

עתיד ההסכמים של ישראל עם שכנותיה

עודד ערן

מבוא

ההתקוממות האזרחית בעולם הערבי טלטלה רבות מהמוסכמות ששררו במזרח התיכון ובצפון אפריקה, גרמה לשינוי פוליטי עמוק, ויש לה פוטנציאל לשנות את פניו של האזור. בין הסוגיות המרכזיות שיש לדון בהן בהקשר זה נמצאת ההשפעה של הטלטלה על יחסי ישראל-ערב ועל ההסכמים הרשמיים בין מדינת ישראל לשכנותיה, הקיימים ומחזיקים מעמד במשך שנים וסייעו לשמור על תחושה של יציבות יחסית ולמנוע פעולות איבה גדולות כמו מלחמות 1948, 1967 ו-1973.

ארבעה הסכמים קיימים כיום בין ישראל לשכנותיה:

1. הסכם הפרדת כוחות בין ישראל לסוריה (מ-1974).
2. חוזה השלום בין ישראל למצרים (מ-1979).
3. הצהרת העקרונות להסכם ביניים לשלטון עצמי עם הפלסטינים (מ-1993).
4. חוזה השלום עם ירדן (מ-1994).

ההתקוממות בעולם הערבי העמידה סימני שאלה מול סיכויי השרידות וההמשכיות של הסכמים אלה והיכולת לעמוד בפני הלחצים של כוחות פוליטיים שבעבר התנגדו להם ואף דחו את ההכרה במדינת ישראל. לפני ההתקוממות, יישום ההסכמים היה נתון כמעט לחלוטין לשיקול הדעת של הממשלות הערביות המעורבות. עתה נוסף אליו גורם משפיע חדש: "הרחוב". תקיפת שגרירות ישראל בקהיר ב-9 בספטמבר 2011 הייתה יותר מאשר פריצה לבניין השגרירות; היא סימלה את התקררות היחסים הפורמליים בין שתי המדינות, עוד יותר מאשר בעבר.

ד"ר עודד ערן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

מאמר זה מבוסס על הרצאה שנישאה במסגרת יום עיון של המכון למחקרי ביטחון לאומי ב-26 בינואר 2012, שנושאו היה "שנה לטלטלה במזרח התיכון".

חוזה השלום הישראלי-מצרי

חוזה השלום בין ישראל למצרים עשוי להיות מקרה המבחן הראשון להשפעת הטלטלה בעולם הערבי ולשמש כנייר לקמוס לשאר ההסכמים. לפיכך, המאמר דן באריכות בהסכם זה, מתוך הנחה שממשלות ערביות אחרות ילכו בעקבות התנהלותו של הממשל החדש במצרים ביחס אליו.¹

חוזה השלום הישראלי-מצרי נחתם בשנת 1979 בוועידתו בוושינגטון בנוכחות נשיא ארצות הברית, אושר על ידי הפרלמנטים של מצרים וישראל, אושר על ידי שתי המדינות והופקד באו"ם. החוזה הינו ניסיון לאזן בזהירות בין הדרישות והאינטרסים של שני הצדדים. מדובר בחוזה שהוא הסכם בין-לאומי, ולכן כפוף לתקנות החוק הבין-לאומי בכל הנוגע לפרשנות וליישום חוזים. תקנות אלו קובעות תנאי, לפיו שינוי של המשטר באחד או בשני הצדדים להסכם אינו משפיע על תקפותו. החוזים נחשבים למחייבים את המדינות המעורבות, ולא רק ממשלות או משטרים מסוימים בהן. יתירה מכך, אחד הסעיפים של חוזה שלום שכמעט אינו ניתן לשינוי הוא תיחום הגבולות. מעת שהתקבלה הסכמה לגבי גבול, הוא נשאר בתוקף, אלא אם הוא משתנה על ידי הסכם חדש, גם אם מדובר בהסכם שבא בעקבות הפרת החוזה על ידי אחד הצדדים, והחתומים עליו יוצאים למלחמה. זאת ועוד, גבול נשאר תקף גם אם המדינות המעורבות בהסכם משנות לא רק את המשטרים שלהן אלא גם את עצם קיומן: מדינה חדשה יורשת את הגבולות של המדינה הקודמת. לפיכך, גבול ישראל-מצרים יישאר מוגדר כפי שנקבע בחוזה השלום, ואין זה משנה מה יקרה לחוזה עצמו.

הצדדים בחוזה חופשיים לערוך שינויים מוסכמים בו, אולם כל פעולה חד-צדדית עלולה להיראות כהפרתו. החוזה הישראלי-מצרי מתייחס ל"יחסים נורמליים" בין הצדדים, כולל יחסים דיפלומטיים, כלכליים ותרבותיים. בעקבותיו נחתמו כמה הסכמי מימוש. ראוי לציין כי הסעיפים האופרטיביים של החוזה אינם מתייחסים ל"יחסים ידידותיים", אלא רק ל"יחסים נורמליים".² נספח 3 לחוזה מסביר בפירוט רב יותר את המונח "יחסים נורמליים", בהתייחסו ל"יחסי שכנות טובים" ו"שיתוף פעולה בקידום השלום, היציבות והפיתוח באזור" והחובה "להימנע מתעמולה עוינת זה נגד זה". סביר להניח כי משטר אסלאמי פונדמנטליסטי במצרים ינסה לצנן יחסים אלה, אך למעשה הוא אינו זקוק לשינוי בחוזה השלום כדי לעשות זאת. אם מצרים תבקש שינוי פורמלי בחוזה השלום עם ישראל, כמו למשל ביטול יחסים דיפלומטיים, אין ספק שישראל תסרב אפילו לשקול זאת. צעד מצרי חד-צדדי לביטול היחסים הדיפלומטיים עם ישראל ייחשב להפרה ברורה של החוזה, וקיימת סבירות גבוהה שהקונגרס האמריקאי ינקוט אז צעדים נגד מצרים. הבסיס המשפטי לכך הוא ההתחייבות הרשמית שארצות הברית קיבלה על עצמה כלפי מדינת ישראל, לפיה במקרה של הפרה, או איום להפרה, של החוזה עם מצרים

היא "תתייעץ עם הצדדים בנוגע לצעדים שיש לנקוט על מנת לעצור, או למנוע, את ההפרה".³ התחייבות דומה נתנה ארצות הברית גם למצרים.

התנאים בחוזה ביחס להגבלת כוחות בסיני מעלים סוגיות מורכבות יותר. לישראל היה עניין חיוני שלא יהיו בסיני כוחות מצריים בעלי יכולת התקפית, שיוצבו במרחק של פגיעה בגבול ישראל. החוזה אכן כולל עיקרון זה, אך באותה עת הוא מנוסח כך שלא ייראה כמגביל את הריבונות המצרית בסיני. שיווי המשקל הזה הושג על ידי מתן היתר למצרים להחזיק כוח ניכר במערב סיני, הכולל דיוויזיה אחת של חיל רגלים ממוכן, עד למספר כולל של 22,000 איש, עם מרכיבים מהותיים של שריון, ארטילריה וטיילים נגד מטוסים. במרכז סיני יכולה מצרים להחזיק מספר מסוים של יחידות משמר הגבול, ובשטחים הסמוכים לגבול ישראל – מספר לא מוגבל של "משטרה אזרחית".⁴ הדבר אפשר להחזיר את חצי האי סיני לריבונות מצרית מלאה, אפילו ללא שטחים מפורזים, כשהוא נתון למשטר רצוני של הגבלת כוחות. כוח רב-לאומי של משקיפים (MFO) הוקם בסיני ומשימתו היא "להשקיף" ולפקח על הגבלת הכוחות, ללא כל סמכויות אופרטיביות או ביצועיות.⁵ ישראל הסכימה, למען ההדדיות, להגבלת כוחות ברצועה ברוחב של עשרה ק"מ בצד הישראלי של הגבול, ובפעם הראשונה בתולדותיה הרשתה לכוח רב-לאומי לפקח על שטח ישראלי.

חוזה השלום הישראלי-מצרי מתנה במפורש ש"הצדדים מסכימים שלא לבקש נסיגה של כל אנשי האו"ם (כוחות רב-לאומיים ומשקיפים)", כך שבקשה חד-צדדית מצד מצרים לעשות זאת תהווה הפרה משמעותית של החוזה. יחד עם זאת, נקבע כי סידורי ביטחון אלה "עשויים להיבחן מחדש, על פי בקשת אחד הצדדים, ולעבור תיקון בהסכמה הדדית של שני הצדדים".⁶ כיוון שהצדדים לחוזה יכולים תמיד לבחון מחדש כל תנאי שנקבע בו "בהסכמה הדדית", סעיף זה מצביע בברור על כך שנצפתה אפשרות שהיחסים בין ישראל למצרים יהיו בעתיד קרובים וידידותיים, עד שלא יהיה צורך בשום הסדרי ביטחון. כידוע, מצב כזה לא התפתח, וסידורי הביטחון של החוזה חיוניים כיום אף יותר משהיו ב-1979.

יתירה מכך, כל שינוי בסידורי הביטחון מחייב בצד הישראלי אישור של הכנסת.⁷ ניסיון לשנות את הסדרי הביטחון שבחוזה יכול, אפוא, להיות רגיש מבחינה פוליטית פנימית. עם זאת, ישראל הראתה בעבר גמישות בפרוש המילים "משטרה אזרחית" בסיני והסכימה להצבת מספר רב יותר של "משטרת גבולות" צבאית למחצה בסמוך לגבולה.⁸

הבחירות האחרונות במצרים הסתיימו בניצחון סוחף לשתי המפלגות שייצגו את האחים המוסלמים ואת תנועת הסלפים – מפלגת החופש והצדק ומפלגת נור. אין ספק שהאחים המוסלמים יקימו את הממשלה החדשה, אם כי לא ברור במי הם יבחרו כשותפים לקואליציה. גם לא ברור מה תהיה חלוקת הכוחות על פי

החוקה המצרית החדשה ומה יהיה התפקיד של הפרלמנט החדש, בכלל זה ביחס לחוזה השלום בין מצרים לישראל. הצהרות מפי מנהיגי האחים המוסלמים מאז תחילת ההתקוממות בינואר 2011 מצביעות על מתח בין הנטייה האידיאולוגית לשחרר את מצרים מההתחייבויות שבחוזה ובין ההשלכות הפוליטיות והכלכליות של מהלך כזה.⁹

ד"ר רשאד אל-ביומי, דמות מובילה בקרב האחים המוסלמים, ביטא בראיון ארוך את השקפותיו בנושא זה:

אנו מכבדים הסכמים בין-לאומיים וסוגיות פוליטיות מרכזיות, יהיו אשר יהיו. אולם, בכל הנוגע לנקודת מבט אובייקטיבית ואקדמית, זו זכותו של כל אחד מהצדדים, או של צד זה או אחר, לבחון ולדון [בהסכמים קיימים] בהתאם לתנאים ולדרישות. הסכמי קמפ דייוויד מעולם לא הובאו בפני העם או הפרלמנט בדרך הנאותה, אלא נכפו מלמעלה. אחד הסעיפים החשובים ביותר בהסכמים אלה היה הקמתה של מדינה פלסטינית. יפה, אבל הבה נשאל: היכן היא מדינה [פלסטינית] זו?¹⁰

לאחר האשמת ישראל בתוכניות להשמדת עם ("ג'נוסייד") נגד העם הפלסטיני והטחת אשמה בארצו על מכירת גז לישראל באחד חלקי חמישה עשר ממחירו הריאלי, אמר אל-ביומי: "כל זה צריך להיות מובא אל העם, וזכותו של העם לבחון מחדש הסכמים אלה. ברור שאנחנו לא מקבלים את הסכמי קמפ דייוויד כלל וכלל, אך הערכה מחדש שלהם והטיפול בהם חייבים להיעשות על פי החוק".¹¹ תוך כמה שבועות ימצאו האחים המוסלמים את עצמם ליד הגה השלטון, על כל האחריות הכרוכה בכך. בעיותיה הכלכליות העצומות של מצרים הוכפלו והחריפו מאז הראיון עם אל-ביומי, והדבר השתקף בטון ההצהרות שניתנו מאוחר יותר. גורמים רשמיים ועיתונאים אמריקאיים שהיו עדים לרעידת האדמה הפוליטית שהתרחשה במצרים ביקרו מאז בקהיר בתכיפות גבוהה מאשר בעבר. רובם נפגשו עם גורמים רשמיים של האחים המוסלמים ועם חברי פרלמנט שזה עתה נבחרו. אחד מהם סיפר לשבועון Newsweek כי "לפרלמנט יש את הזכות לשנות כל מה שעבר ללא הסכמת הציבור, אך לשנות אין פירושו בהכרח לבטל".¹²

בתגובה להצהרות אלו ולהצהרה נוספת של רשאד אל-ביומי, על כך שהחוזה עם ישראל אינו מחייב ושהאחים המוסלמים לא חתמו עליו, אמרה דוברת מחלקת המדינה האמריקאית בתדריך היומי שלה לעיתונאים: "היו לנו הבטחות אחרות מהמפלגה ביחס למחויבותה לא רק לזכויות אדם אוניברסליות, אלא גם למחויבויות בין-לאומיות שממשלת מצרים קיבלה על עצמה". כשנשאלה שאלות חוזרות בנושא החוזה, היא אמרה: "... הם התחייבו כלפינו ביחס לדברים אלה, וכמו שאמרתי, נשפוט מפלגות אלו על פי מעשיהן".¹³

הצהרה זו של דוברת מחלקת המדינה היא ראייה למאמצים שארצות הברית משקיעה כדי להבטיח את הישרדותם של עמודי התווך של כל תהליך שלום

עתידי, בוודאי במקומות שבהם היא תרצה למלא תפקיד מרכזי. השאלה האם מאמצי ארצות הברית יצליחו נותרת פתוחה, כל עוד המסגרת הפוליטית החדשה במצרים – החוקה החדשה וחלוקת הכוח – נמצאת בתהליך של התבססות. בראיון ל־*New York Times* אמר מנהיג מפלגת החופש והצדק, עצאם אל-עריאן, כי האחים המוסלמים יכבדו את הסכמי קמפ דייוויד ואת חוזה השלום משנת 1979: "זוהי מחויבות של מדינה, לא של קבוצה או של מפלגה, ואותה אנו מכבדים". בדיווח של ה־*New York Times* על הראיון נאמר כי "בסופו של דבר... היחסים עם ישראל ייקבעו על פי הדרך שבה היא תתייחס לפלסטינים"¹⁴. משפט אחרון זה משקף דברים שנאמרו על ידי אל-עריאן בדיון ארוך שניהל ב־BBC חודש קודם לכן, שבו נמנע מלתת תשובה ברורה לשאלה האם מפלגתו תכבד את החוזה עם ישראל, וחזר והאשים אותה בפשעים נגד הפלסטינים¹⁵.

לא ברור האם מפלגת נור, המייצגת את הסלפים במצרים, תהיה חלק מממשלת מצרים העתידית, אך יש חשיבות לעמדתה ביחס לחוזה השלום עם ישראל. הצהרה רשמית שפורסמה באתר הרשת של המפלגה ב־25 בדצמבר 2011 ("הצהרה

ממפלגת נור על חוזה השלום והנורמליזציה עם הישות הציונית") הינה עמומה ומותנה. היא מציבה את יחסי מצרים עם המדינות הערביות והמוסלמיות, כמו גם את יחסיה עם הפלסטינים, בעדיפות ראשונה ומזכירה שהחוזה עם ישראל נחתם על ידי משטר מצרי דיקטטורי וכי יש צורך לשנותו באמצעים חוקיים. בנוסף מדגישה ההצהרה שמפלגת נור מתנגדת בתקיפות לכל נורמליזציה ודיאלוג עם "הישות הציונית"¹⁶.

גם עמר מוסא, לשעבר שר החוץ של מצרים והמזכיר הכללי של הליגה הערבית וכיום מועמד מוביל לנשיאות מצרים, התבטא בנושא חוזה השלום עם ישראל. בראיון ל־*Foreign Policy* הוא אמר:

אני מאמין שעלינו לדבוק בחוזה הזה, כפי שאנו עושים עם כל ההתחייבויות והחוזים הבינלאומיים שלנו, כל עוד הצד האחר דבק בהם אף הוא. אולם, ביחס להקשר הביטחוני בסיני, יש לחזור ולבחון את החוזה. למרבה הצער, החוזה בצורתו הנוכחית הוביל לאי־יכולתה של ממשלת מצרים לאכוף את שלטון החוק בסיני ובגבולות. מצרים, כמדינה ריבונית, צריכה להיות מסוגלת להבטיח את גבולותיה הבטחה מלאה.¹⁷

המסקנה הבלתי נמנעת מהצהרות אלו היא שישראל צריכה להכין עצמה לבקשה מצרית למשא ומתן חוזר על הנספח הצבאי של חוזה השלום מ־1979. אם דרישות מצרים תהיינה סבירות, ישראל תנהג בתבונה אם תסכים להן. כוחות מצריים נוספים בסיני יכולים להפחית את מצב הכאוס השורר שם כיום. יתירה

השגת אישור מחודש
של חוזה השלום
מממשלה של האחים
המוסלמים תניב רווחים
פוליטיים הרבה מעבר
ליחסי מצרים־ישראל

מכך, השגת אישור מחודש של חוזה השלום מממשלה של האחים המוסלמים תניב רווחים פוליטיים הרבה מעבר ליחסי מצרים-ישראל. בכל מקרה, הכרחי שארצות הברית תמשיך במאמצים לשמר את החוזה ולמנוע פגיעה בו והידרדרות ביחסי ישראל-מצרים כתוצאה מתביעות מצריות מופרזות לשונות. הסיוע הביטחוני השנתי של ארצות הברית למצרים, התוספת האחרונה של שני מיליארד דולר, והתפקיד רב ההשפעה שיש לארצות הברית במוסדות הפיננסיים הבין-לאומיים ישפיעו, ללא ספק, על יחסה של הממשלה החדשה במצרים לחוזה השלום עם ישראל.

חוזה השלום עם ירדן

חוזה השלום הישראלי-ירדני נמנה על אותה קטגוריה של החוזה עם מצרים – הסכם כולל שנחתם בין שתי מדינות. גם בחוזה זה יש מגבלות על פריסת כוחות, וכן הסדרים טריטוריאליים באזורי עמק הערבה ונהר הירדן, שאולי ייבחנו מחדש בעתיד. החוזה נתקל בהתנגדות חזקה בירדן מרגע שנחתם. להתנגדות שותפים חלקים נרחבים באוכלוסייה הפלסטינית, ובעיקר גורמים דתיים והאיגודים המקצועיים של הצווארון הלבן. כמו הנשיא מובארכ במצרים, גם המלך חוסיין ואחריו בנו המלך עבדאללה השני פטרו בלא כלום את הקריאות לביטול החוזה ולגירוש שגריר ישראל, אך עשו מעט מאד נגד החרם שהוטל עליו על ידי האיגודים המקצועיים וניסיונותיהם לפגוע בכל סממן של נורמליזציה.

לפי שעה, הארגונים המעורבים במחאות נגד הממשלה בירדן מאז ראשית 2011 לא הפכו את החוזה עם ישראל לסוגיה מרכזית בתביעותיהם יותר מבעבר. דבר זה עשוי להשתנות, בעיקר אם המאתגרים את החוזה הישראלי-מצרי יצליחו, או אם תחול הידרדרות רצינית ביחסים הישראליים-פלסטיניים. בהקשר זה יש עניין ביחסים ההדוקים של חזית הפעולה האסלאמית – הכוח הפוליטי הגדול ביותר בירדן – עם האחים המוסלמים במצרים.

כמו במקרה של מצרים, יחסה של ירדן לחוזה השלום עם ישראל יוכתב במידה רבה על ידי אינטרסים אסטרטגיים חיוניים. ראייה ביטחונית ארוכת טווח, סוגיות מים, היחסים עם ארצות הברית והתפקיד שרואה ירדן לעצמה בירושלים, מכתביים לה לשמור על חוזה השלום עם ישראל, גם אם מימושו נעשה ברמה נמוכה בלבד. הצלחה של המלך עבדאללה להדוף את הלחצים לביטול החוזה תהיה תלויה בהתפתחויות בתהליך הפוליטי הישראלי-פלסטיני ובתרומתה של ישראל לכלכלה הירדנית. שיתוף פעולה בנושאי מים, אנרגיה

יחסה של ירדן לחוזה השלום עם ישראל יוכתב במידה רבה על ידי אינטרסים אסטרטגיים חיוניים

ותשתיות, וכן פרויקטים כלכליים משותפים, ישמשו כמחסום שיגן על החוזה מפני הלחצים שיופעלו עליו. ההחלטה של ממשלת ישראל לסלול מסילת רכבת בין הים התיכון לים סוף עשויה, אם הפרויקט יכלול את נמל עקבה הירדני, להגדיל את הפעילות הכלכלית בירדן ולסייע להשתיק כמה מהיסודות האנטי־ישראליים בממשלה.

ההסכמים עם הפלסטינים

סדרת הסכמי אוסלו מ־13 בנובמבר 1993 מייצגת קטגוריה אחרת של הסכמים – בין מדינה (ישראל) ובין תנועה (הארגון לשחרור פלסטין – אש"ף). בחליפת מכתבים הכיר יו"ר אש"ף בזכותה של ישראל לקיום בשלום ובביטחון, וראש ממשלת ישראל אישר כי מדינת ישראל מכירה בארגון כנציג העם הפלסטיני. הסכמים עוקבים להסכמי אוסלו, כמו ההסכם על רצועת עזה ואזור יריחו (4 במאי 1994) והסכם הביניים בין ישראל והפלסטינים (28 בספטמבר 1995) יושמו חלקית בלבד. תקופה של חמש שנים שנקבעה בהסכמים אלה כתנאי להשגת פתרון כולל הסתיימה מזמן. שני הצדדים ניסו כמה פעמים לחדש את המשא ומתן ביניהם, אך ללא הצלחה, וכעת הוא נמצא במצב של קיפאון יחסי.

ההתקוממויות בעולם הערבי סיבכו עוד יותר את מצב העניינים בזירה הישראלית־פלסטינית. הן פתחו תקופה ארוכה של חוסר יציבות וחוסר ודאות ומאפשרות לממשלת ישראל להצהיר שבתנאים אלה היא אינה יכולה, וגם אי־אפשר לצפות ממנה, לקבל החלטות המתייחסות לביטחונה לטווח הרחוק. ממשלת ישראל ממשיכה לטעון כי פניותיהם של הפלסטינים לאו"ם ולארגונים אחרים בבקשה לזכות בהכרה כישות מדינית שתתקבל כחברה בארגונים אלה, מהוות הפרה של הסכמי אוסלו, מהיותן פעולות חד־צדדיות ולא מוסכמות.

הניסיונות של הארגונים פת"ח וחמאס – שתי התנועות הפלסטיניות המרכזיות – להגיע לפיוס ביניהם קיבלו תנופה בעקבות ההתקוממות ברחוב הערבי ומהווים גם הם איום רציני על הסכמי אוסלו. עם זאת נראה, כי מתוך מאמץ להגיע למכנה משותף, שתי התנועות עשויות להימנע מהתייחסות להסכמים אלה. תוצאות הבחירות לפרלמנט הפלסטיני ב־2006 והשתלטות ארגון חמאס על רצועת עזה ב־2007 הביאו את "הקווארטט" (ארצות הברית, האיחוד האירופי, רוסיה והאו"ם) להתנות את נכונותו להידבר עם חמאס בהכרה שלו במדינת ישראל, בנטישת דרך הטרור ובקבלת ההסכמים שהושגו בעבר בין ישראל לפלסטינים. ההתקוממות בעולם הערבי שינתה את המצב, ולמעשה כופה על ארצות הברית והאיחוד האירופי לנהל דו־שיח עם תנועות בעלות מערכות ערכים שונות משלהם. סביר אמנם להניח שהקהילה הבין־לאומית לא תגלה סובלנות לדחייה מוצהרת

של הסכמי אוסלו על ידי חמאס, אך עם זאת אין לשלול את האפשרות שהיא תתעלם למעשה משלושת התנאים המוקדמים שהציבה לארגון ותחליף אותם בניסוחים עמומים יותר.

ייתכן שמאוחר מדי להציל את הסכמי אוסלו, אך בכל מקרה יש צורך לשמר בסיס חוקי ומסגרת לניהול הדו־קיום הישראלי-פלסטיני והמודוס אופרנדי שלו. אפשר להשיג זאת על ידי הסכם ביניים חדש בין מדינת ישראל ובין הרשות הפלסטינית, כצעד במפת דרכים מוסכמת בדרך לפתרון של שתי מדינות. נטישה, ולו רק דה־פקטו, של הסכמי אוסלו על ידי אחד משני הצדדים לסכסוך יכולה לשרת את אלה במחנה הישראלי ובמחנה הפלסטיני המתנגדים לפתרון כזה ולהוסיף חוסר יציבות נוסף לאזור המתנסה ממילא בנסיבות חדשות ורגישות.

בסוף מארס 2012 דווח שבעקבות לחץ מצד נשיא ארצות הברית, ברק אובמה, השמיט יושב ראש הרשות הפלסטינית, מחמוד עבאס (אבו מאזן), מהמכתב שהוא מתעתד למסור לראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, את האיום לפרק את הרשות.¹⁸ איום זה נבע בראש ובראשונה מרצונו של אבו מאזן להביע מחאה נגד המדיניות הישראלית, אך ייתכן שהוא נגרם גם מהתסכול שלו בשל אייכולתו להשיג פיוס עם חמאס. בכל מקרה, פירוק הרשות הפלסטינית היה עלול להטיל את האזור כולו למצב חדש של תוהו ובוהו.

ייתכן שמאוחר מדי להציל את הסכמי אוסלו, אולם יש צורך לשמר בסיס חוקי ומסגרת לניהול הדו־קיום הישראלי-פלסטיני והמודוס אופרנדי שלו

הסכם הפרדת הכוחות עם סוריה

הסכם הפרדת הכוחות בין ישראל לסוריה, שנחתם בשנת 1974, הוא ההסכם הדו־צדדי ששרד את פרק הזמן הארוך ביותר בין ישראל לבין כל מדינה שכנה אחרת. ההסכם קשור לנושא יחיד, ואין בו כל מכניזם המאפשר לשני הצדדים החתומים עליו לנהל דו־שיח לגביו. הוא שירת את מטרתו ונשמר בקפדנות על ידי שני הצדדים. אפילו המתיחויות בין ישראל ולבנון, כולל שתי המלחמות שיישראל נלחמה שם (1982 ו-2006) לא פגעו בו, ושני הצדדים נמנעו מהפרתו ומעימות ישיר ביניהם ברמת הגולן.

המשטר הסורי נלחם בעת הזו באופוזיציה בארצו, אשר למרות יותר מ-10,000 הרוגים ומספר גבוה אף יותר של פצועים שספגה, אינה מראה כל סימן של ויתור. השאלה אם התקוממות זאת תפיל את משטרו של בשאר אל-אסד הינה היפותטית, וגם אם הדבר יקרה, ייקח זמן רב לממשל סורי החדש לייצב את המדינה ההטרורגנית מבחינה אתנית ודתית (שישים אחוזים מהאוכלוסייה הם סונים וארבעים אחוזים הם כורדים, נוצרים, דרוזים ועלווים). קיימת סבירות גבוהה שממשלה סורית

חדשה תוותר על הקשרים המיוחדים עם איראן, ואולי אף תנתק אותם לחלוטין, וגם תנקוט יחס דומה כלפי ארגון חזבאללה.

ממשלת ישראל צריכה לאמץ גישה דינמית כלפי ההתקוממות בעולם הערבי ולחפש בה הזדמנויות. מנקודת מבטה של ישראל, חילופי משטר בסוריה הם התפתחויות חיוביות המהוות שינוי אסטרטגי דרמטי, אם כי כיום הן היפותטיות בלבד. הינתקות סורית מאיראן ומחזבאללה הייתה ונותרה דרישה של ישראל בכל משא ומתן עם סוריה, ולפיכך המצב הנוכחי בה מהווה הזדמנות שעל ממשלת ישראל לנצל, בראש ובראשונה בחתירה לדו־שיח פוליטי עם האופוזיציה הסורית. המחיר הפוליטי והטריטוריאלי שעל מדינת ישראל יהיה לשלם עבור חוזה שלום עם סוריה, שבמסגרתו סוריה תתנתק מקשריה המיוחדים עם איראן, ידוע משכבר הימים. עם זאת, ממשלה חדשה בדמשק עשויה להיות גמישה ופתוחה יותר לרעיונות חדשניים, כמו משטר מיוחד ושימושים שונים ברמת הגולן וצורת ההיערכות של צבא סוריה, ואלה יכולים למצוא את מקומם בהסכם שלום עם ישראל.

לאור המבוי הסתום במשא ומתן הישראלי-פלסטיני וההשפעה השלילית של פיוס אפשרי בין חמאס לפת"ח על הסיכויים לחדשן, כדאי אולי לממשלת ישראל לפנות למסלול הסורי ולהעדיף אותו כיום על פני המסלול הפלסטיני. מדובר בהצעה היפותטית: הנשיא אסד נמצא תחת לחץ, אולם האופוזיציה מפולגת ואינה יכולה

לשנות את המצב בסוריה ללא מעורבות בין־לאומית רצינית או התמוטטות מבפנים של הכוח השולט במדינה. זאת ועוד, התחזקות ההשפעה של האחים המוסלמים במדינות הערביות עשויה לחזור על עצמה גם בסוריה, ובכלל זה בממשלה חדשה שתורכב בה, אם השלטון הנוכחי בדמשק יוחלף. דרישה מצרית לפתוח מחדש את הנספח הצבאי של חוזה השלום עם ישראל עשויה להניע ממשלה חדשה בדמשק להציב דרישה דומה לדילול כוחות ברמת הגולן גם ללא ערבויות שהדבר יביא לניתוק הקשר עם איראן וחזבאללה. במקרה זה לא תהיה לישראל כל סיבה לקבל את דרישת סוריה ולהסתכן בהתמוטטות כוללת של הסכם הפרדת הכוחות מ־1974.

סוריה אינה נמצאת במצב צבאי או כלכלי המאפשר

לה לנהל מלחמה נגד ישראל, במיוחד לאחר תקופה ארוכה שבה צבאה היה עסוק במלחמת אזרחים כואבת. לפיכך, לא סביר שהיא תסתכן בעימות עם ישראל שיתחיל בהפרה חד־צדדית של הסכם הפרדת הכוחות. התפתחות מתקבלת יותר

ממשלת ישראל צריכה
לאמץ גישה דינמית
כלפי ההתקוממות
בעולם הערבי ולחפש
בה הזדמנויות



המצב הנוכחי בסוריה
מהווה הזדמנות שעל
ממשלת ישראל לנצל
בחתירה לדו־שיח פוליטי
עם האופוזיציה הסורית

על הדעת מבחינת יחסה של סוריה לישראל היא המשך הסטאטוס קוו ללא שינוי בהיבטים הפורמליים של ההסכם הקיים בין שתי המדינות.

הערות

- 1 החלק במאמר העוסק בפן המשפטי של חוזה השלום בין ישראל למצרים הוא פרי תרומתו של פרופ' רובי סייבל.
- 2 עם זאת, המבוא לחוזה מתייחס ל"יחסים ידידותיים ושיתוף פעולה בהתאם לאמנת האו"ם".
- 3 "מזכר הסכמה בין ממשלות ארצות הברית של אמריקה ומדינת ישראל", 26 במארס 1979, סעיף 2.
- 4 סעיפים (a), (b), (c) (1) II בנספח I של חוזה השלום.
- 5 סעיף (2) IV בחוזה. הכוונה המקורית של הצדדים הייתה שהפיקוח ייעשה על ידי כוחות האו"ם, אך לבסוף הם הסכימו שתפקיד זה ימולא על ידי ה-MFO.
- 6 סעיף (4) IV של החוזה.
- 7 זו הייתה חוות דעת היועץ המשפטי של הכנסת כאשר התעוררה בשנת 2005 האפשרות להציב בסיני 750 שוטרי משמר הגבול המצרי. עמדת ממשלת ישראל הייתה שהדבר אינו מהווה שינוי בחוזה השלום, ואף על פי כן הוא הובא בפני הכנסת, שאישרה אותו בהצבעה.
- 8 הסכמה כתובה בעניין זה הושגה בין גורמי ביטחון מצריים וישראלים בשנת 2005, אך היא מעולם לא פורסמה באופן רשמי. כמו כן, היו הבנות נוספות בין הצדדים.
- 9 Jonathan D. Halevi, "Are Egyptian Islamic Parties Planning to Nullify the Peace Treaty with Israel?", Jerusalem Center for Public Affairs, Vol. II, no. 22, December 26, 2011.
- 10 **אל-שרק אל-אווסט**, 27 בפברואר 2011. אל-ביומי אמר לטלוויזיה היפנית ב־4 בפברואר 2011: "לאחר שהנשיא מובארכ יפרוש מתפקידו ותוקם ממשלה זמנית, יהיה צורך לבטל (dissolve) את חוזה השלום עם ישראל", <http://www.jta.org/news/article/2011/02/04/2742851>
- 11 שם.
- 12 *Newsweek*, January 3, 2012.
- 13 US Department of State Daily Press Briefing for January 5, 2012.
- 14 David Kirkpatrick, *International Herald Tribune*, January 10, 2012; Thomas Friedman, *The New York Times*, January 10, 2012.
- 15 ראיון ל־Hardtalk, 11 בדצמבר 2011. **הארץ** דיווח ב־8 בינואר 2012 כי תגובתו של אל-עריאן לדברי דוברת מחלקת המדינה היו שלא ניתנה שום הבטחה לכבד את החוזה, כי הוא אינו דבר קדוש וכי אפשר ורצוי להכניס בו שינויים.
- 16 דובר מפלגת נור, יוסרו חמאד, אמר לגלי צה"ל כי מפלגתו מחויבת להסכם, אך עשויים להיות בו סעיפים שהמפלגה תרצה לשנות בתהליך של משא ומתן: **אל-שרק אל-אווסט**, "אסלאמיסט מדבר אל ישראלי", 26 בדצמבר 2011.
- 17 *Foreign Policy*, February 15, 2012.
- 18 Associated Press, March 29, 2012; *Ha'aretz.co.il*, March 30, 2012.