאותו עקרון שהתהליך יתקדם "מן הקל אל הכבד", כלומר עזה ויריחו תחילה, ואח"כ הסכם ביניים ובסוף משא-ומתן על הסכם הקבע; העיקרון השני היה שהאמון בין הצדדים יבנה תוך-כדי ההתקדמות בשלבי התהליך; והעיקרון השלישי היה שהסדר הקבע, שהוא המהות והמטרה המרכזית של התהליך המדיני, יישאר בגדר נעלם ויידחה למשא-ומתן בעתיד.

אפשר להניח, שדווקא הסכמה על יעד סופי למשא-ומתן הייתה עשויה ליצור מוטיבציות חיוביות אצל שני הצדדים לשמור על כל שלבי התהליך כדי להגיע לסופו - ולהימנע מהפרות של הסכמות שהושגו במהלכו. אבל, בהעדר יעד סופי כזה נוצרה דינאמיקה הפוכה לבניית אמון: לכל צד היה תמריץ לקבוע עובדות בשטח, בבחינת "תפוס ככל יכולתך", כדי שבבוא העת אלו יהיו העובדות שעל פיהן יוכרע מצב הקבע.

התוצאה הייתה העדר התאמה, באופן מוחלט, בין ההצהרות של שני הצדדים על "שלום היסטורי" ועל "שלום של אמיצים", לבין הפעולות שהם עשו בשטח, שתרמו לערעור האמון ביניהם: ישראל המשיכה ואפילו האיצה את הבניה בהתנחלויות, והפלסטינים לא מילאו את ההתחייבויות שלהם בנוגע לשלילה מוחלטת של אלימות וטרור והימנעות מהסתה עוינת.

ומנקודה מסוימת ואילך, תהליך המשא-ומתן פשוט הפך למאבק של חילופי האשמות הדדיות, במטרה להשפיע על דעת הקהל הבינ"ל ועל דעת הקהל מבית. שני הצדדים לא גייסו את הציבור שלהם כדי לתמוך בתהליך המדיני, אלא נקטו ברטוריקה קיצונית שנועדה, בד"כ, להצדיק אי-נכונות לויתורים במשא-ומתן.

כל זה – כל מה שתיארתי - שיקף, למעשה, את היעדר העומק האסטרטגי בהחלטות של המנהיגים, ואת היעדר האמון ההדדי ביניהם ובתהליך עצמו.

ישראל, כצד החזק, לא ראתה בפלסטינים שותף שווה למשא-ומתן אלא יריב שצריך להכריע אותו ולהכתיב לו תנאים להסדר. ומתוך התפיסה הזו הופקד רוב רובו של התהליך, מההתחלה, בידי הצבא, כאשר אופיו של המשא-ומתן, גם בהיבטים האזרחיים שלו, נעטף במעטפת ביטחונית. ישראל ניסתה להכתיב הסדר שבו היא תוכל לסגור את תיק 48', במעין עסקת נדל"ן או עסקת חליפין: היא תוותר על רוב שטחי 67' ותסכים לחלק את ירושלים, ובתמורה הפלסטינים יוותרו על זכות השיבה.

הפלסטינים, כצד החלש, נענו לרוב סידורי הביטחון שישראל דרשה, אבל תבעו בעקשנות הכרה בזכותם המלאה על כל שטחי הגדה והרצועה, על בסיס החלטה 242, כולל מזרח-ירושלים, שכן זו "כבשת הרש" שנותרה להם. הם היו מוכנים לעשות תיקונים בקווי 67' ולקבל שטחים חלופיים כדי לאפשר את גושי ההתנחלויות, והסכימו שהשכונות היהודיות בירושלים יישארו בידי ישראל. אבל מבחינתם, זו הייתה הפשרה הגדולה שלהם: 22 אחוזים מפלסטין שעליהם אין משא-ומתן. ובתמורה לכך הם דרשו שישראל תכיר בזכות השיבה לפליטים, ברמה ההצהרתית, והיו מוכנים לפשרה מעשית: הם הגיעו לדיון עם ישראל על מספר פליטים שישובו לישראל ועל אפשרות ליישב את פליטי לבנון באותם שטחים חלופיים שיקבלו מישראל בתמורה לגושי ההתנחלויות.

אלא שישראל דחתה את 242 בנושא הטריטוריאלי ודרשה שהפשרה תחול בתוך השטח הזה, של 22 האחוזים. הגישה של ישראל במשא-ומתן, ככלל, שיקפה גישה מתגוננת של "כמה שפחות ויתורים", מפני שכל ויתור נחשב מבחינתה להפסד. ולכן היא לא הגדירה ממש עמדות למשא-ומתן, אלא קבעה "קווים אדומים" שנועדו לעצור את הדרישות של הפלסטינים – אבל הקווים האלה נחצו והשתנו כל הזמן, מבלי שיהיה ברור מהי באמת העמדה של ישראל בכל סוגיה וסוגיה בהסדר הקבע.

אפשר להבין, אם-כן, ששני הצדדים לא השכילו לעצב מסגרת למשא-ומתן מאוזן והדדי, כזה שיהיה מושתת על הגדרה של אינטרסים משותפים, שמשרתים אותם בדרך להסכם שלום.

זה נכון שכיום ישראל והפלסטינים מצהירים באופן מפורש על רצונם בהסדר של שתי מדינות: ישראל מתוך הבנה שהמשך המצב הקיים עלול לסכן את קיומה כמדינה יהודית ודמוקרטית - רה"מ אומר את זה כיום באופן מפורש - וההנהגה הפלסטינית מתוך אותה הכרה בצורך לשמור על הזהות הלאומית של העם הפלסטיני ועל זכותו להגדרה עצמית על אדמתו. אבל, המנהיגים בשני הצדדים עדיין נתונים באותו מלכוד של חוסר היכולת לקבל **החלטה אסטרטגית והכרעה היסטורית** ביחס למימוש הפשרה הטריטוריאלית ויתר הפשרות שנדרשות כדי להגיע להסכם.

לסיכום, תהליך אוסלו כשל, וכך גם כל היוזמות והניסיונות שנעשו ונעשים עד היום כדי להחיות אותו, והסיבה העיקרית היא, כפי שתיארתי: החלטות אסטרטגיות "חלשות" של שני הצדדים שנכנסו לאוסלו מעמדה של העדר ברירה, מבלי להסכים על היעד הסופי.

לכן, הלקח המדיני החשוב מתהליך אוסלו הוא שנדרשת מחויבות אמת של כל צד להגיע להסכם מדיני, מתוך החלטה אסטרטגית שנתמכת על-ידי הציבור בשני הצדדים, ונשענת על הכרה הדדית ששני הצדדים הם בעלי זכויות ומעמד שווים. הכרחי שמקור הסמכות למשא-ומתן תהיה

החלטה 242, שהיא אמנם לא התקבלה בהקשר הפלסטיני – אבל זו החלטה שבבסיסה מונח העיקרון של "שטחים תמורת שלום" והיא מופיעה בהצהרת העקרונות של אוסלו; והכרחי גם שהיעד הסופי והמוסכם של המשא-ומתן יהיה שתי מדינות לשני העמים, שמתקיימות זו לצד זו בשלום ובביטחון..

ברור, שהמחיר שכל צד יצטרך לשלם עבור פתרון כזה יהיה כואב – משום שמדובר בויתור על חלקי מולדת ועל הכרה בזכותו של האחר על הארץ. אבל זה יהיה כואב פחות בהשוואה למחיר שהם יצטרכו לשלם בטווח הארוך בהעדר הסדר מדיני. ולכן, הבנה בקרב שני העמים, שהם זכאים להגדרה עצמית ולשלום באותה המידה, ושהסדר שלום יבטיח את זהותם הלאומית ואת קיומם - גם אם רק על חלק מהמולדת – הבנה כזו יכולה לשמש בסיס ערכי ומוסרי שיעניק לגיטימציה למנהיגים להכריע באותה שאלה קשה, שהיא הרת-גורל, שנוגעת לויתור על חלקי מולדת.