

**"אינך יכול להכנס לאותו נהר פעמיים": הסכם הפרדת הכוחות בגולן 1974 ואנדו"ף 2018**

אסף אוריון

חזרת צבא אסד לשליטה בדרום סוריה פותחת פרק חדש בגבול רמת הגולן. מנהיגי ישראל ורוסיה מתייחסים להסכם הפרדת הכוחות מ-1974 כבסיס להסדרה הבטחונית. סביבת המשימה, של כח אנדו"ף של האו"ם, המופקד על מימוש ההסכם, השתנתה לחלוטין מימי הקמתו, והוא נדרש להתאמות משמעותיות באופני פעולתו נוכח אתגריה. את תרחיש התנגשות הצבאות הסדירים, שנועד ההסכם למנוע, כשלנגד עיניו מלחמת יום הכיפורים, צפוי להחליף מודל חזבאללה בלבנון, והפערים החמורים במענה יוניפי"ל למאפייניו. גם מדיניות ישראל מאתגרת, והיערכותה למציאות החדשה צריכה לכלול מעורבות מדינית-בטחונית פעילה בעיצוב הסביבה, ובכלל זה בהשפעה על יכולתו ופעילותו של אנדו"ף, לשם מיצוי תרומתו האפשרית לבטחון בגבול, למצב ההומניטארי ולתקשורת משופרת בין ירושלים לדמשק.

ב-29 ביוני 2018 קיבלה מועצת הבטחון את החלטה 2426 (2018), שהאריכה את מנדט כח האו"ם והמשקיפים ברמת הגולן, אנדו"ף, עד סוף שנה זו, וקראה לחזרת הכוח לדפוס פעולתו שמלפני מלחמת האזרחים בסוריה. בביקורו האחרון ברוסיה (12 ביולי) דרש ראש ממשלת ישראל לשמור על הסכמי ההפרדה מ-1974, ובפסגת הלסינקי (16 ביולי) קבע נשיא רוסיה, שהסכמים אלה הם שיעמדו בבסיס מאמצי הייצוב ברמת הגולן. על רקע חזרתם הצפויה של כוחות משטר אסד לדרום סוריה ולגבול הגולן במסגרת הסדר בחסות מוסקבה מתהווה סביבת פעולה חדשה לכוח אנדו"ף, השונה משמעותית הן מנסיבות הקמתו ב-1974 והן מהמציאות, שהתפתחה באזור פעולתו בארבע השנים האחרונות, בשל המלחמה בסוריה. מידת הצלחתו של האו"ם בהתאמת פעילות הכוח לאתגרי המשימה הנוכחיים ולמיצוי ההזדמנויות החדשות תקבע את סיכויי הצלחתו של אנדו"ף בפרט ואת הרלבנטיות של כוחות שמירת שלום בסביבתה הביטחונית של ישראל בכלל. לישראל פוטנציאל חשוב להתאים את אנדו"ף לאתגרים ובכך לקדם את בטחונה בגבול הגולן.

ב-22 באוקטובר 1973 קיבלה מועצת הבטחון את החלטה 338 להפסקת הקרבות במלחמת יום הכיפורים. ב-31 במאי 1974, לאחר כחצי שנה של חילופי אש במקביל לשיחות בחסות מזכיר המדינה האמריקאי הנרי קיסינג'ר, חתמו הצדדים בז'נבה על הסכם הפרדת הכוחות (Disengagement of Forces Agreement). במועצת הבטחון נתקבלה אז החלטה 350 על הקמת כח האו"ם להפרדת הכוחות ולמשקיפים בגולן - אנדו"ף (UN Disengagement Observer Force). בהתאם להסכם בין הצדדים נקבע אזור הפרדה (Area of Separation) בין הצבאות בשטח סוריה, המתוחם ממערב בקו A וממזרח בקו B. בחיץ מפורז זה הותרה נוכחות צבאית רק לכוח אנדו"ף, ומשני צידיו נקבעו אזורים דילול כוחות (Areas of Limitations) ברצועות שוות בעומקן: ברצועת ה-10 ק"מ מהחיץ הורשה כל צבא להחזיק עד 6000 חיילים, 75 טנקים ו-36 תותחים עד 122 מ"מ; ברצועת ה-20 ק"מ הוגבלו הכוחות בעד 450 טנקים ועד 162 תותחים

שטוחם עד 20 ק"מ; בכל הרצועות עד עומק 25 ק"מ נאסר על הצדדים להחזיק טילי קרקע אוויר. על כח אנדו"ף, שהיקפו נקבע על כ-1200 איש, הוטל להיערך באזור ההפרדה ולפקח על קיום הפסקת האש ומימוש ההסכם בידי הצדדים.

במשך קרוב לארבעים שנה כללה שגרת פעילותו של אנדו"ף החזקת מוצבים ועמדות באזור החיץ, תצפיות וסיורי פיקוח על קיום ההסכם ושירותי קישור אמינים בין ישראל לסוריה. במשך שנות מלחמת האזרחים, ובעיקר מ-2014, איבד המשטר בדמשק שליטה באזורי הגבול, שנפלו בידי מורדים, ובמקביל איבד אנדו"ף, הנסמך על הגנת המשטר המארח, את מרבית עמדותיו. רוב כוחות אנדו"ף עברו לעמדות ובסיסים בשטח ישראל או בצמוד לגבולה, ופעילות הפיקוח שלו בעומק שטח סוריה נפסקה כמעט לגמרי. עם חזרת המשטר לצפון רמת הגולן, ובתמיכת ישראל ודמשק, החל אנדו"ף ליישם תכנית שלבים לחזרה להיערכותו ולפעילותו משכבר. בספטמבר 2017 קיבל לידיו שוב את מחנהו הישן באלפואר שבסוריה, שפונה ב-2014 ונבזז עד היסוד. המחנה נסרק על ידי חיילי הנדסה, נתפס על ידי פלוגה ממוכנת מנפאל, ובהמשך תוגבר בכוחות נוספים. מבסיס זה החל הכוח לקיים בסביבתו סיורים מחודשים, בתדירות לא גבוהה. שלבי התכנית הבאים כוללים חזרה לעמדות נוספות בחיץ, אולם מטה האו"ם והמדינות התורמות מקנים עדיפות עליונה, ובמידה רבה מובנת, לביטחון הכוחות על פני חידוש המשימה, ולפיכך ההתקדמות בנושא זה כמעט אינה מורגשת. באביב האחרון המליצו גורמים בדמשק לבכירים באו"ם להמתין עם חזרת אנדו"ף לשטח, ורמזו כי צפויה מתקפה של המשטר שם, וזו אכן נמצאת כעת בעיצומה. נכון להניח, אפוא, כי לאחר השתלטות כוחות צבא המשטר על אזורי הגבול, יוצרו בהדרגה התנאים לחזרת כוחות אנדו"ף בבטחה לעמדותיו הקודמות בחיץ, לפתיחה מחודשת של מעבר הגבול קניטרה בין ישראל לסוריה ולחידוש משימותיו "כבימים ימימה".

"אינך יכול להכנס לאותו נהר פעמיים", וחזרתו של אנדו"ף לשטח ולמשימה תתקיים בסביבה שהשתנתה מהיסוד. ההסכם נועד במקורו להרחיק זה מזה צבאות סדירים של מדינות לאום, ולמנוע התנגשותם במלחמת תמרון קונבנציונלית. איום זה, שאכן התממש ב-1973 בגולן ובסיני, אינו עומד על הפרק. התנאים הייחודיים, שבהם נוצקו יסודותיו של כוח האו"ם אינם עוד, ומגבלות ההסכם מאז אינן הולמות את סביבת האיומים הנוכחית והצפויה. תרחיש ייחוס סביר לסביבת הפעולה של אנדו"ף בעתיד הינו מאפייני הפעילות הצבאית ואתגרי הפיקוח, שבהם נתקל כוח יוניפי"ל בדרום לבנון מסוף מלחמת לבנון השנייה ועד היום. אתגרי הסביבה הצפויה יעמידו אתגרים חדשים בפני הכוח ויחייבו אותו להתאמות משמעותיות בדפוסי הפעולה. במורכבות המדינית הנוכחית קשה להכניס שינויים בהחלטת מועבי"ט, בהסכם ההפרדה או במנדט אנדו"ף. מרחב הגמישות שעומד לצורך כך לרשות מטה האו"ם, המדינות התורמות, מפקדת אנדו"ף והצדדים להסכם, מצוי בעיקר בכללי הפעולה (ROE) של הכוח ובכלים שיעמדו לרשותו למימוש משימתו. התאמות בגורמים אלה הן המפתח לעמידתו של כוח האו"ם בגולן באתגרי ההסתגלות שלפניו.

אתגר ראשון מצוי ברמה המדינית, שם נדרש ליישב בין הסכם ההפרדה מ-1974 לקוי המתאר של ההסדרה המדינית-ביטחונית, שמקדמת רוסיה עבור משטר חסותה בדמשק, תוך התחשבות בצרכי הבטחון של ישראל. הסכמות אפשריות בין מנהיגי רוסיה, ארצות הברית וישראל, סגנונה הנחרץ של ארצות הברית באו"ם, ומרחב אינטרסים משותף בין רוב השחקנים (למעט איראן

וחזבאללה), עשויים לאפשר עיצוב מחודש ועדכני של הסביבה הביטחונית ברמת הגולן, תוך הגדרת תפקיד עדכני ורלבנטי לאנדו"ף, ובעיקר תוך ריענון הכלים שעומדים לרשותו.

אתגר שני, שהוא בלב המשימה של אנדו"ף, נמצא בתחום הפיקוח על קיום ההסכם. בניגוד לעבר, כוח האו"ם יפגוש לא את צבא סוריה שמכבר, הסדיר והחדגוני ("אדום"), אלא "שלל צבעים" שבו כוחות צבא, מיליציות מקומיות וזרות ואזרחים חמושים. כמצויין בדו"ח האו"ם, האיסור על כל נוכחות צבאית או חמושה באזור ההפרדה מופר היום באופן בוטה, הן על ידי כוחות המשטר והן על ידי שלל ארגוני מורדים, הלוחמים ביניהם בשטח. פירוק מוחלט של האוכלוסייה מנשק יארך זמן רב, אם יסתיים אי פעם, ויקרין על ביטחון הכוח. מאמצי ההתבססות הסבלניים של איראן ושלוחיה צפויים להתבטא לא בטנקים ובתותחים, אלא בהטמעת גורמים זרים בשורות צבא סוריה; בבניית תשתיות צבאיות, בדגש על תת-קרקעיות, בכסות של שיקום אזרחי ("מקלטים") ובסביבה מאוכלסת; בפעילות מודיעין וסיוור צבאית בכסות אזרחית, כגון "עתונאים", "צפרים", "ציידים", "פעילי איכות סביבה" ו"אזרחים זועמים". אפשר שיתרחשו גם אירועי ירי, מיקוש ומטענים מסוריה לשטח ישראל. כמו בלבנון, הצבא הסורי המארח יספק הסברים, תירוצים והכשרים לממצאים שיעידו על הפרות, ואף ימנע גישת כוחות או"ם ליעדים צבאיים אסורים בתאונות של שמירה על החוק, פרטיות, או הפרעה למרקם החיים של התושבים. אנדו"ף יתקשה לאמת או להפריך טענות אלה באמצעי שלו, אם ידבק בהימנעות האו"ם מאיסוף מודיעין. בה בעת, ממערב לחיץ צפויה ישראל להמשיך ולספוג ביקורת על הפרותיה את ההסכם, בעיקר בירי תגובתי לשטח סוריה, בהצבת סוללות "כיפת ברזל" ברמת הגולן וברמת פוריה, בהכנסת תותחים אסורים לאזורי הדילול, במגעים עם גורמים מעבר לגבול, ובעיכובים זניחים בפתיחת שערים בפני כוחות האו"ם החוצים את גדר הבטחון.

אתגר שלישי, שהוא תנאי מקדים להרחבת פעילות אנדו"ף מחדש הוא ביטחון הכח. עם הקמתו הורשו חייליו לשאת נשק אישי להגנה עצמית, בעוד קבוצת המשקיפים בגולן (OGG) לא נשאה נשק כלל. בדומה לכוחות שמירת שלום אחרים באזור, סביר שאנדו"ף יבקש לחזק את יכולות ההגנה על כוחותיו, ובכלל זאת בנשק מסייע ובמיגון כלי רכב ממטענים. דו"ח המזכ"ל האחרון ציין כי דמשק מתנגדת לבקשות הכח להצטייד להגנתו במערכות גילוי והתרעה מירי תלול מסלול - בקשה שישראל הסכימה לה. עם שוך הקרבות בגולן ובהינתן חסות המשטר בדמשק, סביר שינתן מענה מספק לדרישות ביטחון הכוח ויתאפשר לו לחזור לעמדותיו בחיץ ולפעילות במסגרת משימתו.

אתגר רביעי הנו בתחום הקישור בין הצדדים להסכם, אשר מאז ביטול ועדת שביתת הנשק (וש"ף) שפעלה בין 1949 ל-1967 התמקד בהעברת מסרים בעל פה, ולעתים בכתב, בין מפקד מערך הקישור לכוחות זרים בצה"ל (כיום ראש חטיבת קשרי החוץ) לבין מקבילו הסורי (SSAD). בדומה למנגנון ההידברות המשולש שמנהל יוניפי"ל בהצלחה רבה בין צה"ל לצבא לבנון, נכון לבחון כינון מנגנון דומה בין אנדו"ף, צה"ל וצבא סוריה, על מנת לסייע במניעת חיכוך ובפתרון בעיות בטחוניות ואזרחיות.

אתגר חמישי הוא לוגיסטי, ובמסגרת זו, כפי שנרמז במסמכי האו"ם, המשטר בדמשק, בתוקף היותו הממשל המארח של אנדו"ף, עורם קשיים רבים על נתיבי האספקה וסבבי הכוחות של אנדו"ף. על אף שישראל היטיבה להעמיד לרשות הכוח פתרונות לוגיסטיים יצירתיים נוכח האתגרים המבצעיים וסגירת מעבר קניטרה, מפקד הכוח, שמטהו בסוריה, נדרש עד היום לעבור

לישראל דרך לבנון. אספקה וכוחות שהגיעו בעבר דרך חיפה וישראל למעבר קניטרה "נשלחו להקיף" דרך קפריסין, בירות ודמשק, ועוד. סביר שתרגילי שליטה והתעמרות אלה לא פסו מארגז הכלים של דמשק, ויופיעו במערכה הבאה.

האתגר הששי, ואולי הדחוף ביותר, נוגע למימד האזרחי וההומניטארי באזור פעילותו של אנדו"ף, שתשתיותיו חרבות, ושבו אוכלוסייה ניכרת בכפרים הרוסים ובמחנות עקורים, המשכנים רבבות. דוחו"ת מזכ"ל האו"ם על יוניפי"ל מעלים על נס את חשיבותו של המאמץ הצבאי-אזרחי CIMIC, הנשען על קשרי כוח האו"ם עם הקהילות המקומיות, על פעילות שיקום נרחבת של תשתיות אזרחיות ועל שירותים לא צבאיים, המסייעים להחזרת החיים למסלולם ולייצוב המציאות הביטחונית בשטח. מעבר למימד האנושי והמוסרי, אין כל ספק שאנדו"ף יוכל לתרום משמעותית לייצוב אזרחי של סביבת פעולתו, ובכך לשפר את תנאי הביטחון ואת העמידה במשימתו, אולם הכלים העומדים לרשותו לשם כך כעת מוגבלים מאוד. בנושא זה שני כיווני פעולה מתבקשים: העברת תקציבים, יכולות הנדסה אזרחית, רפואה, ומטה סיוע אזרחי מיוניפי"ל לאנדו"ף, כלומר, הסטה מדרום לבנון המשוקמת לדרום מערב סוריה ההרוסה, ובמקביל, פעילות סיוע אזרחית של ארגוני סיוע בינלאומיים, כולל מהאו"ם באזור המשימה של אנדו"ף. באופן זה גם יפחת הצורך בפעילות הסיוע שמגישה ישראל לקהילות המקומיות שמעבר לגבול, כפי שמדווחים משקיפי אנדו"ף, ולקול מחאותיה של דמשק.

המציאות המתהווה בגולן הסורי מחייבת את ישראל לעדכן את מדיניותה, כדי לשמור על בטחונה נוכח פני הבאות. על ממשלת ישראל וצה"ל ליטול תפקיד פעיל ויצירתי בקידום מציאות ביטחונית טובה יותר בגבול המתיצב מחדש עם סוריה, וזאת בעזרת שותפיה האסטרטגיים ובני שיחה בעולם ובאזור, הפעלת כוח נבונה ומגוון כלים אזרחיים. על ישראל לעמוד על בטחון העקורים בחיץ ועל שלום הקהילות שמעבר לגבול, ששרדו לא מעט בזכות הסיוע שהגישה להן ישראל בשנות המלחמה. לכוח אנדו"ף תפקיד חשוב, גם אם צנוע, בייצוב מציאות זו, ואם תשכיל ישראל לתרום לעיצובו ולעמידתו באתגריו, יוכל לחזור ל"נהר" הגולן החרב כשהוא מצוייד היטב, ולצלוח אותו בהצלחה, לטובת כל הצדדים.