



15 שנה ליוזמת השלום הערבית

**סיכום כנס בינלאומי של מיתוים - המכון הישראלי למדיניות-חוץ אזרית
והמכון ליחסים בינלאומיים ע"ש לאונרד דיוויס, שהתקיים ב-21 במרץ 2017
באוניברסיטה העברית בירושלים**

מאי 2017

יוזמת השלום הערבית מציעה לישראל יחסים נורמליים עם העולם הערבי בתמורה להגעה להסכם שלום. היא הוצגה לראשונה על ידי הליגה הערבית ב-2002, ומאז זוכה באופן קבוע לאשרור מחדש בוועידות הפסגה של הליגה. ישראל בחרה לאורך השנים שלא להגיב באופן רשמי ליוזמת השלום הערבית. בשנים האחרונות מנסה ההנהגה הישראלית להציג מודל חלופי ליוזמה, לפיו ניתן לשפר משמעותית את היחסים עם העולם הערבי ללא התקדמות בתהליך השלום. מודל זה נדחה באופן פומבי על ידי מנהיגי ערב, אך זוכה לבולטות גוברת בשיח הציבורי בישראל.

ב-21 במרץ 2017 התכנסו באוניברסיטה העברית בירושלים חוקרים, דיפלומטים, פוליטיקאים וראשי ארגונים ומכונים על מנת לדון ביוזמת השלום הערבית במלאת 15 שנים לפרסומה ולבחון כיצד היא יכולה לשמש תמריץ יעיל יותר להשגת שלום ישראלי-פלסטיני. בכנס, שיזמו [מכון מיתוים](#) ו[מכון לאונרד דיוויס](#), השתתפו דוברים מישראל, הרשות הפלסטינית, ירדן, תורכיה, האיחוד האירופי והא"ם.

הכנס כלל ארבעה מושבים: מושב העבר עסק בתוכן יוזמת השלום הערבית, ברקע להצגתה ובתהליכים שהתרחשו מאז הוצגה לראשונה; מושב ההווה בחן את הסטטוס העכשווי של היוזמה, השפעות השינויים במזרח התיכון עליה והמדיניות הישראלית הנוכחית כלפיה; מושב העתיד התמקד בכיווני מדיניות שבאמצעותם תוכל יוזמת השלום הערבית לסייע לקידום תהליך השלום; המושב המסכם הציג התייחסויות ליוזמת השלום הערבית מאת דיפלומטים בכירים שמוצבים בישראל. את הכנס נעלה הרצאה מרכזית מאת ח"כ ציפי לבני, שרת החוץ לשעבר.

מסמך זה מסכם את עיקרי הכנס. ניתן גם [לצפות בכנס המלא](#) בערוץ היוטיוב של מכון מיתוים.

א. רקע והיסטורי

המושב הראשון של הכנס, בהנחיית ד"ר גליה פרס בר-נתן, התמקד בתיאור הרקע וההיסטוריה של יוזמת השלום הערבית. הדוברים בו היו פרופ' אברהם סלע, פרופ' אלעאי אלון, ד"ר מיכל יערי, קרן ששון ושלום תורג'מן. הדיון במהלך המושב התמקד ברעיונות ובאינטרסים שהביאו לפרסום היוזמה, בתפקיד שמילאו ערב הסעודית והליגה הערבית בהתגבשותה, ובהתפתחויות שעברו על היוזמה לאורך השנים.

1. פרופ' אברהם סלע, האוניברסיטה העברית

פרופ' סלע התמקד בתפקיד הליגה הערבית בהקשר של הסכסוך הישראלי-ערבי. הוא תיאר כיצד הייתה הליגה לאורך השנים גורם שמעצב כללים ונורמות בכל הנוגע להתנהלות הערבית מול ישראל ולסכסוך עמה. לדבריו, הליגה סייעה בין היתר לריסון הנושא הישראלי-פלסטיני, על מנת שהמדינות החברות בה לא תמצא את עצמן מעורבות בהתלקחויות שיחייבו אותן לפעול בניגוד לאינטרסים הפנימיים שלהן. סלע ציין כי יוזמת השלום הערבית אינה היוזמה הראשונה שמקורה במדינות ערב. כבר ב-1982 הציגה ערב הסעודית את תכנית המלך פאהד, שלאחר מכן אושרה – עם שינויים – על ידי הליגה הערבית. ואולם, בעוד שביוזמה מ-

1982 נאמר שמועצת הביטחון תיתן ערבויות לביטחון מדינות האזור מבלי להזכיר את ישראל, יוזמת השלום הערבית מ-2002 מתייחסת בבירור להכרה בישראל, לכינון יחסים נורמליים עמה, ולקביעה שהפתרון לבעיית הפליטים צריך להיות מוסכם גם על ישראל. לדבריו, האשור החוזר ונשנה של יוזמת השלום הערבית על ידי הליגה הערבית מעיד על המשמעות הרבה שמדינות ערב מעניקות ליוזמה. יחד עם זאת הוא תהה מי יוכל לממש את היוזמה או לכפות את מימושה על אחרים. איזה כוח יש ליוזמה הסעודית לגרום לתימן וסוריה, או לחמאס, להכיר בישראל? ואיזה פלסטינים יעניקו לה לגיטימציה, בייחוד בכל הנוגע לסוגיית הפליטים?

2. פרופ' אלעאי אלון, אוניברסיטת תל אביב

פרופ' אלון הדגיש את חשיבות השימוש בשפה בהקשרים הדיפלומטיים, והציג מחקר אשר התמקד במספר מושגי מפתח בשיח הערבי על ישראל מאז הוצגה תכנית פאהד ב-1982 ועד 2016. לדבריו, היוזמה הערבית היא חלק ממשא ומתן ארוך ומתמשך שמתנהל – גם אם לעתים באופן עקיף – בין התנועה הציונית וישראל לעולם הערבי מאז תחילת הסכסוך ועד היום. ואולם, יוזמת השלום הערבית היא אבן דרך שקשה להגזים בחשיבותה, ואפשר אפילו להשוות את משמעותה לביקור סאדאת. ב-2002, עם הצגת היוזמה, נכנסו לשיח הערבי מונחים חדשים, שלא נשמעו קודם והם בעלי משמעות חזקה: נורמליזציה, סיום הסכסוך, פתרון צודק ומוסכם. באותה עת, עוד הייתה פתיחות בעולם הערבי לנהל משא ומתן על נוסח היוזמה הערבית, אך לא הבינו זאת בארץ. בהמשך, הערבים כבר סירבו לעשות כן. על סמך ניתוח מסמכים רשמיים רבים של הליגה הערבית, ומעקב אחרי השימוש בהם בשלושה מושגים מרכזיים – שלום, ירושלים ופליטים – הראה אלון כי המחויבות הערבית לשלום נשארה קבועה למדי לאורך השנים, אך המתקפות המילוליות הערביות על ישראל נמצאות במגמת ירידה מאז הצגת היוזמה.

ד"ר מיכל יערי, האוניברסיטה הפתוחה

ד"ר יערי התמקדה באינטרסים ובנסיבות הפוליטיות אשר הובילו את ערב הסעודית להציע ולקדם יוזמת שלום אזורית ב-2002. לדבריה, טביעת האצבע הסעודית באירועי ה-11 בספטמבר הביאה להתערעות היחסים בין ערב הסעודית לארה"ב, ולבחינה אמריקאית לגבי המשך התמיכה בסעודים. בנוסף, אנתפאדת אל-אקצא העלתה חשש סעודי להקצנה בעולם הערבי ולא-יציבות משטרים ערביים, כולל אצלם. בערב הסעודית רצו להנמיך את להבות הסכסוך. כתוצאה מכך, וכתוצאה מהבנה שאי-אפשר לשנות את המציאות רק דרך פיזור כסף, גיבשה ערב הסעודית מדיניות אזורית חדשה, בה היא ניסתה לאזן בין שימור התמיכה האמריקאית לבין קידום היחסים עם העולם המוסלמי והערבי. לדברי יערי, מבחינת ערב הסעודית, מטרת יוזמת השלום הערבית הייתה ב-2002 להוביל לשקט וליציבות אזורית, וכך להפחית את האתגרים החיצוניים והפנימיים עמם היא מתמודדת. השגת שלום ישראלי-פלסטיני הייתה מטרה משנית, ואת הצלחת היוזמה שופטים הסעודים על פי יכולתה למתן את הסכסוך, לא לפתור אותו. בהקשר זה, קבעה יערי כי יוזמת השלום הערבית הצליחה לקדם חלק ניכר ממטרותיה, והיא מהווה פריצת דרך משמעותית במדיניות הערבית, המסמנת מעבר ממדיניות פסיבית למדיניות יוזמת ביחס לתהליך השלום. כיום יש בעולם הערבי, ובייחוד אצל הדור הצעיר, הרבה יותר סקרנות כלפי ישראל ורצון לידע עליה ולקשר עמה מאשר היו בעבר.

גב' קרן ששון, האוניברסיטה העברית

גב' ששון בחנה את הצגת יוזמת השלום הערבית מנקודת המבט הארגונית של הליגה הערבית. לדבריה, יוזמות שלום ערביות קודמות – חזונו של סאדאת ותכנית פאהד – שימשו בסיס רעיוני ומקור לגיטימציה לניסוח יוזמת שלום חדשה. הנסיבות האזוריות, הכוללות את אנתפאדת אל-אקצא, הפלישה האמריקאית לאפגניסטאן, משבר הלגיטימציה של הליגה הערבית עצמה ואי-שקט אזורי כללי, תרמו להבנה כי הפרקטיקות הביטחוניות הקיימות אינן מסייעות להשגת שקט ויציבות ולחיזוק מעמדה של הליגה באזור. יוזמת השלום הערבית היא נקודת מפנה היסטורית בעמדות מדינות ערב ביחס לישראל. היא מהווה היפוך של "שלושת הלאוים" (לא להכרה, לא למשא ומתן ולא לשלום) שהציג העולם הערבי ביחס לישראל בוועידת ח'רטום מ-1967. במקביל לפרסום היוזמה ולאישורה על ידי הליגה הערבית ב-2002, הדגישה הליגה במסמך נוסף שהיוזמה אינה חלופה למשא ומתן ישראלי-פלסטיני ישיר. הליגה הערבית הקימה ועדת מעקב לקידום יוזמת השלום הערבית בזירה הבינלאומית, בה חברות 12 מדינות ובראשה עומדת קטאר. הועדה נפגשת מספר פעמים לאורך השנה, ועם הזמן הצליחה לגרום לשחקנים בינלאומיים שונים להתייחס

ליוזמה הערבית בתכניות המדיניות שהציגו. על אף השינוי והשיח החיובי שיוזמת השלום הערבית מביעה, עדיין לא ברור האם הליגה הערבית תוכל לכפות על חברותיה לממש את היוזמה, במידה שישראל תעשה את הנדרש ממנה בתהליך השלום.

מר שלום תורג'מן, לשעבר היועץ המדיני לראש הממשלה אהוד אולמרט

מר תורג'מן התמקד בהתייחסות הישראלית ליוזמת השלום הערבית. לדבריו, נוסח היוזמה גובש כבר בסוף שנות ה-90 על ידי ירדן, אך היא הבינה שלא תוכל לקדם זאת לבדה ולכן פנתה למצרים ובהמשך גם לערב הסעודית. היוזמה הוצגה באופן פומבי לראשונה בראשית 2002, בשיחה בין העיתונאי תום פרידמן והמלך הסעודי עבדאללה, וכבר אז נדרשה ישראל להגיב אליה. ישראל ביקשה פרטים נוספים, ואלו התקבלו בדמות החלטת הליגה הערבית מאותה שנה. התזמון בו הוצגה היוזמה היה בעייתי במיוחד – יום אחרי החלטת הקבינט לצאת למבצע "חומת מגן". ראש הממשלה שרון עסק אז במיגור הטרור, והסדר קבע לא נראה בזמנו כלל רלבנטי. שרון, ואחר כך אולמרט, דווקא ייחסו ליוזמה חשיבות רבה, ראו בה נכס לישראל, וחשבו שיש לקדם אותה. עם זאת, שרון גם נרתע מהיוזמה שכן הוא לא האמין במשא ומתן עם סוריה ובחזרה לגבולות 1967. בנוסף, הוא לא היה נלהב מהשינויים שהכניסה הליגה הערבית לנוסח המקורי שהציגו הסעודים, אך בכל זאת הורה לבחון את מרחב התמרון שהיה ביוזמה. לדברי תורג'מן, התנהלו בתקופת שרון מגעים בין ישראל למדינות ערב לבחון האם אפשר להפוך את היוזמה הערבית מרעיון פומבי לכזה שניתן לקיים לגביו דיונים מדיניים.

למרות שישראל מעולם לא הגיבה ליוזמה באופן רשמי, היא דרשה מאחורי הקלעים שיוזמת השלום הערבית תהיה חלק ממפת הדרכים שגיבש הקוורטט ב-2003. בהמשך, ישראל גם ביקשה שניציגי מדינות ערב שונות, לא רק מצרים וירדן, יגיעו לישראל ויבהירו לציבור הישראלי את מחויבותם ליוזמה. לדברי תורג'מן, חשוב שמדינות ערב יצטרפו לתהליך משא ומתן ישראלי-פלסטיני בשלב מוקדם ככל שניתן, ולא רק לקראת סופו. הדבר בולט במיוחד לאור טענת ערפאת כי אחת הסיבות לכישלון פסגת קמפ דייוויד הייתה היעדרות תמיכה ערבית כוללת. תורג'מן הבהיר כי מאז שהוצגה היוזמה הערבית, מדינות ערב הבהירו חד-משמעית שהתקדמות ביחסי ישראל-ערב תלויה בהתקדמות ישראלית-פלסטינית. על אף הקולות המגיעים מהמערכת הפוליטית הישראלית, תורג'מן טוען שלא ניתן להגיע להסדר שלום אזורי ללא התקדמות בציר הפלסטיני. לדבריו, יש היום הזדמנות אדירה למהלך ישראלי-ערבי, לאור אינטרסים משותפים, אבל הזדמנות זו לא תמומש ללא התקדמות בערוץ הפלסטיני.

ב. תמונת מצב נוכחית

המושב השני של הכנס, בהנחיית ד"ר רועי קיבריק ממכון מיתווים, התמקד במצב העכשווי של היוזמה. הדוברים בו היו פרופ' אלי פודה, ח"כ קסניה סבטלובה, ח'דר סואעד וקובי הוברמן. הדיון במהלך המושב התמקד בשינויים הפוליטיים ובמגמות החדשות באזור ובזירה הישראלית-פלסטינית, ובמקומה ותפקידה של היוזמה במציאות המשתנה הזו. מושב זה הדגיש את החמצות העבר, לצד ההזדמנויות המתגבשות בהווה, לניצול היוזמה הערבית לקידום השלום, היחסים הנורמליים, והיציבות האזורית.

פרופ' אלי פודה, מכון מיתווים והאוניברסיטה העברית

פרופ' פודה גרס כי חוסר התגובה העקבי של ממשלות ישראל לשינוי הדרמטי שהתחולל בשנת 2002 בעמדת הליגה הערבית היא פספוס גדול והחמצת הזדמנות. מדובר בדחייה הלכה למעשה של יוזמת השלום הערבית, אך עדיין לא מאוחר לשנות זאת ולהיענות ליוזמה. הוא תיאר כיצד שינויים פוליטיים משפיעים על העמדות שמשמיעים מנהיגים בישראל ביחס ליוזמה. אביגדור ליברמן, למשל, אמר ב-2009 שיוזמת השלום הערבית היא מתכון לחיסול ישראל. ב-2014, לעומת זאת, הוא אמר שהיא רלבנטית מתמיד. שינוי העמדה נבע ממניע פוליטי, לא מדיני. ראש הממשלה נתניהו גם הוא החל בשנים האחרונות להתבטא בזכות שיתוף פעולה אזורי, אך בוועידת עקבה שהתקיימה ב-2016 החמיץ ככל הנראה הזדמנות לקדם את תהליך השלום תחת המסגרת האזורית. גם בעולם הערבי חלים שינויים בהתייחסות ליוזמה, לאור התמורות האזוריות והאינטרסים הנובעים מהן. כך, למשל, לקראת פסגת הליגה הערבית של מרץ 2017 רצתה מצרים להכניס שינויים בהתייחסות ליוזמה הערבית, אך הפלסטינים התנגדו והנוסח נשאר כשהיה. לדבריו

של פרופ' פודה, כל מי שמבין בסכסוך הישראלי-ערבי, יודע שרק פתרון, או אפילו התקדמות משמעותית, עם הפלסטינים יאפשרו לישראל למצות את הפוטנציאל האזורי הקיים. יוזמת השלום הערבית היא כלי להגעה לפתרון עם הפלסטינים ולא מתכון לפתרון אזורי. המנהיגים בישראל צריכים לזהות את ההזדמנות ולקדם מהלכים מדיניים, כמו שעשה בזמנו סאדאת. הזדמנות היא דלת שנפתחת, אך היא עלולה גם להיסגר.

ח"כ קסניה סבטלובה, המחנה הציוני

ח"כ סבטלובה הדגישה את חשיבות יוזמת השלום הערבית ואת היכולת שלה למלא תפקיד משמעותי בעיצוב היחסים הפוליטיים באזור. לדבריה, הנכונות של מדינות ערב, בראשות ערב הסעודית, לקדם את השייכות של ישראל למזרח התיכון, היא דבר גדול שאסור לפספס. סבטלובה הדגישה כי התזמון בו הוצגה היוזמה – בזמן שבישראל התרחשה סדרת פיגועים ועם תחילת מבצע "חומת מגן" – היה בעייתי והקטין עד מאוד את ההיתכנות שישראל תתמוך בה או תגיב אליה בחיוב. יחד עם זאת, על אף שישראל לא הגיבה באופן רשמי ליוזמה ושהממסד הפוליטי התעקש לא לקבל אותה, הידיעה על קיומה של היוזמה והעובדה כי היא עודנה רלבנטית מבחינת הליגה הערבית, החלו לחלחל לציבוריות הישראלית. אפילו ראש הממשלה משלב לאחרונה התייחסויות ליוזמה בהצהרותיו המדיניות. לדברי סבטלובה, הרצון של גורמים בישראל לקדם הסכם אזורי שמתעלם מהפלסטינים הוא בלתי-מציאותי ומוטעה לחלוטין. ישנה תרמית גדולה בשיח הישראלי על הסכם אזורי. מימוש יוזמת השלום הערבית חייב להתחיל קרוב לבית, עם הפלסטינים. בלי התקדמות בערוץ הפלסטיני, היוזמה לא תמומש לעולם. לטענת סבטלובה, יוזמת השלום הערבית "חיה ובוטטת", ממשיכה להשתנות בהתאם להתפתחויות פוליטיות אזוריות, ומוסיפה לחכות לרגע בו ישראל תגיב אליה בחיוב.

מר ח'דר סואעד, אוניברסיטת חיפה ומכון מיתוים

מר סואעד התייחס בדבריו לאפשרויות לשיתוף פעולה ישראלי-ערבי לאור יוזמת השלום הערבית. לדבריו, עבור מרבית מדינות ערב, השלום עם ישראל טומן בחובו פוטנציאל גדול לשיתוף פעולה. הן מסתכלות על היחסים בין ישראל לירדן כמודל אפשרי עבורן לעתיד. כיום, רוב הקשרים בין ישראל לעולם הערבי (שעיקרם בתחומי הביטחון והכלכלה) מתנהלים תחת מעטה חשאיות. זאת לאור המחויבות הערבית, שקיימת מאז 1948 ושלא צפויה להיעלם, לעזור לעם הפלסטיני. למרות שאין מדובר במדינות דמוקרטיות, אף מנהיג ערבי לא יכול להציג לציבור שלו שלום עם ישראל, בלי שתהיה התקדמות עם הפלסטינים. סואעד הדגיש כי הנאום שנשא מזכיר המדינה האמריקאי לשעבר ג'ון קרי, בו הציג – לפני שעזב את תפקידו – פרמטרים לסיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני, זכה לתמיכה במדינות ערב למרות שקרי דיבר בו על מדינה פלסטינית מפורזת, חילופי שטחים, התנגדות לחלוקה פיזית בירושלים והצורך לאזרוח כלשהו של פליטים במדינות ערב. לדברי סואעד, גישה זו מעידה על נכונות כללית של מדינות ערב להתאים את המתווה לפתרון הסכסוך להתרחשויות אזוריות ובינלאומיות. הדבר בא לידי ביטוי בניסיון המצרי לאחרונה לשנות את דרך ההתייחסות של הליגה הערבית ליוזמת השלום הערבית. ניסיון זה נבלם על ידי הפלסטינים, שחוששים יותר ויותר כי מדינות ערב נסוגות במידת-מה מהמחויבות שלהן שהסכם ישראלי-פלסטיני יהיה תנאי לשיתוף פעולה בין לבין ישראל.

מר קובי הוברמן, ישראל יוזמת

מר קובי הוברמן הדגיש בדבריו כי יוזמת השלום הערבית היא שינוי היסטורי ודרמטי, אבל היא איננה תוכנית מדינית פרקטית אלא רק קריאת כיוון. לדבריו, ממשלת ישראל הייתה צריכה לתת מענה היסטורי ליוזמה, אך לא עשתה זאת. ישראל יוזמת, כגוף חברה אזרחית, פועלת למלא את החסר. העולם הערבי, מצדו, נכשל בשיווק יוזמת השלום הערבית. למרות חשיבותה וחדשנותה של היוזמה, הוא לא הצליח להפוך אותה להצעה שישראל תוכל לקבל. לדברי הוברמן, הפיכת היוזמה למציאות מדינית תלויה בארבעה גורמים: אינטרסים משותפים, ארכיטקטורה דיפלומטית חדשה, רצון פוליטי מצד ההנהגות, והבשלת תנאים באזור.

לטענתו של הוברמן, העקרונות הכלליים של הסכם שלום ישראלי-פלסטיני צריכים להיות ברורים כבר בתחילת תהליך המשא ומתן העתידי. העקרונות לא צריכים להסתכם בפתרון שתי המדינות, אלא להתייחס גם לממשקים כלכליים נרחבים בין ישראל לעולם הערבי. מדובר בתהליך מתמשך של כינון יחסים נורמליים, ולא

במציאות אליה נגיע בבת אחת. יש צורך בדיפלומטיה אזורית מסוג אחר, שיצירתה לוקחת זמן ומחייבת הידברות ממושכת עם שותפים חדשים. הערוץ האזורי יסייע לכך לקרות, מבלי שיהווה תחליף לערוץ הישראלי-פלסטיני הדו-צדדי. לדברי הוברמן, הציבור בישראל מקבל גישה זו. בעוד ש-60 אחוזים מהציבור הישראלי תומכים בהסדר מדיני המבוסס על פתרון שתי המדינות, 75 אחוזים תומכים בפתרון שכולל גם עסקת חבילה אזורית. למימוש העניין, נדרשת פרדיגמה בינלאומית חדשה, שא-סיסי, נתניהו, פוטין וטראמפ הם אלה שצריכים להוביל אותה. אירופה לא מבינה את השינוי הדרוש, ולכן פחות רלבנטית בשלב זה. לסיכום דבריו, טען הוברמן כי יש כיום עלייה בנכונות של גורמים שונים בעולם הערבי להיות בקשר עם ישראל, אך אם בישראל יתעקשו לחשוף את מערכות היחסים שמתנהלות עם העולם הערבי, זה יביא לכישלון הניסיונות לקדם שיתופי פעולה בערוצים חשאיים.

ג. כיווני מדיניות לעתיד

המושג השלישי של הכנס, בהנחיית פרופ' אריה קצוביץ' מהאוניברסיטה העברית, התמקד ברלבנטיות של יוזמת השלום הערבית למאמצים עתידיים לקידום השלום. במושג לקחו חלק דוברים מישראל, ירדן והרשות הפלסטינית: סלין טובול, וליד סאלם, ד"ר נמרוד גורן וד"ר עבדאללה סוואלחה. הם דנו באתגרים, ההזדמנויות והמגמות הגאו-פוליטיות שישפיעו על יכולתה של יוזמת השלום הערבית לשמש תמריץ יעיל יותר לשלום.

גב' סלין טובול, הקרן לשיתוף פעולה כלכלי

לדברי גב' טובול, במבט לעתיד, השאלה העיקרית היא האם יוזמת השלום הערבית תוכל למלא תפקיד במאמצים לחדש את המשא ומתן לשלום. יש כיום הבנה גוברת שמדינות האזור צריכות לקחת חלק מרכזי בתהליך השלום. השקפה זו באה לידי ביטוי בפגישה הראשונה שקיימו נשיא ארה"ב טראמפ וראש ממשלת ישראל נתניהו, והיא מתיישבת עם השאיפות של גורמים נוספים באזור, ובפרט מצרים. בהקשר זה, היוזמה הערבית היא עודנה האופציה הרלבנטית ביותר, הן כמסגרת לגישה אזורית לשלום והן כקווים מנחים להסדר ישראלי-פלסטיני. עם זאת, לדבריה, יוזמת השלום הערבית משמשת כיום יותר בגדר חזון מאשר תוכנית מדינית. הליגה הערבית צריכה למלא תפקיד פעיל יותר במתן תמריצים לישראל ולפלסטינים להתקדם אל עבר יישוב הסכסוך, כי היוזמה אין למעשה משמעות ללא התקדמות בין ישראל לפלסטינים. לדברי טובול, הפוטנציאל הטמון ביוזמה מוגבל כרגע בגלל חוסר ההתלהבות ממנה מחוץ לליגה הערבית ובשל התפתחויות שליליות בשטח. כדי לקדם את ההסדר האזורי, ישראל חייבת לאשש את מחויבותה לפתרון שתי המדינות ולהוכיח זאת בצעדים מעשיים בשטח, ובהם הקפאת התנחלויות. לדברי טובול, מצרים יכולה למלא תפקיד משמעותי יותר בקידום הביטחון האזורי ותהליך השלום. ואולם, לדבריה, אין לצפות שמצרים תלחץ על ישראל לנוע קדימה בתהליך השלום, לאור העובדה שבראש סדר העדיפויות המצרי-ישראלי נמצאת כיום ההתמודדות עם אתגרים ביטחוניים משותפים.

מר וליד סאלם, המרכז לדמוקרטיה ופיתוח קהילתי

מר סאלם הדגיש כי היוזמה הערבית מציעה לישראל יחסים נורמליים לא רק עם מדינות ערב אלא גם עם העולם המוסלמי. הוא הפנה את תשומת הלב לכך שלא קיים תרגום רשמי לאנגלית של יוזמת השלום הערבית, ושהתרגומים הקיימים השמיטו ציטוט מהקוראן שנותן לגיטימציה דתית ליוזמה. לדבריו, כדי לעשות שימוש מיטבי ביוזמת השלום הערבית לקידום תהליך השלום, יש להבין את מנגנון ההפעלה שלה. הליגה הערבית הטילה על ירדן ומצרים – ולא על אף אחד אחר – לדון באופן רשמי עם ישראל על היוזמה, ואילו ועדת המעקב של הליגה הערבית היא שאחראית על קידום היוזמה אל מול יתר הקהילה הבינלאומית. הליגה הערבית היא גוף שמעודד תיאום ושיתוף פעולה בין מדינות ערב. היא אינה יכולה וצריכה לנהל משא ומתן עם ישראל על היוזמה. סאלם קרא לישראל להימנע מלקרוא לשינויים ביוזמת השלום הערבית, כי יש כוחות בעולם הערבי שיאמצו זאת ויקדמו שינויים שישראל לא תהיה מעוניינת בהם. לדבריו, הפלסטינים משתפים פעולה עם יוזמת השלום הערבית, כי הם מזהים את היכולת שלה לסייע לקידום המשא ומתן עם ישראל. משא ומתן שכזה הוא חיוני עבור הנשיא הפלסטיני מחמוד עבאס על מנת להתגבר על בעיות פנימיות עמן הוא מתמודד. סאלם הדגיש שמדינות ערב מחויבות לקידום תהליך השלום הישראלי-פלסטיני, והנושא עודנו נמצא במקום גבוה בסדר העדיפויות שלהן. כל תהליך אזורי חייב, לדבריו, להיות תלוי בהתקדמות שתושג במשא ומתן ישיר בין ישראל לפלסטינים. רק כאשר המשא ומתן עם הפלסטינים יתקדם,

יכולו מדינות ערב לשדרג את היחסים שלהן עם ישראל, כפי שהתרחש בשנות ה-90' (אז ההתקדמות בין ישראל לפלסטינים אפשרה, בין היתר, את פתיחתן של נציגויות דיפלומטיות בתל אביב). כל יוזמת שלום אזרית שלא תכלול את הפלסטינים, צפויה להיכשל.

ד"ר נמרוד גורן, מכון מיתווים

ד"ר גורן טען כי יוזמת השלום הערבית עודנה רלבנטית למרות הזמן שעבר מאז הוצגה לראשונה, וזאת בייחוד לאור התגברות השיח הישראלי על יוזמה אזרית והעיסוק הגובר של הקהילה הבינלאומית בנושא תמריצים לשלום. עם זאת, סקרי דעת קהל מעידים שההיכרות של הציבור בישראל עם היוזמה היא נמוכה מאוד, כך שדרושה עוד עבודה רבה להגברת המודעות הציבורית לקיומה ולחשיבותה. לדבריו, יש צורך לעדכן מסמכים ותכניות שמשמשים בסיס לדין על תהליך השלום (ובהם גם יוזמת השלום הערבית) שפורסמו לפני למעלה מעשור, כשמצב הסכסוך והתנאים באזור היו שונים. נאומו האחרון של ג'ון קרי, למשל, עדכן את הפרמטרים של ביל קלינטון משנת 2000. בהקשר זה, על מנת להפוך את יוזמת השלום הערבית לתמריץ יעיל יותר לשלום יש לספק הסברים לדרישה שמופיעה בה בדבר נסיגה ישראלית מרמת הגולן – האם גם כעת, במהלך המלחמה בסוריה, זהו תנאי ליישום היוזמה? ומה צפויה לקבל ישראל מהעולם הערבי אם תגיע לשלום עם הפלסטינים, אך לא עם סוריה? בנוסף, לאור השינויים באזור וחוסר התפקוד של כמה ממדינות ערב, חשוב גם להבהיר אלו מדינות ערב יכולות ליישם הלכה למעשה את היוזמה ומה יהיו שלבי היישום. כך, התמורה שמבטיחה הליגה הערבית לישראל תצטייר כריאלית ומוחשית יותר בעיניים ישראליות. גורן הבהיר שהוספת הסברים אלה לא יחלישו את העמדה הפלסטינית. להיפך, לפלסטינים יש אינטרס שיוזמת השלום הערבית תישאר רלבנטית ותיתפס בישראל כמשמעותית יותר. לדבריו, יוזמת השלום הערבית יכולה לסייע בהעצמת שחקנים תומכי-שלום במערכת הפוליטית הישראלית, שרוצים לאתגר את ההנהגה הנוכחית. היוזמה מדגישה כי שיתוף פעולה ישראלי-ערבי אינו חייב להתנהל ברובו מאחורי הקלעים ולהתמקד בסוגיות ביטחון, כפי שקורה כיום. היא מציגה תקווה לשינוי מקיף ביחסי ישראל עם העולם הערבי והמוסלמי, שיוביל ליחסים גלויים ולשיתופי פעולה בתחומים מגוונים. ואולם, גורן הדגיש שמימוש הזדמנות זאת מחייב התקדמות משמעותית בערוץ הפלסטיני. לבסוף, גורן קרא לקהילה הבינלאומית ליישם את תכניתה לגיבוש חבילת תמריצים בינלאומית לשלום. חבילה שכזו תוכל לכלול את יוזמת השלום הערבית, את ההצעה האירופית לשדרוג יחסים עם ישראל והפלסטינים, ואת ערבויות הביטחון האמריקאיות. גיבושה מצריך יצירת מנגנון בינלאומי חדש, שיכלול את השחקנים הרלבנטיים לתמריצים אלה, יסייע בשדרוג כל תמריץ בפני עצמו וינסח ויצג את חבילת התמריצים.

ד"ר עבדאללה סוואלחה, המרכז ללימודי ישראל בירדן

ד"ר סוואלחה קרא להשקיע מאמצים רבים יותר בהגברת התמיכה הישראלית ביוזמת השלום הערבית. לדבריו, רוב אזרחי ישראל אינם יודעים מהי היוזמה וכיצד היא יכולה להביא להם תועלת. על מנת לשנות זאת, דרושים מאמצים גם מטעם הליגה הערבית. האקלים הגאו-פוליטי החדש במזרח התיכון יצר פוטנציאל לשיתוף פעולה גדול יותר בין ישראל למדינות ערב, בראש ובראשונה נגד אויבים משותפים, כמו דאע"ש, ונגד הדומיננטיות האיראנית באזור. משא ומתן מוצלח בין ישראל לפלסטינים יאפשר לממש הזדמנות אזרית זאת, ולמדינות ערב יש כיום אינטרס גדול יותר מאשר בעבר לתרום לקידומו. לדברי סוואלחה, הקוורטט הערבי – שכולל את מצרים, ירדן, איחוד האמירויות וערב הסעודית – צריך למלא תפקיד מרכזי יותר, וזאת על חשבון הקוורטט הבינלאומי, שאינו מצליח לספק את הסחורה. למדינות ערב יש סיכוי גדול יותר להצליח. הן יכולו לספק לפלסטינים לגיטימציה וחסות לפשרות, ובה בעת להבטיח לישראל את שיפור מעמדה באזור ובקהילה הבינלאומית. למרות שיתוף הפעולה הגובר בין ישראל למדינות ערב, לא יהיו יחסים נורמליים לפני השגת שלום ישראלי-פלסטיני. ואולם, סוואלחה טוען שאין צורך להתווכח מה יבוא קודם – השלום או שיתוף הפעולה האזורי. יש לקדם את שניהם במקביל. לדבריו, יחסים קרובים יותר בין ישראל לעולם הערבי יכולו לסייע לישראל ולפלסטינים להתקדם לעבר השלום. סוואלחה דיבר גם על המרכיב הפסיכולוגי העמוק של הסכסוך הישראלי-ערבי ועל כך שקידום השלום דורש בניית אמון בין ישראלים לערבים והכנת שני הצדדים לווייתורים. הדבר יוכל להיות מושג באמצעות חינוך לשלום, מפגשים בין פעילי חברה אזרחית, חילופי סטודנטים ומרצים, וכן הלאה. כל אלו יעזרו לקידום השלום.

ד. נקודות מבט דיפלומטיות

המושג המסכם של הכנס, בהנחיית אמיר תיבון מעיתון הארץ, הציג נקודות מבט של דיפלומטים בכירים לגבי יוזמת השלום הערבית. במושג לקחו חלק דוברים מהאיחוד האירופי, האו"ם ותורכיה: מארק גאלאגר, ניקולאי מלדנוב וכמאל אוקם. הם הדגישו את החשיבות של היוזמה ואת הרלבנטיות שלה, גם אל מול הקיפאון בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני.

מר מארק גאלאגר, ממלא מקום ראש משלחת האיחוד האירופי לישראל

מר גאלאגר תיאר את יוזמת השלום הערבית כהצעה היסטורית, שפוטנציאל השימוש בה לקידום השלום נותר עדיין בלתי מנוצל. לדבריו, היוזמה עודנה רלבנטית והיא אינה בגדר הצעת "הכול או כלום". אחד מיתרונות היוזמה הוא הניואנסים שקיימים בניסוחים שבה ביחס לסוגיות שנויות במחלוקת, ובראשן בעיית הפליטים. גאלאגר רואה ערך רב בניהול דיאלוג עם העולם הערבי על היוזמה. לדבריו, היוזמה מקנה לעולם הערבי את היכולת להפוך לשותף אמיתי של כל אחד מהצדדים לסכסוך, ולא למלא רק תפקיד של מתווך ביניהם. עם זאת, גאלאגר הדגיש כי היוזמה היא בסיס טוב למשא ומתן ישראלי-פלסטיני דו-צדדי, אך היא אינה יכולה לשמש תחליף או מעקף אזורי לערוץ הפלסטיני. עוד הזכיר גאלאגר את חשיבות הצגתם של תמריצים נוספים לשלום, ובהם הצעת האיחוד האירופי לשדרוג יחסים עם ישראל והמדינה הפלסטינית העתידית למעמד של "שותפות מועדפת מיוחדת" לאחר השגת הסכם שלום. לצד הרצון של האיחוד האירופי לסייע להתקדמות בתהליך השלום ולהוסיף למלא תפקידי תיווך במהלכו, גאלאגר הדגיש את ההתנגדות של האיחוד למהלכים שמרחיקים את השלום, דוגמת המשך הבנייה בהתנחלויות, הצעות ישראליות לסיפוח שטחים, וחוק ההסדרה.

מר ניקולאי מלדנוב, השליח המיוחד של האו"ם לתהליך השלום במזרח התיכון

מר מלדנוב תיאר את יוזמת השלום הערבית כחזון של שלום, בסיס למשא ומתן והזדמנות להתמודד עם כמה מהאתגרים המרכזיים ביותר של האזור. הוא תיאר את ההקצנה שחלה בשנים האחרונות בדעת הקהל הישראלית והפלסטינית, וטען שיש צורך קריטי להיאבק במגמות של חוסר יציבות בשטח, בהן הבנייה בהתנחלויות, האלימות וההסתה, וכן הפיצול בצד הפלסטיני. הבנייה הישראלית בהתנחלויות בחודשים האחרונים אינה עולה בקנה אחד עם הצהרות ממשלת ישראל בדבר מחויבותה לשלום. דרוש שינוי ברטוריקה ובמדיניות, ולהקפיד על הלימה בין דיבורים למעשים. מלדנוב הביע התנגדות לקריאות של גורמי ימין בישראל לספח את מעלה אדומים. לטענתו, סיפוח שכזה מנוגד לחוק הבינלאומי וסותר התחייבויות קודמות של ישראל. נוסף על כן, הוא צפוי גם לעורר פרצי אלימות. רק יישוב מלא של הסכסוך הישראלי-פלסטיני והישראלי-ערבי יאפשר נורמליזציה בין ישראל לשכנותיה. נורמליזציה שכזו תצמצם את תהליכי ההקצנה באזור ותשפר את המצב הביטחוני של הישראלים והפלסטינים. בינתיים, על שני הצדדים לעצור את המגמות השליליות שקיימות בשטח, לשקם את האמון ביניהם וליצור תנאים שיאפשרו התקדמות להסדר עתידי. בצד הישראלי הדבר כולל שינוי מדיניות – מתן אפשרות לפיתוח פיזי וכלכלי לפלסטינים בשטחי C, להקמת מוסדות מדינתיים מתפקדים, להגברת יכולת המשילות הפלסטינית בשטחי A ו-B. בצד הפלסטיני, ולפיתוח תשתיות. מלדנוב קבע שערוץ שיחות אזורי אינו יכול לשמש תחליף לשיחות ישירות בין ישראל לפלסטינים. ואולם, להערכתו, צעדים בוני אמון בין הצדדים לסכסוך, שיזכו לגיבוי אזורי, ישפרו את סיכויי הצלחתו של משא ומתן ישראלי-פלסטיני. יוזמת השלום הערבית יכולה לשמש בסיס למשא ומתן לשלום ולייצר הזדמנות לישראל ולמדינות ערב לטפל במשותף באתגרים אזוריים.

מר כמאל אוקם, שגריר תורכיה בישראל

אוקם תיאר את יוזמת השלום הערבית בתור מהלך מהפכני, שמחבר בין המעגל הישראלי-פלסטיני, המעגל הערבי והמעגל הבינלאומי. היוזמה מדגישה שהסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא פוליטי ולא דתי, וזו חשיבותה המרכזית. היא מקנה ממד נוסף לפתרון שתי המדינות, ומציגה בבהירות את חזון הליגה הערבית לעתיד. ישראל הסתפקה בהערות וביקורת על יוזמת השלום הערבית. היא נמנעה ממתן תגובה רשמית ליוזמה ומהצגת חזון או יוזמת שלום מצדה, וחבל שכן. לדברי אוקם, חשוב שישראל תציג את העקרונות שלה לשלום, בין אם כתגובה ליוזמת השלום הערבית ובין אם כמהלך עצמאי. העובדה שהיוזמה לא זכתה להתייחסות

ישראלית בזמן פרסומה הושפעה גם מההקשר המדיני של אותה תקופה, בסמיכות לפיגועי ה-11 בספטמבר בניו יורק. ישראל גם ראתה את היוזמה כהצעה של "הכול או כלום", ולא כהזדמנות ממשית. ואולם, לא נכון עדיין להתייחס אל היוזמה כהזדמנות שהוחמצה. יוזמת השלום הערבית עדיין רלבנטית. היא נמצאת על שולחן המשא ומתן, מספקת מסגרת יעילה לקידום תהליך השלום ועוד יכולה להתממש. יש לזכור שמעורבות אזרית ומתן תפקיד לליגה הערבית יכולים להיות גורמים חיוביים שסייעו למשא ומתן ישראל-פלסטיני, אך לא לבוא במקומו. בהקשר זה, אוקם הדגיש שתורכיה היא שותפה אזרית חשובה למאמצי השלום. למרות שהיא אינה חברה בליגה הערבית, תורכיה מעוניינת לסייע ולתרום להשגת פתרון צודק ובר-קיימא לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

ה. הרצאה מרכזית: ח"כ ציפי לבני, המחנה הציוני

הכנס ננעל בהרצאה מאת ח"כ ציפי לבני, שרת החוץ לשעבר, שהתייחסה למדיניות הישראלית בעבר כלפי יוזמת השלום הערבית ולמהלכים עתידיים שיוכלו לסייע לישראל ולפלסטינים להתקדם אל עבר השלום.

לדברי לבני, יוזמת השלום הערבית היא הזדמנות היסטורית, גם אם ישראל סירבה עד כה להגיד את המילים האלה במפורש. ליוזמה יש משמעות גדולה וזהו אינטרס ישראלי ופלסטיני משותף שהיא תישאר על השולחן. בשנת 2002, אמר העולם הערבי לישראל שברגע שיושג שלום בין ישראל לפלסטינים, אז הוא יכונן יחסים נורמליים עם ישראל ללא תנאים נוספים. לפני השגת שלום עם הפלסטינים, זה יהיה בלתי אפשרי לכונן יחסים שכאלה עם מדינות ערב. לבני סיפרה שכשרת חוץ היא קיימה פגישות רבות עם נציגים ממדינות ערב לגבי היוזמה. היא נסעה לקהיר עם משלחת ישראלית כדי להיפגש ולדון עם ועדת המעקב שהקימה הליגה הערבית לקידום היוזמה. לבני ביררה בפגישה האם מבחנת הליגה הערבית היוזמה פתוחה למשא ומתן או שמדובר במסמך שיש לקבל או לדחות כלשוננו. התשובה שקיבלה מהצד הערבי הייתה ברורה. היוזמה נתונה לדיון. היא כוללת את העמדות הערביות, וכעת על ישראל להציג את עמדותיה שלה. לבני גם ביררה האם ישראל יכולה לנהל את המשא ומתן על היוזמה עם מדינות ערב, אך נענתה בשלילה. בני שיחה הערבים הדגישו שישראל צריכה לנהל את המשא ומתן עם הפלסטינים. לדברי לבני, ניתן להסיק מכך שהעולם הערבי יתמוך בכל הסכם שהפלסטינים יגיעו אליו עם ישראל, גם אם הוא יחרוג מהעקרונות שמוצגים ביוזמת השלום הערבית. לטענתה, זהו דבר משמעותי מאוד, כי מנהיג פלסטיני שיבצע צעדים דרמטיים במשא ומתן עם ישראל יהיה חייב לקבל תמיכה לכך מהעולם הערבי.

תמיכת העולם הערבי חשובה לא רק לפלסטינים אלא גם לישראל. לדברי לבני, הסכם שלום עם הפלסטינים לא יפתור את כל הבעיות מיד עם חתימתו. גורמים כמו החמאס צפויים להתנגד לו וסביר שיתרחשו עוד אירועי טרור. ואולם, אם מעבר להסכם עם הפלסטינים ישראל תקבל גם שינוי אסטרטגי ביחסים שלה עם העולם הערבי כולו, זו תמורה משמעותית מאוד, שהפלסטינים לא יכולים להעניק לישראל בכוחות עצמם. זה יסייע להנהגה הישראלית לקדם מדיניות תומכת-שלום ולקבל החלטות בכיוון זה. ואולם, לבני טוענת שממשלת ישראל הנוכחית רוצה לעשות שלום עם הערבים, אך לא עם הפלסטינים. לדבריה, פוליטיקאים ישראלים אוהבים לספק נראטיב בלתי-מציאותי לפיו ניתן לקדם שלום אזורי עם העולם הערבי כאילו אין פלסטינים. אבל, הם בעצמם יודעים שהסכסוך עם הפלסטינים מציב תקרת זכוכית נמוכה למדי לקשרים עם השכנים הערבים. כדי לשבור את תקרת הזכוכית הזו ובאמת להגיע לשלום עם העולם הערבי, נצטרך להגיע להסדר עם הפלסטינים. המנהיגים בישראל צריכים לומר זאת ביושר לציבור, ולא לפזר הבטחות שווא.

לטענתה, ישראל צריכה לנהל משא ומתן בשני מעגלים: משא ומתן ישיר עם הפלסטינים ומשא ומתן רחב יותר עם העולם הערבי. יש היום הזדמנות לעשות כן, לאור הרצון של נשיא ארה"ב החדש לקדם עסקה בין ישראל לפלסטינים ולאור האינטרסים המשותפים שנוצרו בין ישראל למדינות ערב אל מול איראן ודאע"ש. ואולם, יש לזכור שמנהיגי ערב אינם יכולים לקדם יחסים טובים יותר עם ישראל – גם אם הם רוצים בכך – כל עוד נמשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני. דעת הקהל בעולם הערבי לא תסבול זאת, ואסור לממשלה לפספס את ההזדמנות האזורית שקיימת כיום. ישראל צריכה לדבר אל העולם הערבי ולהציג בפניו התייחסות רצינית וחיונית ליוזמת השלום הערבית, וזאת מבלי לקבל את כל תנאיה. ישראל צריכה להחליט מה היא רוצה, ואז למצוא דרך להתגבר על הקשיים והטלטלות בדרך אל היעד. אסור להימנע מעשייה. דווקא לאור חוסר היציבות באזור, יש לישראל אינטרס גדול יותר לקדם את השגת שלום.