

האומנם נוצר חלון הזדמנויות?

שלמה ברום

מזה שנה וחצי מתקיימת הידברות בין ישראל וסוריה בנושא חידוש המשא ומתן על הסכם שלום בתיווכה של תורכיה. היא הגיעה לשיאה במשא ומתן לא ישיר בין צוות ישראלי וצוות סורי שהגיעו באותו זמן לאנקרה, והמתווכים התורכים העבירו מסרים ביניהם. ההידברות בשלב הזה היא על התנאים שיאפשרו את חידוש המשא ומתן ועל מתכונת המשא ומתן. נראה כי סוריה דורשת כתנאי לחידוש המשא ומתן שישראל תאשרר מחדש את "הפיקדון של רבין", דהיינו הבעת נכונות ישראלית לסגת מכל רמת הגולן, אם שאר המרכיבים של ההסכם ישביעו את רצונה, ולפי חלק מהדיווחים ישראל כבר עשתה זאת. ישראל, מצדה, דורשת מראש, כנראה, התחייבויות סוריות הקשורות ליחסי סוריה עם איראן, חזבאללה והארגונים הפלסטינים. מתקבל גם הרושם שיש ויכוח בין שני הצדדים על מתכונת המשא ומתן. ישראל מעדיפה משא ומתן חשאי ואילו סוריה רוצה במשא ומתן גלוי. הפרסום האחרון שנעשה במקביל בירושלים, דמשק ואנקרה על אודות קיום השלב האחרון של ההדברות מצביע על כך שישראל מוכנה שלפחות עובדת קיום המו"מ תהיה ידועה. מההתבטאויות של נשיא סוריה, בשאר אל-אסד אפשר גם להסיק שסוריה דורשת מעורבות של ארה"ב במשא ומתן בין שני הצדדים כתנאי לחידוש.

מטרת המאמר היא לנתח את הסיכויים לחידוש משא ומתן מלא ואפקטיבי ולהתקדמות להסכם תוך בחינת האינטרס הישראלי והסקת מסקנות לגבי דרך הפעולה הרצויה לישראל.

הניתוח מבוסס על ההנחה שלא ניתן להגיע להסכם עם הסורים ללא ויתור על כל רמת הגולן. יש הסוברים שכמו שסוריה השתכנעה בסופו של דבר לוותר על דרישתה לקבל חזרה את אזור אלכסנדרטה מתורכיה כן היא תשלים בסופו של דבר עם אובדן כל רמת הגולן או חלקה ואפשר יהיה להגיע לשלום עמה ללא ויתור על כל רמת הגולן. לפי תפיסה זו ישראל צריכה להמשיך בלחץ על סוריה עד שתסכים. הנחתי היא שלאחר כל התקדימים בהסכמים של ישראל עם מצרים ועם ירדן הסיכוי שדווקא סוריה תסכים לשלום ללא החזרת השטח שנכבש, גם בטווח זמן ארוך מאוד נמוך ביותר, וגם אם שינוי זה יכול להתרחש בעתיד רחוק כלשהו ישראל צריכה לקחת בחשבון בשיקוליה את המחירים של המשך המצב הנוכחי לאורך זמן.

שלמה ברום, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי

האינטרסים של הצד הישראלי

בחינת האינטרס הישראלי בחידוש המשא ומתן ראוי שתבצע תוך שימוש בשלוש אמות מידה:

- באיזו מידה ההסכם עם סוריה יקטין (או יגדיל) את האיומים המופנים כלפי ישראל וכיצד ישפיע על היכולת להתמודד עמם.
- עד כמה הסכם עם סוריה יתרום (או יזיק) להתקדמות בתהליך המדיני עם מדינות אחרות ולפיוס עם העולם הערבי.
- העלות הפנימית של ההסכם.

ההשפעה על מפת האיומים

כאשר התנהל המשא ומתן עם סוריה בשנות התשעים הניתוח בהתאם לאמת המידה הראשונה היה פשוט יחסית. היה צורך לשקול את הרווח מהוצאתה של סוריה ממעגל העימות עם ישראל והסדרי הביטחון שיכללו בהסכם לעומת ההפסד בויתור על רמת הגולן שבשל הטופוגרפיה שלה יש לה יתרונות אסטרטגיים מובהקים במצב של התמודדות מלחמתית עם סוריה. השנויים שחלו מאז הפכו את הניתוח למסובך יותר משני סבות. ראשית, התופעה הדומיננטית המשפיעה, בפרספציה ובמעשה, על בטחונה של ישראל בשנים האחרונות היא התגבשות הציר הרדיקאלי במנהיגותה של איראן הכולל גם את סוריה, חזבאללה וחלק מהארגונים הפלסטינים. השאלה המרכזית הניצבת כיום לפתחה של ישראל אינה עוד מה המשמעות של הוצאת כוחה הצבאי של סוריה (שמלכתחילה לא היווה אתגר מרכזי לצה"ל כבר מזה שנים) ממעגל העימות עם ישראל, אלא מה השלכת ההסכם על הציר הזה. האם אפשר להוציא את סוריה מהציר וכך לשבור אותו? האם הסכם עם סוריה יקטין את החיכוך עם מרכיבי הציר השונים? שנית, השתנה אופי האיום הביטחוני שסוריה מציבה לישראל. אם בעבר הבעיה העיקרית הייתה יכולתה של סוריה ליזום מתקפת פתע לכבוש רמת הגולן ואיום על שטחה של ישראל הרי עתה האיום הסורי

העיקרי הוא יכולתה לפגוע בעורף האזרחי של ישראל באש רקטות וטילים.

המתנגדים לחידוש המשא ומתן טוענים כי הברית האסטרטגית של סוריה עם איראן וחזבאללה הפכה לחלק כה מרכזי בזהותה של סוריה ותלותה בהם כה גדולה שאין כל סיכוי שהיא תתנתק מהציר הזה גם לאחר חתימת ההסכם עם ישראל. אולם טענה זו מתייחסת לציר כדבר פורמאלי ששייכים אליו או לא שייכים אליו, והיא מתעלמת מכך שמדובר במערכת מתפתחת שמתבססת על אינטרסים משתנים. בסיטואציה הנוכחית סוריה אכן תלויה באיראן לסיוע צבאי וכלכלי ובחזבאללה כגורם המאפשר קיום לחץ על ישראל ושימור השפעה בלבנון. מציאות של הסכם עם ישראל בצד התקרבות לארצות הברית מייצרת אלמנטים חשובים של התלות הסורית באיראן וחזבאללה והופכת חלק מהקשרים עמם לגורמים המפריעים בהשגת היתרונות הנגזרים מהסכם עם ישראל והיחסים עם ארצות הברית והמערב, ולכן סביר להניח שהזיקה של סוריה לציר הזה תקטן כתוצאה מההגבלות על יחסים אלה שיהיו חלק מההסכם (כמו למשל איסור על סיוע לגורמים עוינים לישראל), אך גם כתוצאה טבעית של השינוי במצבה של סוריה. (ניתוח מפורט יותר של האינטרס הסורי יוצג בפרק הבא)

באשר לאיומים הצבאיים החדשים שסוריה מקרינה, רמת הגולן אינה רלבנטית לחלק גדול מהם משום שטווח פעולתם גדול ואינו מחייב הצבת אמצעי השיגור ברמת הגולן, ואילו באיומים קצרי הטווח אפשר לטפל במסגרת הסדרי ביטחון סבירים שיכללו בהסכם.

משאר הבחינות השקלול הישראלי של השפעת ההסכם על ההתמודדות עם האיומים לא השתנה. העובדה היא שכל ממשלות ישראל מאז ממשלת רבין למעט ממשלת שרון, חשבו שהקטנת הסיכוי לעימות צבאי עם סוריה לאחר כינון יחסי שלום, הסדרי ביטחון המבוססים על אזורים מפורזים ומדוללים עם פיקוח הולם של כוח בינלאומי,

באשר לאיומים

הצבאיים

החדשים שסוריה

מקרינה, רמת

הגולן אינה

רלבנטית לחלק

גדול מהם משום

שטווח פעולתם

גדול ואינו מחייב

הצבת אמצעי

השיגור ברמת

הגולן

בתוספת סיוע אמריקאי לחיזוקו הנוסף של צה"ל, מהווים תמורה הולמת לווייתור על רמת הגולן כנכס צבאי אסטרטגי.

ההשפעה על התהליך המדיני

מאז החל תהליך אוסלו היה מקובל להניח שלקיום משא ומתן עם סוריה יש השפעה שלילית על התהליך הישראלי-פלסטיני, משום שישראל אינה יכולה להרים את שני הדגלים האלה במקביל, ומשום שהפלסטינים פירשו הליכה למשא ומתן עם סוריה כזניחת הערוץ שלהם וכמאמץ לתמרן אותם למצב בו יאלצו לקבל תכתיבים ישראלים.

נראה כי גם תמונה זו השתנתה. מצב התהליך הישראלי-פלסטיני עגום, המגמות אינן חיוביות, וספק אם נותר עדיין משהו שחידוש המשא ומתן עם סוריה יכול לקלקל. מצד שני, להתקדמות מול סוריה יכולה להיות דווקא השפעה חיובית על הערוץ הישראלי-פלסטיני. היא יכולה לתרום לנטרול של הגורמים ה"מקלקלים" בערוץ הזה. הסרת התמיכה הסורית מהחמאס והג'האד האסלאמי ושלילת הבסיס הסורי שלהם תקטין את האפשרויות שלהם לחבל בהתקרבות ישראלית-פלסטינית ועשויה אף לדחוף אותם לנוע לכיוון הדברות עם ישראל. בנוסף, לאחר הסכם עם ישראל יהיה קל יותר ליצור בעולם הערבי חזית אחידה התומכת ומסייעת לכינון הסכם בין ישראל והפלסטינים. בשל כל הסבות האלה נשמעים לאחרונה קולות מהמחנה המקורב למחמוד עבאס התומכים במשא ומתן ישראלי-סורי.

ישראל שואפת לשלום כולל ישראלי-ערבי עם נורמליזציה. מאז התפרסמה יוזמת השלום הערבית במארכ 2002, יעד זה נראה בר הגשמה אם יושג הסדרים עם סוריה והפלסטינים. אמת היא שמבחינת רוב הממשלות הערביות ודעת הקהל הערבית הסכם ישראלי-פלסטיני חשוב הרבה יותר, ויש אף ממשלות ערביות שכה כועסות על התנהגותו של בשאר אל-אסד שהיו רוצות לראות אותו נענש ולא מקבל פרס בדמות הסכם עם ישראל, אבל אלה החישובים

לטווח הקצר. לטווח הארוך לא יוכלו להתקיים שלום כולל ונורמליזציה עם העולם הערבי ללא הסכם עם סוריה.

העלות הפנימית

לפי סקרי דעת קהל הצבור הישראלי תומך במשא ומתן עם סוריה אבל מתנגד לווייתור על רמת הגולן במסגרת הסכם עם סוריה. לפי מדד השלום של מכון שטיינמץ לאוגוסט 2007 המקובל כסקר אמין 72.3 אחוזים מהנסקרים התנגדו לנסיגה מלאה מרמת הגולן, ובסקר ידיעות אחרונות מאפריל 2008 שיעור המתנגדים היה 74 אחוזים. ממשלה המנהלת משא ומתן עם סוריה מודעת למחיר הפוליטי שהיא עלולה לשלם על כך. עם זאת מאז מלחמת לבנון השנייה גברה ההכרה בציבוריות הישראלית בכך שהמצב מול סוריה הרה סכנות. הכרה זו מסבירה במידה רבה את המשך התמיכה במשא ומתן עם סוריה למרות ההתנגדות לנסיגה מרמת הגולן והתדמית השלילית שיש למשטר הסורי הנוכחי בעיני הציבור בישראל. כך למשל בסקר שערכה מינה צמח בדצמבר 2006, 4 חודשים לאחר המלחמה, 67 אחוזים תמכו בחידוש המשא ומתן עם סוריה. לפיכך יש מקום להנחה שאם אכן יתברר לצבור הישראלי שאין אפשרות להגיע להסכם עם סוריה ללא נסיגה מרמת הגולן, ולעומת זאת יש אפשרות להגיע להסכם סביר בתמורה לירידה מרמת הגולן, ישתנו שיעורי התמיכה בהסכם כזה בקרב הצבור. זאת, גם אם הפרספציה של כשלון הנסיגות החד-צדדיות בדרום לבנון (2000) ובעזה (2005) עלול לגרום להסתייגות של חלק מהצבור מנסיגות כלשהן, גם במסגרת הסכם.

באשר לעלות הישירה בקרב הצבור של הירידה מרמת הגולן. פינויים של קרוב ל-20,000 תושבי רמת הגולן בהמשך לפינוי המתנחלים מרצועת עזה יהיה מאורע טראומטי, אולם בסך הכל המספרים אינם גדולים, וודאי בהשוואה לאזור יהודה ושומרון.

הטענה שישראל אינה מסוגלת לשאת שני דגלים, הסכם עם הפלסטינים והסכם עם סוריה, במקביל

**לפי מדד
השלום של
מכון שטיינמץ
לאוגוסט 2007,
72.3 אחוזים
מהנסקרים
התנגדו לנסיגה
מלאה מרמת
הגולן, ובסקר
ידיעות אחרונות
מאפריל 2008
שיעור המתנגדים
היה 74 אחוזים**



שהמשא ומתן כשלעצמו ללא הגעה להסכם אינו משרת מטרה זו. כשלון המשא ומתן בשנים האלה מנע מהם הישגים ברי קיימא כלשהם ורק הביא לדרדור נוסף במצבה הבינלאומי של סוריה. הסיבה השנייה – ההישג של החזרת הגולן יתרום לחיזוק המשטר, דבר שלא היה ביכולתו של האב האגדי חאפז אל-אסד, להשיג.

הסיבה השלישית, סוריה משמרת את השפעתה בלבנון באמצעות יחסיה עם חזבאללה תוך שימוש באלימות, אולם אמצעים אלה מסבכים את יחסיה עם המערב והעולם הערבי. סוריה תעדיף הסדרים שימסדו את השפעתה בלבנון ויהיו מקובלים על המערב כדוגמת הסכם טאאיף שמיסד את נוכחותה הצבאית בלבנון על דעת ארצות הברית אמנם סוריה לא תוכל להשיג בכל מקרה לגיטימציה בינלאומית לנוכחות צבאית קבועה בלבנון, אבל משא ומתן והסכם עם ישראל בהשתתפות ארצות הברית הוא מסלול שיכול לשרת את היעד של מיסוד השפעתה בדרכים אחרות.

הסיבה הרביעית – איראן, חזבאללה והארגונים הפלסטיניים האסלאמיים הם בהווה בני ברית אסטרטגיים של סוריה והיא מפיקה תועלות מהשותפות עמם, אולם מכמה בחינות הברית הזו אינה טבעית. האיום העיקרי על המשטר העלאווי החילוני בסוריה הוא מצדם של האסלאמיסטים הסוניים, האחים המוסלמים, שהם אחיהם להשקפה של החמאס, וקרובים יותר באידיאולוגיה שלהם לאיראן וחזבאללה מאשר המשטר הסורי. הגורם המאחד אותם עם סוריה לעת עתה הוא האידיאולוגיה של "ההתנגדות" לישראל והמערב. אולם סוריה שחתמה הסכם שלום עם ישראל ונמצאת בקשרים עם המערב אינה זקוקה לגורם המאחד הזה. ראוי לציין שסוריה מקפידה להדגיש שאינה שותפה לאידיאולוגיה של איראן וחזבאללה באשר לחיסולה של ישראל. אפשר לחזות גם תרחישים שבהם איראן וחזבאללה הופכים לאיום על המשטר הסורי. לפעמים נשמעת הטענה שהמשטר הסורי אינו מעוניין באמת

מבוססת בין השאר על ההנחה שיהיה קשה ביותר לטפל במקביל בפינוי מיהודה ושומרון ומרמת הגולן. אולם, כאמור, נוכח מצבו העגום של הערוץ הישראלי-פלסטיני קשה להניח שיהיה צורך לטפל בשתי המשימות האלה במקביל.

האינטרסים של הצד הסורי

אחת הטענות נגד חידוש המשא ומתן עם סוריה היא שבשאר אל-אסד אינו מעוניין בהסכם עם ישראל אלא רק בחידוש המשא ומתן כשלעצמו משום שהוא מניח שחידוש המשא ומתן יכה את הלחץ של ארצות הברית והמערב בכלל על משטרו בשל סוגיות כמו מעורבותו בנעשה בלבנון, והתמיכה בטרור בעיראק, ולישראל מצדה אין אינטרס להסיר את הלחץ על משטר אסד. זוהי טענה מעט בעייתית משום שייעודו של משא ומתן הוא לברר אם אפשר להגיע להסכם ומה תנאיו. אם לא נכנסים למשא ומתן לפני שידעו שאפשר להגיע להסכם ומה תנאיו, אזי איך אפשר לדעת אם אפשר להגיע להסכם ומה תנאיו.

לסוריה יש אינטרסים אמיתיים ועניין בהגעה להסכם עם ישראל. ארבע סיבות בולטות לעין מחזקות טענה זו. הראשונה שבהן נוגעת לסיבות פנים-סוריות. גם אם מקבלים את ההנחה, הסבירה על פניה, שהאינטרס העיקרי של מקבלי ההחלטות הסורים הוא שימור המשטר, הם יתקשו לממש אינטרס זה כאשר מצבה של סוריה מדרדר. סוריה נמצאת במצב כלכלי קשה והעתיד נראה עוד יותר קודר משום שעתודות הנפט של סוריה אזלו. היא נמצאת תחת סנקציות ולחצים מדיניים כבדים של המערב. היא לא תוכל לקדם את עצמה ללא שיפור משמעותי של יחסיה עם המערב. איראן אינה תחליף הולם. יותר משסוריה רוצה בהסכם שלום עם ישראל כדי להסיר את האיום של ישראל ולהחזיר את הגולן היא רוצה בשיפור מהותי של יחסיה עם ארצות הברית והמערב בכלל. מסבה זו אסד עומד על דרישתו שארצות הברית תהיה שותפה למשא ומתן. הניסיון של שנות התשעים צריך ללמד את הסורים

יותר משסוריה רוצה בהסכם שלום עם ישראל כדי להסיר את האיום של ישראל ולהחזיר את הגולן היא רוצה בשיפור מהותי של יחסיה עם ארצות הברית והמערב בכלל

החשש שהאלטרנטיבה תהיה גרועה יותר, אבל בוודאי מפריע להדברות עם סוריה ומונע שיתוף פעולה עמה. ספק אם סוריה תהיה מוכנה לפתוח במשא ומתן מלא ואפקטיבי עם ישראל שיביא להסכם ללא השתתפות ארצות הברית.

גם התמונה לגבי יכולתה של ישראל להגיע להסכם עם סוריה אינה ברורה מספיק. למרות התבטאויותו החיוביות של ראש הממשלה אולמרט לא ברור אם תהיה תמיכה מספקת בממשלתו בהסכם עם סוריה, ובמיוחד בהנחה שחידוש מלא של המשא ומתן לא יתאפשר ללא אשרור ברור של "הפיקדון של רבין", דהיינו הסכמה לנסיגה מלאה מרמת הגולן. אשרור כזה יכול ליצור לאולמרט בעיות פוליטיות קשות נוכח העמדות בדעת הקהל וגם בתוך ממשלתו המתבססת על קואליציה צרה ושברירית.

המסקנה היא שחידוש מלא של משא ומתן אפקטיבי שיאפשר הגעה להסכם יהיה אפשרי ככל הנראה רק לאחר חילופי הממשל בארצות הברית. אולם, ישראל יכולה לתרום בתקופה שמעתה ועד לחילופי הממשל להצלחת המשא ומתן העתידי על ידי מאמץ לשמר את רמת הדיאלוג המתקיים עתה עם סוריה ולנצלו לקיים עמה בירורים בנושאים שונים שיסייעו להחשת המשא ומתן המלא והאמיתי לכשיפתח.

בגלל משקלו הגדול של הגורם הלבנוני בשיקוליהם של סוריה, ארצות הברית והעולם המערבי בכלל ובמידה מסוימת גם של ישראל, המבקשת לנטרל את האיום של חזבאללה, המשא ומתן בין סוריה וישראל יצטרך להיות משולב גם בהדברות בין הצדדים המעורבים שתסדיר את מערכת היחסים בין סוריה ולבנון. כל זאת ללא קשר הכרחי למשא ומתן לשלום בין ישראל ולבנון, אם כי הצלחת המשא ומתן בין ישראל וסוריה יכולה להוביל גם למשא ומתן כזה.

בשיפור היחסים עם המערב והסכם עם ישראל משום שזה יחייב אותו להיפתח ולחשוף את הצבור הסורי להשפעות שיפגעו ביציבות המשטר. נראה כי המשטר הסורי אמור ללמוד מניסיונם של מדינות אחרות בעלות משטרים לא דמוקרטיים – סין, מצרים, ערב הסעודית – שנפתחו לכלכלת המערב ושפרו את הקשרים המדיניים עמו, שתהיה לו יכולת לקיים תהליך התקרבות מבוקר ותחת שליטה שימנע פגיעה באינטרסיו וחוסנו של המשטר בסוריה.

סיכום ומסקנות

מהניתוח דלעיל עולה שיש אינטרסים חזקים שדוחפים את שני הצדדים למשא ומתן. הדבר מסביר מצד אחד את ההצהרות החוזרות ונשנות של הנשיא אסד על רצונו במשא ומתן עם ישראל והסכם שלום, ומצד שני את השינוי שחל במדיניות של ראש הממשלה אולמרט מדחייה של רעיון חידוש המשא ומתן בראשית כהונתו ועד לתמיכה גלויה בחידוש המשא ומתן עם סוריה אם הסורים יהיו "רציניים".

למרות כל אלה חידושו של משא ומתן מלא שיביא להסכם אינו נראה מעבר לפינה בשל כמה גורמים כבדי משקל. ראשון בהם הוא עמדתה של ארצות הברית. היא אמנם הסירה את התנגדותה למשא ומתן של ישראל עם סוריה אולם אינה מוכנה להשתתף במשא ומתן. לממשל האמריקאי מערכת יחסים קשה עם סוריה מסבות רבות: התנהגותה של סוריה בלבנון שבה ממשלת סניורה נתפסת על ידי ארצות הברית כהישג הגדול ביותר בדמוקרטיזציה של המזרח התיכון, אי מניעת מעבר פעילי טרור מסוריה לעיראק, תמיכתה בארגוני טרור והקשרים הקרובים עם איראן. אין הדבר מניע את ארצות הברית לפעילות ישירה נגד המשטר הסורי משום