

קיומה של וועידת שלום בינלאומית לאחר מלחמת ישראל-חמאס

נייר מדיניות

אריה קצוביץ*

ינואר 2024

תקציר מנהלים

- וועידות שלום בינלאומיות הינן אמצעים דיפלומטיים יעילים לעשיית שלום ולבניית שלום לאחר מלחמות. הן מכנסות ביחד כל השחקנים הרלוונטיים במסגרת דיפלומטית רב-צדדית תחת החסות של יזמים אמינים, הן מקדמות תנופה מדינית, מסיימות מלחמות באופן רשמי ומכוננות הסכמי שלום, והן קובעות "מפת דרכים" ולוחות זמנים קשיחים לתהליכי שלום מהותיים וברי-קיימא.
- וועידות שלום בינלאומיות הינן כלים מדיניים-דיפלומטיים שימושיים המאפשרים תהליכי שלום ומו"מ משמעותי לשלום, אם כי הן אינן יעד מדיני כשלעצמו. הן גם יכולות לסייע בהבטחת לגיטימציה בינלאומית לשחקנים המעורבים, וגם לפתור סוגיות של לגיטימציה פנימית.
- על בסיס הדוגמא הרלוונטית והמוצלחת של וועידת מדריד של אוקטובר 1991, וועידת שלום בינלאומית שתתכנס ביום שאחרי מלחמת ישראל-חמאס הינה מרכיב מדיני-דיפלומטי הכרחי אבל לא מספיק במסגרת של מפת דרכים אשר תוביל לשיקומה של רצועת עזה, ואף למו"מ לקראת יישוב בדרכי שלום של הסכסוך הישראלי-ערבי במסגרת זמן של 3-5 שנים.
- היגיון של 'עסקת החבילה', אשר חונך באופן בו-זמני מו"מ לשלום ברמות הדו-צדדית והרב-צדדית (בדומה למדריד 1991), וגם קובע מראש את תכלית היעד המדיני באמצעות הכרה מותנית במדינה פלסטינית מפורזת, יכול מאוד להקל ולאפשר את המעורבות הפעילה והחיובית של מדינות ושחקנים אחרים משמעותיים בקהילה הבינלאומית בהתמודדות עם הצרכים ההומניטריים והלוגיסטיים הדחופים בשיקומה של רצועת עזה לאחר המלחמה.
- ההיגיון של וועידת שלום מספק אופק מדיני ברור עבור ישראלים, פלסטינים, ושאר האומות באזור (ובקהילייה הבינלאומית בכללותה), בצורה של הסדר הדרגתי ומעשי של מפת דרכים מדינית המהווה ניגוד מוחלט לעמדתם של חמאס ושל הגורמים הקיצוניים המתנגדים לכל תהליך מדיני, הן בקרב החברה הישראלית והן בקרב החברה הפלסטינית.

* אריה קצוביץ הינו ראש התקדירה ע"ש חיים וייצמן ביחסים בינלאומיים ופרופסור ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים. הוא חוקר שלום, ומחבר משותף של הספר *The Unintended Consequences of Peace: Peaceful Borders and Illicit Transnational Flows* (Cambridge University Press, 2021).

- התכנון של וועידת השלום המוצעת כאן מציע מודל משולב ('היברידי') הכולל בסדר היום שלה סוגיות מותנות של סיוע מידי הומניטרי ולוגיסטי לרצועת עזה, הקמה והעצמה של סמכות בינלאומית זמנית לניהולה של רצועת עזה בתקופת מעבר, העצמתה והתחזקותה של הרשות הפלסטינית, ומו"מ משמעותי ומהותי אשר יביא בסופו של תהליך להקמתה של מדינה פלסטינית מפורזת לצידה של מדינת ישראל, וגם לחתימתם של הסכמי שלום בין ישראל לבין שאר מדינות ערב, בראש ובראשונה ערב הסעודית.

א. מבוא

המלחמה המתמשכת בין ישראל לחמאס ברצועת עזה אמורה לעבור לשלב השלישי בשבועות הקרובים, לאחר ההפצצות מן האוויר והתמרון הקרקעי המאסיבי הננקט על ידי צה"ל, לתוך לחימה בעצימות נמוכה יותר והקמתם של אזורי חיץ עם או בלי נוכחות צבאית מוגבלת של ישראל ברצועה. הדרך שבה המלחמה מתנהלת תקבע את מנעד האופציות המדיניות לאחר סיומה. למרות ההתנגדות הגורפת של ממשלת ישראל לפתוח בדיון מדיני משמעותי כלשהו לדון ב"יום שאחרי" במונחים של תסריטים אפשריים, הדבר הינו הכרחי. חיוני לשרטט היום מפת דרכים עקבית לגבי האופציות הדיפלומטיות לגבי האופק המידי והרחוק יותר, מבחינת האפשרויות לגבי יציאתה של ישראל מעזה לאחר המלחמה, כולל יישובו בדרכי שלום של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

אם ניקח בחשבון את העדר הרצון הפוליטי ו/או היכולת בקרב המנהיגות הישראלית והפלסטינית הנוכחית לקדם שלום לאחר המלחמה, המצב הקשה ברצועת עזה, וההשלכות הבינלאומיות והפוליטיות הפנימיות עבר מספר שחקני מפתח (כולל ארה"ב, מצרים, וירדן) נייר מדיני זה מעריך את התפקיד החיובי שוועידת שלום בינלאומית יכולה למלא בתקופה הקרובה, מיד לאחר סיום המלחמה. וועידת שלום יכולה להעניק לגיטימציה בינלאומית ופנימית בשרטוט של מפת דרכים קוהרנטית אשר יכולה להוביל לדה-אסקלציה, ייצוב, פירוז, שיקום, ומשילות של רצועת עזה בטווח המידי. יתר על כן, וועידת שלום אמורה להתייחס לסוגיה המדינית הרחבה יותר באשר ליישוב אפשרי בדרכי שלום של הסכסוך הישראלי-פלסטיני על-ידי מימושה של החלטת העצרת הכללית של האו"ם 181 (1947) והקמתה של מדינה פלסטינית מפורזת ברצועת עזה ובגדה המערבית, תוך כדי מימוש של החלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 (1967), 338 (1973), 1515 (2003), 1850 (2008), ו-2334 (2016).

נייר מדיניות זה מתבסס על תקדימים היסטוריים מסכסוכים אחרים, וגם על דוגמאות וניסיונות רבים מתוך הסכסוך הישראלי-ערבי, בראש ובראשונה הדוגמה המוצלחת והרלוונטית של וועידת מדריד מאוקטובר 1991. התובנה המרכזית מדיון זה הינה שוועידת שלום מרכיב מדיני-דיפלומטי הכרחי אבל לא מספיק במסגרת של מפת-דרכים המובילה לשיקומה של רצועת עזה בטווח המידי לאחר המלחמה, וגם למו"מ לקראת יישובו בדרכי שלום של הסכסוך הישראלי-ערבי והקמתה של מדינה פלסטינית מפורזת לצידה של ישראל.

ב. דוגמאות, סוגים, ותפקידן של וועידת שלום בינלאומיות

וועידות שלום בינלאומיות בדרך כלל מתכנסות לאחר סיומן של מלחמות, אם כי לפעמים הן מתקיימות כמאמץ דיפלומטי מכוון לסיים מלחמות בתוך סכסוכים ארוכים ומתמשכים. הן מהוות כלים דיפלומטיים לכינון שלום, בצורה של מניעת סכסוכים, ניהולם ויישובם. יתר על כן, הן גם יכולות להיות כלים של בניית-שלום, אשר נועדו לקדם ולחזק את השלום שלאחר המלחמה, ביחס לסוגיות כגון שיקום, ממשול, ומשטרי בטחון וניהול אזרחי זמניים. הן גם מאפשרות למקד את תשומת-הלב בסוגיות הבערות, מכנסות את כל השחקנים הרלוונטיים במסגרת דיפלומטית רב-צדדית תחת חסותם של יזמים אמינים, הן מעודדות תנופה מדינית, מסיימות מלחמות באופן רשמי ומקדמות הסכמי שלום, קובעות מפות-דרכים ולוחות זמנים, ואפילו תאריכי-יעד קשוחים ליישום, ומכוננות סדר יום אשר מתניע תהליכי שלום מהותיים וברי-קיימא.¹

הפרקטיקה של כינוסן של וועידת שלום מקורה בתקופת הרנסנס בין ערי-המדינה האיטלקיות, והיא נמשכה לאורך הסדרים הבינלאומיים של וסטפאליה, וינה, לאחר קונגרס וינה, חבר הלאומיים והאומות המאוחדות. דוגמאות היסטוריות כוללות, בין היתר, קונגרס וינה ב-1815-1814 (לאחר מלחמות נפוליאון); קונגרס ברלין 1878 (לגבי הקצאת שטחים של האימפריה העותומנית); וועידת פאריז (וורסאי) ב-1919, לאחר מלחמת העולם הראשונה; וועידת השלום של צ'אקו ב-1938-1935 (לאחר מלחמת צ'אקו של 1932-1935); וועידת השולחן העגול על אינדונזיה ב-1949; וועידת השלום על יפן בסן פרנסיסקו ב-1951; וועידת ג'נבה על הודו-סין ב-1954; וועידת לונדון על קפריסין ב-1959; וועידת ג'נבה על לאוס ב-1962; הוועידות הבינלאומיות על קמפוצ'יאה (קמבודיה) ב-1981 וב-1989; וועידות השלום של קונטדורה ושל אסקיפולס בשנות ה-80 של המאה ה-20 (ביחס לסיומן של מלחמות האזרחים של מרכז אמריקה); הוועידה האירופית ביחס ליוגוסלביה ב-1992; וועידת דייטון של 1995 אשר סיימה את מלחמות יוגוסלביה (ביחס לבוסניה, סרביה, וקראטיה); וועידות השלום של ג'נבה 1 ו-2 לסיומה של מלחמת האזרחים בסוריה ב-2012 וב-2014.² וועידות שלום בינלאומיות מתמקדות בסכסוכים מזוינים ויישובם בדרכי שלום, ולכן הן שונות מוועידות אזוריות, בינלאומיות, וגלובליות המתמודדות עם סוגיות נורמטיביות וגלובליות אחרות הקשורות לשלום במובן הרחב והחיובי יותר, כגון שינוי אקלים, פיתוח כלכלי, וקידומן של זכויות-אדם.

ניתן להבחין בין שלושה סוגים של וועידות שלום. סוג / מתייחס לוועידות המתמקדות בקידום כללי של שלום בעולם, או לפחות במאמצים לצמצם ולווסת סכסוכים פנימיים ובינלאומיים בצורה כוללת, כגון וועידות האג של 1899 ו-1907 לגבי דיני מלחמה; וועידת סן פרנסיסקו ב-1945 אשר הקימה את האומות המאוחדות; וועידת רומא של 1988 אשר הקימה את בית-הדין הבינלאומי הפלילי.

סוג // מתרחש בעקבות מלחמות אזרחים או מלחמות בינלאומיות משמעותיות, או לחילופין הן מתקיימות על מנת לנהל מו"מ לסיים את מלחמות, כמו במקרים של וסטפאליה ב-1648; קונגרס וינה ב-1814; פאריז, 1919; סן פרנסיסקו, 1951; דייטון, 1995; וועידות ג'נבה הכושלות באשר למלחמת האזרחים של סוריה ב-2012 וב-2014.

¹ Abiodun Williams, "The Use of Conference Diplomacy in Conflict Prevention", *UN Chronicle*, December 2014, No. 3, Vol. 51, "Conference Diplomacy."

² Bertrand G. Ramcharan, *International Peace Conferences* (Leiden, Netherlands: Brill)

סוג III מתייחס לוועידות שלום המקיימות סדר יום לשלום ("מפת דרכים") והן ברובן סמליות וטקסיות, ללא מו"מ מהותי במסגרתן. הן שימושיות כביטוי רטורי של הקהילה הבינלאומית (או של אזור מסוים בעולם) במתווה של מסגרת שימושית של עקרונות ויעדים אותם ניתן ליישם במסגרות פרטניות של מו"מ דו-צדדי ורב-צדדי לאחר קיום הוועידה. מכאן, הן משמשות כמסגרת דיפלומטית לאפשר לצדדים בסכסוך להיות מעורבים במו"מ מהותי לשלום לאחר מכן. דוגמאות כוללות את הוועידות של קונטרס ואסקיפולס ב-1983 וב-1986; וועידת מדריד של 1991; וועידת לונדון לגבי יוגוסלביה לשעבר ב-1992; וועידת אנאפוליס של 2007. לפעמים וועידת שלום יכולה להתאים ליותר מסוג מסוים נתון.

בסופו של דבר, עלינו לזכור שוועידות שלום הינן כלים מדיניים-דיפלומטיים שהן שימושיים בהתרת תהליכי שלום וקיומם של תהליכי מו"מ משמעותיים, והן אינן יעד מדיני כשלעצמו. הן גם יכולות לסייע במתן לגיטימציה בינלאומית לשחקנים הפוליטיים המעורבים, וגם בפתרון של בעיות של לגיטימציה פנימית.

ג. וועידות שלום קודמות בסכסוך הישראלי-ערבי

במסגרת הסכסוך הישראלי-ערבי התקיימו מספר וועידות שלום אשר התכנסו לאחר משברים ומלחמות על מנת למצוא פתרון בדרכי שלום למצב הסכסוך הקבוע בין ישראל, הפלסטינאים, ומדינות ערב השכנות, עם תוצאות מעורבות. הן כוללות: וועידת לוזאן, 1949; וועידת ג'נבה, 1973; וועידת מדריד, 1991; וועידת אנאפוליס, 2007; וועידת פאריז, 2017. לצורך הדיון בנייר מדיניות זה, אינני מתייחס למסגרות אחרות של מו"מ, דו-צדדי או רב-צדדי, כגון המו"מ באי רודוס אשר הוביל להסכמי שביתת הנשק של 1949 בין ישראל לבין מצרים, לבנון, ירדן, וסוריה; וועידת קמפ דייוויד של ספטמבר 1978, 5-17, (אשר הובילה להסכמי קמפ דייוויד ובסופו של דבר להסכם השלום בין ישראל למצרים במרץ 1978, 26); וועידת וואי של אוקטובר 1998, 15-23; וועידת קמפ דייוויד שנכשלה, ביולי 2000, 11-25.

(1) וועידת התפייסות של לוזאן (אפריל 27 ליוני 23, 1949; יולי 18 לספטמבר 12, 1949) [סוג II ו-III]: הוועידה התכנסה לאחר מלחמת השחרור (1948-1949), במטרה שאפתנית לפתור את הסכסוך הערבי-ישראלי בדרכי שלום. המשתתפים בוועידה כללו את ישראל, מצרים, עבר-הירדן, לבנון, סוריה, ומוחמד נימר אל-הוואי, שייצג את הפליטים הפלסטינים. חברות וועדת האו"ם להתפייסות היו צרפת, תורכיה, וארה"ב. פרוטוקול לוזאן אשר פתח את המו"מ התייחס להחלטות העצרת הכללית של האו"ם 181 ו-194. הסוגיות העיקריות שנדונו היו ירושלים, פליטים, והסדרים טריטוריאליים. המו"מ הסתיים ללא הסכמה.

(2) וועידת השלום במזרח התיכון, ג'נבה (דצמבר 29-21, 1973) [סוגים II ו-III]: הוועידה כונסה על-ידי המזכיר הכללי של האו"ם קורט וולדהיים לפי החלטת מועצת הביטחון 338 (1973) בסיומה של מלחמת יום הכיפורים. יושבות הראש המשותפות לוועידה היו ארה"ב ובריה"מ לשעבר, והשתתפו בה נציגים מישראל, מצרים, ירדן, וללא נוכחות של אש"פ ושל סוריה. שום הסכם לא הושג במהלך הוועידה. בשנת 1974, בתיווכה של ארה"ב, נתחמו הסכמי ביניים בין ישראל למצרים, ובין ישראל לסוריה.

(3) *וועידת השלום של מדריד* (אוקטובר 30-נובמבר 1, 1991) [סוג III]: הוועידה התכנסה לאחר מלחמת המפרץ הראשונה (1991), ביזמתן של ארה"ב ושל בריה"מ לשעבר. ישראל התנגדה לנוכחותם של נציגי אש"פ, אולם המשלחת הירדנית כללה נציגים פלסטינים אשר שמרו על קשר עקיף עם מנהיגות אש"פ בתוניס, ולמעשה התנהלו כמשלחת עצמאית. זאת היתה ההזדמנות הראשונה בה פוליטיקאים ישראלים פגשו פנים אל פנים משלחות מלבנון, ירדן, סוריה, והפלסטינים. הוועידה היוותה מאמץ רשמי חשוב לפתוח בתהליך שלום שכלל את ישראל ושכנותיה. הוועידה וסבבי המו"מ הדו-צדדי בעקבותיה (בוושינגטון), ומו"מ רב-צדדי לא הניבו כל הסכם, אבל סללו את הדרך לפריצת דרך דיפלומטית בין ישראל לפלסטינים ב-1993 (הצהרת העקרונות של אוסלו), ולאחר מכן את הסכם השלום בין ישראל לירדן באוקטובר 26, 1994.

(4) *וועידת השלום של אנאפוליס* (נובמבר 27, 2007) [סוג III]: נציגים מ-49 מדינות וארגונים בינלאומיים התכנסו באנאפוליס, מרילנד, במפגן רחב של תמיכה בחידושן של שיחות השלום בין ישראל לפלסטינים לקראת פתרון של שתי מדינות. הוועידה כללה את השתתפות של ראש ממשלת ישראל דאז אולמרט, ושל יו"ר אש"פ (ונשיא הרשות הפלסטינית) עבאס, באירוח הרשמי של נשיא ארה"ב בוש. וועידת השלום כללה נציגים מהאיחוד האירופי, הליגה הערבית, הארגון לשיתוף פעולה אסלמי, וברזיל. היעד המדיני הוגדר כחידוש שיחות השלום, אשר הופסקו מאז קריסתו של תהליך אוסלו ופריצתה של האינתיפאדה השנייה ב-2000, על מנת ליישם את מפת הדרכים לשלום של 2003. הוועידה הסתיימה בהצהרה משותפת אשר חידשה את המו"מ הדו-צדדי בין ישראל לאש"פ בין דצמבר 2007 לדצמבר 2008.

(5) *וועידת השלום של פאריז* (ינואר 15, 2017) [סוג III]: מעל 70 מדינות וארגונים בינלאומיים השתתפו בוועידה שצרפת אירחה, אולם ללא אש"פ וישראל. השחקנים הבינלאומיים המרכזיים כללו את חברות ה"רביעייה" (ארה"ב, האומות המאוחדות, האיחוד האירופי, ורוסיה), החברות הקבועות של מועצת הביטחון (רוסיה, סין, ארה"ב, צרפת, ובריטניה), מדינות אירופה ומדינות ערב, מדינות "קבוצת ה-20" ושחקנים מדינתיים ולא מדינתיים אחרים המחויבים לפתרון של שתי מדינות ולבניית היכולות של מדינה פלסטינית עתידית. לא היה שום המשך משמעותי לכינוס הרב-צדדי הזה, והיעדר הרלוונטיות של וועידה זו קשורה בעובדה שהשחקנים הראשיים בסכסוך – ישראל ואש"פ – לא נטלו בה חלק.

מבחן התוצאות של וועידות שלום אלה הינו מעורב –לא הצלחה מסחררת וגם לא כישלון מוחלט. וועידת לוזאן היתה זירה רב-צדדית של מו"מ אשר כשלה בניסיון להרחיב את היריעה המדינית מעבר להסכמי שביתת הנשק של רודוס ולהשיג שלום קבוע בין ישראל לשכנותיה. באופן דומה, וועידת ג'נבה בדצמבר 1973 לא הניבה תוצאות לאחר מלחמת יום הכיפורים (וסוריה כלל לא השתתפה בה). וועידת פאריז ב-2017 נכשלה, בעיקר עקב העובדה שישראל והפלסטינים לא נכחו בה. בנימה יותר חיובית, מדריד (1991) ואנאפוליס (2007) היוו מסגרות דיפלומטיות יעילות לניהול מו"מ רב-צדדי ודו-צדדי לאחר כינוסן, במקום להיות זירות למו"מ כשלעצמן. ההיגיון של וועידת שלום כמתווה של מפת דרכים רשמית

וכמסגרת לקביעת סדר-יום לשלום הינו רלוונטי ביותר בימים אלה, כשישנה דחיפות לתכנן את "היום שאחרי", עוד בטרם סיומה הרשמי של המלחמה הנוכחית.³

ד. הרציונל והתנאים המקדימים לכינוסה של וועידת שלום בינלאומית לאחר המלחמה בין ישראל לחמאס

כנגד התפיסה המעוותת של ממשלת ישראל הנוכחית, המסויגת להשתתף בכל דיון קוהרנטי לגבי "היום שאחרי" מעבר לסיסמאות ביחס ל"פירוז" ו"דה-רדיקליזציה" של עזה לאחר התבוסה הצבאית (האפשרית?) של חמאס, ישנו רציונל משמעותי לכינוסה של וועידת שלום לדון בעתידה המידי של רצועת עזה ובפתרון המדיני של הסכסוך הישראלי-פלסטיני. וועידת השלום אמורה להיות לבנה ראשונה הכרחית אבל לא מספקת בבניית תהליך מעברי והדרגתי ממלחמה לשלום, על-ידי הסכמה על מפת דרכים מדינית המתמודדת הן עם הצרכים המידיים ביחס למצב הקשה ברצועת עזה ולייצוב והניהול של הרצועה לאחר המלחמה (2-3 שנים), וגם במו"מ לשלום הדו-צדדי והרב-צדדי שחייב להימשך בשנה-שנתיים נוספות לאחר מכן, בדרך לחתימת הסכמי שלום בין מדינת ישראל, המדינה הפלסטינית, ערב הסעודית, ושאר מדינות הליגה הערבית אשר אינן מקיימות יחסים דיפלומטיים עם ישראל, בהתאם לרוח ולתוכן של יוזמת השלום הערבית.

ישנו קשר מובנה בין הדאגה המידית ביחס לביטחון, ממשול, שיקום, ופירוז של רצועת עזה והיישוב האפשרי של הסכסוך הישראלי-פלסטיני במתכונת של פתרון של שתי מדינות, מאחר והחזון המדיני המאוחר יותר (והמציאות העתידית) הן למעשה תנאי-מקדים ואף הכרחי לאפשרות לרתום שחקנים בינלאומיים אחרים לבוא ולסייע בטווח המידי בניהולה ושיקומה של רצועת עזה. בראייה עתידית, רצועת עזה חייבת להיות קשורה בצורה אורגנית לגדה המערבית. גישה זו תואמת לחלוטין את ההיגיון המדיני והדיפלומטי, אשר הוצג בצורה בהירה ביותר על-ידי נשיא ארה"ב ג'ו ביידן וסגנית הנשיאה קמלה הריס, גם אם הם לא התייחסו בצורה מפורשת לוועידת שלום בינלאומית ככלי דיפלומטי שימושי.⁴ לפיכך, וועידת שלום יכולה להקנות לגיטימציה פנימית ובינלאומית לארה"ב ולמספר שחקנים אחרים, בראש ובראשונה לפלסטינים, על-ידי קביעת לוח זמנים קוהרנטי לתהליכי מו"מ לשלום שיובילו לפתרון של שתי מדינות, ולשלום ונורמליזציה בין ישראל לבין מדינות ערב השכנות והרחוקות.

וועידת שלום בינלאומית יכולה לגשר על הפער בין הדאגות המידיות לאחר המלחמה ובין האופק המדיני הרחוק יותר, כסוג של "אירוע סף" אשר יכול לקבוע שעון דיפלומטי למעבר מהטווח המידי לטווח

³ Nathan J. Brown and Amir Hamzaway, "Arab Peace Initiative II: How Arab Leadership Could Design a Peace Plan in Israel and Palestine," *Carnegie Endowment for International Peace Working Paper*, 2023. https://carnegieendowment.org/files/202311-Arab_Peace_Initiative_II.pdf

⁴ Joe Biden, @The U.S. Won't Back Down from the Challenge of Putin and Hamas," *The Washington Post*, November 18, 2023. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/11/18/joe-biden-gaza-hamas-putin/> and "Remarks by Vice President Harris on the Conflict between Israel and Hamas," The White House, December 2, 2023; <https://www.whitehouse.gov/briefing-room-speeches-remarks/2023/12/02/remakrs-by-vice-president-harris-on-the-conflict-between-israel-and-hamas/>

הבינוני, אשר יושלם בפרק זמן של 3-5 שנים מאז כינוסה של וועידת השלום ועד חתימתם של הסכמי שלום בין ישראל לבין ערב הסעודית, ובין מדינת ישראל לבין מדינת פלסטין.

התנאים המקדימים המידיים לכינוסה של וועידת שלום בינלאומית הינם: (א) סיום השלב הנוכחי של המלחמה ומעבר לסוג של לחימה בעצימות נמוכה ברצועת עזה; (ב) נסיגה הדרגתית של כוחות ישראל וקיומם של אזורי חיץ זמניים ע"י צה"ל, אשר יוחלפו בצורה מדורגת על-ידי כוח שמירת שלום רב-לאומי עם מנדט ברור וכללי מעורבות קשיחים, במקרה הטוב לפי פרק 7 של מועצת הביטחון של האו"ם, לאחר הפסקת-אש אפשרית.⁵

ישראל ואש"פ חייבות להשתתף בוועידת השלום מיד לאחר המלחמה, לפיכך אין תנאי-מקדים לקיים בחירות בישראל וברשות הפלסטינית על מנת להביא מנהיגות חדשה לפני קיומה של וועידת השלום, מאחר והשינויים הפוליטיים ההכרחיים הנדרשים דרך בחירות דמוקרטיות הן בישראל והן ברשות הפלסטינית יכולים להימשך חודשים רבים, אם לא שנים.

ה. המלצות מדיניות: א! מבנה – מתי? היכן? מי? איך?

מתי?

וועידת השלום אמורה להתכנס לא מאוחר משלושה חודשים לאחר הפסקת האש הרשמית שתסיים את המלחמה. במקרה והפסקת אש לא תיכנס לתוקף באפריל 2024, התאריך האחרון לכינוסה של הוועידה צריך להיות לקראת סוף מאי 2024, בשל הדחיפות בתכנון וביישום של תכנית רבת-היקף לשיקומה של רצועת עזה, אפילו אם המלחמה לא תסתיים באופן פורמלי.⁶

היכן?

וועידת השלום אמורה להתכנס באגן מזרח הים התיכון או במזרח התיכון, עדיף במיקום הנחשב לניטרלי, לגיטימי, ואף מקובל הן לישראלים והן לפלסטינים. ישנם מספר מקומות הבאים בחשבון להמליץ עליהם: (1) רודוס, יוון; בתור הזירה של חתימת הסכמי שביתת הנשק של 1949 אשר נתחמו בין ישראל לבין מדינות ערב השכנות, בתיווכו החיוני של רלף באנץ' מהאו"ם; (2) ריאד, ערב הסעודית; כזירה שכינסה את הפסגה הערבית-אסלמית בחודש נובמבר האחרון, אשר כללה 22 חברות של הליגה הערבית ועוד 57 חברות של ארגון שיתוף הפעולה האסלמי, ישנה סמליות רבה בכינוסה של וועידת שלום שם; הדבר יכול להיות במיוחד אטרקטיבי עבור משלחת ישראלית סרבנית; (3) רבת-עמון, ירדן, או קהיר, מצרים. לשתי מדינות ערב אלה יחסים דיפלומטיים עם ישראל ועניין מיוחד ודחיפות בקידום של יישוב בדרכי-שלום של הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

⁵ ר' ניר אריאלי, ג'יקוב סטויל ומרי אליזבט וולטרס, "יש להקים כוח בינלאומי זמני בעזה בשיתוף הרשות הפלסטינית, ולא במקומה, נובמבר 2023, נייר מדיני מתוונים. ר' גם Michael W. Doyle, Arie M. Kacowicz, Benjamin Miller, and John M. Owen IV, "Deradicalizing Post-war Gaza: Why Biden Must Push for a Middle East Marshall Plan," *Haaretz*, December 18, 2023.

⁶ לקביעת לוח-זמנים דומה, ר' Daniel Krutzer, "What Needs to Happen When the Fighting Stops in Gaza," *The Atlantic*, December 18, 2023.

מי?

בעקבות הדוגמאות המוצלחות יחסית של מדריד (1991) ושל אנאפוליס (2007), ולאור ההשלכות הקשות של המלחמה עבור פלסטינים וישראלים כאחד, המדינות החברות הבולטות של הקהילה הבינלאומית חייבות להיות נוכחות בוועידת שלום זו, מסיבות מדיניות, פוליטיות, דיפלומטיות, פיננסיות, ולוגיסטיות.

ראשית, וועידת שלום זו צריכה להתכנס תחת חסותן של חמש החברות הקבועות של מועצת הביטחון של האו"ם, ביחד עם חברות "רביעיית המזרח התיכון" המקוריות (האו"ם, האיחוד האירופי, ארה"ב, ורוסיה), אשר אמורות להפוך ל"חמישייה" שתכלול גם את סין. אם הדבר האפשרי, מומלץ שוועידת שלום זו תקבל את ברכתה של מועצת הביטחון של האו"ם, אפילו תחת פרק 7. עדיף גם לכלול את רוסיה כנותנת חסות משותפת לוועידה במקום שתהיה בהכרח עוינת לתהליך השלום. ה"חמישייה" אמורה להנפיק את ההזמנות לנציגים המשתתפים בוועידת השלום.

שנית, במישור האזורי, ה"רביעיה האזורית" (קרי, מצרים, ירדן, איחוד האמירויות וערב הסעודית) צריכות גם לתת את חסותן לקיומה של וועידת שלום זו, בתיאום עם הליגה הערבית. בנוסף, מדינות חברות מוסלמיות השייכות ל"קבוצת הקשר" לעזה (הכוללת את תורכיה, אינדונזיה, קטאר, וניגריה) צריכות להיות נוכחות ופעילות, במיוחד ביחס לשיקומה של רצועת עזה לאחר המלחמה. יש כמובן לכלול גם את נורבגיה, אשר יש לה תפקיד היסטורי בהובלה של הוועידה הבינלאומית המספקת סיוע לפלסטינים (AHLC).

שלישית, הצדדים המעורבים הישירים, ממשלת ישראל ואש"ף, נדרשים להשתתף בוועידת השלום, גם אם הם אינם מסכימים לכלל המנדט ולסדר היום המוצע (ר' להלן).

רביעית, מדינות אחרות מהליגה הערבית ומהארגון לשיתוף פעולה אסלמי מוזמנות להשתתף, והדבר נכון גם לגבי המדינות החברות בBRICS (כולל ברזיל, הודו, ודרום אפריקה), ומדינות נוספות רלוונטיות מהדרום הגלובלי. בשל הצרכים הפיננסיים העצומים לתכנון ויישום של "תכנית מרשל" עבור רצועת עזה והגדה המערבית, הנוכחות רבת-ההיקף של מדינות אירופה, קנדה, יפן, אוסטרליה, ניו זילנד, דרום קוריאה, ומדינות ASEAN תתקבל בברכה.

איך?

וועידת השלום הבינלאומית, למרות היקף השתתפות העצום של הרבה ממדינות העולם, מתוכננת בעיקר כוועידת שלום מסוג III, לפי קווי המתאר של וועידת מדריד ושל וועידת אנאפוליס. לפיכך, היא לא תתכנס יותר מארבעה או חמישה ימים, והיא תקבע את המסגרת למו"מ רב-צדדי ודו-צדדי לאחר מכן באשר לפתרון בדרכי שלום של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, לפי סדר היום והמנדט שלה. המאמצים המידיים והדחופים בוועידה יתמקדו בהעצמה של סמכות מעברית וזמנית בחסות האו"ם ברצועת עזה (או לחילופין, מסגרת בינלאומית/רב-לאומית אחרת), עם תכניות מיידיות הנדרשות במונחים של ביטחון, שיקום, וממשול, כולל התייחסות מפורטת להעצמת יכולות המשילות של הרשות הפלסטינית אשר אמורה ליטול חלק במאמץ השיקום וניהול הרצועה.

1. המלצות מדיניות ||: מנדט, סדר יום, ותוצאות צפויות

מנדט ומסגרת חוקתית

המנדט של וועידת השלום אמור להתייחס לשתי סוגיות הקשורות זו בזו: (א) העתיד המידי של רצועת עזה לאחר המלחמה בין ישראל לחמאס, עם דגש על פירוז, שיקום פיזי וכלכלי, משילות, והקניית ביטחון הן לישראלים והן לפלסטינים, במיוחד בתקופת המעבר של שנתיים-שלוש; (ב) התנעה מחדש של "מפת דרכים" מדינית-דיפלומטית אשר תוביל למימוש העיקרון של החלטת עצרת הכללית של האו"ם 181 (1947) בדבר "שתי מדינות לשני עמים", על-ידי הקמתה של מדינה פלסטינית מפורזת החיה בשלום לצידה של מדינת ישראל, ובנוסף כינון שלום ויחסים דיפלומטיים בין ישראל לבין המדינות הנותרות של הליגה הערבית (בראש ובראשונה ערב הסעודית), ועם מדינות מוסלמיות מקרב הארגון לשיתוף פעולה אסלמי בסיום התהליך המדיני, ולא יותר מחמש שנים מאז כינוסה של וועידת השלום.

המסגרת המשפטית של וועידת השלום תתקיים, במקרה הטוב, על-פי החלטה של מועצת הביטחון של האו"ם, עדיף תחת פרק 7, המאשררת את החלטות האו"ם 181 (1947); 242 (1967); 338 (1973); 1515 (2003); 1850 (2008) ו-2334 (2016). לחילופין, וועידת השלום יכולה להתכנס לפי החלטה של העצרת הכללית של האו"ם ביוזמתה של ארה"ב, המקובלת הן על-ידי ישראל והן על-ידי אש"פ. יתר על כן, כחלק מהמנדט, וועידת השלום תתייחס מפורשות ותאשר את העקרונות של וועידת מדרד (1991) ושל יוזמת השלום הערבית (2002).

סדר יום

כחלק מסדר היום לדיון במהלך וועידת השלום (גם ללא הסכמה פה-אחד), היא אמורה לכלול את הסעיפים הבאים:

1. הכרה בינלאומית מותנית במדינה פלסטינית מפורזת, ועם גבולות אשר ייקבעו כחלק ממו"מ לשלום לאחר הוועידה, בין ישראל לפלסטינים.
2. הקמתה של סמכות מעבר בחסות האו"ם (או כל מסגרת בינלאומית אחרת) בעזה לתקופה של 2-3 שנים: סמוכות זו תכלול כוחות שמירת שלום רב-לאומיים עם מנדט ברור בנושאי ביטחון וניהול, אשר יחליף את הנוכחות של צה"ל ברצועת עזה, בתיאום מלא עם ישראל ועם הרשות הפלסטינית הקיימת.⁷
3. פתיחתה של "תכנית מרשל למזרח התיכון" עבור שני החלקים של הרשות הפלסטינית – רצועת עזה והגדה המערבית. תכנית זו אמורה לסייע בשיפור המשילות, היכולות הפיזיות

⁷ לגבי האפשרות של הקמתו של משטר נאמנות ברצועת עזה, ר' Limor Yehuda, Omar M. Dajani, and John McGarry, "Establish an International Trusteeship," in "What is The Path to Peace in Gaza?," *The New York Times*, December 10, 2023; <https://www.nytimes.com/interactive/2023/12/opinion/gaza-israel-palestinians-plans.html>

והתשתית של הרשות הפלסטינית, בדרך לבנייתה של מדינה פלסטינית עתידית ברצועת עזה ובגדה המערבית, על בסיס של מנהיגות לגיטימית חדשה שתיבחר בצורה דמוקרטית.

4. **חידושן של שיחות שלום עם מעורבות מוגברת ופעילה מצידה של הקהילה הבינלאומית**, כפי שהיא מיוצגת בוועידת השלום, בדרך המובילה לפתרון של שתי מדינות וחתימתם של הסכמי שלום בין ישראל לבין כל המדינות החברות בליגה הערבית, כולל ערב הסעודית.⁸

תוצאות צפויות

לפי המודל של וועידת מדריד (1991) ועל בסיס סדר היום המפורט לעיל, וועידת השלום תציג "מפת דרכים" מפורשת ושני מסלולים של מו"מ לאחר הוועידה: דו-צדדי ורב-צדדי. במישור הדו-צדדי, ישראל ואש"פ תחת חסותם ופיקוחם של ה"חמישיה" ושל הרביעה האזורית יפתחו במו"מ לשלום מהותי, אשר יוביל להקמתה של מדינה פלסטינית מפורזת ובת-קיימא בעזה ובגדה המערבית במסגרת הזמן המתוכנן של 3-5 שנים מאז כינוסה של וועידת השלום. יתר על כן, במתכונת שנייה של מו"מ דו-צדדי יהיו מעורבות ישראל וערב הסעודית, בדרך לנורמליזציה, שלום, ויחסים דיפלומטיים בין שתי המדינות.

במישור הרב-צדדי, וועידת השלום תפתח בארבע קבוצות של מו"מ. ראשית ובטווח המידי, יהיה מאמץ מרוכז ביחס לשיקומה של רצועת עזה, הכולל את כל המדינות התורמות האפשריות מקרב הקהילה הבינלאומית, כולל ישראל עצמה. שנית, יתקיים מו"מ רב-צדדי בין ישראל, אש"פ, מדינות ערב, ומדינות אחרות מקרב הקהילה הבינלאומית, באשר לנושאים רב-צדדיים של שיתוף פעולה אזורי, כגון מים, סביבה, פיקוח נשק, ופיתוח כלכלי. שלישית, יתקיים מו"מ רב-צדדי בין ישראל לבין כלל המדינות החברות בליגה הערבית באשר ליישום של עקרונות יוזמת השלום הערבית, אשר יוביל לשלום, יחסים דיפלומטיים, ונורמליזציה. רביעית, יתקיים מו"מ רב-צדדי אשר ישלים ויסייע למו"מ הדו-צדדי בין ישראל לאש"פ באשר לפתרונות מעשיים לסוגיות הליבה המורכבות של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, כולל ירושלים, פליטים, והסדרי בטחון.

הערות לסיום: יתרונות ומכשולים בדרך לוועידת שלום בינלאומית

- לממשלת ישראל הנוכחית לא תהיה ברירה אלא להשתתף בוועידת שלום, אולם ללא קבלת סדר היום שלה (אם כי ראש הממשלה נתניהו בעצמו קיבל ב-2009 את העיקרון של קיומה של מדינה פלסטינית מפורזת לצידה של ישראל). בדומה לראש הממשלה לשעבר יצחק שמיר ז"ל בוועידת מדריד, יש להניח שממשלה ישראלית סרבנית תיפגע בלגיטימציה הפנימית והבינלאומית שלה אם היא תתעמת בצורה גלויה עם המשתתפות האחרות בוועידת השלום. כפי שקרה ב-1991, הדבר יכול להוביל לממשלה אלטרנטיבית ופרגמטית יותר בישראל, דרך בחירות דמוקרטיות.

⁸ Nimrod Goren, "From Fighting to Engagement: A pro-peace Israeli Sequence for Advancing the Two-State Solution," in "Expert Views: How Do We Restart the Middle East Peace Process?," *Middle East Institute*, December 1, 2023.

- מצד שני, היגיון 'עסקת החבילה' של וועידת שלום הפותחת במקביל ערוצי מו"מ ברמה הדו-צדדית והרב-צדדית (בדומה למדריד ב-1991), והקובעת מראש איך יראה התוצר הסופי של אופק מדיני על-ידי הכרה מותנית במדינה פלסטינית, יכולה מאוד לסייע בטווח המידי. היגיון זה מאפשר את המעורבות החיובית והפעילה של חברות משמעותיות בקהילה הבינלאומית (בראש ובראשונה ארה"ב ומדינות אירופה, אבל לא רק הן אלא גם מדינות ערב ותורכיה) בהתמודדות עם הצרכים הדחופים ההומניטריים והלוגיסטיים של רצועת עזה מיד לאחר המלחמה. מכאן, המחויבות הראשונית להכיר במדינה פלסטינית הופכת לתנאי פוליטי הכרחי אבל לא מספיק על-מנת לגייס את הקהילה הבינלאומית להירתם להצלתה של רצועת עזה לאחר המלחמה.
- יתר על כן, "מפת דרכים" מובנית והדרגתית (המבוססת אכן על מפת הדרכים המקורית של 2003), יכולה להקל מאוד על מעבר חלק יחסית מהפסקת-אש לדה-אסקלציה ולייצוב; מייצוב לצעדי בוני אימון להקמתה של סמכות בינלאומית זמנית של האו"ם (או סמכות בינלאומית אחרת); ולבסוף, למימוש החזון של "שתי מדינות לשני עמים" בהתאם לעקרונות של יוזמת השלום הערבית.
- במונחים של לגיטימציה פנימית ובינלאומית, רב השחקנים הרלוונטיים יכולים להפיק תועלת מרובה מהשתתפות פעילה בוועידת שלום בינלאומית, אשר נותנת גושפנקא רשמית ל"כללי המשחק" הדיפלומטיים, כולל המחויבות לפתרון בדרכי שלום בין ישראל לפלסטינים. במונחים פנימיים, הדבר יכול לסייע מאוד את הרשות הפלסטינית במאמציה לעבור רפורמות ולהמציא את עצמה מחדש, וגם להקל על האילוצים הפוליטיים הפנימיים של הנשיא ביידן בארה"ב, המלך עבדאללה השני בירדן, והנשיא א-סיסי במצרים.
- מסיבות ברורות, ישראל תמיד היססה להשתתף בזירות רב-צדדיות של מו"מ, והיא תמיד העדיפה מו"מ על בסיס דו-צדדי על-פני כינוסה של וועידת שלום בינלאומית במתכונת רב-צדדית. הדבר מסביר באופן חלקי את כישלון של וועידות לוזן (1949) וג'נבה (1973). יחד עם זאת, וועידות שלום יכולות להיות רלוונטיות גם לישראל, בעיצוב מסגרות של לגיטימציה בינלאומית לתהליכי שלום, כמו במדריד (1991) ובאנפוליס (2007). בסופו של עניין, וועידות שלום יכולות לשמש ככלים דיפלומטיים יעילים, בהנחה שלמנהיגים הפוליטיים ישנה את היכולת, ואת הרצון, להוביל תהליכי שלום משמעותיים.
- על מנת שוועידת שלום תהיה יעילה, הנוכחית של כל הצדדים המעורבים הינה חיונית, בראש ובראשונה של ישראל ושל אש"פ. הדבר מסביר את חוסר הרלוונטיות ואת הכישלון של וועידות שלום כגון ג'נבה (1973) ושל פאריז (2017).
- וועידת השלום המשורטטת כאן מציעה מודל משולב ('היברידי'), הכולל את הסוגיות הקשורות של סיוע מידי הומניטרי ולוגיסטי לרצועת עזה, הקמתה והעצמתה של סמכות בינלאומית לתקופת מעבר ברצועת עזה, וקיומו של מו"מ מהותי ומשמעותי אשר יוביל להקמתה של מדינה פלסטינית מפורזת לצדה של ישראל, וגם לחתימתם של הסכמי שלום בין ישראל לבין שאר מדינות ערב, בראש ובראשונה ערב הסעודית.