

יזמת השלום הערבית

The Arab Peace Initiative¹

March 2002

The Council of Arab States at the Summit Level at its 14th Ordinary Session,

Reaffirming the resolution taken in June 1996 at the Cairo Extra-Ordinary Arab Summit that a just and comprehensive peace in the Middle East is the strategic option of the Arab countries, to be achieved in accordance with international legality, and which would require a comparable commitment on the part of the Israeli government,

Having listened to the statement made by his royal highness Prince Abdullah bin Abdul Aziz, crown prince of the Kingdom of Saudi Arabia, in which his highness presented his initiative calling for full Israeli withdrawal from all the Arab territories occupied since June 1967, in implementation of Security Council Resolutions 242 and 338, reaffirmed by the Madrid Conference of 1991 and the land-for-peace principle, and Israel's acceptance of an independent Palestinian state with East Jerusalem as its capital, in return for the establishment of normal relations in the context of a comprehensive peace with Israel,

Emanating from the conviction of the Arab countries that a military solution to the conflict will not achieve peace or provide security for the parties, the council:

1. Requests Israel to reconsider its policies and declare that a just peace is its strategic option as well.
2. Further calls upon Israel to affirm:
 - a. Full Israeli withdrawal from all the territories occupied since 1967, including the Syrian Golan Heights, to the June 4, 1967 lines as well as the remaining occupied Lebanese territories in the south of Lebanon.
 - b. Achievement of a just solution to the Palestinian refugee problem to be agreed upon in accordance with U.N. General Assembly Resolution 194.
 - c. The acceptance of the establishment of a sovereign independent Palestinian state on the Palestinian territories occupied since June 4, 1967 in the West Bank and Gaza Strip, with East Jerusalem as its capital.
3. Consequently, the Arab countries affirm the following:
 - a. Consider the Arab-Israeli conflict ended, and enter into a peace agreement with Israel, and provide security for all the states of the region.

¹ from:

<http://www.al-bab.com/arab/docs/league/peace02.htm>

- b. Establish normal relations with Israel in the context of this comprehensive peace.
4. Assures the rejection of all forms of Palestinian patriation which conflict with the special circumstances of the Arab host countries.
5. Calls upon the government of Israel and all Israelis to accept this initiative in order to safeguard the prospects for peace and stop the further shedding of blood, enabling the Arab countries and Israel to live in peace and good neighborliness and provide future generations with security, stability and prosperity.
6. Invites the international community and all countries and organizations to support this initiative.
7. Requests the chairman of the summit to form a special committee composed of some of its concerned member states and the secretary general of the League of Arab States to pursue the necessary contacts to gain support for this initiative at all levels, particularly from the United Nations, the Security Council, the United States of America, the Russian Federation, the Muslim states and the European Union.

יוזמת השלום הערבית²

מרץ 2002

מועצת הליגה של מדינות ערב, במושב ה-14 של הפסגה:

מאשרת מחדש את ההחלטה שהתקבלה ביוני 1996 בפסגת החירום הערבית בקהיר, כי שלום כולל וצודק במזרח התיכון הוא הבחירה האסטרטגית של מדינות ערב, ואשר יושג בהתאם למשפט הבינ"ל, ואשר ידרוש התחייבות דומה מצד ממשלת ישראל.

לאחר הקשבה להצהרתו של הנסיך עבדאללה בן עבד-אלעזיז, יורש העצר של ערב הסעודית [כיום מלך ערב הסעודית], שבה הציג את יוזמתו, הקוראת לנסיגה ישראלית מלאה מכל השטחים הערביים שנכבשו ביוני 1967, תוך יישום של החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338, שאושרו מחדש בוועידת מדריד בשנת 1991 ושל עקרון שטחים תמורת שלום; ולהסכמתה של ישראל למדינה פלסטינית מתוך שכנוע של מדינות ערב כי פתרון צבאי לסכסוך לא יביא לשלום או יספק ביטחון לצדדים, המועצה:

1. מבקשת מישראל לשקול מחדש את מדיניותה ולהצהיר כי שלום צודק הוא גם בחירתה האסטרטגית.
2. קוראת לישראל לאשר (את הדרישות הבאות):
 - א. נסיגה ישראלית מלאה מכל השטחים שנכבשו מאז שנת 1967, לרבות רמת הגולן הסורית לקווי 4 ביוני 1967, וכן את יתר השטחים הלבנוניים הכבושים בדרום לבנון.
 - ב. מציאת פתרון צודק לבעיית הפליטים הפלסטינים שעליו יוסכם תוך התאמה עם החלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם.
 - ג. הסכמה להקמת מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית בשטחים הפלסטיניים הכבושים מאז ה-4 ביוני בגדה המערבית וברצועת עזה, עם מזרח ירושלים כבירתה.
3. בתמורה לכך, מדינות ערב מאשרות את הסעיפים הבאים:
 - א. מחשיבות את הסכסוך הערבי-ישראלי כבא אל קיצו, ונכנסות להסכם שלום עם ישראל, ומספקות ביטחון לכל מדינות האזור.
 - ב. מכוננות יחסים נורמליים עם ישראל בהקשר של שלום כולל זה.
4. המועצה מאשרת את דחיית כל הצורות של אזרוח הפלסטינים אשר סותרים את הנסיבות המיוחדות של המדינות הערביות המארחות.
5. המועצה קוראת לממשלת ישראל ולכל הישראלים לקבל את יוזמה זו על מנת להבטיח את הסיכויים לשלום ולהפסיק את שפיכת הדם, ולאפשר למדינות ערב ולישראל לחיות בשלום ובשכנות טובה ולספק לדורות הבאים ביטחון, יציבות ושגשוג.
6. המועצה קוראת לקהילה הבינלאומית ולכל המדינות והארגונים לתמוך ביוזמה זו.

² מתוך:

<http://www.yozmatshalom.info/>

7. המועצה מבקשת מיו"ר הפסגה להקים ועדה מיוחדת המורכבת מחלק מהמדינות החברות ומהמזכירות הכללית של הליגה של מדינות ערב, כדי לנקוט במגעים ההכרחיים להשגת תמיכה ליוזמה זו בכל הרמות, בייחוד מהאו"ם, מועצת הביטחון, ארה"ב של אמריקה, הפדרציה הרוסית, המדינות המוסלמיות והאיחוד האירופי.

יוזמת השלום הערבית:

עת לאסטרטגיה אזורית מצד ישראל³

אלעאי אלון וגלעד שר

מבוא

על סדר יומה של הממשלה החדשה עומד, בעדיפות גבוהה, הטיפול בסכסוך הישראלי-ערבי. אנו סבורים כי עליה לעשות זאת בתהליך משוכלל, יציב ורצוף, הכולל במקביל: משא-ומתן להסדר קבע, הסדרי ביניים, הידברות אזורית וצעדים חד-צדדיים קונסטרוקטיביים שיובילו למציאות של שתי מדינות. בתהליך כזה, שינוהל בידי ארצות-הברית ו/או הקוורטט, יש יתרון ברור להתבססות על מתווים בינלאומיים רשמיים קיימים: רעיונות קלינטון, מפת הדרכים, ויוזמת השלום הערבית.

רבות נכתב על היוזמה, מאז הושקה⁴; במאמר זה נתמקד בכמה מגמות ובשיקולים, בעד ונגד הודעה של ישראל כי היא מוכנה לפתוח בערוץ רב-צדדי ולדון בה כבסיס למשא ומתן. אנו סבורים כי על ישראל להכיר ביוזמת השלום הערבית כפלטפורמה אזורית-בינלאומית להידברות רב-צדדית עם העולם הערבי, ובסיס לשיח עם מי מהמדינות החברות בליגה הערבית, ובלבד שהדבר יבוא לצד התקדמות מעשית במשא-ומתן על הסדר מדיני עם הפלסטינים. יש להזהיר: עצם ההכרה ביוזמה כצעד יחידי ובודד, אין בו מאומה. במשולב עם משא-ומתן להסכם ישראלי-פלסטיני, זוהי דרך ריאלית וטובה להבטיח את האינטרסים הלאומיים של ישראל, ובראשם את התווית הגבולות של ישראל כמדינתו הדמוקרטית והבטוחה של העם היהודי.

אנו סבורים שמבחינה מדינית וביטחונית, הסטטוס קוו בסכסוך הישראלי-ערבי הוא מסוכן לישראל. גם השינויים שחלו בשנים האחרונות במאפייני העימות, הלחימה והאימים על העורף, ויכולותיהם הצבאיות של

³ אלעאי, א. שר, ג. "יוזמת השלום הערבית: עת לאסטרטגיה אזורית מצד ישראל", *עדכן אסטרטגי*, גיליון 16, כרך 1. תל-אביב המכון למחקרי ביטחון לאומי, אפריל 2013. עמודים 19-30.

[http://cdn.www.inss.org.il/reblazecdn.net/upload/\(FILE\)1369970633.pdf](http://cdn.www.inss.org.il/reblazecdn.net/upload/(FILE)1369970633.pdf)

⁴ ר' למשל:

Teitelbaum, J. "The Arab Peace Initiative: A Primer and Future Prospects", Jerusalem Center for Public Affairs, 2009. Retrieved from:

<http://jcpa.org/text/Arab-Peace-Initiative.pdf>

Ben-Meir, A. "The Arab peace initiative: Now or never", *Digest of Middle East Studies*, 19 (2), 2010, pp. 228-233.

Daoudi, M. S. D. "The Arab Peace Initiative", *CrossCurrents*, 59 (4), 2009, pp. 532-539.

Region, A. H. I. A. C., Pundak, R., & Bamy, S. "From the Arab Peace Initiative to the Arab Spring and Back", *The Arab Peace Initiative and Israeli-Palestinian Peace*, 2, 2012.

"The Arab Peace Initiative", *Middle East Policy* 9 (2), 2002. p.25.

קובי מיכאל (עורך), *יוזמת הליגה הערבית – אומנם הזדמנות היסטורית?: רקע, משמעויות וכיווני פעולה אפשריים*, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2007.

Rifkind, G. *The Arab Peace Initiative: Why Now?* Oxford Research Group, 2008.

Alpher, Y. "The Arab Peace Plan: Seize a Diplomatic Opportunity, The Strategic Interest", *Forward*, issue of June 8, 2007. Retrieved from:

<http://forward.com/articles/10892/seize-a-diplomatic-opportunity/>

Siegman, H. "The Underlying Risks in Missing the Arab Peace Initiative", *Common Ground News Service*, April 26, 2007. Retrieved from:

<http://www.commongroundnews.org/article.php?id=20741&lan=en&sp=0>

Alpher, Y. Khatib, G. and Seitz, C. (Eds.). "The Bitterlemons Guide to the Arab Peace Initiative: New Thinking on Key Middle East Proposal", 2001. Retrieved from:

http://www.bitterlemons-books.org/books/Bitterlemons_API_book_2011.pdf

Muasher, M. *The Arab Center: The Promise for Moderation*, New Haven & London: Yale University Press, 2008.

ארגונים עוינים לא-מדינתיים – כל אלה מחייבים הערכה מתמשכת של מאזן העליונות האיכותית והצבאית באזור. ניתן לקוות כי יהיה בכוחם של משא-ומתן עם הפלסטינים ותהליך מדיני אזורי כולל להוציא אל מחוץ למעגל האיום על ישראל כמה מן השחקנים הבעייתיים ביותר בהקשרים אלה.

אם תמשיך ישראל להיגרר בחוסר-יוזמה, תצטמצם עוד יותר האפשרות המעשית לסיים את הסכסוך הישראלי-פלסטיני בהסכם, על בסיס העיקרון של שתי מדינות לשני עמים. דווקא לנוכח ההתפתחויות בעולם הערבי, צריכה ישראל לאותת כעת כי היא נכונה לבחון משא-ומתן אזורי עם העולם הערבי הגועש והמדמם.

הכרה ביוזמה ותחילת הידברות על בסיסה עשויות לתרום בכמה תחומים: ראשית-כל, הן עשויות לתרום לשיפור היציבות במזרח התיכון על ידי חיזוק מעמדה של ארצות-הברית באזור; שנית, במידה שהשיח על בסיס היוזמה יתקיים לצד התקדמות של ממש בערוץ הישראלי-פלסטיני, תקטן הסכנה למדינה דו-לאומית; יהיה בכך כדי לסייע לחיזוק ישראל והציר המערבי-סוני המתון, מול איראן ושלוחותיה.

ישראל עשויה לזכות בהישגים לטובתה בשולחן המשא-ומתן הדו-צדדי והרב-צדדי. אמנם, אין כל ערובה שאכן כך יקרה, אך הסבירות שיתקבלו מקצת היתרונות לישראל ולצדדים שלישיים כגון ארצות-הברית תגבר, אם תחול התקדמות של ממש לקראת הסכם עם הפלסטינים.

סקירה היסטורית

שורשיה הרחוקים של יוזמת השלום הערבית הם ביוזמת השלום הסעודית של המלך שהעלה המלך פאהד בשנת 1981. יוזמת פאהד תבעה מישראל נסיגה לקווי 67, פירוק התנחלויות, מתן חופש פולחן לכל הדתות, מתן זכות לפלסטינים לקבוע את גורלם ומתן פיצויים למי מהפליטים שירצה לשוב [לישראל], פיקוח של האו"ם על השטחים לתקופה של מספר חודשים, הקמת מדינה פלסטינית שבירתה ירושלים ומתן ערבויות בינלאומיות לביצוע התוכנית.

נוסח זה פקע ביום שהיוזמה הסעודית אומצה בוועידת הפסגה של הליגה הערבית בביירות, בחודש מרס 2002, ביוזמתו של עבדאללה שהוכתר לימים למלך ערב-הסעודית. בהשתדלותה הנמרצת של ירדן באמצעות מרואן מועשר, שר החוץ דאז, התקבלו העקרונות הבאים:

- א. נסיגה ישראלית מכל השטחים שכבשה בשנת 1967;
- ב. הקמת מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית שבירתה ירושלים המזרחית;
- ג. פתרון צודק ומוסכם על בעיית הפליטים, ללא כפייה על מדינות ערב האחרות לקלוט אותם. יש לציין שבמסמכים אחרים שפורסמו על ידי ועידת הפסגה של הליגה הערבית בשנת 2002, הודגשה התביעה לזכות השיבה של הפליטים הפלסטיניים;
- ד. בתמורה יכירו כל חברות הליגה הערבית בסוף הסכסוך הערבי-ישראלי, יבטיחו ביטחון לכל מדינות האזור ויכוננו יחסים נורמליים עם ישראל.

בצד דיווחים עם מגעים חשאיים בין ראש הממשלה לשעבר, אהוד אולמרט, לבין עבדאללה מלך ערב-הסעודית,⁵ סרב ראש הממשלה להיענות להזמנה לנאום בעברית בוועידת הליגה.⁶ בשנת 2002 התנגד ראש

⁵ שרה יזרעאלי, "הידברות סעודית – ישראלית: נסיכים ורוח, וגשם אין", **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 2, אוגוסט 2007. נדלה מתוך:

[http://cdn.www.inss.org.il/reblazecdn.net/upload/\(FILE\)1193317230.pdf](http://cdn.www.inss.org.il/reblazecdn.net/upload/(FILE)1193317230.pdf)

יוסי מלמן, "מלחמת הבין בין סעודיה לאסד", **וואלה**, 29 בנובמבר 2012. נדלה מתוך:

<http://news.walla.co.il/?w=/2689/2591506>

⁶ עקיבא אלדר, "אולמרט סירב לנאום בפני מנהיגים ערבים ולהביע תמיכה ביוזמת השלום", **הארץ**, 9 באוגוסט 2012. נדלה מתוך:

<http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1797572>

הממשלה דאז, אריאל שרון, ליוזמה שפורסמה בסמוך לפיגוע במלון פארק ולמבצע "חומת מגן" שבא בעקבותיו. הוא טען שהיוזמה מבטלת את החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338, ובכך את הצורך במשא-ומתן, והיא בבחינת "הכול או לא כלום",⁷ וכמוהו התבטאו מאוחר יותר שמעון פרס,⁸ ראש הממשלה, בנימין נתניהו, ב-2007 ושר החוץ, אביגדור ליברמן, ב-2009. מקצתם תבעו שינויים מראש: כך פרס⁹ ואולמרט¹⁰. למהלך הגיטו הבלתי-רשמי לגבי אפשרות זו לשינויים הצטרפו גם תום פרידמן (2007),¹¹ סקוקרופט ובז'ינסקי (במאמר ב-2008).

גורמים ערביים, כגון המלך עבדאללה מירדן¹² ואתר רשמי של הרשות הפלסטינית,¹³ כמו גם גורמים באיחוד האירופי,¹⁴ שללו את הטענות שנשמעו בישראל.

בעד ונגד בישראל

בדיון הציבורי בישראל הועלו שתי קבוצות טיעונים נגד הכרה ביוזמה. הראשונה מורכבת מטיעונים עקרוניים: היוזמה נהגתה כתרגיל ביחסי ציבור בעקבות מעורבות נתינים בהתקפת הטרור על מגדלי התאומים (2001), לפיכך אין היא בחזקת הצעה אמיתית ולמעשה, כבר נכשלה. לחילופין, יש המזהים בה חלק מתוכנית השלבים, ובהיותה מנוגדת לאידיאולוגיה ולאמונה אסלאמית, תוקפה אינו אלא זמני.

עוד נטען, כי היוזמה היא תכתיב שמתנה את התמורה הערבית בכניעה ישראלית מוקדמת לעמדות הפלסטיניות והסוריות, ולא הזמנה למשא-ומתן מול הליגה כולה. גם היתרונות המועטים שהיוזמה מציעה כרוכים בוותירות ישראלים שאינם מוצדקים, לרבות בסוגיית הפליטים, שניסוחה אינו אלא כסות לתביעת זכות השיבה, וקבלת העמדה הערבית בסוגיית ירושלים. בתביעה לנסיגה בכל החזיתות לקווי 67, דעת הקהל הישראלית לא תעמוד. לבסוף טוענים המבקרים, כי הניסיון הישראלי מלמד שוויתורים רק החמירו את מצבה של ישראל.

⁷ Hoffman, G. "Sharon warns Saudi plan may be Arab plot", *The Jerusalem Post*, March 4, 2002. Retrieved from:

<http://web.archive.org/web/20040203094239/http://www.jpost.com/Editions/2002/03/04/News/News.44486.html>

⁸ "Israel to offer counterproposal to Arab peace initiative, Peres says", *USA Today*, May 20, 2007. Retrieved from:

http://usatoday30.usatoday.com/news/world/2007-05-20-mideast_N.htm

⁹ Response of FM Peres to the decisions of the Arab Summit in Beirut, Israeli Ministry of Foreign Affairs, March 28, 2002. Retrieved from:

<http://www.mfa.gov.il/mfa/pressroom/2002/pages/response%20of%20fm%20peres%20to%20the%20decisions%20of%20the%20arab.aspx>

¹⁰ "Olmert hails Arab peace offer as a revolutionary change", *CBC News*, March 30, 2007. Retrieved from:

<http://www.cbc.ca/news/world/story/2007/03/30/olmert-summit-070330.html>

¹¹ Friedman, T. "Abdullah's chance", *New York Times*, March 23, 2007. Retrieved from:

http://www.nytimes.com/2007/03/23/opinion/23friedman.html?_r=0

¹² "King Abdullah of Jordan reaffirmed this in an interview with the Spanish daily", *El Pais*, October 18, 2008.

¹³ *The Arab Peace Initiative, Frequently Asked Questions*. Negotiations Affairs Department, Palestine Liberation Organizations, 2013. Retrieved from:

<http://www.nad-plo.org/etemplate.php?id=157>

¹⁴ Lecha, Eduard S. *The EU and the Arab Peace Initiative: Promoting a Regional Approach*. Israeli-European Policy Network, 2010. Retrieved from:

<http://www.macro.org.il/lib/8582848.pdf>

הקבוצה השנייה מורכבת מטיעונים נסיבתיים: אל לה לישראל החזקה, בסטטוס קוו המיטיב עמה, לשנותו על ידי הכרה ביוזמה, שבמהותה אינה מספקת ביטחון. מנהיגי ערב אינם יכולים לעמוד מאחורי הבטחותיהם בנושא היוזמה. הנושא הפלסטיני, העומד במרכז היוזמה, אינו מונח עתה על סדר היום הערבי והעולמי, גם אילו היה – הפיצול בין חמאס לפתח אינו מציג בפני ישראל הנהגה אחראית, לגיטימית ויציבה. העולם האסלאמי, הערבי והפלסטיני מצוי במצב של אי-יציבות, שאינו מאפשר לישראל ליטול סיכונים. היסטורית, המשא-ומתן עם הפלסטינים תקוע לא בגלל ישראל אלא בגללם, ומדינות ערב לא פעלו מספיק כדי לשכנע את הישראלים באמינות היוזמה, למשל באמצעות ביקור ראשיהן בארץ.

מגמות ומשמעויות

מגמות עיקריות

- א. במשך שנים, עלה מספר הפלסטינים שהביעו תמיכה ביוזמת השלום על מספר התומכים בקרב הציבור הישראלי.¹⁵ ב-2008 היה היחס 39% לעומת 67% בהתאמה;¹⁶ יחס דומה היה ב-2009;¹⁷ בשנת 2012 עלה האחוז בציבור הישראלי ל-50%, לעומת עלייה ל-75% אצל הפלסטינים.¹⁸
- ב. חרף התהפוכות הפוליטיות והדתיות והזעזועים במזרח התיכון, חזרה הליגה הערבית ואשררה את היוזמה כמעט מידי שנה בעשור האחרון. בוועידת הפסגה שהתקיימה בדוחה במרס 2013, הוזכרה היוזמה הערבית כאחד מעוגני המדיניות של הליגה.¹⁹ יחד עם זאת, אין כל ערובה שכך יהיה גם בעתיד.
- ג. התנאים מצד מדינות הליגה הערבית הלכו והתרככו לאורך ימי היוזמה הערבית. אלה השינויים העיקריים:
 1. פליטים: מעמידה על זכות השיבה עד ניסוח המאפשר משא-ומתן, ויש המפרשים – זכות וטו לישראל. בניגוד לקו זה, בוועידת הפסגה בבגדאד בשנת 2012 שבה זכות השיבה ותפסה את מקומה הבעייתי מבחינת ישראל בסעיף 12 בנוסח הצהרת בגדאד ('אעלאן בגדאד'), לצד חזרה על מרכיב ההסכמה בין הצדדים על הנושא. בהחלטות הוועידה, תביעה זו אינה מצוינת במפורש.²⁰
 2. המחויבויות הערביות – נורמליזציה, שלום ותום הסכסוך.
 3. בתביעה הערבית לריבונות על ירושלים: מעבר משימוש ב"ירושלים" ועד "ירושלים המזרחית".

¹⁵ Khatib, G. "Consistent support". In: Alpher et al. 2011, ibid. 27ff.

¹⁶ "Palestinians, Israelis at Odds over Saudi Plan", Angus Reid Public Opinion, June 17, 2008. Retrieved from: http://www.angus-reid.com/polls/32449/palestinians_israelis_at_odds_over_saudi_plan/

¹⁷ IPI Poll Finds Palestinian Support Two-State Peace Plan and Fatah, Hope Obama, Can Advance Peace Process. Retrieved from:

http://www.charneyresearch.com/2009Sep23_IPI_Poll_findings_on_PalestinePeacePlan.htm

¹⁸ Zogby, James J. Arab Peace Initiative: 10 Years On, March 27, 2012: "Sure enough, when we ran a poll on the Arab Peace Initiative across the Arab world, we found that almost three-quarters of all the Arab support a solution to the Arab-Israeli conflict that would lead to the establishment of a Palestinian state alongside Israel". Retrieved from:

<http://miftah.org/Display.cfm?DocId=24621&CategoryId=5>

¹⁹ המקור בערבית:

<http://www.lasportal.org/wps/wcm/connect/706398004f08e22bb430be5cbbcbea77a/24.pdf?MOD=AJPERES>

²⁰ יש לציין כי גם בוועידות קודמות היו הבדלי ניסוח דומים.

אופי המסמך וסגנונו: בסיס לדיון, ולא תכתיב

בניגוד להצהרות של כמה פוליטיקאים ערבים,²¹ אנו סבורים שהיוזמה אינה בגדר תכתיב, אלא הזמנה למשא ומתן על בסיס כמה עקרונות.²² בהודעת הפסגה האחרונה בדוחה קוראת הליגה לחזור לשולחן הדיונים, ואין היא מתנה את תהליך השלום בקבלת היוזמה כתכתיב.²³ מלמדים על כך הדיונים הבלתי-רשמיים ואף הרשמיים שנערכו עוד בשנת 2005 באלג'יר בקרב מדינות הליגה, באשר לאפשרות של הכנסת שינויים מצד ישראל לנוסח היוזמה. אפשרות זאת נדחתה, דחייה שבאה לידי ביטוי גם בדבריהם של מדינאים ערביים כגון וליד מועלם (2009).²⁴ ערב ועידת 2007 הכריז הנסיך פייסל, שר החוץ הסעודי, שעל מנהיגי ערב להיות מוכנים להכניס שינויים ביוזמה.²⁵ ידיעות על ניסיונות כאלה נפוצו שוב שנתיים מאוחר יותר,²⁶ ובאחרונה התפרסם כי משלחת של הליגה תצא לארצות-הברית עם נוסח חדש של תוכנית השלום, שאינו פוסל אפשרות לשינויים.²⁷

עמדות הערבים ביחס ליוזמה

היוזמה הערבית היא אינטרס ערבי, לכן אפשר להניח שהאיומים במשיכתה מהשולחן המדיני של המזרח התיכון אינם אלא איומי סרק. מצד שני, יתכן שדעת הקהל המתחזקת במדינות ערב מזהה את האינטרס כמקדם רק את המשטרים, ותקרא לביטולה. בעת הזאת ניתן לזהות שלוש עמדות ערביות עיקריות באשר ליוזמה: דרישה להסרתה מסדר היום, אולטימטום לישראל ותמיכה בהמשך קיומה לזמן מוגבל.

דרישה להסתלק מהיוזמה או לעיין בה מחדש

שלושה גורמים מאיימים על המשך נגישותה של היוזמה: האחד – עמדות מפורשות נגדה: כוונת מבקשת להסתלק מהיוזמה בעקבות המשט התורכי,²⁸ וכמוה גם קטר,²⁹ ושייח' אל-אזהר, אחמד אל-טייב, קרא בכינוס

²¹ או, למשל, עמר מוסא:

"The Arab Peace Initiative is not a bargaining chip. There will be no derogation from its principles. It is a collective position that reflects a deep belief in and a genuine quest for peace".

ואף של חוקרים אחרים: Alpher et al. 2010, p.25; Teitelbaum, J. *Arab Peace Initiative: A Primer and Future Prospects*. Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs

²² ראו: Daoudi, 2009, p.539.

²³ "אנו מעלים על נס את התפקיד שממלאת ועדת יוזמת השלום הערבית בראשות מדינת קטר ואת המאמצים אשר היא משקיעה בפעילות מרוכזת מול החברות הקבועות במועצת הביטחון והאיחוד האירופי, במטרה להגיע לפתרון באמצעות השקת משאומתן רציני במסגרת זמנית [מחייבת] לפתיחתו ולסיומו תוך שימוש במנגנונים מוגדרים שיביאו שלום צודק וכולל באזור." (עמ' 5)

²⁴ אל-ח'יאת, 8 במאי 2009.

²⁵ CNN בערבית, 27 באפריל 2007.

²⁶ 'Arabs revising peace plan to win Israel backing for two states'; Arab paper: Countries amending clause on 'right to return'; Yishai: peace talks impossible until Gaza fighting ends; Stem, Y, May 6, 2009: Arab states are revising elements of a 2002 peace plan to encourage Israel to agree to the establishment of a demilitarized Palestinian state, the London-based paper *al-Quds al-Arabi* reported Wednesday.

²⁷ "Arab League declaration to submit new peace proposal to US", *Ma'an News Agency*, January 23, 2013. Retrieved from:

<http://www.maannnews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=560363>

²⁸ *Arab Times*, June 1, 2011, Kuwait City.

²⁹ Naharnet, December 9, 2012. "Qatar Urges Arab Peace Offer Review, Brands Quartet Failure". Retrieved from:

<http://www.naharnet.com/stories/en/63938>

חירום של מדינות האסלאם במכה למשוך כליל את יוזמת השלום הערבית "שזכתה לקבלת פנים גרועה ביותר [מצד ישראל].³⁰

אבו-עלא קרא באפריל 2012 לבחון מחדש את היוזמה הערבית במלאת לה עשר שנים,³¹ וחמאס, שעמדנו הוצגה בפי ד"ר סלאח אל-ברדווייל, קובע שהחייאת יוזמת השלום מבטאת התחמקות ערבית מעמידה בפני הכיבוש.³² מרואן מועשר, מאבות היוזמה הערבית והאיש שבהיותו שר החוץ של ירדן נתן לה ליטוש סופי, מזהה בנובמבר 2011 לחצים מצד הציבור הערבי הכללי המתקומם נגד המשך הסטטוס קוו של הבעיה הפלסטינית. באחרונה התבטא מועשר כי אם תיכשל היוזמה, יקיץ הקץ על פתרון שתי המדינות. האיום השני טמון במגמת הירידה במספר המדינות הערביות השותפות ליוזמה, והשלישי – הזדקנותו של "מנוע" היוזמה – המלך עבדאללה מערב-הסעודית.³³

אולטימטום לישראל: היוזמה לא תהיה מונחת לעד על השולחן

מרואן מועשר קובע,³⁴ יחד עם אישים אחרים כגון שיח' חמאד, יו"ר ועדת המעקב של הליגה (2012), כי אסור להניח שהיוזמה תהא תקפה לנצח. למרות שאזהרות כאלה נשמעו כבר בעבר, ייתכן שהמצב היום שונה בתכלית, בעיקר בגלל הפקעת המונופול על קבלת החלטות מידי שליטים אוטוקרטיים בעולם הערבי לטובת הרחוב הערבי והציבור.

תמיכה

מצד שני, מדינאים ערביים שונים קובעים שהיוזמה תקפה והם תומכים בה בפומבי. ב-2007 נטען שאפילו האיראנים תמכו בה, אם כי באופן לא פומבי ולא רשמי;³⁵ נשיא עיראק, אל-מאלפי, הביע בה תמיכה ביוני 2009;³⁶ בנובמבר 2011 תמך בה טורקי אל-פייסל³⁷ וכמוהו שר החוץ של ירדן.³⁸ בשנת 2010 הביע מחמוד עבאס בדוחה התנגדות להסתלקות מהיוזמה,³⁹ ובעמדה דומה מחזיק מוניב אל-מצרי, איש עסקים פלסטיני משפיע,⁴⁰ וכך אפילו מנהיג סודאן, אל-בשיר.⁴¹ בוועידת הפסגה בבגדאד בשנת 2012 השתתפה גם טוניסיה

³⁰ אלאזהר תובע למשוך את יוזמת השלום הערבית ולאחד את השורות האסלאמיות על מנת למצוא פתרונות מעשיים לאתגרים שעומדים בפני האומה. (מנארה, 13 באוגוסט 2012).

³¹ מקור בערבית:

<http://www.alqudsalarabi.info/index.asp?fname=data/2012/04/04-03/03qpt972.htm>

³² מקור בערבית:

<http://www.palinfo.com/site/pic/newsdetails.aspx?itemid=119388>

³³ Muasher, M. "The Death of the Arab Peace Initiative?", *The Atlantic*, November 23, 2011. Retrieved from: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/11/the-death-of-the-arab-peace-initiative/248910/>

³⁴ מקור בערבית:

<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/02/the-arab-peace-initiative-the-last-chance-for-a-two-states.html>

³⁵ Butcher, T. "Teheran backs Arab peace plan, say Saudis", *The Telegraph*, March 5, 2007. Retrieved from: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1544632/Teheran-backs-Arab-peace-plan-say-Saudis.html>

³⁶ אל-מאלפי במסיבת עיתונאים בקהיר: "יוזמת השלום הערבית תישאר מהות המו"מ".

Al-Kufiyah Press, June 26, 2009.

³⁷ Peace for the Middle East, Prince Turki al-Faisal, December 29, 2008. Retrieved from:

<http://www.susris.com/2008/12/29/peace-for-the-mideast-prince-turki-al-faisal/>

³⁸ Breitbart. "FM takes part in meeting of Arab Peace Initiative Committee", UPI, January 8, 2013.

³⁹ Palestinian President Mahmoud Abbas, for his part, told the meeting in Doha that he was opposed to a withdrawal of the offer, warning that it could lead to regional conflict.

⁴⁰ מקור בערבית:

<http://www.wafa.ps/arabic/index.php?action=detail&id=136170>

האסלאמיסטית, והשנה בכינוס דאבוס, קרא עבדאללה מלך ירדן לממשלת ישראל לקבל את היוזמה. בין שאר נימוקיו – חשש שירידת הנושא הפלסטיני מסדר היום העולמי תקל על ישראל לקבוע עובדות בשטח.⁴²

השלכות אפשריות

חיזוק הרשות וסיכוי לשינוי חיובי בחמאס

יש להניח שעניינה של הרשות הפלסטינית ביוזמה הערבית התחזק לנוכח המאבק הפנימי בין פתח לחמאס, שבמסגרתו רמז ח'אלד משעל על נכונות להגיע להסכם עם ישראל ולהכרה בה.⁴³ הזכרנו לעיל את התמיכה היציבה של דעת הקהל הפלסטינית ביוזמה. מעבר לתוצאות המדיניות של הכרת היוזמה על ידי ישראל, תוך קידום המשא-ומתן המדיני, עשויים לצמוח לרשות יתרונות פוליטיים כגון שחרור האסירים הפלסטיניים – סוגיה שמעוררת בשבועות האחרונים תסיסה מחודשת בגדה.⁴⁴

תגובתו של חמאס ליוזמה לא היתה אחידה: בשנת 2006 הביעו משעל ואל-זאהר הסכמה פושרת כלפיה, ומצד שני, כשדחתה התנועה את היוזמה, הפעילו עליה מדינות ערב לחצים לקבל אותה. לאור השינויים בהתבטאויותיהם של חלק ממנהיגי החמאס לטובת השגת הסכם כלשהו עם ישראל, הכרה ישראלית ביוזמה עשויה לעודד את הכיוון הזה.

הקהילה הבינלאומית

על פי דיווחים בתקשורת, מזכיר המדינה האמריקני, ג'ון קרי, מתכוון להניח את היוזמה הערבית על שולחן הדיונים בין ישראל לפלסטינים.⁴⁵ נמסר כי הוא חותר לקואליציה של מדינות ובהן טורקיה, ירדן, מצריים ומדינות המפרץ, אשר תתמוך בחידוש תהליך השלום, בין השאר על בסיס היוזמה, וכי הוא מבקש לשכנע מדינות בליגה לנקוט צעדים של נורמליזציה ביחסים עם ישראל.⁴⁶

בתקופת כהונתו הראשונה של הנשיא אובמה, אמר שליחו המיוחד למזרח התיכון, ג'ורג' מיטשל, בפורומים סגורים מיד לאחר מינויו, כי היוזמה הערבית תהיה מעמודי התווך של המדיניות האמריקנית באזור. עמדה חיובית דומה הביעו בעבר ג'ון קרי עצמו וצ'אק הייגל – בתפקידיהם הקודמים – עוד ב-2009.

גורמים בינלאומיים אחרים תמכו ביוזמה מראשיתה, ולא שינו את עמדותיהם מאז (הקוורטט באפריל 2003; מזכ"ל האו"ם במרס 2007). האיחוד האירופי חוזר ומאשר את תמיכתו ביוזמה (קתרין אשטון וסרגי לברוב).⁴⁷

⁴¹ מקור בערבית:

<http://asharqalarabi.org.uk/barq/b-qiraat-72.htm>

⁴² Retrieved from:

http://kingabdullah.jo/index.php/en_US/speeches/view/id/510/videoDisplay/0.html

⁴³ ראיון לסוכנות הידיעות רויטרס ב-10 בינואר 2007.

⁴⁴ כך, למשל, בסוף פברואר 2013 היו התפרעויות ברחבי הגדה, ובמיוחד באזור חברון, בגלל מותו של האסיר הביטחוני ג'רידאת, שביטאו את התביעה לשחרור אסירים בכלל.

⁴⁵ Zeiger, A. and the Times of Israel staff. "Kerry expected to revive Saudi peace initiative", *The Times of Israel*, March 20, 2013. Retrieved from:

<http://www.timesofisrael.com/kerry-expected-to-revive-2002-saudi-peace-plan-initiative/>

⁴⁶ Ravid, B. "Peres to Obama: Coalition will make it difficult to Netanyahu to make progress in negotiations", *Haaretz*, March 22, 2013. Retrieved from:

<http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/peres-to-obama-coalition-will-make-it-difficult-for-netanyahu-to-make-progress-in-negotiations.premium-1.511252>

⁴⁷ Joint Statement by the EU Highest Representative Catherine Ashton and the Foreign Minister of the Russian Federation Sergey Lavrov on Middle East Peace Process, Brussels, December 21, 2012. Retrieved from:

עוד יוצאות הודעה משותפת של שרי החוץ של מדינות הליגה והאיחוד האירופי מנובמבר 2012, והכרזת תמיכה ביוזמה מטעם שרי החוץ של האיחוד האירופי בדצמבר 2012. בחודש מרס שבה והביעה רוסיה תמיכה ביוזמה, ואף סין תומכת בתהליך השלום על סמך התוכניות השונות, ובהן היוזמה.⁴⁸

יציאתה של ארצות-הברית מעיראק ונסיגתה הצפויה מאפגניסטן בשנה הבאה מתפרשת כניצחון של הקיצונים בעולם האסלאמי, סונים ושיעים כאחד. התקדמות להסכם בערוץ הישראלי-פלסטיני, בד בבד עם עידוד ההידברות בין ישראל לבין חברות הליגה הערבית על בסיס יוזמת השלום הערבית, עשויות למתן את הפרשנות הזאת ולחזק את מעמדה של ארצות-הברית.

סיכוי ל"מחירים נמוכים"

סקרים שנעשו ברחוב הערבי מלמדים שהסכסוך הישראלי-פלסטיני תופס נפח זעום מתשומת הלב הציבורית הערבית. מקדימות אותו סוגיות פנימיות, חברתיות ובעיקר כלכליות.⁴⁹ אפשר שדווקא בתנאים אלה, מחיר השגת הסכם עם הפלסטינים, סוריה ולבנון, עשוי להיות נמוך מאשר בתנאים אחרים.

http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_12993_en.htm

⁴⁸ "China urges Israel to remove obstacles to peace talks: UN envoy", *Xinhua*, December 20, 2012. Retrieved from:

<http://www.globaltimes.cn/content/751320.shtml>

49

המדינה	הנושא	מקום בחשיבות	אחוז המסכימים	אסמכתא
לבנון	התערבות זרה	1	23.6	Atallah, S. (2012). "Lebanon Country Report, Arab Barometer II. http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countryreptlebanon2.pdf . p.22.
	בעיית פלסטין	2	20.5	
אלג'יר	שחיתות	1	22.4	Jabi, Nasir al-. (2011). 'Taqrir Haula Istitla al-Barumitir al-Arabi, al-Jaza'ir. http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countryreortyAlgeriaII.pdf . p.24.
	פלסטין	4	12.4	
מצריים	כלכלה	1	37	Abd al-Jawad. Ahmad Naji Qahmah and Subhi `Asilah. (2011). Istitla al-Barumitir al-Arabi, Jumhuriyat Misr al-Arabiyah, Khuzairan 2011, Markaz al-Dirasat al-Siyasiyah wal-Istratijiyah bi-Mu'assat al-Ahram. http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countryreortyegyptII.pdf p.21.
	פלסטין	5	4	
ירדן	כלכלה	1	46	Masri, Muhammad al- (2011). "Istitla al-Barumitir al-

חיזוק ציר ההתנגדות להתעצמות איראן

פרט לסוגיית הגרעין, חולקת ישראל אינטרס עם רוב מדינות ערב בנושא פעילותה של איראן באזור.⁵⁰ מדינות אלה מאותגרות מבחינה דתית ופוליטית על ידי הנמרצות השיעית איראנית בעיראק (הנשלטת על ידי השיעים); בלבנון – שם חזבאללה שותף, תוך אוטונומיה צבאית וכלכלית, להנהגת המדינה; בערב הסעודית, שבה מיעוט שיעי באזורי הנפט של מזרח הממלכה מהווה איום פנימי, או בתימן, שבה יורטה בראשית שנה זו ספינה איראנית שניסתה להעביר נשק למורדים השיעים.⁵¹ לבסוף, להכרה ביוזמה כמסגרת אזורית מדינית כוללת יש סיכוי למזער את נזקם של חזבאללה וארגונים כמותו.

כיווני פעולה אפשריים והמלצות למדיניות

היתרונות שעשויים לצמוח לישראל מניהול ערוץ הידברות רב-צדדי, תוך הכרה ביוזמת השלום הערבית כפלטפורמה מובילה להתקדמות מעשית לקראת הסכם עם הפלסטינים, יתבטאו בכמה מישורים: מעמדה הבינלאומי של ישראל עשוי להשתפר, על ידי הצבתה כשחקנית מפתח משפיעה שביכולתה להעניק נכס מדיני ותדמיתי נכבד לארצות הברית – דבר שסייע לה לשקם את מעמדה במזרח התיכון ובעולם האסלאמי והערבי. שיח עם הליגה הערבית, שמעולם לא היתה בעלת השפעה רבה, עשוי להחזיר את הדיון המדיני באזור מהתחום הדתי – שאליו היא נוטה מאז פרוץ "האביב הערבי" – לתחום הפוליטי, והוא גם עשוי לסייע לישראל לזהות גורם ערבי אחד שאתו אפשר לדבר. תוצאה אפשרית נוספת היא סיוע לחיזוק המחנה הסוני באסלאם במאבקו נגד השיעה ולהחלשת "הקלף הפלסטיני" בארסנל של איראן⁵² ושל חזבאללה.

המלצות לפעולה

ראשית-כל, על ישראל ליזום שיחות חשאיות עם כמה מראשי המדינות החברות בליגה הערבית, להכנת הודעה רשמית בדבר נכונותה של ישראל להכיר ביוזמה כבסיס למשא-ומתן. בין הנשאים על סדר היום – הסכמה על מסגרת רב-צדדית כוללת למשא-ומתן; הסכמה על זהות צד ג' לתיווך ביחס לפרטים; סיוע הדדי לפעולה בדעת הקהל; הסכמה על מדיניות מול ארגונים לא-מדינתיים ומול ציבורים שונים.

Arabi, al-Urdun. Istratij, Markaz al-Dirasat al-Istratijyah, Jami'ah al-Urduniyah. http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countyreportjordan2_0.pdf p.40.	21	2	פלסטיין	
Sirhan, Saud al-. (2011). "Istitla al-Barumitir al-Arabi, al-Mamlakah al-Arabiyyah al-Sa'udiyah. http://www.arabbarometer.org/sites/default/files/countyreportysaudi2.pdf . p.16.	49	1	כלכלה	סעודיה
	12	3	פלסטיין	

⁵⁰ ראו דעתו התואמת של ניוזאר עבד אליקאדר, Alpher et al., 2011, p.33

⁵¹ Barnes, Julian E. Entous, A. "Panetta: Iranian Threats Spreads", *The Wall Street Journal*, February 1, 2013. Retrieved from:

<http://online.wsj.com/article/SB10001424127887323926104578278231369164640.html>

⁵² למשל, "יום אלקודס" שנוסד לסמל את התביעה לזכויות "העם האסלאמי" בפלסטיין.

בשלב השני על ישראל, בתיאום עם הליגה, לנהל שיחות חשאיות עם כל הארגונים, לצורך בירור עמדותיהם במקרה שישראל תכיר ביוזמה.

בנוסח היוזמה עצמו נוגעת ההתניה היחידה ל"תגמול" הערבי על מילוי תנאי הליגה על ידי ישראל, ולא על השגת הסכם מקדים עם הפלסטינים – עמדה שהביע, בין השאר, עמרו מוסא בכנס המדיני-כלכלי "אמברוזטי", בספטמבר 2010.⁵³

עם השלמת שלבים אלה יפתחו גורמים בלתי-ממשלתיים, תוך ניצול העלייה בשיעור התומכים בקבלת היוזמה, במסע הסברה נרחב בציבור הישראלי, שבעקבותיו תבוא הודעה רשמית ישראלית על הכרה ביוזמה כפתיחה למשא-ומתן, והצעת מקום ומועד למשא-ומתן זה. ייתכן שראוי להזמין את טורקיה להשתתף – במיוחד לאור עמדות שהביעה בעבר בזכות היוזמה.⁵⁴ ולאחר ההפשרה ביחסים הדיפלומטיים בין המדינות – בין שאר החברים במשלחת של צד ג'.

אנו סבורים כי במסגרת של תהליך משוכלל, יציב ורצוף, הכולל במקביל: משא-ומתן להסדר קבע, הסדרי ביניים, הידברות אזורית וצעדים חד-צדדיים, יש מקום להכרה של ישראל ביוזמת השלום הערבית כפלטפורמה אזורית-בינלאומית להידברות עם העולם הערבי, וכבסיס למשא-ומתן עם הליגה הערבית. הסיכונים במדיניות כזאת נופלים מההישגים הצפויים מהצלחתה, ובראשם – עיצוב הגבולות של ישראל כמדינתו הדמוקרטית והבטוחה של העם היהודי.

⁵³ יששכרוף, א. "חידוש המשא ומתן הישיר: כשעמר מוסא אופטימי, הימין צריך להתחיל לחשוש", הארץ, 5 בספטמבר 2010. נדלה מתוך:

<http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1219953>

⁵⁴ Shaheen, Abdul R. "Turkey sees Arab peace plan key to solving woes", Gulf News, February 4, 2009. Retrieved from:

<http://gulfnews.com/news/gulf/uae/general/turkey-sees-arab-peace-plan-key-to-solving-woes-1.50093>

נשיא טורקיה בעת ביקור בערבהסעודית בפברואר 2009: "Turkeys sees Arab peace initiative, mooted by King Abdullah and endorsed by the Arab world, as a mean of extricating the Middle East region from its predicament, as well as panacea for the woes of the region in order to restore its stability and consolidating the pillars of just peace enabling peaceful coexistence of all people in the region." הערביים בנושא יוזמת השלום (אליקודס, 13 ספטמבר 2011).