

היוזמה הערבית - החמצה אסטרטגית והזדמנות היסטורית

תקציר

מאז שבאה לאוויר העולם במרץ 2002 לא זכתה היוזמה הערבית למקום הראוי לה באסטרטגיה המדינית של ישראל ושל הקהילה הבינלאומית. ההצעה, שביטאה תפנית מהותית בעמדה של מדינות ערב והזדמנות היסטורית עבור מדינת ישראל, נעלמה מעיני רוב הישראלים גם בשל העיתוי הבעייתי של פרסומה וגם בגלל פרשנות מסולפת שהוענקה לה בזירה הפוליטית בישראל. ההתעלמות מהיוזמה הערבית במשך למעלה מעשור הסבה וממשיכה להסב לישראל נזק אסטרטגי רב.

העיסקה שמציעה היוזמה לישראל ברורה: נסיגה ישראלית לקווי '67, פתרון מוסכם לבעיית הפליטים והקמת מדינה פלסטינית בתמורה ל"יחסים טבעיים" והכרה בלגיטימיות של ישראל להתקיים בשלום במרחב; כל זאת בהנחה שישראל לא תפעל רק בחזית אחת אלא במסגרת שלום כולל. על אף שהיא אינה חפה מבעיות, החלופות להיענות ישראלית ליוזמה הערבית - חוסר פעילות, מו"מ בילטרלי מול הרשות הפלסטינית או צעדים חד-צדדיים - סובלות כמעט מכל הבעיות שעולות מהיוזמה, אבל אינן נהנות כמעט מאף אחד מיתרונותיה. זהו היבט נוסף שהופך את היוזמה הערבית לפתרון האטרקטיבי ביותר שעומד היום בפני ישראל.

מטרת מחקר "מולד" שלפניכם היא להציב את יוזמת השלום הערבית על סדר היום הציבורי כמוצא מהמשבר המדיני העמוק שבו שרויה ישראל. מלבד הפתרון שהיא מציעה לאחת מבעיות היסוד של המציאות הישראלית, הכיבוש, ולהידרדרות במעמד הבינלאומי של ישראל, מציגה היוזמה פוטנציאל לשיפור המצב הביטחוני ולחיזוק משמעותי של הכלכלה. מעבר לכל אלה, היא ממלאת אחר אחת המטרות ההיסטוריות של הציונות

מראשיתה - השגת לגיטימיות איזורית לקיומה של מדינת ישראל מצד עמי האזור, ובהם הפלסטינים.

עוד מטפל המחקר באתגר המרכזי שהובלט בשיח הישראלי ביחס ליוזמה - דרישותיה בנושא הפליטים. אלה הוצגו בידי מתנגדי היוזמה כדרישה ערבית לחזרת כל הפליטים לשטח ישראל. ניתוח "מולד" מראה כי זו פרשנות שגויה במקרה הטוב, או מעוותת-בכוונה במקרה הרע, של נוסח היוזמה שדורש מישראל להכיר בהיבטים עקרוניים של הבעיה, אבל משאיר פתח רחב לפשרה באשר לאופן הפתרון שלה.

המחקר גם מתייחס לשינויים שחלו במציאות מאז שהוצגה היוזמה - מלחמת האזרחים בסוריה, עלייתן של תנועת איסלאמיסטיות בחלק ממדינות ערב והפיצול בהנהגה הפלסטינית - ומראה כיצד התמורות הללו הופכות את היוזמה לפתרון מוצלח עוד יותר.

לבסוף, מציג המסמך מתווה כללי לתגובה ישראלית. מכיוון שהיוזמה היא הצהרתית, כזו צריכה להיות גם התגובה לה. הצהרה ישראלית חכמה תנקוט בגישה חיובית כלפי היוזמה, תוך שהיא מבהירה שלצד קבלתה העקרונית, קיים צורך במשא ומתן על הפרטים. עבור ישראל, זוהי הזדמנות חד-פעמית להבהיר לשכנותיה כיצד היא תופסת את יחסיה עם המרחב הסובב אותה.

הסיכוי שממשלת ישראל הנוכחית תירתם למאמצי מזכיר המדינה האמריקאי החדש, ג'ון קרי, ותענה בחיוב ליוזמה אינו גדול. לאור מציאות זו, אופוזיציה אחראית וחפצת חיים חייבת להפוך את היוזמה לאבן הפינה של מדיניותה, גם כדי לממש אותה כממשלה עתידית וגם כדי להבהיר לציבור שהיא מחזיקה בתוכנית מדינית מנומקת ואחראית, המהווה חלופה למה שמציע לו הימין - קיפאון במקרה הטוב, סבב אלימות נוסף מול הפלסטינים במקרה הרע, והמשך ההתדרדרות במעמדה הבינלאומי של ישראל.

אחת הסיבות המרכזיות לחולשתו של השמאל הישראלי היא חוסר האמון הציבורי ביכולתו לספק מענה הולם לבעיות הביטחוניות והמדיניות של ישראל. הגיעה השעה להיחלץ מהקיבעון המחשבתי הפוסק כי משא ומתן בלטרלי ישיר הוא הדרך היחידה לפתרון, ולנצל את היתרונות של גישה אזורית ורב-צדדית. כל עוד ממשלת ישראל אינה עושה זאת, האופוזיציה חייבת לאזרחי ישראל ולעצמה להגיב בחיות להזדמנות ההיסטורית המונחת לפתחה.

היוזמה הערבית – החמצה אסטרטגית והזדמנות היסטורית

"This is huge.... It's a heck of a deal." (President Clinton, 2011)

סיפורה של היוזמה הערבית משנת 2002 הוא סיפור של החמצה אסטרטגית בעלת מימדים היסטוריים. אסטרטגיית "קיר הברזל" שהנחתה את ישראל, נזנחה ברגע המכריע. מטרתה, כדברי ז'בוטינסקי, היתה לאפשר אינטגרציה של ישראל במרחב כאשר "יבואו אלינו המתונים האלה ובידם הצעה לווייתורים הדדיים". אולם קוצר-ראות וחוסר בטחון גרמו להנהגה הישראלית לפספס את ההזדמנות שנקרתה לידם ובכך להפנות עורף לאינטרס ישראלי עליון. יתרונותיה של היוזמה עולים במובהק על חסרונותיה, במיוחד במצב המדיני הנוכחי. עם כשלון המשא ומתן הישיר ולנוכח ההזדמנויות שנוצרו עם השינויים האיזוריים, היוזמה הערבית מספקת בסיס ומתווה להתקדמות מדינית. על ישראל לקבל את היוזמה הערבית וליזום מהלך איזורי, רב-משותפים על בסיסה.

1. רקע: כיצד נולדה היוזמה הסעודית?

לאחר מלחמת ששת הימים התכנסה הליגה הערבית בח'רטום שבסודן. בתום הוועידה הכריזו נציגי המדינות על "שלושת הלאוים": לא לשלום עם ישראל, לא להכרה בה ולא למשא ומתן עמה. על אף אופיה התקיף של ההצהרה, נוצרו יחסים בלתי רשמיים עם חלק ממדינות ערב עוד לפני מלחמת יום הכיפורים; חוסיין מלך ירדן קיים מגעים עם ישראל, ומצרים גישה אחר אפשרות להסדר בתמורה לנסיגה ישראלית מחצי האי סיני בתיווך אמריקאי. החזית הערבית האחידה נשברה עם תחילת המגעים המדיניים בין ישראל למצרים ב-1977. בעקבות החתימה על הסכם השלום עם ישראל, נודתה מצרים על ידי העולם הערבי, שהתמיד בסירובו להשלים עם קיומה של ישראל.

המצב שבו מדינה ערבית המקיימת שיח עם ישראל הופכת מוקצה מחמת מיאוס, החל להשתנות בראשית שנות ה-80. באוגוסט 1981, על רקע הרצון הסעודי לאחות את השבר הפנים ערבי שגרמו הסכמי קמפ-דיוויד, השיק יורש העצר הסעודי, הנסיך פהד, יוזמה מדינית. מרביתה עסקה בתביעות לישראל, אבל הסעיף השביעי שלה נשא בשורה חדשה, כשקבע שלכל מדינות המזרח התיכון זכות להתקיים בשלום. כלומר, גם לישראל, אם תיענה לדרישות הערביות. שני מניעים נוספים למהלך הסעודי היו רצון לשאת חן בעיני ארצות הברית והמערב וכן להעמיד יסוד ערבי מוסכם לתהליך מדיני עם ישראל שימנע משברים

עתידיים כמו הנתק עם מצרים. בפסגה הערבית של נובמבר 1981 נכשלו הסעודים בהעברת היוזמה, בעיקר בשל התנגדות סורית. שנה לאחר מכן, בספטמבר 1982, סוריה והפלסטינים, החבולים מתוצאות מלחמת לבנון הראשונה, נאלצו להסכים ליוזמה. הסעודים, מצדם, הפנימו את לקחי העבר ותיאמו את היוזמה עם שאר מדינות ערב בטרם עלתה להצבעה. כתוצאה מכך, היוזמה שהתקבלה לא הכילה את הסעיף מעורר המחלוקת על הכרה בזכות כל מדינות המזרח התיכון להתקיים בשלום. במקומו הופיע סעיף הקורא לאו"ם לערוב לשלום בין מדינות האיזור, ובהן גם המדינה הפלסטינית. כלומר, הנכונות להכרה בישראל, עד כמה שזו הייתה קיימת ביוזמה המקורית, הפכה למרומזת בלבד.²

בעקבות מלחמת המפרץ הראשונה (1990-1991) הוביל ממשל בוש האב מהלך מדיני שתכליתו לשנות את פני המזרח התיכון ובמרכזו ועידת מדריד. הוועידה התכנסה בהזמנת ארצות הברית, ברית המועצות והאיחוד האירופי וארכה שלושה ימים, החל מה-30 באוקטובר 1991. בכינוס השתתפו הצדדים לסכסוך באיזור: ישראל, ירדן, סוריה ולבנון, וכן מדינות נוספות, בהן גם סעודיה. על רקע ההתנגדות הישראלית להזמנת משלחת פלסטינית, צורפו הפלסטינים למשלחת הירדנית. התועלת הישירה שצמחה מן הוועידה הייתה חלקית ביחס לתקוות של מארגניה, מאחר שלא הובילה להסדר כולל ואף לא להסדרים פרטניים בין המשתתפים. אלא שבמבט לטווח קצת יותר ארוך, השיחות שהחלו במדריד הובילו, בסופו של דבר, לתוצאות היסטוריות: תחילה למגעים בלתי פורמליים ולאחר מכן להסכמי אוסלו, להסכם השלום בין ישראל וירדן ולהפשרה ביחסי ישראל עם העולם הערבי, בפרט בצפון אפריקה.

לאורך שנות ה-90 חלה התקדמות זניחה בלבד במסלול המולטילטרלי (הרב-צדדי), בעוד שבמסלולים הבינלאומיים (הדו-צדדיים) ישראל-ירדן, ישראל-פלסטינים, ישראל-סוריה, חלה התקדמות רבה יותר. קריסת תהליך השלום הישראלי-פלסטיני בסוף שנת 2000 (וגם הישראלי-סורי מוקדם יותר) ותחילת האינתיפאדה השנייה פגעו בשיפור היחסים ארוך הטווח בין ישראל לבין העולם הערבי. על רקע זה, כמו גם על רקע פיגועי ה-11 בספטמבר והתחזקותה של איראן, יש להבין את המהלך הסעודי שהוביל לאימוץ היוזמה הערבית בפסגת ביירות של מרץ 2002.

15 מבין 19 הטרוריסטים בפיגוע המטוסים ב-11 בספטמבר 2001 היו אזרחים סעודים. עובדה זו הביאה את ארצות הברית להפנות תשומת לב יתרה למהלכים הבלתי מספקים של סעודיה לבלימת ההקצנה הדתית בשטחה. נוכח זאת, הבין המשטר הסעודי כי קיים צורך דחוף בשיפור תדמיתו בעולם המערבי. על כך נוסף האינטרס הסעודי לגבש את המחנה הערבי המתון אל מול ההתחזקות האיראנית. לבסוף, ההסלמה המתמשכת בעימות הישראלי-פלסטיני וחוסר המעש מצד המשטרים הערביים הגבירו את התסיסה כלפיהם ברחוב הערבי. המשטרים הערביים החלו לחשוש כי אם לא תיפסק האלימות בשטחים, תיפגע יציבותם.³

לאור כל זאת, נפגש יורש העצר הסעודי, הנסיך עבדאללה, בתחילת 2002 עם עיתונאי ה"ניו-יורק טיימס"

תומס פרידמן. בשיחה ביניהם, שהתפרסמה ב-17 בפברואר באותה שנה, הביע יורש העצר את נכונותו להוביל יוזמה איזורית שבמסגרתה תזכה ישראל לנורמליזציה מצד מדינות ערב בתמורה לנסיגה מהשטחים.⁴ בשיחה זו, או לפחות בקטעים שפרידמן בחר לצטט מתוכה, לא היה כל איזכור לדרישות מישראל בנושא שיבת הפליטים הפלסטינים. העמדה שהובעה בראיון זה זכתה לכינוי "היוזמה הסעודית".

על בסיס התבטאות זו, קיבלה הליגה הערבית בבירות ב-28 במרץ 2002 פה אחד את "יוזמת השלום הערבית". ההכרזה התבססה על נאומו של יורש העצר עבדאללה בכינוס. בנוסח הנוכחי של היוזמה נכללו כמה שינויים בהשוואה לדברים שנאמרו לפרידמן חודש לפני כן, ובראשם הבהרה שלפיה על הנסיגה לגבולות '67 להתרחש גם בגולן ובדרום לבנון. כמו כן, נוספו שני סעיפים העוסקים בפתרון בעיית הפליטים הפלסטינים. יחד עם זאת, העיסקה שהוצעה הייתה ברורה: בתמורה להיענות לדרישות היסוד הערביות, בדגש על הפלסטיניות, תזכה מדינת ישראל בלגיטימציה האיזורית שאליה חתרה מיום שעלתה הציננות על קרקע ארץ ישראל.

2. היוזמה הערבית – הנוסח המלא והשאלות שעולות ממנו⁵

א. נוסח היוזמה

מועצת הליגה של מדינות ערב במושב ה-14 מן המניין של הפסגה:

- באשרה את ההחלטה שהתקבלה ביוני 1996 בפסגה הערבית שלא מן המניין בקהיר כי השלום הצודק והכולל הינו בחירה אסטרטגית של מדינות ערב, והוא יוגשם בהתאם לחוקיות הבינלאומית ומצריך התחייבות מקבילה מצד ישראל;
- ולאחר שהאזינה לדברי הוד מלכותו הנסיך עבדאללה בן עבד אל-עזיז, יורש העצר של הממלכה הערבית הסעודית, שבמהלכם הציג את יוזמתו הקוראת לנסיגה מלאה של ישראל מכל השטחים הערביים הכבושים מאז יוני 1967 – כיישום החלטות מועצת הבטחון 242 ו-338, שגובו בהחלטות ועידת מדריד בשנת 1991 ובעקרון "אדמה תמורת שלום" – ולהסכמתה למדינה פלסטינית עצמאית וריבונית שבירתה ירושלים המזרחית, וזאת בתמורה לכך שמדינות ערב יכוננו יחסים טבעיים עם ישראל במסגרת שלום כולל;
- ומתוך שכנוע של מדינות ערב כי הפתרון הצבאי לסכסוך לא יגשים שלום ולא בטחון לאף אחד מן הצדדים;

1. המועצה מבקשת מישראל לבחון מחדש את מדיניותה, ולנטות לשלום, בהצהירה כי השלום הצודק הוא גם בחירתה האסטרטגית.
2. כמו כן (ישראל) נדרשת למלא את הדברים הבאים:
 1. לסגת באופן מלא מכל השטחים הערבים הכבושים, לרבות מן הגולן הסורי עד קו ה-4 ביוני 1967, וכן מן השטחים שעודם כבושים בדרום לבנון.
 2. להגיע לפתרון צודק של בעיית הפליטים הפלסטינים, אשר יוסכם עליו בהתאם להחלטת העצרת הכללית של האו"ם מס' 194.
 3. להסכים לכינון מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית בשטחים הפלסטינים הכבושים מאז ה-4 ביוני בגדה המערבית וברצועת עזה, שבירתה תהיה ירושלים המזרחית.
3. באותה עת מדינות ערב יבצעו את הדברים הבאים:
 1. יראו את הסכסוך הערבי ישראלי כבא אל קיצו, ויכנסו להסכם שלום בין לבין ישראל, תוך הגשמת הבטחון לכל מדינות האזור.
 2. יכוננו יחסים נורמליים עם ישראל במסגרת שלום כולל זה.
4. הבטחת ערבות לדחיית כל צורות האזרוח היישוב הפלסטיני אשר סותרות את המצב המיוחד במדינות הערביות המאֶרְחות.
5. המועצה קוראת לממשלת ישראל ולכל הישראלים לקבל את היוזמה הזאת על-מנת להבטיח את סיכויי השלום ואת סיום שפיכות הדמים, דבר שיאפשר למדינות ערב ולישראל לחיות בשלום אלה בצד אלה ולהעניק לדורות הבאים עתיד שליו שישלטו בו שגשוג ויציבות.
6. המועצה קוראת לקהילה הבינלאומית על כל מדינותיה וארגוניה לתמוך ביוזמה זו.
7. המועצה מבקשת מיושב הראש שלה להקים ועדה מיוחדת שתורכב מכמה מן המדינות הנוגעות בדבר וכן מן המזכ"ל כדי לקיים את המגעים הנדרשים לגיוס תמיכה ביוזמה הזאת בכל הרמות. בראש ובראשונה האו"ם ומועצת הבטחון, ארצות הברית, הפדרציה הרוסית, המדינות המוסלמיות והאיחוד האירופי.

לפני שנפנה לניתוח היוזמה, יש לעמוד על המסגרת שלה. מדובר במסמך קצר ביותר בעל מאפיינים דקלרטיביים ולא בנוסח מפורט של הסכם מדיני כולל בין ישראל למדינות האזור או אפילו במתווה מלא להשגת הסכם שכזה. זו היא הצהרה של עמדה ערבית הקוראת להצהרה מקבילה מצד ישראל.

על אף שהיוזמה התפרסמה בעיצומו של עימות אלים שהצטייר בעולם הערבי כטבח ישראלי בפלסטינים, הפתיח של המסמך לא מונה את "פשעי ישראל" אלא עוסק בהכרחיותו של הסדר מדיני. הפתיח גם מבהיר על מה צריך ההסדר להתבסס: החלטות בינלאומיות שישראל כבר הביעה את הסכמתה אליהן - 242 ו-338. בנוסף, מבהיר הפתיח מה על כף המאזניים: נסיגה ישראלית לקווי '67 והקמת מדינה פלסטינית בתמורה ל"יחסים טבעיים"; כל זאת בהנחה שישראל לא תפעל רק בחזית אחת - הפלסטינית או הסורית - אלא במסגרת שלום כולל.

הדרישות המעשיות מישראל ביוזמה הן שתיים: נסיגה טריטוריאלית מלאה מכל השטחים שכבשה במלחמת ששת הימים ופתרון צודק ומוסכם לבעיית הפליטים על יסוד החלטה 194 של האו"ם.⁶ בהקשר זה, מוסיפה היוזמה וקובעת כי לא יתאפשר יישוב קבע של הפליטים במדינות המארחות אם הנסיבות אינן מאפשרות זאת. הסעיף הנוגע ליישוב הקבע של הפליטים אינו מופיע כחלק מהדרישות מישראל אלא כסעיף נפרד בהמשך היוזמה.

הדגשת התביעה לנסיגה מהשטחים גם בסוריה ובלבנון והוספת הדרישה כי לא יהיה יישוב קבע של פליטים במדינות המארחות היו היענות של הסעודים (והירדנים שניסו לייצר נוסח שיקל על ישראל לקבל את היוזמה) לדרישות מצד סוריה ומצד מארחת המפגש, לבנון, עמוסת הפליטים. הפרדת הדרישה בנושא יישוב הקבע מיתר הדרישות מישראל, הושגה הודות למאמצי הירדנים למנוע הכנסה של דרישה לשיבה מלאה של פליטים לישראל ליוזמה.⁷ ניכר כי גם במקרה זה, כמו סביב יוזמת פהד ב-1982, העדיפו הסעודים את האחדות הערבית וחתרו לכשרה על חשבון שיקולים מדיניים חוץ-ערביים ובראשם החשש הישראלי מסוגיית הפליטים.

ב. פרשנות

מיד עם פרסום היוזמה התעוררו בישראל מספר מחלוקות פרשניות לגביה. שלוש המחלוקות המרכזיות הן:

1. **הצהרה כנה או תרמית לצרכי יחסי ציבור?** בין פרשני היוזמה היו שהטילו ספק בכנות כוונותיהן של מדינות ערב להגיע באמצעותה לפתרון הסכסוך. האוחזים בגישה זו שמים את הדגש על ההקשר הפוליטי להצעת היוזמה וטוענים כי היא לא כוונה לישראל כמעט בכלל.⁸ כאמור, קשה להתעלם מהאופן שבו היוזמה משרתת צרכים יחצניים של הכתר הסעודי. עם זאת, הן מבחינת הנוסח שלה והן מבחינת האופן שבו הגיבו אליה תנועות אופוזיציה ערביות, נראה כי יש לפרש אותה כהצעה כנה.

פרופ' עלאי אלון,⁹ מצביע על כמה מאפיינים לשוניים של היוזמה המעידים על כנותה. ראשית, הטון הכללי שלה איננו מפגין את הקרירות המקובלת ביחס לישראל. שנית, הפנייה לישראל מנוסחת בלשון "בקשה",

המאפיינת פניה של הליגה הערבית למדינות ערב או למדינות זרות, ולא "דרישה" כפי שמקובל לפנות לישראל במסמכים של הליגה. בנוסף, קוראת היוזמה לישראל "לנטות לשלום". זהו ניסוח השאוב מהקוראן, מהפסוק "ואם יטו לשלום, נטה לו גם אתה והיסמך על אלוהים כי הוא שומע ויודע. ואם ירצו לרמותך, דיך באלוהים. הוא יושיט לך את עזרתו ואת עזרת המאמינים".¹⁰ אלון מציין כי זהו ניסוח המספק, למעשה, גושפנקא דתית לפיוס עם האיוב.

כפי שמעיר פרופ' מאיר ליטבק,¹¹ בפרשנות היוזמה ניתן להיעזר בתגובה שלה זכתה מצד תנועות האופוזיציה האסלאמיות בעולם הערבי. אלו מצוידות במטען התרבותי המתאים להבין את ההקשר של הדברים לא פחות טוב מכל פרשן ישראלי, ומאידך אינן חשודות בניסיון לייפות את המציאות לטובת ישראל או המשטרים הערביים. לאור זאת, יש להבין את קול הזעקה שהקימו התנועות הללו נגד הנכונות לנורמליזציה עם ישראל המובעת ביוזמה כאישור לכנות כוונות מדינות הליגה הערבית.¹²

2. **הזמנה למו"מ או תכתיב?** מאז שהונחה היוזמה על השולחן, שבו והצהירו גורמים סעודיים כי היא אינה פתוחה למשא ומתן אלא מונחת כהצעה הממתינה לתגובה ישראלית.¹³ מטבע הדברים, אמירות אלה מבליטות את הבעייתיות בשתי הדרישות המעשיות של היוזמה: נסיגה לגבולות '67 וההתחייבות העמומה בסוגיית הפליטים. אם נקבל את האמירות הללו כפשוטן, הרי שישראל נדרשת לקבל את עמדות הפתיחה של הצד השני במו"מ כמות שהן, עוד לפני שהתחילו השיחות.

אולם, אין לייחס לפורמט של היוזמה - הצעה ולא מסמך פתוח לדיון - חשיבות מוגזמת. היוזמה אינה הצעה להסכם סופי שישראל נדרשת להיכנע לכל פרטיו ודקדוקיו. היא אינה מכילה אף אחד מן האלמנטים החיוניים להסכם כזה. לשם המחשה, אורכה המלא של היוזמה הוא כעמוד אחד, בעוד שאורכו של הסכם עזה ויריחו עם הפלסטינים הוא כמה עשרות עמודים. אם מונים את אורכו של הסכם הביניים עם הפלסטינים על נספחיו השונים, מגיעים למאות עמודים. הניסוח הרזה של היוזמה אינו משמיט רק סוגיות "גנריות" (חלוקת מים, סידורי תחבורה וכדומה) אלא גם סוגיות שבלב העימות הנרטיבי בין העמים, כמו, למשל, השליטה במקומות הקדושים בירושלים. האם משהו מאמין כי הסדר קבע יוכל להיחתם ללא התייחסות לסוגייה זו? באותו אופן, אם בהסכם בין ישראל לפלסטינים ייקבעו תיקוני גבול, האם יש ספק בכך שהדבר ייחשב כמימוש נסיגה לגבולות '67, על אף שאין מדובר בתוואי הגבול המקורי?

לא נכון להבין את היוזמה כדרישה מיידית לביצוע אלא כמסמך דקלרטיבי שמולו צריכה ישראל להביע עמדה חיובית או שלילית. עמדה חיובית לא מכתובה את צורתו של ההסדר הסופי באף אחת מן הסוגיות שבהן עוסקת היוזמה. חיזוק לפרשנות זו ניתן למצוא בדבריו של פרופ' אלון שהדגיש כי ניסוח היוזמה ומאפייני המו"מ הנהוגים בעולם הערבי והאסלאמי, תומכים באפשרות שהסכמה ישראלית כללית היא פתח

למו"מ על הפרמטרים הסופיים.¹⁴

3. סוגיית הפליטים: גמישות פרגמטית או מחיקת ישראל כמדינה יהודית? תגובה רווחת ליוזמה

הערבית מתייחסת לסעיף העוסק בבעיית הפליטים ככזה שמכתיב קבלה של זכות השיבה בפועל. ואמנם, מרחב הגמישות בסוגיית הפליטים שמותיר נוסח היוזמה הערבית הוא באמת מוגבל. יחד עם זאת, הדרישה להסכמה על בסיס החלטה 194 של האו"ם פותחת פתח להסדר שאיננו כולל שיבה מלאה של כל הפליטים לבתיהם או אפילו של רובם.¹⁵ זה הנוסח שעל בסיסו דן אבו מאזן עם אולמרט על שיבת מספר סמלי של פליטים לשטח ישראל (40,000-60,000).¹⁶ לא בכדי טוענים אולמרט ופקידים אמריקאיים שהיו מעורבים במו"מ כי זוהי סוגייה פתירה.¹⁷ עם זאת, אף שהדבר לא מצוין במפורש, ספק אם יש בנוסח זה כדי להעיד על ויתור על דרישה להכרה ישראלית בהיבטים העקרוניים של הבעיה: העוול שנעשה לפליטים או עצם זכותם לשוב (גם אם הם "בוחרים" לוותר עליה בפועל). ראייה לכך שהיוזמה מבליעה, ככל הנראה, פשרה מינורית בלבד בנושא הפליטים נמצאת בהתנגדות המעטה של התנועות האסלאמיות לאופן שבו עוסקת היוזמה בנושא.¹⁸ מכאן ניתן להסיק כי בראיית גורמים משמעותיים בעולם הערבי, הליגה הערבית לא הציעה ויתור משמעותי בסעיף זה.

את הסעיף הנוגע להתנגדות ליישוב קבע במדינות ערב המארחות יש לקרוא נוכח האינטרס הלבנוני. לבנון, שאירחה את הפיסגה שבה נחתמה היוזמה, מארחת בשטחה אוכלוסיית פליטים פלסטינים בלתי מאוזרחת הדומה בהיקפה לזו של סוריה, כ-450,000 איש. עם זאת, בלבנון מהווים הפליטים כ-10% מאוכלוסיית המדינה השקועה גם כך בסכסוכים עדתיים קשים. מתן אזרחות לכמעט חצי מיליון מוסלמים סונים עלול להטות את המרקם הפנימי המשוסע גם כך. לבנון היא גם המדינה הערבית המארחת שאוכלוסיית הפליטים שבה משולבת הכי פחות בחיים החברתיים והכלכליים. כך, למשל, נאסר על הפלסטינים לעבוד בכ-20 מקצועות במדינה, מה שמונע מהם להתבסס כלכלית.¹⁹

לאור מציאות זאת, התעקשה לבנון להכליל ביוזמה את הדרישה כי כל פתרון של יישוב קבע יתחשב במצב המיוחד של המדינה הערבית המארחת. ליטבק מבין עמדה זו כדרישה לשיבה בפועל של פליטים לישראל.²⁰ הבנה אפשרית אחרת של סעיף זה, שאינה גורעת מהצורך למצוא לו פתרון מעשי, היא לראות בו דרישה של לבנון שמישהו ייטול מידה את הבעיה, בלי שהיא באמת מוטרדת מהשאלה מי זה יהיה וכיצד היא תיפתר. כך למשל הציגו זאת בכירים לבנונים במגעים לגיבוש נוסח היוזמה.²¹ תמיכה נוספת לעמדה זו היא הסכמת לבנון לנוסח שבו הדרישה שלא לכפות עליה יישוב קבע אינה חלק מסעיף הדרישות מישראל.

בשורה התחתונה, היוזמה הערבית לא מציעה ויתור על הפן העקרוני של "זכות השיבה". עם זאת, היא מציגה כעמדה ערבית רשמית את האפשרות לגמישות כלשהי ביישום "הזכות" הזו. הניסיון שנצבר בסבבי השיחות של 20 השנה האחרונות מלמד כי עבור המנהיגות הפלסטינית הנוכחית, ייתכנו פשרות מרחיקות

לכת ביישום וכי לפחות להבנת אבו מאזן, פשרות אלה נכללות בגדר מה שמאפשרת היוזמה הערבית.

3. התגובות ליוזמה:

הפלסטינים

אש"ף, בתור הגוף הייצוגי של הפלסטינים בליגה הערבית, הצביע בעד היוזמה כבר כשהוצעה בפעם הראשונה, ואף חזר ועשה זאת בכל כינוס מאז. בנוסף, גורמים שונים במנהיגות הפלסטינית, ובראשם אבו מאזן, שבים ומצהירים על מחויבותם ליוזמה במגוון הצהרות ונאומים, ואף ניסו לשווקה לציבור הישראלי.²² מיד לאחר בחירתו של הנשיא אובמה ב-2008 קרא לו נשיא הרשות, אבו מאזן, לאמץ את היוזמה. באותה שנה גם פירסמה הרשות מודעה בעיתונות הישראלית שבה קראה לישראלים לאמץ את היוזמה (להלן). כמו כן, כשגורמים שונים בעולם הערבי הציעו לבחון מחדש את היוזמה על רקע "סרבנות ישראלית", היה אבו מאזן הראשון להתנגד לכך.²³ כשנשאל על היוזמה הערבית ב-2011, אמר אבו מאזן כי "עלינו לשמור על יוזמה זו ואסור לנו להזניח אותה. עלינו לייחס לה חשיבות גדולה ולהתמקד בה, מכיוון שבה נמצא הפתרון המלא עבור המזרח התיכון".²⁴

אמנם אש"ף והעומד בראשו, אבו מאזן, הם הנציגים הרשמיים של הפלסטינים בזירה הבינלאומית, אלא שמאז 2007 הזירה הפלסטינית חצויה בינם לבין חמאס, השולטת ברצועת עזה ונהנית מהשפעה רבה גם בגדה ובמחנות הפליטים הפלסטיניים במדינות ערב. כתנועות אסלאמיות אחרות, מרבית דוברי חמאס הביעו התנגדות ליוזמה כשהוצעה. עם זאת, לא אחת נשמעו בתנועה קולות אחרים. לקראת ועידת הליגה הערבית בריאד ב-2007, שבה אושרה היוזמה, הבהיר ראש ממשלת חמאס, אסמאעיל הניה, כי למרות התנגדות תנועתו ליוזמה, אם תיענה לה ישראל, חמאס תמצא נוסחה מוסכמת עם מדינות ערב בעניין. בהמשך חזר בו מאמירות אלה.²⁵ בהזדמנויות אחרות בכירים בחמאס, ובהם גם מזכ"ל התנועה, ח'אלד משעל, הבהירו שהתנועה לא תהיה זו שתמנע את יישום היוזמה. אותם בכירים נעזרים לעתים בכך שישראל לא הגיבה ליוזמה כדי להדוף לחצים להביע מפורשות את עמדתם שלהם.^{27,26}

ישראל

בישראל התקבל הראיון של יורש העצר עבדאללה לפרידמן, שבו הוצגו לראשונה עיקרי היוזמה, באופן אמביוולנטי. הימים היו ימי השיא של האינתיפאדה השנייה ועמדת הממשלה כפי שהתפרסמה הייתה שלא ניתן לקבל את היוזמה "הסעודית", משום שהיא מבקשת להחליף את החלטות האו"ם המכתיבות את סדר היום המדיני בסדר יום שיהיה נוח יותר למדינות ערב.²⁸ כמו כן, טענו בממשלה כי ממילא אין שום מקום להסכמה ישראלית גורפת לנסיגה לקווי 67. עם זאת, בערוצים אחרים, בעיקר אמריקאיים, ביקשו אישים

בכירים בישראל לברר יותר אודות היוזמה. בין היתר, הציע הנשיא דאז, משה קצב, להיפגש עם עבדאללה בסעודיה או בישראל, אבל הפניה נדחתה על ידי הסעודים שראו בכך ניסיון ישראלי לקדם נורמליזציה קודם שנענתה לתנאי היוזמה.

אם היחס הישראלי כלפי "היוזמה הסעודית" (שמעולם לא הייתה קיימת באופן רשמי) עוד היה אמביוולנטי, הרי ש"היוזמה הערבית" הרשמית - זו שאומצה בוועידת בירות - זכתה לדחייה מוחלטת מצד ישראל. בוודאי לא הועילה לקבלתה העובדה שאושרה על ידי הליגה הערבית יום למחרת הפיגוע בליל הסדר במלון "פארק" בנתניה, ערב כניסתה של ישראל למבצע "חומת מגן" שבו נכבשו מחדש מרכזי הערים הפלסטיניות בגדה המערבית. ישראל הרשמית ראתה בהוספת הסעיפים העוסקים בפליטים הפלסטינים הרעה של התנאים המוצעים לה. כך, למשל, שרת המשפטים וחברת הקבינט דאז, ציפי לבני, אמרה כי "התהליך שנעשה בבירות מאוחר יותר הביא את היוזמה לאיזורים בעייתיים בשבילנו". בעיצומה של הסערה הבטחונית לא התקיים כל דיון רשמי ביוזמה. בהתייחסות אגבית למדי בנאום בכנסת טען ראש הממשלה שרון שיש ביוזמה "ניצנים חיוביים", אך הוסיף כי היא כוללת "דרישות קיצוניות". קו זה המשיך לשלוט במדיניות הישראלית גם בתקופה שלאחר מכן ועד שנת 2006. במישור החוץ-פרלמנטרי התמקד השיח ביוזמת ז'נבה ובמסמך איילון-נוסייבה. נראה היה שגם מבחינת מחנה השלום הישראלי שיחקה היוזמה הערבית תפקיד משני.

ניתן להבחין, אם כן, שהתמקדות בפרטי-הפרטים של היוזמה ולחץ אירועי השעה הביאו לתוצאה המצערת של החמצת החשיבות ההיסטורית במהלך הערבי. נכון היה לצפות שגם אם תנאי היוזמה לא היו מקובלים על ממשלת ישראל, והיו, להשקפתה, עדיפים פחות ממסגרות אחרות לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הממשלה תגיד בפה מלא כי זהו צעד חשוב ביותר ותנסה למצות את הדיון בו. בפועל, נראה כי בשנים אלו כמעט לא היה כל דיון ביוזמה.²⁹

לאחר מלחמת לבנון השנייה, ויש הטוענים שבעקבות תוצאותיה, החל ראש הממשלה, אהוד אולמרט, לעסוק ביוזמה הערבית. על פי פרסומים שונים, במהלך ביקור בארצות הברית בספטמבר 2006 נפגש אולמרט עם ראש המועצה לבטחון לאומי הסעודית, הנסיך בנדר בן סלטאן, וחודשיים אחר כך, בנאום לציון יום השנה לפטירת בן גוריון, הזכיר לחיוב את "היוזמה הסעודית". אף שהמשיך להתבטא בזכות "היוזמה הסעודית" דווקא, נראה היה כי אולמרט אינו דוחה על הסף גם את היוזמה הערבית, אבל בשום שלב לא אימץ אותה. למרות שהזכיר אותה בנאומו בוועידת התנעת המו"מ באנאפוליס, הוא נמנע מכל ביטוי ממשי של קבלה שלה.³⁰ באותו זמן ציפי לבני, ששימשה שרת החוץ, הוסיפה להתבטא בעניין "הבעייתיות" של היוזמה הערבית.³¹

הרוח החיובית כלפי מהלכי הליגה הערבית אפיינה גם את שותפיו של אולמרט למפלגת קדימה ואת חלק

משותפיו לקואליציה, אבל נשמעו גם קולות אחרים. הן בנימין נתניהו והן אביגדור ליברמן יצאו נגד היוזמה בחריפות. כך, למשל, ב-2007 אמר נתניהו כי "היוזמה במתכונתה הנוכחית מסוכנת לישראל ומסוכנת לשלום".³² לאחר עלייתה של ממשלת הימין בראשות נתניהו, פחתה ההתייחסות הרשמית ליוזמה הערבית. ובכל זאת, כשר חוץ, הצהיר ליברמן ב-2009 כי היוזמה היא "מתכון להשמדת ישראל". במקביל, באותה שנה, בהתייחסות נדירה לנושא, נקט נתניהו בלשון רכה בהרבה. בדברים שנשא באירוע בבית השגריר המצרי אמר כי "אם הצעות אלה אינן סופיות, הדבר יכול ליצור אווירה שבה ניתן יהיה להשיג שלום כולל".³³ הצהרות אלה מעידות שאפילו לתפיסת נתניהו יש להפריד בין תוכן היוזמה לבין רוחה הכללית ועצם קיומה, וכי גם אם יש בה אלמנטים שאינם עולים בקנה אחד עם האינטרס הישראלי, כפי שהוא תופס אותו, לא ניתן להכחיש שהיא מציגה התקדמות משמעותית ביחסן של אומות ערב לישראל. לאור זאת, העמדה הפסיבית, שלא לומר עוינת, שהפגינה ממשלת נתניהו כלפי היוזמה מעוררת סימני שאלה גדולים יותר. באחרונה, בהתייחסות עקיפה לעניין, שב נתניהו והביע עמדות סקפטיות כלפי העולם הערבי. בהספד שנשא לראש הממשלה יצחק שמיר, אישרר את דברי האחרון כי "הים אותו ים, והערבים אותם ערבים".³⁴ נראה שגם אם היה שינוי כלשהו בעמדתו של נתניהו ביחס ליוזמה, לא חל שינוי בגישתו היסודית הספקנית כלפי העולם הערבי, ועל כן לא עלה בידו לזהות ולנצל את הפוטנציאל שביוזמה.

השמאל הישראלי הגיב ליוזמה באופן חיובי יותר, אך גם הוא לא הפך אותה בשום שלב לדגל מרכזי של המחנה כולו. מיד לאחר פרסום היוזמה, הגיב יו"ר האופוזיציה ומרצ דאז, יוסי שריד, וזימן ישיבת כנסת שלא מן המניין שבה האשים את הממשלה בתגובה בלתי מספקת ליוזמה.³⁵ עם זאת, היה זה דווקא אירוע יוצא מן הכלל. השמאל הישראלי הוסיף ברובו לעסוק בחידוש הערוץ הביטורלי, ראשית במסגרת יוזמת איילון-נסיבה (2002) ואחר כך דרך יוזמת ז'נבה (2003).³⁶ בשנים שלאחר מכן הלך וכפחת העיסוק ביוזמה עד להתעוררותה בשנים 2007-2008. בעקבות ההתעניינות המחודשת ולקראת בחירות 2009 נעשו ניסיונות של מטה יוזמת ז'נבה, "המועצה לשלום ולבטחון" ו"המועצה ליוזמות שלום" לעורר את דעת הקהל הישראלית לנושא. "שלום עכשיו" אף פירסמה בעיתונות הפלסטינית תגובה חיובית למודעה שפירסמו הפלסטינים בעיתונות הישראלית בתמיכה ביוזמה (ראו להלן).³⁷ באחרונה התחדש העיסוק ביוזמה בקרב ארגונים חוץ-פרלמנטריים מהשמאל, ובכללם גם "ישראל יוזמת", אירגון שמוקדש לקידום עניין זה. המהלך של "ישראל יוזמת" יוצא דופן בנוף מחנה השלום בכך שאינו מסתפק בקמפיין נקודתי אלא מציע נוסח מלא לתגובה ישראלית ליוזמה.³⁸

לסיכום, העמדה הישראלית הרשמית כלפי היוזמה הערבית נעה בין דחייה מוחלטת לבין התייחסות חיובית, כללית ומסויגת על פי רוב, כלפיה. נראה כי בשום שלב לאורך הדרך לא שקלו ממשלות ישראל לקבל את היוזמה באופן מלא או חלקי, ובוודאי שלא הפכו אותה למרכיב ממשי במדיניות שלהן. הנימוק הבולט לכך, כפי שמסתמן מהתבטאויות ראשי המערכת הפוליטית בישראל, היא הדרישות שהיא מבטאת ביחס

לפליטים.³⁹ ניתן להעריך שההסתייגות מהיוזמה מבוססת במידה רבה על ההעדפה הישראלית העקרונית למשא ומתן בילטרלי במעורבות מתווך בודד, ובהעדפה שמתווך זה יהיה ארצות הברית, על פני תהליכים מולטילטרליים. מול עמדה זו לא ניצבה לאורך הדרך אופוזיציה פנימית בשורות המפלגות הגדולות או מקרב ארגוני החברה האזרחית, למעט לתקופות קצרות. גם היום האופוזיציה וארגוני החברה האזרחית מוסיפים להחזיק בתיפוסה בילטרלית לקידום המשא ומתן על אף כשלונה המתמשך.

הקהילה הבינלאומית

הקהילה הבינלאומית הגיבה ליוזמה באופן חיובי, אך בשום שלב לא נרתמה בצורה רצינית כדי לקדמה ולא הפכה אותה למרכיב יסודי במדיניותה באיזור. יוזמתו של יורש העצר עבדאללה זכתה לתמיכה בהחלטת מועצת הבטחון של האו"ם מספר 1397 כשבועיים לפני כינוס פסגת ביירות. ההחלטה עצמה לא אומצה על ידי מועצת הבטחון של האו"ם, אם כי בהחלטת המועצה מספר 1435 מספטמבר 2002 נאמר כי המועצה "מכירה בחשיבות המתמשכת של היוזמה שאומצה בפסגת ביירות".⁴⁰ לאחר מכן אוזכרה היוזמה בהקדמה של "מפת הדרכים" שהתפרסמה באפריל 2003 כאחד ממקורות הסמכות למו"מ בין ישראל לפלסטינים. הכללתה במסמך זה הייתה העילה לאחת מ-14 ההסתייגויות של ממשלת ישראל מ"המפה". מאז, הביעו את תמיכתם ביוזמה שורה של מנהיגים ובהם מזכ"ל האו"ם, באן קי-מון, ונשיא ארה"ב, ברק אובמה, שאמר על היוזמה כי "אולי אינני מסכים עם כל ההיבטים של ההצעה, אבל נדרש אומץ רב לקדם דבר כל כך משמעותי".⁴¹ עם זאת, בפועל, הקהילה הבינלאומית לא הפכה את היוזמה למרכיב מרכזי בפרוגרמה שלה, והמשיכה להצהיר לאורך השנים ועד לימים אלה כי אין היא רואה תחליף לערוץ הבילטרלי. כלומר, הקהילה הבינלאומית לא שינתה את התפיסה שהנחתה אותה כמתווכת מראשית שנות ה-90, ונמנעה לרוב מלהתייחס ברצינות להצעה הערבית.

התנועות האסלאמיות

התנועות האסלאמיות המרכזיות בעולם הערבי, ובראשן האחים המוסלמים במצרים ובירדן ותנועת חמאס, ראו ביוזמה מהלך שלילי ביותר. עוד קודם לכינוס ועידת ביירות, לאחר שהתברר כי עומד להתקיים דיון ביוזמה, התנגדו התנועות האסלאמיות להצעה. הן ראו בה פרס לישראל דווקא בשעה שהיא טובחת, לתפיסתן, בפלסטינים. ככל שהלכו והתבררו פרטי היוזמה, התמקדה ההתנגדות האסלאמית בשני היבטים: עצם ההכרה בישראל ונירמול היחסים עמה בסוף התהליך.⁴² ביחס לסוגיית הפליטים לא נשמעה ביקורת משמעותית מצד דוברי התנועות האסלאמיות, אך היו שביקרו את הנכונות להגיע ל"פתרון מוסכם" ששמעו פשרות ביחס ליישום זכות השיבה. חשוב להזכיר כי מאז עלייתם לשלטון של האחים המוסלמים במצרים הם לא ביטלו את התמיכה של המדינה ביוזמה, ואף שבו ואשררו אותה לאחרונה.⁴³

היזמה הערבית מ-2002 ועד 2013

2002 עד 2011:

מאז פרסומה עומדת היזמה הערבית במרכז הדיון על יחסי ישראל עם העולם הערבי. כמעט מיד לאחר שהונחה על השולחן, הצטרפה היזמה לרשימת המסמכים שבהם רואה הקהילה הבינלאומית, ובכללה ארצות הברית, את המפתח לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי. הליגה הערבית, מצדה, טרחה לשוב ולהעלות אותה בכמה הזדמנויות.

לקראת הפסגה הערבית באלג'יר בשנת 2005 ניסו הירדנים, שמראשית הדרך שימשו גורם ממתן בניסוח היזמה, להביא לניסוחה מחדש באופן שיעמעם את הדרישות בנושא הפליטים ויציע נורמליזציה לישראל

גם לפני השלמת התהליך. עוד ניסו הירדנים לבטל את הסעיף האוסר על יישוב הפליטים במדינות ערב. הם קיוו כי המכה שספגה סוריה בראשית אותה שנה, עת נכפה עליה להסיג את צבאה מלבנון, תקל על השינוי. עם זאת, חוסר שיתוף פעולה מצד הסעודים ומצד המצרים מנע את השינוי.⁴⁴ בעקבות מלחמת לבנון השנייה ועליית כוחה האיזורי של איראן שבו מדינות ערב וניסו להפיח חיים ביוזמה, והיא אושררה על ידי הליגה הערבית בכינוסה בריאד, בירת סעודיה, ב-2007. בעקבות אשרור היזמה נשלחו לישראל מטעם הליגה הערבית שרי החוץ של מצרים וירדן ביולי 2007, אבל הפגישות שקיימו לא הובילו לשום תוצאה.⁴⁵ בסוף 2008 פירסמה הרשות הפלסטינית מודעות ענק בעיתונות הישראלית המציגות את נוסח היזמה, ובשוליהן דגלי 57 המדינות האסלאמיות ששרי החוץ שלהן אישרו את היזמה בכינוס במלזיה באפריל 2002.



מודעה שפרסמה הרשות הפלסטינית בעיתונות הישראלית בשנת 2008 הקוראת לקבלת היזמה על ידי ישראל

2011 עד 2013:

השינוי המשמעותי ביותר שאת השפעתו על העמדה הערבית ביחס ליוזמה יש לבחון הוא "האביב הערבי". כמעט חצי מ-22 מהמדינות החברות בליגה הערבית חוו את טלטלתו בעוצמה רבה ובחמש מהן איבד המשטר הקודם את מוסרות השלטון. בין השפעותיו:

1. במצרים ובתוניסיה עלו לשלטון בעקבות המהפכות העממיות מפלגות אסלאמיסטיות.
 2. בסוריה השרויה כבר שנתיים במלחמת אזרחים אין שלטון מרכזי שמסוגל להחיל מרות על כל שטח המדינה. חוסר הנכונות של חמאס לגבות את המשטר הסורי הביא למשבר ביחסי התנועה עם המשטר ועם בעלות בריתו בחזבאללה ובאיראן. כמו כן, נוצרו נכונות ואינטרס מצד תורכיה לגבש חזית איזורית נגד המשטר הסורי.
 3. הנהגת הרשות הפלסטינית מתבצרת בסירובה להיכנס למו"מ עם ישראל לאור ההערכה כי סיכויי להניב תועלת סבירה הם אפסיים, בהינתן עמדותיה של ממשלת ישראל הנוכחית.
 4. עלייה בהשפעה של דעת הקהל הערבית על עמדות המשטרים. בין מאפייניה של דעת הקהל הזו הינה עוינות כלפי ישראל שנסובה במידה רבה (הגם שלא רק) סביב הסכסוך הישראלי פלסטיני.⁴⁶
- כמו כן, במצרים ובתוניסיה עלו לשלטון בעקבות המהפכות העממיות מפלגות אסלאמיסטיות. במישור הרשמי, על אף שעוד לפני "האביב הערבי" נשמעו דוברים ערבים מאיימים בהסרת היוזמה מעל השולחן, מהלך זה לא ננקט על ידי הליגה הערבית בהרכבה הנוכחי. בה בעת, על פי דיווחים שונים, נכון לראשית 2013 שבו הסעודים לעסוק ביוזמה ונראה כי בארצות הברית יש הרואים בה נתיב אפשרי להתקדמות.⁴⁷ יתר על כן, ב"כינוס ארגון הוועידה האסלאמית", שהתקיים בקהיר בחודש פברואר 2013 באירוח ובהשתתפות המשטר המצרי הנוכחי, שבה היוזמה הערבית והוזכרה כאחת מאבני היסוד של תהליך השלום הישראלי-ערבי.⁴⁸

לבסוף, בחודש מרץ 2013 אישרה הליגה הערבית את היוזמה, והטילה על ראש ממשלת קטר לצאת לוושינגטון ולדון בתהליך השלום. במשלחת אמורים להשתתף גם שרי החוץ של רבות ממדינות ערב ובכללן ירדן ומצרים.⁴⁹ לנטילת המושכות על ידי קטאר, שאירחה את כינוס הליגה ב-2013 ושיושבת בראש ועדת המעקב אחר היוזמה מטעם הליגה הערבית, חשיבות מיוחדת לאור תפקידה של מדינה זו ביחסים הפנים ערביים. מחד, לקטאר קשרים חזקים לארצות הברית והיא מארחת בשטחה בסיסי צבא אמריקאיים. מאידך, קטאר מקיימת קשרים עם חמאס, סיעה בתיווך במשברים פנים לבנוניים בין חזבאללה לכוחות

הפרו-מערביים במדינה, ומעל לכל, מפעילה את ערוץ אלג'זירה שמעניק לה השפעה אדירה על הציבורים הערביים. מאז פרוץ "האביב הערבי" סומן הערוץ כפרו-מהפכני, מה שמקנה לקטאר עוצמה החורגת מגודלה, ביחס למשטרים ערביים אחרים.

כשנשאל באחרונה על אישור היוזמה הערבית בכינוס "ארגון הוועידה האסלאמית", השיב מרואן אל-מועשר, מי ששימש כשר החוץ הירדני ב-2002 והיה ממובילי ניסוח היוזמה, שאכן יש לראות באישור הסכמה מצרית להותיר את היוזמה על השולחן. עם זאת, הוא טען כי בניגוד לעבר, לא ניתן עוד לצפות לאקטיביות מצד מצרים להשגת התקדמות סביב היוזמה. עוד הזהיר כי נוכח התחזקות ההשפעה של הרחוב הערבי על התהליכים הפוליטיים, הקיפאון המתמשך בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני ובריאותו הדועכת של המלך עבדאללה הסעודי, אם ייווצר לחץ ציבורי נגד היוזמה, יתקשו מדינות ערב להמשיך להתייצב מאחוריה לאורך זמן, גם אם לא יבטלו אותה.⁵⁰

4. סיכונים וסיכויים

הסיכונים הבולטים הנובעים מאימוץ היוזמה הערבית:

מנקודת מבט ישראלית ליוזמה הערבית כמה מאפיינים שעשויים להיראות בעייתיים. עבור תומכי מפעל ההתנחלויות - קרי, המחנה הפוליטי הדוחה עקרונית נסיגה לגבולות '67 - דרישת היוזמה לנסיגה היא תנאי שלא ניתן להסכים לו. מנגד, עבור מי שמבין שמדינה פלסטינית בגבולות '67 היא אינטרס ישראלי, הבעיה היחידה שעשוי לעורר סעיף הגבולות נעוצה בכך שהוא כביכול מוציא מידי ישראל קלף מיקוח במו"מ. אולם זהו חשש שעשוי להיות בעל משקל במציאות של טרום משא ומתן. אלא שבהתחשב בהסכמות שהתגבשו במהלך ההיסטוריה הארוכה של המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים והקונצנזוס הבינלאומי לגבי שאלת הגבולות, נראה שאין בטענה זו ממש. כל יוזמות השלום הרשמיות והלא-רשמיות התכנסו בסופו של דבר לעקרונות דומים, כשהמרכזי שבהם הוא נסיגה ישראלית על בסיס גבולות '67 עם חילופי שטחים מוסכמים ביחס של 1:1. במובן זה, תגובה חיובית ליוזמה לא כרוכה בשום מחיר מדיני נוסף לישראל.

אתגר משמעותי יותר הוא עמדת היוזמה בסוגיית הפליטים. כפי שנטען, האתגר לא נובע מכך שהיוזמה דורשת מישראל להסכים לשיבה מסיבית של פליטים לשטחה - היא לא - אלא מהדרישות המשתמעות להכרה הישראלית באחריותה להוצרות בעיית הפליטים ומהפתרונות המעשיים של היקף השיבה הסמלית והפיצויים. המענה הישראלי יצטרך, לכל הפחות, להבהיר כי בסוגייה זו ישראל מקבלת אחריות משותפת להיווצרות הבעיה וכי היא נכונה לדון על שאר ההיבטים של פתרונה "הצודק והמוסכם" של הבעיה עם הצד הפלסטיני. בסבבי משא ומתן קודמים הכירו הנושאים והנותנים מצד ישראל בכך שישראל תדרש להכיר,

לפחות במידה מסויימת, באחריותה להיווצרות בעיית הפליטים. כלומר, גם בהיבט זה היוזמה רחוקה מעמדות שקיבלה ישראל מרחק קטן יותר מכפי שמתנגדיה מבקשים לטעון.

הקושי העקרוני הנוסף שבו התמקדו רבים מהפרשנים הישראלים הוא ניסוחה של היוזמה כתכתיב. לפי תפיסה זו, ישראל נדרשת לדחות את היוזמה במלואה או לקבלה במלואה, על כל תנאיה, ואין כל מקום לקיים מו"מ כדי לשנות את ההצעה שמולה ניצבת ישראל. אלא שחשוב לזכור כי תגובה חיובית ליוזמה לא מייתרת משא ומתן על המציאות ההסדרית. ישראל לא חייבת להשיב בכך או בלא; יש באפשרותה להגיב במסמך דומה בצורתו ליוזמה הערבית שיאפשר לה להביע חלק מעמדותיה שלה (בדיוק כפי שהערבים בחרו להביע רק חלק מעמדותיהם).

על שתי בעיות אלה הנובעות מן היוזמה עצמה נוספים בעת הזאת שני קשיים. הראשון הוא הנעשה בסוריה. על אף שהיוזמה מתמקדת בעניין הפלסטיני, הצלחתה של סוריה בשנת 2002 לשרב את עצמה לדרישות הטריטוריאליות המופיעות ביוזמה מעלה את השאלה כיצד תוכל ישראל, גם אם תחליט שהיא מוכנה לסגת מן הגולן, "לפדות את הצ'ק" בהיעדר שלטון מרכזי בסוריה.

בעיה שניה היא היכולת לרתום את הסכמתם של הארגונים הרדיקליים בעולם הערבי ליוזמה הערבית, אם תיענה לה ישראל. בהקשר זה יש לבצע הבחנה בין שני סוגי ארגונים. סוג אחד כולל תנועות רשמיות עם שאיפות או אפילו מעמד שלטוני, כמו האחים המוסלמים, חמאס והסוג השני הוא ארגונים קיצוניים, סלפיים ואחרים. והנה, נציגי האחים המוסלמים בשלטון במצרים כבר מקיימים עם ישראל קשרים הלכה למעשה. חמאס, מצדה, נמצאת תחת לחץ מצרי שלא להפר את היציבות האיזורית, וסביר כי תמצא עצמה תחת לחץ רב עוד יותר אם תאמץ ישראל את היוזמה הערבית. זאת במיוחד נוכח עמדותיהם של רבים מבכירי חמאס שהוזכרו לעיל, המעידות על כך שקיימת בתנועה הבנה שלפיה לא יוכלו להתנגד לעמדה כלל-ערבית בעד היוזמה. ארגונים מהסוג השני - ארגונים רדיקליים אחרים ברצועת עזה, בסוריה ובלבנון, דוגמת חזבאללה - לא רואים עצמם מחויבים לקונצנזוס הערבי ולא יראו את עצמם מחויבים ליוזמה בטווח הנראה לעין.

המצב בסוריה הוא הזדמנות בה במידה שהוא מציב בעיה. הוא מאפשר לישראל להתחייב לתנאי היוזמה בכל הנוגע לזירה הפלסטינית תוך הבהרה שהיבטים הנוגעים למצב בסוריה ייאלצו לחכות להתייבבות המצב שם. באשר לאסלאמיסטים, הסכמתם של מרבית הארגונים הללו לא נחוצה מראש מכיוון שהם מהווים אופוזיציות לשלטונות הרשמיים. המצב שונה ביחס לשלוש מפלגות אסלאמיות: במצרים, בתוניסיה וברשות הפלסטינית. כאמור לעיל, נציגים רשמיים של השלטונות בשתי הראשונות, שנמצאים בידי המפלגה האסלאמית, אישרו את תמיכתם ביוזמה במסגרת כינוס הליגה הערבית האחרון. חמאס היא מקרה שונה מעט, אולם, מרחב התמרון שלה ביחס ליוזמה מצומצם יחסית. זאת לאור התמסדותה שמחייבת אותה לשקלל את יציבות שלטונה כשהיא מקבלת החלטות ביחס להתנגדות לישראל, ולאור ההישענות הגוברת

על תמיכת מצרים לאחר גירוש הנהגתה מדמשק וצמצום התמיכה האיראנית בה. בנוסף, הדיון בחמאס אינו מתחיל מאפס, משום שכפי שנאמר, חלק מראשיה הביעו נכונות לקבל את היוזמה.⁵¹

יתרונות שבאימוץ היוזמה הערבית:

יתרונותיה של היוזמה רבים מאוד. מלבד המוצא שהיא מציעה לאחת מבעיות היסוד של המציאות הישראלית – הכיבוש – ולמכשול העיקרי ליחסיה הבינלאומיים,⁵² היא מציעה פוטנציאל לשיפור במצב הביטחוני בכל הגזרות ולקידום משמעותי של הכלכלה. אבל מעבר לכל אלה, ההבטחה ההיסטורית המרכזית שהיא מעניקה היא השגת לגיטימציה איזורית לקיומה של מדינת ישראל מצד עמי האזור, ובהם העם הפלסטיני. קבלה כזו היא משאת נפשה של התנועה הציונית מראשיתה. בפועל, התפיסה האסטרטגית של מדינת ישראל מאז הקמתה נענתה לתפיסת "קיר הברזל" של ז'בוטינסקי, שמעלה על נס את נחיצותו של יתרון צבאי ואסטרטגי מוחלט שיגרום למדינות ערב להכיר בכך שאין כל סיכוי למחות את היישוב היהודי בארץ ישראל מעל מפת האיזור וההיסטוריה. ובכן, היתרון הזה הושג, והוא הולך ונעשה מובהק ככל שחולפות השנים. מי מהשחקנים בסביבה שעוד רואה בישראל מדינת אויב באופן פעיל, לא מקווה להשמיד אותה בכוח צבאי אלא בכוח חזון משיחי לא ריאליסטי. ואכן, ממש כפי שהעריך ז'בוטינסקי:

כאשר בקיר הברזל לא נראה עוד אף לא סדק אחד. רק אז מאבדות קבוצות קיצוניות שסיסמתן היא 'בשום אופן לא', את קסמן, וההשפעה עוברת לידי הקבוצות המתונות. רק אז יבואו אלינו המתונים האלה ובידם הצעה לווייתורים הדדיים: רק אז יתחילו הם לשאת ולתת עמנו ביושר ובשאלות מעשיות, כגון ערובה נגד גירוש מן הארץ, או בעניין שיווי-זכויות, או בדבר יישות עצמית לאומית; ואני מאמין ומקווה, שאז נוכל לתת להם ערובות כאלה, שתרגענה אותם, ושני העמים יוכלו לחיות זה בצד זה בשלום ומתוך יחסי הגינות. (קיר הברזל, ז'בוטינסקי, 1923)

עם המעבר מה"בשום אופן לא" של ח'רטום ל"יחסים הנורמליים" של בירות 2002, זכתה ישראל לראות בצמיחת הפירות שלשמשם העמידה את "קיר הברזל". לא במקרה אמר נשיא ארצות הברית לשעבר, ביל קלינטון ב-2011 את הדברים הבאים על היוזמה הערבית: "The King of Saudi Arabia started lining up all the Arab countries to say to the Israelis, 'if you work it out with the Palestinians ... we will give you immediately not only recognition but a political, economic, and security partnership."

⁵³."It's Huge... It's a heck of a deal

למרבה הצער, ישראל של 2002 הייתה כה עסוקה בקיר עד ששכחה לקטוף את הפירות שהבשילו בזכותו.

זוהי החמצה אסטרטגית בסדר גודל היסטורי. למרבה המזל, על אף שחלפו 12 שנה, עדיין ניתן לתקן זאת.

לצד ההישג ההיסטורי שבאימוץ היוזמה, קיימים גם יתרונות הנוגעים להקשר האיזורי הנתון. ראשית, היא מציעה לישראל תהליך כולל שאמור לשפר את יחסיה עם העולם הערבי כולו ולא רק עם חלק כזה או אחר שלו. שנית, מעורבותם ומחויבותם של גורמים אחרים מלבד ישראל והפלסטינים תועיל בשבירת הקיפאון הנוכחי שמונע משא ומתן בילטרלי.

בנוסף, היוזמה הערבית נוצרה, בין היתר, כדי לגבש סדר יום אזורי מתון כחלופה לסדר היום של הגורמים הרדיקליים, ובראשם איראן. במאבקה עם איראן יש לישראל אינטרס להפוך את מדינות ערב לבעלות ברית פעילות שלה, ולא רק תומכות שקטות בחלק ממהלכיה כפי שהן כיום. על כך יש להוסיף את היתרונות הביטחוניים, ראשית מהפחתת פוטנציאל העימותים באזור, ושנית מהגדלת המחויבות לביטחון איזורי של גורמים שעמם אין לישראל קשר, כמו לוב, למשל, המשמשת היום ארץ מוצא לאמל"ח רב המגיע לארגוני הטרור ברצועת עזה.

בהקשר האיראני, מהלך מדיני אזורי רחב היקף שיכול להתנהל על בסיס יוזמת השלום הערבית ייצר תנאי פעולה נוחים בהרבה עבור ארצות הברית או כל גורם אחר שיבחר לפעול נגד תוכנית הגרעין האיראנית או נגד מי מבעלי בריתה של איראן בכלים צבאיים. זאת, בדומה לאופן שבו "מפת הדרכים" סייעה בגיבוש הקואליציה האמריקנית לקראת מלחמת המפרץ של 2003.

גם בהקשר הכלכלי מגלמת היוזמה הזדמנויות משמעותיות עבור ישראל. זהו אחד הנושאים שזכו לפיתוח רב,⁵⁴ ולשם המחשה נצביע על כמה אפשרויות הכרוכות בתחום זה הן בתרחיש של שיתוף פעולה מינימלי והן בתרחיש של "שלום חם". בתרחיש המינימלי, מומחים מעריכים כי פתיחת ישראל למעבר סחורות יבשתי למדינות ערב תביא לגידול משמעותי במסחר בין המדינות הערביות לבין עצמן, עד כדי הכפלה בחלק מהמקרים. הערכת מומחי AIX Group היא שרק מגביית דמי מעבר בגובה של 1% על סחורות שיעברו קרקעית בין שכנותיה של ישראל דרכה תניב ישראל רווחים של עשרות מיליוני דולרים מדי שנה.⁵⁵ כמו כן, שיפור בתנאים הגיאוגרפיים יתרום להגדלת היקף התיירות למזרח התיכון ויאפשר לישראל ליהנות מתנועת תיירים רבה יותר מכפי שהיא נהנית כיום.⁵⁶ בנוסף, ככל שיחסי ישראל ושכנותיה בעקבות השיפור במצב המדיני ילכו ויתהדקו, יפתחו בפני ישראל שווקים נוספים למוצרים הסופיים שלה, והיא תוכל להנות מתוצרי מדינות האזור ובהם בין היתר גם מקורות האנרגיה.

על כניו, יתרונות אלה זמינים בפני ישראל במידה משתנה בכל תרחיש של הסכם מדיני עם הפלסטינים. עם זאת, נוכח הפיצול הפוליטי של ההנהגה הפלסטינית, ובמיוחד נוכח עוצמתם של גורמים רדיקליים כמו חמאס וחזבאללה, הגיבוי הערבי המוחלט שממנו נהנית היוזמה הערבית ייצור קושי גדול לארגונים הללו

להתנגד לה. פעולה נגד ישראל בתנאים אלה תחשב כפעולה נגד האינטרס של העולם הערבי כולו, שגם כך הוכיח סובלנות מוגבלת למהלכים מערערי יציבות של הארגונים המדוברים, ובמיוחד של חזבאללה.

לבסוף, היענות ליוזמה הערבית תיתפס בעולם המערבי, ובוודאי בחלקים של העולם הערבי, כמהלך מדיני ישראלי משמעותי. חשיבות השיפור של מעמד ישראל בעיני הציבורים הערביים - שהשפעתם על הפוליטיקה הפנימית התחזקה - היא ברורה ומשמעותית במיוחד בעקבות "האביב הערבי". מומחים רבים רואים בנושא הישראלי-פלסטיני מפתח מרכזי שעשוי לגרום לשיפור כזה.⁹⁷ בימים אלה מסתמן כי ישנה נכונות אמריקאית לבחון כיצד ניתן לקדם את היוזמה, וכי הליגה הערבית בכלל - וקטר, בעלת התפקיד הייחודי בעולם הערבי, בפרט - שבות להביע עניין בקידומה. ישראל יכולה להמתין ולראות כיצד יתפתחו המהלכים הללו, וכך להימצא שוב במצב שבו גורמים אחרים מנתיבים לה את סדר יומה. מאידך, יכולה ישראל ליזום מהלך משל עצמה ולהצטייר כמי שמובילה מדיניות בעולם משתנה ולא רק עומדת קפואה מול התרחשויות המתפתחות בקצב מהיר מכפי שהיא יכולה לעמוד בו.

יתרונות	חסרונות
לגיטימציה אזורית היסטורית למדינת ישראל	היענות לחלק מדרישות הצד הערבי קודם לתחילת המו"מ
מתווה רב צדדי לשבירת הקיפאון במו"מ עם הפלסטינים, וצמצום השלכות הפילוג הפנים פלסטיני על היכולת להגיע לפתרון	אי בהירות לגבי עמדת חמאס
שילוביות כלכלית איזורית	היעדר שלטון מרכזי ברור בסוריה
שיפור במעמד המדיני של ישראל במערב	אינה מחייבת את הארגונים הקיצוניים דוגמת הסלפיים וחזבאללה

פוטנציאל לשיפור במעמד המדיני של ישראל בעיני הציבורים במדינות ערב	
אפשרות להגיב ליוזמה מבלי להתחייב לפעולה בהקשר הסורי	
נקיטת יוזמה על ידי ישראל	
חיזוק הקואליציה נגד איראן	

יש לזכור שהחלופות להיענות ישראלית ליוזמה - חוסר פעלתנות, מו"מ בילטרלי מול הרשות הפלסטינית או צעדים חד-צדדיים - סובלות כמעט מכל הבעיות מהן היא סובלת, אך אינן נהנות כמעט מאף אחד מיתרונותיה. זהו היבט נוסף שהופך את היוזמה הערבית לפתרון האטרקטיבי ביותר שעומד היום בפני ישראל. אין ספק כי בכל האמור בפתרון בעיית הפליטים ובאילוץ חמאס להצטרף לפתרון שיוסכם עם אש"ף, תדרש מעורבות בין-ערבית. במובן הזה, היוזמה הערבית מציעה לישראל את אחד הכלים ההכרחיים גם לכל הסדר בילטרלי - גיבוי ערבי רחב.

5. קידום היוזמה בעת הנוכחית

א. ממשלת ישראל –

לאור כל האמור עד כאן, מצטיירת העמדה הישראלית, שמסרבת להיכנס לתהליך ישיר ביחס ליוזמה ומסתפקת בהתבטאויות חיוביות או שליליות בלבד, כבלתי סבירה. האינטרס הישראלי הוא שממשלת ישראל תשיב בחיוב ליוזמה במסגרת "הצהרה ישראלית" המאמצת את היוזמה הערבית כבסיס ליחסים עם העולם הערבי. הצהרה כזו יכולה להיבחן קודם פרסומה מול מדינות ערב על ידי צד שלישי. הצהרה כזו תשמש בסיס להידברות של ישראל עם שכנותיה. במקרה כזה, לצד הרווח הדיפלומטי שגלום בכל יוזמה מדינית ישראלית, תיפתח בפני ישראל האפשרות להשיג את כל היתרונות שצויינו לעיל.

יש להבין את התשובה הישראלית ליוזמה הערבית לא כהתפשרות של חולשה, אלא כהישג מדיני וכעלייה על דרך המשופעת ביתרונות אסטרטגיים. הבנה זו תשנה את הניתוח של מאזן האינטרסים שהביא את ישראל לא לנקוט במדיניות זו עד כה. מכיוון שהיוזמה היא דקלרטיבית, זהו גם המענה המתבקש מישראל. הצהרה ישראלית יכולה לנקוט גישה חיובית כלפי היוזמה, תוך כדי שהיא מבהירה כי לצד קבלתה העקרונית ישנו צורך במשא ומתן על הפרטים. נוסח התשובה לא יוכל להתחמק מקבלה של עיקרון החלוקה על בסיס גבולות '67 ומנכונות לקבל אחריות, ולו חלקית, לבעיית הפליטים ומהתייחסות כללית לפחות לנכונות ישראלית לסייע בפתרון בעיית הפליטים. אולם, כאמור, אין בכך שום חידוש מהותי ביחס להסכמות שממשלות ישראל כבר הביעו נכונות לקבל. מעבר לכך, באפשרותה של ישראל לנצל את קבלת היוזמה כדי לעמוד על עקרונות שהתקשתה בעבר לעגן בתור נקודת פתיחה למו"מ. בניגוד לאופן שבו התנהלו חלק מממשלות ישראל בעבר, הכוונה אינה להוסיף תנאים חדשים לפיתרון אלא להבהיר באמצעות התגובה הישראלית - שתהיה חיובית ביסודה - כיצד תופסת ישראל את יחסיה עם המרחב הסובב אותה.

מבט מפוכח על המציאות הפוליטית בישראל יגלה שהסיכוי שהממשלה הנוכחית תנקוט במהלך כזה הוא אפסי. סמניה הימניים של הממשלה קוראים לספח חלקים נרחבים משטחי '67 באופן חד-צדדי, בעוד שהסמן השמאלי שלה והממונה על המו"מ מטעמה, הביעה את דעתה שוב ושוב לפיה היוזמה הערבית אינה מציעה לישראל נתיב פעולה אמיתי. לאור זאת, מתחזק תפקידה של האופוזיציה ביחס לקידום היוזמה.

ב. האופוזיציה –

כמו בכל מקרה אחר שבו הממשלה מקדמת מדיניות שאינה מקובלת על האופוזיציה, אחריותה של האופוזיציה להציב בפני הציבור אלטרנטיבה ברורה. בהקשר זה, אנו סבורים כי המסקנה המתבקשת היא שעל הנהגת האופוזיציה לאמץ את היוזמה הערבית לא רק כאחד היסודות של עמדתה המדינית אלא כבסיס לפעולה ולסדר יום פוליטי. לפעילות זו שלוש מטרות:

1. **אינטרס ישראלי – קידום מהלך מדיני על יסוד יוזמת השלום הערבית עונה לאינטרסים ישראליים עמוקים – הן קצרי הטווח והן כאלה המלווים את הציונות מראשיתה.** בראש אינטרסים אלה ניצבת השאיפה ללגיטימציה אזורית לקיומה של מדינת ישראל וליחסים תקינים עם שכנותיה. אופוזיציה שמאמינה כי בכוחה לממש אינטרסים אלה, מחוייבת כלפי אזרחי ישראל לפעול לשם כך.
2. **מתן סדר יום מדיני מארגן לאופוזיציה – קיומו של גוף מובנה השוקד על מדיניות חלופית למדיניות הממשלה תורם לציבור, לאופוזיציה ולמערכת הפוליטית כולה.** הציבור יוצא נשכר מקיומה של אלטרנטיבה ברורה שבה הוא יכול לבחור, האופוזיציה מחזקת את תדמיתה כמי

שמסוגלת להוביל מדיניות, והמערכת הפוליטית מרוויחה מביקורת שעשויה לאפשר לממשלה להימנע משגיאות. הדברים נכונים ביתר שאת בכל הנוגע לתהליך המדיני. ממשלת נתניהו השנייה לא הצליחה או לא הייתה מוכנה לממש את הגישה הבילטרלית להסדר. יתרה מזאת, היא ניכסה אותה והפכה אותה למכשול להתקדמות להסדר וכהצדקה לטרבנות מדינית.⁵⁸ על אף ביקור הנשיא אובמה ופעלתנות שר החוץ האמריקאי קרי, לא ברור מה עשוי להוליד תוצאה שונה בהקשר הנוכחי. לאור זאת, ישנה חשיבות רבה בקידומה של אג'נדה חלופית, מולטילטרלית, על ידי האופוזיציה.

3. יצירת תוכנית מדינית ריאלית שעל בסיסה יוכל השמאל להתמודד על השלטון –

אחת הסיבות המרכזיות לחולשתו הפוליטית של השמאל בישראל היום היא חוסר האמון הציבורי ביכולתו להציע פתרונות לבעיותיה הביטחוניות והמדיניות של ישראל.⁵⁹ אם יצליח השמאל לקדם מדיניות על בסיס אימוץ היוזמה הערבית, הוא יוכל לגשת לבחירות שבהן סדר היום ברור: בחירה בימין ובפחדנות וחוסר התוחלת המדיני שהוא מציע אל מול נטילת יוזמה ואומץ מדיני שמציע השמאל.

מעשית, כדי לקדם מהלך זה על מפלגות האופוזיציה לפעול באופן הבא:

1. להכריז על היענות ליוזמה הערבית – מכיוון שבמצעה של מפלגת מרצ כבר נכללת

הסכמה בעניין זה, וספק אם המפלגות הערביות יתנגדו, כל שדרוש הוא היענות מצד מפלגת העבודה ואולי גם המפלגות החרדיות. הכרזה זו צריכה להיעשות באופן מתוכנן ומחושב על מנת לבסס אותה כאלטרנטיבה מדינית אחראית. חשוב להדגיש את המימד האקטיבי, את נטילת היוזמה לידינו, אל מול הפאסיביות של הממשלה.

2. להקים "שולחן מדיני משותף" שיהיה אחראי לקידום היוזמה מצידה הישראלי.

המועמדת הטבעית לכנס את השולחן - שיפעל כמעין "קבינט צללים" - היא יו"ר האופוזיציה וסביר כי נציגה או נציג ממפלגתה ירכזו את פעולתו. יש לשאוף, ולהשקיע מאמץ, על מנת לשתף בשולחן המדיני נציגים מכל סיעות האופוזיציה.

3. השולחן המדיני יוכל להישען, לשם פיתוח ההיבטים המעשיים של התמיכה ביוזמה, על

מערך התמיכה המקצועית שכבר קיים בדמות הארגונים הבלתי ממשלתיים העוסקים בתחום המדיני-ביטחוני: "מולד", "ישראל יוזמת", "המועצה לשלום ולביטחון", "יוזמת ז'נבה", ה-INSS, מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום וגופים אקדמיים שונים אחרים שעסקו בנושא.

4. **דיבור המהלך – נציגי "השולחן המדיני המשותף" וחברי האופוזיציה בכלל צריכים לנצל כל במה שניתנת להם כדי להבהיר לציבור הישראלי את ההזדמנות הגלומות ביוזמה, ולציבורים ולמנהיגים ערביים - שישנו מחנה פוליטי בישראל שמקבל את היוזמה. עליהם ליזום פגישות עם מנהיגים ערבים על מנת לדון ביוזמה, לגבש סביבה הבנות ולעודד מנהיגים באירופה ובארצות הברית לכלול אותה כיסוד במדיניותם באיזור. כמו כן, על השמאל לפתוח בשיח בנושא זה עם חברי קואליציה הנוטים לעמדה זו. באמצעות כלים אלה עשוי השמאל לתרום לקידום היוזמה, לדחוק בממשלה לפעול באופנים חיוביים אחרים, לבדל את עצמו מן הימין בכך המדיני, ולהציג את עצמו כאלטרנטיבה שלטונית בעלת סדר יום מדיני.**

5. **הצבת הנושא המדיני בלב המצע של המחנה בבחירות הבאות כנושא מקביל בחשיבותו לנושא הכלכלי-חברתי, וכחלק מהחלופה הכוללת שמציב השמאל לשלטון הימין.**

ג. ארגוני חברה אזרחית –

בדומה לאופן שבו החל התהליך המדיני עם הפלסטינים ותהליכים אחרים דוגמת יוזמת ז'נבה או מסמך נוסייבה-איילון, ניתן לקדם את היוזמה הערבית במסגרת שיחות בלתי רשמיות בין ישראלים לנציגים ממדינות ערב במתכונת Track 2. יתרונו של מהלך כזה הוא בכך שאינו מחייב אף אחד מן הצדדים והוא מאפשר לשני הצדדים להציע מרחבי גמישות בשיחות שאינם זמינים לנושאים ונותנים רשמיים. הרעיונות הללו עשויים להפוך למצע לדיון כולל או לפתרון סוגיות מחלוקת נקודתיות כמו "מ"ר הרשמי שייפתח בהמשך. מהלך כזה גם יקל על הכשרת דעת הקהל בשני הצדדים לקראת מו"מ רשמי. בנוסף, מהלכים מעין אלה עשויים לתרום להנעת תהליכים בתוך הממסד. כפי שציין יועצו של ראש הממשלה שרון, דובי וייסגלס, יוזמת ז'נבה הייתה מהגורמים שדחפו את שרון להכריז על תוכנית ההתנתקות.⁶⁰

עם זאת, בהקשר הנוכחי נראה כי התוחלת של ערוץ שיחות כזה מוגבלת. ראשית, האתגר שהציבו מדינות ערב לפתחה של ישראל מבקש מענה רשמי ממסדי, ולא תגובה של אותם האנשים שגם כך ידועים בתמיכתם. בנוסף, גם אם יתחילו שיחות מעין אלה, עליהן להיות מאומצות על ידי גורמים רשמיים כלשהם. לפיכך, ללא פעולה של גורמים פוליטיים מתוך המערכת הפוליטית הישראלית – מהקואליציה או מהאופוזיציה - הבנות שיושגו בערוץ בלתי-רשמי לא יובילו לדבר. בהנתן שהממשלה לא תפעל בנתיב היוזמה הערבית, חוסר פעולה מצד האופוזיציה יהפוך את מאמצי החברה האזרחית למאמץ מבוזבז. לאור זאת, המאמץ העקרי של ארגוני החברה האזרחית צריכים להיות מושקעים בהפעלת לחץ על הממשלה והאופוזיציה כאחד לאמץ את היוזמה.

6. סיכום

מאז שבאה לאוויר העולם במרץ 2002 לא זכתה היוזמה הערבית למקום הראוי לה באסטרטגיה המדינית של ישראל או של הקהילה הבינלאומית. ההצעה שביטאה תפנית מהותית בעמדת מדינות ערב והזדמנות היסטורית עבור מדינת ישראל, נעלמה מעיני מרבית הישראלים. בלחץ אירועי השעה, ובשירות מדיניות ההתנחלות, באמצעות התמקדות יתר בפרטים שוליים וסילופים מכוונים של תכניה, הודחקה היוזמה מסדר היום הישראלי. הייתה זו החמצה אסטרטגית.

עם זאת, ההזדמנות ההיסטורית שמבטאת היוזמה עדיין בהישג יד. תשובה ישראלית חיובית ליוזמה, עשויה לספק לישראל כמה יתרונות משמעותיים: מעורבות פוליטית וכלכלית גדולה יותר באזור, שיפור במעמד המדיני, קואליציה ערבית להתמודדות עם איראן, ומעל הכל, את אחד מהאינטרסים היסודיים ביותר של התנועה הצייונית מאז היווסדה, השלמה רשמית וקבלה של מדינת ישראל ככוח לגיטימי במזרח התיכון.

הזמן שחלף מאז הוצעה היוזמה הביא עימו שינויים שמנסחיה לא צפו: הדרדרות סוריה למלחמת אזרחים, עלייתן של תנועות אחים מוסלמים לשלטון בחלק ממדינות ערב וסיכון יציבות המשטרים של חלק מן המדינות האחרות והפיצול הפלסטיני בין שלטון הרשות המתון בגדה המערבית לשלטון חמאס בעזה. לכך מתווסף קיפאון מדיני שנמשך כבר כמה שנים בין ישראל לבין הפלסטינים. מול השינויים הללו הופכת היוזמה לפתרון אטרקטיבי עוד יותר. יש לצאת מהקבעון של משא ומתן בילטרלי ישיר כדרך היחידה לפתרון ולנצל את היתרונות של גישה איזורית, מולטילטרית שטמונה ביוזמה.

לשם כך, על ישראל להכיר ביתרונות אלה ולהגיב בהצהרה חיובית מצידה. במציאות הפוליטית הנוכחית, הסיכויים שממשלת נתניהו השלישית תעשה זאת קלושים. נוכח זאת, אופוזיציה אחראית וחפצת חיים צריכה להפוך את היוזמה לאבן הפינה של המדיניות שלה, במטרה לממש אותה כממשלה עתידית וכדי לדחוק את הממשלה הנוכחית לפעולה כבר עתה. גם לארגוני החברה האזרחית יש תפקיד בקידום היוזמה: הכשרת לבבות בציבור הישראלי, הגעה להבנות מול שותפים בצד הערבי, והנעת המערכת הפוליטית לפעולה.

- Khartoum Resolution. (1969, Dec). Retrieved Apr, 2013 1
<http://www.cfr.org/international-peace-and-security/khartoum-resolution/p14841?breadcrumb=%2Fpublication%2Fpublication_list%3Ftype%3Dessential_document%26page%3D69>
- 2 יוסף קוסטינר, "שורשי היוזמה הערבית לשלום ותהפוכותיה", בתוך ישראל יוזמת השלום הערבית בעריכת אפרים לביא, (תל אביב: מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, 2010), עמ' 99-96.
- 3 שם, עמ' 106-101.
- 4 Thomas L. Friedman, "An Intriguing Signal From the Saudi Crown Prince", *The New York Times*, 17 February 2002, 4
<<http://www.nytimes.com/2002/02/17/opinion/an-intriguing-signal-from-the-saudi-crown-prince.html?src=pm>> [accessed 18/02/2013].
- 5 "יוזמת השלום הערבית", תרגם מערבית: אפרים לביא, בתוך ישראל יוזמת השלום הערבית בעריכת אפרים לביא (תל אביב: מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, 2010), עמ' 163-162.
- 6 להחלטת העצרת הכללית של האו"ם מספר 194: <<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/C758572B78D1CD0085256BCF0077E51A>>. ג'נבה נאמר במפורש שעל ההסכם בסוגיית הפליטים להתבסס גם על החלטה 194. במפת הדרכים ובאנפוליס בהן נדרשה הסכמה ישראלית רשמית לא נכללה התייחסות להחלטה.
- 7 Marwan Muasher, *The Arab Center the Promise of Moderation* (New Haven and London: Yale University Press, 2008), pp. 129-133.
- 8 ראו למשל: <http://humweb2.bgu.ac.il/herzog/sites/default/files/the_arab_peace_initiative_0.pdf>
- 9 עלאי אלון, "ניתוח לשוני של היוזמה הערבית", בתוך ישראל יוזמת השלום הערבית בעריכת אפרים לביא (תל אביב: מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, 2010), עמ' 174-165.
- 10 סורת אל-אנפאל, 8:61.
- 11 מאיר ליטבק, "התנועות האסלאמיות ויוזמת השלום הערבית", בתוך ישראל יוזמת השלום הערבית בעריכת אפרים לביא (תל אביב: מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, 2010), עמ' 126-125.
- 12 שם, עמ' 130.
- 13 Gabrielle Rifkind, "The Arab Peace Initiative: Why Now?" (London: Oxford Research Group, 2008), p. 3. למשל: <<http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/sites/default/files/api.pdf>>
- 14 עלאי אלון, "לשון יוזמת השלום הערבית", בתוך יוזמת הליגה הערבית - האמנם הזדמנות היסטורית. רקע, משמעויות וכיווני פעולה אפשריים בעריכת קובי מיכאל (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2007), עמ' 56-55, >
<<http://www.jiis.org.il/upload/publications/heb/arab-league.pdf>>
- 15 לאורך השנים הוצעו מספר פתרונות לבעיית הפליטים החל מהרעיון של מכסת שיבה שנתית שעלה בהסכם ביילין אבו מאזן משנת 1995. הפתרון המרכזי העומד על סדר היום בהקשר זה הוא על בסיס חמשת העקרונות שהוצעו בפרמטרים של קלינטון (2000): יישוב במדינה הפלסטינית, יישוב בשטחי ה-SWAP שיועברו למדינה הפלסטינית, יישוב במדינות המארחות, יישוב בישראל, יישוב במדינה שלישית. שלוש האפשרויות האחרונות יוגבלו בהתאם לנכונות המדינות הקולטות. ביוזמת ג'נבה אומצו חמשת האפשרויות הללו בתוספת ההבהרה שישראל תיקח בחשבון את מספר הפליטים הממוצע שקלטו המדינות השלישיות, בקביעת מספר הפליטים שהיא מוכנה לקלוט, ושכל אחת מהאפשרויות נתנת עדיפות לפליטי לבנון. פתרונות אלה תואמים גם את העמדה הפלסטינית המוצהרת (ראו: <<http://nad-plo.org/etemplate.php?id=12&more=1#4>>). יודגש, כי העמדות המוצהרות של הפלסטינים נוקשות מאלה שהוצגו על ידיהם במשאים ובמתנים לאורך הדרך ובאופן מסורתי היוו נקודת מוצא בלבד למו"מ.
- 16 Ben Birnbaum, "The End Of the Two-State Solution – Why the window is closing Middle-East Peace", *New Republic*, 11 March 2013, <<http://www.newrepublic.com/article/112617/israel-palestine-and-end-two-state-solution>> [accessed 11/04/2013].
- 17 אליאור לוי ורועי קייס, "אבו מאזן אמר: לא הגיוני שתקלטו מיליון פליטים", *ynet*, <<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4018525,00.html>> (תאריך עיון: 27/03/2013).
- 18 "התנועות האסלאמיות ויוזמת השלום הערבית", עמ' 130, 134-133, 137-135.
- 19 "Lebanon", *UNRWA website*, <<http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=65>> [accessed 09/04/2013].
- 20 שם, עמ' 133.
- 21 *The Arab Center*, p. 131.
- 22 ניר יהב, "אבו מאזן לאובמה: אמץ את היוזמה הערבית", *walla*, <<http://news.walla.co.il/?w=/13/1383562>> (תאריך עיון: 14/04/2013).
- 23 AFP, "Qatar urges Arab peace offer review, brands Quartet failure", 9 December 2012, <<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/2/8/60141/World/Region/Qatar-urges-Arab-peace-offer-review-brands-Quarte.aspx>> [accessed 14/04/2013].
- 24 "אבו מאזן: עלינו לשמור על היוזמה הערבית כיוון שהיא מכילה את הפתרון", *המרכז הירושלמי לעניני ציבור ומדינה*, <<http://www.jcpa.org.il/JCPAHeb/Templates/showpage.asp?FID=798&DBID=1&LNGID=2&TMID=178&IID=26040>> (תאריך עיון: 14/04/2013).
- 25 "התנועות האסלאמיות ויוזמת השלום הערבית", עמ' 131-132.
- 26 לאוסף התבטאויות חיוביות ביחס ליוזמה של בכירים בחמאס ראו: <<http://reut-institute.org/he/Publication.aspx?PublicationId=131>>
- 27 "האביב הערבי" השפיע רבות על מעמדה האסטרטגי של חמאס ומערכת הבריתות בעולם הערבי והמוסלמי עליה היא נשענת. סך ההשפעות הללו צפוי להקשות על התנועה להתייצב נגד היוזמה היה ישראל תענה באופן שיתקבל על ידי מדינות ערב. לניתוח נרחב של השפעות "האביב הערבי" ראו להלן.
- 28 אלי פודה, "ישראל ותכנית השלום הערבית - החמצה היסטורית אפשרית?", בתוך ישראל יוזמת השלום הערבית בעריכת אפרים לביא (תל אביב: מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, 2010), עמ' 69-70.
- 29 יעקב בר-סימן-טוב, "היוזמה הערבית הסעודית כהזדמנות היסטורית", בתוך יוזמת הליגה הערבית - האמנם הזדמנות היסטורית. רקע, משמעויות וכיווני פעולה אפשריים בעריכת קובי מיכאל (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2007), עמ' 26, >
<<http://www.jiis.org.il/upload/publications/heb/arab-league.pdf>>
- 30 Prime Minister Olmert's Speech at Annapolis, November 2007. (2007, Nov). Retrieved Apr, 2013. <<http://www.cfr.org/israel/prime-minister-olmerts-speech-annapolis-november-2007/p14925>>
- 31 אורי יבלונקה, "ברק: להעביר חוק פיניו פינצו למתיישבי יו"ש", *nrg מעריב*, <<http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/666/221.html>> (תאריך עיון: 01/04/2013).
- 32 "ביבי: היוזמה הערבית מסוכנת", *nrg מעריב*, <<http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/590/623.html>> (תאריך עיון: 07/04/2013).

- 33 אודי סגל, "נתניהו: מעריכים את יוזמת השלום של מדינות ערב", אתר חדשות ערוץ 2, <http://reshet.tv/23818.aspx>, (תאריך עיון: 09/04/2013).
- 34 ברק רביד, "נתניהו: שמיר צדק כשאמר שהערבים הם אותם ערבים", אתר הארץ, <http://www.haaretz.co.il/news/politi/1.1744863>, (תאריך עיון: 02/04/2013).
- 35 "ישראל ותכנית השלום הערבית - החמצה היסטורית אפשרית?", עמ' 71.
- 36 שם, עמ' 74.
- 37 שם, עמ' 84.
- 38 נוסח "יוזמת השלום הישראלית" זמין ב: <http://yozmim.org.il/wp-content/uploads/2012/05/IPI-in-Hebrew-April-6-2011-FINAL.pdf>.
- 39 לפרשנות אלטרנטיבית ראו: <http://humweb2.bgu.ac.il/herzog/sites/default/files/draft.pdf> הטוען כי הסיבה היא לכך שישראל מעולם לא קיבלה את היוזמה היא שלמעשה מרבית הישראלים, בכלל זאת הדרג הפוליטי, אינם מסכימים לנסיגה לגבולות '67.
- 40 החלטת מועצת הבטחון של האו"ם מספר 1435 <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dda0ec8c.html>>.
- 41 ארנון גוטפלד, "יחסו של ממשל אובמה ליוזמת השלום הערבית", בתוך ישראל יוזמת השלום הערבית בעריכת אפרים לביא (תל אביב: מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, 2010), עמ' 145.
- 42 "התנועות האסלאמיות ויוזמת השלום הערבית", עמ' 129.
- 43 ראו להלן.
- 44 ברוס מדי-וייצמן, "כיצד יש לפרש את יוזמת השלום הערבית", בתוך ישראל יוזמת השלום הערבית בעריכת אפרים לביא (תל אביב: מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום, 2010), עמ' 121; למהלך האירועים סביב "היוזמה הירדנית" של 2005 ראו: אסף דוד, "נורמליזציה, יוזמת השלום הירדנית, ועתיד הגדה בעקבות תוכנית ההתנתקות", (הקדן לשיתוף פעולה כלכלי, 2005).
- 45 "ישראל ותכנית השלום הערבית - החמצה היסטורית אפשרית?", עמ' 82.
- 46 נמרוד הורביץ, "האביב האסלאמי - מהפכה של עונת מעבר", אתר מולד, <http://www.molad.org/articles/article.php?id=38&isPriv=777&langId=1> (תאריך עיון: 17/04/2013).
- 47 Ephraim Halevi, "The Very Quiet Peace Talks Between Israel and Hamas", *The New Republic*, 6 March 2013, <<http://www.newrepublic.com/article/112593/very-quiet-peace-talks-between-israel-and-hamas#>> [accessed 05/04/2013]; Akiva Eldar, "Muasher: Obama Should Try To Solve Conflict 'in a Few Months'", *Al-Monitor*, 21 February 2013, <<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/02/the-arab-peace-initiative-the-last-chance-for-a-two-state-s.html>> [accessed 07/04/2013].
- 48 הודעת הסיכום של כינוס ארגון הועידה האסלאמית בקהיר, כבואר 2013: http://www.oic-oci.org/external_web/is/12/en/docs/final/isi2_paL_res_en.pdf
- 49 ראו הודעת הסיכום של כינוס הליגה הערבית בדוחא, מרץ 2013: <http://www.lasportal.org/wps/wcm/connect/d289c9804f0a09648a349ea79d151c73/%D8%A7%D9%84%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA.pdf?MOD=AJPERES>, עמ' 8-21.
- 50 Zvika Krieger, "Lost Moments: The Arab Peace Initiative, 10 Years Later", *The Atlantic*, 29 March 2012 <<http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/03/lost-moments-the-arab-peace-initiative-10-years-later/255231/>> [accessed 04/03/2013]; ראו גם אל-מוניטור בהערה 45 לעיל.
- 51 עמיר רפפורט, "הרומון בין ישראל לחמאס נגמר", *Israel Defense*, <http://www.israeldefense.co.il/?CategoryID=536&ArticleID=2133>, (תאריך עיון: 07/03/2013).
- 52 שיבי גרינפילד, *ההסברה הישראלית: מיתוס ומציאות - דין וחשבון על מערך ההסברה הישראלי 2012* (ירושלים: מולד - המרכז להתחדשות הדמוקרטית, 2012), <<http://www.molad.org/images/upload/researches/75942923110117.pdf>>, עמ' 42-43.
- 53 Ben Ambruster, "Kerry Reportedly Reviving Peace Initiative Bill Clinton Called 'A Heck of a Deal' For Israel", *Think Progress*, 8 April 2013, <<http://thinkprogress.org/security/2013/04/08/1836011/kerry-clinton-israel-palestine-peace/>> [accessed 11/04/2013].
- 54 לניתוח מקיף של הזדמנויות כלכליות משת"פ איזורי ראו: Arie Arnon, Saeb Bamyā (eds.), *The Arab Peace Initiative and Israeli-Palestinian Peace: The Political Economy of a New Period* (Aix-en-Provence: Aix Group, 2012), <http://www.aixgroup.org/sites/default/files/publications_pdf/The%20Arab%20Peace%20Initiative%20and%20Arab-Israeli%20Peace.pdf>.
- 55 שם, עמ' 65.
- 56 שם, עמ' 91-94.
- 57 ראו הערה 46 לעיל.
- 58 מיכאל מנקין, "למה השמאל חייב להתנגד, לראשונה בתולדותיו, לחידוש המשא ומתן", אתר מולד, <http://www.molad.org/articles/article.php?id=35>, (תאריך עיון: 19/03/2013).
- 59 מולד - המרכז להתחדשות הדמוקרטית, *סקר מולד 2012* (ירושלים: מולד - המרכז להתחדשות הדמוקרטית, 2012), עמ' 5-6, <<http://www.molad.org/images/upload/researches/55185681010203.pdf>>.
- 60 ארי שביט, "בשם מרשו", אתר הארץ, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1004558> (תאריך עיון: 19/04/2013).