

עשרים שנה לתהליך אוסלו – המאזן

שלמה ברום¹

אמות המידה לבחינה

כאשר מנסים לבחון תהליך מדיני מורכב בנושא כה שנוי במחלוקת כמו תהליך אוסלו, עולה מייד השאלה של אמות המידה לבחינת התהליך. התבחינים אינם יכולים להיות מנותקים מהגדרה – שהיא בוודאי פוליטית – של היעדים הלאומיים, או בלשון אחרת – החזון הלאומי של ישראל. הרי מבחינתם של חסידי ארץ-ישראל השלמה, היעד הלאומי העיקרי הוא ריבונות מלאה של ישראל על כל שטחי ארץ-ישראל ההיסטורית.² מבחינתם, תהליך אוסלו הוא כישלון מרגע הורתו משום שהציב לעצמו מטרה שנוגדת בחטא, והיא סותרת את היעד הלאומי העיקרי של ישראל. הרי ברור היה ליוזמי התהליך שלא תהיה אפשרות להגיע להסכם קבע ללא חלוקת השטח של ארץ-ישראל ההיסטורית בין ישראל והפלסטינים.

לצורך מאמר זה, ההצעה היא לאמץ את ההגדרה הבאה של החזון הלאומי של ישראל, שמתאימה כנראה לתפיסתם של הוגי תהליך אוסלו: "להבטיח את קיומה של ישראל כמדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי". יש בהגדרה זו שלושה רכיבים מרכזיים: קיום, מדינת הלאום היהודי ומדינה דמוקרטית, ומהם עולה הצורך להגיע להסכם קבע עם הפלסטינים שיסיים את הסכסוך עימם, על בסיס העיקרון של שתי מדינות לשני העמים. אין דרך להבטחת קיומו של רוב יהודי מוצק במדינת ישראל – שהוא התנאי להיותה של ישראל מדינת הלאום הדמוקרטית של העם היהודי – ללא יישום פתרון שתי המדינות לשני העמים. אולם גם אי-אפשר להבטיח קיום בלא הבטחה שבסיומם התהליך תיווצר מציאות בטוחה, שתאפשר לישראל להתמודד בהצלחה עם האיומים הביטחוניים.

על בסיס הנחות אלה, שני התבחינים העיקריים המוצעים הם: א. עד כמה הצליח התהליך לקרב אותנו להשגת היעד של פתרון שתי המדינות. ב. באיזו מידה נשמר ביטחונה של ישראל בתהליך. לשני תבחינים אלה יש טעם להוסיף קנה מידה שלישי, והוא עד כמה היה התהליך יעיל ונכון. הרי בין אם התהליך היה מסתיים

שלמה ברום חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

בהצלחה או בכישלון בהשגת היעדים, היה טעם לשאול מה הסיבות להצלחה או לכישלון; האם לא ניתן היה לעשות זאת באופן טוב יותר; מהם הדברים הנכונים שנעשו במסגרת התהליך ומהן השגיאות.

מידת השגת היעד של הבטחת זהותה של ישראל דרך פתרון שתי המדינות

אין עוררין על כך שישראל רחוקה עדיין מהשגת היעד הזה. תהליך אוסלו לא הצליח למנוע את המשך הסטטוס קוו של שליטה ישראלית ביהודה ושומרון, ואת המשך התרחבות פרויקט ההתנחלות, והמשמעות היא שישראל גולשת למציאות של מדינה דו־לאומית שאינה ממש מדינה דמוקרטית, משום שקיים ציבור גדול של פלסטינים שאינו נהנה מזכויות אזרח.

אולם, אין להסתפק רק בתשובה זו, משום שבכך מתעלמים מהאפשרות שקיימים אילוצים שמקשים מאוד את השגת היעד המלא, או למצער, מאריכים מאוד את התהליך, שאת סופו עדיין קשה לראות. כפועל יוצא משאלה זו, יש טעם לשאול האם אין יעדי ביניים שהשגתם מקרבת את ישראל להגשמת היעדים הרצויים, ובאיזו מידה הושגו יעדי הביניים. כאשר מנסים לענות גם על השאלות האלו, התשובה מורכבת יותר.

ראשית, תהליך אוסלו הוביל בדרך עקלקלה להתנתקות החד־צדדית מרצועת עזה. קשה להניח שישראל הייתה מגיעה לכך ללא תהליך זה. ההתנתקות מעזה הייתה צעד ראשון חשוב להבטחת הפרדה בין ישראל לישות מדינית פלסטינית. שנית, כתוצאה מתהליך אוסלו התגבשה בציבור הישראלי והפלסטיני³ תמיכה רחבה בפתרון שתי המדינות, ויש רוב מוצק התומך בפתרון הזה. דעת הקהל הישראלית אינה מהווה מכשול אמיתי ליישום הפתרון. שלישית, הוקם בשטחים הפלסטיניים גרעין של ישות מדינית טריטוריאלית פלסטינית בדמותה של הרשות הפלסטינית, והוחל בתהליך של בניית מדינה פלסטינית ומוסדותיה, כולל מנגנוני ביטחון המקיימים שיתוף פעולה הדוק עם שירותי הביטחון של ישראל. לבסוף, 'נשחטו' במהלך התהליך 'פרות קדושות' רבות, שהיוו מכשולים רציניים ליכולת ליישם את פתרון שתי המדינות, ולכן הצטמצמו באופן מהותי פערים חשובים בין שני הצדדים. דוגמה אופיינית ל'פרה קדושה' כזאת היא "ירושלים המאוחדת לנצח נצחים"⁴.

לא ניתן להבין את חשיבותם של ההישגים הללו ללא בחינה של המצב הפוליטי הישראלי־פלסטיני ערב פתיחת תהליך אוסלו. עד ניצחונו של יצחק רבין בבחירות ב־1992, נשלטה ישראל במשך 15 שנה על ידי האידאולוגיה של ארץ־ישראל השלמה.⁵ יצחק שמיר, שהיה ראש הממשלה לפני יצחק רבין, הסכים להצטרף לתהליך מדריד (שלהי 1991) ולקיים משא־ומתן עם מדינות ערב, אך כוונתו הייתה

למשוך זמן על מנת לממש את החזון של ארץ־ישראל השלמה. ערוצי המשא־ומתן הביטוראליים עם סוריה ועם ירדן במסגרת תהליך מדריד היו ערוצי סרק, שבהם לא התקיים משא־ומתן רציני. שמיר לא הסכים לקיים משא־ומתן עם הפלסטינים, ולכן כללה המשלחת הירדנית נציגים פלסטיניים, שייצגו כביכול את הפלסטינים המקומיים בשטחים הכבושים. בפועל הם מונו על ידי אש"ף משום שאף פלסטיני לא היה מוכן להיות חבר במשלחת המשא־ומתן ללא אישור של אש"ף והכוונה שלו. שימור הסטטוס קוו בשטחים והמשך פרויקט ההתנחלות היו המטרות האמיתיות של ישראל, כאשר היא התעלמה מהסכנה של גלישה למדינה דו־לאומית ולא דמוקרטית. היה קושי רב לשבור את המציאות הזאת, והמשא־ומתן שהביא להסכמה על הצהרת העקרונות ולפתיחת תהליך אוסלו הוא שחולל את השינוי.

הבטחת ביטחונה של ישראל

תהליך אוסלו היה כרוך בנטילת סיכונים ביטחוניים, שבלעדיהם אין דרך להתקדם להסכמים מדיניים ואחרים עם הצדדים הערביים. אפילו החלטה פשוטה כמו לאפשר לפועלים פלסטיניים לעבוד בישראל – משמעותה סיכון ביטחוני מסוים. השאלה היא האם נטילת הסיכונים הייתה מידתית, והאם ננקטו הצעדים המתאימים למזער אותם.

הסיכונים הביטחוניים הקונקרטיים נבעו מהנכונות לתת לרשות הפלסטינית סמכויות ביטחוניות בחלק מהשטח, ובמסגרת זו לאפשר להם להקים כוחות חמושים בהיקף מוגבל ועם חימוש מוגבל, וכן מההסכמה לכניסתם לשטחים של פלסטינים מארגוני אש"ף, שהיו מעורבים בעבר בפעולות טרור.

יש גם טענה רווחת שהתהליך עצמו יצר אצל גורמים פלסטיניים שונים את המוטיבציה לשימוש באלימות, ואת הדחיפה להתקומם נגד הכיבוש הישראלי תוך שימוש בנשק, כפי שהדבר בא לידי ביטוי באינתיפאדה השנייה. הטענה היא שאילולא העלו את רמת הציפיות של הפלסטינים, הם לא היו מגיבים כפי שהגיבו. דהיינו, אילולא הלך ברק לוועידת קמפ־דיויד, לא הייתה אינתיפאדה שנייה. כאשר בודקים את הקשר בין אלימות פלסטינית לתהליך המדיני, אכן מוצאים לפעמים מתאם חיובי שאפשר גם להסביר אותו. ארגוני הטרור ביקשו להכשיל את התהליך המדיני דרך פיגועים, ואכן, גם עיתוי פריצת האינתיפאדה השנייה היה קשור לתסכול שנבע מכישלון פסגת קמפ־דיויד. השאלה היא, האם לא הייתה מתפרצת אלימות פלסטינית דומה במקרים אחרים גם ללא תהליך אוסלו. עם כל הקושי בניתוח תרחישים שלא התרחשו מהסוג הזה, תשובה אפשרית לשאלה זו אפשר להסיק מניתוח ההיסטוריה של השליטה הישראלית ביהודה ושומרון. זו התאפיינה בגלים של התפרצויות אלימות. דוגמה אופיינית היא האינתיפאדה הראשונה. היא פרצה בשל תסכול מצטבר בהיעדרו של תהליך מדיני. אמנם, היא החלה כהתקוממות

עממית ללא שימוש בנשק, אבל התדרדרה לאחר זמן לשימוש בנשק. בכלל, אפשר לראות מחזוריות ידועה מראש, שבה תחילה הפלסטינים מתקוממים נגד הכיבוש על ידי שימוש בנשק. שירותי הביטחון של ישראל מצליחים להתגבר על תאי הטרור ולחסלם, מתגבשת הכרה אצל הפלסטינים שלא יצליחו להשיג את מטרותם על ידי שימוש באלימות ואז הם מחפשים דרך אחרת – התקוממות עממית או דרך מדינית – אך גם זו נכשלת. בינתיים חולפות שנים וקם דור חדש של צעירים שלא חש על בשרו את מחיר השימוש באלימות, הוא חוזר לדרך האלימות, וחוזר חלילה. ההנחה שאם לא יהיה תהליך מדיני שיעלה את ציפיות הפלסטינים הם ישלימו עם הכיבוש ולא ישתמשו באלימות – נראית מופרכת. אגב, בהקשר זה, ניצחונו של יצחק רבין בבחירות 1992 הושג כנראה, במידה רבה, בהשפעת גל של טרור עממי פלסטיני ספונטני בתקופה שלפני הבחירות.

באשר לסיכונים הביטחוניים הישירים שנבעו מחימושם של הפלסטינים וכניסת טרוריסטים לשעבר לשטחים, ספק אם לרובם היה תפקיד מרכזי, מעבר לפסיכולוגי, במחיר הביטחוני ששילמה ישראל בתהליך אוסלו. בשטחים הפלסטיניים היה נשק לא מועט גם לפני כן. רוב האבידות שנגרמו לישראל היו בפיגועי התאבדות. אלה היו מבוססים על חומר נפץ מאולתר שלא היה לו כל קשר לנשק של הרשות הפלסטינית. מנהיגי הטרור וה"מהנדסים" למיניהם היו כמעט כולם מ"ייצור מקומי". מנגנוני הביטחון הפלסטיניים עצמם לא היוו בעיה אמיתית לכוחות הביטחון הישראליים, גם אם יחידים מתוכם הצטרפו לפעילות טרור. "הטרוריסטים הזקנים" שחזרו מתוניס לשטחים לא היו הבעיה האמיתית.

אכן, הסכם הביניים והקמת הרשות הפלסטינית יצרו אילוצים על חופש הפעולה של כוחות הביטחון בשטחי A, שבהם האחריות הביטחונית לפי ההסכמים הייתה בידי הפלסטינים. ההנחה הייתה שיהיה פיצוי לכך דרך שיתוף הפעולה הביטחוני עם מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית. הנחה זו הצדיקה עצמה רק בחלק מהתקופה. אולם, משהסתבר כי הפלסטינים אינם עומדים בהתחייבויותיהם, ההסכם לא יצר מציאות שמנעה מצה"ל ומשירותי הביטחון להחזיר לעצמם את חופש הפעולה במבצע "חומת מגן" ובפעולות הרצופות אחריו. אחד השיקולים העיקריים שצריכים להשפיע על נטילת סיכונים ביטחוניים הוא מניעת מצב שבו הם נעשים בלתי-הפיכים. סידורי הביטחון שנקבעו בהסכם הביניים הביאו בחשבון את השיקול הזה, ובדיעבד נמצאו מוצדקים. כוחות הביטחון הפלסטיניים לא היוו מכשול משמעותי להחזרת חופש הפעולה הביטחוני הישראלי. כדאי לציין בהקשר זה שהמציאות הביטחונית היציבה שנוצרה לאחר האינתיפאדה השנייה והתרומה של תהליך אנאפוליס, עם אפס פיגועים כמעט ושיתוף פעולה הדוק של מנגנוני הביטחון הישראליים והפלסטיניים, מאפשרת חזרה הדרגתית לתנאי ההסכם המקוריים, לרבות ויתור על חופש הפעולה הביטחוני המלא של ישראל.

אולם, דיון מלא בהשלכות הביטחוניות של תהליך אוסלו אינו אפשרי אם נמנעים מדיון בתרומה הישראלית ליצירת בעיות הביטחון, החל בטבח שעשה ברוך גולדשטיין במערת המכפלה ובתגובות הישראליות לטבח הזה, שבמסגרתן האוכלוסייה הפלסטינית של חברון הייתה היחידה שנענשה על הטבח, וכולל פעולות ישראליות פרובוקטיביות. במהלך התקופה הזאת הצטייר דפוס פעולה שבו כל אימת שנראה היה כי יש סיכוי לייצב את המציאות הביטחונית, נקטה ישראל פעולות שהלהיטו מחדש את האווירה. יש לכך כמה דוגמאות בולטות. הראשונה היא חיסולו של יחיא עיאש, "מהנדס" חמאס, ברצועת עזה בינואר 1996. הוא חוסל בהחלטת ראש הממשלה, שמעון פרס, לאחר שערפאת הגיע למסקנה שאינו יכול להמשיך לשחק עם גורמי הטרור, והוא חייב לפעול נגדם ברצינות. מנגנוני הביטחון הפלסטיניים פעלו בתקופה זו בשיתוף פעולה עם עמיתיהם הישראליים. ערפאת הפעיל גם לחץ פוליטי כבד על מנהיגי חמאס והביא אותם להחלטה על הפסקת הטרור. חיסול עיאש הביא לגל רצחני של פיגועי התאבדות, והיו לו השלכות כבדות על הפוליטיקה הישראלית. בספטמבר 1996, לאחר ששיתוף פעולה בין ישראל והרשות הפלסטינית הביא ליציבות ביטחונית, החליט ראש הממשלה, בנימין נתניהו, על פתיחת מנהרת הכותל, שהביאה להתפרצות עימותים בין שני הצדדים, למרות שברקע כבר הייתה מתיחות בשל אי-עמידה של ישראל בהתחייבויות של הסכם הביניים⁶ והימנעות מחידוש המשא-ומתן. בינואר 2002 אישר ראש הממשלה, אריאל שרון, את חיסולו של בכיר בארגון פתח, ראאד כרמי, בטוֹל־כרם. חיסול זה נעשה כאשר בעקבות הפגיעה במגדלים התאומים בניו-יורק ב־11 בספטמבר 2001, הגיע ערפאת למסקנה כי המשך האינתיפאדה האלימה גורם נזק לעניין הפלסטיני, משום שהוא יוצר זיהוי בין אל־קאעדה לבין הפלסטינים. הוא נקט פעולות רציניות להפסקת הפיגועים ולייצוב מצב הביטחון בהצלחה ניכרת. היקף הפיגועים ירד בתקופה שלאחר החלטה זו כמעט לאפס. חיסול כרמי הפסיק את התהליך הזה והביא להתחדשות מלאה של מעגל האלימות עד "מרס השחור" (2002) שבו נהרגו 135 ישראלים בפיגועי התאבדות.⁷

ישראל שילמה את עיקר המחיר הביטחוני באינתיפאדה השנייה. עדיין נחוץ מחקר אמיתי שבמסגרתו יועמדו כל החומרים (כולל הכמוסים) לרשות החוקרים, שינסו לקבוע את הסיבות לפרוץ האינתיפאדה, ומדוע הייתה כה ממושכת ומדממת. מחקר זה יצטרך, ראשית, לדון בשאלה הנתונה במחלוקת עמוקה – האם המנהיגות הפלסטינית (ערפאת) תכננה את האינתיפאדה, או שהייתה זו התפרצות עממית, וערפאת שגה כאשר החליט 'לרכוב על גב הנמר'. שאלה מרכזית שנייה היא, האם ישראל תרמה להתפתחותה של האינתיפאדה השנייה, להתמשכותה ולאופייה הרצחני, בשל התגובה הבלתי־פרופורציונית שלה כאשר היא החלה. יש קשר בין התשובות לשתי השאלות, משום שאם האינתיפאדה השנייה לא הייתה מתוכננת,

ייתכן מאוד שאפשר היה לרסן אותה ולהפסיקה בשלב מוקדם – לפני שנשפך דם פלסטיני רב ונוצרה מוטיבציה גבוהה מאוד לנקמה – באותו אופן שבו נבלמה ההסלמה בעקבות פתיחת מנהרת הכותל ב־1996.

חובבי תורות הקונספירציה למיניהן יכולים לכאורה להסיק שיש פה מדיניות ישראלית עקבית – למנוע יציבות ושקט ביטחוני. נראה כי טענה זו אינה נכונה בעליל. מקרים אלה משקפים יותר בעיות בקבלת החלטות ובשיקול דעת מאשר כוונת מכוון. החלטות כמו החיסולים של עיאש וכרמי לא נבעו ממדיניות מודעת למניעת רגיעה, אלא מהפיתוי של ההזדמנות המבצעית, תוך התעלמות מההשלכות האפשריות של פעולות אלו.

ניתוח תהליך המשא־ומתן

הביקורת המרכזית על תהליך אוסלו היא על היותו מבוסס על הסדרי ביניים, ללא הסכמות לגבי היעדים הסופיים שלו. שני הצדדים הסכימו לדחות את המשא־ומתן על הנושאים הרגישים של הסכם הקבע – גבולות, ירושלים ופליטים, ולהסתפק בהסכמי ביניים על אוטונומיה פלסטינית. ההנחה הייתה שיהא זה תהליך בונה אמון, שיקל בהמשך את הדיון בנושאי הקבע. בפועל נתנו הסדרי הביניים הזדמנות לגורמים המתנגדים להסכם בשני הצדדים להכשיל את המשא־ומתן, על ידי שימוש בалиמות. הם גם יצרו מוטיבציה אצל שני הצדדים להשיג בכל דרך נכסים שיאפשרו להם לבצר את עמדותיהם. בתהליך זה הייתה ידה של ישראל על העליונה, משום שיש א־סימטריה של כוח לטובת ישראל. כך למשל, התהליך יצר מוטיבציה חזקה להרחבת ההתנחלויות. התהליך שהיה אמור להיות בונה אמון הפך לתהליך הורס אמון. מסיבות אלו טוענים המבקרים שעדיף היה להתחיל במשא־ומתן בכל נושאי הליבה של הסכם הקבע.

כדי לתת תוקף לביקורת זו צריך לבחון תחילה האם החלופה המוצעת הייתה קיימת ומעשית, ושנית – האם תהליך אוסלו היה עדיף על החלופה הנוספת של המשך הסטטוס קוו והיעדר כל משא־ומתן אפקטיבי על הסדר עם הפלסטינים. לשאלה השנייה ניתנה כבר תשובה במאמר, שלפיה המשך הסטטוס קוו כפי שהיה ערב תחילת תהליך אוסלו היה החלופה הגרועה ביותר. נראה כי גם התשובה לשאלה הראשונה היא שלילית. החלופה של משא־ומתן

הביקורת המרכזית על תהליך אוסלו היא על היותו מבוסס על הסדרי ביניים, ללא הסכמות לגבי היעדים הסופיים שלו

אפקטיבי על ליבת הסדר הקבע לא הייתה ריאלית. דיוני הסרק בקבוצת המשא־ומתן הישראלית־ירדנית־פלסטינית, שפעלה כחלק מתהליך מדריד, ומגעים מתמשכים בערוצים שונים בין ישראל ואש״ף – אלה הבהירו כי שני הצדדים אינם בשלים מספיק למשא־ומתן על הסדר הקבע, ולמחירים שהם יצטרכו לשלם בנושאים

הרגישים. טענה זו נכונה במיוחד לצד הישראלי – הציבור ומנהיגיו. די לראות את הקושי שהיה למנהיגות הישראלית שהייתה בשלטון מכל גוון, שמאל או ימין, לומר את הביטוי "פתרון שתי המדינות לשני עמים" ולבטא את הצירוף "מדינה פלסטינית". גם בתקופת הזוהר של התהליך, כאשר התנהל משא-ומתן אפקטיבי ונחתמו הסכמים, לא ראש הממשלה רבין ולא שר החוץ פרס הוציאו מפיהם את הביטויים הללו. רק בשנת 1999, כאשר החלו ההכנות למשא-ומתן על הסדר הקבע ואי-אפשר היה להתחמק עוד מהקביעה שתוצאתו הסופית תהיה הקמת מדינה פלסטינית, החל הביטוי להיות שגור גם בפי אישי ממשל ישראליים. אין פלא ששני הצדדים נאחזו בתקדים שנתן לגיטימציה לתהליך: הסכם קמפ־דיויד בין ראש הממשלה, מנחם בגין, והנשיא המצרי, אנואר סאדאת. בהסכם זה נקבע שיתקיים משא-ומתן בין שני הצדדים על אוטונומיה פלסטינית. לשני הצדדים זה נראה שלב ראשון נוח לפני כניסה למשא-ומתן על הסדר הקבע. כדאי גם לזכור שהתקדים של הסכם השלום עם מצרים המחיש את החשיבות של הסדרי ביניים כצעדים בוני אמון, שאפשרו מאוחר יותר משא-ומתן מוצלח על הסכם שלום. הסכם הפרדת הכוחות בסיני שנחתם בתקופת ממשלת רבין הראשונה (1974) הניח את המסד לחתימת הסכם השלום עם מצרים כעבור חמש שנים.

אם מקבלים מסקנות אלו, השלב הבא הנחוץ בבחינה של תהליך אוסלו הוא לבדוק האם הפיכתו של התהליך לתהליך הורס אמון, התמוטטות התהליך והמחירים הביטחוניים ששולמו היו בלתי־נמנעים, או שמצד ישראל נעשו שגיאות שניתן היה למנוע אותן, והן – בתוספת שגיאות דומות בצד הפלסטיני, כמו ההימנעות בשלבים שונים מפעולה נחרצת נגד הטרור – גרמו לקריסת תהליך אוסלו. תשובה חלקית ניתנה לכך בניתוח הביטחוני. גם להתנהגות הביטחונית של ישראל הייתה תרומה להתדרדרות.

לגבי המשא-ומתן עצמו, תחילה על הסדרי הביניים ובהמשך על הסדר הקבע, עולות כמה שאלות מרכזיות:

- א. היחס בין ניהול המשא-ומתן בצוותים ייעודיים לבין פגישות מנהיגים.
- ב. התייחסות לאירועים חיצוניים.
- ג. משא-ומתן פומבי מול מגעים חשאיים.
- ד. כיצד מגבשים עמדות פתיחה, ושאלת הקווים האדומים.
- ה. כיצד שומרים על המומנטום?
- ו. כיצד מונעים התפתחויות בשטח שיפגעו בסיכויים להגיע להסכם?

אופן ניהול המשא-ומתן – משא-ומתן מורכב כמו זה שבין ישראל והפלסטינים הוא מייגע ודורש זמן רב מאוד. לא ניתן לנהל אותו בין המנהיגים שזמנם עמוס. אלה צריכים להתערב בו רק כאשר יש מבוי סתום וצריך לפתור בעיה מסוימת, או בסיומו, כאשר הושגה הסכמה ברוב הנושאים בין צוותי המשא-ומתן, ונדרשת

התערבות מנהיגים כדי להתגבר על המכשולים המעטים האחרונים. לעתים קרובות מדי, מנהיגים ישראליים שוגים באשליה שהם יכולים לסכם לבדם את העניינים עם הצד השני. אולם פגישות בין מנהיגים הן אירועים דרמטיים ומכוננים. אם לא הוכנו כהלכה ואם השאירו למנהיגים יותר מדי נושאים שלא סוכמו מראש, התוצאה היא בדרך כלל כישלון שיש לו השלכות רחבות. דוגמה אופיינית לכך היא הכישלון של אהוד ברק בוועידת קמפ־דייב (2000).

אירועים חיצוניים – קיימים סוגים שונים, חשוב במיוחד להתייחס לשניים מהם: שימוש באלימות על ידי גורמים שרוצים לטרפד את המשא־ומתן, והתפתחויות פוליטיות שיוצרות תחושה של דחיפות. שימוש באלימות מעלה תמיד את השאלה, האם להמשיך במשא־ומתן. יצחק רבין טבע את המשפט הבא, על בסיס האמירה של בן־גוריון מתקופת מלחמת העולם השנייה (ביחס לשלטונות המנדט הבריטי): "נילחם בטרור כאילו אין משא־ומתן, וננהל משא־ומתן כאילו אין טרור". אבל גם רבין לא פעל בהתאם לאמירה זו, והמשא־ומתן הושהה במקרים רבים בגלל פיגועים, ולא תמיד משום שהצד הפלסטיני לא שיתף פעולה בלחימה בטרור, אלא בשל החשש מדעת הקהל. הבסיס לאמירתו של רבין היה ההנחה שלא צריך לתת פָּרָס ליוזמי הטרור על ידי הפסקת המשא־ומתן. צריך היה, אם כך, לפעול בצורה עקבית בהתאם למדיניות זו. לקח מרכזי אחר של תהליך אוסלו הוא שצריך להשתדל להתעלם מאירועים חיצוניים היוצרים תחושה (מלאכותית, לעתים קרובות) של דחיפות. כך, למשל, הלך אהוד ברק לוועידת קמפ־דייב בתנאים של חוסר בשלום רק משום שתקופת כהונתו של הנשיא קלינטון עמדה להסתיים. התוצאה היא, לעתים קרובות מדי, ניהול מוטעה של המשא־ומתן ויצירת התנאים שמביאים לכישלון.

פומביות מול חשאיות – כאשר משא־ומתן מנוהל באופן פומבי מדי, אפשר בקלות להסיק שהצדדים המעורבים אינם מעוניינים בהצלחתו, והם מזמינים את כישלון. תחילה חייב להיבנות אמון הדדי שיביא להבנות בסיסיות במגעים חשאיים. יש חשיבות רבה לחלקים הפומביים של המשא־ומתן, משום שהצדדים צריכים להשיג תמיכה בדעת הקהל, אבל יש להקפיד שלא תיגרם תוך כך פגיעה ביעילות המשא־ומתן. ניהול המשא־ומתן באמצעי התקשורת פוגע באמון ההדדי, ויש לייחס לו חלק מהסיבות למבוי הסתום בשנים האחרונות.

עמדת פתיחה וקווים אדומים – במקרים רבים, ישראל נכנסה למשא־ומתן כשהיא מתבססת על ההנחה שניהולו דומה לניסיון להגיע לעסקה בשוק מזרח־תיכוני. שני הצדדים מגיעים לדיון עם עמדות רחוקות מהעמדות שלהם, ולכן יש להם מרחב גדול לפשרה. זוהי הנחה שגם מתנשאת על הפרטנר למשא־ומתן וגם אינה נכונה, והיא גרמה לכשלים רבים במהלך המשא־ומתן. הפלסטינים לא נכנסו למשא־ומתן בהנחה שיש להם מרחב גדול לתמרון, ההיפך הוא נכון. הם נכנסו למשא־ומתן כשהם

מאמינים שאת עיקר הוויתורים הם עשו לפני שהחל תהליך אוסלו, כבר ב־1988, כאשר אש"ף אימץ את פתרון שתי המדינות⁸ והכיר בהצהרת העקרונות בגבולות 1967. התוצאה הייתה א־סימטריה מובהקת בין שני הצדדים. כך, בקמפ־דיויד, ברק בא עם עמדות פתיחה שהיו רחוקות מאוד מכל פתרון שהפלסטינים יכולים לקבל, והוא היה מודע לכך. הדוגמאות המובהקות הן עמדות הפתיחה בתחום הטריטוריאלי ובירושלים. הצד הישראלי ביקש לספח לישראל חלק גדול מיהודה ושומרון – מעל 13.3 אחוזים, ללא כל פיצוי טריטוריאלי לפלסטינים, ולהמשיך לשלוט לפרק זמן ארוך גם בבקעת־הירדן, המהווה עוד כ־10 אחוזים מהשטח בחכירה לטווח ארוך, ובסך הכול 23.3 אחוזים.⁹ באותו אופן, עמדת הפתיחה לגבי ירושלים הייתה ירושלים המאוחדת בריבונות ישראל. התוצאה הייתה שהחל תהליך מהיר של נסיגה ישראלית מעמדות לא סבירות. מצב זה יצר דילמה אצל הצד הפלסטיני – האם כדאי לעצור או לנסות להשיג הגמשה ישראלית נוספת – ולכן הייתה לו מוטיבציה להמשיך במשא־ומתן ולא להגיע לסיכומים שיעצרו את הנסיגה של ברק מעמדותיו. אילו הגיע ברק למשא־ומתן עם עמדות פתיחה שהיו קרובות יותר לקווים האדומים האמיתיים שלו, היה מתנהל מאבק איתנים על כל שינוי קטן בעמדות, והייתה נוצרת מוטיבציה חזקה בשני הצדדים להגיע לסיכום. אפשר, כמובן, לטעון שהמרחק בין הקווים האדומים של שני הצדדים לא אפשר הגעה להסכם, אבל אז חוזרים לטענה המקורית, שמקיימים מפגש בין המנהיגים רק כאשר מצטמצם מאוד הפער בין עמדות שני הצדדים. לבסוף, נשאלת גם השאלה, כיצד מגדירים קווים אדומים. אלה אינם מוחלטים בדרך כלל, משום שבקביעתם יש להתייחס לא רק לרצוי אלא גם למצוי. גם הקווים האדומים מתבררים תוך כדי משא־ומתן בין הצוותים משני הצדדים, ולפני פגישת המנהיגים.

שמירת המומנטום – שגיאה עקבית נוספת הייתה ההתעלמות מחשיבות השמירה על המומנטום – התנופה של המשא־ומתן. במקרים רבים, אחרי הצלחה, בשלב מסוים של התהליך נעצרה התנופה, וישראל לא המשיכה את המשא־ומתן. כך היה, למשל, אחרי שנחתם הסכם הביניים עם אש"ף. ממשלת ישראל הפנתה את תשומת לבם לערוץ המשא־ומתן עם סוריה. גם כאשר אהוד ברק נעשה ראש הממשלה, הוא העדיף תחילה לעסוק במשא־ומתן עם סוריה, וגם אהוד אולמרט אימץ בשעתו מדיניות זוהה. אובדן המומנטום שירת את מטרת המתנגדים להסכם בשני הצדדים והקל עליהם לפעול נגדו. הוא היה מנוגד גם לרעיון המרכזי של הצהרת העקרונות, שלפיה חמש שנים לאחר חתימת הסכם הביניים אמורים היו הצדדים לחתום על הסכם קבע שיפתור את כל סוגיות הליבה. הדבר חייב לפתוח במשא־ומתן על הסכם הקבע מוקדם ככל האפשר. המשא־ומתן האמיתי על הסכם הקבע התחיל רק בתקופת ראש הממשלה ברק, אחרי שחלפו חמש השנים שהוקצו לו ואחרי שנכשל הניסיון להגיע להסדר עם סוריה. לתהליך שבו

היה נשמר מומנטום – המביא להתקדמות שנראית גם בשטח – היה סיכוי טוב יותר למלא את תפקידו המקורי כתהליך בונה אמון.

מניעת התפתחויות בשטח שיפגעו בסיכויי ההסכם – אחת הסיבות העיקריות לפער העמוק בין הצדדים שמונע את חידוש המשא-ומתן והתקדמות בו היא המשך פרויקט ההתנחלות והאצתו. אחת החולשות העיקריות של תהליך אוסלו הייתה המציאות הנוחה להרחבת ההתנחלויות שנוצרה על ידי הסכם הביניים, ובעיקר באמצעות חלוקת השטח לאזורי A, B ו-C. אזור C משתרע על 60 אחוזים משטחי יהודה ושומרון, והוא בשליטה מלאה, אזרחית וביטחונית, של ישראל. הגדרה זו יצרה אשליה שנוצלה היטב על ידי התומכים בפרויקט ההתנחלות, שזהו שטח של ישראל שבו מותר לה לעשות כרצונה. ראייה זו באה לידי ביטוי גם בהווה, בהצעות של הימין הפוליטי לספח את שטחי C לישראל. ברור שאין כל סיכוי להגיע להסכם עם הפלסטינים שבמסגרתו הם יקימו את מדינתם רק על 40 אחוזים משטחי יהודה ושומרון. יוזמי תהליך אוסלו היו צריכים להבין את ההשפעה השלילית של הסדרים אלה על הסיכויים להגיע להסדר בעתיד, ולהימנע מהתמסרות לפיתוי של מה שנראה כשמירה על מרב חופש הפעולה של ישראל. בפועל, חופש הפעולה שנשמר היה להרחבת פרויקט ההתנחלות ולהצבת מכשולים נוספים בדרך להסדר.

סיכום

המסקנה מהניתוח המובא כאן היא שהתבנית הבסיסית של תהליך אוסלו, דהיינו, הסכמי ביניים ובעקבותיהם משא-ומתן על הסדר הקבע הייתה תוצאה של אילוצים פוליטיים כבדים בצד הישראלי, ואי-אפשר היה להתחיל אחרת תהליך משא-ומתן עם הפלסטינים שיפסיק את הגלישה למציאות של מדינה דו-לאומית, אולם אין פירוש הדבר שכישלוננו היה בלתי-נמנע. נעשו שגיאות לא מעטות בניהול התהליך על ידי שני הצדדים, וייתכן כי אילו נמנעו מהן, יכלו התוצאות להיות שונות. המאמר התמקד בצד הישראלי בשל הרצון להפיק לקחים הניתנים ליישום.

ברור כי המסקנות מסתמכות על ההגדרה הפוליטית של מטרותיה של ישראל בתהליך המדיני שלה עם הפלסטינים כפי שהוצגו בתחילת המאמר, ועל הנחה שהייתה בצד הפלסטיני נכונות בסיסית להגיע להסכם, כמובן – אם ההסכם יענה לצרכים החיוניים שלהם, בראייתם. נכונות זו התבטאה כבר ב-1988 בהחלטת אש"ף לקבל את פתרון שתי המדינות, וב-1992 – בנכונות להיכנס לתהליך אוסלו. כל מי שאינו מסכים עם שתי נקודות אלו, ודאי לא יקבל את מסקנות המאמר.

הערות

- 1 ניתוח המאזן מתבסס במידה רבה על הניסיון האישי של הכותב במשאומתן עם הפלסטינים, הן כחלק ממשלחת המשאומתן בצד הישראלי בין השנים 1994–1998, והן בערוצים לא רשמיים בשנים שלאחר מכן.
- 2 זהו יעד שיש בעיה לתת לו תרגום מעשי, כי לא ברור מהם שטחי ארץ-ישראל ההיסטורית. בתקופות שונות של ריבונות "יהודית" בארץ-ישראל הגבולות היו שונים. מאמר זה מתייחס להגדרה הפוליטית המקובלת בין חסידי הגישה הזאת, והיא שטחי המנדט הבריטי על פלשתינה שבין הים והירדן – כל זאת לאחר שאפילו חסידים אלה הסכימו ברובם לוותר על השטחים בעבר הירדן.
- 3 כך, למשל, למרות שבשנים האחרונות יש ירידה בתמיכה בפתרון שתי המדינות, בסקר משותף שערכו מכון טרומן באוניברסיטה העברית והמרכז הפלסטיני למחקר דעת קהל ברמאללה עדיין נמצא ש-56 אחוזים מהציבור הישראלי תומכים בפתרון שתי המדינות ורק 40 אחוזים מתנגדים. באחת מנקודות השיא של התמיכה, במרס 2010, שיעור התמיכה הגיע ל-71 אחוזים (<http://www.huji.ac.il/dovrut/seker.pdf>).
- 4 טובעי הסיסמה הזאת אפילו לא טרחו להבהיר לעצמם מהי אותה ירושלים ההיסטורית שישראל צריכה לשמור שתישאר מאוחדת, והחילו את קדושתה של ירושלים על תוואי שרירותי שקבעו בירוקרטים ישראליים מייד לאחר מלחמת ששת הימים.
- 5 ישירות במשך 13 שנים בממשלות הליכוד שתמכו באידאולוגיה הזאת, ובעקיפין גם בשנתיים שבהן שמעון פרס היה ראש הממשלה בממשלת ליכוד לאומי, דרך זכות הווטו של השותף השווה מהליכוד על החלטות מדיניות.
- 6 ישראל השהתה את המשאומתן על ההסדרים בחברון, ולא רצתה לקיים את שלושת שלבי ההיערכות מחדש הנוספים שאליהם התחייבה בהסכם.
- 7 רביב דרוקר, "מאחורי הקלעים של האינתיפאדה השנייה: אנשי שרון וראשי מערכת הביטחון מדברים", 11 בפברואר 2013, אתר נענע.
<http://pelephoneportal.invokemobile.com/nana/iarticle.aspx?ServiceID=126&ArticleID=957761>
- 8 בכינוס ה-19 של המועצה הלאומית הפלסטינית שהתקיים ב-1988 החליט אש"ף להכריז על מדינה פלסטינית על בסיס תוכנית החלוקה של האו"ם (1947), ובכך קיבל את העיקרון של פתרון שתי המדינות.
- 9 גלעד שר, **במרחק נגיעה**, תל אביב, הוצאת ידיעות אחרונות, 2001, עמ' 203, ראיון עם שאול אריאלי, שהיה ראש מנהלת המשאומתן עם הפלסטינים במשרד ראש הממשלה בתקופת ממשלת ברק.