

מכון ירושלים לחקר ישראל  
מייסודה של קרן צ'רלס ה' רבסון

**יוזמת הליגה הערבית – האומנם  
הזדמנות היסטורית?  
רקע, משמעויות וכיווני-פעולה אפשריים**

עורך: קובי מיכאל

תשס"ז – 2007

מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס'

The JIIS Studies Series no.

**יוזמת הליגה הערבית – האומנם הזדמנות היסטורית?**

**רקע, משמעויות וכיווני-פעולה אפשריים**

עורך: קובי מיכאל

פרסום זה רואה אור בסיוע קרן צ'רלס ה' רבסון, ניו-יורק.  
הדברים הנאמרים הם על דעת המחברים בלבד.

© 2007, מכון ירושלים לחקר ישראל

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 92186

© 2007, The Jerusalem Institute for Israel Studies

The Hay Elyachar House

20 Radak St., 92186 Jerusalem

<http://www.jiis.org.il>

E-mail: [machon@jiis.org.il](mailto:machon@jiis.org.il)

## על המחברים

### פרופ' יעקב בר־סימן־טוב

יעקב בר־סימן־טוב הוא פרופסור ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים ומכהן בקתדרה ללימודי שלום ושיתוף־פעולה אזורי. הוא ראש מרכז שוויץ לחקר סכסוכים, ניהולם ויישובם באוניברסיטה העברית, וראש מכון ירושלים לחקר ישראל. חיבר וערך עשרה ספרים וכן מאמרים רבים הקשורים לניהול ויישוב סכסוכים, בעיקר הסכסוך הישראלי־ערבי. שני הספרים האחרונים שערך: *From Conflict Resolution to Reconciliation* (New York: Oxford University Press, 2004), *The Israeli-Palestinian Conflict: The Shift From Conflict Resolution to Conflict Management* (New York: Palgrave-MacMillan, 2007).

### ד"ר יצחק רייטר

ד"ר יצחק רייטר הוא מרצה בכיר בתחום לימודי האסלאם והמזרח התיכון במכללה האקדמית אשקלון ומלמד גם באוניברסיטה העברית בירושלים. הוא עמית בכיר במכון טרומן ובמכון ירושלים לחקר ישראל. מתמחה בהיסטוריה מודרנית של האסלאם והמזה"ת, עם דגש על ירדן וא"י, החברה הערבית בישראל, מוסדות אסלאמיים, פוליטיקה של מקומות קדושים ושיח דתי־פוליטי בעולם הערבי והמוסלמי בן־זמננו. ספרו האחרון: *מירושלים למכה ובחזרה – ההתלכדות המוסלמית סביב ירושלים* (מכון ירושלים לחקר ישראל, 2005). בקרוב ייצא לאור מחקרו "אסלאם והסכמי־שלום עם ישראל בפסקי־הלכה (פתוות) בני־זמננו" (מכון ירושלים לחקר ישראל).

### פרופ' אלעאי אלון

מרצה לאסלאם באוניברסיטת תל־אביב, ומתמחה בתחום המו"מ וניהול הסכסוכים באסלאם דובר הערבית. פרסם ספרים ומאמרים בתחומי הפילוסופיה הערבית של ימי הביניים (סוקרטס בספרות הערבית, *מילון פילוסופי של אל־פאראבי*, ועוד) ובתחום השתקפות תרבות האסלאם בניהול המו"מ (בין השאר בהסכם חדייביה; השתקפות מושג הזמן בסגנון המו"מ באסלאם דובר הערבית). מנהל פרויקט מחקר על המרכיבים הרגשיים במונחי סכסוך וניהול־סכסוכים בערבית ובעברית. היה חבר במשלחת המו"מ עם סוריה (1999-2000).

### פרופ' אלי פודה

ראש החוג ללימודי האסלאם והמזרח התיכון באוניברסיטה העברית בירושלים ועורך כתב העת "המזרח החדש". תחומי התמחותו העיקריים: המערכת הבין-ערבית, יחסי ישראל-ערב, חינוך ותרבות בעולם הערבי ובמצרים. ספרו האחרון: *The Arab-Israeli Conflict in Rethinking Nasserism: לאחרונה ערך*; *Israeli History Textbooks, 1948-2000* (2002); *Revolution and Historical Memory in Modern Egypt* (with Onn Winckler, 2004); and *Jewish-Arab Relations: From Conflict to Resolution? Essays in Honor of Prof. Moshe Ma'oz* (with Asher Kaufman, 2005).

### פרופ' אייל זיסר

ראש החוג להיסטוריה של המזה"ת ואפריקה וראש מרכז משה דיין ללימודי המזה"ת באוניברסיטת תל-אביב. מתמחה בהיסטוריה מודרנית של סוריה ולבנון. פרסם ספרים ומחקרים שעניינם סוריה בהנהגת אסד ובתולדות לבנון. בין ספריו: *סוריה של אסד – על פרשת-דרכים* (הקיבוץ המאוחד, 1999); *פניה של סוריה* (הקיבוץ המאוחד, 2003); *בשם האב, שנותיו הראשונות של בשאר בשלטון* (הוצאת הספרים של אוניברסיטת תל-אביב, 2004); *Lebanon: the Challenge of Independence* (London, 2000); *Asad's Legacy: Syria in Transition* (New York, 2000); *Commanding Syria, Bashr al-Asad's First Years in Power* (London, 2006).

### יוחנן צורף

מומחה, מרצה ופרשן לעניינים פלסטיניים. מתמחה בשיח הפנימי הפלסטיני, החברה הפלסטינית ומערכות היחסים שבין הפלגים הפלסטיניים. עמית מחקר במכון ירושלים ובמכון למדיניות נגד טרור במרכז הבינתחומי בהרצליה. עומד בראש פרויקטים של היכרות והידברות בין מחנכים ישראלים דתיים לבין מחנכים פלסטינים, באוניברסיטאות בר-אילן ובן-גוריון. בשנים 1993-1996 שימש יועץ לענייני ערביים במנהלת התיאום והקישור ברצועת-עזה ושימש מתורגמן לראש הממשלה יצחק רבין ז"ל בפגישותיו עם ערפאת.

### ד"ר קובי מיכאל

חוקר במכון ירושלים לחקר ישראל ועמית מחקר במכון טרומן באוניברסיטה העברית בירושלים. מלמד גם באוניברסיטת תל-אביב ובמרכז הבינתחומי בהרצליה. בעבודתו

המחקרית מתמקד בשלושה נושאים עיקריים: צבא ופוליטיקה, הסכסוך הישראלי-פלסטיני ומבצעי שמירת-שלום כאמצעי להתערבות של הקהילה הבינלאומית באזורי סכסוך. נמנה על קבוצת מחקר רב-לאומית הפועלת במסגרת המכללה ללימודי ביטחון של NATO ברומא (NDC) ומתמקדת בהיבטים הרב-תרבותיים במשימות של שמירת-שלום. ערך שני ספרים העוסקים במבצעי שמירת-שלום ובזירה הישראלית-פלסטינית ופרסם כ-30 מאמרים בתחומי התמחותו. ספרו "צבא נלחם שלום" עומד לצאת בקרוב לאור בהוצאת אוניברסיטת תל-אביב.



## תוכן העניינים

יוזמת הליגה הערבית – האומנם הזדמנות היסטורית?  
רקע, משמעויות וכיווני-פעולה אפשריים

קובי מיכאל ..... 9

היוזמה הערבית הסעודית כהזדמנות היסטורית

יעקב בר-סימן-טוב ..... 17

מבחן הרצינות של היוזמה הערבית – רקע ומשמעויות

יצחק רייטר ..... 25

לשון יוזמת השלום הערבית

אלעאי אלון ..... 33

בזכות הגישה "הרב-דר-צדדית"

אלי פודה ..... 75

סוריה ויוזמת השלום הערבית

אייל זיסר ..... 81

היוזמה הערבית והפלסטינים – העמקת השסע או איחוי

יוחנן צורף ..... 87

ישראל מול היוזמה הערבית – בין סיכון לסיכוי

קובי מיכאל ..... 97

נספחים ..... 103





# יוזמת הליגה הערבית – האומנם הזדמנות היסטורית? רקע, משמעויות וכיווני-פעולה אפשריים

קובי מיכאל

## הקדמה

במארכ 2007 אישרה הליגה הערבית, בריאצ' שבסעודיה, את החלטתה שהתקבלה בביירות במארכ 2002. להחלטה זו יש משמעויות והשפעה על התנהלות הסכסוך הישראלי-פלסטיני והסכסוך הישראלי-סורי, ואם תתקבל על-ידי הצדדים כבסיס למשא-ומתן, היא עשויה להוביל לתפנית חיובית.

המצדדים בהחלטה רואים בה תפנית משמעותית המספקת לישראל הזדמנות ייחודית ואולי חד-פעמית לפריצת המבוי הסתום בזירה הפלסטינית ובזירה הסורית. כמו כן היא פותחת אפשרות לקבל את ישראל כמדינה וכישות לגיטימית במרחב הערבי של המזרח התיכון – מטרה אסטרטגית שישראל מבקשת להשיגה מאז כינונה. אחרים רואים ביוזמה הערבית ביטוי לעמימות, והתניה בעייתית הכורכת את "התגמול" (נורמליזציה וקבלה כישות לגיטימית במרחב הערבי) לישראל בקבלת היוזמה כתוצאה סופית של המשא-ומתן עוד בטרם החל – מהלך של מלכוד אפשרי, העלול להוביל את ישראל למבוי סתום כשהאחריות מוטלת עליה.

ב-4 ביוני 2007 התקיים במכון ירושלים לחקר ישראל כנס בו ביקשנו לבחון את הרקע ליוזמה הערבית ואת משמעויותיה מבחינה טקסטואלית, היסטורית ופוליטית, ובעיקר את השלכותיה לגבי השחקנים המרכזיים באזורנו. לאור חשיבותה של היוזמה, ביקשנו לעמוד על משמעויותיה כהזדמנות היסטורית, ובמידה שהיא אכן כזו – מה ניתן לעשות כדי שלא להחמיצה. לאור התגובות החיוביות הרבות שקיבלנו בעקבות הכנס, החלטנו להוציא לאור פרסום זה, הכולל שבעה מאמרים קצרים שחוברו על-ידי משתתפי הכנס.

מאז הכנס השתלטה תנועת חמאס על רצועת-עזה מבחינה צבאית ופוליטית כאחת, והזירה הפלסטינית השתנתה באופן דרמטי עם התפצלותה לשתי ישויות: האחת ברצועת-עזה בשליטת חמאס, והאחרת בגדה המערבית בשליטת הזרם הלאומי-חילוני. הפיצול הפוליטי

ברשות הפלסטינית מעמיד את העולם הערבי המתון במצב מביך ואולי חסר-תקדים. הוא נקרע בין הרצון לדכא כל הצלחה פוליטית של חמאס כשלוחה של תנועת האחים המוסלמים, פן תהפוך תמריץ לתנועות האחיות לפעול להפלת השלטון במדינות המתונות, לבין הרצון לאחות את הקרע ברשות הפלסטינית באמצעות תיווך בין הפלגים היריבים וסיוע הומניטארי לאוכלוסייה הפלסטינית ברצועת-עזה. התפתחויות אלו הסיטו במידת-מה את תשומת הלב האזורית והעולמית מהיוזמה הערבית, אך נראה כי היא עדיין ראויה לעיון ובחינה מעמיקים, בהיותה אולי הזדמנות ייחודית שעשויה לשמש פרדיגמה להיחלצות מן המבוי הסתום.

## תקציר

המאמר הפותח מתמקד בניסיון להגדיר הזדמנות היסטורית מהי, ומדוע עלולות הזדמנויות היסטוריות להיות מוחמצות. יעקב בר-סימן טוב מסיק כי היוזמה הערבית עונה להגדרה של הזדמנות היסטורית, אך קרוב לוודאי שהיא תוחמץ, למרות שהיא מציעה חלופה סבירה למצב הנוכחי של הסכסוך. כל זאת משום שהצדדים, כמו גם התנאים הסביבתיים, אינם בשלים לכך. מאידך גיסא קובע המחבר כי בהיעדר הפשלות הנדרשת, היא גם לא תוכר בהכרח ובסופו של דבר כהחמצת הזדמנות היסטורית. בר-סימן טוב מסכם בהערכה כי במצב הנוכחי, בהיעדר בשלות בקרב הצדדים ולאחר הפיצול ברשות הפלסטינית, דומה שהמרב שניתן לעשות הוא לנהל את הסכסוך בדרך שתצמצם את נזקיו, בהנחה שהצדדים אכן מעוניינים בכך, ולכן ניתן יהיה אולי לתעל את היוזמה הערבית למטרה כזו, הנראית לו ריאלית יותר בתנאים הנוכחיים.

במאמר השני בוחן יצחק רייטר את הרקע ליוזמה הערבית ואת משמעויותיה, ובוחן את רצינותה ביחס לישראל. רייטר קובע כי החלטת הליגה הערבית היא מפנה היסטורי שקשה להפריז בחשיבותו, ופונה לדון בסוגיות הליבה של יוזמת השלום הערבית, בשיקולי השחקנים המרכזיים בזירה ביחס לפרטיה, ובהתייחסותם אליה. מסקנתו הבולטת היא שמדינות הליגה הערבית עשו כברת-דרך ארוכה כדי לענות על צורכי המינימום של ישראל, בעיקר בשאלת הפליטים. להבנתו, היוזמה הערבית היא בחזקת הכרזה של מדינות הליגה הערבית על בחירתן באסטרטגיה של שלום ויחסים נורמאליים עם ישראל בגבולות שביתת הנשק של 1949.

לגישתו של רייטר, אין להתייחס לטקסט היוזמה הערבית כאל סוף פסוק, אלא כאל נקודת זינוק למשא-ומתן מדיני. להבנתו מותיר נוסח היוזמה פתח למשא-ומתן, ולכן אין לראות "תכתיב כובל" בדרישה שישראל תיסוג לגבולות 1967. רייטר מסיק כי לישראל ולמדינות הערביות המתונות יש כיום אינטרס משותף ליצור יציבות גיאופוליטית במזרח התיכון ולהיערך להתמודדות עם טרור אל-קאעדה ועם איראן המתגרענת, ומכאן עשויים

לצמוח לישראל יתרונות נוספים. היוזמה הערבית מאפשרת לישראל מטרייה כלל-ערבית למשא-ומתן ולשלום, ומספקת לה הזדמנות להגיע לפיוס היסטורי רשמי בתוך המרחב הערבי הכולל 300 מיליון ערבים ב-22 מדינות.

לאור התועלת שישראל יכולה להפיק מהיוזמה הערבית, קורא רייטר לממשלת ישראל להודיע רשמית על הצטרפותה ליוזמה, תוך הבהרת עמדתה. הצטרפות ישראלית ליוזמה, עשויה לדעתו להתניע תהליך שגם אם יימשך שנים מספר, יש בו כדי להקנות לאזורנו יציבות ביטחונית רבה יותר ותנאים לצמיחה כלכלית. מה גם שהפיצול ברשות הפלסטינית נותן לישראל שעת כושר לנהל משא-ומתן עם אבר-מאזן על בסיס היוזמה הערבית ולהחיל את ההסכם על הגדה המערבית תחילה. לסיכום רייטר מעריך כי בתנאים החדשים שנוצרו ברשות הפלסטינית, תוכל יוזמת השלום הערבית לשמש מסגרת הולמת להשגת הסדר-ביניים שיביא לייצוב הזירה, עד שהתנאים האזוריים יאפשרו הסכם-קבע.

במאמר השלישי חודר אלעאי אלון לנבכי הטקסט של היוזמה הערבית. הוא בוחן באופן שיטתי והשוואתי את המשמעויות הטקסטואליות של נוסח היוזמה, בהתייחס לטקסטים מדיניים ערביים קודמים ולקוראן. אלון מנסה לרתום את הניתוח הטקסטואלי כדי לבחון את יוזמת השלום הערבית מזווית שונה מבחינת ישראל. את חשיבות הניתוח הטקסטואלי הוא תולה בהיסטוריה שההודעה עצמה מתייחסת אליה, ולכן לגישתו, חייב הניתוח הטקסטואלי להתחשב בה אף הוא. לטענתו, הדיון הציבורי שהתנהל סביב היוזמה עד כה, הסתמך בעיקר על ניתוחים אסטרטגיים, היסטוריים ואידיאולוגיים, שהקשר בינם לבין נוסח ההודעה הערבית היה לעתים כללי ואף מוטא.

במאמרו מנתח אלון את מבנה ההודעה, את המשמעויות המילוליות והתרבותיות של אחדים מביטוייה, את משמעויותיה של המלה "צדק" (عدل) אשר לה פנים רבות בשפה הערבית ובתרבות האסלאם, ואת משמעות הבחירה האסטרטגית שהליגה הערבית מדגישה בהצהרתה.

אלון מסכם בקביעה כי למרות שניתוח ההודעה מעלה ספקות באשר לחד המשמעות של המסר המוצהר שלה, נראה כי ראוי לשאת בסיכון ולהיענות להזמנת מדינות-ערב בשלבים המתאפשרים בה, דהיינו: לקבל את העיקרון שמובע בפסקתה הראשונה, ולהתחיל באמצעותה תהליך של משא-ומתן.

המאמר הרביעי מתמקד בפיתוח רעיון "הערוץ הרב-דר-צדדי", אותו ניתן לפתח בחסות יוזמת הליגה הערבית. אלי פודה קובע כי עיון בתולדות הסכסוך הישראלי-ערבי מלמד כי הסיכוי

להסדר מדיני בין ישראל לשכנותיה, טמון בניהול משא-ומתן דו-צדדי. לדעתו ההיסטוריה לא האירה פנים למהלכים רב-צדדיים, כגון ועידות-שלום בינלאומיות, או למהלכים חד-צדדיים, כדוגמת ההתנתקות הישראלית מרצועת-עזה. בה בעת הוא מזהיר מפני הערפול שנובע כתוצאה מהאנלוגיות ההיסטוריות. ערפול חשיבתי שכזה מסיט לדעתו את המבט מן האפשרויות הגלומות במהלכים אחרים, שלכאורה אין להם סיכוי, לפחות מבחינת הניסיון ההיסטורי והמדיני.

היוזמה הערבית נתפסת בעיני פודה כ"אבן הראשה" בניסיון להיחלץ מן המבוי הסתום בו נתון תהליך השלום, ומהתחזקות הכוחות הרדיקאליים באזור. היוזמה משקפת לדעתו ניסיון של המדינות הערביות המתונות – בהובלת ערב הסעודית, מצרים וירדן – ליצור סדר-יום אזורי שונה, בעידוד אמריקני.

פודה מציע לאמץ גישה "רב-דו-צדדית" (Multi-Bilateral) המשלבת אלמנטים מתוך הגישות הדו-צדדית והרב-צדדית, ובה בעת מציעה הרבה מן הדו-צדדי. פודה מציע להקים ארבעה מסלולים דו-צדדיים מקבילים: ישראלי-סורי, ישראלי-לבנוני, ישראלי-פלסטיני וישראלי-ערבי, ומעריך כי למרות הקושי ההיסטורי של ממשלות-ישראל להתקדם בתהליך מדיני בכמה ערוצים במקביל, יש לשיטה המוצעת יתרונות אחדים. ראשית, הזיקה בין הערוצים הביטראליים תפיג את החשדנות של כל שחקן ערבי לגבי מניעיו של השחקן הערבי האחר. שנית, גישה זו מאפשרת לעקוף כמה מכשולים המצויים בתחום הביטראלי. שלישית, בשל הקשר בין מדינות-ערב לבין הסוגיות הנידונות, עשויה ההתקדמות במסלול מסוים להשפיע על איכות המשא-ומתן בערוץ מקביל. הבעיות, מסיק פודה, אינן ניצבות במישור של תכנים ופתרונות, אלא ביכולת וברצון של השחקנים להיכנס לתהליך מורכב הדורש פשרות וויתורים. המכניזם שהוא מציע, יכול לשמש סולם נוח למי שמעוניין לטפס לעבר השלום. את האפשרות הזו מציע פודה לאמץ גם בעת הזו, בעקבות הקרע ברשות הפלסטינית, ובמימושה הוא רואה את הסיכוי היותר משמעותי להיחלץ מן המבוי הסתום.

אייל זיסר, במאמר החמישי בקובץ, מזהה את היוזמה הערבית כאפשרות לחידוש המשא-ומתן בין ישראל לסוריה, דווקא בעקבות ההתפתחויות הבעייתיות הנובעות ממלחמת-לבנון השנייה, לאחר שנשיא סוריה הכריז כי הוא רואה בתוצאות הקרבות ניצחון חשוב ואפילו היסטורי של חזבאללה. יתרה מכך, בשורה של נאומים וראיונות לתקשורת, הצמיד אסד אקדח לרקתה של ישראל, וליתר דיוק העמידה בפני ברירה – לחדש את תהליך השלום עם סוריה ולחתום עמה על הסכם-שלום כולל נסיגה ישראלית מלאה מכל רמת הגולן, או לחלופין – להסתכן בפתיחתה של חזית חדשה ברמת הגולן, כמו זו שניהלה ישראל עם חזבאללה בלבנון.

עם נאומו של בשאר אל-אסד באוגוסט 2006, דומה כי נפתח עידן חדש ביחסי ישראל-סוריה. עידן זה עומד בסימן החשש לעימות בין שתי המדינות, ועל רקע זה נשמעו בישראל קולות רמים הקוראים לבחון ברצינות את אופציית השלום עם סוריה. אלא שבפני אופציית השלום הישראלי-סורי עומדים מכשולים רבים. אלה נעוצים בעיקרם בחולשתן מבית של ההנהגות בסוריה, בישראל ובארה"ב בעת ובעונה אחת. אך דווקא קושי זה, לקדם הסדר סורי-ישראלי, או אפילו לכונן ערוצי הידברות בין שתי המדינות, מבליט את יתרונה של יוזמת השלום הערבית העשויה לשמש מסגרת נוחה לחידוש המשא-ומתן הישראלי-סורי, ואולי אף להשגת הסכם-שלום בין שתי המדינות.

למרות החשש שהיוזמה תנוצל בעיקר לקידום המסלול הפלסטיני-ישראלי על חשבון המסלול הסורי – כפי שקרה לא פעם בעבר – קיבלה סוריה את היוזמה. סוריה מבקשת אמנם הסדר מדיני עם ישראל, ולא בהכרח אותו שלום "חם" אותו מבקשים בישראל, אך כמעט שאין חולק על כך כי שלום עם סוריה הוא אינטרס ישראלי. שלום זה עשוי להשליט שקט בחזית הצפון, ובעיקר לסגור בפני איראן את שער הכניסה לאזורנו, דרכו היא מממנת ומציידת את ארגוני הטרור הפלסטיניים ואת חזבאללה. לכך נודעת חשיבות מיוחדת נוכח העובדה שאיראן עשויה להשיג נשק גרעיני כבר בשנים הקרובות.

נוכח הקושי הישראלי לחדש את המשא-ומתן הישיר עם סוריה, וזאת הן מחמת הקמצנות הסורית במחוות פומביות לציבור הישראלי והן מחמת התנגדותה של ארה"ב לחידוש המשא-ומתן בין ירושלים לדמשק – ברור יתרונה של היוזמה הערבית לחידוש המשא-ומתן בין דמשק לירושלים. היוזמה מספקת מסגרת הידברות כוללת בין העולם הערבי לישראל, בו נכללת סוריה כאחת השותפות, ולא כשחקנית מרכזית. הדבר עשוי להקל על ישראל ועל סוריה כאחת לקדם הידברות ולמנוע מלחמה. איום האסלאם הרדיקלי אורב גם לפתחה של סוריה, והסורים כבר רמזו כי בטווח הארוך הם עשויים להימצא בצד האחר של המתרס, ולא דווקא לצד חמאס, חזבאללה ואיראן. היוזמה הערבית, לגישתו של זיסר, עשויה לעודד את סוריה לעבור לעברו האחר של המתרס.

במאמר העוסק ביוזמה הערבית ובזירה הפלסטינית, מתייחס יוחנן צורף בהרחבה לקרע שחל ברשות הפלסטינית לאחר השתלטות חמאס על רצועת-עזה, ולתפקידה האפשרי של היוזמה הערבית באיחוי הקרע, ולו מעצם חיובו של החמאס לקבל החלטה ברוח היוזמה.

הפלסטינים היו הזרז העיקרי בהעלאתה ואשרורה של היוזמה הערבית, לאחר שהוכיחו שוב כי הם מתקשים להסכים על אופי הפתרון הרצוי להם עם ישראל. השנים שחלפו מאז יוזמת ביירות 2002, הגבירו את העימותים בין ישראל לארגוני ההתנגדות הפלסטינית

המזוינת, החריפו את העימותים הפנים-פלסטיניים והאיצו את התפוררות הרשות והחברה הפלסטינית. השאלה העולה ביתר-שאת לאחר השתלטות חמאס על רצועת-עזה והחלוקה למעשה של הזירה הפלסטינית לשתי יחידות טריטוריאליות, היא באיזו מידה עשויה יוזמה זו, אם תצא לפועל, לאחד את החברה הפלסטינית סביב הסכמה על כינון המדינה העצמאית אותה מציעה היוזמה.

אבר-מאזן ותומכיו במחנה הפת"ח ומחוצה לו, קיבלו את היוזמה הערבית וייתכן אף שהיו מעדיפים להתקדם עוד כמה צעדים מעבר למה שהיא מציעה. חמאס מצדו תמך בזהירות רבה ביוזמה זו, והיום, לאחר השתלטותו על רצועת-עזה, הוא מבקש לשוב ולחדש את הדיאלוג עם פת"ח ועם אבר-מאזן, בטענה שההשתלטות לא היתה אלא מאבק נגד זרם בפת"ח שביקש לבצע הפיכה ולמנוע מהחמאס להשתמש במנדט שנתן לו הבוחר בבחירות 2006.

מנקודת-מבט חמאסית, לא חל שינוי בעמדתו כלפי היוזמה הערבית. הוא רק שב והוכיח את עוצמתו בזירה הפלסטינית ואותת לכל הנוגעים בדבר כי לא ניתן להתעלם ממנו. צורך עומד על הדיאלקטיקה שבין היוזמה הערבית לבין הקרע שנתגלע ברשות הפלסטינית, בהדגישו כי ללא חידוש הדיאלוג הפנים-פלסטיני, ספק רב אם יסתיים המשבר בזירה הפלסטינית; וללא סיום המשבר, ספק רב אם ניתן יהיה לחזור אל היוזמה הערבית. לפיכך מסיק צורך כי עמדתו של החמאס כלפי היוזמה הערבית תמשיך להיות רלוונטית.

דומה כי כל עוד לא יצאה היוזמה הערבית לדרך, כל עוד לא הוחל במשא-ומתן עליה ולא הוכנסו בה תיקונים, מתאפיינת עמדת חמאס כלפיה בהשלמה זהירה מהולה בחששות, למרות שחמאס הודיע רשמית כי עמדתו עולה בקנה אחד עם היוזמה. אנחנו מדברים אפוא על ניסיון של החמאס לאכול את העוגה ולהותירה שלמה.

להערכת צורך, שיחקה המציאות עד כה לידי החמאס. ישראל טרם גיבשה מדיניות סדורה בסוגיית היוזמה הערבית, ארה"ב והקוורטט אינם לוחצים עליה, ומנקודת-מבט פנים-פלסטינית נמצא הכדור במגרש הישראלי. מצב זה הכניס את הזירה הפלסטינית לסחרור של עימותים והתנגשויות, ושחרר את החמאס מהצורך לקבל החלטות מסובכות. לכן נדרשת ישראל להניח על שולחן הדיונים האזורי והבינלאומי קלף חדש שישנה את כללי השיח בזירה הפנים-פלסטינית, ויחייב את חמאס להתמודד ערכית ואידיאולוגית עם המציאות בזירה זו.

היוזמה הערבית, קובע צורך, נותנת בידי ישראל את הקלף המבוקש. קבלה ישראלית של היוזמה הסעודית לאחר תיאום הסתייגויותיה, עשויה לחולל את המפנה בשיח הפנים-פלסטיני, תוך תביעה מחמאס להוכיח את מחויבותו לרחשי הלב של הציבור. ללא מהלך מן הסוג הזה, תמשיך הזירה הפלסטינית לגעוש מהתנגשויות פנימיות, להעמיק את בידודה הפנימי ולהציק ליישובי צפון הנגב כדי לכלכל את עימותיה עם יריבים מבית ומעבר לגבול.

את הקובץ חותם מאמרו של קובי מיכאל, הדן במהות השינוי הפרדיגמטי שמציגה היוזמה הערבית וביתרונותיה וחסרונותיה של היוזמה מנקודת-מבט ישראלית. האינטרס הישראלי, לדעת מיכאל, מחייב הקמת מדינה פלסטינית לצד ישראל, במקביל לצמצום ממדי האיום החיצוני הנשקף לה (בעיקר האיראני והסורי-לבנוני) וזאת באמצעות מערכת הסכמי-שלום, אי-לוחמה ובריתות אזוריות ופריפריאליות, שיאפשרו לעצב משטר ביטחון אזורי שיגדיל באופן משמעותי את סיכויי שרידותה של ישראל. בתנאים מסוימים, מעריך הכותב, עשויה היוזמה הערבית לשמש בסיס לקידום האינטרס הישראלי.

שאלת המפתח העומדת למבחן בהערכת היוזמה הערבית ביחס לאינטרס הישראלי, היא אם היוזמה הערבית מחייבת את העולם הערבי המתון לקבל אחריות בשם הפלסטינים. אם התשובה היא חיובית, הרי שהיוזמה הערבית, למרות הסיכונים המובנים שבה, היא בחזקת הזדמנות. בתנאים כאלה היא יכולה להתברר כפרדיגמה המאפשרת להיחלץ ממצב משברי לעבר מימושם של אינטרסים חיוניים לישראל. לפיכך, ישראל יכולה ואף צריכה להכריז כי היא מקבלת את היוזמה כבסיס לפתיחת משא-ומתן, ולדרוש מפגש עם בכירי הליגה הערבית לליבון היוזמה ולהבהרת כיווני-פעולה אפשריים.

ישראל צריכה להתנות את קבלת היוזמה, גם לאחר שלב ההבהרות, במתן ערבויות ערביות ובינלאומיות למקרה של כישלון התהליך וקריסתו. יש להגדיר אמות-מידה (benchmarks) והתניות להתקדמות, תוך ניטור קפדני של התהליך באמצעות מנגנון-פעולה המאפשר אכיפה. קובי מיכאל מעריך כי מנגנון-פעולה כזה יכול להימצא בפיתוח מושכל של מבצע תמיכת שלום (peace support operation) בהשתתפות המדינות הערביות המתונות, ובהתאמתו להקשר המתהווה.

היוזמה הערבית עשויה לקדם את הקמתה של מדינה פלסטינית, ובמציאות של שלטון חמאס בעזה ייתכן שניתן להחיות בחסותה את רעיון השלבים של הקמת מדינה עם גבולות זמניים, שעמד ביסוד מפת הדרכים. נכונות ערבית מוצהרת לקבל אחריות בשם הפלסטינים כל אימת שלא יעמדו במחויבותם, מאפשרת מעבר מוסכם לסוג של משטר חסות או נאמנות, בהובלה של העולם הערבי ובגיבוי רחב של הקהילה הבינלאומית. משטר נאמנות שכזה יקבל על עצמו את האחריות לחנוך את ההנהגה ואת המוסדות הפלסטיניים, תוך העברה הדרגתית של סמכויות, עד לייצוב הזירה.





# היוזמה הערבית הסעודית כהזדמנות היסטורית

יעקב בר-סימן טוב

## מבוא

במאמר זה אבקש לטעון שהיוזמה הערבית-סעודית – המוצגת כהזדמנות היסטורית שאסור להחמיצה – קרוב לוודאי שתוחמץ למרות שהיא מציעה חלופה סבירה למצב הנוכחי של הסכסוך. כל זאת משום שהצדדים, כמו גם התנאים הסביבתיים, אינם בשלים לכך. ולא זו בלבד: החמצה זו לא תוכר גם בהכרח כהחמצת הזדמנות היסטורית. כדי לדון בטיעון זה, אנסה לבחון את השאלות הבאות, תוך התבססות על ספרות העוסקת בהזדמנויות היסטוריות ובהחמצתן.

- (1) מהי הזדמנות היסטורית בסכסוך?
- (2) מהי החמצת הזדמנות היסטורית בסכסוך?
- (3) האם היוזמה הערבית-סעודית היא הזדמנות היסטורית?
- (4) מהם הסיכויים שיוזמה זו אכן תצא אל הפועל, ומהם התנאים לכך?
- (5) האם בסופו של דבר תוחמץ היוזמה ותהפוך לעוד החמצה של הזדמנות היסטורית בסכסוך הישראלי-ערבי?

## מהי הזדמנות היסטורית בסכסוך?

הזדמנות היסטורית בסכסוך בינלאומי מוגדרת כיוזמה מדינית של צד בסכסוך, או מחוץ לסכסוך, אשר יש בה להציע חלופה אחת לפחות למצב הקיים, ויש בה כדי לשנות את פני הסכסוך, ליישבו או לנהלו באופן שונה ממצבו הנוכחי.

להזדמנות היסטורית בסכסוך יש סיכוי להצליח, רק כשקיימת בשלות לכך. דהיינו, למרות ניגוד האינטרסים בין הצדדים, הם רואים ביישוב הסכסוך או בניהולו דרך חיובית (מניעת אלימות, הורדת אלימות באמצעות הסדר-ביניים) ו"זולה" יותר מהמשך המדיניות הקיימת

המזינה את האלימות. בשלות כזו מחייבת אינטרס משותף, גם אם הגורמים המניעים את הצדדים הם שונים ולא סימטריים.

הזדמנות היסטורית נוצרה בין ישראל למצרים וסוריה לאחר מלחמת-יום-כיפור, ובין ישראל לפלסטינים לאחר האינתיפאדה הראשונה ומלחמת המפרץ. יוזמות השלום של הנרי קיסינג'ר, שר החוץ האמריקני ב-1973-1975, יוזמת סאדאת בנובמבר 1977 ותהליך אוסלו, צמחו ממצבים כאלה והפכו להזדמנויות היסטוריות בפני עצמן. יוזמות אלו הציעו חלופה ריאלית למצב הסכסוך, בשעה שהצדדים היו בשלים לשינוי. יוזמות קיסינג'ר הציעו ניהול-סכסוך חיובי באמצעות משטרי-ביטחון בין ישראל למצרים ובין ישראל לסוריה, ויוזמת סאדאת הציעה הסכם-שלום. תהליך אוסלו הציע חלופה למצב האינתיפאדה, אולם נעשה בתנאים של בשלות למשא-ומתן יותר מאשר בתנאי-בשלות להסכם-שלום.

## מהי החמצת הזדמנות היסטורית?

ע"פ דבורה לארסון, הזדמנות היסטורית שהוחמצה היא מצב בו התקיימה לפחות חלופה אחת אותה יכלו הצדדים להעדיף, או שהיו צריכים להעדיף על פני מצב ללא הסכם. במלים אחרות, ההעדפות והאינטרסים של שני הצדדים היו תואמים או חופפים במידה כלשהי. החמצת הזדמנות מתייחסת למה שניתן היה להשיג – לאפשרויות שמסיבה זו או אחרת מעולם לא התגשמו.<sup>1</sup>

עם זאת, לא כל כישלון להשיג הסכם הוא החמצה. ראשית, כדי להצביע על החמצה יש להראות כי שני הצדדים רצו בהסכם. שנית, יש להראות כיצד יכלו שינויים בתנאים ההיסטוריים להוביל לתוצאה שונה. אבל כשאילוצים מבניים או פוליטיים פנימיים אינם מאפשרים שינוי, כשאין בזירה מנהיגים "חזקים" המשוכנעים בצורך בשלום וכשאין לגיטימציה פנימית לויתורים, כשגוברים אינטרסים מנוגדים ושיקולים אסטרטגיים או אידיאולוגיים אחרים, או כשחסר אמון בסיסי בין הצדדים – אזי המצב אינו מאפשר את ניצול ההזדמנות, ומן הסתם אין לדבר גם על החמצתה.

כך למשל, ההצעה לפתיחת תעלת סואץ ב-1971, או יוזמת בוש מ-2002 ומפת הדרכים, היו יוזמות חיצוניות שניתן היה אולי לראות בהן הזדמנויות היסטוריות. גם השיחות בין ישראל לסוריה שהחלו ב-1993, וגם יוזמת ג'נבה או המפקד הלאומי (אילון-נוסייבה), שהיו יוזמות משותפות של שני הצדדים, יכלו להיות מוגדרות כהזדמנויות היסטוריות. הן הציעו

<sup>1</sup> Deborah W. Larson, "Trust and Missed Opportunities in International Relations", *Political Psychology*, vol. 18, no. 3 (1997), pp. 701-734.

חלופות סבירות למצב הקיים בסכסוך, אבל קשה להגדירן כהחמצות נוכח חוסר הבשלות של הצדדים ליוזמות אלו.

אי היענות להזדמנות היסטורית לא בהכרח תוגדר כהחמצה גם בתנאים הבאים:

- (1) כאשר לצדדים יש אינטרסים סותרים ואין להם אינטרס משותף להשיג הסכם או לשנות את המצב מיסודו;
- (2) כאשר לא שורר בין הצדדים אמון מינימאלי;
- (3) כשאחד הצדדים אינו מעריך נכונה את כוונות הצד שכנגד כתוצאה מהטיות לגביו, כך שאין הוא יכול לבטוח ברצונו להשיג הסכם או לממשו (יוזמה שבאה מהצד השני נוטה להיתפס כהונאה או כמזימה, ולכן עדיפות אולי יוזמות חיצוניות);<sup>2</sup>
- (4) כאשר הצדדים התנסו כבר ביוזמת-שלום כושלת, שהביאה להחרפת הסכסוך, וכתוצאה מכך גם אבד האמון ביכולתה של כל יוזמה מדינית לשנות את הסכסוך;
- (5) כאשר היוזמה נתפסת כסיכון יותר מאשר כהזדמנות;
- (6) כאשר הגורמים החיצוניים המציעים את היוזמה אינם עושים די כדי לשכנע את הצדדים, אם בהדגשת חשיבותה ואם באמצעי-שכנוע ופיתויים שונים.

בכל מצב של צירוף תנאים אלה, לא בהכרח תוגדר אי-היענות ליוזמה מדינית כהחמצה, גם אם היתה היסטורית.

## היוזמה הערבית-סעודית כיוזמה היסטורית

היוזמה שלפנינו היא הזדמנות היסטורית, משום שהיא נושאת שינוי פרדיגמאטי בסכסוך הישראלי-ערבי בתחומים אחדים:

- (1) היוזמה מציעה חלופה סבירה למצב הקיים;
- (2) היוזמה מציעה לשנות את דרך יישוב הסכסוך מְרָמָה דו-צדדית לרמה רב-צדדית וכוללת.

<sup>2</sup> הרחבה בעניין ההטיה הפסיכולוגית הזו המוגדרת כ"הפחתה תגובתית" (Reactive Devaluation) ראה: Lee Ross, "Reactive Devaluation in Negotiation and Conflict Resolution," in Kenneth Arrow, Robert Monkin, Lee Ross, Amos Tversky, and Robert Wilson (eds.), *Barriers to Conflict Resolution* (New York: Norton, 1995), pp. 26–43.

- (3) היוזמה מציעה להגיע ליישוב כולל של הסכסוך הישראלי-ערבי, בנוסף ליישוב הסכסוכים הדו-צדדיים. **יישוב כולל** של הסכסוך הישראלי-ערבי משמעו קץ לסכסוך, הכרה כוללת בישראל, ואולי גם כינון יחסים דיפלומטיים ונורמליזאציה עמה;
- (4) לקבלת היוזמה ע"י הצדדים ולהוצאתה אל הפועל, יש פוטנציאל לשנות את מצב הסכסוך בין שני הצדדים באופן מהותי ולמנוע את הקצנתו;
- (5) את היוזמה ניתן לראות כיוזמת-תיווך חיצונית, אלא שבניגוד ליוזמות אחרות היא ננקטת ע"י אחד הצדדים לסכסוך, בעוד שהמתווך או המתווכים מבטיחים תמורה ממשית הקשורה בהם במישרין.

ליוזמה יש שלוש הנחות-יסוד סמויות:

- (1) הסכסוך הישראלי-ערבי – ובמיוחד הסכסוך הישראלי-פלסטיני – הוא סכסוך מסוכן שכל עוד לא יושב ניתן לצפות לגלים נוספים של אלימות. יישוב הסכסוך הוא גם הדרך הטובה להתמודד עם האיום האיראני ועם האיום של הפונדמנטליזם האסלאמי.
- (2) על-סמך ניסיון העבר, ובמיוחד על-סמך כישלון ועידת קמפ-דייוויד ב-2000, אין הפלסטינים מסוגלים עוד ליישב את הסכסוך עם ישראל בכוחות עצמם, במיוחד בנושאים כמו ירושלים והפליטים, והם זקוקים להתערבות חיצונית. התערבות חיצונית ערבית טובה יותר לפלסטינים ולערבים מאשר התערבות אחרת (אמריקנית או אירופית).
- (3) יש להציע לישראל פיתוי משמעותי כדי להביאה למשא-ומתן רציני. פיתוי משכנע מאוד, בדמות הסדר כולל ויישובו הסופי והמוחלט של הסכסוך הישראלי-ערבי, עשוי להשיג את הסכמתה למשא-ומתן כזה. התמורה היא הסכם-כולל – דבר שישראל ביקשה מאז ומתמיד ולא נענתה. היוזמה היא מעין מבחן לכנות הכוונות של ישראל.

## **מהם הסיכויים שהיוזמה אכן תצא לפועל, ומהם התנאים לכך?**

היוזמה הערבית-סעודית היא כוללת מדי ויומרנית מדי מבחינת מטרותיה וציפיותיה. היא מציעה שלום כולל עם השחקנים הנתונים עדיין בקונפליקט ישיר עם ישראל (הפלסטינים, סוריה ולבנון) ועם שחקנים ערבים אחרים שאין להם קונפליקט ישיר עמה. היא מחייבת את תמיכתם המלאה של היוזמים, של הצדדים הנוגעים בדבר ושל שחקנים חיצוניים, ובעיקר של ארה"ב והאיחוד האירופי.

אף שדומה שיש לכאורה תמיכה מלאה של היוזמים, לא ברור עד כמה תימשך תמיכה זו ועד כמה הם מסוגלים להניע את המערכת הערבית לתמוך בה ולקיים את ההתחייבויות – בעיקר לישראל – בנוגע להסכם שלום כולל.

אף שהישראלים והפלסטינים לא דחו על הסף את היוזמה, ולמרות שהם מעוניינים לשנות את המצב הקיים, האינטרסים שלהם סותרים ואין להם בהכרח אינטרס משותף להשיג הסכם שלום או לשנות את המצב מיסודו. כל אחד מן הצדדים מפוצל בתוכו בדבר הצורך להגיע להסכם. בעוד שאברמאזן מעוניין בהסכם שלום, ספק אם יש לו יכולת ולגיטימציה לויתורים הנדרשים לכך. לחמאס ולשחקנים הפלסטיניים האסלאמיים האחרים אין אינטרס כזה, והם מעוניינים בהסדר שהיא פחות מהסכם שלום. השתלטות החמאס על עזה יצרה מצב חדש, בו קיימות מעין שתי ישויות פלסטיניות יריבות שיחסן להסדר קבע עם ישראל שונה, לכן נוצר מצב חדש לחלוטין, שהן יוזמי ההצעה הערבית והן הצדדים הנוגעים בדבר צריכים להתמודד איתו. ההתפתחויות בעזה מצמצמות עוד יותר את הסיכוי למימוש היוזמה הערבית. מאידך גיסא, ספק אם בצד הישראלי יש נכונות ויכולת פוליטית לעמוד במחיר הנדרש להסכם שלום כולל בזירת הגולן ובזירה הפלסטינית בעת ובעונה אחת.

מעורבותה הפעילה והתומכת של הקהילה הבינלאומית היא קריטית בהקשר זה. אלא שהעמדות של ארה"ב והאיחוד האירופי לא ברורות מספיק, ולא ברור עד כמה יתמכו ביוזמה ויסייעו בקידומה.

היוזמה כללית מדי ואינה ברורה דיה. כיצד יתבצע תהליך המשא ומתן הלכה למעשה: האם יש כאן בכלל תהליך? שכן תוצאת המשא ומתן ידועה מראש ולא ניתן להתמקח עליה. כמו כן לא ברור מי ישא וייתן בשם הפלסטינים, וכיצד קושרים את המשא ומתן הישראלי-פלסטיני עם המשא ומתן הישראלי-סורי והישראלי-לבנוני.

היוזמה מוצגת כעסקת-חבילה מוגמרת, בבחינת "קח או הנח." דהיינו, על ישראל לקבל את התוצאה ללא משא ומתן. התוצאה מוצגת כהקמת מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית בגדה המערבית ובעזה, שפירתה היא ירושלים המזרחית. תוצאה כזו מחייבת נסיגה מלאה וחד-משמעית מכל השטחים הכבושים, כולל מזרח-ירושלים, ולמעשה גם מן העיר העתיקה, מהשכונות החדשות ומכל ההתנחלויות, ללא אפשרות לתיקוני-גבול או לחילופי-שטחים שכבר נידונו עם הפלסטינים בעבר. אחד המכשולים המשמעותיים ביותר הוא הדרישה לפתרון צודק לבעיית הפליטים הפלסטינים, בהתאם להחלטת או"ם 194, ופירושו של הנרטיב הפלסטיני והערבי הוא מימוש זכות השיבה בתחומי מדינת-ישראל.

## דחיית היוזמה הערבית-סעודית – החמצת הזדמנות היסטורית?

היוזמה הערבית, בדומה ליוזמה הסעודית, תיכשל קרוב לוודאי מן הסיבות הבאות:

(1) אין היום אמון מינימאלי בין ישראל לבין הפלסטינים, ובמיוחד בין ישראל לחמאס. שני הצדדים (ישראל והזרם החילוני של הפלסטינים, לא החמאס) אינם מאמינים כי הצד האחר בשל לשלום, מוכן לשלם את מחירו ומסוגל להבטיח את מימושו. קיומן של שתי ישויות פלסטיניות נפרדות מקשה עוד יותר על האפשרות למשא-ומתן כולל.

(2) היוזמה נתפסת בעיני שני הצדדים כסיכון יותר מאשר כהזדמנות.<sup>3</sup>

(3) שני הצדדים אינם בשלים לויתורים הנדרשים מהיוזמה.

(4) בשני הצדדים אין הנהגות המסוגלות להניע את המערכות הפנימיות לראות ביוזמה הזדמנות.

(5) ישראל אינה מסוגלת לנהל שני הסדרים הכרוכים בויתורים גדולים.

(6) הצורך לקבוע סדר-עדיפות – מה קודם למה – הסדר בין ישראל לסוריה או הסדר בין ישראל לפלסטינים?<sup>4</sup>

(7) בהיעדר בשלות להסדר-שלום, ולנוכח המציאות הפלסטינית החדשה, צריכה היוזמה הערבית להתאים עצמה לנסיבות החדשות ולפעול לכינון הסדרים בעלי אופי שונה בשתי הזירות. ייעודם של הסדרים אלה אינו בהכרח יישוב הסכסוך, אלא ניהול המשותף תוך שימוש בשתי מסגרות קונספטואליות שונות בשתי הזירות – הסדר-ביניים בגדה המערבית והסדר הפסקת-אש בעזה. בהיעדר ישות פלסטינית אחת, ספק אם ניתן לקדם תהליך מדיני כולל בסכסוך הישראלי-פלסטיני.

<sup>3</sup> על הערכתם של סיכונים בתהליך-שלום ראה בהרחבה: יעקב בר-סימן-טוב, "אי-ודאות ונטילת סיכונים בתהליך השלום: הניסיון הישראלי, "פוליטיקה, 6, דצמבר 2000, עמ' 29-44.

<sup>4</sup> על משמעותו של סדר העדיפויות כמכשול מסוג "מורכבות ערכית", ראה בהרחבה: יעקב בר-סימן-טוב, המעבר ממלחמה לשלום – המורכבות בקבלת החלטות: המקרה הישראלי (תל-אביב: מכון שטיינמץ 1996), עמ' 10-22, 35-73.

## סיכום

נראה כי היוזמה הערבית, חרף ייחודה, תירשם בספרי ההיסטוריה של הסכסוך הישראלי-ערבי כהחמצת הזדמנות נוספת, או כאי-החמצה כזו, שכן היא הוצעה בתנאים של חוסר-בשלות הצדדים לשלום דו-צדדי ולפתרון כולל של הסכסוך הישראלי-ערבי. המציאות החדשה בעזה, שיצרה מעין שתי ישויות פלסטיניות נפרדות, מקשה עד מאוד על אפשרות חידוש התהליך השלם, אם באמצעות היוזמה הערבית ואם באמצעות יוזמה בינלאומית אחרת. שכן הפלסטינים, ובמיוחד החמאס, וכן ישראל, אינם בשלים לעמוד במחיר השלום. במצב זה דומה שהמרב שניתן לעשות הוא לנהל את הסכסוך בדרך שתצמצם את נזקי הסכסוך האלים, בהנחה שהצדדים אכן מעוניינים בכך. כך ניתן לתעל את היוזמה הערבית למשימה שהיא ריאלית יותר בתנאים הנוכחיים של הסכסוך.





# מבחן הרצינות של היוזמה הערבית – רקע ומשמעויות

יצחק רייטר

## הקדמה

במארכ 2007 אישרו 22 מדינות הליגה הערבית, בפסגה שהתכנסה בריאצ', את החלטתן הקודמת מ־28 במארכ 2002, שהתקבלה בפסגת שרי החוץ הערבים בביירות. החלטה זו נודעה בשם "יוזמת השלום הערבית" ובגלגולה הקודם – "יוזמת השלום הסעודית". עיקרי היוזמה הם שמדינות־ערב יכוננו יחסים נורמאליים עם ישראל ויכריזו על סיום הסכסוך הערבי־ישראלי, תמורת נסיגה ישראלית לגבולות ה־4 ביוני 1967, הקמת מדינה פלסטינית שבירתה מזרח־ירושלים, ופתרון צודק ומוסכם לסוגיית הפליטים הפלסטינים בהתאם להחלטת או"ם 194.

**החלטת הליגה הערבית היא מפנה היסטורי שקשה להפריז בחשיבותו.** אחרי עשרות שנות סכסוך, מכריזות 22 מדינות ערביות כי שלום ויחסים נורמאליים עם ישראל הן הבחירה האסטרטגית שלהן, כפי שנאמר במפורש בפתח להחלטת הליגה הערבית. מדינות־ערב מכירות בזכותה של ישראל להתקיים בביטחון בגבולות 1967, ובכינון יחסים נורמאליים עמה – מצב שישראל ראתה בו מטרה אסטרטגית עליונה וחתרה אליו מאז ומתמיד. יתר על כן, מדינות־ערב קובעות שפתרון סוגיית הפליטים צריך להיות מוסכם. שני עיקרים אלה קיבלה ישראל על מגש של כסף מבלי לשלם כל מחיר, והם בוודאי ישמשו גם נקודת־מוצא למשא־ומתן עתידי.

נוסח ההחלטה שהתקבלה בביירות, שונה מהצעתו המקורית של יורש העצר הסעודי (כיום המלך) עבדאללה בן עבד אל־עזיז, אותה העלה 40 יום קודם לכן בראיון לתום פרידמן. השינויים היו פרי דיונים ולחצים בעיקר מצד סוריה, לבנון והפלסטינים – כל אחד במטרה לממש את מטרותיו: סוריה דרשה לכלול נסיגה מלאה מרמת הגולן (עד הכינרת), לבנון דרשה לכלול את כל הטריטוריה שלה שבידי ישראל (חוות־שבעא) ושלא לכלול את שיקום הפליטים הפלסטינים בארצה, והפלסטינים דרשו את גבולות 67 ובכלל זה את כינון בירתם במזרח־ירושלים. כמו כן הוחלף הביטוי "נרמול היחסים" עם ישראל, בביטוי "יחסים נורמאליים" עם ישראל.

היוזמה הכוללת את התיקונים הנ"ל, אומצה על־ידי מועצת הביטחון של האו"ם בהחלטה 1397. יוזמת השלום הוזכרה גם ב"מפת הדרכים" לצד החלטות 242, 338 ו־1379 כבסיס

להסדר עתידי. ממשלת ישראל דחתה את היוזמה ואת החלטה 1379 הנ"ל בתקופתו של אריאל שרון, במסגרת רשימת 14 ההסתייגויות שלה ממפת הדרכים. ראש הממשלה, אהוד אולמרט, התבטא לעומת זאת בחיוב כלפי יוזמת השלום הערבית, אך הוא מחפש נוסחה נוחה יותר לישראל להתחלת המשא-ומתן.

מאמר זה דן בסוגיות הליבה של יוזמת השלום הערבית ובשיקולי השחקנים המרכזיים בזירה ביחס ליוזמה.

המאמר מבקש לענות על ארבע השאלות הבאות:

1. האם יוזמת השלום הערבית היא רצינית?
2. האם היוזמה הערבית היא בבחינת "תכתוב לישראל"?
3. מהן המשמעויות של החלטת הליגה הערבית והשלכותיה על ישראל?
4. מהי דרך הצטרפותה האפשרית של ישראל ליוזמה?

## האומנם מדובר ביוזמת שלום רצינית?

את רצינות כוונותיהן של סעודיה ושל יתר מדינות הליגה הערבית, ניתן לבחון על-ידי השוואה בין העמדות העיקריות של היוזמה לבין עמדות ערביות קודמות, ובאמצעותן לדון בשאלה אם עשו מדינות הליגה הערבית מאמץ להתחשב באינטרסים הקיומיים של מדינת ישראל.

אפתח בציון העובדה שיש בנוסח יוזמת השלום הערבית הכרה של 22 מדינות ערביות בזכותה של ישראל להתקיים בביטחון בגבולות 1967 ובנכונות לקיים עמה יחסים נורמאליים. אולם החידוש העיקרי של היוזמה נעוץ בכך שמדינות-ערב – ובכלל זה הפלסטינים – אינן מתעקשות על מימוש זכות השיבה באופן קטגורי, או על-פי החלטה 194 לבדה, אלא קובעות שעל הפתרון להיות צודק ומוסכם. אמנם הטקסט של היוזמה "דוחה את כל צורות היישוב של פלסטינים העומדות בסתירה לנסיבות המיוחדות של המדינות הערביות המארחות [את הפליטים]", אולם נראה כי סעיף זה נועד בעיקר לרצות את לבנון, שאינה מעוניינת שהפלסטינים יתאזרחו בה. הסתייגות זו מתיישבת לדעתי עם הסעיף הקובע כי פתרון בעיית הפליטים יהיה "מוסכם". משמעות הדבר היא ששאלת מימוש זכות השיבה, וליתר דיוק: המינון בין מימוש בפועל של שיבה לבין שיקום במדינות הערביות המארחות ובין קבלת פיצויים – הוא עניין למשא-ומתן. גם התמיכה בכינון "יחסים נורמאליים" עם ישראל לאחר חתימה על הסכמי-שלום, מעניקה לגיטימציה להשתלבותה של ישראל במזרח התיכון, בעוד

שבעבר היא נתפסה בעיני גורמים רדיקאליים ובשיח הרשמי של אנשי־מדינה בחלק מ-22 מדינות הליגה הערבית כנטע זר, שגם אם אין לתת לו לגיטימציה, יש להשלים עמו ועם כוחו כחלק מהמציאות הפוליטית. נוסף לכך, היוזמה הערבית כוללת את עקרון סופיות הסכסוך בין ישראל לבין המדינות הערביות (והפלסטינים).

מסקנתי היא שמדינות הליגה הערבית עשו כברת־דרך ארוכה כדי לענות על צרכי המינימום של מדינת־ישראל, בעיקר בשאלת הפליטים. הן מכריזות על בחירתן באסטרטגיה של שלום ושל יחסים נורמאליים עם ישראל בגבולות שביתת הנשק של 1949. ויתורים אלה על עמדות מסורתיות נעשו בהכרזה פומבית מראש, לפני התחלה של משא־ומתן. סיבה זו לבדה יש בה כדי להכריע בשאלת רצינות כוונותיה של היוזמה הערבית.

מסקנה זו תתחזק אם נביא בחשבון את הרקע המדיני להתגבשותה ולאישורה על־ידי מדינות הליגה הערבית. מאחורי היוזמה עומדת סעודיה, המבקשת להוביל את המדינות הערביות לקואליציה מלוכדת מול התעצמותה הגרעינית של איראן השיעית ומול האסלאם הקיצוני המאיים על יציבות משטריהן. נסיגה אמריקנית אפשרית מעיראק, עלולה לערער עוד יותר את היציבות האזורית ולספק קרש קפיצה לגורמי־טרור ערביים מעיראק לעבר מדינות האזור. כמו כן, אתגר אל־קאעדה והאסלאם הקיצוני המאיים על יציבות המשטרים במזרח התיכון הערבי, מדרבן אף הוא את המדינות הערביות המתונות לקדם את תהליך השלום עם ישראל ולפתור אחת ולתמיד את הבעיה הפלסטינית המספקת תחמושת בלתי־נדלית לאסלאם הקיצוני. תהליך שלום עם ישראל עשוי לבודד את איראן וגרורותיה – חיבאללה וחמאס.

יוזמת השלום הערבית העמידה את ישראל בפני דילמה: דחיית היוזמה, כפי שעשתה ישראל בתקופת אריאל שרון, שידרה סרבנות לשלום מצדה. יתרה מזו, הצידוק שישראל נהגה להשתמש בו בדחותה משא־ומתן עם גורמים ערביים – עוינות כלל־ערבית וסכנה קיומית לישראל – אינו יכול לשמש עוד מגן במרחב ההסברה של ישראל כלפי חוץ. גם הטענה המסורתית שמימוש זכות השיבה הוא השמדת מדינת־ישראל, אינו יכול לשמש כבר אמתלה לדחיית היוזמה הערבית, משום שהיוזמה קובעת שהפתרון יהא מוסכם על ישראל. קבלת היוזמה, לעומת זאת, משמעותה נכונות ישראל לוותר על נכסים אסטרטגיים ולפנות התנחלויות רבות (עם כל המחיר הפנימי הכרוך בכך), תוך נטילת סיכונים במרחב גיאוגרפי בלתי־יציב: אי־ודאות לגבי יכולתו של צד פלסטיני לגייס תמיכה פנימית לווייתורים ולהבטיח עמידה בתנאי ההסכם, ובמיוחד בתחום הביטחון; התחזקות החמאס בעזה וחדירה של גורמי אל־קאעדה, חיבאללה ואיראן לרצועת־עזה וחוסר נכונותה של סוריה לעבור למחנה הפרו־אמריקני, לנטוש את בריתה עם איראן המתגרעת ולחדול מהתערבות גסה בענייני לבנון. מול הסיכונים הללו יש ליוזמה יתרונות משמעותיים מבחינתה של ישראל, ואלה עוד יידונו בהמשך.

## האם יוזמת השלום הערבית היא "תכתיב"?

יש טוענים כי נוסח ההחלטה של מדינות הליגה הערבית הוא נוסח של התניה (פרופ' שלמה אבינרי, "לא זו היוזמה", הארץ, 21.5.07) או של "תכתיב כובל" (שרת החוץ, ציפי לבני, "ברירת השלום", אל-שרק אל-אוסט, עיתון ערבי פרו-סעודי היוצא לאור בלונדון, 18.6.07). לדעתי תהיה זו טעות להתייחס למלות הטקסט של החלטת הליגה הערבית כסוף פסוק ולא כנקודת זינוק למשא-ומתן מדיני. זאת אני מסיק משלוש נקודות חשובות בטקסט של יוזמת השלום:

1. אם אכן מדובר ב"דרישות" ולא בקריאה למשא-ומתן, כפרשנותו של אבינרי, מדוע נאמר בהחלטת הליגה הערבית שהפתרון לשאלת הפליטים יהיה "מוסכם"? לדעתי, אין ניסוח חד יותר לראיית המסמך כבסיס למשא-ומתן מאשר הקביעה שפתרון סוגיית הפליטים יהיה מוסכם על הצדדים;
2. יש לזכור כי החלטת האו"ם 194 הנזכרת בטקסט, כוללת במקורה גם את בינאום ירושלים – עניין העומד בסתירה לחלק אחר במסמך, המבקש לראות במזרח-ירושלים את בירתה של המדינה הפלסטינית;
3. החלטת הליגה הערבית קוראת לישראל "לסגת נסיגה מלאה מכל האדמות הערביות שנכבשו מאז 1967 כמימוש החלטות מועצת הביטחון 242 ו-338 שישראל קיבלה כבסיס להשתתפותה בוועידת מדריד ב-1991. מדינות הליגה הערבית יודעות כי הנוסח האנגלי של החלטה זו קובע שישראל תיסוג "משטחים" ולא מכל השטחים שנכבשו ביוני 1967. מכאן, שהן משאירות פתח למשא-ומתן, ומכאן שאין לראות "תכתיב כובל" בדרישה שישראל תיסוג לגבולות 1967.

## מהן המשמעויות של החלטת הליגה הערבית לגבי עמדותיה של ישראל?

אדון בנפרד בשלושת נושאי הליבה של יוזמת השלום הערבית, ולאחר מכן ביתרונות של משא-ומתן כולל בין ישראל לבין מועצת הליגה הערבית.

### 1. גבולות 1967

לישראל שתי בעיות גבול: ראשית, הצורך הישראלי להשאיר את גושי ההתנחלויות הסמוכים לקו הירוק בתחומי מדינת-ישראל. עמדה ישראלית זו נתמכה במכתבו של הנשיא ג'ורג' בוש

לאריאל שרון; מבחינה זו יש בנוסח היוזמה הערבית נסיגה לעומת עיקרון שהתקבל על-ידי הפלסטינים בקמפ־דייוויד 2000 ובשיחות טאבה על חילופי שטחים כבסיס להשגת שכונות יהודיות במזרח־ירושלים וגושי התנחלויות תחת ריבונות ישראלית. הבעיה השנייה היא בעיית הגבול עם סוריה בצדה המזרחי של הכינרת. לדעתי, אזכורה של החלטה 242 מותיר פתח רחב למשא־ומתן על הגבולות, ובעיקר על חילופי שטחים, על משטר מיוחד באגן העיר העתיקה, ועל פתרון יצירתי בגבול הכינרת.

אציין כי "גבולות 1967" התקבעו בעולם הערבי כעיקרון קשיח, על רקע תפיסה דתית ותרבותית. מבחינה דתית, טריטוריה מוסלמית (דאר אל־אסלאם) שנכבשה, צריכה לחזור בשלמותה לחיק האסלאם. מבחינה תרבותית, גבולות 1967 הן פשרה צודקת תמורת הסכמתם של הערבים לראות בגבולות 1949 גבולות סופיים. גבולות 1967 הם אפוא מוצא של כבוד עבור הצד הערבי לסכסוך, ומכאן ההתעקשות על גבול זה. ישראל צריכה להיות ערה לרגישות הערבית לשאלת הכבוד, בעוד שמצד אחד היא מציעה להיענות לתביעה באופן עקרוני, ומצד שני היא מצפה שהצד הערבי יסכים לחילופי שטחים.

## 2. סוגיית הפליטים

מנוסח החלטת הליגה הערבית עולה ציפייה מישראל "להגיע לפתרון צודק של בעיית הפליטים הפלסטינים אשר יוסכם עליו בהתאם להחלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם. כן נאמר בו שהיוזמה "דוחה את כל צורות היישוב של פלסטינים העומדות בסתירה לנסיבות המיוחדות של המדינות הערביות המארחות [את הפליטים]". היוזמה משאירה אפוא פתח לדיון על שיבת הפליטים שיירצו בכך לשטחי המדינה הפלסטינית העתידה לקום, ולא לתחומי ישראל.

## 3. סוגיית ירושלים

קווי ה־4 ביוני 1967, בשילוב הדרישה להקמת מדינה פלסטינית שבירתה במזרח־ירושלים, משמעותם חלוקת ירושלים ללא התייחסות לשכונות היהודיות שקמו במזרח העיר ולמקומות הקדושים ליהודים או לגישה חופשית אליהם. יחד עם זאת, אזכורן של החלטות 194 ו־242 בטקסט של היוזמה הערבית, מותיר פתח למשא ולמתן על סוגיית המקומות הקדושים, על גבולות העיר ועל מעורבות גורם בינלאומי באגן ההיסטורי של העיר העתיקה.

#### 4. משא-ומתן עם מועצת הליגה הערבית ויתרונותיו לישראל

אני מוצא שלושה יתרונות לישראל בניהול משא-ומתן לשלום באמצעות יוזמת השלום הערבית. היתרון הראשון נעוץ בכך שסעודיה, בשיתוף גוש המדינות המתונות, יכולה להפעיל לחץ על שני הפלגים הפלסטיניים המרכזיים ובמידת הצורך גם על סוריה. בעבר העדיפה ישראל משא-ומתן דו-צדדי ישיר עם כל אחת משכנותיה, מתוך הנחה כי ככל שירבו המשתתפים בתהליך, כן יגבר הלחץ על ישראל לעשות ויתורים. דומה כי מצב זה השתנה. לישראל ולמדינות הערביות המתונות יש כיום אינטרס משותף ליצור יציבות גיאופוליטית במזרח התיכון ולהיות ערוכות להתמודד עם טרור אל-קאעדה ועם איראן המתגרענת. כיום רק הסעודים, המובילים את היוזמה הערבית בסיוען של מדינות-ערביות אחרות, יכולים להפעיל לחץ על חמאס ועל הפלסטינים בכלל, ולפעול למיתון דרישות מופרזות מצד סוריה. סעודיה הוכיחה את יכולתה להוביל מהלכים בין-ערביים, וזאת הן באישור יוזמתה על-ידי מדינות הליגה הערבית והן בהסכם מכה, בו אילצה את שני הפלגים הפלסטיניים להגיע להסכמה. מצרים וירדן, שהן המדינות שיש לישראל שלום אסטרטגי עמן ושהסוגיה הפלסטינית גולשת גם לתחומן, מעוניינות אף הן לקדם את תהליך השלום, ועל כן יש להניח שהן תשתתפנה במאמץ כלל-ערבי לבודד גורמים קיצוניים ולהדוף תביעות בלתי-סבירות במסגרת משא-ומתן לשלום.

יתרון נוסף לישראל בניהול משא-ומתן באמצעות יוזמת השלום הערבית, הוא שהיוזמה מציעה לישראל מטרייה כלל-ערבית למשא-ומתן ולשלום. לישראל הזדמנות להגיע לפיוס היסטורי רשמי בתוך המרחב הערבי הכולל 300 מיליון ערבים ב-22 מדינות. נוכח האתגר האיראני ואסטרטגיית הטרור של האסלאם הקיצוני, תהיה להסכם בין ישראל לבין 22 המדינות הערביות השפעה חשובה על דעת הקהל בעולם הערבי והאסלאמי.

יתרון שלישי של היוזמה קשור לסוגיית ירושלים. ב-40 השנים שחלפו מאז מלחמת ששת הימים, עברה בעיית מזרח-ירושלים הבְּנִיָּה תודעתית בעולם הערבי והמוסלמי כסמל לקונפליקט דתי ולאומי של האסלאם והערבים מול ישראל, הציונות והיהודים. קמפיין "אל-אקצא בסכנה" קנה לו שביתה בתודעה של מוסלמים רבים בעולם. שיחות קמפ-דייוויד 2000 הוכיחו כי הפלסטינים אינם יכולים להגיע לפשרה בסוגיית ירושלים ללא הסכמה של המדינות הערביות והמוסלמיות המרכזיות. מכאן שממילא, כאשר יגיע המשא והמתן בין ישראל לפלסטינים לדיון בשאלת ירושלים, תהיינה המדינות הערביות מעורבות בתהליך. לדעתי קל יותר יהיה להשיג הסכם בסוגיית ירושלים, אם מדינות הליגה הערבית תהיינה מעורבות בתהליך המשא-ומתן מראשיתו. שכן, אז סביר שהן תגלינה גישה פרגמטית יותר מאשר אם תתבקשנה לתת את דעתן בסוגיה אחת בלבד בשלבים מתקדמים של המשא-ומתן. עניין נוסף הוא אופי הפתרון: דומה שסוגיית הר-הבית/אל-חרם אל-שריף, בשילוב עם הכותל המערבי ואגן העיר העתיקה וסביבותיה, לא תוכל לבוא על פתרונה אלא במעורבות של גוף

בינלאומי שיבטיח את האינטרסים הבסיסיים של הצדדים לסכסוך. למדינות הליגה הערבית, שהן מדינות מוסלמיות, יהיה תפקיד חשוב בהשגת סוג כזה של הסדר ואף בהשתתפות חלק מהן בגוף בינלאומי כזה.

## אופן הצטרפותה של ישראל

בניגוד לעמדתו של אריאל שרון בשעתו, דומה שראש הממשלה, אהוד אולמרט, ושרת החוץ, ציפי לבני, רואים בחיוב את יוזמת השלום הערבית. יחד עם זאת, ניתוח התבטאויותיהם ומהלכיהם הדיפלומטיים, מראה כי הם מצפים שסעודיה ומדינות הליגה הערבית יקבלו את ישראל לתהליך משא-ומתן על היוזמה, מבלי שישראל תתחייב מראש לקבל את שלושת עקרונות הליבה שלה. לדעתי זהו ניסיון עקר למדי. יש לזכור כי החלטה שהתקבלה בביירות במאוס 2002 היתה פרי משא-ומתן בין סעודיה לבין הצדדים הערביים האחרים לסכסוך עם ישראל, על מצע מינימום. לא נראה כי בשלב זה ניתן מצע זה לשינוי. לפיכך, הדרך להיענות ליוזמה הערבית היא בהודעה רשמית ישראלית על הצטרפות ליוזמה, תוך הבהרה של עמדת ישראל. על ישראל להבהיר בעיקר כי היא מקבלת את העיקרון של גבולות 1967 כבסיס, ביחד עם נוסח החלטה 242 והסכמה לחילופי שטחים.

ומה באשר לסיכויי ההצלחה או הכישלון של משא-ומתן כזה?

דומה שהקהילה הבינלאומית תתמוך בעמדות ישראל בסוגיות הליבה: חילופי שטחים סביב גבולות 1967; מעמד מיוחד לאגן ההיסטורי של ירושלים על מקומותיו הקדושים; יישוב פליטים פלסטינים במדינה הפלסטינית ולא במדינת-ישראל. במקרה זה, אם הליגה הערבית לא תקבל עמדות אלו – תיראה היא – ולא ישראל – כסרבנית השלום.

סיכומו של דבר, ישראל יכולה רק להפיק תועלת מהצטרפות ליוזמה הערבית. עצם התנעת התהליך, שיימשך בוודאי מספר שנים, יש בה כדי להקנות לאזורנו יציבות ביטחונית רבה יותר ותנאים לצמיחה כלכלית.

## הסדר-ביניים תחילה

השתלטות חמאס על רצועת-עזה יצרה פיצול לשתי ישויות פוליטיות, שבשעת כתיבת דברים אלה לא ברור אם וכיצד תוכלנה לחזור לתפקד כישות אחת. אי-ודאות קיימת גם לגבי יכולתם

של אבו־מאזן וממשלת החירום שלו לייצב את המצב בגדה המערבית, ולגבי יכולתו של הפת"ח להשתקם ולבסס אלטרנטיבה משמעותית לחמאס. זוהי שעת־כושר לישראל לנהל משא־ומתן עם אבו־מאזן, ולהחיל את ההסכם על הגדה המערבית תחילה. נראה שהצטרפות אפשרית של ישראל ליוזמת השלום הערבית, תביא לייעול הֶסָגֵר על רצועת־עזה גם מן הצד המצרי של הגבול – תנאי הכרחי לבידודו והחלשתו של החמאס.

יש להביא בחשבון שפערי העמדות בין הצדדים הם גדולים לפי שעה, וספק אם ניתן להגיע להסכם־קבע עם הפלסטינים. אך השגת הסדר־ביניים לעשר עד 15 שנים, עם מנגנון להמשך משא־ומתן על הסדר־קבע, היא אפשרית בהחלט (חמאס הודיע כי הוא מוכן להסכים להפסקת־אש – הודנה לעשר שנים). יוזמת השלום הערבית תוכל לשמש במקרה כזה מסגרת הולמת להשגת הסדר־ביניים שיביא לייצוב עד שהתנאים האזוריים יאפשרו להגיע להסכם־קבע.



# לשון יוזמת השלום הערבית

## אלעאי אלון

### מבוא

מטרתו של חיבור זה לתרום לדיון בתגובת ישראל ליוזמת השלום הערבית, באמצעות בחינה טקסטואלית של הודעת הליגה הערבית משנת 2007. היות שההודעה על היוזמה מתייחסת להיסטוריה של היוזמה, הניתוח הטקסטואלי חייב להתחשב בה אף הוא.

עד כה הסתמך הדיון הציבורי בנידון בעיקר על ניתוחים אסטרטגיים, היסטוריים ואידיאולוגיים, שלעתים הקשר בינם לבין נוסח ההודעה הערבית היה כללי, או במקרה הגרוע – מוטא.

### הצדקת הניתוח הטקסטואלי

1. המסמך הדיפלומאטי הוא הביטוי החיצוני שנבחר ע"י מנסחיו כדי להביע את כוונותיהם, ובמקרה שלפנינו – כלפי אויביהם המוצהרים. חובה על מקבלי המסמך לנסות ולעמוד עליהן בדיוק המרבי כאילו היה האמצעי היחידי למטרה זו.
2. מטבעה של לשון רשמית ומסמכית שתהיה תמציתית ויבשה ככל האפשר, ובדרך-כלל תבטא מטרה מוגדרת, מבלי לגלות את תהליך החשיבה שמאחורי הניסוח.
3. הודעות דיפלומאטיות, בהיותן תוצר של קואליציה, חזקה על מנסחיהן שנתנו את דעתם למשמעויות הגלויות שלהן, ולא פחות מכך למשמעויותיהן הסמויות. מכאן שכל מלה נבחרת בקפידה, וכך יש לקרוא בה. יחד עם זאת, סביר להניח שמנסחי טקסטים דיפלומטיים – ברוב המקרים פוליטיקאים ועורכי-דין – אינם מודעים תמיד לפרשנות שמסתננת מהטקסט.
4. מקובל לכלול את הלשון הערבית בין השפות גבוהות ההקשר. משמעות תכונה זו, בין השאר, בכך שהבנתו של מסר תלויה בהבנת מכלול גדול של מרכיבים מעבד למשמעויות המילוניות של משפטיה, כגון זהות המוסר, נסיבות המסר, זהות הנמענים, אתר מסירת המסר ומועדו, הקונוטציות של המלים המרכיבות אותו, הרגשות הקשורים בו, וכיוצא

באלה. במיוחד ראוי להדגיש כי בלשונות אלו חלה האחריות להבנת המסר על המקבל ולא על המוסר, ובמקרה שלנו – היא חלה על ישראל ולא על הליגה הערבית.

5. הדבר נכון עוד יותר כאשר המסרים מועברים בין תרבויות שונות. נראה שתרבנותנו, שמסתפקת בקריאת כותרות, אינה מעריכה נכון מסרים מורכבים יותר, המגיעים אליה מתרבויות טקסט.

6. מכל מקום, טובתו של מקבל ההודעות הללו דורשת שיהיה מודע למרב המשמעויות הנובעות מהן, לפני שינקוט צעדים ביחס אליהן.

## השיטה

הניתוח המוצע יעסוק במבנה ההודעה ובמשמעויות המילוליות והתרבותיות של אחדים מביטוייה, אולם מפאת קוצר היריעה והודות למאמרים אחרים בקובץ זה, קריטריונים רבים של ניתוח לא יבואו כאן לידי ביטוי. קריטריון משמעותי אחד שישמש אותנו הוא השוואה של המסמך שלפנינו עם מסמכים קודמים דומים, שמהם אבחר אחדים בלבד.

להלן כמה מלים כלליות לפני הכניסה לפרטים:

1. האווירה הכללית במסמך שלפנינו היא אובייקטיבית ומכבדת, בניגוד לזו של רוב ההחלטות הקודמות: למשל, זו של פז (1982) לאומנית, לעומתית וכוללת איומים. במפתיע, למרות שהחלטת 2007 מעתיקה את זו של 2002 כמעט מילולית, היא שונה ממנה בכך שקודמתה מקדימה את הסעיפים של יוזמת השלום בפסקה שלילית על ישראל, ואף מהרהרת באפשרות לניתוק מגע עמה וחיידוש החרם הכלכלי עליה. אווירת נאומו של יורש העצר עבדאללה בריאץ' (2002) היא מעורבת: היא דתית בסגנונה, ויחד עם זאת היא עניינית, תוך חמאה לאומץ הערבי, עם איום דקיק כלפי ישראל. יורש העצר אף מפנה אל הישראלים פנייה חצי רגשית ישירה. בהחלטות אלג'יר (2005) האווירה רציפה ובלתי־משפטית.

2. סוגי הלשון: במסמך יש שלושה סוגי לשון:

א. דיפלומטי־בינלאומי, למשל "החוק הבינלאומי" ("الشريعة الدولية" = "International legality");

ב. ערבי־אסלאמי, למשל "נטה לשלום" ("جَنحٌ للسلام");

ג. מעורב, למשל "שלום צודק, כולל ובר־קיימא" ("Just and lasting peace"); "سلام عادل وشامل". הטרימינולוגיה היא בחלקה מסורתית (שלום צודק ובר־קיימא)

ובחלקה מחדשת ("ירושלים המזרחית" – "القدس الشرقية"). הקבוצה שהניתוח טבעי לה במיוחד היא השנייה, אולם גם שתי האחרות מבוטאות בסופו של דבר בערבית במלים מסוימות ולא באחרות, ולפיכך יש להן רבדים תרבותיים עמוקים המצדיקים ניתוח.

לבסוף אזהרה: כמו בכל פרשנות, קיימת גם כאן הסכנה הכפולה של פרשנות־יתר או פרשנות־חסר. כמו כן אין כל ערובה לכך שהניסוח אינו מכוון להטעות את מאמצי הפרשנות של מקבל המסר. חרף סכנות אלו, הפסדים אפשריים אלה יוצאים לדעתי ברווח בכל מקרה.

## ניתוח הטקסט

### מבנה

ההודעה בנויה מחמישה חלקים ראשיים:

1. כותרת שאינה שייכת מהותית לגוף ההחלטה, בה היוזמה הנידונה מכונה "הערבית" ולא "הסעודית".
2. הצהרה על זהות מקבלי ההחלטה ועל מקום פרסומה;
3. אזכור עקרונות ועידת הפסגה של קהיר, 1996, הסתמכות עליהם וקבלתם;
4. ציון וציטוט דברי יורש העצר הסעודי באוזני הוועידה;
5. פירוט החלטת ועידת שרי החוץ של מדינות הליגה הערבית ב־2007.

מבנה ההודעות משתנה במידה כלשהי מהודעה להודעה (וכאן אתייחס רק לחלקים הנוגעים ליוזמה ולא לכל המסמך). למשל, בקהיר (1996) המבנה הוא: המטרה: אחדות ערבית; התוכן: משא־ומתן תמורת נסיגה, מדינה פלסטינית; השלום – בחירה אסטרטגית; איום כלפי ישראל; הצהרה נגד התנחלויות; ירושלים; פליטים; ולבסוף – פנייה לעולם.

נאומו של עבדאללה בפני ועידת ריאץ' (2002) בנוי כך:

1. פתיחה דתית: קריאה לאחדות;
2. הגדרת הבעיה העיקרית של העולם הערבי והאסלאמי – פלסטין;
3. דרך פתרון: שלום או מלחמה;
4. דרישות מישראל;

5. פנייה ישירה לישראלים;

6. פנייה למועצת הביטחון;

7. סיום דתי.

## פרשנות

### 1. כותרת

הנוסח הערבי מדבר על "יוזמת השלום הערבית ולא על "יוזמת האמיר עבדאללה" או "היוזמה הסעודית". לדברי פרשן ערבי הסיבה יכולה להיות חששם של הסעודים מתגובות פנימיות (כולל בן לאדן) וחיצוניות. ואכן, חזבאללה מפרסם מאמר של עזמי בשארה, בו הוא מלגלג על יומרתה של סעודיה להיות "דוברת הסנה" (متحدث باسم السنة).

### 2. התייחסות להחלטות ערביות קודמות

ההחלטה שבידינו קובעת כי זוהי חזרה על ההחלטה מוועידת הפסגה של ביירות משנת 2002. זוהי קביעה מוזרה, שכן הלשון ששימשה את ההחלטה המקורית שונה מזו של המסמך שבידינו, הן באופייה הקשוח יותר והן בפרטיה (שייבחנו בהמשך). החלטה זו עוסקת בתחום רחב של נושאים, שיוזמת השלום היא רק אחד מהם. ישראל מואשמת בפסקת הפתיחה של החלטת 2002 בניהול מלחמת חורבן כוללת על הפלסטינים, באמתלה של לוחמה בטרור. כמו־כן מיוחסת לה כוונה של קעקוע מהלך השלום וגרירת המזה"ת כולו לתוהו ובוהו.

יתר־על־כן: בהחלטה זו מתחייבים מנהיגי מדינות־ערב, עקב כישלון תהליך השלום, שלא לקיים כל קשרים עם ישראל ולחדש את פעילות משרד החרם הערבי עד אשר ישראל תתחייב לציית להחלטות המוסדות הבינלאומיים וועידת מדריד.

ועידת 2002 מצהירה כי היא מסתמכת בהחלטותיה על החלטות ועידת קהיר (1996), אך למעשה היא מאמצת במפורש רק שלושה עקרונות: (א) השלום כבחירה אסטרטגית ערבית; (ב) הפנייה למטרייה הבינלאומית לשלום זה; (ג) תביעה למחויבות ישראלית דומה. מסקנה: מכלל ה"לאו" אתה קורא את ה"הן"; כלומר, לתוספות והשמטות של ההצהרה שבידינו יש משמעות מיוחדת. נראה שמנסחי החלטת ועידת 2007 בררו מהחלטת 2002 רק את הקטעים החיוביים לשם העברת המסרים הבסיסיים והמעשיים יותר להחלטתם. ההסתמכות על החלטות ערביות קודמות, משותפת כמעט לכל החלטות הקודמות. לדוגמה, ועידת פז (1982) מסתמכת על ועידות פסגה, על תכנית בורגיבה ועל זו של המלך פהד (אשר גרמה לפיצוץ כינוסה הראשון של הוועידה).

יש לשים לב שתאריך ההודעה הוא 28.2.02. התאריך האסלאמי המקביל הוא ה-16 לחודש ד'ו אל-חג'ה שנת 1422, ארבעה ימים לאחר תום טכסי העלייה השנתית לרגל. ביום זה נכנס הנביא מוחמד למכה לאחר כיבושה בשנת 10 להג'רה (13.3.632 לספה"נ). שנתיים קודם הגיע הנביא להסכם הפסקת-אש עם אנשי העיר, שתוקפו היה לעשר שנים, אולם לפי המסורת האסלאמית הפרו אנשי מכה את ההסכם כשתקפו בני-ברית של מוחמד, ואז הוא כבש את עירם. על סמך העיקרון שעל-פיו קיבל הנשיא סאדאת אישור הלכתי להסכם השלום עם ישראל, ועל סמך עובדת כיבוש מכה חרף ההסכם, הצדיק ערפאת ב-1993 ביוהנסבורג את חתימתו על הסכם אוסלו. מאידך גיסא, ייתכן שאין משמעות מיוחדת לתאריך, היות שוועידות הפסגה הערביות מתנהלות כמעט כולן סביב אותו תאריך אזרחי.

### 3. שלום צודק וכולל (سلام عادل وشامل)

למרות שהביטוי נטבע לראשונה בארה"ב בפי לינקולן, ומאז הוא שימש בכל סכסוך, ומכאן שמקורו אינו ערבי, יש לבדוק כיצד מבין את התואר "צודק" המוסלם דובר הערבית המשתמש בו.

מונח זה מופיע בהחלטה שבידינו ובהודעת שרי החוץ מ-2007, כמו בהחלטות קודמות רבות, מספר רב של פעמים (למשל בהודעת אלג'יר מ-2005 – הוא מופיע פעמיים) ובהקשרנו – עוד בהחלטה 242 של האו"ם. ביטוי שונה במקצת מופיע בהחלטת ועידת פז (1982), שם בנוסח "השלום המושתת על הצדק", ללא ציון הכוללות או המשך.

פרט להערה אחת, לא אכנס כאן לדיון במשמעות המלה "שלום" ("سلام") ואתרכז במרכיב השני שבביטוי. הערה זו נוגעת לקביעתו המכוונת של האמיר עבדאללה בנאומו בוועידה ב-2002, שם הוא אמר כי "השלום הוא הסכם חופשי בין שני צדדים שווים" ומדגיש שהוא צריך לנבוע מ"הלבבות והשכל". בסה"כ, בנאומו הקצר מופיעה המלה "שלום" או "הסדר של שלום" 19 פעמים. במסמכים קודמים מופיעה לעתים המלה "הסדר" (تسوية) במקום או לצד המונח "שלום".

בשימוש הערבי, ובהקשר הסכסוך הישראלי-ערבי, הביטוי במלואו הוא: "שלום צודק, כולל ובר-קיימא" (כמו בהחלטת הפסגה באלג'יר 2005). במקרים שונים משתנה סדר התארים: למשל בהחלטת קהיר 1996, אך לא נראה לי שלשוני הסדר נודעת משמעות מיוחדת. בהחלטת 2002 מוגדרת הכוללות כ"הדגשת הקשר ההכרחי וההדדי בין המסלולים הסורי והלבנוני וכן את קשרם האורגני עם המסלול הפלסטיני". בהודעת אלג'יר, כמו גם בהחלטת ראשי מדינות-ערב באותה ועידה, מופיעה פסקה שקובעת כי "תהליך השלום הוא שלם שאינו ניתן לחלוקה, וכי השלום הצודק והכולל ... לעולם לא יתגשם אלא בהחזרת הזכויות הערביות במלואן וללא

הפחתה לבעליהן. "אפשר שכוונתה של פסקה זו למנוע אפשרויות של משא-ומתן, והיא עומדת בסתירה להצעה לקיים משא-ומתן על בעיית הפליטים.

משמעויותיה של המלה "צדק" (عدل) בערבית הן רבות, בהתאם לחשיבותו בתרבות האסלאם. המסורת קובעת שאחד ממקורותיו היו השקים התלויים משני צדי החמור, שבלא איזון – ייפלו שניהם. מעניין שאותו השורש עצמו מבטא נטייה וסטייה, אך בעיקר צדק, יושר (מוסרי וגיאומטרי), נכונות, מידת האמצע שבין הגזמה ופחיתות, כולל מצב-ביניים בין שתי סיעות, שהוא ביטוי לשוויון. ככזה הוא יכול להיות כלל התנהגות נכון ומוחלט, כגון: "היטיב עם מי שמיטיב אתך", או נכון על-פי חוק, שעשוי להשתנות לעתים, כגון: מידת העונש על פשעים נתונים. התפיסה הקוראנית (למשל (16:92) היא הראשונה: אלוהים, שהצדק הוא אחד מ-99 שמותיו היפים, והוא מסייע למאמינים שלא לסור מדרך הישר, מצווה לעשות צדק ולהיטיב עם אנשים, ויש להגיב על פועלם כלפיך במידה זהה. מכאן נובעת משמעות נוספת של המלה "צדק", והיא: פיצוי, זיכוי, החזר, תמורה, לפי העיקרון של החזרת השוויון למצב ששרר קודם שהופר.

התואר "צודק" מופיע במסמך שלפנינו בשני הקשרים שונים:

א. במשמעות של שוויון שלוקח בחשבון שני צדדים, כאמור לעיל. כך למשל מאשימים ארגוני החברה האזרחית הסודאנית את הממשלה בחלוקה "בלתי-צודקת של משאבים", ובכלל, הביטוי בשלמותו בא לידי שימוש רב בארץ זו.

ב. כמה שמגיע לאחד הצדדים. במקרה זה התואר הוא חד-צדדי; למשל, בהחלטת ועידת הפסגה הערבית בריאץ' במאוס 2007, מובעת תמיכה "בדרישת הצודקת" של סוריה להחזרת הגולן, או בהודעתו של הוועד המרכזי של פת"ח מיום 9.3.03 בדבר המאבק הצודק של העם הפלסטיני על חירותו ועצמאותו הלאומית.

בנוסף, יש להבחין בין השימוש הרשמי לבין השימוש הדתי: בעוד הראשון קושר את השלום הצודק עם לגיטימיות בינלאומית, הגישה הדתית (למשל, של נצראללה), מדברת על "שלום צודק אלוהי על-פי דרכו של המהדי".

#### 4. בחירה אסטרטגית

הפעם הראשונה בה מופיע ביטוי זה בסדרת החלטות יוזמת השלום, היתה בקהיר ב-1996; לאחריה אנו רואים אותו בהחלטת ביירות 2002, ומאז כמעט בכל אחת מהן. כמו בהן, גם

בהצהרתנו מודגש הצורך במטרייה של לגיטימיות בינלאומית. למרות שלניתוח מעמדה של חשיבה אסטרטגית, כמו גם מעמדה של יחס לעתיד, עשויות להיות השלכות על הסכמים – ניתוח כזה בהקשר הנוכחי הוא תיאורטי בלבד, מכיוון שנראה כי המונח "אסטרטגי" משמש כאן במשמעותו המערבית.

נשים לב לכך שבנאומו (ב־2002) הדגיש עבדאללה כי בחירתם של הערבים באופציה של השלום, לא התקבלה מתוך אימפוטנציה (عجز مهلك) או חולשה (ضعف قاتل), ואולי לשם הדגשה הוא מוסיף שהשגת הזכויות הערביות תושג באמצעי שלום או מלחמה. חלקה הראשון של קביעה זו אף מופיע בנוסח ההחלטה של 2002.

## 5. מצריך (يستوجب)

בהחלטת 1996 מופיע פועל זה פעמיים:

1. הגשמת השלום **מצריכה** נסיגה ישראלית;
2. הצמדות מדינות־ערב לתהליך השלום **מצריכה** מחויבות ישראלית.

מנוסח 1996 הושמטו המלים "بجدية ومن دون مواربة" (ברצינות ובלי התחכמויות, אשר להן קונוטציה שלילית מאוד של הונאה). כמו־כן הושמטה המלה "مماثلة" (גרירת רגליים), ובכלל, נעשה ויתור על סגנון האיום המשמש בה (הטלת האחריות לכישלון תהליך השלום על ישראל, אם לא תקבל את הדרישות הערביות).

## 6. התחייבות (التزام)

ההגדרה האסלאמית המשפטית המקובלת למושג זה היא: "הסכם (عقد) קבלה הדדית בין שני צדדים המסכימים על מחויבות שלא חלה עליהם קודם לכן, הנעשית מתוך בחירה ולא מתוך כפייה, ומבטאת קשירת הסכמת צד אחד בקבלת המחויבות על־ידי הצד השני. בכך יהפוך ההסכם להתחייבות." נראה שההתניה היא הדדית ולא בהכרח זמנית, כאשר המלה משמשת גם בהתייחס לצד הערבי. כך למשל היה במסמך שרי החוץ הערביים מיום 7.4.07 בו קיבלו הערבים על עצמם לפעול לקידום יוזמת השלום, כמו גם בזו של אלג'יר (2005). המלך עבדאללה עצמו הדגיש בנאומו בשנת 2002 כי הערבים לא יקבלו על עצמם התחייבות ללא תנאי.

## 7. נגדית (מقابل)

משמעות המלה היא יותר במובן "תמורה" או "פיצוי", כשאלה מותנים בפעולת הצד השני. משמעותו הבסיסית של השורש הערבי היא "לפני", "מול" – הן מקומית והן זמנית – והמונח הנגזר ממנו מופיע גם כתואר הפועל בהקדמה, הקשר אשר בו המשמעות של תמורה ברורה בהרבה.

## 8. התייחסות לנאום עבדאללה

תופעת ציטוט או מיצוי של דברי אחד הדוברים בהחלטה רשמית, ואפילו היא זה יוזם החלטה יוצאת-דופן, מכיוון שבדרך-כלל מציינות הודעות כאלו את עובדת נשיאת הדברים בלבד. הדבר מוזר במיוחד בגלל שכתוצאה מהציטוט מופיעים בהחלטה רעיונות וביטויים אחדים פעמיים. אולי ניתן להסביר תופעה זו בכוונה לתת ליורש העצר נקודות אצל האמריקנים.

## 9. נסיגה כוללת

בדומה לכל קודמותיה, קוראת ההחלטה שבידינו לנסיגה (انسحاب) מלאה (كامل) מכל (جميع) השטחים הכבושים (הודעת הסיכום של פז 1982 אף תובעת נסיגה "מיידית").

משמעותו של התואר "מלאה" בערבית היא: הכול ביחד וכל אחד מחלקי השלם לחוד. למלה השנייה – "جميع", משמעות ראשונית של קולקטיביות מצרפית הפועלת כאחד בשיתוף. בהודעות קודמות משמשת המלה "כל" (كافة) אף היא (למשל, קהיר, 1996). משמעותה של זו היא אפסקלוסיביות שאינה מאפשרת יוצא מן הכלל, או פירוט של ריבוי כלשהו,<sup>5</sup> שעלול ללמד על נכונות לדון בחלקים שונים בנפרד.

העובדה שבהחלטה מצוינים מקומות: פלסטין, גולן, שבעא – עשויה לרמוז שלמרות הכוללות שבדרישה, יש מקום למשא-ומתן על המקומות השונים בהתאם לכלל של משא-ומתן שקובע יחס ישר בין מספר הנושאים שעל השולחן לבין הסיכוי להגיע להסכמה. מאידך גיסא, דברי העורך הראשי של אל-שרק אל-אוסט במאמר מפברואר 2002, כי המלה "כל" בסיסית להצעה הסעודית, עולים בקנה אחד עם נאום עבדאללה (2002): בעוד שבציטוט נאומו שבהחלטה מופיעה רק המלה "מכל" בהקשרנו, בפנייתו הישירה לישראלים שבנוסח נאומו

<sup>5</sup> "Lis'ân al-'Arab, s.v." ومعنى كافة في اشتقاق اللغة... ما يكف الشيء في آخره... فلا يجوز أن يثنى ولا يجمع.



המלא, הוא קובע ששלום והצמדות לשטחים הכבושים, מוציאים זה את זה, והערבים לא יתפשרו על פחות מנסיגה מלאה.

ההחלטה המוקדמת של ועידת פז תובעת בסעיפה הראשון נסיגה "מכל השטחים הערביים... כולל ירושלים." בסעיפה החמישי תובעת ההחלטה שהשטחים המפונים יפוקחו ע"י האו"ם.

החלטת אלג'יר מחולקת לשני חלקים: האחד עוסק בסכסוך הישראלי-ערבי, והשני בסכסוך הישראלי-פלסטיני. כתוצאה מכך חוזרים הנושאים לפעמים פעמיים, כמו בזו שלפנינו. בחלק השני נדרש הפתרון על בסיס גבולות 67, כאשר כל שינוי בהם הוא פגיעה בפלסטינים. הניסוח נראה כניסיון למנוע פשרה טריטוריאלית והוא אף דוחה כל רעיון של גבולות זמניים למדינה הפלסטינית. בדומה להחלטה שלפנינו, מפרטת גם הודעת אלג'יר את השטחים מהם נתבעת נסיגה, בעוד שבלבנון מצוינות חוות-שבעא במיוחד. החלטת אלג'יר דומה מאוד להודעה, פרט לכך שאינה מציינת את חוות-שבעא בשמן, אלא מדברת על "השטחים בדרום לבנון שעדיין כבושים".

החלטת ועידת ביירות משנת 2002, עוסקת בנסיגה פעמיים: בפעם הראשונה היא תובעת נסיגה לקווי הארבעה ביוני 1967, והשנייה זהה לנוסח סעיף 1א' בנוסח 2007. ראויה לתשומת-לב היעדרות המלה "מכל" כאשר ההחלטה מדברת על נסיגה מהשטחים, אם כי היא מציינת את פלסטין, הגולן, וחוות-שבעא בתוכם, וזאת בניגוד לשימוש שעשה בה עבדאללה בנאומו המצוטט בהחלטה.

ההחלטה החריפה ביותר – זו של קהיר מ-1996 – תובעת "נסיגה שלמה מכל השטחים הפלסטיניים" כולל ירושלים, הגולן לקו 4.6.67 והגבול הבינלאומי בלבנון, וכל זאת "ללא תנאי" (غير المشروط) (דרישה שמופיעה גם בקזבלנקה, 1989), ו"כבסיס להמשך המשא-ומתן". נקודה אחרונה זו ראויה לתשומת-לב, מכיוון שלפיה הנסיגה כשלעצמה לא תקדם את השלום, אלא רק תאפשר את המשך המשא-ומתן.

מסר הנסיגה מנוסח לעתים בדרכים נוספות: למשל, "שחרור האדמות" (تحرير) בהודעות אלג'יר 1988; "סיום הכיבוש", הן בשטחים והן בלבנון – למשל בקזבלנקה, 1989; "החזרת האדמות" (ما يعيد الاراضي), או (استعادة) בקהיר 1996.

**השערה:** מנוסח כל החלטות הפסגה הערביות עולה נושא הנסיגה המלאה כתנאי בל יעבור לשלום, אולם הבדלי ניסוח עשויים לרמוז על נכונות כזאת או אחרת למשא-ומתן על פרטים בשטחים הנידונים. הדבר אמור במיוחד לגבי החלטת 2007 שעשתה כברת-דרך מהחלטות-פסגה קודמות.

## 10. מאז 1967

החלטת הליגה, כמו החלטת בירות 2002, הודעת אלג'יר והחלטתה – מציינות במפורש את מועד תחילת הכיבוש הישראלי בדרישה לנסיגה לקווי הארבעה ביוני. עבדאללה מדבר בנאומו בוועידה על השטחים שנכבשו ב-1967. בראיון לתום פרידמן הוא ניסח זאת במלים "שטחים כבושים בהתאם להחלטת האו"ם", ואילו החלטת ועידת קהיר אינה מציינת מועד בדברה על השטחים הפלסטיניים הכבושים. גם כאשר נידונה הנסיגה מדרום-לבנון, אין ציון מועד אלא רק הגבול "הבינלאומי המוכר". היעדר תאריך כשמדובר בנסיגה הראשונה לעיל, מובלט במיוחד במקרה זה על רקע הדגשתו, כאשר ההחלטה עוסקת בשטחי "הגולן הסורי" ודרום-לבנון ("קווי הארבעה ביוני 1967"). בהחלטת ועידת פז, המסגרת הזמנית מוגדרת "שנת 1967".

**השערה:** ניסוח החלטת הליגה עשוי לשלוח מסר לישראל כי הדרישות הערביות אינן מבקשות חזרה לקווי החלוקה או יותר מכך, וזאת בעוד שהחלטת קהיר אינה מאפשרת בהכרח מסקנה כזאת.

## 11. "שטחים תמורת שלום"

תביעת הנסיגה מנוסחת לעתים גם כהסתמכות על עיקרון זה. ביטוי הראשון בהקשרנו נעשה על-ידי המלך חוסיין בשנת 1987, ולאחר תשע שנים, ללא ציונו, הוא שב ומשמש בהצהרת קהיר 1996, ומאז כמעט בכל ההודעות שהתפרסמו. כל ההחלטות שעוסקות בתהליך השלום מציינות עיקרון זה. בעוד שהחלטת 1996 מדגישה את העיקרון (يُخاصة), והודעת אלג'יר והחלטתה מסתמכות עליו (הן מזכירות אותו פעמיים בהקשר הערבי-ישראלי ופעם בהקשר הפלסטיני-ישראלי). בראיון של עבדאללה אין אזכור שלו, אולם בנאום, כמו בצייטוט הנאום, הוא נמצא והאמיד מרחיב עליו את הדיבור באומרו כי החלטות האו"ם הרלבנטיות מבוססות עליו, וכמותן ועידת מדריד. הוא מדגיש כי שלום ושטחים מוציאים זה את זה. מסמך שרי החוץ (2007) מציין את העיקרון בבירור, לצד עקרון איסור ההשתלטות בכוח על טריטוריה של הזולת, שהוא ניסוח שלישי של אותה תביעה עצמה – ששימש לראשונה בהודעת אלג'יר, 1996.

## 12. הסתמכות על החלטות קודמות

מכל הבסיסים הבינלאומיים ששימשו החלטות קודמות, מסתפקת ההחלטה שלפנינו באזכור החוק הבינלאומי, אם כי היא גם ממצה את נאום עבדאללה, בו התייחס יורש העצר להחלטות

242 ו-338. בראיון לפרידמן התייחס עבדאללה אל "כל החלטות האו"ם", ובנאומו הוא חזר על הנוסחה הקהירית, לה הוא הוסיף את החלטות האיחוד האירופי, החלטות של ארגונים אזוריים ואת החלטת האו"ם 1397.

החלטות קודמות מרבות להסתמך על החלטות בינלאומיות, כשהן קוראות בחלקן לגופים שונים לנקוט פעולה. כך, למשל, הודעת עמאן מ-1987 קוראת לאו"ם לכנס ועידה – ועידת קהיר, הודעת אלג'יר (2005) המסתמכת על החלטות האו"ם 242, 338, 425 ומדריד, שעל בסיסן היא קוראת להמשיך המשא-ומתן, ואילו החלטת הסיום של ועידת אלג'יר אינה מציינת את החלטת האו"ם 425.

חריפותו של סגנון אלג'יריה 2005, מתבטא בין השאר בנושא הנוכחי: ההחלטה עוסקת ביוזמת השלום הערבית, ולאחר שהיא מונה את ההחלטות השונות, היא מוסיפה איסור להכניס שינויים בהחלטות אלו או להתחמק מקביעות החוק הבינלאומי וועידת מדריד. ברמת הפלסטינים מציינת ההחלטה את הסכם שארם א-שיח ואת החלטות ביה"ד הבינלאומי בעניין גדר ההפרדה.

ועידת ריאץ' (2007) אינה מתייחסת אף לאחת מההחלטות הנ"ל, בניגוד לנוסח 2002 הקובע שאי-ציות להחלטות האו"ם הנוכרות יגרום לכישלון התהליך. מסמך שרי החוץ מ-2007 הוא פרטני יותר מהחלטת הפסגה שעליה הוא סומך, והוא מתייחס ל"החלטות החוק הבינלאומי ועקרונותיו הבאים לידי ביטוי בהחלטות האו"ם הרלבנטיות" (מבלי לציין את מספריהן), מפת הדרכים, וכן "ההסכמים וההבנות שנחתמו בין הצדדים הנוגעים בדבר".

בשונה מההחלטות האחרות, מציינת הודעת אלג'יר גם את מפת הדרכים, וגם את האווירה הרצינית שמעוררת תקווה להמשך תהליך השלום כבסיס למפת הדרכים. החלטת ועידת הפסגה באלג'יר מוסיפה בהקשר זה קטע הקובע כי לשום צד אין רשות לפעול לשינוי עקרונות תהליך השלום על-מנת להתחמק ממילוי התחייבויותיו או ההסכמים שחתם עליו.

**השערה:** נראה שניסוח הליגה משאיר פתח רחב יותר לגמישות במשא-ומתן מאשר כל אחת מההתבטאויות הקודמות לו, אולם שרי החוץ מאזנים את הגמישות הנרמזת.

### 13. סוגיית ירושלים – القدس الشرقية

המסמך שלפנינו מתייחס לירושלים פעמיים, בשתייהן היא בירת המדינה הפלסטינית, ובשתייהן היא "מזרחית" – תואר שהוצמד לה החל מהצהרת קהיר, 1996. לצד תואר זה מופיע לעתים שם העיר בלא תואר כלשהו (למשל, בשארם, 2003), ובמקרים רבים – כאשר ההקשר נוגע

לזרים. לעתים תכופות מצורף לשם העיר התואר "אל-שריף" (הנכבדת), שהוא תואר אסלאמי מסורתי. התואר השלישי המצורף לעתים לשם העיר ומשמש פחות מאחרים, הוא "הערבית" – למשל בקהיר, 1996 (חמש פעמים), שהיא גם הפעם האחרונה לשימוש בו.

ראוי לבדיקה גם ההקשר בו מופיע שם העיר: במסמך שלפנינו, כמו גם בכל המסמכים האחרים מאז 1982, ירושלים מצוינת כבירת המדינה הפלסטינית העצמאית וכחלק בלתי-נפרד משאר השטחים הפלסטיניים. בשני מסמכים (קהיר 1996 ו-2000), נסיגה ממנה היא תנאי מיוחד לשלום.

**השערה:** ההתייחסות הגיאוגרפית נראית פתוחה פחות למשא-ומתן מההתייחסות הדמוגרפית, אם אמנם "ערבית" היא אכן התייחסות כזו. מאידך גיסא, אם התואר "ערבית" מכוון לתביעה לאומית, נראה שהוא מציין עמדה שאינה מאפשרת דיון על חלק מחלקי העיר, המזרחי או המערבי כאחד. נראה שהתואר "מזרחית" כולל את הרובע היהודי ואת הכותל המערבי, שלא לדבר על הר הבית. נראה שמידת גמישותו של המסמך שלפנינו בנושא ירושלים, היא מידת האמצע שבין שאר ההצהרות. אם נתייחס ברצינות לריאיון של המלך עבדאללה לניו יורק טיימס, בו הוא דרש נסיגה ישראלית "בירושלים", הרי שבסכה"כ העמדה המתגלה ב-2007 היא מתונה בהרבה מאלו שהתקבלו בשנים קודמות.

#### 14. מדינות-ערב משוכנעות

כדי לעמוד על המוזרות של הפסקה הבאה, כדאי לבדוק את התרגום האנגלי הרשמי של הליגה:

"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."

למעשה, הטקסט הערבי עוסק בעבר: "היות ומדינות-ערב משוכנעות כי הפתרון הצבאי של הסכסוך לא הגשים את השלום... (لم يحقق) ולא בעתיד (لا), כפי שאפשר היה לצפות מהשימוש במלה "משוכנע". קיימת גם אי-בהירות לגבי הנושא הדקדוקי של המשפט: האומנם מדובר בפתרון? שהרי בעבר לא היה פתרון, ועובדה שהסכסוך נמשך. האם הכוונה ל"אמצעים צבאיים" במקום "פתרון צבאי"? אם כי אי-אפשר להתעלם מהאפשרות שנפלה פה שגיאת הדפסה, נראית אפשרות זו רחוקה, לא כל שכן במסמך כה משמעותי.

הבדל יסודי בין החלטת 2007 לבין זו של 2002, ממנה כביכול מצטטת ההחלטה הנוכחית, הוא ההקדמה לדרישות מישראל: בניגוד להכרה כי האמצעים הצבאיים אינם פתרון לסכסוך, בזו המוקדמת אומר הנוסח "באמצעה את יוזמת השלום הסעודית כיוזמת-שלום ערבית, מבקשת המועצה מישראל ..."

העיקרון של כישלון פתרון צבאי לסכסוך, אינו מופיע אף באחד מן המקורות המוקדמים שנבדקו, אולם ניתן לטעון כי עצם העדפת יוזמת השלום היא הרומזת לתובנה זו. אולי יש קשר בין פסקה זו לבין פסקה בנאומו של עבדאללה בפני ועידת ריאץ' (2002), בה הוא מזמין את ישראל להמר על השלום, לאחר שהימורה על המלחמה לא קירב את השלום ולא סיפק לה ביטחון.

## 15. סכסוך

המונח הערבי המשמש במסמך שלפנינו, כמו גם בהודעת שרי החוץ משנת 2007 ובמסמך ביירות, 2002, הוא "נזאע", בעוד שבהודעת (א'עלן) 2007 המונח הוא "צראע".

המונח הערבי המשמש הן בהחלטת הליגה, הן בהחלטת שרי החוץ (2007) והן בהחלטת ועידת ריאץ' מ-2002, הוא "נזאע", בעוד שבהחלטת קהיר (1996) כמו גם בהודעת אלג'יר ובהחלטתה (2005), וכן גם בהודעת 2007 – המונח הוא "צראע". למונח זה קונוטציה של היאבקות: משמעות שורשו היא "להטיל על האדמה", "להכריע", ובהודעות של ועידות הפסגה הרלבנטיות הוא משמש אך ורק בהתייחס לסכסוך הישראלי-ערבי. לעומתו, ובאופן פרדוכסלי, משמעותו הראשונית של השורש נז'ע היא חיובית: נטייה אל, געגועים (בעיקר למשפחה), אם כי בצירוף מלת-יחס אחרת יכולה הכוונה להיות – "יציאה כנגד". בבניין השלישי (שהוא המשמש כאן) המשמעות מתהפכת לגמרי, ופירושו של הפועל היא לריב עם הזולת תוך משיכת החבל לצדך, להתווכח, לחלוק על, לריב על זכויות. מונח זה משמש בעיקר לסכסוך הישראלי-ערבי, אך בניגוד לקודמו – גם לסכסוכים אחרים. מונח שלישי המציין סכסוך במסמכים אחרים, הוא "ח'לאף" – חילוקי-דעות, והוא משמש אך ורק כשמדובר בסכסוכים בין-ערביים ופנים-ערביים.

המסמכים המשתמשים במיוחד במונח "צראע" הם קהיר 2000 (שש פעמים), קזבלנקה, 1989 (שש פעמים), פז, 1982 (ארבע פעמים) ותוניס, 2004 (שלוש פעמים).

נראה כי בחירת המלים מייצגת עמדה בסיסית בסכסוך: המסורת הסעודית נראית נוטה יותר לאופטימיות, או למתן אפשרות לפתרון "סכום-סכום" מאשר המשתמשים במונח השני,

שנראים נוטים יותר לכיוון "סכום-אפס". אם אמנם יש משמעות לבחירת הפעלים השונים, מעניינת הבחירה הכפולה בדברי ועידת 2007 המאפשרת את שני כיווני הפירוש.

**השערה:** למרות הפיתוי לאפיין עמדה פוליטית של מדינה מארחת על-פי בחירת המונח "קונפליקט" בהודעת הסיכום – קשה לעשות זאת. יש להתייחס לשימוש בלבד, ולפי קריטריון זה – המסמך בו אנו עוסקים הוא חיובי יותר מאלה המעדיפים את המונח "צראע".

### 16. בקשה (طلب - مطالبة)

ראינו לעיל כי השימוש בפועל זה ובבניין זה (فعل) הוא לשון נימוס. שורש זה מופיע פעמיים בסמיכות-מקום. במקרה הראשון במשמעות של בקשה, ובמקרה השני – במשמעות של דרישה או חזרה על הבקשה. ייתכן שפשר הדבר הוא שבעוד שבמקרה הראשון ההתייחסות היא לרמת התפיסה – עיון מחודש; בשני ההתייחסות היא לרמת הביצוע שניתן לבדוק בעין – תביעת הנסיגה.

מסקירת המסמכים הנוגעים לענייננו, עולה התמונה הבאה: "דרישה" (مطالبة) משמשת בהם הרבה יותר מאשר "בקשה". המלה משמשת בעיקר בהתייחס לסכסוך הישראלי-ערבי, אך מופנית גם לארגונים בינלאומיים כדי שילחצו על ישראל בדרכים שונות (למשל, מועצת הביטחון – פעמיים במסמך קהיר 2000, הקהילה הבינלאומית – בהצעת החלטה של ביירות 2002 ועוד). לעתים היא משמשת גם בהקשרים אחרים, כגון איראן (עמאן, הודעת סיכום, 1987), או עיראק (שארם, 2003).

"בקשה" מופיעה ברוב המכריע של המסמכים רק בהקשר פנים-ערבי או בהקשר של או"ם, עם שני יוצאים מן הכלל: ישראל "מתבקשת" במסמך ביירות 2002 ובוזה של ריאצ', 2007.

בציטוט נאום עבדאללה מופיע הפועל دعا, שמשמעותו – הזמנה, קריאה ל-. אם-כי גם בנוסח של 1996, החרף יותר ביחסו לישראל, השימוש הוא בשורש זה (הזמנה); הנמען (ישראל) אינו מצוין בשמו (يدعون إلى استئناف المفاوضات على كل المسارات), מעשה שפוגם במשמעות הנימוס, ואולי אף מחריף את ההפך.

**השערה:** במסמכנו (הזהה כזכור לזה של 2002), מופיע הפועל "בקש" בהקשר ישראלי, וזו הפעם הראשונה שהדבר קורה במשך 20 שנות ועידות-פסגה שעוסקות ביוזמה הערבית, ובכך יש בוודאי חידוש חיובי.

## 17. עיון מחדש

הביטוי נשמע מנומס ומכבד ולא כל ההחלטות שהתקבלו בעבר משתמשות בו. בכל קורפוס המסמכים הוא משמש שמונה פעמים – ארבע ביחס לישראל (2002 פעמיים ו-2007 פעמיים), ומאידך גיסא במשמעות של איום, הן כלפי ישראל והן כלפי תורכיה, בגלל יחסיה עם ישראל (קהיר, 1996).

## 18. מדיניות

המונח הערבי למדיניות מופיע משום מה בריבוי.

## 19. "פנו לשלום" (اجنحوا للسلام)

אחד הביטויים המשמעותיים ביותר בנוסח ההחלטה, אינו מופיע בנוסח הערבי שפרסם משרד החוץ הבריטי וכן לא בתרגום העברי שלה (לפחות במקור שבדקתי) ואף לא בתרגום הרשמי האנגלי שנעשה ע"י הליגה עצמה שזה לשונו – השמטות שקשה להסביר:

"...requests Israel to reconsider its policies and declare that a just peace is its strategic option as well."

במקור אומר המשפט כך: "המועצה מבקשת מישראל לבחון מחדש את מדיניותה, ושתיה **לצד השלום** בהכריזה כי השלום הצודק הוא בחירתה האסטרטגית גם כן."

ביטוי זה הוא חלק חשוב מרצף פסוקים קוראניים (8:61) כדלקמן:

"הכן כנגד [הכופרים] את מלוא כוחך, כולל את סוסי המלחמה שבעזרתם תטילו מורא באויבי אללה ואויביכם, כמו גם באחרים ש[אם כי] אינכם מכירים אותם, אללה מכירם. כל מה שתוציאו למען אללה יוחזר לכם. לא ייגרם לכם עוול.  
**ואם הם ייפנו לשלום – פנה [גם אתה] אליו** תוך ביטחון באללה. הוא השומע והיודע.  
אולם אם יירצו להונותך, אללה מספיק עבורך. הוא זה אשר סייע לך ולמאמינים לנצח."

לפסוק זה יש תפקיד מפתח בתורת המדינה, ההסכמים הבינלאומיים וחוקי המלחמה האסלאמיים, והוא מוכר לכל מוסלם. הפרשנות האסלאמית מבארת אותו על הקשרו, בכך שהוא מתייחס לחששם של המוסלמים מפני בגידה מצד אויבים שעמם כרתו ברית. במקרה

כזה יש להכין כוח להילחם בהם ולהודיע להם על כוונה זו. יחד עם זאת, יש להציע להם הסכם (התאסלמות, תשלום מס־חסות, או הפסקת־אש (موادعة)), שבמקרה שיקבלו אותו – יקבלוהו עליהם גם המוסלמים. הפרשנות הולכת וקובעת שהפסוק מתייחס לבגידתם של בני שבט קרייט'ה היהודים בברית שכרתו עם מוחמד. כעונש על בגידה זו הומתו הגברים, והנשים והילדים נמכרו לעבדות ורכושם חולק שלל (השורש המשמש כאן להבעת מורא הוא رهب, והוא זה המשמש גם את המונח "טרור" (إرهاب)).

הקריאה לעשות שלום עם הכופרים, עומדת עקרונית בסתירה למטרה של הפצת האסלאם, והיא מתורצת ע"י פרשנים אחדים בתועלת שעשויה לצמוח ממנה למוסלמים:

- (א) בקשת סליחה רצויה תמיד, ובייחוד אם האויב יוזם אותה – יש להיענות לו;
- (ב) מתן הזדמנות להתחזק לקראת השלב הבא של המאבק;
- (ג) מתן הזדמנות להציג לאויב את האסלאם ולהעבירו על דתו.

אולם ההצדקה החשובה ביותר להסכמה להפסקת־אש לפי ההלכה האסלאמית, היא עדיפות כוחו של המוסלם במלחמה. במצב זה, על המפקד המוסלם להסכים להפסקת־אש שלא תימשך יותר מעשר שנים. עיקרון זה נקרא עקרון "טובת האסלאם" (מצלחה), והוא מסתמך על הפסוק הנ"ל.

מאידך גיסא מצוי פסוק מנוגד, לאמור "על־כן הרגו בכופרים בכל מקום שבו תמצאום" (فَاَقْتُلُوا الْمُشْرِكِينَ حَيْثُ وَجَدْتُمُوهُمْ) (سورة التوبة: 5). סתירה־לכאורה זו מוסברת ע"י פרשנים באחת משתי דרכים:

(א) כהוראה למפקד המוסלמים לבטל הסכם שנחתם שעה שמאזן הכוחות השלילי שהביא לחתימתו השתנה, שכן הראשון ניתן כאשר מספרם של המוסלמים היה קטן, ואילו השני – כשהתחזקו;

(ב) אחרים, קיצונים יותר, טוענים אפילו שהפסוק הראשון בוטל לחלוטין מרגע שהשני התגלה למוחמד.

בהקשר הסכסוך הישראלי־ערבי, הביטוי הנידון נתפס לעתים כמנוגד לצדק. לדוגמא, בלוגר צפון־אפריקאי מתלונן בשיר ארוך, שהחרוז החוזר בו הוא תביעת מנהיגיו "לנטות לשלום", על כך שתביעה זו מוצגת גם בשעה שאחיו נהרגים, נאסרים ומעונים.

**השערה:** אין דרך להתעלם מהמשמעות האסלאמית של השימוש בביטוי הנידון. נראה כי אפשר לפרש את השימוש בו בנוסח החלטת הליגה, לא רק כהזמנה לישראל לעלות על דרך



השלום, אלא גם כהתבססות על עקרון המצלחה. יחד עם זאת, למרות שהיוזמה ננקטת ע"י מדינות-ערב, הניסוח מאפשר להן להציג את ישראל כמי שיוזמת אותה, ועל מדינות-ערב לקבלה על-סמך יוזמה זו, ולהשאיר פתח לאפשרות שישראל, הן כמדינה והן כמדינה של יהודים, נחשדת בבוגדנות.

כאמור לעיל, אין אחדות-דעים בקרב פרשנים מוסלמים בהבנת הפסוק, ועוד פחות מכך בהבנת השלכותיו המעשיות. נראה לי שהמסר העולה מהשימוש בביטוי זה הוא חיובי בכללו.

## 20. סוגיית הפליטים

סעיף 2א' בהודעת הליגה (2002) קובע: "המועצה דורשת (או "חוזרת ומבקשת") מישראל להגיע לכלל פתרון צודק לבעיית הפליטים הפלסטינים, שעליו יוסכם בהתאם להחלטה מס' 194 של עצרת האו"ם." (التوصل إلى حل عادل لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين يتفق عليه وفقا لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 194).

ארבע גישות עיקריות נקטו ועידות הפסגה במהלך 20 שנות יוזמת השלום הערבית באשר לבעיית הפליטים:

(1) זכות השיבה: אפילו בהודעת ועידת ביירות, 2002, מוצגת זכות זו כאחד משלושת הסמלים של זכויות הפלסטינים, והיא נדרשת ברוב המסמכים הנידונים (16 מתוך 31). בנאמו בוועידה אף קבע מלך סעודיה שחזרת הפליטים חייבת להיות אחת התוצאות של יוזמת השלום הערבית.

(2) שיבה בנוסח שונה: בהתייחסות ועידות הפסגה לזכות השיבה, חלה התפתחות כלשהי: בעוד שבועידות המוקדמות, כגון פז, 1982, מודגשת זכות זו לצד הזכות לפיצויים לאלה מן הפליטים שיבחרו שלא לנצל את זכות השיבה. כך גם באלג'יר, 1988, בקזבלנקה, 1989, ובקהיר, 2000, שם הוזכרו הפיצויים במפורש בפעם האחרונה. ועידות אחרות רק ציינו את הזכות, ולעתים את האסמכתא של החלטות האו"ם בנידון – שינוי שניתן לפרשו כהחמרה בעמדה הערבית. ניסוח נוסף מוצע במסמך ועידת הפסגה בעמאן, בו נוסף לדיון בנסיגה, בירושלים, ובזכויות הפלסטינים, גם המשפט "פתרון הבעיה הפלסטינית על כל היבטיה".

(3) היעדר ציון בעיית הפליטים: מפתיעה העובדה שבמסמכים רבים, אין בעיית הפליטים מוזכרת כלל (למשל, קזבלנקה 1985, קהיר, 1990 ועוד), שלא לדבר על זכות השיבה.

(4) פתרון שלא באמצעות זכות השיבה: הדרך המוצעת במסמך שלפנינו הועלתה לראשונה בוועידת ביירות, 2002, אולם מאז אומצה גם בתוניס, באלג'יר ובח'רטום. משונה שבמקרים מסוימים המסמך מדבר הן על זכות השיבה והן על פתרון מוסכם בנשימה אחת, למשל אלג'יר, 2005 וח'רטום, 2006. כמו במסמך שבו עסקינן, גם ועידות קודמות שללו את אפשרות יישוב הפליטים בארצות מגוריהם הנוכחיות (توطيّن). קיימת התאמה בין שלילה זו לבין הצעת הפתרון המוסכם לבעיה (עמאן, 2001, ביירות, 2002, תוניס, 2004, אלג'יר, 2005, ח'רטום, 2006).

**השערות:** ברור שהצעת מסמכנו (משנת 2002) אכן נושאת חידוש גדול. היא מציאותית במיוחד בניסיונה לקלוע לאינטרסים של הפלסטינים, של ישראל ושל מדינות ערב כאחד, וזאת מבלי להזכיר את זכות השיבה. הצעה זו אינה מתקבלת בנקל על דעת הקהל הערבית, ולראיה – לפחות במקרה אחד דיווח עיתון ערבי (28.3.2002) על הוועידה, אך דילג על הצעת הפתרון המוסכם. במקרה אחר קבע מאמר המערכת של אל-שרק אל-אוסט שזכות זו היא יסודית. הקושי חל גם על מדינאים ערבים: המלך עבדאללה, אשר התעלם מבעיית הפליטים בראיון שנתן לתום פרידמן, עמד על זכות השיבה בנאומו בוועידה בשנת 2002.

מן הראוי להצביע גם על הפן הדתי של שאלת הפליטים, שאינו עולה כאן בגלוי. לפי פסוק קוראני (22:40) ניתנה ל[מוסלמים] שגורשו מבתיהם בלא צדק, רשות להילחם, ואין קושי להחיל את הפסוק על הפלסטינים.

לסיכום נקודה זו, נראה כי יש בה חידוש של ממש אשר נבחן גם לאורך מספר שנים ונמצא יציב דיו כדי להופיע מחדש בהחלטות ועידות פסגה שונות.

## 21. מדינה פלסטינית

מסמכנו – כמו גם הודעות קהיר, 2000, תוניס, 2004, אלג'יר, 2005 וח'רטום 2006 – קובע כי אחד התנאים לשלום, נשוא היוזמה הערבית, הוא שישראל תקבל את קיומה/הקמתה של מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית בשטחים הפלסטיניים הכבושים מאז הארבעה ביוני 1967 בגדה המערבית וברצועת עזה. דרישה דומה, אם כי בנוסחים שונים במידה זו או אחרת, מובעת כמעט בכל המסמכים שקדמו לזה של 2007; למשל, לשון החלטת 1996 וזו של אלג'יר: "מתן אפשרות (تمكين) לעם הפלסטיני לקיים את זכותו בדבר קביעת גורלו ולהקים את מדינתו העצמאית." החלטת אלג'יר, 1988, תובעת ממועצת הביטחון לתת ערבויות גם למדינה הפלסטינית. הודעות קזבלנקה, 1989 ובגדאד, 1990 קוראות למדינות העולם להכיר בה.

הדרישה לריבונות אינה מופיעה בהחלטות ועידות הפסגה, אלא רק החל מוועידת בגדאד, 1990 (התביעה לכיבוד ריבונות לבנון אכן מופיעה בקזבלנקה, 1989), וההתניה אומצה ע"י הוועידות השונות מאז 2002.

החיבור המודגש בהחלטות קהיר, 2000, בין ירושלים לבין הריבונות הפלסטינית – מעבר לציון המקובל של ירושלים כבירת המדינה הפלסטינית העצמאית – הוא אחד הביטויים היותר מחמירים במסמכים הקודמים ל-2007. ביטוי דומה מופיע בהחלטת חרטום, 2006, שלפיו ישראל, במדיניות קביעת העובדות החד-צדדית בשטח, הופכת את הקמת המדינה הפלסטינית הריבונית לבלתי-אפשרית.

## 22. "לאחר מכן" (عندئذ)

הן החלטת הליגה והן החלטת קהיר מתונות את ה"פרס" הערבי – בין בגלוי ובין במובלע, בין בבחינת "כזה ראה וקדש" ובין כבסיס להמשך המשא-ומתן – בהסכמתה של ישראל לתנאי הערבים. בהחלטתנו, כמו גם בהחלטת 2002, משמשים לצורך זה תואר-פועל אחד ופועל אחד: הראשון – "عندئذ", מתורגם רשמית ע"י הליגה ל-"In return". נראה לי שהתרגום העברי הקרוב למשמעות הערבית יהיה "כי אז"; "לאחר מכן". השני – הפועל המבטא התניה הוא "מחייב" (يستوجب). בהחלטת פסגת קהיר מופיע הפועל פעמיים:

1. הגשמת השלום מחייבת נסיגה ישראלית;
2. היצמדות מדינות-ערב לתהליך השלום, טעונה מחויבות ישראלית.

הפועל משמש גם במסמך שרי החוץ שהתפרסם כחודש לאחר ועידת הפסגה האחרונה, אלא ששם הנושאים שנידונו שונים במידת-מה מאלה שנידונו בהחלטת הפסגה: אם באחרונה הנושא הוא השלום, שהוא בחירה אסטרטגית עבור הערבים ודורש התחייבות ישראלית נגדית [לבחירה אסטרטגית בשלום], הרי שבמסמך שרי החוץ הנושא אינו השלום אלא התחייבות של מדינות-ערב להגשימו, הדורשת מחויבות נגדית מצד ישראל, והכוללת בנוסף לכך גם "נקיטת צעדים לבניית אמון, ופתיחת תהליך של משא-ומתן רציני בכל התחומים." הניסוח הזה מדויק יותר, מחייב את ישראל ומשמעותי (סעיף 4).

התניה נוספת, מפורטת יותר, אם כי מוסווית, מנוסחת בהחלטת ועידת שרי החוץ הערבים. היא מבוטאת במלת היחס "עם" (مع) שמשמעותה בזמניות, אולם פירוט הפעולות הנדרשות מישראל אשר בא בעקבותיה, מלמד שיש להן משמעות רק לאחר השלמתן, כגון "הסרת המצור מעל העם הפלסטיני", "החזרת המצב לזה ששרר בספטמבר 2000", או "עצירת

בניית ההתנחלויות. "תוצאת פעולות אלו תביא להרחבת המשלחת הערבית לדיונים עם ישראל, מעבר למצרים וירדן.

גם על-פי הניסוח של הודעת אלג'יר (2005), בלתי-אפשרי לשלום להתממש אלא לאחר הפעולות שישראל נדרשת לבצע. החלטות ועידת פז (1982) דורשות מישראל לנקוט את צעדים הנזכרים לעיל, אולם אין היא מפרטת את מהות השלום הצודק שיושג בעקבות הצעדים הנדרשים.

נקודת ההתניה מופיעה בבירור גם בנאום עבדאללה. לאחר שקבע כי "השלום לא יתקיים אלא לאחר החזרת כל זכויות הערבים במלואן". הוא פונה לישראלים בהודעה שאם ממשלתם תחדל להתנהג בסגנון הכוחני, יקבלו הערבים את זכותו של העם הישראלי לחיות בשלום בקרב עמי האזור.

### 23. "הסכסוך גמור"

השימוש בביטוי זה בהצהרה שבידינו (7-2002), הוא חידוש יסודי בסדרת ההחלטות של ועידות הפסגה, ואינו מופיע בנוסף לה, אלא בזו של אלג'יר, 2005. נוסח קודם של היוזמה, זה של 1996, מציע בתמורה לנסיגה לא יותר מאשר הזדמנות להמשך המשא-ומתן בלבד ("وعلى هذا الأسس يدعون الى استئناف المفاوضات على كل المسارات").

### 24. "יחסים נורמאליים" (علاقات طبيعية)

ביטוי זה, המשמש הן את הליגה והן את עבדאללה בנאומו בפניה, החליף את הביטוי המאולץ "נורמליזציה מלאה של יחסים" (full normalization of relations) שבו השתמש עבדאללה בראיון לתום פרידמן. באותו נאום קושר המלך את אפשרות השלום האמיתי עם היחסים הנורמאליים, שלא ייתכנו בלעדיו. אין צריך לומר שהביטוי, המופיע בהחלטת 2002, אינו מוזכר כלל בהחלטת ועידת קהיר, אך מופיע בהחלטות אלג'יר, 2005.

סוגיית הנורמליזציה (تطبيع) עם ישראל העסיקה מאז ומתמיד את העולם הערבי. מעבר לכך שהמונח הערבי משמש לעתים גם במשמעות של אילוף או ביות של בעלי-חיים, ובערבית קלאסית נודעת לו משמעות של לכלוך וזיהום – הנורמליזציה נתפסה בעיני מתנגדיה בעולם הערבי כקבלת הכיבוש וכמכירה מוחלטת וסופית של פלסטין. יתר על כן: המונח הושלך ע"י אחדים מנורמליזציה עם היהודים לנורמליזציה בהקשר של הידרדרות מוסרית. מאידך גיסא זכה רעיון הנורמליזציה לתמיכת שייח' אל-אזהר, אם-כי תוך הגבלתה לתחומים שאינם

דתיים (ואם יורשה לי אוסיף: אם קיימים כאלה...), ואף בא לידי שימוש בהחלטות עמאן, 2001, במסגרת פנייה לארה"ב שתנרמל את יחסיה עם סודאן ולוב.

בישראל יש טוענים כי בעוד המונח "נורמליזציה" מלמד על כוונה ליישב את הסכסוך, מתכוון המונח "יחסים נורמאליים" לניהולו של הסכסוך בלבד. נראה לי כי הנמכת-ציפיות בשלב זה היא מן הזהירות, וברוח זו יש לפרש את המינוח הנידון. כל זאת בלי להתעלם מההתקדמות הרבה בניסוח העמדות בהודעות קודמות של מדינות-ערב.

**השערה:** כמו נקודות אחרות במסמך, גם עניין הנורמליזציה הוא חידוש במסורת יוזמת השלום הערבית. נראה שהביטוי שהוצע ע"י עבדאללה הוא ניסיון להשתמש במלה "נורמליזציה" ובה בעת להימנע מהקונוטציות השליליות שדבקו בה בעולם הערבי. כך נהיה הביטוי למעין פשרה בין העמדות.

## 25. ערובה

סעיף 4 ערב לכך שפתרון בעיית הפליטים לא יבוא על חשבון המדינות הערביות המארחות אותם כיום. אם כי בפרשנות מחמירה, עלול נוסח זה לעמוד בניגוד לסעיף 2ב' בדבר פתרון מוסכם לבעיה – פרשנות פתוחה יותר, שנראית גם מתאימה יותר לאופי המסמך, מאפשרת להעלות הצעות נוספות.

## 26. פנייה ישירה לישראלים

הן בטקסט שלפנינו, הן בזה של ביירות 2002, הן בראיון עם עבדאללה והן בנאומו, וכן במסמך שרי החוץ הערביים, יש פנייה ישירה אל הישראלים. בעוד הטקסט מדגיש את יתרונות השלום, עבדאללה מנסה לתקוע טריז בין הציבור הישראלי לבין הנהגתו, ולהבטיח לו שיחסם של הערבים אליו אינו שלילי ("the Arabs don't reject or despise them"). בנאום הוא מרחיב ואומר לישראלים כי ניסיון האלימות של 50 שנה רק זרע הרס מבלי להוסיף להם ביטחון, ומזמין אותם להמר על השלום, כשם שהימרו כל המלחמה. אם ישראל תוותר על הכוחנות – היא תתקבל ע"י עמי האזור. ניסיון נוסף להבחין בין העם בישראל לבין ממשלתו, נעשה במסמך בגדאד, 1990, שבו נקראות מדינות העולם להימנע מלסייע לממשלת-ישראל ליישב יהודים בשטחים הכבושים, וכן קהיר, 96, עמאן, 2001 ותוניס, 2002.

**השערה:** רעיון הפנייה הישירה לישראלים עשוי להיות ניסיון ראשוני בדרך של בניית אמון. צדו השני של צעד מעין זה הוא ניסיון לתקוע טריז בין העם לבין ממשלתו – ניסיון שקדם ב־12 שנים לפנייה הישירה.

## **27. פנייה לגורמים בינלאומיים**

כל החלטות הפסגה מציינות את הצורך בתמיכה בינלאומית. הסעיף האחרון בהחלטת 2007, כמו גם של זו מ־2002, מבקש מהמזכ"ל לפנות לגורמים הבינלאומיים הבאים: או"ם; מועצת הביטחון; ארה"ב; רוסיה; מדינות האסלאם; האיחוד האירופי. החלטת 1996 קוראת גם היא לפנייה לארגונים ולמדינות אחרות. ברשימה שם הופיעו האיחוד האירופי; המדינות הבלתי־מזדהות; מדינות אחרות בעלות עניין; האו"ם וארגונים בינלאומיים אחרים. בהחלטה של ועדת שרי החוץ של הליגה, שהתכנסה בריאצ' באפריל 2007, צוין תפקיד הפנייה לגורמים אלה כאחד הראשונים שלה, אך הרשימה מפורטת יותר וכוללת גם את הקוורטט, הפרלמנט האירופי, מדינות איחוד אפריקה, ארגון מדינות אמריקה, ארגון הוועידה האסלאמית, יפאן ונורווגיה (סעיף 1).

החלטת אלג'יר מפרטת ומציעה לפנות למועצת הביטחון או לעצרת הכללית כדי שיאמצו את יוזמת השלום הערבית, וכן להיפגש עם הקוורטט על־מנת לזרז את התהליך.

החלטת פז קוראת לערבויות של מועצת הביטחון – "ערבויות לשלום". תכנית פהד, העומדת בבסיס החלטה זו, קוראת רק ל"קביעת זכות כל המדינות באזור לחיות בשלום". החלטת קהיר (1996) מזכירה "מדינות וארגונים בינלאומיים"; האיחוד האירופי; הבלתי־מזדהות; מדינות רלבנטיות אחרות ואו"ם. עבדאללה מסתפק בנאומו בקריאה לכל מדינות העולם לתמוך ביוזמה.

שרי החוץ (2007) מציעים לפנות לגורמים בינלאומיים בבקשת סיוע לקידום היוזמה. ביניהם מזכ"ל האו"ם; חברות מועהב"ט; הקוורטט; האיחוד האירופי; הפרלמנט האירופי; איחוד מדינות אפריקה; ארגון מדינות אמריקה; ארגון הוועידה האסלאמית; תנועת האי־הזדהות; יפאן ונורווגיה.

## **28. נושאים שלא עלו בהחלטת ריאצ' (2007)**

עניינים רבים שאינם נידונים במסמכי ריאצ' 2007, מופיעים במסמכים קודמים. אלה מתחלקים למספר קבוצות:

הראשונה עוסקת בעניינים עקרוניים, כמו ההקשר של מאבק הציוויליזציות למה"ת, תמיכה בפלסטינים, העיקרון שקובע כי כוח אינו משיג דבר, וכי סכסוכים צריכים להיפתר בדרכי-שלום, עקרון שתי המדינות, יתרוונות השלום לערבים, ושליטת הפתרון החלקי לסכסוך.

קבוצה שנייה, עניינה הצגה שלילית של ישראל ומעשיה במזה"ת: ישראל מוצגת כאיום, היא סרבנית, מנסה להסתגן לעולם הערבי, ציוניותה גזענית, והיא מנהלת מדיניות השמדה, חיסול, טיהור וטרור מדינתי כלפי הפלסטינים בכך שהיא הורגת אזרחים. היא משתלטת על שטחים בכוח, מסלקת את יושביהם הפלסטינים, מקימה התנחלויות ומיישבת בהן עולים חדשים בניסיון להגשים את חלום ארץ-ישראל הגדולה ולהתפשט במרחב. באור הזה יש לראות את גדר ההפרדה שמתעלמת מהפלסטינים ומשתלבת במצור שישראל מטילה עליהם. היא מנהלת חפירות ארכיאולוגיות בלתי-חוקיות, ואשמה בפשעי-מלחמה.

קבוצה שלישית עוסקת בתביעות הפלסטינים: בהבעת תמיכה מילולית וכספית בהם ע"י מדינות-ערב, רצף טריטוריאלי, שחרור אסירים, הכרה באש"ף כנציג החוקי היחיד של העם הפלסטיני, תשלום פיצויים ואף תביעה להציב כוח בי"ל לתקופה זמנית בשטחים הכבושים. לצד אלו מובעת הכוונה לחזק את הכוח הערבי ולהשיג איזון אסטרטגי עם ישראל. המזה"ת חייב להיות מפורז מנשק גרעיני, ויש להטיל על ישראל סנקציות בי"ל. לשם יישוב הסכסוך יש לנהל מו"מ רציני – שישראל נמנעת ממנו – אולי בוועידה בינ"ל.

**השערה:** מספר הנושאים שעל הפרק במסמכים קודמים, עולה על אלה שבמסמכנו. רובם שליליים כלפי ישראל הן בתוכנם והן בסגנונם. נראה שמחברי מסמכנו בררו את החיוניים ביותר מסך כל הנושאים שעמדו על הפרק במהלך יוזמת השלום, והשתדלו לבחור ניסוחים שלא יעוררו התנגדות כשלעצמם.

## סיכום

מן האמור לעיל נראה כי החלטת 2007 משתדלת ככל האפשר להיות חיובית, הן בצורה והן בתוכן.

אין להקל ראש בצעד המסגרת שמדינות-ערב נוקטות ובסיכונים ששליטיהן מקבלים על עצמם, בהצהירם על בחירתם האסטרטגית בשלום ובהזמין את ישראל להגיב עליה בצורה דומה. ניתן לראות בהזמנה זו מעין תגובה היפותטית להתניה הפוכה מצד ישראל, שאומרת: "אם תבחרו אסטרטגית בשלום – נעשה כך גם אננו." זהו צעד ללא התניה, שתוקפו

נראה לי גדול מתוקף ההתניות החלקיות. תפיסה זו עולה גם מהחלטת שרי החוץ של הליגה (2007), שבה הטילו על מצרים וירדן את הצעד הראשון ביצירת המגע עם ישראל לשם קידום היוזמה (סעיף 2). ההסבר שניתן לבחירת שתי מדינות אלו לתפקיד הוא ששתיהן הצליחו בהחזרת אדמותיהן, ולא שכבר שורר שלום ביניהן לבין ישראל. ההימנעות מציון השלום כסיבה, עשויה להיות מוסברת בשאיפה המפורשת של מדינות־ערב לפתרון כולל ולדחיית הסכמה לשלום נפרד.

**השערה:** אם אמנם סגנון המשא־ומתן הערבי הוא במעבר מן הכלל אל הפרט, כפי שמקובל לחשוב, אזי היוזמה העקרונית משמעותית לא פחות, ואולי אף יותר מפרטיה, הכוללים התניות כלפי ישראל. הצהרה ישראלית המתייחסת לראשונה בחיוב, מותרת בידי ישראל את האפשרות להיכנס למשא־ומתן על הפרטים מבלי להיראות כמי שמטרפדת את המהלך כולו בדקדוקים, ונותנת בידי הערבים את ההצדקה להיכנס למשא־ומתן כזה לאחר שכבר "הרוויחו" דבר־מה.

לסיכום, ניתוח ההודעה מעלה כמה ספקות באשר לחד־משמעותו של המסר המוצהר שלה. אולם, מבלי להתייחס לגורמים חיצוניים לה, נראה כי ראוי לקחת את הסיכון ולהיענות להזמנת מדינות־ערב בשלבים המתאפשרים בה; דהיינו, לקבל את העיקרון המובע בפסקתה הראשונה. מעצם הפרדה יתאפשר משא־ומתן על הפרטים המופיעים בסעיפים 1-2.



תאריך אזרחי	פז 1981-2 2/11/81 9/9/82	קזבלנקה 1985	עמאן 1987 20/9/1987	אלג'יר 1988 7-9/6/1988	קזבלנקה 1989
1	"שלום צודק וכולל"	הגשמת השלום באזור הערבי (تحقیق السلام في المنطقة العربية). הסדר שלום צודק וכולל (تسوية سلمية عادلة وشاملة). בהקשר האיראני נוסף התואר "מכובד" ("شرف")	"שלום" (السلام). שלום צודק ובר-קיימא באזור המזה"ת (سلام عادل ودائم في منطقة الشرق الاوسط). הסדר שלום צודק וכולל (تسوية سلمية عادلة وشاملة).	החלטות: פתרון צודק וכולל (الحل العادل والشامل). החלטות: שלום צודק (السلام العادل). החלטות: שלום צודק באזור (السلام العادل في المنطقة). החלטות: (7#) שלום צודק וכולל (السلام العادل والشامل). سلام (בערבות מועהב"ט) הודעת סיכום מלחמת איראן-עראק: פתרון מכובד (مشرف), כולל, צודק ובר-קיימא.	הודעת סיכום: יש להשיג שלום כולל, בר-קיימא וצודק בין עראק ואיראן. הודעת סיכום: קריאה לכינוס ועידת שלום שמטרתה – הגעה להסדר כולל וצודק {לשון דומה במלחמת עראק-איראן}. החלטות: בהקדמה: כוונה להגיע ל/לממש שלום צודק וכולל לבעיית המזה"ת.
2	"בחירה אסטרטגית"	אין.	אין.	אין.	אין.
3	נסיגה	החלטות: נסיגה ישראלית שלמה [מלבנון] (انسحاب إسرائيل التام). החלטות: תמיכה בלבנון באשר לנסיגת ישראל משטחי לבנון לגבולות הבינ"ל המוכרים. החלטות + הודעת סיכום: תנאי ראשון בתכנית השלום – נסיגת ישראל מסה"כ האדמות שכבשה ב-1967, כולל ירושלים הערבית. החלטות: מסך כל האדמות שישראל כבשה (انسحاب إسرائيل من جميع الأراضي العربية التي احتلتها عام 1967).	דרישה להחזרת [לרשות בעליהן] את כל האדמות הערביות והפלסטיניות הכבושות בלי יוצא מן הכלל (استرجاع كافة الأراضي العربية والفلسطينية المحتلة) (פעמיים).	במסגרת ועידת השלום הנדרשת: נסיגה ישראלית מסך כל האדמות הפלסטיניות הכבושות והערביות הכבושות (من جميع الأراضي الفلسطينية والعربية المحتلة) שחרור סה"כ האדמות הערביות – קדימות ראשונית (تحرير جميع الأراضي العربية المحتلة). נסיגה מלאה מסה"כ השטחים הפלסטיניים והערבים הכבושים.	הודעת סיכום + לאחר נסיגת ישראל מהשטחים הפלסטיניים הכבושים. הודעת סיכום: קריאה למועהב"ט לביצוע החלטותיה בקשר לנסיגת ישראל מלבנון. החלטות: יש לפעול למימוש הנסיגה הישראלית הכוללת מסך הכל השטחים הפלסטיניים והערביים הכבושים מ-1967. החלטות: כל הסדר חייב לערוב לנסיגה ישראלית מלאה ובלתי מותנית מסה"כ השטחים הפלסטיניים והערביים הכבושים.

קזבלנקה 1989	אלג'יר 1988	עמאן 1987	קזבלנקה 1985	פז 1981-2		
אי.ן.	אי.ן.	אי.ן. מצוין בנאומו של חסיין.	אי.ן.	אי.ן.	4	"שטחים תמורת שלום"
הודעת סיכום: מדינה עצמאית ובירתה ירושלים. החלטות: הנסיגה – בראש וראשונה מירושלים הערבית.	ירושלים – בירת המדינה הפלסטינית. (פעמיים) ירושלים הערבית.	החזרת אדמות ובראשן ים האצילה.	החזרת אדמות ובראשן ים האצילה (القدس الشريف).	החלטות: נסיגה מכל השטחים כולל ירושלים הערבית. החלטות ירושלים – בירת המדינה הפלסטינית.	5	ירושלים
החלטות: המאבק הערבי-ישראלי בהקשר (صرا ع.) לאנתפאצה. החלטות: הסכסוך בהקשר של ועידת שלום. הודעת סיכום: נזא ע – איראן-עראק.	מאבק (صرا ع.) (8 פעמים). הודעת סיכום: מלחמת איראן-עראק = נזא ע.	"סכסוך" (نزا ع.).	"סכסוך" (نزا ع) משמש למלחמת איראן-עראק. "חילוקי דעות" (خلافات) משמש ליחסים ביך-ערביים.	החלטות: הודעת סיכום: המאבק (صرا ع) הערבי-ישראלי (4 פעמים).	6	סכסוך
הודעת סיכום: בין זכויות הפלסטינים – זכות השיבה (حق العودة). החלטות + הודעת סיכום: פתרון בעיית הפליטים על-סמך החלטה 194. החלטות: זכות השיבה – אחת הזכויות הלאומיות הפלסטיניות.	השיבה (العودة) – אחת הזכויות הפלסטיניות. (5 פעמים) (במסגרת תכנית השלום). במסגרת הוועידה הבינ"ל הנדרשת: זכות השיבה.	אין התייחסות ישירה, אולם יש הביטוי "פתרון הבעיה הפלסטינית על כל צדדיה בלי יוצא מן הכלל" (حل القضية الفلسطينية من كافة جوانبها). לפני כן מצוינים הנושאים נסיגה, ירושלים, והשבת הזכויות, כך שמה שנוותר הוא רק בעיית הפליטים.	אין התייחסות ישירה.	החלטות + הודעת סיכום: פיצוי הפליטים שלא ירצו לחזור (פעמיים).	7	פליטים
הודעת סיכום מתן אפשרות לעם הפלסטיני להפעיל את זכויותיו. הודעת סיכום: ברכת הוועידה לקיומה (ثيام) של מדינתו הלאומית העצמאית והבטחת כל סיוע לה. החלטות + הודעת סיכום: ועידת שלום שתתכנס תערוב לזכות העם הפלסטיני להקמת (عقعة) מדינה עצמאית. החלטות: מדינה – זכות לאומית.	בין זכויות הפלסטינים – מדינה עצמאית (פעמיים) הקמת מדינתו הלאומית העצמאית. מתן אפשרות לעם הפלסטיני להפעיל את זכויותיו. מדינה עצמאית. מדינה – אחת מזכויות הפלסטינים.	אין	מתן אפשרות לעם הפלסטיני להפעיל את זכויותיו, שביניהן הקמת (או קיום) מדינתו הלאומית העצמאית (تكمين الشعب الفلسطيني من ممارسة حقوقه... .. إقامة دولته الوطنية المستقلة). מדינה – זכות לאומית.	החלטות + הודעת סיכום: (תכנית השלום): קיום (قيام) מדינה פלסטינית עצמאית. החלטות + הודעת סיכום: תנאי רביעי בתכנית השלום: הדגשת זכותו של העם הפלסטיני לקבוע את גורלו.	8	מדינה פלסטינית

קזבלנקה 1989	אלג'יר 1988	עמאן 1987	קזבלנקה 1985	פז 1981-2	התנחלויות המستعمرות מستوطنות	9
<p>החלטות: בניית התנחלויות (מستعمرات) – אחד הבסיסים להחלטות הוועידה.</p>	<p>דרישה לפירוק ההתנחלויות שהוקמו אחרי 67 (במסגרת תכנית השלום) (4#) מועהב"ט נקראת לפעול נגד ישראל על ההתנחלויות שהן הפרת הסכם ג'נבה.</p>	<p>ישראל ממשיכה בהתנחלויות בשטחים הערביים הכבושים בנגוד להחלטות האו"ם. (ואصلت عمليات الاستيطان في الأرض العربية المحتلة).</p>	<p>אין.</p>	<p>החלטות + הודעת סיכום: תנאי שלישי בתכנית השלום: פירוק (إزالة) ההתנחלויות (المستعمرات) שהוקמו אחרי 67 – הסעיף השני בתכנית השלום.</p>		
<p>החלטות + הודעת סיכום: התכנית הישראלית מכוונת לפגיעה בזכויות הלאומיות הקבועות של העם הפלסטיני.</p> <p>החלטות + הודעת סיכום: יש לאפשר לפלסטינים לממש את זכויותיהם הלאומיות הקבועות.</p> <p>החלטות + הודעת סיכום: יש לשאוף לאיזון אסטרטגי עם ישראל לשם הגנה על זכויות הערבים.</p> <p>החלטות + הודעת סיכום: בוועידת השלום הבינ"ל יש לדאוג לזכויות הלאומיות הקבועות של העם הפלסטיני.</p> <p>החלטות: סירוב לאפשר פגיעה בזכויות הלאומיות הקבועות של העם הפלסטיני.</p> <p>החלטות: קריאה לארה"ב תפתח (تطوير) את עמדתה ביחס לזכויות העם הפלסטיני.</p>	<p>(בהקדמה): האחריות הלאומית וההיסטורית שמה בראש את זכויותיו הלאומיות של העם הפלסטיני הקבועות (المسؤولية الوطنية والتاريخية... الخقوق الوطنية الثابتة للشعب الفلسطيني).</p> <p>דחיית התכניות שמתעלמות מזכויות הפלסטינים הלאומיות והקבועות עלולה להכשיל את תהליך השלום. (פעמיים).</p> <p>תמיכה בפלסטינים עד השגת זכויותיהם. סיום הכיבוש כשלב הכנה למימוש זכויותיו הקבועות של העם הפלסטיני.</p> <p>דרישה לפיקוח זמני של האו"ם לקראת השבת זכויות הפלסטינים.</p> <p>קריאה לממשלת ארה"ב לשנות את מדיניותה האיבתית כלפי זכויות הפלסטינים.</p> <p>מתן אפשרות (تمكين) לפלסטינים לממש את זכויותיהם הלאומיות הקבועות.</p>	<p>דרישה להשבת (استعادة) הזכויות הלאומיות הקבועות לעם הפלסטיני (الحقوق الوطنية الثابتة للشعب الفلسطيني) (פעמיים).</p>	<p>הנסיגה מבטיחה החזרת הזכויות. תמיכה בפלסטינים להשבת (استرجاع) / להבטחת (تأمين) זכויותיהם הגזולות (المغتصبة) הלאומיות הקבועות.</p>	<p>החלטות + הודעת סיכום: תמיכה בפלסטינים במאבקם להחזרת (استرداد) זכויותיהם הקבועות שאינן ניתנות לשינוי שרירותי (حقوقه الوطنية الثابتة غير القابلة للتصرف).</p> <p>החלטות + הודעת סיכום: אישוש זכות העם הפלסטיני לממש את זכותו הלאומית הקבועה והבלתי ניתנת לשינוי שרירותי.</p>	<p>זכויות הפלסטינים</p>	<p>10</p>

קזבלנקה 1989	אלג'יר 1988	עמאן 1987	קזבלנקה 1985	פז 1981-2	
<p>הודעת סיכום: גינוי לטרור על כל סוגיו, צורתיו ומקורותיו.</p>	<p>(5#) התנגדות לטרור המאורגן (منظم) שישראל נוקטת.</p> <p>(6#) קריאה לארה"ב להפסיק לתמוך בטרור הישראלי.</p>	<p>בהקשר של אפריקה – גינוי לטרור של המשטר.</p> <p>גינוי לטרור על כל צורותיו.</p>	<p>גינוי להתנהגות הטרוריסטית והגזענית (ادانة المرسات الارهابية والعنصرية).</p> <p>הוקעה נמרצת של הטרור על כל צורותיו (يستنكر بشدة الارهاب بجميع اشكاله), במיוחד הטרור הישראלי בשטחים ומחוצה להם.</p>	<p>אין.</p>	<p>11 טרור מדינתי</p>
<p>החלטות: (בהקדמה) לכיבוש הישראלי מדיניות של דיכוי ועריצות (اضطهاد).</p> <p>החלטות: יש לעמוד בנחישות כנגד הפשעים הבלתי אנושיים של הכיבוש הישראלי.</p> <p>קריאה למועהב"ט לקבל אחריות על הפשעים וההתנהגות المجافية لكل כללי ההתנהגות האנושית והשוללת את כל החוקים הבינ"ל שחלים על כיבוש צבאי של הזולת.</p> <p>הודעת סיכום: גינוי לפשעי הכיבוש הישראלי, הטלת האחריות להם על מועהב"ט, ואפשרות הטלת סנקציות על ישראל בגללם.</p> <p>הודעת סיכום: גינוי למדיניות האפליה הגזעית הישראלית והברית בין הציונות ודרא"פ.</p>	<p>התנהגות מדכאת וטרוריסטית (ممارسات قمعية وارهابية).</p>	<p>אין.</p>	<p>גזענות. אי ציות לחוק הבינ"ל. הפרת זכויות האדם. מעשי טבח בלבנון.</p>	<p>אין.</p>	<p>12 ישראל אשמה</p>

תאריך אזרחי	קזבלנקה 1989	בגדד 1990	קהיר 1996	קהיר 2000
23-26/5/1989	הסדר כולל וצודק. 5c: שלום צודק וכולל לבעיית המזוה"ת.	28-30/5/1990 שלום כולל וצודק (פעמיים). 6b: שלום צודק וכולל. 6b: קריאה לשלום כולל ובר קיימא בין עראק לאיראן.	21-23/6/1996 שלום צודק וכולל. שלום כולל וצודק. (סדר התארים בלתי אחיד).	21-22/10/2000 הערבים בחרו באופציית השלום הכולל והצודק מאז מדריד. השלום – על בסיס כוללות והצדק. שלום צודק וכולל – בתנאי של חזרת ירושלים לרבונות פלסטינית מלאה. דחיית כפיית שלום בלתי צודק ובלתי מאוזן על בסיס טענותיה [השקפיות] (מזאע) של ישראל. שלום צודק וכולל (פעמיים). שלום כולל וצודק.
2	אינן.	אינן.	השלום כמטרה (هدف) ובחירה אסטרטגית. בצל החוק הבינ"ל (פי זל الشرعية الدولية). الشرعية الدولية)	בחירה, אך "אסטרטגי" אינו מצוין.
3	נסיגה מוזכרת בהקשר של בחירות שתתקיימה "לאחר הנסיגה מהאדמות הפלסטיניות הכבושות". החלטות: מימוש הנסיגה הישראלית הכוללת מכל האדמות (اراضي) הפלסטיניות הכבושות. החלטות: הסדר מדיני מחייב נסיגה ישראלית מלאה (كامل) ובלתי מותנית מכל האדמות (اراضي) הפלסטיניות והערביות הכבושות.	בהודעת הסיכום: ברכות לפלסטינים הנאבקים על שחרור ארצם הכבושה והקמת מדינה על אדמתם הלאומית וכן קריאה לתמיכה במאבקם לשחרור אדמתם הכבושה (ترايبهم الوطني). בהודעת הסיכום: קריאה לקהילה הבינ"ל להביא לנסיגת ישראל מלבנון. נאום צדאם חסיין: "לא נוותר על שחרור פלסטין". ההגירה היהודית מהווה סכנה לפלסטין. ולטריטוריות הערביות הכבושות האחרות.	דרישה להשבת* (استعادة) כל השטחים. החזרת השטח שלו (استرداد ارضه). נסיגה כוללת מהגדה, והגולן לקו 6-4; השלמת הנסיגה מדרום לבנון כולל חוות שבעא. תמיכה בסוריה ולבנון במאבקן להחזרת אדמותיהן. נסיגה כוללת ובלתי מותנית (انسحاب كامل وغير مشروط). שחרור האדמות (تحرير الاراضي). נסיגה ישראלית שלמה מכל האדמות ללא יוצא מן הכלל (انسحاب إسرائيل الكامل من كافة الأراضي).	השבת (استعادة) כל השטחים. החזרת השטח שלו (استرداد ارضه). נסיגה כוללת: הגדה, רצועת עזה, הגולן לקו 6-4; השלמת הנסיגה מדרום לבנון כולל חוות שבעא. תמיכה בסוריה ולבנון במאבקן להחזרת אדמותיהן. שחרור האדמות.
4	"שטחים תמורת שלום"	אינן.	מצוין.	העקרון הראשי בתהליך השלום.

\* המונח המשמש כאן גזור מאותו השורש שהמונח "שיבה" (בביטוי "זכות השיבה") גם הוא גזור.

קהיר 2000	קהיר 1996	בגדד 1990	קזבלנקה 1989	ירושלים	5
<p>ישראל מטפלת בבעיית ירושלים בקלות ראש ובפרובוקטיביות. ירושלים האצילה.</p> <p>מדינה שבירתה ירושלים היא התנאי לשלום כולל וצודק.</p> <p>חזרת ירושלים לריבונות פלסטינית מלאה – התנאי לשלום.</p> <p>ירושלים כבירת המדינה הפלסטינית – אחת הזכויות שהחזרתן מהווה תנאי לשלום.</p> <p>עמידה על הריבונות הערבית על ירושלים המזרחית (القدس الشرقية).</p> <p>התנגדות להעברת שגרירויות זרות לירושלים.</p>	<p>"ירושלים הערבית".</p> <p>התנגדות לכל שינוי ישראלי בעיר.</p> <p>תנאי בסיסי לפתרון הסכסוך.</p> <p>בירת מדינת פלסטין.</p> <p>דחיית שינויי באתרי ירושלים הערבית ובמעמדה החוקי (ورفض تغيير معالم القدس العربية ووضعها القانوني) (פעמיים).</p>	<p>ברכות לפלסטינים הנאבקים על הקמת מדינה שבירתה ירושלים האצילה (القدس الشريف).</p> <p>בירתה של המדינה הפלסטינית (القدس الشريف).</p> <p>חלק בלתי נפרד מפלסטין.</p> <p>יש לנהל כנוס דתי מסלמי-נוצרי על בעיית ירושלים.</p> <p>האו"ם נדרש לפעול כנגד יישוב יהודים, במיוחד בירושלים.</p>	<p>מדינה עצמאית ובירתה ירושלים (القدس).</p> <p>החלטות: ירושלים הערבית – בראש השטחים מהם ישראל צריכה לסגת.</p>		
<p>מאבק.</p>	<p>מאבק.</p> <p>"סכסוך" בהקשר הבין-ערבי.</p>	<p>המאבק הערבי-ציוני.</p> <p>נחוץ פתרון לסכסוך (נזוע) באזור.</p> <p>בהודעת הסיכום: סכסוך (נזאע) 4 פעמים בהקשר של פירוז המזה"ת).</p>	<p>מאבק (צראע).</p> <p>החלטות: מאבק (صراع).</p> <p>החלטות: קריאה לוועידה בינ"ל בהשתתפות כל הצדדים לסכסוך (נזאע).</p> <p>סכסוך (נזאע). (פעמיים).</p>	<p>סכסוך</p>	6
<p>194 כבסיס לזכות השיבה ולפיצויים, בסיס לתשובת ישראל.</p>	<p>תנאי בסיסי לפתרון הסכסוך על בסיס זכות השיבה וההחלטות הבינ"ל.</p>	<p>זכות השיבה עפ"י 194.</p> <p>הפתרון הצודק כולל, בין השאר, שיבה.</p>	<p>ביאן + החלטות: דרישה לזכות השיבה.</p> <p>ביאן + החלטות: פתרון בעיית הפליטים עפ"י 194.</p>	<p>פליטים</p>	7
<p>מדינה – התנאי העיקרי לשלום כולל וצודק.</p> <p>מדינה שבירתה י"ם – אחת הזכויות שיש להחזיר לפלסטינים.</p> <p>תמיכה בהקמת מדינה פלסטינית.</p>	<p>מתן אפשרות לעם הפלסטיני להקים את מדינתו.</p> <p>קיום מדינת פלסטין (وقيام دولة فلسطين).</p> <p>הקמת מדינתו העצמאית (وإقامة دولته المستقلة).</p>	<p>ברכות לפלסטינים הנאבקים על מדינה עצמאית.</p> <p>הפתרון הצודק כולל זכות קביעת הגורל (تقرير المصير) והקמת מדינה פלסטינית.</p>	<p>ביאן: מתן אפשרות (تمكين) לעם הפלסטיני לממש את זכותו להקמת מדינתו הלאומית והעצמאית.</p> <p>ביאן + החלטות: הקמת (أقامة) מדינתו הלאומית והעצמאית.</p> <p>ביאן: מדינה – זכות לאומית.</p> <p>החלטות: ראיית החלטות האו"ם הרלבנטיות ערבות לזכות העם הפלסטיני להקמת מדינתו העצמאית.</p> <p>החלטות: תמיכה בקיום בשטחה של פלסטין העצמאית.</p>	<p>מדינה פלסטינית</p>	8

קהיר 2000	קהיר 1996	בגדד 1990	קזבלנקה 1989	התנחלויות استيطان مستوطنات مستعمرات	9
הורדת ההתנחלויות (לפי מועהב"ט 465).	שלילת ההתנחלויות והיותן הפרת הסכמים בינ"ל, ומכשול לתהליך השלום. תביעה להפסקתן והורדתן.	הגירה יהודית תרחיב את שטח ההתנחלויות. פנייה למדינות לשים קץ להתנחלויות בלתי-חוקיות. פוגעת. גינוי להתנחלויות.	החלטות: בהקדמה: מדיניות בניית התנחלויות הישראלית – אחד הבסיסים להחלטות.		
תנאי שלום – מסירת הזכויות הפלסטיניות לידיהם. תמיכה בזכויות סוריה, לבנון ופלסטין בעניין החזרת אדמותיהן.	הפעולה להשגת השלום תחזיר את זכויותיה של האמה הערבית (לאו דווקא במיוחד הפלסטינים!).	ההגירה היהודים פוגעת (انتهاك) בזכויות העם הפלסטיני בארצו. העלייה מברה"מ – תוקפנות כנגד זכויות הפלסטינים. האו"מ נדרש לפעול כנגד שלילת הזכויות הקבועות של הפלסטינים כהכנה לקראת השבת זכותם לקביעת גורלם ולעצמאותם הלאומית. השלום מותנה בהשבת זכויות הפלסטינים, כולל זכות השיבה, קביעת עתידם, והקמת מדינה שבירתה ים.	החלטות: סירוב ישראל להכיר בזכויות הלאומיות הקבועות של העם הפלסטיני – אחד הבסיסים להחלטות הוועידה. החלטות: יש להחזיר (استعادة) הזכויות הלאומיות הקבועות של העם הפלסטיני, כולל שיבה, קביעת גורלו, הקמת מדינה. החלטות: יש לגייס את הכוחות הערבים להגן על הזכויות הערביות. החלטות: קריאה לוועידה בינלאומית שתתבסס, בין השאר, על הזכויות הלאומיות והקבועות של העם הפלסטיני. החלטות: כל הסדר חייב לאפשר לפלסטינים מימוש זכויותיהם הלאומיות הקבועות. החלטות: בכוונת התכנית הישראלית – עקיפת הזכויות הלאומיות הקבועות של העם הפלסטיני. החלטות: קריאה לארה"ב ל"פתח" (تطوير) עמדתה כלפי הזכויות הלאומיות של העם הפלסטיני.	זכויות הפלסטינים	10
אין.	הוקעת הנסיגות להדביק להתנגדות הפלסטינית החוקית תאר "טרוריסטית" ויחד עם זאת – הוקעת פעולות טרור, חבלה וזריעת תוהו ובוהו. קריאה לכינוס ועידה עולמית בנושא על כל צדדיו.	ישראל ממשיכה במדיניות של טרור. החלטות: ישראל נוהגת טרור בפלסטינים.	גינוי הטרור הבינ"ל, על כל סוגיו, צורותיו, ומקורותיו.	טרור מדינתי	11

קהיר 2000	קהיר 1996	בגדד 1990	קזבלנקה 1989	12	ישראל אשמה
<p>מעשי הטבח (المجازر) שביצעו כוחות הכיבוש הישראליים (פעמיים). הפרת זכויות האדם.</p> <p>[יש לדרוש מישראל] להפסיק את התנהגותה הפרובוקטיבית ואת מדיניות הדיכוי.</p> <p>פרובוקציה מבוססת על גזענות מעוררת שנאה.</p> <p>אשמה באנתפאצ'ה.</p> <p>מתחמקת ממילוי התחייבויותיה.</p>	<p>אין.</p>	<p>החלטות: נגד העם הפלסטיני נעשות פעולות דיכוי, טרור וטבח (عمال القمع والارهاب والمذابح).</p> <p>החלטות: התנגדות לפעולה האמריקאית לבטל את זיהוי הציונות והגזענות.</p> <p>החלטות: ישראל מפירה את זכויות האדם.</p> <p>החלטות: הפניית תשומת לב העולם לפשעי הכיבוש.</p> <p>החלטות: קריאה למועב"ט לשים קץ לפשעי הכיבוש.</p> <p>جرائم بشعة.</p>	<p>אין האשמת ישראל בגזענות, אבל יש גינוי לה בדרא"פ.</p> <p>גינוי לפשעי (جرائم) ישראל נגד העם הפלסטיני.</p> <p>החלטות: ישראל נוקטת מדיניות של דיכוי ורדיפה (القمع والاضطهاد).</p>		



תאריך אזרחי	עמאן 2001	ביירות 2002	שרם 2003	תוניס 2004	אלג'יר 2005
1	27-28/312001	27-28/3/2002	1/3/2003	22/5/2004	23/3/05
שלוש צודק וכולל	סדר התארים בלתי אחיד.  כולל, צודק ובר-קיימא.  בניית (إقامة) שלום צודק וכולל.	שלוש צודק וכולל באזור.  שלוש צודק כבחירה אסטרטגית.  הצעת החלטה: שלום צודק וכולל – בחירה אסטרטגית.  הצעת החלטה: ישראל צריכה להודיע גם היא ששלום צודק הוא בחירתה האסטרטגית.  שלום כולל וצודק לא יוגשם אלא בתנאים.  הגעה לפתרון מדיני צודק וכולל לבעיית המזה"ת.  משמעות "כולל".	גינוי לישראל על דחייתה את יוזמות פתרון השלום (الحل السلمي) הצודק והכולל במזה"ת.  אישור הצמדות הערבים לפתרון הצודק והכולל באזור.  הטלת אחריות כשלון תהליך השלום על ישראל.  פנייה לקוורטט לקדם את הפתרון הצודק והכולל למאבק.	שלום צודק וכולל כבחירה אסטרטגית.  יוזמת השלום הערבית בסיס לשלום צודק וכולל ובר-קיימא.  הרצון הבינ"ל לשלום צודק, כולל ובר-קיימא באזור – בסיס להחלטות המנהיגים הערביים.  אישור מחדש של התכנית הערבית להגשמת שלום צודק, כולל ובר-קיימא באזור.  תהליך השלום הנו שלמות בלתי מתחלקת. השלום הצודק, הכולל ובר-קיימא מותנה במילוי תנאים.  קריאה לקוורטט לפעול ברצינות לממוש שלום צודק, כולל ובר-קיימא במזה"ת.	אعلان: הצורך בשלום צודק וכולל באזור – הבסיס להחלטות.  אعلان: אשרור ההצמדות לשלום צודק וכולל באזור המזה"ת.  البيان الختامي: אשרור מחויבות הערבית להשגת שלום צודק, כולל ובר-קיימא.  البيان الختامي: השלום בין שני הצדדים – הפלסטיני והישראלי יתממש על בסיס 2 מדינות בגבולות 1967.  البيان الختامي: קריאה לרביעה להמשיך לקדם את השלום הצודק והכולל.  البيان الختامي: הבסיס להסדר (تسوية) פלסטיני-ישראלי.  בהקדמה: המטרה: שלום צודק וכולל (3 פעמים).  אعلان: שלום צודק וכולל לא יושג אלא במילוי תנאים (פעמיים).  תהליך השלום – יחידה בלתי מתחלקת.
2	אין.	ציפייה מישראל שתודיע שגם היא בוחרת אסטרטגית באופציית השלום خيار استراتيجي (גם בהצעת החלטה).  הצעת החלטה: אישור בחירה אסטרטגית.  Proposal: דבקות בשלום כבחירה ומטרה אסטרטגית.	השלום – מטרה (هدف) ובחירה אסטרטגית.  ישראל נקראת לקבל מחויבות חדדית לשלום כבחירה אסטרטגית.	אישור החלטת 1996 בדבר השלום כבחירה אסטרטגית.  ישראל נקראת לקבל מחויבות חדדית לשלום כבחירה אסטרטגית.	البيان الختامي: אין.  אعلان: בחירה אסטרטגית.

עמאן 2001	ביירות 2002	שרם 2003	תוניס 2004	אלג'יר 2005
<p>3 נסיגה انسحاب تحرير انتهاء</p> <p>התנאי הראשון של תהליך השלום: נסיגה ישראלית שלמה מכל האדמות הפלסטיניות הכבושות, כולל הגולן ולבנון – חוות שבעא.</p> <p>(20#) נסיגה ישראלית מלבנון עד לגבול הבינ"ל.</p> <p>הצעת החלטה: נסיגה שלמה (كامل) מכל השטחים הערביים הכבושים מאז 1967. בפעם שנייה – בתוספת פירוט: גולן עד קו הרביעי ביוני 1967 והשטחים שנותרו כבושים בדרום לבנון.</p>	<p>נסיגה מכל השטחים הערביים הכבושים ללא יוצא מן הכלל עד קווי הרביעי ביוני 1967.</p> <p>Proposal: נסיגה כוללת מכל השטחים (أراضي) הערביים שכבשה, במיוחד הגולן, עד קו הרביעי ביוני 1967.</p> <p>הצעת החלטה: נסיגה שלמה (كامل) מכל השטחים הערביים הכבושים מאז 1967. בפעם שנייה – בתוספת פירוט: גולן עד קו הרביעי ביוני 1967 והשטחים שנותרו כבושים בדרום לבנון.</p>	<p>הנסיגה המלאה (كامل) מכל השטחים הערביים הכבושים, כולל הגולן, שטחים לבנוניים, כולל שבעא – תנאי לתהליך השלום.</p> <p>סיום (إنهاء) כיבוש השטחים הפלסטיניים.</p>	<p>הנסיגה – הראשונה בזכויות הפלסטינים שמתנה את מימוש השלום.</p> <p>כל נסיגה מהשטחים הפלסטיניים הכבושים חייבת להיות מלאה ומוחלטת מכל השטחים הללו, בדרך שתסיים את הכיבוש בפקוח בינ"ל ובתיאום עם הרשות הפלסטינית.</p>	<p>البيان الختامي: يوزمت השלום של 2002 דרשה מישראל נסיגה מלאה מהשטחים הערביים כולל הגולן הסורי עד קו הרביעי ביוני 1967 והשטחים הכבושים עדיין בדרום לבנון.</p> <p>البيان الختامي: كل نسيגה חד-צדדית חייבת להיות בהתאם למפת הדרכים וצעד לקראת נסיגה מלאה עד קווי 1967.</p> <p>البيان الختامي: تميכה בלבנון להשלמת שחרור שטחיה.</p> <p>اعلان: השלום לא יתגשם אלא לאחר נסיגה מלאה מהשטחים הערביים הכבושים בפלסטין, הגולן הערבי הסורי הכבוש וחוות שבעא.</p>
<p>4 "שטחים תמורת שלום"</p> <p>אין.</p> <p>Proposal: מצוין (פעמיים). הצעת החלטה: מצוין. اعلان: מצוין.</p>	<p>מצוין.</p>	<p>מצוין.</p>	<p>לא מצוין.</p>	<p>اعلان: מצוין. البيان الختامي: מצוין (שלוש פעמים).</p>
<p>5 ירושלים</p> <p>ירושלים – בירת המדינה הפלסטינית העצמאית.</p> <p>קריאה לניתוק היחסים עם מדינות שיעבירו את שגרירויותיהן לים.</p> <p>הקמת מדינה פלסטינית שבירתה ירושלים.</p> <p>Proposal: דרישה מישראל לכבד החלטות המזרחית.</p>	<p>اعلان: תמיכה בדרישות הפלסטיניות, כולל מדינה שבירתה ירושלים.</p> <p>اعلان במסגרת תכנית השלום: מדינה שבירתה ירושלים המזרחית.</p> <p>הצעת החלטה (בהתייחסות לנאום עבדאללה): קבלת ישראל מדינה פלסטינית וברירתה ירושלים המזרחית (פעמיים).</p>	<p>(לפני הדין ביוזמה): דגש על ערביותה של ירושלים</p> <p>דחיית הצעדים הישראליים בירושלים.</p> <p>(הדין ביוזמה): בירת המדינה הפלסטינית "القدس"</p>	<p>מדינה שבירתה ירושלים האצילה (פעמיים).</p> <p>דגש על ערביותה של ירושלים, אי-חוקיות הצעדים הישראליים שנועדו ליהדה, ולנתקה מהגדה, וכן גינוי לחומת מקיף-ירושלים ולחפירות הארכיאולוגיות שערערו את גשר המוגרבים ואת יסודות אל-אקצא.</p>	<p>اعلان + البيان الختامي: ירושלים המזרחית – בירת פלסטין.</p> <p>البيان الختامي: يروشלים המזרחית חלק אינטגרלי של השטח הפלסטיני.</p> <p>البيان الختامي: دגש על ערביות ירושלים.</p> <p>البيان الختامي: מטרת גדר ההפרדה לנתק את ירושלים ואת תושביה.</p>

2005 אלג'יר	2004 תוניס	2003 שרם	2002 בירות	2001 עמאן	סכסוך נזאע صراع خلاف	6
<p>اعلان + البيان الختامي: מאבק. البيان الختامي: להביא לידי הצהרה ממועדה"ט שתקדם את תהליך הסדר הסכסוך הערבי-ישראלי.</p> <p>البيان الختامي: עם מילוי התנאים תראנה מדינות ערב את הסכסוך כגמור.</p> <p>בהקשר של הסנקציות האמריקאיות נגד סוריה מדובר על חילוקי דעות.</p>	<p>מאבק (צראע).</p>	<p>המאבק הערבי-ישראלי (צראע).</p> <p>חילוקי דעות בהקשר סומליה.</p>	<p>اعلان: המאבק הערבי-ישראלי.</p> <p>اعلان + הצעת החלטה: לאחר מילוי התנאים – ראיית הסכסוך (נזאע) מסוים {עצם העובדה שיש הסכם הופך ממאבק לסכסוך}.</p> <p>اعلان + proposal: נזאע – בהקשר איראן-מפריציות.</p> <p>הצעת החלטה: לסכסוך אין פתרון צבאי.</p>	<p>אין התייחסות לסכסוך הישראלי-ערבי.</p> <p>"סכסוך" (נזאע) – בהקשר האיראני –מפריציות; האמריקאי-לובי.</p> <p>"חילוקי דעות" (ח'לאף) – בהקשר בין-ערבי.</p>		
<p>اعلان + البيان الختامي: פתרון צודק ומוסכם לבעיית הפליטים הפלסטינים על סמך 194.</p> <p>البيان الختامي: בהקשר הלבונוני: שיבת הפליטים למולדתם.</p> <p>اعلان + البيان الختامي: דחיית כל צורות יישוב הפליטים בארצות מושבם.</p> <p>اعلان: ודחיית יישוב הפליטים במקומות מושבם שעומד בניגוד להחלטות האו"ם והמצב במדינות המארחות.</p>	<p>פתרון צודק ומוסכם לבעיית הפליטים (حل عادل يتفق عليه).</p>	<p>דרישה להבחנת (تأمين) זכות השיבה לפליטים הפלסטיניים.</p>	<p>اعلان: זכות השיבה כסמל לזכות הפלסטינים.</p> <p>اعلان: + הצעת החלטה: "יישוב [הפליטים] במקומות מושבם" (תוטיין) עומד בניגוד למצב המיוחד בארצות הערביות המארחות.</p> <p>הצעת החלטה: פתרון מוסכם לבעיית הפליטים על פי 194.</p> <p>Proposal: השלום מותנה בזכות השיבה.</p> <p>Proposal: התנגדות ליישוב הפליטים בארצות מושבם.</p>	<p>הדגשת זכות השיבה של הפלסטינים ובמיוחד בלבנון.</p> <p>הודעת סיכום: זכות השיבה – אחד מסמלי התביעות הפלסטיניות הצודקות.</p> <p>הודעת סיכום: אחת הזכויות הראשונות שהשלום צריך להחזיר לפלסטינאים.</p> <p>הודעת סיכום: (#17) ישראל נושאת במלוא האחריות לבעיית הפליטים, ומכאן – התנגדות ליישובם בארצות מושבם (توطين) ותביעת פיצוי למדינות ערב המארחות.</p>	פליטים لاجئ عودة	7
<p>البيان الختامي: קריאה להשגת החלטה של מועה"ב בדבר קבלת קיומה (قيام) מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית בגדה, רצועת עזה.</p> <p>البيان الختامي: תנאי להשגת הסדר – מתן אפשרות לממש את עצמאותו הלאומית ולהקים מדינה פלסטינית עצמאית ובעלת ריבונות מלאה (كاملة).</p> <p>البيان الختامي: דחיית (استبعاد) אפשרות גבולות זמניים למדינה הפלסטינית.</p> <p>اعلان: הקמת (اقامة) מדינה פלסטינית עצמאית – תנאי הכרחי לשלום.</p>	<p>המשך המו"מ יביא לידי הקמת מדינה פלסטינית עצמאית ריבונית במהלך 2005.</p> <p>הסדר הבעיה יביא לידי הקמת (اقامة) מדינה פלסטינית עצמאית בעלת ריבונות מלאה.</p> <p>גדר ההפרדה מאיימת על קיום מדינה עצמאית.</p>	<p>הקמת (اقامة) מדינה עצמאית על מלוא (كافة) אדמתה (تراب) הלאומית ללא יוצא מן הכלל.</p> <p>זכויות הפלסטינים כוללות קביעת גורלם.</p>	<p>اعلان: تقرير المصير – קיום מדינה – אחד משלושת הסמלים של זכויות הפלסטינים.</p> <p>اعلان + הצעת החלטה (פעמיים): קבלת קיום (قيام) מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית "על השטחים הפלסטיניים הכבושים".</p> <p>Proposal: תנאי לשלום: הקמת (اقامة) מדינה עצמאית על אדמתה הלאומית [של פלסטין].</p>	<p>קיום (قيام) מדינה פלסטינית עצמאית.</p> <p>הודעת סיכום: הקמת (اقامة) מדינה עצמאית על אדמתה הלאומית.</p>	מדינה פלסטינית (دولة تقرير المصير)	8

אלג'יר 2005	תוניס 2004	שרם 2003	ביירות 2002	עמאן 2001	התנחלויות	
<p>البيان الختامي: גינוי המשך הבנייה בשטחים פלסטיניים במסגרת ההתנחלות הבלתי חוקית על כל צורתיה ללא יוצא מן הכלל ודרישה להפסיקה מיד.</p> <p>البيان الختامي: גינוי ההתנהגות הישראלית המסומלת על ידי בניית התנחלויות והרחבתן בגולן. اعلان: אין.</p>	<p>התנחלות כתוקפנות.</p> <p>הזמנת הקהילה הבינ"ל לעצור את פעולת ההתנחלות.</p> <p>החלטות הבינ"ל מדגישות את אי-חוקיותה של ההתנחלות והצורך לפרק (تفكيك) את ההתנחלויות.</p>	<p>מדיניות ההתנחלות מסמלת, יחד עם פעולות אחרות, את התוקפנות הישראלית.</p> <p>ההתנחלויות, במיוחד בירושלים – איום על שלום המזה"ת.</p> <p>בהקדמה להחלטות ההתנחלויות מוסיפות לחץ על מדינות ערב יחד עם הארועים בעראק.</p>	<p>اعلان + הצעת החלטה: אין.</p> <p>Proposal: ישראל ממשיכה במדיניות ההתנחלות.</p> <p>Proposal: הפעילות ההתנחלותית אינה חוקית.</p>	<p>הודעת סיכום: הוקעת המשך מדיניות ההתנחלות.</p>	<p>התנחלויות</p>	9
<p>البيان الختامي: פגיעה בבסיסי הפתרון מהווה פגיעה בזכויות הלאומיות החוקיות של העם הפלסטיני.</p> <p>اعلان: בהקדמה להודעה: הכורח בהחזרת (استعادة) הזכויות הערביות.</p> <p>اعلان: השלום לא יתמשש אלא בהחזרת הזכויות הערביות בשלמות ללא כל החסרה, לבעליהן.</p> <p>اعلان: תמיכה מוחלטת ברשות הפלסטינית להשגת הזכויות.</p>	<p>השלום לא ימומש אלא בהחזרת הזכויות הערביות במלואן ומבלי החסרה לבעליהן.</p> <p>תמיכה במאבק העם הפלסטיני להשבת (استعادة) זכויותיו החוקיות.</p> <p>כל שינוי בעקרונות תהליך השלום ייחשב פגיעה בזכויות הלאומיות החוקיות של העם הפלסטיני.</p> <p>דרישה ממדינות וארגונים בינ"ל שלא להכיר או לשת"פ בערביות או הבטחות שמחסירות מזכויותיו החוקיות של העם הפלסטיני.</p> <p>ברכות לפלסטינים על מאבקם להשגת זכויותיהם הלאומיות החוקיות.</p> <p>המשך המו"מ יחזיר (استرجاع) את הזכויות.</p>	<p>הבעת תמיכה מוחלטת בפלסטינים להשבת (استعادة) זכויותיהם.</p> <p>התוקפנות הישראלית שמה לה למטרה להרוויח על חשבון זכויות הפלסטינים.</p> <p>השלום לא יתגשם ללא מתן אפשרות לעם הפלסטיני ליהנות מכל זכויותיו שאינן ניתנות לערעור.</p>	<p>اعلان + הצעת החלטה: אין.</p> <p>Proposal: אחד התנאים לשלום – מתן אפשרות לעם הפלסטיני לממש את זכויותיו שאינן ניתנות לערעור (تصرف).</p> <p>Proposal: ישראל פועלת על חשבון זכויות הערבים.</p>	<p>הודעת סיכום: השלום – ערובה לזכויות הערבים.</p> <p>הודעת סיכום: מתן אפשרות לעם הפלסטיני להשיב את זכויותיו הלאומיות הקבועות.</p> <p>הודעת סיכום: תמיכה בזכויות לבנון על מימיה.</p>	<p>זכויות הפלסטינים</p>	10

אלג'יר 2005	תוניס 2004	שרם 2003	ביירות 2002	עמאן 2001	טרור מדינתי	11
<p>البيان الختامي: אין.            اعلان: גינוי נמרץ לטרור            על כל צורותיו. הוא פוגע            בזכויות האדם ומהווה איום            על מדינות ערב.</p> <p>اعلان: קריאה לוועידה            בינלאומית בחסות האו"ם            להגדרת הטרור. הפרדה בין            האסלאם והטרור.</p> <p>اعلان: הבחנה בין טרור            וזכות עמים להתנגד            לכיבוש.</p>	<p>גינוי הטרור            המדינתי שנוקטת            ממשלת ישראל            ומנגנוניה הצבאיים.</p>	<p>אין.</p>	<p>اعلان: ישראל מנהלת            מלחמת חורבן בעלה            של מלחמה בטרור            תוך ניצול ארועי            9-11 ודעת הקהל            העולמית.</p> <p>اعلان: גינוי לטרור,            כולל 9-11, והניצול            שישראל מנצלת את            המתקפה.</p> <p>اعلان: יש להבחין בין            טרור ובין מלחמת            שחרור לאומי.</p> <p>اعلان: קריאה            להסכמה בינ"ל על            טרור ודרכי הטיפול בו.            הצעת החלטה: אין.</p> <p>Proposal: יש להבחין            בין טרור, שהערבים            מגנים, ובין מלחמת            שחרור מכיבוש זר.</p> <p>Proposal: סירוב            למתוח גזרה שווה            בין מלחמת השחרור            ובין הטרור המדינתי            הישראלי.</p> <p>Proposal: הטרור -            תופעה עולמית שאינה            קשורה בדת או מולדת            מסוימת, ומתנגדים            ליצירת קשר מיוחד            שלו עם הערבים.</p>	<p>הודעת סיכום: (19#)            התנגדות לנסייונות            ישראל לייחס טרור            למדינות ערב ותמיכה            בזכות ההתנגדות            לכיבוש.</p>	<p>טרור            מדינתי</p>	<p>11</p>

אלג'יר 2005	תוניס 2004	שרם 2003	ביירות 2002	עמאן 2001	12
<p>البيان الختامي: תמיכה בתושבי הגולן במאבקם במדיניות הדיכוי.</p> <p>קריאה לקהיליה הבינ"ל לעצור בעד הפשעים ומעשי הטבח שישראל מבצעת.</p>		<p>ישראל פושעת בהרג (قتل), רצח (اغتيال), מאסרים (اعتقال), הרס בתים ומוסדות דתיים ורפואיים.</p>	<p>اعلان: מעשי הטבח שמבצעים [הישראלים] תוך בחירת ילדים, נשים וזקנים מבלי הבחנה או מעצור אנושי. (والمجازر التي يرتكبها باستهداف الأطفال والنساء والشيوخ دون تمييز أو رادع إنساني).</p> <p>Proposal: תמיכה בעמידת הפלסטינים נגד ההתנהגות המדכאת של הישראלים.</p> <p>Proposal: קריאה לארה"ב שלא לתמוך במדיניות ההרג וההרס בעילת הלוחמה בטרור.</p>	<p>הפרה ישראלית את אמנת ג'נבה הרביעית ואת זכויות האדם.</p> <p>תוקפנות יומית זוועתית (سافرة) atrocious נגד ילדים.</p> <p>הודעת סיכום: תוקפנות כלפי הפלסטינים, שמוש בנשק אסור, הרס בתים והסביבה, בניגוד לחוק הבינ"ל.</p> <p>הודעת סיכום: הפרת זכויות האדם.</p> <p>הודעת סיכום: ישראל עוסקת בענישה קבוצתית, ניתוק, פעולה נגד מוסדות ציבוריים – פשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות והתנהגות גזענית.</p> <p>הודעת סיכום: דרישה ממועהב"ט להביא לדין ישראלים על פשעי מלחמה ומעשי טבח בכל ארצות ערב.</p> <p>הודעת סיכום: (# 19) מדיניות גזענית.</p>	<p><b>ישראל</b> <b>אשמה</b> <b>(قمع انسان</b> <b>قتل عنصر</b> <b>مجازر</b> <b>جرائم)</b></p>



קהיר 2007 הודעת שרי החוץ הערביים	ריאץ' 2007 Press Release	ראיון עבדאללה	ח'רטום 2006		
"סכסוך" פעמיים.	Press: סכסוך (פעמיים). صراع - אין.  אעלן: "סכסוך" - בהקשר הבין-ערבי.  אעלן: "המאבק" הערבי-ישראל.  אעלן: "מאבק" בהקשר הפנים-ערבי.		מאבק.	סכסוך	6
אין.	Press: פתרון צודק ומוסכם לבעית הפליטים על סמך 194.		הצמדות לזכות השיבה על סמך 194.  האחריות לפליטים מוטלת על הקהילה הבינלאומית עד מציאת פתרון.  הבעת הערכה למדינות המארחות.  הגעה לפתרון צודק ומוסכם לבעיית הפליטים על פי 194.	פליטים	7
אין.	Press: ישראל נקראת לקבל קיומה שלמדינה פלסטינית עצמאית וריבונית בשטחים הפלסטיניים הכבושים מאז הרביעי ביוני 1967 בגדה המערבית, ברצועת עזה.		קיום (قيام) מדינה פלסטינית עצמאית ריבונית בגדה וברצועה.  צעדים ישראליים חד-צדדיים יגרמו לאי-אפשרות הקמת מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית.  חלוקת הגדה לשלושה קנטונים מיועדת למניעת אפשרות הקמת מדינה פלסטינית עצמאית ורצופה בשטחים הפלסטיניים.  זכות העם הפלסטיני לקביעת גורלו והקמת דינה עצמאית על אדמתו הלאומית.	מדינה פלסטינית	8
יש לעצור את בניית ההתנחלויות.	Press: אין.		ישראל מעבה את פעילותה ההתנחלותית.	התנחלויות	9
אין.	Press: אין.		תמיכה בעם הפלסטיני להשבת (استعادة) זכויותיו החוקיות והבלתי ניתנות לערעור.	זכויות הפלסטינים	10
אין.	Press: אין. אעלן: דחיית כל צורות הטרור, ההגזמה והקיצוניות.		גינני הטרור המדינתי של שלטונות הכיבוש הישראלי.	טרור מדינתי	11
אין.	Press: אין. אעלן: דחיית הגזענות.		התנהגות בלתי אנושית בבתי הסוהר הישראליים,	ישראל אשמה	12



## רשימת מקורות

פז, 1981-2:

[http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details\\_ar.jsp?art\\_id=416&level\\_id=202&page\\_no=4#](http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=416&level_id=202&page_no=4#)

קזבלנקה, 1985:

[http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details\\_ar.jsp?art\\_id=417&level\\_id=202](http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=417&level_id=202)

עמאן, 1987:

[http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details\\_ar.jsp?art\\_id=418&level\\_id=202&page\\_no=8](http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=418&level_id=202&page_no=8)

אלג'יר, 1988:

[http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details\\_ar.jsp?art\\_id=421&level\\_id=202&page\\_no=2](http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=421&level_id=202&page_no=2)

קזבלנקה, 1989:

[http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details\\_ar.jsp?art\\_id=462&level\\_id=202](http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=462&level_id=202)

בגדאד, 1990:

[http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details\\_ar.jsp?art\\_id=468&level\\_id=202&page\\_no=10](http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=468&level_id=202&page_no=10)

קהיר, 1990:

[http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details\\_ar.jsp?art\\_id=469&level\\_id=202](http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=469&level_id=202)

קהיר, 1996:

[http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details\\_ar.jsp?art\\_id=337&level\\_id=202](http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=337&level_id=202)

קהיר, 2000:

[http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details\\_ar.jsp?art\\_id=338&level\\_id=202&page\\_no=6](http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=338&level_id=202&page_no=6)

עמאן, 2001:

[http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details\\_ar.jsp?art\\_id=348&level\\_id=202&page\\_no=16](http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=348&level_id=202&page_no=16)

ביירות, 2002:

[http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details\\_ar.jsp?art\\_id=996&level\\_id=202](http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=996&level_id=202)

שאראם אל־שייח', 2003:

[http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details\\_ar.jsp?art\\_id=3105&level\\_id=202&page\\_no=4](http://www.arableagueonline.org/las/arabic/details_ar.jsp?art_id=3105&level_id=202&page_no=4)

תוניס, 2004:

[http://www.arableagueonline.org/las/picture\\_gallery/summit.pdf](http://www.arableagueonline.org/las/picture_gallery/summit.pdf)

אלג'יר, 2005:

[http://www.arableagueonline.org/las/picture\\_gallery/afinail23-3.pdf](http://www.arableagueonline.org/las/picture_gallery/afinail23-3.pdf)

ח'רטום, 2006:

[http://www.arableagueonline.org/las/picture\\_gallery/decision28-29mar2006.pdf](http://www.arableagueonline.org/las/picture_gallery/decision28-29mar2006.pdf)

ריאצ' 2007 (הודעה):

[http://www.arableagueonline.org/las/picture\\_gallery/riyed29-3-2009.pdf](http://www.arableagueonline.org/las/picture_gallery/riyed29-3-2009.pdf)

ריאצ', 2007 (הודעה לעיתונות):

<http://www.arabsummits.org/>

ריאצ' 2007 (הודעת שרי החוץ הערבים):

[http://www.arableagueonline.org/las/picture\\_gallery/bayan18-4-2007.pdf](http://www.arableagueonline.org/las/picture_gallery/bayan18-4-2007.pdf)

# בזכות הגישה "הרב־דו־צדדית"<sup>6</sup>

אלי פודה

"היוזמה [הערבית] היא המוצא היחיד מהמבוי הסתום."  
(עבד אל־רחמן אל־ראשד, אל־שרק אל־אוסט, 27 במארס 2007)

"יוזמת השלום הערבית, שהינה בבחינת נקודת מפנה, יוצרת הזדמנות למאמץ אזורי  
אקטיבי."  
(ציפי לבני, אל־שרק אל־אוסט, 18 ביוני 2007)

ניתוח תהליך השלום באספקלריה היסטורית, מלמד כי ניתן לחלק את היוזמות והתכניות לשלום לשלוש קטגוריות: המסגרת הרב־ערוצית (Multilateral) – למשל, ועידות ג'נבה (1973) ומדריד (1991); המסגרת הדו־צדדית (Bilateral) – למשל, הסכמי השלום עם מצרים (1979), עם ירדן (1994) והסכמי אוסלו (שנות ה־90); והמסגרת החד־ערוצית (Unilateral) – למשל, התכנית הישראלית להינתקות מרצועת־עזה (2006). עיון בתולדות הסכסוך הישראלי־ערבי, מלמד כי הסיכוי להסדר מדיני בין ישראל לשכנותיה טמון בניהול משא־ומתן דו־צדדי. גם הכישלונות של העשור האחרון במסלול הישראלי־סורי והישראלי־פלסטיני, אין בהם כדי לשנות את המסקנה שההיסטוריה לא האירה פנים למהלכים רב־צדדיים, כגון ועידות־שלום בינלאומיות, או למהלכים חד־צדדיים, כדוגמת ההתנתקות הישראלית מרצועת־עזה. למעשה, הסכמי השלום בין ישראל למצרים ובין ישראל לירדן הם תולדה של משא־ומתן דו־צדדי, גם אם חתימתם הושגה באמצעות שירותיהן הטובים של המעצמות (בעיקר ארה"ב).

העדפת המסלול הביטראלי על־ידי ישראל לאורך השנים, נבעה משתי סיבות עיקריות: ראשית, ישראל חשבה כי במסלול רב־צדדי היא תהיה נתונה ללחצים כבדים של המעצמות לעשות ויתורים; שנית, התמקדות בבעיות הספציפיות של כל מדינה שעמה נושאים ונותנים, נתפסה בישראל כערובה למניעת תחרות ערבית שתביא להקצנת העמדה הערבית ולאימוץ מכנה משותף נמוך ביותר. ואמנם, חרף כישלון אוסלו, ההיסטוריה מלמדת כי המסלול הביטראלי הביא ליותר תוצאות כאשר נחתמו שני הסכמי שלום עם מצרים וירדן. במסגרת

<sup>6</sup> עיקרי הדברים פורסמו בעיתון הארץ, 14 ביוני 2007.

חשיבה זו, הדיון הציבורי התמקד בשאלה איזה מסלול יש להעדיף – הסורי־לבנוני או הפלסטיני – עם סיום הסכסוך בזירות האחרות – וכפות המאזניים נטו בדרך־כלל לטובת העדפת המסלול הפלסטיני.

הלקח שאנו למדים מההיסטוריה בנוגע להעדפת הערוץ הביטראלי והצלחתו היחסית, יש בו כדי לערפל את חשיבתנו ולהסיט את מבטנו מן האפשרויות הגלומות במהלכים אחרים שלכאורה אין להם סיכוי – לפחות מבחינת הניסיון ההיסטורי והמדיני. לאור העובדה שארה"ב שקועה בסבך העיראקי, ולנוכח ההערכה שהמסלול הסורי והפלסטיני נראים חסומים או לא בשלים לפתרון, נראה כי דרושה גישה חדשה – ואולי אף חדשנית משהו – המשלבת בין הגישות הקיימות. תכנית השלום הערבית יכולה לספק את הכלי שבאמצעותו ניתן יהיה להפיח רוח־חיים בתהליך המדיני הדועך.

תכנית זו שלפנינו, המבוססת על יוזמתו של יורש העצר הסעודי עבדאללה מפברואר 2002, התקבלה במאוס על־ידי הפסגה הערבית בבירות עם מספר תיקונים. תגובתן של ישראל וארה"ב לתכנית היתה רפה – אם לא שלילית – וכתוצאה מכך נדחקה התכנית לשולי השיח במערב.<sup>7</sup> עם פרסומה של תכנית "מפת הדרכים" האמריקנית באפריל 2003, נעלמה תכנית השלום הערבית כמעט כליל מהשיח. רק במחצית השנייה של 2006 תפס הדיון בתכנית תאוצה בשיח הישראלי, הערבי והמערבי. הסיבות לכך קשורות לשינויים שהתחוללו באזור מאז 2003 – התחזקותה של איראן מאז כיבושה של עיראק על־ידי ארה"ב והשינוי במאזן הכוחות במפרץ; התחזקותם של השיעים בעולם הערבי, בעיקר בעיראק ובלבנון; מלחמת־לבנון השנייה, אשר נתפסת כתבוסה ישראלית בדימוי הציבורי בישראל ובעולם הערבי; וניצחון החמאס בבחירות הפלסטיניות – דבר שיצר מבוי סתום במסלול הישראלי־פלסטיני. ארבעת התהליכים הללו, שאינם נפרדים זה מזה, העניקו לכוחות הרדיקליים את היכולת לקבוע את סדר היום האזורי המאיים על המערב, על ישראל, ועל מרבית המדינות הערביות (המכונות "מתונות"). המבוי הסתום של תהליך השלום לאחר כישלון תכנית ההתנתקות הישראלית מעזה, חיזק עוד יותר את קולם וכוחם של הכוחות הרדיקליים באזור. במצב זה ניסו ערב הסעודית, מצרים, ירדן ומדינות אחרות, בעידוד אמריקני, להציב סדר־יום אזורי שונה, שאבן הראשה שלו הוא הניסיון לפרוץ את המבוי הסתום בסכסוך הישראלי־ערבי. זהו ההקשר שבו יש לראות את ועידות מכה וריאצ', שערב הסעודית היתה השושבין העיקרי בכינוסן. לאור הנסיבות האזוריות המשתנות, ולאור הכישלון של אלטרנטיבות מדיניות אחרות, יש אפוא

<sup>7</sup> על התכנית, ראה:

Elie Podeh, *From Fahd to 'Abdallah: The Origins of the Saudi Peace Initiatives and Their Impact on the Arab System and Israel*, Gitelson Peace Publications 24 (Jerusalem: The Harry S. Truman Research Institute for the Advancement of Peace, July 2003).

לבחון מחדש את תכנית השלום הערבית שאושרה מחדש בפסגה הערבית בריאצ' במארס 2007.

לכאורה, קשה להעלות על הדעת שותף בעייתי יותר לניהול משא-ומתן מאשר הליגה הערבית. זאת משום שמדובר בארגון של 22 מדינות המייצגות אינטרסים שונים ומגוונים. בנוסף, מאז שקם ב-1945, הוכיח הארגון כי הוא בלתי-יעיל, חסר-השפעה ואינו מסוגל לממש החלטות. זאת ועוד: מבין 12 המדינות החברות בוועדה שמונתה לקדם את תכנית השלום הערבית, יכולות רק מצרים וירדן לנהל משא-ומתן מקדים בשם כל החברות. ברם, אף שהמונח "תכנית שלום ערבית" עושה חסד עם משהו שהוא לכל היותר אוסף של רעיונות – אוסף זה מהווה מהפכה בחשיבה הערבית כלפי ישראל, משום שהתכנית מדברת לראשונה על הכרה ערבית גורפת בישראל, על סיום הסכסוך ועל כינון "יחסים נורמאליים" עמה בתמורה לנסיגתה לקווי 1967, להקמת מדינה פלסטינית שבירתה מזרח-ירושלים ולהשגת פתרון צודק לבעיית הפליטים "כפי שיוסכם בהתאם להחלטת או"ם 194".<sup>8</sup>

על-מנת לנסות ולפתור את הסכסוך על בסיס התכנית הערבית, אני מציע לאמץ גישה "רב-דר-צדדית" (Multi-Bilateral). המונח האנגלי הוא מדויק יותר, משום שהוא מרמז לשני מובנים: האחד, גישה המשלבת אלמנטים מתוך הגישה הדר-צדדית והרב-צדדית; והשני, גישה המציעה הרבה "דר-צדדי". באופן מעשי יותר, ישראל והליגה הערבית (באמצעות המזכ"ל עמרו מוסא) יכריזו על פתיחתו של משא-ומתן רשמי על בסיס תכנית השלום הערבית. ישראל תבהיר כי יש לה הסתייגויות או הערות ביחס לסעיפים מסוימים בתכנית (שאלת הפליטים, למשל) אך אלה יידונו במהלך המשא-ומתן. בעקבות ההכרזה הרשמית, תכונס ועידה אזורית שתודיע על הקמת ארבעה מסלולים:

1. ישראל-יסורי;
2. ישראל-לבנוני;
3. ישראל-פלסטיני;
4. ישראל-ערבי.

בשלוש הוועדות הראשונות ניתן למנות גם נציגים מצרים וירדנים שיתרמו מניסיונם, אף שהדבר עלול להעמיד את ישראל בעמדת נחיתות כלשהי. כל ועדה תכלול גם נציגות של ארה"ב והאיחוד האירופי, אשר תיצור איזון מבחינת הייצוג הבינלאומי. לכל ועדה יהיה סדר-יום נפרד שיעסוק בבעיות הביטוראליות המיוחדות של המסלול. מאידך גיסא, המסלול הישראלי-ערבי יעסוק בשאלות כלליות יותר, כגון שיתוף-פעולה כלכלי אזורי, מים, סביבה

<sup>8</sup> הניסוח המדויק: " ...to be agreed upon in accordance with UN Resolution 194," *ibid.*, p. 43.

ותיירות. ועדה זו יכולה גם לדון בשאלות ירושלים והפליטים, שהן סוגיות החורגות מהמסלול הפלסטיני. במקרה של חוסר-התקדמות או קיפאון באחת הוועדות, ניתן יהיה לחזור למליאה הכללית של הוועידה במטרה לנסות ולצאת מהמבוי הסתום. גישה זו מזכירה משהו את ועידת מדריד, אך היא שמה דגש על השחקנים האזוריים ולא על הבינלאומיים (האו"ם כלל אינו מעורב). כמו-כן, המשא-ומתן שנפתח בעקבות ועידת מדריד היה בוסרי, בעוד שהכישלונות המדיניים הרבים שקרו מאז (למעט המסלול הירדני) יצרו בשלות גבוהה יותר בעת הנוכחית.

למרות שהניסיון ההיסטורי מלמד כי ממשלות-ישראל התקשו להתקדם בתהליך מדיני ביותר מערוץ אחד במקביל, יש לשיטה המוצעת כמה יתרונות: ראשית, הזיקה בין הערוצים הבינלאומיים תפיג את החשדנות של כל שחקן ערבי באשר למניעים של השחקן הערבי האחר. שנית, גישה זו מאפשרת לעקוף כמה מכשולים המצויים בתחום הבינלאומי. למשל, משא-ומתן במסלול הישראלי-לבנוני יתנהל עם ממשלת-לבנון, ובכך ניתן יהיה לעקוף את החזבאללה, אשר ייאלץ לקבל תכנית שהתקבלה על-ידי נציגות רשמית של המדינה ותגובה בלגיטימציה כלל-ערבית. משא-ומתן במסלול הפלסטיני יחייב את החמאס לגבש עמדה ברורה: אם יחליט להשתתף – הרי שהכיר בישראל וביוזמה הערבית גם אם טרם עשה זאת באופן פורמאלי; אם יחרים – לא ייקח חלק מהמשחק האזורי ויאבד מהשפעתו. כמו-כן, דיון בשאלות פלסטיניות (ירושלים והפליטים) במסלול הישראלי-ערבי, עשוי למתן את העמדה הפלסטינית אם יעניק "גב" ערבי (במובן של לגיטימציה וסיוע כספי) לווייתורים פלסטיניים.

שלישית, בשל הקשר בין מדינות-ערב לבין הסוגיות הנידונות, התקדמות במסלול כלשהו עשויה להשפיע על איכות המשא-ומתן בערוץ מקביל. דבר זה נכון במיוחד לגבי המסלול הפלסטיני שהוא רגיש לכל התקדמות במסלול אחר, דבר הנובע מחשש התמידי של הפלסטינים להישאר ללא תמיכה ערבית. רביעית, דיון רב-ערוצי יפיג אולי במשהו את משקעי חוסר האמון שהתפתחו בשנים האחרונות בין ישראל, מדינות-ערב והפלסטינים. חמישית, הדיון הכלל-אזורי בשאלת השלום יסייע בקביעת סדר-יום חדש שידחק את סדר היום הרדיקלי לקרן-זווית. בהקשר זה ניתן להניח כי קולות המלחמה שנשמעו לאחרונה מהזירה הסורית והלבנונית יידומו, לפחות כל עוד מתנהל דיאלוג. ששית, העובדה שערב-הסעודית מובילה את התהליך, טומנת בחובה יתרונות משמעותיים בזכות היוקרה הרבה של הממלכה בעולם האסלאמי והערבי. השתתפותה בתפקיד מוביל, מעניקה "מטרייה" ולגיטימציה למהלך כולו. ולבסוף, אם וכאשר יושג הסכם, הוא ייחנה מלגיטימציה כלל-ערבית ויחייב את הממשלות הערביות. כבר כיום יש מדינות-ערביות בשוליים – כגון מרוקו, תוניסיה ומדינות המפרץ – המחכות ל"אור ירוק" על-מנת לחדש ולהעמיק את קשריהן עם ישראל.

משא-ומתן "רב-דו-צדדי" טומן בחובו גם קשיים וסכנות. ראשית, קשה לנהל משא-ומתן עם 22 מדינות, גם אם בפועל הדיון יהיה מוגבל בעיקר למדינות שעמן ישראל נתונה

בסכסוך. שנית, בפועל ניתן לנהל משא-ומתן רק עם מצרים וירדן, משום שלאחרות אין יחסים דיפלומטיים עם ישראל – אלא אם כן גורם ערבי יהיה מוכן לשבור את מעגל הקסמים של הכרה לפני הסכם. שלישית, לא ברור אם ממשלת-ישראל מסוגלת לנהל משא-ומתן בורזמני בכמה ערוצים. דבר זה נכון במיוחד לגבי ממשלת אולמרט, שאינה נהנית מתמיכה רחבה הדרושה לאימוץ החלטה מדינית אמיצה.<sup>9</sup> רביעית, לא ברור כלל מעמדן של ארה"ב והאיחוד האירופי בתכנית (ולא כל שכן רוסיה). חמישית, התבססות על תכנית מדינית שניזומה על-ידי צד בסכסוך ולא על-ידי צד שלישי, עלולה להוביל למבוי סתום בהיעדר מנגנון תיווך ובוררות. נוכחות של נציגות אמריקנית ואירופית בוועדות, אמורה לסייע בריכוך קושי זה. ששית, הקונצנזוס הערבי עלול להתפורר ככל שיתקדם המשא-ומתן. במצב זה, המשך הדיאלוג תלוי במאזן הכוחות שייווצר במערכת הערבית: הוא עשוי להסתיים בהתקדמות חד-ערוצית עד לפתרון (כמו במקרה של ההסכם הישראלי-ירדני), אך גם במתיחות ואפילו בהידרדרות למלחמה. שביעית, הדימוי הישראלי של הסעודים והערבים הוא שלילי באופן כללי, דבר היוצר הטיה מובנית לכישלון השיחות.<sup>10</sup> לבסוף, ארגונים המתנגדים לכל נורמליזציה עם ישראל ימשיכו להיאבק נגדה בדרכים שונות, אולם אז הם ייאבקו לא רק נגד ישראל והמערב, אלא גם נגד המשטרים הערביים "ששיתפו פעולה".

המחלוקות העיקריות בכל אחד מהמסלולים, ידועות היטב לשחקנים. על השולחן מונחים רעיונות ותכניות למכביר, אשר הוצעו במהלך העשור האחרון על-ידי ממשלות, מתווכים וארגוני החברה האזרחית. הבעיות אינן מצויות אפוא במישור של תכנים ופתרונות, אלא ביכולת וברצון של השחקנים להיכנס לתהליך מורכב שדורש פשרות וויתורים. המכניזם המוצע כאן יכול לשמש סולם נוח למי שמעוניין לטפס לעבר השלום. אולם קיומה של ממשלה לא יציבה בישראל, חברה פלסטינית שסועה, מאבק פנים-לבנוני וממשל אמריקני המתבוסס במדמנה העיראקית וטרוד בבחירות הקרבות לנשיאות – כל אלה מקשים על השגת פריצת-דרך מדינית. מאידך גיסא, ההישגים הדיפלומטיים בין ישראל לשכנותיה הושגו בעבר דווקא בתקופות מעבר ומשבר. הישגים חיצוניים שימשו לעתים כלי לייצוב המצב הפנימי. עם-זאת ראוי לזכור כי גם מהלך מדיני דרמטי אינו נושא בחובו בהכרח את הפתרון המיוחל, אף כי סיכוייו גדולים יותר מהמשך הסטאטוס-קוו שעלול גם להידרדר להתלקחות מחודשת. ולא פחות חשוב: בניגוד לממשלות-ישראל שהתפארו – ולא תמיד בצדק – כי "הפכו כל אבן"

<sup>9</sup> לפי סקר "מדד השלום", 72% מהציבור היהודי חושבים כי אין לממשלה תמיכה ציבורית מספקת כדי להיכנס למשא-ומתן מדיני על הסדר-קבע. ראה אפרים יער ותמר הרמן, "אולי בממשלה הבאה", הארץ, 4 באפריל 2007.

<sup>10</sup> עוד על-פי הסקר, 46% מהציבור הישראלי אמרו כי על ישראל לדחות את התכנית על הסף. ראה שם.

כדי להשיג שלום, תוכל הממשלה הנוכחית לרשום כי את האבן הזו היא אכן הפכה. מאידך גיסא, כל ניסיון לדחות את התכנית או להשהות את הדיון בה בשל ניסוח לא מספק של סעיף זה או אחר, יביא לגניזתה ולהחמצת ההזדמנות לקידום הדיאלוג. בתולדות הסכסוך היו כמה וכמה מקרים של אפיזודות שנראות כיום "החמצה היסטורית" מצדה של ישראל, כגון יוזמת סאדאת ב-1971, הסכם לונדון ב-1987, המשא-ומתן עם סוריה ב-1999 ועוד. ב-2003 כתבתי כי "בהתחמקותה מההשלכות ארוכות-הטווח של התכנית [הערבית], ישראל הפגינה קוצר-ראות שהיסטוריונים בעתיד, חמושים במידע נוסף ופרספקטיבה טובה יותר, בוודאי יבפנו."<sup>11</sup> יש לקוות, כי תכנית השלום הערבית לא תיתוסף לרשימה "שחורה" זו, וכי הערכתי הפסימית תתבדה.

נשאלת השאלה: באיזו מידה מחייבת השתלטות החמאס על רצועת-עזה חשיבה מחודשת בכל הקשור לתהליך המדיני? הניסיון הישראלי והאמריקני בתמיכת מדינות ערביות מתונות, לחזק את אבו-מאזן והפתח בשליטתו בגדה המערבית, עשוי לכאורה להוביל לצמיחתו של פרטנר פלסטיני למשא-ומתן מדיני, לפחות בטריטוריה מוגבלת זו. עם-זאת, ההיגיון שעומד מאחורי ההצעה לפתוח בגישה רב-דור-צדדית נותר בעינינו. לעניות דעתי, הפיצול והקרע בקרב הפלסטינים יקשה עליהם לאמץ דעה מוסכמת לגבי פתרון מדיני; כל הצעה שתועלה ותתקבל על-ידי אבו-מאזן, סביר להניח שתיתקל בהתנגדות ובביקורת של התנועות האסלאמיות. במצב זה, המבוי הסתום המאפיין בשנים האחרונות את המסלול הישראלי-פלסטיני יוסיף להקשות על התקדמות מדינית. אם הערכה זו נכונה, הרי שממשלת ישראל צריכה עתה להעדיף את המסלול הביטראלי הסורי או את המסלול הרב-דור-צדדי, כפי שהוצע לעיל.

<sup>11</sup> Poded, *From Fahd to 'Abdallah*, p. 39



# סוריה ויוזמת השלום הערבית

אייל זיסר

## הקדמה

נשיא סוריה, בשאר אל-אסד, אשר לא נטל חלק ישיר במלחמת-לבנון השנייה אך לא הסתיר את תמיכתו בחזבאללה, מיהר לנכס לעצמו את הניצחון שהושג לדעתו על ישראל. בשאר הכריז כי הוא רואה בתוצאות הקרבות ניצחון חשוב ואפילו היסטורי של החזבאללה. יתרה מכך, בשורה של נאומים וראיונות לתקשורת, הוא אף הצמיד אקדח לרקתה של ישראל, וליתר דיוק העמידה בפני ברירה – לחדש את תהליך השלום עם סוריה ולחתום עמה על הסכם-שלום שיכלול נסיגה ישראלית מלאה מכל רמת הגולן, או להסתכן לחלופין בפתיחתה של חזית חדשה ברמת הגולן, דוגמת חזית העימות שניהלה ישראל עם החזבאללה בלבנון. לדבריו, סוריה לא תוסיף לשבת בחיבוק-ידיים ולהמתין עד אין קץ להשבת רמת הגולן, והיא עשויה לאמץ דרכי-פעולה אחרות ובהן את אופציית ההתנגדות (מוקאומה).

דומה שעם נאומו של בשאר אל-אסד באוגוסט 2006, נפתח עידן חדש ביחסי ישראל וסוריה. עידן זה עומד בסימן החשש לעימות בין שתי המדינות. הוא מאופיין בדיבורים רמים על מלחמה קרבה והולכת בין שתי המדינות, ובהכנות קדחתניות משני צדי הגבול לקראת עימות אפשרי ביניהן.

על רקע זה נשמעו קולות רמים בישראל הקוראים לבחון ברצינות את אופציית השלום עם סוריה. דהיינו, לבחון אם פניו של בשאר אל-אסד אכן לשלום, ואם כן – אם ניתן לגשר על הפערים שנוותרו בעמדות שני הצדדים ומנעו עד כה פריצת-דרך לשלום. אלא שנראה כי בפני אופציית השלום הישראלי-סורי עומדים מכשולים רבים. מכשולים אלה נעוצים בעיקרו של דבר בחולשתן מבית של ההנהגות בסוריה, בישראל ובארה"ב גם יחד, ובקושי של הנהגות אלו לקדם משא-ומתן לשלום בין ישראל לבין סוריה בנחישות ובאומץ-לב.

דווקא על רקע קושי זה לקדם הסדר מדיני סורי-ישראלי, או אפילו לכוון ערוצי הידברות בין שתי המדינות, בולט יתרונה של יוזמת השלום הערבית. שכן היא עשויה לשמש מסגרת נוחה לחידוש המשא-ומתן הישראלי-סורי ואולי אף להשגת הסכם-שלום בין שתי המדינות. דומה כי משום כך נמנעו הסורים, ככל הנראה, מלהתנגד ליוזמה ואף אימצו אותה כחלק מקונצנזוס כל-ערבי, אף שלא הסתירו את הסתייגותם ממנה. הסתייגות זו נובעת מהחשש

הסורי כי היוזמה תנוצל בעיקר לקידום המסלול הפלסטיני-ישראלי על חשבון המסלול הסורי, כפי שכבר קרה לא פעם בעבר. שהרי אחרי הכול, מדינות-ערב העומדות מאחורי היוזמה, ובראשן ערב הסעודית, מצרים וירדן, מקיימות עם הסורים מערכת יחסים עכורה וחשדנית ואינן מסתירות את העדיפות שהן מעניקות לקידום השלום הישראלי-פלסטיני על פני קידום המהלך מול סוריה.

## סוריה וישראל בעקבות המלחמה בלבנון – איומי המלחמה וסיכויי השלום

עם סיומה של המלחמה בלבנון בקיץ 2006 מיהר בשאר אל-אסד, נשיא סוריה, להכריז כי הוא רואה בתוצאות הקרבות ניצחון חשוב ואפילו היסטורי של החזבאללה. יתרה מכך, הוא לא הסתיר את דעתו כי על סוריה לשקול לאמץ את האסטרטגיה של החזבאללה – אסטרטגיה של טרור ומלחמת-גרילה נגד ישראל – שאילצה אותה לסגת בלא תמורה מדרום-לבנון במאי 2000. בשאר אף התבטא במספר הזדמנויות כי הציבור הסורי מפעיל עליו לחץ לחדול מהמדיניות של "שב ואל תעשה" שאימצה סוריה מול ישראל ברמת הגולן, ו"לחמם" חזית זו.

את נאומו החשוב בהקשר זה נשא אסד בדמשק ב-15 באוגוסט 2006, יום למחרת סיום הקרבות בלבנון, והוא פתח בהתרסה כלפי ארצות הברית המבקשת לכונן "מזרח תיכון חדש". בשאר פנה לנאספים והכריז:

אני שמח להיות אתכם במזרח התיכון החדש, מזרח תיכון במובן שבו אנו תופסים אותו ורוצים בו, גם אם מלאכת עיצובו טרם הושלמה. מזרח-תיכון חדש נוכח הישגי ההתנגדות; מזרח-תיכון חדש משום שכעת ברורה לעין החלוקה בין הכוחות הפועלים בו; מזרח-תיכון חדש משום שהתכסיסים נתגלו והמסכות נפלו וכל הכוחות המזויפים נחשפו באופן חסר-תקדים. זהו המזה"ת שאלי ייחלה ולו קראה סוריה; מזרח-תיכון שהוא תקוותם היחידה של הערבים אם הם רוצים שיהיה להם מקום לחיות על האדמה הזו. אנו נפגשים היום, שעה שסיסמת המזה"ת החדש שאלי שאפו ישראל וארצות הברית – מזרח-תיכון המבוסס על כניעה ועל שלילת זכויותיהם של העמים ושל זהותם – סיסמה זו הפכה לאשליה. יתרה מכך, מדובר כיום במזרח-תיכון אשר בו מתחוללת תקומה עממית נרחבת בזירה הערבית. תקומה זו מבוססת על כבוד, על ערבות ועל דחייה של כל העילות והאמתלות שהובאו בעבר כדי להצדיק את ההשלמה שלנו עם מצב שבו היינו כנועים ומושפלים, שבו הרגו בנו, ואילו אנו נותרנו שותקים, בדיוק באותו אופן שבו נהגו בעבר להקריב קרבנות לאלים.

אין ספק שהצהרות מתלהמות אלו של בשאר, נבעו מן האופן שבו ראו הסורים את תוצאות המלחמה האחרונה בלבנון. הסורים רואים במלחמה זו הישג לחזבאללה, אשר הצליח לעמוד מול העוצמה הישראלית במשך 33 יום. אפשר שבשאר סבור כי כפי שמערך הטיילים של החזבאללה הרתיע שנים את ישראל מפעולה ואף פגע בה קשות במלחמה, כך ירתיע אותה מערך הטיילים הסורי אם יחליטו הסורים לפעול נגד ישראל בחזית רמת הגולן.

בשאר הצמיד אפוא אקדח אל רקתה של ישראל, וליתר דיוק העמיד אותה בפני ברירה – לחדש את תהליך השלום עם סוריה ולחתום עמה על הסכם-שלום הכולל נסיגה ישראלית מלאה מרמת הגולן – בואכה שפת הכינרת – או להסתכן לחלופין בפתיחתה של חזית עימות חדשה ברמת הגולן, דוגמת חזית העימות שמנהלת ישראל עם החזבאללה בלבנון.

האיומים שבשאר החל להשמיע בעקבות המלחמה הם ככל הנראה תוצאה ישירה של האופן שבו הוא תופס את תוצאותיה, ויש להתייחס אליהם ברצינות. בשאר לא הכריז אמנם במפורש כי פניו למלחמה, אלא הסביר כי בהיעדר תהליך מדיני באזור הוא עשוי לשקול אופציה כזו, אבל לראשונה מאז החל תהליך השלום הישראלי-ערבי באוקטובר 1991 בוועידת מדריד, שבים הסורים ומדברים על אפשרות של מהלך צבאי יזום נגד ישראל. ואכן, איומים אלה של בשאר לוו בהצהרות של בכירים סורים שהעלו אל ראש השיח הציבורי בסוריה את האפשרות של התלקחות מחודשת בין ישראל לבין סוריה, וזאת בבחינת טיפוס על עץ גבוה של ציפיות לפתרון שאלת הגולן, שממנו יתקשה המשטר הסורי לרדת.

יתרה מכך, בשני הצבאות – הסורי והישראלי – ניכרת בחודשים האחרונים תכונה לקראת מלחמה. אכן, אחרי הכול אין צבא שיכול להסתכן, ועליו להיערך לקדם את פני הרעה. אבל ברור שלהכנות צבאיות קדחתניות אלו יש אפקט שלילי, שכן הן מעלות את המתח בין הצדדים ויוצרות כר נרחב לטעויות ולא-הבנות העלולות להביא להתלקחות בלתי-רצויה ובלתי-מתוכננת.

ובכל זאת, סוריה אינה רק חלק מן הבעיה בגבול הצפוני של ישראל, אלא גם חלק מן הפתרון. אחרי הכול, גם בנאומיו המתלהמים ביותר חזר בשאר והדגיש כי סוריה, בניגוד לחזבאללה ולאיראן, מעוניינת בחידושו של התהליך המדיני באזורנו וכי מטרתה הסופית אינה להכחיד את ישראל אלא דווקא לחתום עמה על הסכם-שלום. שהרי, כפי שטרח בשאר והסביר בשורה של ראיונות, אם ניתן להחזיר את רמת הגולן בדרך של שלום, הדבר עדיף. שכן, במלחמה משלמים כל הצדדים מחיר יקר וכבד מנשוא, ממנו כדאי להימנע אם אפשר.

ואכן, ההשוואה בין שני בעלי הברית למלחמה האחרונה בלבנון – בשאר אל-אסד וחסן נצראללה – מעלה מסקנה מאלפת נוספת, שעניינה התהום הפעורה בין השניים בכל האמור בתפיסת-עולמם ובדרכם המדינית. על תהום זו יעידו נאומיהם הפומביים של השניים ואפילו

נאומו הניצחון שלהם בעקבות המלחמה האחרונה – נאומו של בשאר בדמשק ב־15 באוגוסט 2006, ונאום "הניצחון האלוהי" שנשא חסן נצראללה ב־22 בספטמבר 2006 בביירות. ההשוואה בין שני הנאומים מלמדת על ההבדל בין שני המנהיגים: האחד, אסד, חילוני בכל רמ"ח אבריו; ואילו השני, נצראללה, דתי שכל תפיסת עולמו מעוגנת בדת ובמסורת. ולא מדובר רק בהבדל בין שני אנשים פרטיים העומדים כל אחד לעצמו. שהרי בשאר אל־אסד מייצג את הדור השני מקרב אותם מבני העדה העלווית אשר פרצו אל מרכז הזירה הפוליטית הסורית לפני ארבעה עשורים, תפסו את השלטון במדינה ושולטים בה מאז ביד רמה. לעומתו חסן נצראללה מייצג דור של צעירים שיעים, רובם בעלי רקע דתי, אשר עלה לגדולה בלבנון בשני העשורים האחרונים ומוביל את ארגון החזבאללה ולמעשה את העדה השיעית כולה. בהבחנה זו בין השניים, יש כדי ללמוד על התהום הפעורה בין שליטיה העלוויים של סוריה, לבין מנהיגי השיעים של חזבאללה, ולמעשה בין בני העדות באופן כולל יותר, בכל האמור בזוהתם, תפיסת־עולמם ודרכם. בהבחנה זו יש גם כדי ללמד כי הברית שבין איראן והחזבאללה לבין דמשק, היא ברית פוליטית ביסודה, ומכאן שאין לה ממדים אידיאולוגיים ולא כל שכן דתיים.

יתרה מכך, חשוב להזכיר כי אין כל חדש בדיבוריו של בשאר על רצונו בשלום, שכן מאז עלה לשלטון הוא שב וחוזר על כך שהשלום הוא אופציה מועדפת על הסורים, בתנאי שימולאו תביעותיהם. מבחינה זו נראה שהמלחמה לא הביאה לשינוי נראה לעין בגישתו הבסיסית בשאלת הסכסוך הישראלי־ערבי, גישה השואבת את השראתה ממורשתו של אביו, חאפז אל־אסד, אשר עלה על דרך השלום עם ישראל בראשית שנות ה־90. נראה שגישה זו זוכה לקונצנזוס רחב בציבוריות הסורית, הרואה בהשגת הסדר מדיני עם ישראל אינטרס סורי, הגם שהסדר זה צריך לענות על כלל תביעותיה ותנאיה של סוריה, ואלה נוקשים במיוחד. כאמור, סוריה מבקשת הסדר מדיני עם ישראל, אך לא בהכרח אחרי אותו שלום חם שאותו מבקשים בירושלים. אבל לענייננו, המודל המצרי הוא מודל מקובל כיום על דמשק, ולמעשה ישראל וסוריה היו קרובות להשיגו בראשית 2000 – בשיאו של התהליך המדיני – תחת שלטונו של חאפז אל־אסד בסוריה ובהנהגת אהוד ברק בישראל.

האם שלום עם סוריה הוא אינטרס ישראלי? על כך יחלקו רק מעטים. שלום עם סוריה עשוי להביא לשקט בחזית הצפון, ובעיקר לסגור את שער הכניסה לאזורנו בפני איראן, דרכו היא מממנת ומציידת את ארגוני הטרור הפלסטיניים ואת החזבאללה. יש לכך חשיבות מיוחדת נוכח החשש כי איראן עשויה להשיג נשק גרעיני כבר בשנים הקרובות. אלא שמכאן ועד להשגת הסכם־שלום בין ישראל לסוריה, הדרך ארוכה. קשה להעלות על הדעת כי בשאר, הסבור כיום כי הוא מצוי בעמדה של כוח, יהיה נכון לפתוח במשא־ומתן עם ישראל בלא שיובטח לו מראש כי בסיומו הוא עתיד לקבל את רמת הגולן. בשאר, כאביו, אינו מעלה על דעתו צעדים בוני־אמון שיקלו על ההנהגה הישראלית לגייס תמיכה בקרב הציבור הישראלי. על סגירת משרד ארגוני

הטרור בדמשק יהיה ניתן לדבר מבחינתו של רק לאחר סיכום חיובי על השבת הגולן לסורים. ממשלת ישראל אינה מעוניינת להכריע כרגע בשאלת הגולן. אחרי הכול, פתיחה במשא-ומתן לשלום עם סוריה, עלולה לעורר עליה ביקורת מבית ולקצר את ימיה. והנשיא בוש, שותף חיוני לכל דיאלוג ישראלי-סורי בעתיד, עודנו רואה בסוריה חלק מציר הרשע – מדינה שאֵתה יש להילחם ולא להתדיין. ואכן בתקופה האחרונה הבהירו דוברים אמריקנים לא מעטים את הסתייגותה של ושינגטון מהידברות ישראלית-סורית ישירה, בה הם רואים פרס לבשאר אל-אסד. ארה"ב אינה מתנגדת באופן רשמי למשא-ומתן בין ירושלים לדמשק, אבל ברור שהיא לא תתגייס להניעו ולקדמו, ובלא מחויבות אמריקנית למשא-ומתן כזה, הסיכויים להצלחתו הם אפסיים. מכל זה עולה כי ארוכה הדרך לשלום ישראלי-סורי וכי קצרה ידן של שתי המדינות מלהסדיר ביניהן את הסכסוך בכוחות עצמן.

על רקע הקושי לפתוח במשא-ומתן ישיר בין ישראל לסוריה, ועל רקע הצורך בדרכי-פעולה יצירתיות לקידום השלום בין שתי המדינות – ובעיקר למניעת מלחמה ביניהן – מופנות העיניים בירושלים ובדמשק אל יוזמת השלום הערבית ממארכ 2002, אותה שב ואימץ העולם הערבי בשנה האחרונה.

אמת, משהועלתה היוזמה לראשונה, לא הסתירה סוריה את הסתייגותה ממנה. הסורים, למודי-ניסיון מן העבר, ראו ביוזמה ניסיון של מדינות מובילות העולם הערבי – ובראשן, ערב הסעודית ומצרים – לקדם את תהליך השלום הישראלי-פלסטיני אשר מדינות אלו מייחסות לו חשיבות רבה. הסורים חששו אפוא כי יוזמה זו תאפשר השגת הסדר ישראלי-פלסטיני בלא שתובטח התקדמות מקבילה בנתיב הסורי, כפי שקרה בעת שנחתמו הסכמי אוסלו לפני למעלה מעשור. יחד עם זאת, סוריה נמנעה מלהתנגד ליוזמה הערבית ואף נתנה לה את ברכתה, שהרי לפחות מן ההיבט התוכני, יוזמה זו עונה על דרישותיה וציפיותיה של סוריה, שכן יש בה קריאה לנסיגה ישראלית מלאה אל קווי ה-4 ביוני 1967 – שהיא תביעה מרכזית של סוריה.

אגב, דווקא לבנון התנגדה בחריפות ליוזמה בנוסחה המקורי. בלחץ לבנוני, שלסורים לא היה כל קשר אליו, תוקנה היוזמה בכל האמור להתנגדות ליישובם של הפליטים במדינות-ערביות שאינן חפצות בכך. התנגדות לבנונית זו מעוררת מחדש את בעיית הפליטים הפלסטינים בלבנון – קרוב ל-400 אלף במספר – שלבנון אינה רוצה בהם, והם עתידים לעמוד לרועץ בכל מאמץ להגיע להסדר-שלום ישראלי-לבנוני, כמו גם בכל מאמץ להגיע להסדר-שלום כולל ולפתרון מקובל ומוסכם של בעיית הפליטים.

כך או אחרת, ממשלת ישראל מתקשה לחדש את המשא-ומתן הישיר עם סוריה, הן מחמת הקמצנות המסורתית שמגלים הסורים במחוות פומביות כלפי הציבור הישראלי, והן מחמת התנגדות ברורה של ארה"ב לחידוש משא-ומתן בין ירושלים לדמשק. מכאן ברור היתרון

שמציעה היוזמה הערבית לכל המעוניין בחידוש המשא-ומתן בין שתי המדינות. שהרי מדובר במסגרת של הידברות כוללת בין העולם הערבי לבין ישראל, בו נכללת סוריה לא כשחקן מרכזי אלא כאחד השותפים. כאמור, הדבר עשוי להקל על ישראל וסוריה כאחת לקדם הידברות, ובעיקר – למנוע מלחמה.

השתלטותו של החמאס על רצועת-עזה באמצע יוני, הופכת את השגתו של הסדר-שלום ישראלי-פלסטיני לצורך דוחק יותר מתמיד. סוריה לא הסתירה בשנים האחרונות את תמיכתה בתנועת החמאס, ודמשק הפכה מרכז חשוב לפעילות מבצעית וכספית שבלעדיה תתקשה תנועת החמאס לפעול. עם זאת, התמיכה הסורית בחמאס אינה נובעת מברית אידיאולוגית ומזהות אינטרסים כוללת וארוכת-טווח. בדיוק, אגב, כשם שהברית שבין סוריה לבין איראן והחזבאללה אינה ברית אידיאולוגית, אלא לכל היותר נישואי-נוחות זמניים הנובעים מזהות אינטרסים פוליטית לטווח קצר. סוריה נמנעה אפוא, בניגוד לאיראן, להתייצב באופן חד-משמעי מאחורי תנועת החמאס במאבק שזו מנהלת נגד הפתח ושלטונו של אבר-מאזן. הסורים כבר רמזו כי בטווח הארוך הם עשויים להימצא בצד השני של המתרס, ולא דווקא בצד של החמאס, החזבאללה ואיראן. על כך תעיד שורה של תקריות-טרור שהתרחשו בסוריה בשנים האחרונות, בהן היו מעורבים תומכי אל-קאעידה – חלקם לחמו בעיראק בסיוע סורי נגד הכוחות האמריקניים. הללו שבו לסוריה וחידשו בה את מלחמת הקודש, אך הפעם נגד משטרה החילונית, וממילא משטרו העלווי הכופר של בשאר אל-אסד. איום האסלאם הרדיקלי אורב אפוא גם לפתחה של סוריה, הגם שלפי שעה חיבוק הדוב שמעניקה דמשק לגורמים רדיקליים אלה מול המערב, ארה"ב וישראל, דוחה את העימות המכריע בינה לביניהם ומקל עליה להתמודד עם החוגים הרדיקליים שאינם מעוניינים להמתין, ומבקשים להפיל את המשטר הסורי כבר עכשיו.

**לסיכום**, יוזמת השלום הערבית עשויה לשמש מסגרת נוחה לקידום תהליך מדיני בין ישראל לבין סוריה. יש בה כדי לאפשר לשני הצדדים להתגבר על שורה של מכשולים המונעים לפי שעה את פתיחתו של משא-ומתן בין שתי המדינות. הדיבורים על שלום בין ישראל לסוריה חשובים על רקע הדיבורים שהשתלטו על השיח הציבורי בסוריה ובישראל כאחת אודות מלחמה קרבה. הסיכוי להניע מסלול-שיחות נפרד ישראלי-סורי שואף כיום לאפס, בעיקר בשל התנגדותה של וושינגטון ובשל חולשת הממשלים בסוריה ובישראל. כך או אחרת, בהיעדר אופק מדיני, נדרשות שתי המדינות למאמץ עילאי כדי למנוע הידרדרות. על רקע זה ראוי לבחון ברצינות את היוזמה הערבית כאמצעי למניעת עימות ולקידום השלום.

# היוזמה הערבית והפלסטינים – העמקת השסע או איחוי

## יוחנן צורף

הזירה הישראלית-פלסטינית מדירה שינה מעיני רבים בעולם הערבי. זירה זו היתה ונוותרת הבעיה המרכזית שמונעת התמקדות בעניינים פרטיקולאריים של כל מדינה ומדינה, והיא מחייבת לגבש מדי פעם עמדה ערבית בסוגיה זו, שחילוקי הדעות סביבה הולכים ומתרחבים. גם בפסגת ריאצ' (מארס 2007) מילאה זירה זו תפקיד מרכזי. הפלסטינים הוכיחו שוב כי הם מתקשים להסכים על אופי הפתרון הרצוי להם עם ישראל. הניצחון של חמאס בבחירות (ינואר 2006) הוריד בינתיים מסדר היום את אופציית ההסדרים, ולא קידם כהוא זה את ענייני הפלסטינים. ההתנגשויות הבלתי-פוסקות בין שני הכוחות המרכזיים בזירה זו – פת"ח וחמאס – ההרג ההדדי והתחושה הגוברת של היעדר ביטחון – הגבירו בקרב הפלסטינים את תחושת הייאוש, התסכול ואובדן האמון באפשרות להשיג פתרון. השתלטות המהירה של חמאס וגדודי עז אל-דין אל-קסאם על רצועת-עזה, חילקה את העם הפלסטיני לשניים, לפחות באורח זמני, ועוררה חרדות בקרב משטרים אלה מפני גופים אסלאמיים הפעילים בשטחם או משתייכים לתנועת האחים המוסלמים.

מאז עלה חמאס לשלטון, החרפה מאוד בזירה הפלסטינית התופעה של נטישה והגירה של צעירים ובעלי-יכולת. רבים סבורים שממשלת חמאס, שקיבלה הזדמנות לייצג את "המחצית השנייה" של העם הפלסטיני, נכשלה ואינה יכולה לספק את ההבטחות שנתנה ערב הבחירות. הדבר מעיד על תחושת אין מוצא, בה הם חשים זה מכבר. ערב השתלטות חמאס על רצועת-עזה, הרבתה התקשורת הפלסטינית לעסוק בתופעה זו, והזהירה מפני המשמעות שתהיה לה על עתיד הפלסטינים באזור ועל עתיד המדינה העצמאית שברצונם לכונן.

מנגד, הקולות החיוביים שהשמיעו קברניטי ישראל ערב פסגת ריאצ', הדגישו את היתרונות שהם רואים ביוזמה, ולא דחו אותה. ראש הממשלה אולמרט ושרת החוץ ציפי לבני הביעו את רצונם להיפגש עם מנהיגי-ערב כדי לדון בנושא זה, והפיחו תקוות וסיכויים שלא היו קיימים במארס 2002, עת פורסמה היוזמה לראשונה. שני מכשולים עיקריים עמדו אז מאחורי דחיית היוזמה: הפיגוע במלון פארק בנתניה (27 מארס 2002), בו נהרגו 29 חוגגים שישבו לשולחן הסדר, והעובדה שהיוזמה של 2002 לא הציבה את דעת הקהל בישראל כנמען עיקרי

שלה. מתכנסי היוזמה ביקשו להימנע ממגע ישיר עם ישראל, והפנו את דבריהם אל ארה"ב ואל הקהילה הבינלאומית, בתקווה להפעיל עליה לחץ משם. חמש השנים שחלפו מאז, הגבירו את העימותים בין ישראל לבין ארגוני ההתנגדות הפלסטינית המזוינת, החרפו את העימותים הפנים-פלסטיניים והחישו למעשה את תהליך התפוררותן של הרשות והחברה הפלסטינית.

תכנית ההתנתקות הישראלית מרצועת-עזה (קיץ 2005) עוררה חשש פלסטיני וכלל-ערבי מפני אבדן הסיכוי להגשים את החלום הפלסטיני לכונן מדינה עצמאית. הם ראו בתכנית זו קביעה נוספת של עובדות בשטח מצד ישראל, המגלגלת מחדש את הבעיה הפלסטינית לפתחן ומגבירה את כוחן של הקבוצות האופוזיציוניות בזירה הפלסטינית והערבית.

הניסיון הישראלי-אמריקני להכניס תיקונים ביוזמה לפני פסגת ריאצ', על-מנת להקל על ישראל לקבל אותה, לא עלו יפה. הדבר היה עלול לסכן את ההסכמה השברירית שהושגה עם כלל המדינות שהשתתפו בכינוס הפסגה בריאצ'. הפלסטינים, המודעים היטב להסתיות הישראליות, התנגדו לכל שינוי ביוזמה. הם ביקשו לנהל משא-ומתן על כל סעיף ולא לוותר על שום קלף-מיקוח בטרם ייפתח המשא-ומתן. זוהי עמדה השואפת לשמור על אחדות, או ליתר דיוק לשמר מעין צלחה בין-שבטית שהושגה בהסכם מכה שקדם לפסגת ריאצ' – דהיינו המכנה המשותף הרחב ביותר האפשרי בזירה הפלסטינית. שהרי ידוע לכל שאש"פ של אבר-מאזן/ערפאת חתם על הסכמי אוסלו שהיו מרחיקי-לכת יותר כלפי ישראל. הם לא הציבו תנאים מוקדמים למשא-ומתן על הסדר הקבע, הם דיברו במונחים של פשרה ואף הסכימו על עיקרון של חילופי טריטוריות.

השאלה העולה עתה ביתר-שאת לאחר השתלטות חמאס על רצועת-עזה וחלוקה למעשה של הזירה הפלסטינית לשתי טריטוריאליות, היא באיזו מידה עשויה יוזמה זו, אם תצא לפועל, לאחד את החברה הפלסטינית עד כדי הסכמה על כינון המדינה העצמאית אותה מציעה היוזמה, או שחלוקה זו יוצרת מציאות בלתי-אפשרית הדוחה למעשה את מימוש היוזמה לעתיד יותר רחוק.

בלשון אחרת, האם יש מקום לאופטימיות שמשרתת ממשלת-ישראל לאחר השתלטות חמאס על רצועת-עזה, ולפיה נוצרו הזדמנויות חדשות המאפשרות לחזק את ממשלו של אבר-מאזן ולקדם את המשא-ומתן עם ממשלת החירום שהקים? דהיינו, עם כמחצית העם הפלסטיני.

אבר-מאזן ותומכיו, במחנה הפת"ח ומחוצה לו, קיבלו את היוזמה הערבית בחיוב, וייתכן שהיו מעדיפים ללכת אף מספר צעדים מעבר למה שהיא מציעה. הצעדים שנקטו לאחר השתלטות חמאס על רצועת-עזה, נועדו אמנם להצר את צעדיו, אך במקביל הם מצביעים על יתר נחישות להתקדם בתהליך המדיני ללא תלות בהתפתחויות אלה או בהשפעותיו של ארגון



החמאס. הם מניחים שהתקדמות כזו תשחק את מעמדו של חמאס בעיני הציבור, תחזק את דימויו כגורם הפוגע ומערער את הריבונות הפלסטינית, ותעורר תקוות שיסחפו את דעת הקהל נגד החמאס, וזאת באמצעות חידוש התהליך המדיני.

כזכור, היוזמה ניסתה למצוא את המכנה המשותף הבינ־ערבי הרחב ביותר, ובמונחים פלסטיניים: להרחיק ככל האפשר את אבו־מאזן ותומכיו מרעיון אוסלו ולקרב ככל האפשר את חמאס לרעיון זה. בראייתו של אבו־מאזן, אפילו השלמה של חמאס עם היוזמה הערבית היא חיובית, כי היא עשויה להעלות אותו על המסלול הפוליטי אותו עבר הפת"ח בעבר; דהיינו, היענות לתכתיבי המציאות והתרחקות מן העמדות הנוקשות הישנות.

בלשון אחרת, הקונצנזוס הערבי בא לעזרתו של אבו־מאזן. חמאס מצדו תמך בזהירות רבה ביוזמה זו; והיום, לאחר השתלטותו על רצועת־עזה, הוא מבקש לשוב ולחדש את הדיאלוג עם פת"ח ואבו־מאזן, בטענה שההשתלטות לא היתה אלא מאבק נגד זרם בתוך הפת"ח, שביקש לבצע הפיכה ולמנוע מחמאס להשתמש במנדט שנתן לה הבוחר בבחירות 2006. מנקודת־מבט חמאסית לא חל שינוי בעמדתו של הארגון כלפי היוזמה הערבית. הוא רק שב והוכיח את עוצמתו בזירה הפלסטינית ואותת לכל הנוגעים בדבר שלא ניתן להתעלם מנוכחותו. עם זאת, לאחר ההשתלטות על רצועת־עזה, ברור שהדומיננטיות הבולטת של דמויות כמו מחמוד א־זהאר וסעיד ציאם, נציגי הזרם היותר נוקשה בתוך החמאס, מבטאת כרסום במעמדם של אסאמעיל הנייה וחברי־ממשלתו, המייצגים את הקו המתון יותר.

ללא חידוש הדיאלוג, ספק רב אם יסתיים המשבר בזירה הפלסטינית, וללא סיום המשבר, ספק רב אם ניתן לחזור אל היוזמה הערבית. הקולות הדומיננטיים בזירה הערבית של מצרים וסעודיה – חרף תמיכתם והכרתם בממשלת החירום של אבו־מאזן כמוקד הריבונות הפלסטינית – מבקשים לחדש את הדיאלוג בין פת"ח לחמאס. בפגישה שקיימו נשיא מצרים מובארק ומלך סעודיה עבדאללה (26 יוני 2007), עמד המשבר הפלסטיני בראש סדר היום. הקריאה שיצאה משם לחידוש הדיאלוג, נתקבלה בקורת־רוח רבה בחמאס, לעומת מורת הרוח שהפגינו אבו־מאזן ותומכיו. פגישתו עם מלך סעודיה, שהיתה אמורה להיערך לאחר ועידת שארם א־שייח' (25 יוני 2007), נדחתה בין היתר בשל סירובו לחדש בשלב זה את הדיאלוג עם חמאס. גם העובדה שרוסיה הודיעה בכינוס נציגי הקוורטט בירושלים (26 ביוני 2007) כי היא מייחסת חשיבות לחידוש הדיאלוג בין הפלגים הפלסטיניים וכישלון הניסיונות לגנות את השתלטות חמאס על רצועת־עזה במועצת הביטחון בשל ההתנגדות של קטר ורוסיה חברות המועצה – כל אלה יקשו בסופו של דבר על המשך מדיניות החרם והניתוק שהכריז ממשלו של אבו־מאזן על רצועת־עזה. מה גם שהציבור הפלסטיני שלא היה חלק מההתנגשויות בין חמאס לפת"ח, לא יוכל להשלים עם נתק זה לאורך זמן. חלק גדול ממנו קשור לגדה המערבית, וחלק

אחר נמנה על פקידי הרשות שאבו־מאזן וממשלת החירום שלו חייבת לכלכלם אם אינה רוצה בהמשך אבדן הכוח לטובת החמאס.

לפיכך עמדת החמאס כלפי היוזמה הערבית תמשיך להיות רלוונטית. הלקח מן ההתרחשויות בזירה הפלסטינית מאז פרוץ האינתיפאדה האחרונה, הוא שלא ניתן להוציא לפועל שום מהלך מדיני תוך התעלמות מכוחו של גורם כה משמעותי דוגמת חמאס או פת"ח. חמאס ייאלץ על כן להמשיך ולהתלבט בשאלות המהותיות המתגלגלות לפתחו מאז כינון ממשלתו הראשונה. תכתיבי המציאות מחייבים אותו לקבל החלטות בשאלות המובילות אותו לסף התנגשות עם שאיפות ואינטרסים, מה שמגביר לעתים את המתח הפנים־ארגוני ומעורר גלים של ביקורת מבחוץ:

- ❖ מחד גיסא הרצון להשתלב בקונצנזוס הערבי, ומאידך גיסא החשש מהמחיר הפנים־ארגוני הכבד שיידרש לשלם עבורו;
- ❖ מחד גיסא רצון עז להצליח כממשלה אסלאמית ראשונה מול ממשלות פת"ח הקודמות, ומנגד קושי רב להתמודד עם ניסיונות בלתי־פוסקים להכשלתו מצד כוחות חזקים ממנה מבית ומחוץ;
- ❖ מחד גיסא רצון לשמור על תדמית של תנועה שומרת־חומות, שאינה מוותרת על עקרונותיה, ומנגד לחצים עצומים לפשרה והתמתנות;
- ❖ מחד גיסא רצון להנהיג את העם הפלסטיני, ומנגד חוסר־עניין של רוב הציבור או חלקו הגדול בשלטון אסלאמי או באורח־חיים אסלאמי.

בלשון אחרת, חידוש הדיאלוג עם פת"ח יחייב את חמאס להרחיב את הבחינה מחדש של עמדותיו, ואולי אף להיענות לוותורים נוספים כדי לשמר את פני המציאות שיצר ברצועת־עזה. בהסכם מכה הרחיק החמאס לכת מבחינה רעיונית יותר מן הפת"ח. בעצם העובדה שהוא ניהל משא־ומתן על כתב המינוי שהוקרא באוזניו מפי אבו־מאזן והסכים לתוכנו, הוא למעשה קיבל החלטה מנוגדת לתפיסות היסוד שלו. כזכור קרא אבו־מאזן להנייה והטיל עליו להרכיב ממשלת־אחדות, לכבד את כל ההחלטות הערביות, הבינלאומיות ואת ההתחייבויות שאש"פ נטל על עצמו, ללא התניה כי מדובר רק בהחלטות המשרתות את העם הפלסטיני, וזאת בעוד שפת"ח ויתר על תביעתו שחמאס יכיר בישראל והסכים לשבת עמו בממשלת האחדות. כזכור, החזית העממית סירבה לשבת בממשלת האחדות בשל היענות לקריאתו של אבו־מאזן בכתב המינוי, שהתפרשה על־ידה כקבלת הסכמי אוסלו. אימן ט'ואהירי, האיש השני בארגון אל־קאעידה, יצא בביקורת קשה על חמאס וטען שכבוד התחייבויות גרוע מהתחייבות, משום שיש בו ממד של הסכמה והכרה.

אז כיצד מתמודד החמאס עם האתגר שמניח בפניו הסכם מכה ועם היוזמה הערבית שאשרורה בפסגת ריאצ' הוא המשכו למעשה של אותו תהליך?

דומה כי כל עוד לא יצאה היוזמה הערבית לדרך, וכל עוד לא הוחל במשא-ומתן עליה ולא הוכנסו בה תיקונים, תמשיך עמדת החמאס להתאפיין בהשלמה זהירה מהולה בחששות:

- ❖ השלמה עם התכנים הפומביים והרשמיים שיצאו מן הפסגה;
- ❖ חששות כבדים מפני הכרסום, או ליתר דיוק העמדות הבלתי-פומביות המושמעות מפי מנהיגים ערבים שונים, המכרסמים בתוכן המקורי של היוזמה.

הדבר מגביר את המתח בתוך החמאס ומטלטל אותו בין עמדות שונות ומנוגדות, בהן כאלה הממשיכות לדבר במונחים שהיו מקובלים לפני הסכם מכה, ושללו את קיומה של ישראל וכל הסדר עמה לבין המשך הדיאלוג עם פת"ח, היענות לקריאות סעודיה, מצרים ירדן ומדינות ערב האחרות לדיאלוג זה, שמשמעותם נכונות ו/או מודעות למחיר הכרוך בו, היינו חזרה לתהליך מכה שהיוזמה הערבית היא חלק ממנו. ההשתלטות על רצועת-עזה הסיטה את תשומת הלב מן היוזמה, ולמעשה סייעה למתנגדיה, אך אין בה כדי לשנות את העמדה הבסיסית של החמאס בדבר המשך הדיאלוג עם פת"ח.

מתח זה מוסבר בחמאס בהפרדה בינו לבין הממשלה. הממשלה היא שקיבלה את היוזמה ולא תנועת החמאס ומפלגה אינה יכולה לממש את מצעה במלואו בעת היותה בשלטון. לכן נציגי הזרם הנוקשה, דוגמת מחמוד אלזהאר, שר החוץ לשעבר, הרבו לטעון בטרם ההשתלטות על רצועת-עזה, שקווי היסוד של ממשלת האחדות חורגים לחלוטין מהעקרונות הבסיסיים של חמאס. בדברים שאמר לביטאון חמאס, אלרסאלה (29 מארס 2007), הבהיר אלזהאר כי אין לתת דבר בתמורה וכי היוזמה הערבית מסוכנת; כי אם תקבל אותה ישראל, יופעלו על הפלסטינים לחצים, יאשימו אותם בחוסר עקביות, ואז תחוש ישראל חופשייה שלא לקיים את חלקה, והפלסטינים לא יקבלו דבר בתמורה.

מאמרים רבים אחרים המתפרסמים בביטאון חמאס ובאתרי האינטרנט המזוהים עמו, מצביעים על בעיית האמינות של ישראל ועל ההשפלה הכרוכה בהעלאת יוזמה שישראל דחתה בעבר ובניסיון לשלוח משלחת המייצגת את כל העולם הערבי כדי לשכנע את ישראל לקבלה. כלומר, עיקר הטענות, יהיו קשים ככל שיהיו, אינם שוללים את היוזמה מן ההיבט הדתי או האידיאולוגי, אלא משתמשים בטענות של חוסר אמון ושל אמינות ישראלית נמוכה, שעשויים ליפול על אוזניים קשובות, ולא בטענות אידיאולוגיים דתיים שאינם נחשבים מטבע עובר לסוחר בשיח הפוליטי הפלסטיני המבקש את תמיכת הציבור.

אבל בפומבי פרסם חמאס הודעה רשמית, בה הבהיר כי עמדתו עולה בקנה אחד עם תכני היוזמה. עזאת רשק, עוזרו של ח'אלד משעל, אף הרחיק לכת. בכינוס הפסגה (26 מארס 2007) הוא אמר כי עמדת חמאס מתואמת או משולבת עם העמדה הערבית. הוא השתמש במלה מְסַגְמָה, שבערבית אין משמעותה קבלה או תמיכה. בהקשר של יחסי הכוחות וההתרחשויות בתוך הזירה הפלסטינית, ניתן לפרש אמירה זו כהשלמה עם היוזמה. הוא אף הוסיף כי "היוזמה קיימת מזה שנים, היא אושרה בכל הפסגות, ואין בה כל חדש...אנו נחויים לדבוק בה באופן שיבטיח את מטרותינו ואת האינטרסים שלנו", אמר רשק.

ח'אלד משעל, שדיבר על היוזמה במונחים אלה גם הוא, אמר לאחר הסכם מכה (10 פברואר 2007) לביטאון הרשות, אלחיאית אלג'ידה, כי חמאס מאמץ שפה מדינית חדשה. לדבריו: "הסכם מכה הוא שפה מדינית חדשה, וכיבוד הסכם הוא שפה חדשה, משום שזהו צורך לאומי ויש לדבר בשפה ההולמת את התקופה, במסגרת השקפה משותפת לכל הפלגים. עם זאת כל פלג יחזיק באמונתו המדינית."

למעשה אנו מדברים על ניסיון חמאסי לאכול את העוגה ולהשאירה שלמה. כלומר, לשמר את אחדות השורה בתוך התנועה ולמנוע בכל מחיר פילוג, מחלוקות או מהלכים אחרים היכולים להחליש אותה. מנגד יש כאן ניסיון להוכיח שאחדות השורה נותנת עוצמה מול יריבים מן החוץ.

עד כה שיחקה המציאות לטובת תנועה זו. ישראל טרם גיבשה מדיניות סדורה בסוגיית היוזמה הערבית, ארה"ב והקוורטט אינם לוחצים עליה, ומנקודת־מבט פנים־פלסטינית נמצא הכדור עדיין במגרש של ישראל. מצב זה הכניס את הזירה הפלסטינית לסחרור של עימותים והתנגשויות, ושחרר את חמאס מן הצורך לקבל החלטות מסובכות. הוא לא חדל להתהדר בהישגי ממשלותיו, שהתמצו לטענתו בהצלחה להשיב לסדר היום הערבי את סוגיית ההכרה או אי־ההכרה בישראל, ובהצלחה לעמוד איתן בממשלה שנה שלמה, חרף הלחצים הרבים שהופעלו עליה מבית ומחוץ.

המציאות החדשה, שנוצרה לאחר השתלטות חמאס על רצועת־עזה, מפקיעה מידיה במידה רבה את הזכות לטעון שהוא מתמודד עם אופוזיציה מבית. הן הציבור הפלסטיני והן הזירה הערבית, רואים ברצועת־עזה יחידה פוליטית פלסטינית נפרדת, המתנהלת באופן עצמאי וברוב המקרים בדרך שאינה עולה בקנה אחד עם רצון השלטון המרכזי ברמאללה, וזאת חרף ההתנגדות לנתק בין רצועת־עזה לגדה המערבית. דהיינו, גם לאחר איחוי הקרע, כשזה יתרחש, תהיה רצועת־עזה במעמד שונה מאזורים אחרים בגדה המערבית. לא מן הנמנע שמערכת הקשרים בין הפת"ח לחמאס תביא את הפת"ח, בסופו של הדיאלוג, להכרה פורמאלית ברצועת־עזה כאזור־השפעה של חמאס, מבלי שיווצר נתק ריבוני בין שני הצדדים. כלומר,

אם החמאס ירצה להמשיך ולהשתלב בתוך הקונצנזוס הערבי, הוא יעורר ציפיות גבוהות במצב שנוצר לאחר השתלטותו על רצועת-עזה. הוא יידרש להתמודדות נוספת עם עמדות היסוד שלו, ואולי גם לשחיקה נוספת נוכח הדרישות שיוצגו בפניו מצד המדינות הערביות המספקות עתה את מבוקשו בעצם תביעתן לחדש את הדיאלוג בין כלל הפלגים הפלסטיניים. זהו חמאס עצמאי ומבוסס יותר, שלעמדתו יהיה משקל כבד יותר בכל פורום העוסק בסוגיה הפלסטינית.

מנקודת המבט הפלסטינית והערבית, העמדה הישראלית היא נעלם מרכזי, וזאת בזכות ההשפעה המכרעת שיש לה על ההתרחשויות הפנים-פלסטיניות. מאז האינתיפאדה הראשונה, ישראל היתה האיבר הקשה יותר במשוואת היחסים הפנים-פלסטיניים. צד אחד השעין עליה את כוחו, ביקש לפתח אתה מערכת יחסים הדוקה, וראה ביישום הסכמי עמה ערובה לחיזוק כוחו מבית. הצד השני, האופוזיציוני – ועל-פי רוב גם הפונדמנטליסטי – ביקש להכשיל כל התקדמות במערכת היחסים עם ישראל, בה הוא רואה איום על קיומו הפוליטי ועל ערכי האסלאם הרדיקאלי, הקובעים כי על אדמת הווקף אין מקום לנוכחות ריבונית לא-אסלאמית. "העומק האסלאמי" כהגדרתו, משמש לו משענת ומייצג לדבריו מאמינים רבים שלא יוכלו להשלים עם נוכחות כזו. הצלחתו של הצד הראשון תלויה ביכולתו להוכיח לציבור הפלסטיני כי בדיאלוג הוא יוכל להשיג מישראל יותר מאשר במאבק מזוין. הצלחתו של הצד השני תלויה ביכולתו להוכיח שהצד הראשון לא יצליח לעולם לממש את שאיפותיו בדרכו התמימה. זו הסיבה שהאופוזיציה, וחמאס בראשה, השתמשה בטרור המתאבדים בראשית יישומם של הסכמי אוסלו, כדי לעצור את הצלחת התהליך ואת יישומו. האופוזיציה נשענה על האקסיומה המקובלת על הכול, כולל רבים מאנשי פת"ח, לפיה "ההתנגדות המזוינת" היא זכות מקודשת, וישראל היא כובשת. טיעון זה כבל את ידי שוחרי ההידברות, שמחד גיסא נדרשו לפעול נגד הטרור של האופוזיציה כלפי ישראל, ומאידך גיסא היו שבויים בכבלי הסיסמה של קדושת ההתנגדות.

הלחץ הכבד שהפעילה ישראל על הזירה הפלסטינית במהלך מלחמתה בטרור המתאבדים, שחק את גורמי האופוזיציה והחליש אותם מאוד. בין השנים 1997-2000 הכריז למעשה החמאס על עצמו בר-מינן פוליטי. בכיריו הודו באותה עת כי אין ביכולתם להתמודד עם העוצמה של הרשות הפלסטינית כשהיא מגובה ע"י מדינות-ערב, ישראל והקהילה הבינלאומית. מרבית פעיליו הושמו בכלא, ורמת הטרור ירדה מאוד.

לפיכך קיבל חמאס את אינתיפאדת אל-אקצא בראשיתה כאחזת-עיניים, שתכליתה להבהיר לעם הפלסטיני שמנהיגיו אינם מוותרים בנקל, וכי אין היא אלא זמנית ובעקבותיה יתחדש המשא-ומתן וייושבו המחלוקות שנתגלעו בקמפ דייוויד 2000 – מה שיחזיר את כל משוחררי החמאס אל הכלא. משהובהרה התמונה והתברר שהמאבק המזוין בישראל התחדש,

הפך חמאס בהדרגה לגורם המוביל אותו, תוך שהוא הולך ומעצים את יכולותיו. אלא שהפעם לא חיסול ישראל ולא הכשלת הסכמי אוסלו הניעו אותו, אלא הרצון לנקום בישראל על הסבל, על ההרוגים הרבים ועל התסכול המתפתח בזירה הפלסטינית. מושגים כמו "שחרור פלסטין" היו דומיננטיים פחות מן הטיעונים המדגישים את הצורך בהגנה עצמית נוכח הכוח הרב שמפעילה ישראל ונוכח הנזק הרב שהיא גורמת לפלסטינים. בוויכוחים הפנימיים שהתנהלו בסוגיית המתאבדים, הושוו המתאבדים בפי אנשי חמאס למסוק האפאצ'י הישראלי. זהו המענה לסיכול הממוקד הישראלי – הוא הורג חפים מפשע, מגביר את האימה ברחוב הישראלי ויוצר איזון מסוים ברמת ההרתעה בין שני הצדדים.

קולות המחאה ימשיכו ככל הנראה להיות מנותבים על-ידי אנשי הזעם הפונדמנטליסטי לכיוון יתר שנאה ומאבק בישראל והגברת הדה-לגיטימציה של שוחרי ההדברות, תומכי דחלאן, הנתפסים כמייצגים אינטרסים אמריקניים וישראליים. ניתוב זה הוא חלק ממלחמת התעמולה שחמאס מנהל נגד הפת"ח של דחלאן, תוך שהוא נשען מדי פעם על יריביו בתוך פת"ח. מכאן שחיזוק הכוחות המזוהים עם אבו־מאזן ודחלאן הוא אינטרס ישראלי. ספק רב אם יעד זה יושג בדרך של קריעת רצועת־עזה מהגדה המערבית, או בידולה של הרצועה.

ישראל נדרשת להניח על שולחן הדיונים האזורי והבינלאומי קלף חדש שישנה את כללי השיח בזירה הפנים-פלסטינית ויחייב את חמאס להתמודד ערכית ואידיאולוגית עם המציאות בה נתונה זירה זו – מציאות של תשישות מן הלהט האידיאולוגי ומסיסמאות, הוויה של ייאוש מאי־יכולתם של שני הכוחות הפוליטיים המרכזיים לממש את הבטחותיהם, ואבדן תקווה לפתרון בעתיד הנראה לעין.

יש ביוזמה הערבית כדי לספק לישראל את הקלף המבוקש. נכון לעכשיו, כל מתנגדיה, דוגמת חמאס, שנאלצו לתמוך בה במהלך דיוני הוועידה בריאצ' כדי שלא לפגוע בקונצנזוס הערבי, נמצאים בעמדת המתנה. הם חשים בנוח עם ההיסוס הישראלי, רואים בו דחייה ישראלית של היוזמה, ומרבים לטעון "אמרנו לכם" ביחס ל"סרבנות" הישראלית, ובמשתמע הם כאילו אומרים "חדלו לתבוע מאתנו את השינוי המיוחל".

אם ישראל תקבל את היוזמה הסעודית – לאחר שתתאם את הסתייגויותיה בעניין הפליטים, הגבולות והאגן הקדוש בירושלים, מול סעודיה, מצרים וירדן, ותשיג גיבוי בינלאומי – היא עשויה לחולל את המפנה בשיח הפנימי הפלסטיני, שיתבע מחמאס להוכיח את מחויבותו לרחשי הלב של הציבור. הגיבוי הערבי למהלך מסוג זה לא יאפשר לחמאס לפסוח על שתי הסעיפים. הוא יאלץ לעשות את המוטל עליו כמפלגת שלטון, לקבל החלטות, להשתלב בקונצנזוס או להסתכן באבדן התמיכה של הציבור, שרובו הגדול אינו תופס, כידוע, את המציאות המדינית בצורה אסלאמית.

ללא מהלך מן הסוג הזה, תמשיך הזירה הפלסטינית ללכת מדחי אל דחי: היא תמשיך בהתנגשויות פנימיות, היא תרחיב את בידודה הפנימי ותמשיך להכות ביישובי צפון הנגב כדי לנהל עימותים עם יריביה. הידרדרות זו עלולה לגלוש גם אל תחומיהן של המדינות הערביות, שם הרחוב מזדהה עם העניין הפלסטיני, מאשים את המשטר בשיתוף-פעולה עם ארה"ב וישראל, ומפנה את אצבעו מאשימה לעבר ישראל.





# ישראל מול היוזמה הערבית – בין סיכון לסיכוי

קובי מיכאל

## הקדמה

יוזמת הליגה הערבית, במתכוון או שלא במתכוון, מעבירה את הכדור למגרשה של ישראל, הנדרשת עתה להגיב. למעשה, מעבירה היוזמה את האחריות אל כתפיה של ישראל.

יוזמה זו היא מפנה פרדיגמטי מובהק באסטרטגיית ניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני, והיא טומנת בחובה שני שינויים עיקריים: הראשון מבטא שינוי בגישה ומניח שניתן ליישב את הסכסוך. לכן נתפסת היוזמה בעיני הוגיה כבסיס קונספטואלי ליישוב הסכסוך. השני מבטא מעבר מגישה דו-צדדית (בילטרלית) לגישה רב-צדדית (מולטי-לטרלית) ובו-זמנית (סימולטאנית). ייתכן שהשינוי הפרדיגמטי המוצע עשוי היה להניע תהליך מדיני חדש ולחזק דינמיקה של תהליך שכמעט גווע לחלוטין. אלא ההחלטה התקבלה בנסיבות שונות בעליל מן הנסיבות השוררות כיום בזירה (השתלטות החמאס על רצועת-עזה) וגוזרות פירוד ופיצול בישות הפלסטינית.

אבל חרף השינוי בקונטקסט הפוליטי, נראה כי בתנאים מסוימים עשויה היוזמה לסייע לישראל, לרשות הפלסטינית בגדה המערבית ולקהילה הבינלאומית – כולל את המדינות הערביות המתונות – להוביל תהליך מדיני מוגבל, מבוקר וצנוע יותר.

בראייה ישראלית יש ביוזמה הערבית כמה יתרונות, כמו גם חסרונות בולטים. כמו כן יש בה עמימות וכמה ניסוחים סתומים המחייבים ליבון והבהרה. במאמר זה אבקש לעמוד על היתרונות והחסרונות של היוזמה הערבית, תוך ניסיון למפות את גורמי ההזדמנות והסיכוי מבחינת האינטרס הישראלי.

## מהות האינטרס הישראלי

חרף הקושי המתמשך של הדרג המדיני בישראל להבהיר ולהגדיר את האינטרס הישראלי, נראה כי המכנה המשותף הרחב ביותר בקרב הציבור היהודי בישראל הוא: מדינת-ישראל כמדינתו

הדמוקרטית והבטוחה של העם היהודי. שאיפה זו מחייבת הבטחת רוב יהודי מוצק, הינתקות מהשליטה בעם הפלסטיני והיפרדות גיאוגרפית ופוליטית מן הפלסטינים.

מימוש האינטרס הישראלי מחייב הקמה של מדינה פלסטינית לצד ישראל, אלא שבהקמת ישות מדינתית כזו אין די. האינטרס הישראלי מחייב את חיותה ושרידותה של מדינה כזו, ואף יותר מכך את שגשוגה, את רווחת אזרחיה וביטחונם האישי. שאם לא כן, המצוקה, העוני, חוסר הביטחון והתסכול, יפרצו את גבולות המדינה הפלסטינית ויתנפצו אל שעריה ואל חומותיה של מדינת ישראל.

לצד אלו צריכה ישראל לצמצם את ממדי האיום החיצוני הנשקף לה (בעיקר האיום האיראני והאיום הסורי-לבנוני) וזאת במערכת של הסכמי-שלום, אי-לוחמה, ובריתות אזוריות ופריפריאליות, שיאפשרו משטר ביטחון אזורי שיגדיל באופן משמעות את סיכויי ההישרדות של ישראל.

מכאן שבתנאים מסוימים עשויה היוזמה הערבית לשמש בסיס לקידום האינטרס הישראלי.

## שאלת המפתח בנוגע ליוזמה הערבית וכוונות הוגיה

השאלה המטרידה והמשמעותית ביותר בהקשר זה, היא אם היוזמה הערבית מחייבת את העולם הערבי המתון לקבל אחריות בשם הפלסטינים.

## יתרונותיה של היוזמה הערבית

בהנחה שהתשובה לשאלת המפתח היא חיובית, הרי שיתרונה המובהק של היוזמה הערבית הוא בהבטחת כתובת לישראל. היתרון בדמותה של כתובת אחראית יותר, יבוא לידי ביטוי במידה שהעולם הערבי אכן נכון להבהיר להנהגה הפלסטינית שאם היא לא תגלה את האחריות המדינתית הנדרשת ותמלא אחר הדרישות המחייבות, היא תידרש לפנות את מקומה "לאח הבכור" (הליגה הערבית או כל קואליציה אחרת של מדינות ערביות מתונות), שיפרוס את חסותו ויקבל עליו את האחריות לניהול התהליך מול ישראל והקהילה הבינלאומית. בעצם מדובר בסוג של משטר חסות או נאמנות על-תנאי, העשוי לשמש "שוט" פוליטי משמעותי וכן "תמריץ עונשי" למקרה שהפלסטינים יבחרו (גם הפעם) להתחמק מהאחריות המדינתית המתחייבת.

היוזמה הערבית מניחה תשתית למעורבות בינלאומית, בדמות מבצע לתמיכת שלום רחב-היקף, הנשען על קואליציה בינלאומית בהובלת מעצמות מערביות ומדינות ערביות מתונות. מעורבות כזו עשויה להתקבל על לב הפלסטינים ביתר קלות, ולו בזכות מעורבות פעילה של שחקנים ערבים.

היוזמה הערבית הופכת את העולם הערבי המתון לשחקן משמעותי מאוד בזירת הסכסוך, ולכן היא מאפשרת האצלת סמכויות וחלוקת אחריות בינו לבין הפלסטינים. סוגיות-ליבה של הסכסוך, כדוגמת ירושלים והפליטים, כבר לא תהיינה בחזקת מונופול פלסטיני. בתנאים כאלה יגדל מרחב הגמישות. מאידך גיסא, גיבוי ערבי לפשרות בנושא ירושלים עשוי להקל על הפלסטינים, בניגוד למצבם בוועידת קמפ-דייוויד ביולי 2000, אז לא היה להם כל גיבוי ערבי בשאלה זו.

מעורבות העולם הערבי המתון עשויה לסייע בצמצום הממד הא-סימטרי ביחסי הגומלין שבין ישות מדינתית לבין ישות לא-מדינתית, ולסייע בחיזוק ההיגיון המדינתית של הישות הפלסטינית. חיזוק ההיגיון המדינתית, עיקרו הבטחת המונופול המדינתית על הפעלת האלימות המאורגנת, ופירוקן של המיליציות הנושאות נשק. אין קשר בין היגיון מדינתית כזה לבין סוג המשטר (דמוקרטי, מונארכי, דיקטטורי או צבאי), שכן הוא הכרחי בכל מדינה ובכל סוג משטר.

## חסרונותיה של היוזמה הערבית

מה שעומד בעוכרי היוזמה הוא עמימותה בסוגיית הפליטים, התעלמותה מהאפשרות לחילופי שטחים על בסיס העיקרון של גבולות 1967, ואי-בהירותה בנוגע לנורמליזציה עם ישראל. חשוב מזה: אין בה קביעה מתי ובאלו תנאים בדיוק תוחל הנורמליזציה. קריאת הטקסט כפשוטו מובילה למסקנה שהנורמליזציה מותנית בכך שישראל תקבל את כל התנאים ובכך שהסכסוך יישוב.

מעבר לעמימות – שבתנאים מסוימים עשויה להתברר כ"עמימות קונסטרוקטיבית" כלשונו של שר החוץ האמריקני לשעבר, הנרי קיסינג'ר – היוזמה הערבית נשענת על ההנחה שהסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא סכסוך פתיר לעת הזו. ספק אם יש להנחה זו על מה להתבסס. הנסיבות והניסיון ההיסטורי מוכיחים את ההפך. נראה כי לשני הצדדים חסרה הבשלות המתחייבת לשם יישוב הסכסוך, ולכן יש לשקול את האפשרויות לנהל את הסכסוך באופן מושכל יותר, תוך מזעור הנזקים והכנת התשתית והאווירה ליישובו בעתיד. ספק אם הליגה הערבית תיאות לגלות את המעורבות הנדרשת, ולתת לישראל את התמורה המובטחת

בעבור פחות מיישוב הסכסוך. ספק רב מזה אם ישראל תיאות לקבל את היוזמה הערבית ללא התמורה המובטחת.

היוזמה הערבית מחייבת מעבר מערוץ דו־צדדי לערוץ רב־צדדי של משא־ומתן. ערוץ כזה מסובך ומורכב יותר לניהול ולהתמודדות, בעיקר עבור ישראל כשחקן אחד במשא־ומתן סימולטאני עם שחקנים רבים אחרים. משא־ומתן כזה, המתנהל בסביבה חשדנית ממילא, עלול להוביל את השחקנים הערבים האחרים להקצנת־עמדות, כשכל שחקן מבקש להבליט את תדמיתו כמי ששומר על האינטרסים הערביים והפלסטיניים באופן הראוי ביותר.

קבלת היוזמה הערבית תחייב את ישראל לנהל משא־ומתן מקביל בשתי חזיתות מורכבות ובעייתיות ביותר: הזירה הפלסטינית והזירה הסורית. בשתיהן יהיה על ישראל לשלם מחיר משמעותי, וספק אם יש בה ממשלה המסוגלת לייצב את ההסכמה הציבורית הרחבה הנדרשת לכך.

מצד אחד מבטיחה היוזמה לישראל תוחלת מדינית למקרה שהיא תקבל את התנאים והתהליך יעלה יפה, אך לא ניתן להתעלם מתג המחיר הסמוי של היוזמה, והוא שעלול להיגבות מישראל במקרה שהתהליך המדיני ייכשל. במקרה כזה עלולה ישראל לשלם מחיר בהרעת היחסים עם מצרים וירדן, עד כדי סיכון הלגיטימציה לקיומם של הסכמי השלום, ברחוב המצרי והירדני.

חסרונה המשמעותי ביותר של היוזמה קשור בשאלת המפתח שהוצגה לעיל. לא ברור בשלב זה אם העולם הערבי נכון לכפות על הפלסטינים את ההסכם שיושג, ולקבל בשמם את האחריות למקרה שהם לא יעמדו בהתחייבויותיהם. אם העולם הערבי יגלה הססנות והסתייגות מקבלת אחריות כזו ומנכונות לכפות את ההסכם על הפלסטינים, תצא ישראל קרחת מכאן ומכאן. לאחר שתשלם את המחיר הטריטוריאלי והפוליטי, היא לא תזכה לראות הסכם יציב עם הפלסטינים (והמשמעות היא המשך העימות האלים) ולא תזכה לראות את הנורמליזציה הנכספת עם העולם הערבי.

## ישראל והיוזמה הערבית – כיווני־פעולה אפשריים

היוזמה הערבית, חרף הסיכונים המובנים בה, היא הזדמנות במובן של פרדיגמה המאפשרת להיחלץ ממצב משברי לכיוון מימוש אינטרסים חיוניים לישראל. לפיכך, ישראל יכולה ואף צריכה להכריז כי היא מקבלת את היוזמה כבסיס לפתיחת משא־ומתן, ולדרוש מפגש עם בכירי הליגה הערבית לצורך ליבון והבהרת היוזמה וכיווני הפעולה האפשריים.

גם לאחר שלב ההבהרות, ישראל צריכה להתנות את קבלת היוזמה במתן ערבויות ערביות ובינלאומיות למקרה של כישלון התהליך וקריסתו. יש להגדיר אמות-מידה (benchmarks) והתניות להתקדמות, תוך ניטור קפדני של התהליך באמצעות מנגנון-פעולה שיאפשר אכיפה. ישראל חייבת לגלות נחישות וקפדנות בכל הנוגע להפרות של ההסכם, ולא לחזור על שגיאות אוסלו ולהתעלם מהן בסלחנות.

מנגנון הפעולה הנדרש, יכול להימצא בפיתוח מושכל של מבצע תמיכת-שלום (peace support operation) והתאמתו להקשר המתהווה. מבצע כזה חייב בלגיטימציה בינלאומית בדמות החלטה מחייבת של מועצת הביטחון, והוא צריך להישען על כוח-משימה בינלאומי, עליו יימנו גם המדינות הערביות המתונות. כוח המשימה יורכב מכוחות צבאיים, משטרתיים ואזרחיים, והמנדט שלו יכלול אחריות לניטור ההסכם, חציצה בין ישראל לפלסטין, ובעיקר מרכיבים רובוסטיים של בניית מדינה (state building). אלה יכללו חניכה והדרכה של כוחות המשטרה וזרועות אכיפת החוק, שיקום המוסדות המדינתיים, שיקום מערכת החינוך והמערכת הכלכלית והתשתיתית.

על ישראל להבטיח שהיא אכן תקבל את התמורה הערבית המובטחת בעבור נכונותה לקבל את היוזמה לאחר שינויים והתאמות מוסכמות, ולא כתנאי להצלחת התהליך. הסכמה כזו צריכה לזכות בגיבוי הקהילה הבינלאומית, ואל לה להיוותר כעניין ישראלי-ערבי בלבד – מה שעלול להוביל להחרפת היחסים עד כדי עימות במקרה של אי-הבנה או אי-הסכמה, למקרה שיפרוץ משבר בזירה הפלסטינית.

היוזמה הערבית עשויה אולי לקדם את רעיון הקמתה של מדינה פלסטינית, ובמציאות של שלטון חמאס בעזה ייתכן שניתן יהיה להחיות את רעיון השלבויות ומדינה עם גבולות זמניים שעמד ביסוד מפת הדרכים. הקמת מדינה פלסטינית היא אינטרס ישראלי מובהק, וזו אם תקום בסיוע ישראל ובתמיכת העולם הערבי המתון והקהילה הבינלאומית, עשויה להפוך כתובת מהימנה ואחראית יותר עבור ישראל.

נכונות ערבית מוצהרת לקבל אחריות בשם הפלסטינים כל אימת שאלה לא יעמדו בהתחייבויותיהם, מאפשרת מעבר מוסכם לסוג של משטר חסות או נאמנות באחריות העולם הערבי ובגיבוי הקהילה הבינלאומית. משטר נאמנות שכזה יקבל עליו את האחריות לחנוך את ההנהגה ואת המוסדות הפלסטיניים ולהעביר את הסמכויות בהדרגה, עד שהזירה תיוצב כולה.



# נספח 1

## **The Arab League**

The Arab League, the informal name of the League of Arab States, is a voluntary association of independent countries whose peoples are mainly Arabic speaking. Its stated purposes are to strengthen ties among the member states, coordinate their policies, and promote their common interests. The League was founded in Cairo in 1945 by Egypt, Iraq, Lebanon, Saudi Arabia, Syria, Transjordan (Jordan, as of 1950), and Yemen. It now has 22 member-states, and continues to pay close attention to the Israel-Palestine conflict.

The Arab League Summit held in Riyadh on 28-29 March 2007 re-affirmed the Arab League's commitment to the Arab Peace Initiative of 2002 (also known as the Beirut Declaration), full text below. A Committee was created at the Riyadh Summit to take the initiative forward. On 4 May, the Quartet (EU, US, UN and Russia) met the members of the Arab League Follow-Up Committee (Arab League Secretariat, Egypt, Saudi Arabia, Jordan, Syria, Qatar). On 10 May, Israeli Foreign Minister Livni met Egyptian President Mubarak and the Egyptian and Jordanian Foreign Ministers in Cairo. We support the Arab League's endeavours and the goal of normalised Arab-Israeli relations.

## **The Beirut Declaration — March 28, 2002**

Declaration by the Council of the League of Arab States at the Summit Level, at its 14th Ordinary Session:




Reaffirming the resolution taken in June 1996 at the Cairo extraordinary 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 Abdulaziz, the 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 for 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 lines of June 4, 1967, 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 UN General Assembly Resolution 194.
  - c. The acceptance of the establishment of a Sovereign Independent Palestinian State on the Palestinian territories occupied since the 4th of June 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.
  - 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 neighbourliness 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.



<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1093014839753>



## נספח 2

### להלן הנוסח העברי של יוזמת השלום הערבית:

מועצת הליגה הערבית מאשררת את ההחלטה שהתקבלה ביוני 1996 בפסגה הערבית בקהיר, לפיה שלום צודק במזרח התיכון, שהתקבל בתיאום בינלאומי ובהסכמת מדינת ישראל, הוא החלטה אסטרטגית של המדינות הערביות.

נציגי המדינות שמעו את הצעתו של האמיר עבדאללה, ליחסים נורמליים בין ישראל למדינות הערביות בתמורה לנסיגה מלאה מהשטחים הערביים שנכבשו מאז יוני 1967, יישום החלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 ו-338.

ההחלטה התקבלה מתוך שכנוע שלא ייתכן פתרון צבאי לסכסוך.

נציגי הפסגה קראו לישראל:

1. לשקול את מדיניותה ולהכריז כי שלום צודק הוא אפשרות אסטרטגית גם בעבורה.
2. א. להסכים לנסיגה מכל השטחים שנכבשו ב'67, כולל הגולן והשטחים בדרום לבנון שעדיין תחת כיבוש ישראלי.  
ב. להסכים לפתרון צודק לפליטים הפלשתינאים לפי החלטה 149 של מועצת הביטחון של האו"ם.  
ג. להסכים להקמת מדינה פלשתינית ריבונית ועצמאית בשטחים בגדה, ברצועה ובמזרח ירושלים, שנכבשו לאחר יוני '67.
3. בעקבות זאת, מתחייבות המדינות הערביות:  
א. להכיר בסוף הסכסוך הערבי-ישראלי ולהבטיח ביטחון לכל מדינות האזור.  
ב. לכוון יחסים נורמליים עם ישראל בעקבות הסכם שלום כולל זה.
4. לדחות כל הסדר של שיבה פלשתינית שיהיה מנוגד לנסיבות המיוחדות במדינות המשכנות את הפליטים.

5. המדינות הערביות קוראות לממשלת ישראל ולכלל הישראלים לקבל יוזמה זו כדי להגן על הסיכוי לשלום ולעצור את המשך שפיכות הדמים, כדי לאפשר למדינות הערביות ולישראל לחיות בשלום ובשכנות טובה ולתת לדורות הבאים ביטחון, יציבות ושגשוג.

6. המדינות הערביות קוראות לקהילה הבינלאומית ולכלל המדינות והארגונים לתמוך ביוזמת שלום זו.

7. המדינות הערביות מבקשות מיו"ר הפסגה להקים ועדה מיוחדת, שבה ישתתפו נציגי המדינות הנוגעות בדבר וכן מזכ"ל הליגה הערבית. הוועדה תפעל להשגת תמיכה ביוזמה בכל הדרגים, ובפרט באו"ם, במועצת הביטחון, בארה"ב, ברוסיה, במדינות האיסלאמיות ובאיחוד האירופי.

###

פורסם בחדשות "מען" ב-18 במאי 2007.

הפרסום אושר על-ידי בעלי הזכויות.

<http://www.commongroundnews.org/article.php?mode=8&sid=0&id=21001>