

מרכז בגין-סאדאת (בס"א) למחקרים אסטרטגיים
אוניברסיטת בר-אילן
עיונים בביטחון המזה"ת מס' 90

שליטה ישראלית ברמת הגולן: הציווי האסטרטגי והמוסרי

אפרים ענבר

© כל הזכויות שמורות
מרכז בס"א, אוניברסיטת בר-אילן
רמת גן, נובמבר 2011
ISSN 1565-9895

מרכז בגין-סאדאת (בס"א) למחקרים אסטרטגיים

מרכז בגין-סאדאת (בס"א) למחקרים אסטרטגיים נוסד על-ידי ד"ר תומס הכט, ממנהיגי יהדות קנדה. המרכז מוקדש לזכרם של מנחם בגין ואנואר סאדאת, אשר בחזונום ובמעשיהם הביאו לחוזה שלום ראשון בין ישראל לבין מדינה ערבית. המרכז הוא גוף אקדמי עצמאי השואף לתרום לקידום הביטחון והשלום במזרח התיכון באמצעות מחקרים מכווני מדיניות בנושאי ביטחון לאומי במזרח התיכון. המרכז פועל ליד החוג למדעי המדינה שבאוניברסיטת בר-אילן.

סדרת הפרסומים "עיונים בביטחון המזה"ת" מהווה במה לעבודות אקדמיות הראויות לתשומת לב הציבור החושב. סדרת הפרסומים "דיונים בביטחון לאומי" מביאה לציבור את תוכן ההרצאות שהושמעו בכנסים שמארגן המרכז. תוכן החוברות משקף כמובן את דעת המחברים בלבד. באמצעות הפרסומים, הכנסים, ימי העיון והסמינרים מתכוון המרכז לעורר דיון ציבורי וחשיבה מסודרת בנושאי שלום וביטחון במזרח התיכון.

ועדה מייעצת בין-לאומית

מייסד המרכז ויושב ראש הוועדה המייעצת: ד"ר תומס א' הכט
משנה ליו"ר הוועדה המייעצת: מר סול קושיצקי
חברים: אלוף (מיל') אורי אור, פרופ' משה ארנס, גב' גיודי אן הכט, גב' מריון הכט, מר רוברט הכט, מר שלמה הלל, פרופ' ריבה הפט-הכט, מר מוזי וורטהיים, השגריר יצחק לבנון, מר איזי ליבלר, סנטור יוסף א' ליברמן, מר רוברט ק' ליפטון, אלוף (מיל') דניאל מט, מר בריאן מולרוני, השגריר נורמן ספקטור, השגריר מאיר רוזן, מר גרג רוסהנדלר, מר סימור ד' רינד, השגריר זלמן שובל.

ועדה אקדמית מייעצת בין-לאומית

פרופ' דזמונד בול האוניברסיטה האוסטרלית הלאומית, פרופ' איאן בקט אוניברסיטת קנט, פרופ' פטריק גיימס אוניברסיטת דרום קליפורניה, פרופ' סטיבן ר' דיוויד אוניברסיטת ג'ונס הופקינס, פרופ' יחזקאל דרור האוניברסיטה העברית, פרופ' אליוט א' כהן SAIS, פרופ' רוברט ג' ליבר אוניברסיטת ג'ורג'טאון, קומודור ג'יגייט סינג המרכז לחקר הכוח האווירי בניו-דלהי, פרופ' ברי פוזן MIT, פרופ' לורנס פרידמן קינגס קולג', פרופ' אפרים קארש קינגס קולג', פרופ' ארווין קוטלר אוניברסיטת מקגיל.

צוות המרכז

מנהל המרכז: פרופ' אפרים ענבר
חוקרים: ד"ר אפרת אביב, ד"ר יעלי בלוך-אלקון, פרופ' איתן גלבוט, אל"מ (מיל') אבי הר-אבן, ד"ר צילה הרשקו, ד"ר יהושע טייטלבוט, פרופ' סטיוארט א' כהן, ד"ר יעקב ליפשיץ, פרופ' זאב מגן, פרופ' עמיקם נחמני, ד"ר מקס סינגר, פרופ' שמואל סנדלר, אלוף (מיל') ד"ר עמנואל סקל, פרופ' יונתן פאקס, ד"ר גיל פיילר, פרופ' הלל פריש, פרופ' אבי קובר, ד"ר מרדכי קידר, ד"ר יונתן ריינהולד, מר עמיר רפפורט, ד"ר דני שוהם, פרופ' ג'רלד שטיינברג, ד"ר איתן שמיר, ד"ר שלמה שפירא.

מנהל קשרי חוץ: דוד מ' וינברג

מרכזת: חוה וקסמן-כהן

עריכה בעברית: אלונה ברניר רוזנמן

עריכה באנגלית: אילנה הארט

השליטה הישראלית ברמת הגולן: הציווי האסטרטגי והמוסרי של ישראל

אפרים ענבר*

מבוא

לאחר שאיבדה סוריה את רמת הגולן במלחמת ששת הימים הפכה רמה אסטרטגית זו לסלע מחלוקת בינה ובין ישראל. מייד אחרי המלחמה הוציעה ישראל לסגת מרמת הגולן תמורת הסכם שלום, אולם הצעתה נדחתה. לאחר מכן, אפשרה ישראל בנית ישובים עבריים ברמת הגולן, ובדצמבר 1981 החילה את החוק הישראלי על האזור, פעולה השקולה בפועל לסיפוח הרמה.

מאז 1992, עת נבחר יצחק רבין לראשות הממשלה, קיימו כמעט כל ממשלות ישראל משא ומתן עקיף עם סוריה בניסיון להשיג הסכם שלום בין שתי המדינות.¹ מגעים אלה עמדו כולם בסימן הנוסחה "שטחים תמורת שלום". כל אחד ממנהיגי ישראל מאז יצחק רבין ביטא נכונות לנסיגה חלקית או מלאה מרמת הגולן בתמורה להסכם שלום, שילווה בהסדרי ביטחון, במעורבות פוליטית ו/או צבאית מצד ארה"ב ובחבילת תמריצים אמריקאיים. חרף כל הניסיונות כשלו מאמצים אלה בשל הסתייגות שני הצדדים מהגעה להסכם. המאמצים הדיפלומטיים של ישראל מאז שנות התשעים נעו הלוך ושוב בין "הערוץ הסורי" לבין "הערוץ הפלסטיני". הקשיים הנוכחיים בהנעתו מחדש של משא ומתן ישיר בערוץ הישראלי-פלסטיני, המשקפים בעיות מבניות עמוקות,² עשויים לעורר מחדש את העניין בצד הישראלי ו/או בקרב הקהילה הבין-לאומית בניסיון להשיג "התקדמות" בערוץ הישראלי-סורי. עם זאת, סוריה נמצאת כיום במצב של אי-סדר ואיש אינו יודע מה צופן לה העתיד; מצב זה הופך את המו"מ על שלום ללא מציאותי. אם יירגעו הדברים בסוריה, ואם לא יקום משטר אסלאמי קיצוני בדמשק, סביר שהקריאה לשוב לשולחן המשא ומתן תישמע שוב.

אולם קבלת נוסחה של "שטחים תמורת שלום" מול סוריה היא טעות, והמדיניות של ישראל כלפי סוריה רק חיזקה את הקביעה הפגומה, לפיה חוזה שלום בין שתי המדינות - הנתפס כצעד חשוב בייצובה של הזירה הערבית-ישראלית - יחייב את מסירת רמת הגולן לסוריה. בניגוד לגישה זו טוען מחקר זה כי הפרדיגמה של "שטחים תמורת שלום" עם סוריה כרוכה בסיכונים צבאיים גדולים ביותר ועלולה לעודד תוקפנות כלפי ישראל, וכי הרווחים המדיניים הפוטנציאליים מהסכם שלום הם מוגבלים. יתר על כן

* המחבר הוא פרופסור למדעי המדינה באוניברסיטת בר-אילן, ומנהל מרכז בגין-סאדאת (בס"א) למחקרים אסטרטגיים. חלק ממאמר זה התפרסם תחת הכותרת "The Status Quo with Syria is Best for Israel," MERIA Journal, Vol. 15, No. 3 (October 2011). ברצוני להודות לאבי בל, דוד ווינברג, שמואל סנדלר, הלל פריש, אבי קובר, ברי רובין, ידידה קושיצקי, ושאל קושיצקי, על הערותיהם המועילות. שלמי תודה לדיאנה גרוס ולטימותי מקינלי על עזרתם במחקר. דן שליט-קניג תרגם לעברית מהגרסה האנגלית.

הסטאטוס קוו הוא מצב בר-קיימא ומבחינות רבות הוא עדיף על חלופות אחרות. גם אם נתעלם מן הנפיצות הפוליטית השוררת בימים אלה באזור, השמירה על רמת הגולן בידינו וקיומם של גבולות בטוחים, חשובים יותר מחתימה על הסכם שלום.

המערבולת הפוליטית בעולם הערבי,³ כפי שבאה לידי ביטוי גם בהתקוממות האזרחית בסוריה בקיץ 2011, מחזקת את נחיצותם של גבולות בני-הגנה לאורך זמן עבור ישראל. אין כל וודאות שבעתיד הקרוב ימשיכו לעלות בסוריה כוחות ליברליים דווקא; יתר על כן, אין כל ודאות שחוגים ערבים ליברליים אלה יפגינו עמדה פייסנית כלפי ישראל. קבוצות האופוזיציה העיקריות שעמן מתמודדים המשטרים הערביים, הן בעיקר ארגונים אסלאמיים העונים במובהק את המדינה הציונית. המשטר העלאווי מתמודד כיום עם אופוזיציה פנימית גוברת והולכת, המורכבת בעיקר מגורמים המזוהים עם האחים המוסלמים.⁴ גם אם ישרוד משטרו של אסד, אין לזלזל בסיכון הצבאי הפוטנציאלי שישראל תהייה נתונה בו; מכאן ההכרח לשמור על גבול בר-הגנה עם סוריה.

חלקו הראשון של מחקר זה מסכם את יתרונותיה האסטרטגיים של שליטה ישראלית ברמת הגולן, יתרונות שיחדלו להתקיים במקרה של נסיגה מן הרמה. חלקו השני בוחן את ערכו המוגבל, מנקודת מבטה של ישראל, של הסכם שלום עם סוריה, ומדגיש כי החסרונות הביטחוניים הכרוכים במסירת רמת הגולן לסוריה במסגרת של הסכם שלום עולים על היתרונות הפוליטיים המוגבלים הגלומים בו. החלק השלישי בוחן את שרידותו לאורך זמן של הסטאטוס-קוו, וטוען כי לעליונותה הצבאית של ישראל ולנחישותה להחזיק ברמת הגולן נודע תפקיד חשוב בהרתעת המשטר העלאווי – או כל משטר אחר שיקום לו בדמשק – מערעור על הסטאטוס קוו. חלקו הרביעי של המחקר סוקר את ההיסטוריה הפוליטית של רמת הגולן, המלמדת כי יש לישראל תביעה היסטורית לגיטימית על שטח זה. חלקו החמישי בוחן את מעמדו המשפטי של השטח נשוא המחלוקת. המחקר מסתיים בהמלצות בנושא מדיניות. לאור זכויותיו ההיסטוריות של העם היהודי על רמת הגולן והזכות המשפטית העומדת לו בשטח זה, צריכה ישראל לאמץ פרדיגמה חדשה ביחסיה עם סוריה, שתתבסס על נוסחה של "שלום תמורת שלום", נוסחה שתוכל לשמר את הסטאטוס קוו. שיקולים אסטרטגיים ומוסריים מחייבים עמדה זו.

מחיר הנסיגה מרמת הגולן

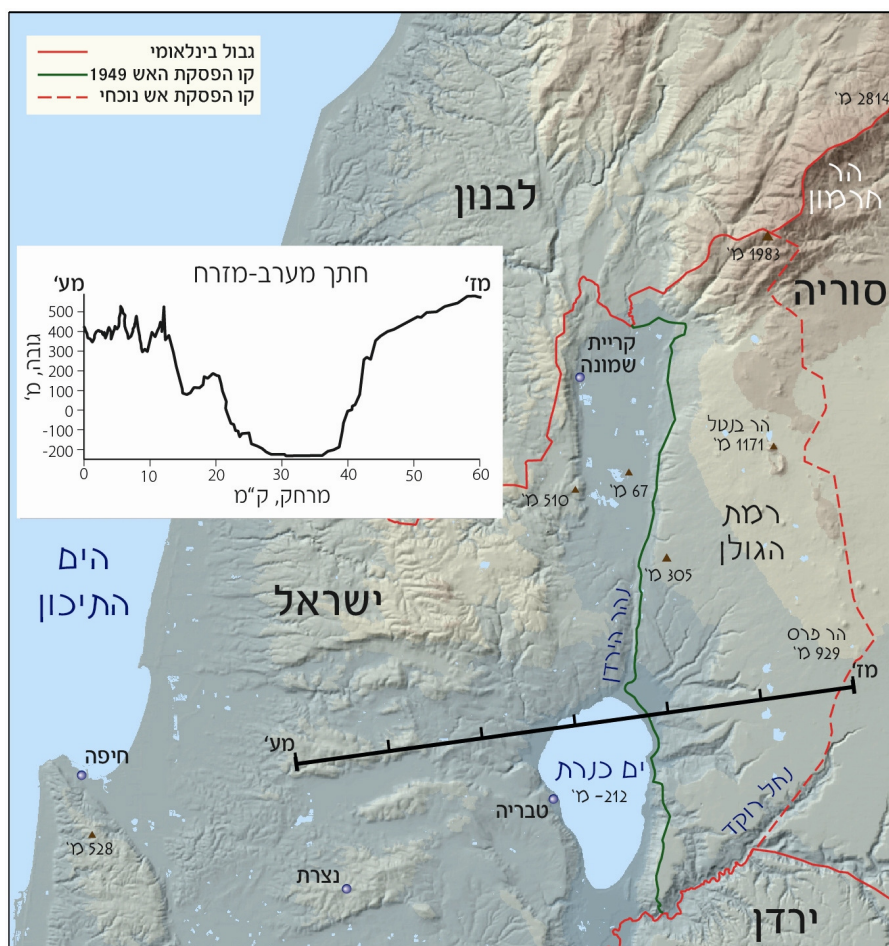
צרכים ביטחוניים

רמת הגולן היא אזור מישורי סלעי, שטחה כ-1,800 קמ"ר שגובהו נע בין 300 ל-1,000 מטרים מעל פני הים. היא ממוקמת בחלקו הדרומי של רכס מול

השליטה הישראלית ברמת הגולן : היסוד האסטרטגי והמוסרי של ישראל

הלבנון; גבולה המערבי הוא הכינרת, ואילו בקצה הדרומי שלה נמצא נהר הירמוך. את גבולה המזרחי מסמנות הגבעות שלאורך קו פרשת המים וערוץ הרוקאד. הר החרמון, שפסגתו מגיעה לגובה 2,814 מטרים (חלקו בשטח של ישראל) מסמן את גבולה הצפוני של רמת הגולן (ר' מפות מס' 1, 2 ו-3). החרמון מספק נקודת תצפית מצוינת על האזור כולו, כולל דמשק, הנמצאת כשישים ק"מ ממזרח, ומפרץ חיפה שעל חוף הים התיכון ממערב (ר' מפה מס' 2). רמת הגולן חולשת על עמק הירדן, על הגליל (ממערב) ועל מבואות דמשק ממזרח.

מפה מס' 1 – צפון ישראל*



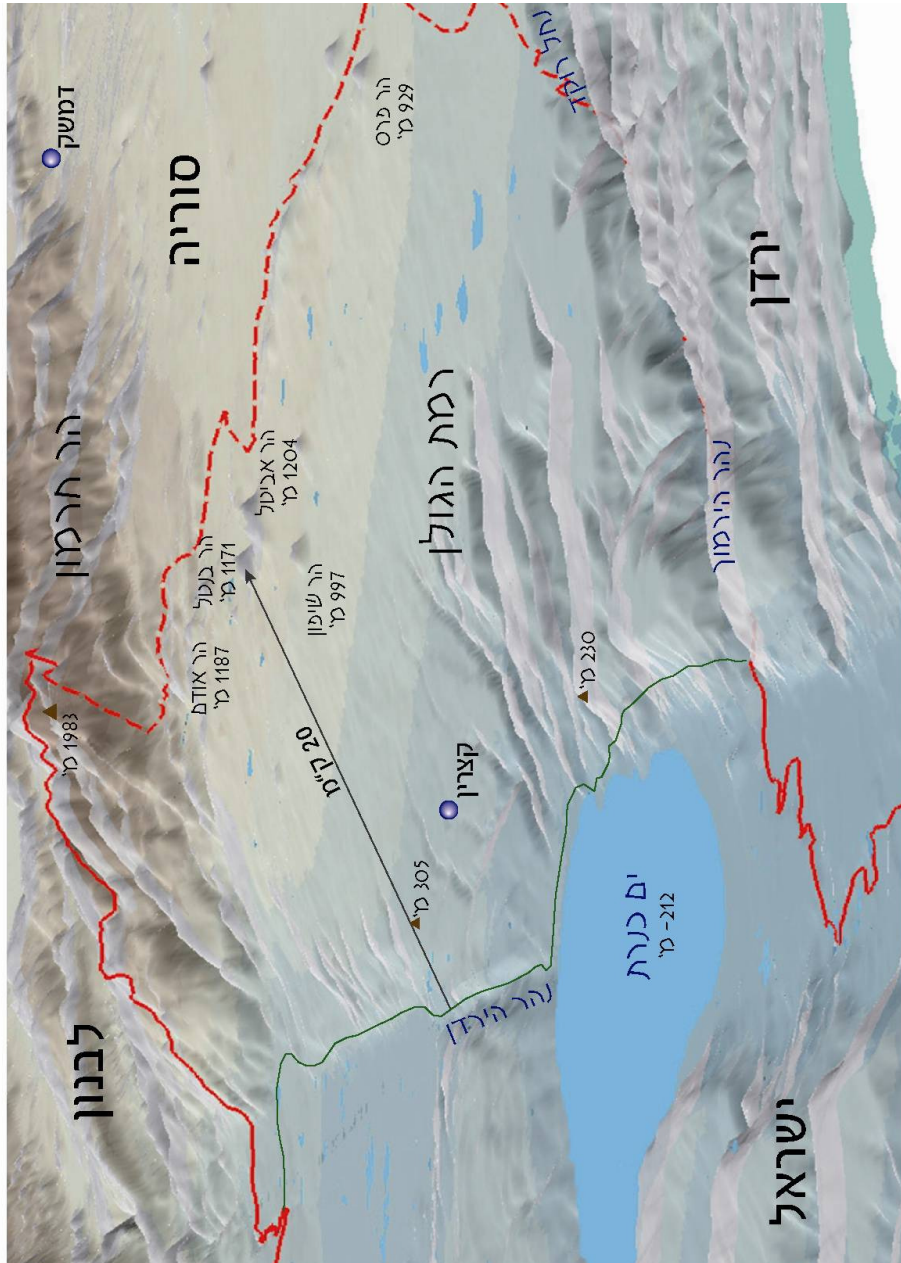
* כל המפות נוצרו על-ידי המרכז לגאוגרפיה חישובית, המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית ירושלים.

מפה מס' 2 - מבט מהחרמון דרומה לדמשק וחיפה



השליטה הישראלית ברמת הגולן : היסוד האסטרטגי והמוסרי של ישראל

מפה מס' 3 – רמת הגולן



מפה מס' 4 – "אצבע הגליל"



מבחינה צבאית, נסיגה מרמת הגולן תהייה בעייתית ביותר. השליטה על רמת הגולן נותנת בידי ישראל מספר יתרונות חשובים, כולל כאלה שהתגלו כחיוניים במהלך הדיפת מתקפת הפתע הסורית באוקטובר 1973, ואשר בהמשך גם אפשרו לישראל לשמור על היציבות לאורך הגבול הסורי-ישראלי מאז ועד היום. למרות היעדר הסכם שלום, וחרף כל המתחויות שהביאו בסופו של דבר להתנגשויות אלימות בין ישראל לבין גורמים ערביים שונים, הגבול בין ישראל ובין סוריה הוא גבול שקט מאז 1974. אפילו העימותים הצבאיים בין ישראל לבין יחידות של הצבא הסורי, שאירעו בזירה הלבנונית בשנת 1982, לא גלשו לשטח רמת הגולן.

הגבול הנוכחי, העובר לאורך קו פרשת המים, קרי, לאורך הגבעות שבחלקה המזרחי של רמת הגולן, הוא קו ההגנה הטוב ביותר כנגד מתקפה צבאית ממזרח.⁵ (ראה מפה מס' 3) התקפה כזו תיאלץ להתגבר על עדיפותו הטופוגרפית של הכוח המגן. פני השטח מאלצים את הצד התוקף לתעל את כוחותיו בין הגבעות, ותוואי השטח - הכולל "צווארי בקבוק" טבעיים - מאפשר לכוח מגן קטן להדוף מתקפה מכיוון זה ולהרוויח זמן להבאת תגבורות במקרה הצורך. במלחמת יום כיפור, התוואי הטופוגרפי הזה אפשר לכוח מגן קטן, שמנה 177 טנקים בסך הכול, לבלום מתקפה סורית של כ-1,500 טנקים ולהרוויח זמן חיוני, שבמהלכו יכול היה צה"ל לגייס יחידות מילואים ולפרוס אותן בשטח.⁶ למתקפת שריון אין סיכויים רבים להצליח, והיא אינה יכולה להימשך לאורך זמן, אם הצד התוקף לא ישלוט על הגבעות הנמצאות כיום בשליטתה של ישראל.

אין שום קו אחר ברמת הגולן המסוגל להעניק יתרונות הגנתיים כאלה, שכן הגבול הנוכחי מבוסס על קו פרשת המים וכל השטח מערבה ממנו הוא ירידה לכיוון הצוקים המזרחיים שמעל נהר הירדן. נסיגה מן הגולן תאלץ את ישראל להעביר את כוחות צה"ל לתחתית רמת הגולן - בגובה של כמאתיים מטרים מתחת לפני הים. בתנאים אלה תהפוך ההשתלטות מחדש על שטח הרמה (הפרש גובה של כ-500 מ') בעת משבר למבצע צבאי סבוך (רי חתך טופוגרפי במפה מס' 1 ומפה מס' 3).

השליטה ברמת הגולן משפרת גם את ביטחון אזור מפרץ חיפה האסטרטגי, בכך שהיא מגדילה את המרחק בינו לבין העמדות הסוריות הקרובות ביותר לכמעט תשעים ק"מ. מפרץ חיפה הוא מרכז תעשייתי חשוב ונמצא בו אחד משני הנמלים הראשיים של ישראל; הוא מהווה חלק מהמשולש האסטרטגי החיוני של ישראל (חיפה, ירושלים ותל אביב), שם נמצאות רוב התשתיות ושם מתגוררת מרבית האוכלוסייה.

הנוכחות הצבאית הישראלית ברמת הגולן מונעת גם את הפיכתה של "אצבע הגליל" - רצועת שטח צרה (שרוחבה שבעה ק"מ ואורכה 26 ק"מ) בצפון ישראל, הלכודה בין דרום לבנון שבשליטת חזבאללה לבין רמת הגולן - למובלעת בלתי ניתנת להגנה (ר' מפה מס' 4). אם תינתן לסוריה שליטה

ברמת הגולן, הרי שבמקרה של מתקפה מתואמת מרמת הגולן בשליטת סוריה ומחזבאללה שבלבנון בהשראתה של איראן,⁷ עלולים בנקל עשרות אלפי אזרחים ישראלים ב"אצבע הגליל" להיות מנותקים ממדינת ישראל ולהפוך לבני ערובה. כמו-כן יש לזכור שהיכולת של חזבאללה לגרום נזק לישראל גדלה במידה ניכרת מאז תום מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006.

השליטה ברמת הגולן נתנה לישראל גבול שקט; כל שינוי עלול לערער את היציבות שהושגה. לסמיכותה הגאוגרפית של דמשק לרמת הגולן (כשישים ק"מ) יש ערך הרותעתי עצום, משום שהיא מציבה את עיר הבירה, מרכז העצבים של המשטר הסורי, כמטחוי קשת מעוצמתה הצבאית של ישראל. הזזת קו הגבול בין ישראל לבין סוריה מערבה תשלול מישראל את היתרון הזה ותפגע בכושר ההרתעה שלה, קרי, תהווה הזמנה לתוקפנות.

השליטה הישראלית באחת מפסגות החרמון (1,983 מטר) בצפון הגולן מעניקה לישראל גם יכולות איסוף מידע מודיעיני חשובות. היא מאפשרת לישראל להשתמש באמצעי מעקב אלקטרוניים הצופים לעומק השטח הסורי, ומעניקה לישראל יכולת התרעה מוקדמת במקרה של התקפה. עליונותו הטופוגרפית של קו ההגנה הנוכחי משפרת את הגישה למטרות. השימוש בחימוש מונחה מדויק מצריך במיוחד מודיעין איכותי. בתחום הלוחמה האלקטרונית, קווי ראייה הם עניין חשוב ביותר.

החלופות המוצעות לבסיסי המודיעין, כגון מטוסי ביון ו/או שימוש במל"טים, אינן מספקות. בניגוד למתקנים הקבועים בהר, מערכות כאלה אינן מסוגלות לשאת ציוד כבד, כגון אנטנות גדולות, וניתן להפילן באמצעות טילי נ"מ. יתר על כן, משך השהייה שלהן באוויר מוגבל, ומוגבל גם משך הזמן שבמהלכו הן מסוגלות לספק מודיעין. תנאי מזג אוויר יכולים גם הם להשפיע על שרידותן של מערכות מוטסות; ואילו לווני מעקב מספקים מידע בעיקר על מטרות ניחות, אולם אינם יעילים בכל הקשור לאספקת מודיעין טקטי. אפילו לווני תקשורת סובלים מחסרונות בהשוואה לתחנות קרקעיות.⁸

למרות זאת, מאז שנות התשעים, היו בכירים בישראל שטענו כי הטכנולוגיה המודרנית מבטלת את ערכה האסטרטגי של השטח, וכי מסיבה זו מוצדקת הנכונות לויתורים טריטוריאליים. שמעון פרס חזר וטען כנגד החזקת שטחים, בהסבירו כי עידן הטילים שם קץ לתקופה שבה נודעה חשיבות של ממש למכשולים פיזיים וליתרונות טופוגרפיים.⁹ לפי תפיסה זו, שקנתה לה אחיזה ניכרת בישראל, הפכו "עומק אסטרטגי" ו"גבולות בני הגנה", מושגים שבעבר נודעה להם חשיבות מרובה ביותר, לאנאכרוניזם אסטרטגי ותו לא.¹⁰

חשיבה רואיזיוניסטית מעין זו מייחסת חשיבות רבה יותר להסכמים פוליטיים מאשר לטופוגרפיה, גאוגרפיה וביטחון פיזי. הנוקטים עמדה זו סבורים שהסכמה ערבית חשובה יותר מן הפוטנציאל הצבאי הגלום בקו

המשורטט על מפה, משום שרק גבולות מוסכמים נחשבים לגבולות בטוחים. כך למשל, הרמטכ"ל לשעבר רא"ל (מיל') אמנון שחק סבר כי שגרירות סורית בישראל חשובה יותר מתחנות להתרעה מוקדמת,¹¹ ואלוף (מיל') זאב לבנה טען כי "השלום הוא הטוב שבביטחונות".¹²

אולם האמת היא כי התמזל מזלה של מדינת ישראל שלא חתמה עם סוריה על הסכם כלשהו שהיה בו משום התחייבות לירידה מרמת הגולן. עתיד המשטר בסוריה לוט בערפל ואין כל וודאות ביחס לכוונותיו של המשטר הנוכחי, שלא לדבר על המשטר שיבוא במקומו, בכל הקשור לישראל. כך גם אחרי נפילתו של חוסני מובארק; היום מעיב ענן של אי-ודאות על יישום הסכם השלום בין ישראל ובין מצרים. המסקנה המתבקשת היא שצריך לנהוג במשנה זהירות ואין לסמוך על הסדרים מדיניים ברי חלוף.

יתר על כן, הססמאות הפשטניות הנשמעות השכם והערב, בדבר הירידה בחשיבותם האסטרטגית של שטח ושל מתארים טופוגרפיים בעקבות הקדמה הטכנולוגית, מתעלמות מן המציאות ההיסטורית ומן העובדה שהטכנולוגיה הצבאית היא במהותה תנודתית; לעתים נמצא היתרון בצד המתגונן, ולעתים הוא נמצא דווקא בצדו של יוזם ההתקפה. עיון בהיסטוריה של כלי נשק מלמד כי לכל מערכת נשק קם בסופו של דבר נשק נגדי. לדוגמה, עוצמת האש של מכונות הירייה נוטרלה על-ידי שריון הטנק, שעליו איימו טילי נ"ט, שהביאו לאחרונה לפיתוחן של מערכות מיגון מתקדמות עבור טנקים. המרוץ הטכנולוגי מורכב ביותר וכיום אנו יודעים שיתרונות טכנולוגיים הם זמניים בלבד, ותקפים רק עד אותו רגע שבו מפתח אחד הצדדים טכנולוגיה חדשה.¹³

בנוסף, תוצאתו של עימות צבאי אינה נגזרת רק מן המאזן הטכנולוגי שבין המגן לבין התוקף, ואינה בהכרח תלויה בו. מכל האמור לעיל עולה כי רבה עדיין חשיבותו של הגורם הטופוגרפי. אסטרטגים ואנשי צבא בכל רחבי העולם עודם מייחסים חשיבות רבה למאפיינים הטופוגרפיים של שדה הקרב. אין לאפשר מצב שבו גבולותיה הפיזיים של ישראל ישורטטו על-סמך טכנולוגיות בנות-חלוף, עדכניות ככל שתהיינה, גם אם היום נראה כי הן מעניקות יתרון ליכולותיה ההגנתיות של ישראל. קצרה היריעה במאמר זה מלדון בפרוטרוט בזיקה שבין טכנולוגיה לבין אסטרטגיה, אולם זאת יש לומר: מתולדות המלחמות אנו למדים כי לא די בעליונות טכנולוגית ובחימוש טוב יותר כדי לנצח במלחמה.¹⁴

גם אם תציע סוריה הסדרי הביטחון שונים כפיצוי על הנסיגה, הרי שהסדרים כאלה הם בעייתיים ביותר.¹⁵ לדוגמה, הסדר כגון זה שנגע ליצירת שטח מפורז בסיני (שרוחבו מאתיים ק"מ), שהיווה גורם מייצב במערכת היחסים בין ישראל לבין מצרים, אינו ניתן לחיקוי ברמת הגולן, שכל רוחבה 24 ק"מ. פירוז הכוחות בחצי האי סיני מאפשר ביסודו של דבר למנוע מתקפת פתע של כל אחד מהצדדים, בזכות העובדה שהמרחק הפיזי

מיתרגם לזמן התרעה. אולם רוחבה המצומצם של רמת הגולן אינו מספיק כדי לספק התרעה מוקדמת על מתקפה. החשש העיקרי הוא שבגלל פירוז רמת הגולן לא תיתקל מתקפת פתע סורית בכל התנגדות שהיא, ותאפשר לסוריה להציב בתוך שעות ספורות מספר גדול של אוגדות שריון לאורך הרכס המערבי של רמת הגולן, החולש על כל חלקה הצפוני של ישראל.

ההנחה שישראל תוכל לסכל מהלך כזה היא שגויה. סוריה עלולה לשחוק את הסכמי פירוז הכוחות בשיטת ה"סלאמי" (הפרות פעוטות של פירוז הכוחות, המצטברות יחדיו לכלל שינוי מהותי בסטאטוס-קוו), המקטינה את הסבירות שישראל תגיב בעוצמה על כל הפרה "קטנה". יתר על כן, ייתכן שישראל לא תהייה מודעת כלל לכל ההפרות, שכן אין כל דרך מעשית ליצור מערכת שתבדוק את הנושא באופן חסין מטעויות בוודאי לא בזמן אמת. אכן ייתכן שלישראל לא תהיה התרעה אסטרטגית מוקדמת על כוונה מצד סוריה להשתלט על רמת הגולן; ישראל עלולה גם שלא להיות מסוגלת לכבוש בחזרה את הרמה בשל סיבות פוליטיות ומבצעיות. שטחי הכינוס של צה"ל מערבית לנהר הירדן עדיין יהיו בטווח הארטילריה והטילים הסוריים, עובדה שתאט כל תגובה ישראלית לכיבוש מחדש של רמת הגולן בידי סוריה; ולבסוף יש לזכור כי ייתכן שהנסיבות הבין-לאומיות יגבילו במידה רבה, אם לא לחלוטין, את חופש הפעולה הצבאי של ישראל.

הרחבת השטח המפורז מזרחה לתוך סוריה איננה מציאותית בשל קרבתה של דמשק. מאוד לא סביר שניתן יהיה להגיע להסכם עם שליטי דמשק על שטחים מפורזים בסמיכות לעיר הבירה; שהרי בסופו של דבר, נוכחות צבאית חזקה בעיר הבירה היא עמוד השדרה של המשטר. לפיכך, השליטה על רמת הגולן היא משחק סכום-אפס, ועובדה זו לא ישנו שום תרגילים אינטלקטואלים למיניהם.

גבולות בני הגנה נחוצים במיוחד לאור היחלשות עמדתה הגאו-פוליטית של ישראל מאז אמצע שנות התשעים. בגבולה הצפוני של ישראל כיום נמצאים סוריה והחזבאללה, שניהם מבני בריתה של איראן, הכוח העולה במזרח התיכון. גם טורקיה, מעצמה מזרח-תיכונית לא-ערבית עולה נוספת הפכה לאנטי-ישראלית. יתר על כן, מלחמת לבנון ב-2006 לא הייתה הדגמה טובה במיוחד ליכולתה של ישראל להשתמש בכוחה הצבאי,¹⁶ והיא גם חשפה נקודות תורפה של ישראל. מלחמה זו לא הוסיפה לכוח ההרתעה של ישראל.¹⁷ בנסיבות כאלה, שומה על ישראל להעלות את סף המינימום בבואה להגדיר גבולות בני הגנה. בסופו של דבר, אי-הוודאות הפוליטית המאפיינות את המזרח התיכון בימים אלה מעידה על הצורך בנקיטת זהירות יתרה. אין לשים את מבטחנו בהסדרי ביטחון המסתמכים על שיקולים פוליטיים בני חלוף.

ההגנה על משאבי טבע

רמת הגולן מהווה בטוחה גם עבור מצרך אסטרטגי נוסף - מים. הבניאס, יובלו החשוב ביותר של נהר הירדן, מתחיל ברמת הגולן. בשנות השישים ניסתה סוריה להטות את זרימת הבניאס והחצבאני, היובל הנובע מלבנון, כדי למנוע מהם מלזרום אל נהר הירדן והכינרת. הניסיון סוכל בכוח על-ידי ישראל, והמהלך כולו זירז את פרוץ מלחמת ששת הימים. יתר על כן, ברמת הגולן יש נחלים רבים המספקים יותר משליש ממי הכינרת, מאגר המים הגדול ביותר של ישראל. השליטה הישראלית ברמת הגולן גם מונעת זיהום אפשרי של הכינרת. בעתיד יטילו גידול האוכלוסייה והעיור עומס נוסף על משאבי המים של ישראל, המוגבלים ממילא. על-מנת לעמוד בצרכים הגואים מפתחת ישראל בהדרגה יכולות להתפלת מים; אמנם, אופציית ההתפלה מקטינה במידה מסוימת את חשיבותם האסטרטגית של המים, אולם יש לזכור שההתפלה עודנה תהליך יקר למדי.

שיקולים כלכליים

נסיגה מרמת הגולן משמעותה גם נשיאה בעלות הכלכלית שתהייה כרוכה בהעברת הנכסים הצבאיים מרמת הגולן לגליל, שלא לדבר על הצורך בעקירתם וביישובם מחדש של 20,000 יהודים. עלותם של כל אלה תגיע מן הסתם לסכום של כעשרים מיליארד דולר. גם אם אין דרך לאמוד באופן מדויק את עלותה הסופית של הנסיגה מרצועת עזה ב-2005, ישנו דו"ח ביניים הנוקב בסכום של 2.56 מיליארד דולר.¹⁸ מספר המתישבים היהודים בגולן גדול כמעט פי שלושה מזה שהיה ברצועת עזה, והתשתית הצבאית שנבנתה עם הזמן ברמת הגולן רחבה הרבה יותר. הזזת צה"ל ומתקניו והזזת התושבים יטילו נטל כבד ביותר על המשק הישראלי; כמו-כן, לא סביר שבמצבה הכלכלי העגום תוכל ארה"ב, שכבר פיצתה את ישראל בנדיבות על עלויות כאלה בעבר, ליטול על עצמה נטל כספי שכזה, מה גם שאפילו הנסיגה מעזה לא הניבה תמיכה כלכלית מארה"ב.

טראומה לאומית?

כל ממשלה ישראלית שתשקול נסיגה מרמת הגולן חייבת לקחת בחשבון את ההשפעות הפסיכולוגיות מרחיקות הלכת של מהלך מעין זה על החברה הישראלית. כללית ניתן לומר שהחברה הישראלית הצליחה להתגבר על טראומות של פינוי מתיישבים, כפי שהיה בסיני (1979) ובעזה (2005); אולם הגולן עלול להתגלות כעניין שונה בתכלית, בשל מספר התושבים הגדול בהרבה ובעיקר בשל ההבדל בגישתם הבסיסית של הישראלים לאזור. בניגוד לעזה או לגדה המערבית, עמדתם של הישראלים היא, בדרך כלל, כי הגולן הוא חלק בלתי נפרד מישראל. הגולן הוא אזור תיירות אהוב על ישראלים מכל חלקי החברה. יתר על כן, עזה והגדה המערבית נתפסות, ובצדק, כטריטוריות המאוכלסות בצפיפות על-ידי ערבים, בניגוד לרמת הגולן, שבה

אין כל אוכלוסייה ערבית, והחזקתה בידי ישראל אינה גורמת לבעיה דמוגרפית כלשהי.¹⁹

יש קונצנזוס רחב בדעת הקהל בארץ בכל הקשור להישארות ברמת הגולן, גם במחיר אי-חתימה על הסכם שלום עם סוריה. סקרי דעת קהל מן השנים האחרונות מעידים על כך ששישים עד שבעים אחוזים מן הישראלים מתנגדים לוותורים כלשהם ברמת הגולן.²⁰ הציבור בישראל יתקשה מאוד להסכים לנסיגה מן הרמה, ותוצאותיה עלולות להיות טראומטיות ביותר.

דלות התמורה הסורית

הסיבה החשובה ביותר לכך שאסור לישראל לבחור באופציית "שטחים תמורת שלום" מול סוריה, היא העובדה שהתמורה שבאמתחתה של סוריה דלה ביותר. במילים פשוטות, מה שסוריה יכולה להציע לישראל אינו שווה את אובדן רמת הגולן. הסורים אינם יכולים להציע דבר למעט "שלום קר", מן הסוג שכבר קיבלנו ממצרים, שמשמעותו למעשה התחייבות רשמית להימנע משימוש בכוח כנגד ישראל, המשולבת ברמת עוינות גבוהה באמצעי התקשורת שבשליטת המשטר ובשופרי השלטון הרשמיים, רמת עוינות דומה במנגנוני המדינה השונים, והיעדר כמעט מוחלט של מגע ממשי בין העמים. יתר על כן, "שלום" שכזה לא ישנה כמלוא הנימה את מערכת החינוך, המבטיחה את הנצחת הסטריאוטיפים הישנים על יהודים ועל ישראל גם בדור הבא. עמדה פוליטית כזו מול ישראל תקל מאוד על סוריה לעבור מ"שלום קר" למלחמה; וביטולם של גבולות בני הגנה יהפוך את המהלך גם ליקר פחות עבור סוריה.

ככל הנראה, השלום עם מצרים - הגדולה והחשובה שבמדינות ערב - היה בו כדי להצדיק וויתורים טריטוריאליים, בתמורה לפריצת דרך ביחסי ישראל-ערב; אולם הסכם שלום עם סוריה, אם יהיה, יגיע כמה עשורים מאוחר יותר, בתקופה שבה נוכחותה של ישראל באזור הפכה כבר למציאות קיימת ומקובלת הרבה יותר. לפיכך, המחיר עבורו אינו צריך להיות גבוה כל כך כפי שהיה מחיר ההסכם עם מצרים. מצרים הפרה את הטאבו הערבי בנוגע לישראל ולכן הייתה "זכאית" לקבל תמורה הולמת. אולם שינוי כיוון פוטנציאלי מצד סוריה ביחסה לישראל, שנים רבות אחרי שמצרים כבר עשתה זאת, חשוב הרבה פחות.

הסכם שלום עם סוריה לא יביא עמו הכרה בישראל מצד העולם הערבי, מה גם שהעולם הערבי כבר ממילא מקיים בהדרגה סוגים שונים של יחסי גומלין כלכליים ומדיניים עם ירושלים. מדינות ערב שוב אינן חוששות מווטו סורי שיוטל על ניהול יחסים עם ישראל. אש"ף חתם על הסכם עם ישראל בשנת 1993, ועשה זאת ללא כל תיאום עם דמשק; גם ירדן נהגה כך בשנת 1994. למעשה, יוזמת השלום הסעודית - שאומצה על-ידי ועידת הפסגה

הערבית בביירות (יוזמת השלום של הליגה הערבית) במרץ 2002 - מעידה על נכונותן של האליטות הערביות להשלים עם קיומה של ישראל. אין מדובר בהכרח בתהליך היסטורי חד-סטרי, אולם כיום יש לסוריה השפעה מוגבלת בלבד על ההתפתחויות העתידיות בעולם הערבי. יתר על כן, יציבותה הפוליטית של סוריה עומדת כיום על כרעי תרנגולת, מה שמקטין אף יותר את טווח ההשפעה האזורי שלה.

הסכם שלום עם סוריה לא ישנה כמעט את מעמדה האזורי של ישראל, ובניגוד לטענה הנשמעת לעתים, גם לא ישפר את מעמדה הבין-לאומי (שאינו גרוע כל כך כפי שחושבים לעתים). אפילו הסכם השלום ההיסטורי עם מצרים, מדינה חזקה יותר ובעלת השפעה רבה הרבה יותר מסוריה, לא שינה את מעמדה הדיפלומטי של ישראל בשנות השבעים של המאה העשרים. באותה עת סרב האו"ם להעניק לגיטימיות להסכם השלום ונמנע מלהקים כוח שלום בסיני. לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני - סכסוך שיש בו סוגיות מורכבות הרבה יותר ממחלוקת טריטוריאלית גרידא בין שתי ישויות פוליטיות - תהייה בוודאי השפעה חיובית על מעמדה של ישראל בזירה הבין-לאומית, אולם לא כך הדבר לגבי הסכם שלום עם סוריה.

הגורמים שהיו קיימים לפני מספר עשורים, ואשר בגללם נכון היה שישראל תבחן בחיוב הסכם שלום עם מצרים המבוסס על נוסחת "שטחים תמורת שלום", שוב אינם רלוונטיים להסכם המוצע עם סוריה. בסוף שנות השבעים של המאה הקודמת ביקשה ישראל לחזק את שינוי הגישה של מצרים ולעודד בה את המעבר מעמדה פרו-סובייטית לעמדה פרו-אמריקנית. הסכם השלום של 1979 היווה נדבך חשוב גם בחיזוק יחסיה של ישראל עם ארה"ב. אולם במאה ה-21, ברית המועצות שוב איננה קיימת ומערכת היחסים האסטרטגית בין ישראל ובין ארה"ב הפכה לעניין ממוסד ושגור. בנוסף לכך, מאוד לא סביר שארה"ב תצא מגדרה כדי לפצות את ישראל על אובדן רמת הגולן, כפי ששלמה עבור אבדן סיני במסגרת הסכם שלום ישראלי-מצרי.

כיום תהייה להסכם שלום עם סוריה השפעה זניחה על המאזן האזורי במזרח התיכון. אין כל יסוד לאמונה הנאיבית לפיה וויתורים טריטוריאליים מצד ישראל יהיה בהם כדי לגרום לסוריה לקטוע את מערכת היחסים הנוחה שלה עם טהראן. מאז שחתמו מצרים וישראל על הסכם שלום, רואה סוריה באיראן את שותפתה האסטרטגית נגד עוצמתה של ישראל. מערכת יחסים זו היא אחת ממערכות היחסים הדו-צדדיות היציבות ביותר במזרח התיכון. אסד הצהיר באופן ברור, לא פעם ולא פעמיים, כי מדיניות החוץ של סוריה לא תהיה תלויה בהסכם בין סוריה ובין ישראל.²¹ כאשר החליטה ארה"ב לשלוח שגריר לדמשק בדצמבר 2009 הבהירו הפקידים הסורים כי הצעד האמריקני לא יזכה לתמורה בצורת וויתורים סוריים, ולאחר מכן שבו וחזרו על הנוסח הסורי הקבוע: "לא נקבל כל התערבות או פגיעה, לא בריבונות הסורית ולא בזכותה של סוריה לנהל

יחסי חוץ באופן עצמאי".²² חלק זה של המשפט התייחס לברית האסטרטגית בין סוריה לבין איראן.

באורח פרדוקסאלי, הישראלים הממעייטים מחשיבותה האסטרטגית של רמת הגולן סבורים כי סוריה מייחסת לה חשיבות רבה וכי מסירתה לידי הסורים תצדיק, מנקודת מבט סורית, שינוי כיוון במדיניות החוץ של דמשק. זו טענה מוזרה, שכן סוריה נמנעה פעמים רבות מליישר קו עם המערב. כבר בתקופה שאחרי מלחמת יום כיפור כשלו ניסיונותיו של הנרי קיסינג'ר, שר החוץ של ארה"ב, להעלות את סוריה על פסים פרו-אמריקניים. מייד אחרי סיום המלחמה הקרה, ובנסיבות בין-לאומיות מסבירות פנים עוד יותר, ניסה זאת גם שר החוץ הכוחני של ארה"ב, גיימס בייקר, אך לשווא. גם כאשר לא הייתה מעצמה אחרת זולת וושינגטון, העדיפו הסורים לשמור על מרחק ממנה. סוריה עמדה בכל הלחצים שהפעילו עליה שני הממשלים של ג'ורג' ו' בוש כדי שתשנה כיוון. לאסד, האב והבן, סיבות טובות לפקפק באמינותם של האמריקנים, שעם אובססיית הדמוקרטיזציה שלהם הביאו לניצחון החמאס בבחירות ב-2006, להשתלטות החמאס על עזה ב-2007, להתמוטטות משטרו הפרו-אמריקאי של מובארק ולמלחמת אזרחים נגד לוב של קדאפי. אותו הדחף הדמוקרטי עלול בהחלט להביא גם לסילוק המשטר העלאווי מסוריה.

המשטר הסורי שותף לאותם רגשות אנטי-אמריקניים המאפיינים דיקטטורות דומות, כגון בהוואנה ובפיונגיאנג, שם קיים חוסר אהדה אמיתי לדוד סם. פתיחות למערב מהווה סכנת מוות למשטרים רודניים אלה. האנטי-אמריקניזם פושה בקרב האליטה השלטת בסוריה, וכך גם באיראן. סוריה ואיראן, הן במיוחד, רואות את עצמן כשחקנים מובילים ביצירתו של סדר עולמי חדש, שבו תפקיד המערב וארה"ב מוגבל הרבה יותר.²³ עבור משטרים אלה, התססת הרוחות נגד אמריקה ו/או ישראל היא דרך להשגת מידה רבה יותר של לגיטימיות מבית וגם בעיניהן של מדינות המזרח התיכון.²⁴ מאותן הסיבות יש להבין שהמשטר שיקום אחרי אסד לא בהכרח יהפוך לפרו-אמריקני.

מדוע זה יבחר בשאר אסד, או כל מנהיג שיבוא אחריו, לזנק על העגלה האמריקאית, בשעה שארה"ב מפגינה חולשה גדולה? מדיניותה של אמריקה במזרח התיכון, ובמיוחד לאור אירועי 2011, משדרים הססנות ובלבול. הנשיא ברק אובאמה תומך בגישה פייסנית כלפי איראן. צעדיו - למשל כאשר קבע מועדים לנסיגה מעיראק ומאפגניסטן או כאשר בחר לנטוש את מובארק ואת קדאפי - נתפסים במזרח התיכון כביטויים של חולשה. יתר על כן, ממשל אובאמה ביצע מחוות רבות כלפי סוריה,²⁵ מבלי שדמשק תשנה את בריתה עם איראן או את תמיכתה בארגוני טרור בלבנון, בעיראק ובקרב הפלסטינים. מנקודת המבט של דמשק, המבוססת על פוליטיקת כוח, ארצות הברית הנמצאת במצב של שקיעה איננה בת-ברית רצויה.

יתר על כן, אין כל יסוד להניח שדמשק תסכים לוותר על התערבותה בענייניה של לבנון במקרה של הסכם שלום עם ישראל. לבנון עודנה בעלת חשיבות גדולה עבור סוריה, ולא סביר שמנהיג סורי כלשהו יוותר על השפעתו בפוליטיקה הלבנונית. התחזית הסבירה ביותר היא כי דמשק תמשיך למלא תפקיד מפתח בזרימת הנשק והכסף אל החזבאללה; כך למשל סוריה לא שעתה לאזהרות שהשמיעו האמריקנים בניסיון לשכנע אותה שלא להעביר לחזבאללה טילים, כולל טילים ארוכי-טווח מסוג "סקאד D".²⁶ גם אם סוריה תתחייב למנוע מן הזרוע הצבאית של חזבאללה מלבצע פיגועים כנגד ישראל, המציאות היא כי דמשק עלולה שלא להיות מסוגלת לעמוד בהתחייבות זו. חזבאללה הוא הארגון החזק ביותר בלבנון ודומה כי השפעתה של איראן עליו חזקה מזו של סוריה.²⁷ היות שבפני החזבאללה עומדות חלופות רבות להשגת נשק, דומה כי סוריה איננה גורם מכריע בחימוש החזבאללה. לדוגמה, מהלכיה של מצרים להתקרבות לאיראן, אחרי נפילת מובארק, הופכים את תעלת סואץ לנתיב בטוח יותר עבור ספינות איראניות. חוסר יכולתה של דמשק לשלוט בחזבאללה מעמיד בספק את ישימותו של התנא הנושן שמציבה ישראל להסכם שלום עם סוריה - גבול של שלום עם לבנון.

מסיבות דומות ניתן להניח כי אסד לא יהיה מעוניין להימנע מבחישה בפוליטיקה הפלסטינית. אסד אינו מראה סימן כלשהו שיעיד על כוונה להוציא מסוריה את מפקדות הגייהאד האסלאמי והחמאס, ארגונים שלא רק שאינם מקבלים את קיומה של ישראל ודוחים כל משא ומתן להסכם שלום, אלא שהם גם מאיימים על הרשות הפלסטינית החלשה. העלאתה מחדש של האפשרות לווייתורים טריטוריאליים מול סוריה, בשעה שדמשק מעניקה חסות פעילה לארגונים המנהלים עם ישראל מלחמה מטעמם ומטעם אחרים, תהייה בבחינת מתן פרס לתוקפנות. לפיכך, סוריה היא זו האמורה לבצע מחוות, אם ברצונה לשכנע את דעת הקהל הספקנית בישראל כי היא מעוניינת באמת ובתמים בהשכנת שלום עם המדינה היהודית.

במשאים ומתנים קודמים לא הוזכרו יכולותיה האסטרטגיות של סוריה לתקוף את ישראל באמצעות טילים ארוכי טווח וכלי נשק כימיים. מאוד לא סביר שסוריה תסכים לוותר על יכולות אלה, המשמשות בעיקר לשימור כושר ההרתעה שלה מול ישראל. לפיכך, הסכם שלום עם סוריה ישפיע, לכל היותר, על כוונותיה המיידיות, אולם לא על הפוטנציאל ההתקפי שלה בכללותו. במזרח התיכון יכולות הנסיבות הפוליטיות להשתנות כהרף עין; לפיכך לא יהיה זה נכון במיוחד לוותר על השליטה על רמת הגולן - ולאבד את ערכה ההרתעתי של הרמה - ובה בעת גם להותיר את מאגר הנשק האסטרטגי של סוריה על כנו.

נושא שעד עתה בדרך כלל התעלמו ממנו בדיונים העוסקים ביחסי ישראל-סוריה הוא שאיפותיה הגרעיניות של דמשק. סוריה ניסתה, בעזרתן של צפון קוריאה ושל איראן, לבנות כור גרעיני להפקת פלוטוניום. המתקן שבבנייתו החלה הושמד במתקפה ישראלית מן האוויר בספטמבר 2007. עצם העובדה שישראל וסוריה נמצאות באופן רשמי במצב של מלחמה סייעה לישראל להרוס את המפעל הגרעיני הסורי. בארבע השנים האחרונות חסמה סוריה את כל מאמצי הסוכנות הבין-לאומית לאנרגיה אטומית לבחון את טיבה המדויק של התכנית הגרעינית שלה. באורח פרדוקסאלי, הסכם שלום עלול להאיץ את חדירתה של טכנולוגיה גרעינית לסוריה, משום שספקים זרים לא יהססו כל כך לספק ציוד רגיש או טכנולוגיות רגישות למדינה הנמצאת רשמית במצב של שלום עם שכנותיה. יתר על כן, ישראל תתקשה הרבה יותר לתקוף תשתית גרעין השייכת למדינה שעמה היא נמצאת, מבחינה רשמית, במצב של שלום.

כמו-כן יש לזכור כי באופן כללי, אין לישראל כמעט מה להרוויח מקשרים כלכליים או תרבותיים מוגבלים העשויים להתקיים בעקבות הסכם שלום. לא סביר שהדיקטטורה הסורית תקבל בברכה גבולות פתוחים ותנועה בלתי מוגבלת של בני אדם וסחורות אל תוך שטחה וממנו. סוריה לא נפתחה לתהליך הגלובליזציה ודלותה הופכת אותה לשוק חסר עניין עבור מרבית המוצרים הישראליים. עובדה זו נכונה עבור רוב העולם הערבי, שקפא על שמריו במשך עשרות שנים ואין לו הרבה מה להציע לישראל. מספר דוחות של האו"ם בנושא השינויים שעוברת האוכלוסייה הערבית, שנכתבו על-ידי אינטלקטואלים ערביים, קובעים כי יש פער מהותי בין מדינות ערב ואזורים אחרים, ומצביעים על בעיות רבות בכל הקשור לחירות, חינוך, שוויון בין המינים ויצרנות.²⁸ לפיכך, התועלת הצפויה לישראל מהשתלבות באזור המזרח התיכון מוגבלת ביותר.

בהתחשב בהערכה המציאותית של התועלות הפוליטיות שניתן יהיה להפיק מהסכם שלום בין סוריה לבין ישראל, המסקנה הבלתי-נמנעת היא שהתועלת הכללית איננה מפתה במיוחד, ועל אחת כמה וכמה אם הסכם כזה יהיה כרוך בנסיגה מרמת הגולן.

שרידותו של הסטאטוס-קוו

דומה איפה כי שימור הסטאטוס-קוו הוא אופציה מבטיחה יותר מחתימה על הסכם שלום. הסטאטוס-קוו הביא לגבול שקט ויציב מאז 1974, עת נמנעה סוריה מפעילות עוינת בזירת הגולן, על אף שניסתה להקיז את דמה של ישראל באופן עקיף בזירה הלבנונית. בסוף העשור הראשון של המאה ה-21 הצהירה סוריה כמה וכמה פעמים על "התנגדותה" לכיבוש הישראלי בגולן, אולם לא נתנה להצהרות אלה כל ביטוי מעשי בשטח. הסטאטוס-קוו

הוכיח את עצמו כאמין ובר-שימור במשך יותר מ-37 שנים ; זהו פרק זמן ארוך יותר מכל התקופה שבה הייתה רמת הגולן בשליטה סורית.

הסטאטוס-קוו ברמת הגולן הוא בראש ובראשונה תוצר של עליונותה הצבאית של ישראל ושל כוח ההרתעה שלה. כל עוד נמשך פער הכוחות בין ישראל לסוריה, אין הרבה סיכויים שסוריה תנסה לקעקע את הסטאטוס קוו. זו משמעותה של פוליטיקת הכוח.²⁹ בפוליטיקה העולמית, שרטוט הגבולות היה תמיד תלוי, לפחות חלקית, ביחסי הכוחות בין הצדדים. ההיסטוריה מלמדת שבדרך כלל הצד החלש יותר מתאים את עצמו לצד החזק; וסקירה של יותר ממאה סכסוכים טריטוריאליים מגלה נטייה קבועה ליישב את הסכסוך בכוח הזרוע. במרבית המקרים, הצד המנצח - החזק יותר - פשוט מחליט מי ישלוט בשטחים נשואי המחלוקת; ואילו הסכמים המתקבלים במשא ומתן, כגון הסכם השלום בין ישראל ומצרים, הם למעשה אירועים נדירים.³⁰

מומחים רבים קובעים בתוקף כי הסורים לעולם לא יסתפקו בפחות מנסיגה מלאה מכל רמת הגולן כתנאי לשלום, ומציינים כי נסיגתה המלאה של ישראל מחצי האי סיני מהווה תקדים בכל המשאים ומתנים העתידיים עם העולם הערבי. אולם סוריה כבר הוכיחה שהיא יודעת לנהוג באורח פרגמאטי ולסגת לנוכח כוחות חזקים ממנה. כך למשל, בשנת 2005, לנוכח עמדה בין-לאומית שהייתה נחושה לכפות עליה לצאת מלבנון, ידעה סוריה להתקפל. באופן דומה, חששה של סוריה מעוצמתה של ארה"ב בשנות התשעים, ומכוונותיה האפשריות בספטמבר 2001, גרמו למשטר הסורי לנקוט זהירות ואף לשתף פעולה עם אמריקה.³¹

יתר על כן, המחלוקת הטריטוריאלית בין סוריה לבין טורקיה מאששת את הטענה לפיה סוריה מסוגלת בהחלט לנהוג באורח פרגמאטי מול כוח עדיף. במפות הרשמיות של סוריה, חבל אלכסנדרטה, שסופח על-ידי טורקיה ב-1939, עודנו נחשב לחלק מסוריה.³² על אף שסוריה רואה בסיפוח האמור כיבוש טורקי בלתי חוקי בעליל של שטח ריבוני סורי, מכירה דמשק בעליונותה הצבאית המכרעת של טורקיה ואינה מאיימת לצאת למלחמה על-מנת להשיב לעצמה את השטח האבוד. בדצמבר 2004, לנוכח העליונות הטורקית, ויתרה סוריה לכאורה על תביעותיה בכל הקשור לחבל אלכסנדרטה, ששטחו גדול פי חמישה מרמת הגולן.³³ יתר על כן, מחלוקת טריטוריאלית זו לא מנעה מדמשק לקיים יחסים דיפלומטיים עם אנקרה.

דוגמה זו של פוליטיקת הכוח מלמדת כי המחלוקת הטריטוריאלית בין ישראל ובין סוריה אינה יכולה לשמש תירוץ לאי-הכרה בישראל ולסירוב לקיים יחסים דיפלומטיים עם המדינה היהודית. עם הזמן, ולאור יתרונה הצבאי של ישראל, עשוי הסטאטוס-קוו להפוך לגשר שיוביל ליחסים טובים יותר.

בשל חולשתה הצבאית ויכולתה המוגבלת לייצר מתקפה קרקעית, סוריה איננה מהווה יריב של ממש לצה"ל. עם זאת, סוריה פיתחה לעצמה מאגר גדול של טילים, ובעשור האחרון נמצא מרבית שטחה של מדינת ישראל בטווח פגיעתם של טילים אלה. מאגר כלי הנשק הכימיים הגדול שבידיה, גם אם טרם נעשה בו שימוש, מהווה גורם מרתיע כנגד מתקפה ישראלית. מרבית הטילים הללו הם טילים בעלי רמת דיוק נמוכה, המשמשים כאמצעי של טרור כנגד אוכלוסיות אזרחיות. רק שינוי גדול ברמת הדיוק של כלי נשק אלה יהיה בו כדי להפכם לאיום יעיל כנגד מתקנים אסטרטגיים של ישראל. על אף שסוריה רכשה יכולות מתקדמות יותר כדי להתגונן בפני מתקפה אווירית ישראלית, טיליה עדיין אינם חסינים בפני תקיפות ישראליות, כפי שהעידה התקיפה האווירית של ספטמבר 2007, שבוצעה בעומק שטחה של סוריה נגד הכור הגרעיני שבבנייתו עסקה דמשק. תקיפה אווירית זו חשפה שבריר מיכולותיו של חיל האוויר הישראלי.

עם זאת, אין לשלול לחלוטין עימות צבאי בקנה מידה גדול בין ישראל לבין סוריה. תרחיש כזה עלול להתממש אם תיתפסנה ארה"ב ו/או ישראל כחלשות, או אם תחליט סוריה לקעקע את הסטאטוס-קוו בכל מחיר. תרחיש כזה עלול להגיע לשיאו במספר גדול של מטחי טילים שישוגרו על מרכזי אוכלוסייה בישראל. הצלחתן של מתקפות טילים כאלה תלויה ביכולתה של ישראל לדכא את הירי על-ידי תקיפת אתרי השיגור, ובפיתוח מערכות אקטיביות ופסיביות להגנה בפני טילים. סביר שישראל תוכל לנטרל את מרבית הנזק הפוטנציאלי מטיילים, אם תשקיע בצורה נבונה ובזמן את המשאבים הנחוצים בטכנולוגיות הגנתיות מתאימות, נושא החורג מהיקפו של מאמר זה.³⁴ השקעת משאבים כזו הכרחית גם כדי להתמודד עם איומי טילים נוספים, שמעמידים אויביה השונים של ישראל בפניה.

כדי לנסות ולקעקע את הסטאטוס-קוו עלולה סוריה למשל לכבוש חלק קטן של רמת הגולן (מה שמכונה בישראל "מחטף") ואז להדוף מתקפות-נגד ישראליות; סוריה עלולה גם ליזום מלחמת התשה סטטית. בכל המקרים הללו, הדרך היעילה להביא לסיום מהיר של פעולות מלחמתיות מסוג זה היא נחישות ישראלית המשולבת בתגובה חריפה ומהירה לכל פרובוקציה, כולל נכונות להסלמה. ברור אם כן כי בהתמודדות עם איומים כאלה השליטה הישראלית ברמת הגולן היא גורם חשוב ביותר.

הנקודה המהותית היא שהשליטה ברמת הגולן חשובה דיה כדי להצדיק את המחיר של מלחמה עתידית בין סוריה לבין ישראל. עם זאת, ניתן להוריד את המחיר האמור במידה רבה באמצעות התכוננות צבאית נבונה מצד ישראל ונחישות פוליטית ברורה, שתאותת באופן שאינו משתמע לשתי פנים על אי-נכונותה של ישראל לוותר על רמת הגולן, גם אם הדבר עלול להביא למלחמה.

סוריה עלולה להעלות את המחיר שתגבה מישראל באמצעות גיוסם של החזבאללה והחמאס למאמץ צבאי מתואם נגד ישראל. ניתן לצפות שתסייע להם גם הרפובליקה האסלאמית של איראן, על אף שאיראן אולי תהסס ממעורבות ישירה בפעולות צבאיות. זהו תרחיש שישראל חייבת להתכונן אליו; כאמור, התגובה צריכה לכלול, בין השאר, עמדה הגנתית איתנה המלווה בנכונות להסלמה ו/או ביצוע מהלומות מנע.

בקיץ 2011 אפשרה סוריה לאזרחים לא חמושים (פלסטינים) לצעוד לעבר הגבול ברמת הגולן ולנסות לחצות אותו. פעילות בלתי-רגילה זו נועדה להסיח את דעת הקהל מן האופן שבו מדכא המשטר הסורי את האופוזיציה, ובה בעת היוותה ביטוי של מחויבותה של סוריה לסוגיה הפלסטינית. בתחילה הופתעה ישראל, אולם הצליחה להדוף את הצועדים.

מעבר לפער הכוחות בין ישראל ובין סוריה, סיבה נוספת לכך שהסטאטוס-קוו נשמר כבר 43 שנים היא העניין הבין-לאומי המועט שמעוררת המחלוקת הטריטוריאלית בין ישראל לבין סוריה. סכסוכים טריטוריאליים בין-מדינתיים רבים אחרים עוררו גם הם עניין מועט בלבד בקרב הקהילה הבין-לאומית, והסטאטוס-קוו נשמר בהם במשך זמן רב. במקומות רבים בעולם יש סכסוכים טריטוריאליים שבהם מביעות המדינות החלשות יותר זה שנים התנגדות עזה, ללא הועיל, לכיבוש חבלי-ארץ בידי מדינה שכנה. כך הדבר לגבי שליטתה של רוסיה בדרום איי קוריל (מאז 1945), שליטת הודו בחבל קשמיר (מאז 1947), סיפוח מערב הסהרה על-ידי מרוקו (מאז 1975), או הכיבוש הארמני בנגורנו-קראבאך (מאז 1994). בכל המקרים הללו התוצאה היא סטאטוס קוו, והיא מאשרת את הפרדיגמה של פוליטיקת הכוח, הגורסת בפשטות כי מדינות בסופו של דבר מסתגלות למאזן הכוחות הקיים בין הצדדים.

סוריה לא תוכל להשפיע על הסטאטוס-קוו באמצעות לחץ בין-לאומי על ישראל. מאז סוף המלחמה הקרה, ואחרי אובדן תמיכתה הדיפלומטית של מעצמת ברית המועצות, הצטמצמה יכולת המינוף של סוריה, וקטנה יכולתה לגייס את הקהילה הבין-לאומית ולגרום לה לאלץ את ישראל לסגת מרמת הגולן.

גם ברמה האזורית דעכה השפעתה של דמשק. סוריה, לשעבר חלוצת האידיאולוגיה הפאן-ערבית, שהיום כמעט פסה מן העולם, איבדה כמעט לחלוטין את השפעתה בעולם הערבי. יתר על כן, בצומת הדרכים ההיסטורי שבו אנו נמצאים, מוטרדות מדינות ערב רבות ממערכת היחסים האסטרטגית שמנהלת סוריה עם איראן, לאור הפיכתה של טהראן לכוח עולה במזרח התיכון. הן רואות בישראל בת ברית אסטרטגית לנוכח פוטנציאל הגרעין של איראן, עובדה שמסייעת להתקבלותה, המסויגת אמנם, של ישראל בקרב האליטות הערביות. כפי שדווח על-ידי "וויקיליקס", המברקים שנשלחו על-ידי דיפלומטים אמריקנים ממצרים,

מסעודיה ומשאר מדינות ערב פרו-מערביות, מראים בבירור כי סוגיית הגרעין האיראני מטרידה את המדינות האמורות הרבה יותר מאשר הסוגיה הפלסטינית.³⁵ לסוגיית "כיבוש רמת הגולן" תהודה פוליטית פחותה אף מזאת, ולא סביר שסוריה תצליח לגייס תמיכה כלשהי לפעולה צבאית להשבת הרמה. למעשה, מצרים וירדן ניסו שתיהן לבלום את השפעת המשטר העלאווי בשל הברית עם איראן, בגלל חששם להתגברות ההשפעה הלא-סוניית במרחב.

ייתכן גם שלמשטר העלאווי יש אינטרס בשימור הסטאטוס-קוו, חרף מס השפתיים ל"החזרת הגולן לריבונות סורית". הסכסוך המתמשך עם ישראל מעניק מידה של לגיטימיות לשלטון המיעוט של העלאוויים, בשווותו לעלאוויים נופך של פטריוטיות ערבית. המאבק נגד המדינה היהודית מספק אמתלה לכישלונו של המשטר בתחום הכלכלי ולפגיעתו בזכויות האדם. כל עוד נמשך מצב רשמי של מלחמה עם ישראל, נהנה המשטר מתירוץ נוח להשתקת אופוזיציה מבית.³⁶ הסכסוך עם ישראל מספק גם צידוק ליחס הכלכלי המועדף ממנו נהנה הצבא הסורי, המהווה בסיס כוחו של המשטר.

עם זאת, סוריה איננה מעוניינת בעימות בקנה מידה גדול עם ישראל, שכן המפלה הצבאית הצפויה לו עלולה לערער את יציבות המשטר. המשטר נמנע גם מעימות בעצימות נמוכה עם ישראל, בשל החשש להסלמה שלמד לצפות לה מניסיון העבר בתגובותיה של ישראל. לפיכך, בהחלט ייתכן שמבחינת שליטי סוריה, השילוב של עמדה פומבית לוחמנית נגד ישראל, הקזת דמה של ישראל באמצעות שלוחיהם בלבנון ואי-פעולה בגולן מהווה תמהיל מיטבי.³⁷ ייתכן ש-27 שנים של שקט לאורך הגבול בין סוריה וישראל משקפות למעשה הסכמה שבשתיקה למצב הסטאטוס-קוו.

קשה להעריך, במקרה של התמוטטות המשטר העלאווי, מה תהייה עמדתו של המשטר החדש כלפי ישראל. ביכולותיה הקיימות של סוריה לא צפוי לחול שינוי משמעותי בזמן הקרוב. עם זאת, גם אם יכולתה של סוריה לאיים על הסטאטוס-קוו עודנה מוגבלת למדי, ייתכן בהחלט שהרצון לקעקע את הסטאטוס קוו ילך ויתחזק. כך או כך, בין אם יקום בסוריה משטר אסלאמי סוני מהפכני, ובין אם תהפוך סוריה למדינה פרוטו-דמוקרטית, אין זה סביר שהמשטר העתידי בסוריה יבחר לנהל קשרי שלום עם ישראל או יגלה גמישות טריטוריאלית כלשהי בסוגיית הגולן. גם אם סביר להניח שהמנהיגות החדשה בסוריה תתמקד בתחילה בענייני פנים, הרי שמן המפורסמות היא כי משטרים מהפכניים נוטים להיות לוחמניים ביותר במיוחד בשנים שלאחר עלייתם לשלטון.³⁸ גם אם יעלה בידן של הכוחות הדמוקרטיים החלשים בסוריה לחולל תהליך של דמוקרטיזציה, כנגד כל הסיכויים, עדיין יהיה התהליך כרוך בסכנה פוטנציאלית רבה לשכניה של סוריה. דמוקרטיזציה היא תהליך ראוי לשבח, אולם המחקר מלמד כי מדינות הנמצאות בתהליך של מעבר לדמוקרטיה נוטות יותר להיכנס למצב מלחמה ממדינות אחרות.³⁹ על כן, גבולות בני הגנה היו ועודם חיוניים.

היסטוריה פוליטית של הגולן

אזור רמת הגולן ממוקם בתוך גבולותיה המקראיים של ארץ ישראל. בתנ"ך מכונה האזור הזה בשם ארץ הבשן. הנביאים מתקופת בית ראשון מתייחסים לתושבי ארץ הבשן כאל חלק מעם ישראל. בסוף המאה השישית ובתחילת המאה החמישית לפנה"ס ישבו בגולן גולים יהודיים שחזרו מבבל. במחצית המאה השנייה לפנה"ס סיפח המלך החשמונאי אלכסנדר ינאי את רמת הגולן והפכה לחלק מממלכתו. בתקופת בית שני ישבו בגולן יהודים. בשנת 67 לספירה, שלוש שנים לפני נפילתה של ירושלים, התרחש בגולן הקרב המפורסם בגמלא, שהיה חלק מן המרד היהודי באימפריה הרומאית; למעלה מ-9,000 יהודים נהרגו במפגש זה עם החיילים הרומיים, שדמה מבחינות רבות למערכה על מצדה.

אולם גם אחרי שדיכאו הרומאים את המרד הוסיפו יהודים לחיות בגולן עד אחרי תקופת התלמוד (המאה השישית). בית הכנסת בקצרין וממצאים ארכיאולוגיים רבים נוספים מעידים על קיומה של נוכחות יהודית משגשגת גם בתקופה הביזנטית. בחפירות ארכיאולוגיות נחשפו שרידיהם של כ-25 בתי כנסת מן התקופה שבין המרד היהודי לכיבוש המוסלמי בשנת 636. הגולן זרוע כולו בכפרים וביישובים יהודים עתיקים.

לאחר הפלישה הערבית למזרח התיכון במאה השביעית עברו רבים מתושבי רמת הגולן תהליך של ערביזציה והתאסלמות, בדומה למרבית האוכלוסיות במזרח התיכון, עת עברו לשליטה ערבית. במאה ה-16 הפכה התמונה הפוליטית סבוכה אף יותר עם הגעתם של הטורקים העותמנים לאזור; בתקופת האימפריה העותמנית (1517-1917) נחשב הגולן לחלק מן הווילאיה (מחוז) של דמשק, שכלל גם את פלשתינה (א"י).

התנועה הציונית ראתה בגולן חלק מן המורשת ההיסטורית שלה.⁴⁰ אנשי התנועה רכשו אדמות בגולן מאז סוף המאה ה-19 והקימו בהן כמה וכמה יישובים. יישובים חקלאיים חדשים אלה נאלצו להתמודד עם אתגרים קשים ביותר וסופם שננטשו; היישוב בני יהודה, למשל, שרד עד שנת 1920, עת ננטש על-ידי אחרוני תושביו בשל מתקפה ערבית, שהיוותה חלק מגל נרחב יותר של פרעות כנגד היישוב היהודי בארץ ישראל. התנועה הציונית המשיכה בניסיונותיה ליישב את רמת הגולן עד לשנת 1938, ושמרה על משרת מפקח על האדמות היהודיות עד להפיכתה של סוריה לעצמאית בשנת 1946 (למעט במשך השנים שבהן הייתה סוריה תחת שלטון וישי הצרפתי).⁴¹

בועידת השלום של סן-רמו (אפריל 1920) הצליחה התנועה הציונית להבטיח הכרה בין-לאומית בהכללת רמת הגולן בגבולות המנדט הבריטי בפלשתינה, שנועד ליישם בשטח את הצהרת בלפור. ועידת סן-רמו כונסה עם תום מלחמת העולם הראשונה על-ידי בעלות הברית העיקריות, כדי להחליט מה ייעשה בשטחים שהיוו חלק מן האימפריה העותמאנית המובסת. החלטת ועידת סן-רמו מן ה-24 באפריל 1920 הפכה את הצהרת בלפור, שקודם לכן

היוותה לא יותר מהצהרת כוונות בריטית, למסמך משפטי בין-לאומי מחייב ובר-תוקף.

אולם, בשל המאבק בין צרפת לבין בריטניה על השליטה בחלקי המזרח התיכון השונים, הוכנסו בפברואר 1922 שינויים בגבול הצפוני שבין סוריה - שהייתה בשליטה צרפתית - ופלשתינה - שהייתה אז בשליטה בריטית. שינויים אלה אושרו בסופו של דבר במאוס 1923, ובהתאם להם צורפה רמת הגולן באופן שרירותי למנדט הצרפתי בסוריה, בעוד הכינרת הייתה כולה תחת שלטון המנדט הבריטי בפלשתינה. החלטה זו היוותה למעשה הפרה של החלטת סן-רמו בנושא פלשתינה.⁴² כאשר הסתיים בשנת 1946 המנדט הצרפתי בסוריה הפכה רמת הגולן לחלק מן המדינה העצמאית החדשה סוריה.

במלחמת העצמאות, בשנת 1948, הצטרפה סוריה למתקפה הערבית הכוללת על המדינה שזה עתה הוקמה, פלשה לשטחים שממזרח לאזורי הגבול על הכינרת וכבשה אותם עד ל-1967. הסורים הפכו את רמת הגולן, שהיוותה כ-0.65% משטחה של סוריה, למבצר צבאי והפגיזו את יישובי צפון ישראל לעתים קרובות. ביוני 1967 תקפה סוריה את ישראל, אולם הובסה, ולאחר 21 שנים של שלטון סורי נתפסה רמת הגולן על-ידי ישראל.⁴³ מייד אחרי מלחמת ששת הימים ב-1967 הייתה ישראל מוכנה לוותר על הגולן בתמורה לשלום עם סוריה, אולם סוריה דחתה את ההצעה. לאחר מלחמת יום כיפור, עת שוב הייתה סוריה הצד התוקף, הסכימה ישראל להעביר לשליטה אזרחית סורית כ-5% מן הרמה (העיירה קונייטרה) במסגרת הסכם הפרדת כוחות בין הצדדים. שטח זה הפך בשנת 1974 לשטח מפורז, המשתרע לאורך קו הפסקת האש, ממשך לכיוון מזרח ונמצא תחת שליטת כוח השלום של האו"ם (UNDOF).

בשנת 1981 החילה מדינת ישראל את חוקי המדינה על שטח רמת הגולן, פעולה שמשמעותה בפועל הייתה סיפוחה של הרמה לשטח ישראל. כיום יושבים ברמת הגולן קצת יותר מ-20,000 יהודים ב-32 יישובים, וכ-20,000 דרוזים (רובם בצפון רמת הגולן). מדינת ישראל היא הישות הפוליטית שהחזיקה בבעלותה את רמת הגולן למשך פרק הזמן הארוך ביותר מאז תחילת המאה ה-20. יתר על כן, דעת הקהל בישראל רואה ברמת הגולן, שהיא גם אזור מרהיב עין, חלק בלתי נפרד מן המדינה היהודית. מרבית הישראלים ראו בעבר, ורואים גם היום, ברמת הגולן נכס שאינו בר מיקוח. בציבור הישראלי יש רוב גדול המתנגד בתוקף לכל נסיגה מרמת הגולן.

המעמד המשפטי

רמת הגולן הייתה חלק מארץ ישראל ההיסטורית. הצהרת סן-רמו מ-1920 ראתה בה חלק מן המנדט הבריטי, ורק בשל יחסי הגומלין האימפריאליסטיים בין צרפת ובריטניה צורפה בסופו של דבר לסוריה.

קו ההפרדה בין מדינת ישראל, שזה עתה הוקמה, לבין סוריה - קו גבול שהיה פועל יוצא של מלחמת העצמאות - שורטט תחת חסותו של ד"ר ראלף באנץ', המתווך מטעם האו"ם. הגבול החדש שיקף במידה רבה את קווי הפסקת האש של 1949 וכונה "הקו הירוק" פשוט בשל העובדה שלצורך שרטוטו נעשה שימוש בעיפרון ירוק. קו ההפרדה מ-1949 (העובר גם בגדה המערבית) מעולם לא נועד לקבוע גבולות של קבע בין הצדדים.⁴⁴

בשנת 1967 חצו הכוחות הסוריים את הגבול בפעולת תוקפנות נגד ישראל, שהביאה בסופו של דבר להשתלטותה של ישראל על רמת הגולן. בעבר היה מקובל עיקרון של המשפט הבין-לאומי, לפיו מדינה שהותקפה אולם הביסה את התוקפן הייתה רשאית לתבוע בעלות או סמכות שיפוט על השטח אותו כבשה במלחמה.⁴⁵ לא היה כל ספק שסוריה, שפתחה באש על ישראל ללא כל התגרות מצד ישראל, הייתה באופן מובהק הצד התוקפן, וכל הניסיונות לסמן את ישראל במועצת הביטחון של האו"ם כתוקפן לא צלחו. אמנם עיקרון זה של המשפט הבין-לאומי הפך בעשורים האחרונים לשנוי במחלוקת, אולם עדיין יש לו ולתולדותיו נגיעה ברורה לעניין הגדרת מעמדה העתידי של רמת הגולן.

זאת ועוד, החלטה 242 של מועצת הביטחון מנובמבר 1967, מסמך היסוד שאליו מתייחסים כל מאמצי השכנת השלום בין ישראל לערבים, קובעת כי במחלוקת הטריטוריאלית זקוקים הצדדים ל"גבולות בטוחים"; המשמעות היא כי צורכי הביטחון מהווים קריטריון קביל בבואנו לשרטט את הגבולות העתידיים בין ישראל לשכנותיה. מכאן עולה כי במסגרת מו"מ על הסכם שלום יש לישראל זכות לדרוש שינויים ב"קו הירוק" בינה ובין סוריה, כך שזה יותאם לצרכי ההגנה שלה.

ל"סטאטוס-קוו" הטריטוריאלי הנוכחי יש בינתיים לגיטימיות בין-לאומית מסוימת. אין עוררין על שליטתה של ישראל ברמת הגולן, כל עוד לא הכירה סוריה במדינת ישראל ולא חתמה איתה על הסכם שלום. רוב מדינות העולם רואות ברמת הגולן שטח המוחזק על-ידי ישראל באורח זמני עד לחתימה על הסכם שלום שיפתור את הבעיה, אולם גם מדינות ערב, המחזיקות בנוסחת "שטחים תמורת שלום", אינן מצפות מישראל שתיסוג באורח חד-צדדי מרמת הגולן מבלי שנחתם הסכם שלום עם סוריה.

ב-1981 ישראל דחתה למעשה את הטענה כי רמת הגולן היא שטח כבוש. על-יסוד ההכרה בחשיבותה האסטרטגית של רמת הגולן ובעובדה שהרמה היא חלק מארץ ישראל ההיסטורית, הגישה ממשלת ישראל הצעת חוק לכנסת,

ששינתה באורח חד-צדדי את מעמדה המשפטי של רמת הגולן, על-ידי החלת סמכות השיפוט של החוק הישראלי גם בשטח רמת הגולן. הצעת חוק זו אושרה ב-14 בדצמבר 1981. על אף שבחוק אין מוזכרת המלה "סיפוח", הרי שמבחינה מעשית הפכה רמת הגולן לחלק בלתי נפרד ממדינת ישראל.

ניסיונות שנעשו בכנסת לבטל את החוק, על מנת לאותת לסוריה על גמישות טריטוריאלית מצד ישראל, נכשלו. יתר על כן, בנובמבר 2010 עבר בכנסת חוק, אשר קבע כי הצעת ממשלה בנושא נסיגה מהגולן, שלא השיגה רוב מיוחד בכנסת, תוגש לאישור משאל עם. עם זאת, שינוי של חוק זה אינו מצריך רוב מיוחד, מה שמותיר מרווח תמרון מספיק לכל ממשלה בישראל שתזכה בתמיכתו של רוב פשוט בכנסת.

סיכום

הציפיות הקיימות בקהילה הבין-לאומית להשכנת שלום בין ישראל ושכנותיה הערביות מושתתות על הנוסחה "שטחים תמורת שלום", אשר במקרה של הסכם אפשרי בין ישראל לבין סוריה יוצרת זיקה בין נסיגה משטחה האסטרטגי של רמת הגולן לחתימה על הסכם שלום. נוסחה שכזו אינה משרתת את האינטרסים של מדינת ישראל.

הוויתור על רמת הגולן שולל ממדינת ישראל את ההגנה הטובה ביותר שיש לה כנגד מתקפה סורית אפשרית. וויתור כזה יהווה גם סימן של חולשה מצד ישראל ויפגע בכושר ההרתעה שלה. מבחינה אסטרטגית, שרטוט גבולות בהסתמך על טכנולוגיות צבאיות משתנות ועל נסיבות פוליטיות בנות-חלוף הוא איזולת.

יתר על כן, התועלת הצפויה לישראל מהסכם שלום עם סוריה נמוכה. קשה להניח שסוריה תצטרף למדינות ערב הפרו-מערביות ותוותר על בריתה האזורית עם איראן, בתמורה לווייתורים טריטוריאליים ברמת הגולן. דמשק הבהירה באופן חד משמעי שהיא איננה מתכננת שינוי מגמה שכזה. גם יכולתה לשלוט בחזבאללה ולהבטיח גבול שקט עם לבנון מוטלת בספק. יתר על כן, הסכם שלום עם סוריה לא ישפיע על מעמדה הדיפלומטי של ישראל באזור ובעולם. לסוריה, כמרבית מדינות העולם הערבי, כמעט שאין מה להציע לישראל מבחינה כלכלית או תרבותית. לישראל אין כל אינטרס להשתלב באזור רודני, מושחת וחסר אמצעים; גם החלפת המשטר בסוריה לא תשנה עובדה זו.

סיבה נוספת שלא לקבל את הנוסחה "שטחים תמורת שלום" היא העובדה שהסטאטוס-קוו משרת בצורה הטובה ביותר את האינטרסים של ישראל, וכל שעל ישראל לעשות כדי לשמור עליו הוא לשמר את עליונותה הצבאית, שהיא צריכה לעשות בלאו הכי. האפשרות לשבש את הסטאטוס-קוו באמצעים צבאיים אמנם קיימת, אולם סוריה תתקשה לעשות זאת, הן

השליטה הישראלית ברמת הגולן : היסוד האסטרטגי והמוסרי של ישראל

מבחינה צבאית והן מבחינה פוליטית. סוריה חוששת מהסלמה ומעוצמתה הצבאית של ישראל. בעתיד הנראה לעין, חשוב יותר לישראל לשמור על רמת הגולן בידיה מאשר לחתום על הסכם שלום עם סוריה.

לפיכך, מה שצריך להנחות את מדיניותה של ישראל כלפי סוריה הוא עיקרון פוליטיקת הכוח, המתקיים במרבית הסכסוכים הטריטוריאליים. כשתמצא זאת לנכון, לא תתקשה סוריה לבלוע את גאוותה, שכן הסורים מורגלים בפוליטיקת הכוח.

ישראל צריכה להתעקש על פרדיגמה חדשה, "שלום תמורת שלום", המושתתת על גבולות בני-הגנה. הדרישה לגבולות בטוחים היא סבירה, והיא נסמכת על החלטות בין-לאומיות כדוגמת החלטה 242 של מועצת הביטחון. אי-השקט הפוליטי, נפיצותו של האזור באופן כללי ומדיניות החוץ המשתנה של שכנותיה של ישראל, מעידים כולם כי אסור למדינת ישראל ליטול על עצמה סיכון ביטחוני משמעותי כוויתור על הגולן לידיה של סוריה.

על ישראל לסמוך את דרישתה להישאר ברמת הגולן עם גבולות בני הגנה על טיעונים היסטוריים, משפטיים ונורמטיביים. החזרה לקווי 1967 אינה קבילה מבחינה מוסרית משום שמשמעותה היא שסוריה, שהייתה התוקפן ב-1967, תיחלץ מהפרתה הבוטה של הנורמות הבין-לאומיות מבלי שתידרש לשלם מחיר כלשהו. ישראל צריכה גם להדגיש את זכויותיה ההיסטוריות על שטח אדמה זה, ולהזכיר כי זכויות אלה הוכרו במאה העשרים במסמכים בין-לאומיים המוכרים לכל. ישראל יכולה לטעון לריבונות ברמת הגולן, המהווה חלק מדינת ישראל, גם על סמך טיעונים היסטוריים ומשפטיים.

ישראל חייבת להשיב לעצמה את עליונותה המוסרית, על-מנת להראות כי היא תובעת לעצמה קרקע המהווה חלק ממורשתה ההיסטורית, ולא סתם פיסת קרקע שנכבשה בכוח הזרוע. בטיעון הזה חשוב השיח המשפטי, ההיסטורי והנורמטיבי, והוא מאשש גם את הכורח העולה מן ה"ריאל-פוליטיק", הקובע בעליל את ההכרח בשליטה ישראלית ברמת הגולן.

הערות

¹ אריאל שרון היה ראש הממשלה היחיד (2001-2005) שנמנע משיחות עם סוריה. עמדתו הפכה קרובה יותר ויותר לזו של נשיא ארה"ב ג'ורג' בוש, שבתחילת תקופת נשיאותו (2001) הסתייג מהתמקדות במאמצים דיפלומטיים בזירה הישראלית-ערבית. לסקירה קצרה של המו"מ בין ישראל וסוריה ר' :

Itamar Rabinovich, "A 'Track in Waiting': The Prospects of New Israeli-Syrian Negotiations," *The Israel Journal of Foreign Affairs*, Vol. 3, No. 3, 2009, pp. 7-13.

לעיון בנושא ההיסטוריה הפוליטית של סוריה, ר' :

Barry Rubin, *The Truth About Syria*, New York: Palgrave MacMillan, 2007.

²Jonathan Rynhold, *The Failure of the Oslo Process: Inherently Flawed or Flawed Implementation?* Mideast Security and Policy Studies No. 76, Ramat Gan: Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Bar-Ilan University, March 2008.

³ ראה הערכה מוקדמת של המערבולת הפוליטית במזרח התיכון :

Lisa Anderson, "Demystifying the Arab Spring: Parsing the Differences between Tunisia, Egypt, and Libya," *Foreign Affairs*, May/June 2011, available at: <http://www.foreignaffairs.com/articles/67693/lisa-anderson/demystifying-the-arab-spring> (last viewed August 22, 2011); Elham Fakhro and Emile Hokayem, "Waking the Arabs," *Survival*, Vol. 53, No. 2, April/May 2011, pp. 21-30; Efraim Inbar, "Israel and the Old-New Middle East," *Jewish Review of Books*, Vol. 1, Spring 2011, pp.7-9; Lee Smith, "Weakening Washington's Middle East Influence," *Middle East Quarterly*, Vol. 18, No. 3, Summer 2011, pp. 3-10.

⁴ מאז מאי 2011, דומה כי טורקיה, תחת הנהגתו של טאיפ ארדוגן, ראש מפלגת AKP האסלאמית, מנסה לעודד חילופי שלטון בסוריה ומסייעת לגורמים אסלאמיסטיים ליצור קואליציה שיהיה בידה כדי להפיל את המשטר העלאווי. ר' :

See Anthony Shadid, "Unrest Around the Arab World Endangers Turkey's Newfound Influence," *New York Times*, May 4, 2011, available at: <http://www.nytimes.com/2011/05/05/world/europe/05turkey.html>;

David Rosenberg, "Turkey's Middle East drive falters in Arab Spring," *The Media Line*, published by *The Jerusalem Post*, May 8, 2011, <http://www.jpost.com/MiddleEast/Article.aspx?id=219707&R=R3>.

⁵ ערכה הצבאי של רמת הגולן נידון גם :

Maj. Gen. (ret.) Giora Eiland, *Defensible Borders on the Golan Heights*, Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs, 2009.

Chaim Herzog, *The War of Atonement. October 1973*, Boston: Little, Brown and Co., 1975, pp.55-115.

⁷ נקודה זו הובאה לתשומת לבי על-ידי מארק לאנגפאן.

See *The Battle of the "Hula Pocket"*, Unpublished manuscript, February 2006.

⁸ נקודה זו הדגיש באוזני חיים רוזנברג, לשעבר מנהל תכנון ארוך הטווח ברפא"ל.

⁹ Shimon Peres and Aryeh Naor, *The New Middle East*, New York: Henry Holt, 1993, pp. 77-78.

¹⁰ לעיון בנייתו התפיסות החדשות אודות עוצמה לאומית :

See Efraim Inbar, "Contours of Israel's New Strategic Thinking," *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 1, Spring 1996, pp. 48-51.

¹¹ אריה כספי, "ראיונות עם אמנון שחק", על המשמר, 25 באפריל 1993.

¹² במחנה, 25 במאי 1994.

- ¹³ אחד המחקרים הטובים בנושא מערכת היחסים הפרדוקסאלית בין טכנולוגיה ומלחמה מופיעה אצל: Martin Van Creveld, *Technology and War. From 2000 B.C. to the Present*, New York: The Free Press, 1989.
- ¹⁴ לעיון במחקר הטוען כי השפעת הטכנולוגיה על התוצאה הצבאית קטנה מכפי שמקובל להניח: Keir A. Lieber, *War and the Engineers. The Primacy of Politics over Technology*, Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- ¹⁵ לעיון בניתוח של הסדרי ביטחון פוטנציאליים: עומר בר-לב, *הסדרי ביטחון בגולן לנוכח פני שדה הקרב המודרני* (תל אביב: ספרית הפועלים, 1999). להערכה מציאית לסיכויים להקמת משטר ביטחון המלווה בהגבלת חימוש במזרח התיכון ר': Efraim Inbar and Shmuel Sandler, "The International Politics of a Middle Eastern Arms Control Regime," *Contemporary Security Policy*, Vol. 16, No. 1, April 1995, pp. 173-85.
- ¹⁶ See Efraim Inbar, "How Israel Bungled the Second Lebanese War," *Middle East Quarterly*, Vol. 14, No. 3, Summer 2007, pp. 57-65; Avi Kober, "The Israel Defense Forces in the Second Lebanon War: Why the Poor Performance?" *Journal of Strategic Studies*, Vol. 31, No. 1, March 2008, pp. 3-40;
- עמיר רפפורט, *צה"ל ולקחי מלחמת לבנון השנייה*, מרכז בגין סאדאת למחקרים אסטרטגיים, עיונים בביטחון המזרח התיכון, מס' 85, רמת גן, יולי 2010.
- ¹⁷ לעיון בכיוונים החדשים במדיניות החוץ הטורקית: Efraim Inbar, "Israeli-Turkish Tensions and Their International Ramifications," *Orbis*, Vol. 55, No. 1, Winter 2011, pp. 135-42.
- ¹⁸ ארבע שנים אחרי נסיגת ישראל מרצועת עזה ומצפון השומרון, הגישה מנהלת סלי"ע לקבינט דוח כספי המפרט את הוצאות המדינה: בדו"ח האמור נקבע כי שבעה מיליארד שקלים שולמו כפיצויים, ושלושה מיליארד הוצאו על ביטחון. ר' סקירתו של צבי לביא, "Final cost of pullout still undetermined," *Israel Business*, available at: www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3759524,00.html
- ¹⁹ מרבית הישראלים סבורים כי האוכלוסייה הדרוזית בגולן יכולה להיקלט בקלות בחברה הישראלית, בדומה לבני עדתם בישראל שלפני 1967.
- ²⁰ Yehuda Ben-Meir and Olena Bagno-Modavsky, *Vox Populi: Trends in Israeli Public Opinion on National Security 2004-2009*, Memorandum 106, Tel Aviv: INSS, November 2010, p. 12; See also, Asher Arian, *Israeli Public Opinion on National Security 1998*, Memorandum 49, Tel Aviv: Jaffee Center for Strategic Studies, July 1998, p. 30.
- ²¹ ר' בין השאר:
- Ian Black, "Syria's Strongman Ready to Woo Obama with Both Fists Unclenched," *The Guardian*, February 17, 2009, available at: www.guardian.co.uk/world/2009/feb/17/syria-president-bashar-al-assad
- ²² "Obama snubs Hillary, Senate in appointment," *WorldNetDaily*, December 30, 2010, available at: <http://www.wnd.com/?pageId=245673#ixzz19gywHZDJ>
- ²³ אחמדינג'אד ואסד: איראן וסוריה מוליכות לקראת סדר עולמי חדש; תם זמנם של אמריקה והמערב, ה-26 במאי 2009
- <http://www.memri.org/bin/articles.cgi?Page=countries&Area=syria&ID=IA517>
- ²⁴ Barry Rubin, "The Real Roots of Arab-Anti-Americanism," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 6, November/December 2002, pp. 73-85.
- ²⁵ לרשימה: *Our New Friend – Syria*, JINSA Report #917, August 19, 2009, <http://www.jinsa.org/node/1119>
- ²⁶ Janine Zacharia, "A resurgent Syria alarms U.S., Israel," *Washington Post Foreign Service*, Saturday, December 4, 2010.

- Top defense official: Syria losing clout over 'Hezbollahstan', *Reuters*,²⁷ September 8, 2009, available at: www.haaretz.com/hasen/pages/1113290.html
- לעיון בדוחות: <http://middleeast.about.com/od/middleeast101/f/arab-human-development.htm>²⁸
- R. Stephen Humphreys, *Between Memory and Desire. The Middle East in a Troubled Age*, Berkeley: University of California Press, 1999.
- לעיון בנושא הפרדיגמה הריאליסטית ביחסים בינלאומיים:²⁹
- Hans Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York: Alfred A Knopf, 1948; John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton, 2001.
- Saul Cohen, *The Geopolitics of Israel's Border Question*, Jerusalem: JCSS³⁰ and Jerusalem Post, 1986, pp. 8-9.
- Rubin, *The Truth About Syria*, p. 260.³¹
- <http://www.syriatourism.org/index.php?module=subjects&func=listpages&subid=114>³²
- זהו אתר האינטרנט הרשמי של משרד התיירות
- Daniel Pipes, "Is the Hatay/Alexandretta Problem Solved?" *The Lion's Den* blog, January 10, 2005, available at: <http://www.danielpipes.org/blog/2005/01/is-the-hatayalexandretta-problem-solved>.³³
- לעיון בפרשיה מסתורית זו, ר' : Daniel Pipes, "Is the Hatay/Alexandretta Problem Solved?" *The Lion's Den* blog, January 10, 2005, available at: <http://www.danielpipes.org/blog/2005/01/is-the-hatayalexandretta-problem-solved>.
- רובין, ע', ממטרד לאיום אסטרטגי: מתקפת הרקטות מרצועת עזה על דרום מדינת ישראל, מרכז בגין סאדאת למחקרים אסטרטגיים, עיונים בביטחון המזרח התיכון, מס' 87, ינואר 2011.³⁴
- ר', בין השאר: Uzi Rabi, "The WikiLeaks Documents and the Middle East," *Tel Aviv Notes*, December 9, 2010.³⁵
- John Myhill, "The Alawites and Israel," *BESA Perspectives Papers* No. 137, May, 2011, available at: <http://www.biu.ac.il/SOC/besa/docs/perspectives137.pdf>³⁶
- וכן Alasdair Drysdale and Raymond A. Hinnebusch, *Syria and the Middle East Peace Process*, New York: Council of Foreign Relations Press, 1991, p. 42.
- ר' גם: רון טירה, *עיצוב מדיניות ישראל כלפי סוריה*, (תל אביב: ידיעות אחרונות, 2000), ע' 80; 110-12; Rubin, *The Truth About Syria*, pp. 110-12.³⁷
- Stephen M. Walt, "Revolution and War," *World Politics*, Vol. 44, No. 3, April 1992, pp. 321-68.³⁸
- Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War," *International Security*, Vol. 20, No. 1, Summer 1995, pp. 5-38.³⁹
- Howard Grief, *The Legal Foundations and Borders of Israel Under International Law*, Jerusalem: Mazo Publishers, 2008, p. 46.⁴⁰
- משה יגר, "האם הגולן הוא חלק מישראל?", *כיוונים חדשים*, 20, יולי-אוגוסט 2009, עמ' 191-203.⁴¹
- לקריאה נוספת בנושא סן-רמו וגבול ההפרדה בגולן, ר': *The Legal Foundations and Borders of Israel under International Law*, pp. 18-61.⁴²
- לקריאה נוספת על הנסיבות שהובילו לכיבוש רמת הגולן על-ידי ישראל, ר': מיכאל אורן, *שישה ימים של מלחמה: המערכה ששינתה את פני מזרח התיכון*, (אור יהודה: דביר, 2004)
- Stephen M. Schwebel, *Justice in international law: selected writings of Judge Stephen M. Schwebel*, New York: Cambridge University Press, 1994, p. 524.⁴⁴
- S. M. Schwebel, "What Weight to Conquest?," *The American Journal of International Law*, 64(2), April 1970, pp. 344-7.⁴⁵