



מאוסלו לאן? תהליך אוסלו ומורשתו

מאת ד"ר ניר לויטן

מבט מבס"א, מס' 2,214, 21 בספטמבר 2023

תקציר: בחלוף שלושים שנים מתחילתו של תהליך אוסלו, נותר הסכסוך הישראלי-פלסטיני דוגמה חיה לסכסוך קיים ומדמם שטרם בא אל קיצו. שלושת העשורים שחלפו מאפשרים להבין את התהליך, את הרשת הסבוכה של המשא ומתן, ואת השלכותיו העמוקות. למרות ההיסטוריה הכואבת והאלימה, התהליך המדיני בו פתחו הצדדים עדיין עשוי להוביל להסדר עתידי במתכונת שתתאים למציאות הנוכחית.

הדיפלומטיה הישראלית והתיווך הנורבגי

תהליך אוסלו שהחל בשיחות לא רשמיות שקיימו רון פונדק ויאיר הירשפלד עם נציגי אש"ף, היה שונה מהתהליכי הדיפלומטיה הישראלית הרשמית. השיחות התנהלו ללא מעורבות אמריקנית עד חשיפתם בשלבי הניסוח בקיץ 1993.

מתווכים שונים ניסו לעסוק בסכסוך הישראלי-פלסטיני ולהביא לפריצת דרך מדינית. העיקריים שבהם היו המתווכים האמריקנים שהצעותיהם כללו גם התחייבות לממשל עצמי במסגרת הסכמי קמפ-דיוויד עם מצרים. חלק מהמתווכים האמינו שניתן לקדם שיחות בין הצדדים על-ידי הרחבת המעגל לקראת משא ומתן עתידי. מזכיר המדינה, ג'ורג' שולץ גיבש תוכנית תלת שלבית: (1) כינוס ועידה בינלאומית; (2) קידום משא ומתן בין ישראל לבין שכנותיה, כולל הירדנים, להסדר ביניים בגדה המערבית וברצועת עזה; (3) קידום הסדר קבע והסדר מקיף באמצעות משא ומתן ישיר בין הצדדים. בדומה ליוזמת הנשיא רייגן והצעות אמריקניות מוקדמות שהתעלמו מאש"ף, התקבלה הצעה זו בתחושות מעורבות. ראש הממשלה, יצחק שמיר, חשש מפני וועידות בינלאומיות וכינה אותן "מלכודת מסוכנת".

במהלך 1988 החליטו ערפאת והנהגת אש"ף לתת לראשונה ביטוי פומבי לתנאי שהציבו האמריקנים להידברות עימם, הודיעו על הכרתם בקיומה של ישראל והתחייבו לזנוח את הטרור. הקהילה האירופית גיבשה את מדיניותה כלפי פתרון הסכסוך, אך לא זכתה לאמון מצד ישראל. שבדיה היא שנטלה לידיה את המושכות, קידמה את הצהרתו של ערפאת במטה האו"ם בז'נבה וסללה את הדרך להידברות ישירה בין מחלקת המדינה לבין נציגי אש"ף. אך המשא ומתן האמריקני-פלסטיני לא הוביל לתוצאות הרצויות וערפאת האשים את דניס רוס בחוסר אובייקטיביות ובהכשלת המשא ומתן. ערפאת שהתעלם משורת פיגועי הטרור שהובילו גורמים פלסטינים, הסביר כי רוס בעל השורשים היהודיים הוא מתווך מוטה שמכשיל במכוון את ניסיונות ההידברות. במקביל, בעקבות לחץ של שמיר ומשה ארנס התנער מזכיר המדינה האמריקני ג'ורג' שולץ

מהסכם לונדון שרקח פרס עם מלך ירדן ב-1987. מדיניות ארה"ב שעדיין חתרה לכלול נציגות עצמאית לפלסטינים, הובילה את ארנס להשיק באפריל 1989 את "תוכנית שמיר", כחלופה לדיאלוג שקיימה ארה"ב עם אש"ף, ובמסגרתה הציעה ישראל לערוך בחירות לנציגות פלסטינית שתקיים משא ומתן עם ישראל לקידום אוטונומיה בגדה המערבית וברצועת עזה.

יזמה זו לא הובילה להתקדמות מעשית והתלוותה לשינויים גיאופוליטיים עולמיים עם סיום המלחמה הקרה, שחידשו את הציפייה האמריקנית לסיום האיבה המדינית בין ישראל לבין שכנותיה. וועידת מדריד רבת משתתפים שכללה גם את סעודיה ואת מדינות המפרץ כמשקיפות, סימלה תקווה זו. לאחר הבחירות בישראל והרכבת ממשלת רבין השנייה, קפא הערוץ הפומבי שהתקיים בושינגטון ובכך הוביל למסלול מדיני עוקף בנורבגיה.

בשונה מהמעורבות האמריקנית הבולטת בסכסוך, הדרך בה נציגי ישראל הרשמיים והלא רשמיים קידמו את מסלול אוסלו נשען על מגעים חשאיים שאפיינו את המגעים של היישוב לפני הכרזת העצמאות של ישראל, דרך המגעים במהלך שנות החמישים עם ההנהגה בקהיר, דרך שגרירות ישראל בפריז ומגעים חשאיים עם מלך ירדן, ועד ימינו. לעיתים תכופות חתרו בישראל למשא ומתן חשאי בשל הגדלת הסיכויים לגבש הבנות לא רשמיות, ובשל העוינות המופגנת של מדינות ערב שחששו ממגעים עם ישראל. חשאיות זו הובילה את ישראל לפתח במהלך שנותיה ערוצי תקשורת לבירות ערביות ולתעדף את הדיפלומטיה החשאית על פני זאת הפומבית והבין-לאומית. זו אחת הסיבות שבירושלים נטו לאמץ את מסלול אוסלו החשאי, ללא המעורבות האמריקנית שהתקיימה בערוץ הפומבי.

הישגיו של הסכם אוסלו

בעוד הערוץ הפומבי עם סוריה בתיווך ארה"ב לא נשא פרי, היה זה הערוץ הלא רשמי עם הפלסטינים שזכה לתמיכה גדלה בירושלים. אחת הסיבות שתהליך אוסלו הואץ באפריל-אוגוסט 1993 היא שהוא נערך מחוץ למעגל הרשמי וללא סיקור תקשורת שהכביד על הצדדים. מרכיב זה היה יעיל לצדדים שהיו מוכנים לקבל פשרה מבלי צורך להדוף את הביקורת על סעיפי ההסכם הנרקם. בראייתה של סוריה, ערוץ אוסלו שירת את האינטרס הישראלי - אסד סבר כי ערפאת "שיחק לידיו" של רבין שהעדיף לשאת ולתת בנפרד עם מדינות ערב ולא לנהל משא ומתן מקביל בשיחות הביילטרליות שהתקיימו בושינגטון. אסד טען כי ישראל הסכימה לחבור לאש"ף על מנת לשכנע את ירדן לחתום על הסכם מדיני ולבודד את סוריה, שגילתה עמדות נוקשות כלפי ישראל. הוא אף השווה את מעשיו של ערפאת לאלו של אנואר סאדאת.

המגעים שנולדו בערוץ אוסלו הובילו את הצדדים לניסוח הכרה הדדית ולמתווה עתידי לסיום הסכסוך בין הצדדים. ב-25 באוגוסט עדכן יצחק רבין את הממשל האמריקני כי ישראל ואש"ף הגיעו להבנות משותפות באוסלו, וכי פרס ושר החוץ הנורבגי יוהאן הולסט צפויים להגיע בחשאיות לושינגטון כדי לעדכן את הבית הלבן בתוכן ההסכם. בפגישתם עם בכירי הממשל, הבהיר שר החוץ הנורבגי כי דרושה תמיכה אמריקנית ליישום ההסכם וביקש תמיכה אמריקנית במתווה הנורבגי שכלל מכתבי הכרה הדדיים שמסר הולסט לצדדים.

מסגרת ההבנות שנוצרה באוסלו, הובילה למעורבות בינלאומית ענפה. רבים מהמתווכים - מלבד האמריקנים - שהובילו את המהלכים הדיפלומטיים בין ישראל לבין שכנותיה, סברו כי משא ומתן מדיני מצריך תמריצים כלכליים, הפעלת לחץ סמוי על הצדדים ובעיקר העברת מסרים בין הצדדים כדי לחזק את השפעתן ואת התהליך המדיני. הנורבגים, מדינות האיחוד האירופי, יפן ומדינות נוספות סייעו לפלסטינים בהקמת מוסדות שלטון מקומי ובכתיבת "תוכנית הפיתוח הפלסטינית" (PDP) שאותה הציגו

הפלסטינים לחוג המדינות התורמות בדצמבר 1997 ובו התחייבו לאכוף הסכמים קודמים ולמלא תנאים מדיניים בתמורה לסיוע כלכלי. מלבד זאת סברו הנורבגים והשבדים (שמילאו כאמור תפקיד ב-1988 וניסו למלא תפקיד בשיחות על הסדר הקבע), כי המשא ומתן יצר מסגרת חשובה להחלפת מסרים, בעיקר דרך העלאת פתרונות מסגרת, זיהוי צעדים בנוי אמון והידברות חשאית. מעורבות זו נמשכה במסגרת תהליך אוסלו ולאחריו - חלק מהדיפלומטיים הנורבגים שהיו מעורבים באוסלו, המשיכו לעסוק בדיפלומטיה של המזרח התיכון, בהם טריה לארסן שהיה למתאם האו"ם למשא ומתן לשלום במזרח התיכון, גייר פדרסן, השליח הנוכחי של האו"ם לסוריה ותור ונסלנד, שליח האו"ם למזרח התיכון.

חולשותיו של הסכם אוסלו

נכונות רבין לסגת מחלקים נרחבים משטחי יהודה ושומרון הוצדקה בציפייה בירושלים כי אש"ף, אשר שלט במערכת הפוליטית בשטחים, יסיים את הסכסוך.

בכירי צה"ל מתחו ביקורת על המגעים החשאיים בנורבגיה שמהם הודרו. ראש אמ"ן בזמן שיחות אוסלו, אורי שגיא, סבר כי נוצר פרדוקס בדרג הצבאי בישראל בשל מידע רב שנאסף על הצד השני לעומת חוסר המידע על הנעשה במסדרונות הממשלה בירושלים. שגיא סבר כי הדרג הצבאי שלא השפיע על תוכן הצהרת העקרונות, נאלץ להתמודד עם השלכותיה. גם הרמטכ"ל אהוד ברק סבר כי התנהלות מנהלי המשא ומתן, הביאה לוותורים מוקדמים מדי לאש"ף והיוותה סימן בעייתי ליישום ההסכם ואילו אליקים רובינשטיין ציין כי אלמלא היה מקבל את המנדט שקיבלו אנשי אוסלו, היה מצליח להשיג הסדר טוב ומהיר יותר.

אדם נוסף שחשש מיישום ההסכם וההשלכות היה אלוף ישראל טל שכתב בנובמבר 1993 מזכר פנימי, בו חשף את תפיסת הביטחון לגבי מימוש ההסכם עם הפלסטינים. טל המליץ לגלות גמישות, אך חשש, מלבד מהיקף הנסיגה, גם מנוכחות משקיפים זרים שתחליש את ישראל ותפגע בכושר ההרתעה נגד הפלסטינים. "יהיה עלינו להתקפל ולהיכנע לכל חריגה פלסטינית..." הוא הביע חשש גם מיציבותה של ירדן: "פניהם לא יכולים להיות מבחינה ריאלית ליפו ולרמלה אבל, הם יכולים גם יכולים להיות מופנים מזרחה לירדן". הרמטכ"ל בדימוס, דן שומרון, התנגד להסכם שהעביר שליטה מעשית לידי אש"ף, עוד בטרם דנו הצדדים בסוגיות הליבה שכללו את מעמד ירושלים, גבולות הקבע וזכות השיבה. הוא חשש שישראל תאבד בשלב מוקדם מדי את יכולת המיקוח ותעביר שטחים מבלי לדעת מה פערי הצדדים בנושאי הליבה.

לתפיסת הממסד הצבאי, ערפאת שאף לסיים מוקדם ככל שניתן את הסדר הביניים, כדי להיכנס לדיונים על הסדר הקבע כשברשותו, לאחר מהלך בלתי הפיך, "נכסים" טריטוריאליים שיגשימו את השאיפות הלאומיות הפלסטיניות. שאיפה זו הייתה שגויה שכן בספטמבר 1995, זמן קצר לפני חתימת הסכם הביניים, גילו הפלסטינים כי ההיערכות המיוחדת של ישראל לא הייתה מקיפה כפי שציפו. עם זאת, התחייבה ישראל במסגרת הסכם הביניים לבצע שלוש היערכויות צבאיות חדשות שנועדו להתבצע תוך שמונה עשר חודשים מיום החתימה על ההסכם.

לצד זאת מגעים לא רשמיים הסתירו בעיות יסוד ויצרו עמימות במקום להבהיר את תוכן ההסדר. אף שתהליך אוסלו נבע מהיכולת למזג אינטרסים שונים תחת תיווך חשאי וריכוך עמדות הצדדים, הצלחתו הראשונית קתה ככל שהתגברו המכשולים במשא ומתן. תהליך זה גם יצר מצב של 'תן וקח' שבו גדלו הפערים בין הצדדים בשל עמימות ההסכם הראשוני. מאוחר יותר שירתה העמימות את ישראל שקבעה את צעדי הביניים בטרם משא ומתן על הסדר הקבע. הדבר הוליד גם לחץ על הפלסטינים לקבל את תנאי ישראל בנושא המעברים והעברת השליטה על מרכזי הערים הפלסטיניות. מצג זה יצר

מרחב תמרון גם למתווכים, שלא חתרו בהכרח להסדר סמוי, אך המשיכו להחליף מסרים ולא התריעו על בעיות חדשות.

כך למשל בערוץ שטוקהולם החשאי שהתקיים במאי 2000 במעון הקיץ של ראש ממשלה שבדיה וקדם לוועידת הפסגה בארה"ב, נוצר מצג שווא של התקדמות מפני שניציגי ישראל, שלמה בן-עמי וגלעד שר התרשמו שסוגיית הפליטים תעבור ללא התנגדות מאחר ואבו-עלא הסכים למנגנון הפיצוי, והופתעו שסוגיה זו הייתה אבן מחלוקת קשה בקמפ-דיוויד. מנגד הסיקו הפלסטינים כי ישראל צריכה לגלות גמישות רחבה יותר בנושאי הליבה ורק אז להיענות לדרישתה לקץ הסכסוך. לדעת דניס רוס ערפאת לא יכל לנהל את המגעים המכריעים לסיום הסכסוך ולדבריו, בכל פעם שערפאת הסתבך בסבך הפוליטיקה הפלסטינית, הוא בחר להסיט את תשומת הלב הציבורית ולהסיט את ההמון נגד ישראל. הערכה דומה להתרעת אמ"ן ערב פריצת האינתיפאדה השנייה.

שלושים שנה אחרי: מבט קדימה

במבט לאחור תהליך אוסלו מלמד על אופי התהליך המדיני: חשאיות המשא ומתן סייעה לדיונים רגישים להתקיים ללא לחץ פוליטי וציבורי, אך חוסר השקיפות הוביל לחוסר אמון וספקנות בקרב הציבור. הוא גם יצר חשד במנהלי משא ומתן המקבלים החלטות ללא מנדט ציבורי בנושאי הליבה.

התפיסה כי המקור לשלום אינו מתבסס על הכרעה מדינית אלא על פרגמטיות ארוכת טווח, הועמדה למבחן ביחסי ישראל עם הפלסטינים. בשטף ההצהרות והניסיונות לגדוע את האינתיפאדה השנייה, חזר הממשל האמריקני להוביל את המהלכים המדיניים בין הצדדים. החלטת 1515 של מועצת הביטחון לאימוץ "תוכנית מפת הדרכים" והקמת הקוורטט ליישום, ניסו להגדיר כיצד ייראה סוף הסכסוך. היוזמה הסעודית מ-2002 הייתה מרכיב חשוב ביוזמה שהציגו האירופים באותה שנה למפת הדרכים לשלום והיא התלוותה ליוזמת ממשל בוש הבן בשלהי כהונתו בוועידת אנאפוליס. גם התיווך האמריקני שנמשך בממשל אובמה חתר להוביל את הצדדים לאימוץ מתווה מחודש, אך לא הוביל לפריצת דרך. תחת ממשל טראמפ, הפכו הפלסטינים משותפים למשקיפים במסגרת "עסקת המאה" ולדיאלוג הישיר בין ישראל לבין איחוד האמירויות ובחריין שנחתמו בספטמבר 2020.

"הסכמי אברהם" ששינו את מערכת היחסים בין ישראל לבין חלק ממדינות ערב, משקפים שינויים אזוריים ולכן גם אם תהליך אוסלו חשאי מחודש עם הפלסטינים אינו אפשרי בשלב זה והסדר קבע אינו נראה באופק, המצב עשוי להשתנות במידה שהמגעים לנורמליזציה של ישראל עם סעודיה יתרחבו לטובת הסכמות חלקיות גם עם ההנהגה הפלסטינית.

בהסתכלות מחודשת תהליך אוסלו פתח צוהר ליחסים פומביים עם מדינות ערביות נוספות, שהבולטות בהן הן מדינות המפרץ. התהליך יצר תקווה כי המומנטום המדיני יעבור גם את המשוכות הקיימות ויסייע למדיניות החוץ של ישראל במגעים המתקיימים עם סעודיה ומדינות נוספות. כל אלה צפויים להראות כי מהלכים הדרגתיים והבנות חלקיות יכולים לקדם את הסכסוך הישראלי-ערבי לקיצו ובסופם לתרום גם לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

ד"ר ניר לויטן הוא עמית מחקר במכון אירופה באוניברסיטת בר-אילן ועמית באוניברסיטת דרום דנמרק (SDU)