

# אמצעים לבניית בהקשר

שונות ועל-פי חתכים שונים. בחינה זו היא לזו העבודה. נוסף על כך ועל רקע סקירה היסטורית-אנליטית זו תיערך בדיקה ראשונית של אלב"א אפשריים בהקשר של הסדרי שלום ישראלים-ערביים בעתיד. זאת בלי להיכנס לפירוט ההצעות השונות בנידון. אסתפק בבחינת קווי המתאר הכלליים של ההסדרים המוצעים ואבדוק את ההבדלים העקרוניים בין הסדרי אלב"א עתידיים לבין אלה שהתקיימו בעבר, ובחלקם מיושמים גם היום.

המושג "אמצעים לבניית אמון" (להלן אב"א), או באנגלית Confidence Building Measures (CBM), עלה לראשונה בשנות השבעים בהקשר היחסים האסטרטגיים והצבאיים בין שתי המעצמות הגדולות. בשנות השמונים הורחב המושג ונכלל בו גם יסוד הביטחון (security). מאז וגם היום הוא מוכר אפוא כ"אמצעים לבניית ביטחון ואמון" (להלן אלב"א), ובאנגלית Confidence and Security Building Measures (CSBM)<sup>1</sup>. ואכן, כפי שנראה להלן, המושג המורחב עדיף מקודמו ואף מתאים יותר למציאות המזרח-תיכונית. כבר בתחילת הדברים יש להדגיש, כי "אמון" בהקשר של אב"א ואלב"א אינו מתייחס לנאמנות וליושר-לב (trust), אלא, כפי שיפורט להלן, להערכה שמצב אסטרטגי-צבאי מסוים יציב יותר מאשר המצב שהיה קיים קודם ליישום האלב"א. המושגים אב"א ואלב"א הופיעו, כאמור, בהקשר של היחסים הבין-מעצמתיים באירופה, אבל האסטרטגיות והצעדים השונים המיוצגים על-ידי מושגים אלה היו קיימים בצורות שונות בהקשר של הסכסוך הישראלי-ערבי החל ב-1949.<sup>2</sup> מטרות עבודה זו הן:

- א. לנתח ולהציג את מכלול האמצעים לבניית ביטחון ואמון (אלב"א) שהתקיימו מפעם לפעם במזרח-התיכון בהקשר של הסכסוך הישראלי-ערבי;
- ב. לבדוק את הרקע ואת הנסיבות ליצירתם, את אופן פעולתם, את יציבותם ולעיתים את שקיעתם;
- ג. לבחון את ההקשרים הפוליטיים-אסטרטגיים שבהם נוצרו ולמיינם לקטיגוריות

# אמון וביטחון הישראלי-ערבי

יאיר עברון\*

## הגדרות והקשרים תיאורטיים

המושג אב"א הופיע לראשונה בהקשר האירופי החל מהמחצית הראשונה של שנות השבעים ויושם לראשונה בהסכמי הלסינקי (1975) של "הוועידה לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה" – Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE). הסכמי הלסינקי התייחסו בחלקם לזכויות האדם ובחלקם להסדרים בתחום האסטרטגי-צבאי, שבהקשרם הופיע המושג אב"א. הסכם האב"א של הלסינקי הורחב והועמק בהסכם האלב"א של ועידת שטוקהולם ב-1986. הסכמים נוספים כאלה הושגו ב-1990 וב-1991<sup>3</sup> למותר להוסיף, כי השינויים האדירים ברמה הבינ"מ מעצמתית – סיום המלחמה הקרה, התפוררות ברית-המועצות וחיסול ברית ורשה – שינו לחלוטין את ההקשר האסטרטגי האירופי והפכו רבים מהסדרי האלב"א המוקדמים למיותרים.

הסדרי האב"א של הלסינקי והאלב"א של שטוקהולם התמקדו בהפחתת ההסתברות למתקפות פתע. כדי לקדם מטרה זו גובשו הסדרים להגבלת היקף התמרונים הצבאיים של ברית ורשה ושל נאט"ו ולהודעה מראש על תמרונים אלה, וכן גובשו הסדרים המאפשרים למשקיפים צבאיים מכל צד להיות נוכחים בתמרונים של הצד האחר.

חוקרים שונים ניסו להגדיר את הסדרי האלב"א. את הגדרותיהם אפשר לחלק לשתי קבוצות: מצמצמת ומרחיבה. במחקרי הקבוצה המצמצמת תוארו האלב"א כהסדרים בתחום הצבאי, שמטרתם להפחית חרדות הדדיות מפני התקפות בכלל והתקפות-פתע בפרט. אולם במערב הודגש במסגרת זו בעיקר הצורך ב"שקיפות" (transparency) של ההתנהגות הצבאית, שעה שבמזרח הדגישו דווקא את עקרון ה"פתיחות" (openness). קבוצת הגדרות המרחיבה של מושג האלב"א מדגישה שאמצעים אלה אכן עוסקים בתחום הצבאי-אסטרטגי, אך מטרתם היא להפחית אי-ודאויות בכלל ועל-ידי כך להגביר את היציבות האסטרטגית בין שני יריבים.

יש להזכיר, כי בהקשר האירופי התייחסו הסדרי האלב"א שנקבעו בוועידת הלסינקי אך ורק לצעדים בתחום

התפיסתית-קוגניטיבי. כלומר, היה מדובר בצעדים שאינם מיושמים על הכוחות הצבאיים עצמם, אלא רק בהשפעתם על מנגנונים תפיסתיים, כדי להגביר את הוודאות (או להפחית את אי-הוודאות) לגבי כוונות היריב. זאת על-ידי פתיחת ערוצי תקשורת, למשל לצורך הודעות מראש על קיום תרגילים צבאיים, וכן על-ידי נוכחות משקיפים מטעמו של הצד האחד בתרגילים צבאיים של הצד היריב – נוכחות האמורה לחזק את הוודאות שמטרת התרגיל איננה הסוואה להכנת מתקפת פתע.

לצורך חיבור זה אגדיר אלב"א כניהול (רגולציה) של התנהגות צבאית באופן שתפחת אי-הוודאות של הצדדים לגבי ההסתברות של:

- א. הסלמה צבאית באופן כללי;
- ב. מתקפת-פתע;
- ג. פעילות אלימה תת-מלחמתית.

הפחתת אי-הוודאות מגבירה את הביטחון העצמי של כל הצדדים באשר לנזקים העלולים להיגרם להם כתוצאה מאלימות התקפית של היריב. ניתן אפוא להכליל ולקבוע, כי אלב"א מיועדים להגביר את הביטחון העצמי של כל אחד מהצדדים לקונפליקט באשר למצבו האסטרטגי והצבאי, כל עוד אין הוא עצמו מתכוון לקרוא תגר באופן צבאי על הסטטוס-קו. עם זאת, הסדרי אלב"א המתמשכים לאורך זמן חייבים לשרת את הביטחון של כל הצדדים. זו אם כן הגברה מקבילה (סימטרית במלואה או בחלקה) של הביטחון החד-צדדי של כל צד מהצדדים.

כאן המקום לציין, כי הסדרים אלה נגזרים מגישות של "ניהול סכסוכים" (conflict management) ולא של "פתרון סכסוכים" (conflict resolution)<sup>4</sup>. זאת לפי שהם באים למתן סכסוכים ולייצב יחסים אסטרטגיים במסגרת הסכסוך, וכשלעצמם אין הם חלק מגישה המכוונת לפתרון הסכסוך. אף-על-פי-כן, הסדרים מדיניים, הבאים לפתור סכסוכים חריפים, כוללים בדרך-כלל גם אלב"א. יתר על כן, אלב"א מוצלחים, המתמשכים לאורך תקופה ארוכה, עשויים לעיתים להשפיע על תפיסת היריב באשר לסיכויים להגיע להסדרים מדיניים, ובכך לתרום בעקיפין לפתרון הסכסוך.

פרופסור למדע המדינה באוניברסיטת תל-אביב. המאמר כאן הוא עיבוד מתוך חוברת בשם זה שיצאה לאור במרכז תמי שטיינמן למחקרי שלום, אוניברסיטת תל-אביב, 1995.

ניהול התנהגות צבאית יכול להתבצע בדרכים שונות. הבחנה ראשונה היא בין: (א) אלב"א המתייחסים לשיפור התקשורת ההדדית על-ידי פתיחת ערוצים והקמת מנגנונים המיועדים לכך. כן כוללים הם כללי משחק שונים באשר להגבלת התנהגות צבאית – למשל, כללי התנהגות (rules of engagement) בפעילות אווירית. אמצעים אלה כוללים, בין השאר, העברת איתותים מסוגים שונים וחשיפת הפעילות הצבאית. (ב) אלב"א המתייחסים לפריסה הפיסית של כוחות צבאיים: פירוזים, אזורי חיץ, אזורי דילול כוחות, הגבלות על פריסת מערכות נשק ספציפיות. שתי קבוצות אלו מיועדות להפחית אירודאויות וחרדות הדדיות.

הבחנה שנייה היא בין: (א) אלב"א במצב של סכסוך מתמשך, שפתרונו לא נראה בעין. אלו מיועדים למניעת מתקפות פתע והסלמות הנובעות מאי-הבנות הדדיות. (ב) אלב"א המכוונים ליצירת אקלים אסטרטגי-פוליטי נוח בעת התקדמות לקראת הסדרי שלום. (ג) אלב"א שהם מרכיב הכרחי במימוש הסדרי שלום.

הבחנה שלישית היא בין הסדרי אלב"א לבין הסדרי בקרת נשק ופירוק נשק. הסדרי אלב"א עוסקים, כאמור, בשני תחומים: יצירת מנגנוני תקשורת וניסוח כללי התנהגות, המיועדים להגביר את הביטחון של שני הצדדים, ואמצעים המתייחסים לניהול הפיסי של הכוחות הצבאיים. לעומת זאת, אמצעי בקרת נשק ופירוק נשק מתמקדים

בחימוש ומיועדים להגביל באופן כולל מערכות נשק מסוימות או לפרקן כליל. לכך מיתוספת לעיתים המטרה של קיצוץ בתקציבי הביטחון. עם זאת, לכמה מצעדי בקרת הנשק יש גם אפקטים מקבילים לאלב"א, שכן גם הם מיועדים לחזק את היציבות האסטרטגית באמצעות הגברת הביטחון של הצדדים, ועל-כן קיימת – מבחינת התוצאות לפחות – חפיפה חלקית בין שני סוגי הסדרים אלה. ואף-על-פי-כן, בעוד שהסדרי בקרת נשק ופירוק נשק הם כמעט תמיד פורמליים (למעט מצבים שבהם שני הצדדים, ללא הסכם, מצמצמים באופן חרצדי, אך סימטרי, מערכות נשק מסוימות), הרי האלב"א כוללים הסדרים מרובים לא-פורמליים או הסדרים המבוססים על הבנות אילמות.

הבחנה רביעית היא בין אלב"א למשטרי ביטחון. מראשית שנות השמונים החלה להתפתח ספרות מושגית ותיאורטית על יצירתם של "משטרים בינלאומיים". הללו הוגדרו – בהגדרה שזכתה להסכמה נרחבת בספרות – כ"מכלולים של נורמות, עקרונות, כללים ותהליכים המתלכדים סביב ציפיות השחקנים, המארגנים את יחסי הגומלין בין מדינות בחתך או במימד כלשהו של היחסים הבינלאומיים"<sup>5</sup>. המושג הופיע תחילה בתחום הכלכלה הבינלאומית, וממנו הושאל לתיאור משטרים הנוגעים להיבטים אחרים של יחסים בין מדינות. הספרות מתייחסת לשתי קטיגוריות שונות של "משטרי ביטחון בינלאומיים":

חיילים סורים מפטרלים במערב-ביירות כדי לשים קץ לתקריות בין אמל למיליציה הדרוזית – 19.2.1987



במלחמת 1948 לא ניגף הצבא הסורי באופן חד-משמעי, ואף עלה בידו להשתלט על שטחים קטנים מעבר לגבול הבינלאומי. צה"ל הצליח גם הוא להשתלט על שטחים מצומצמים בסוריה.

המשא-ומתן על שביבת הנשק החל ב-5 באפריל 1949 והסתיים בהסכם שנחתם ב-20 ביולי 1949. במהלך המגעים הועלו גם הצעות, ששוגרו מטעמו של חוסני זעים, שליט סוריה, להסכם שלום נפרד בין ישראל לסוריה.<sup>7</sup> הסורים העלו תביעות טריטוריאליות מוגבלות (בעיקר חלוקת הכינרת באופן שקו הגבול יעבור באמצע האגם לאורכו), אך ישראל דחתה אותן. הצעות נוספות בכיוון זה העלתה סוריה גם במועדים מאוחרים יותר. נראה אפוא, כי בתחילה נתפס הסכם שביבת הנשק הן על-ידי ישראל הן על-ידי סוריה לא כעומד לחלוטין בפני עצמו, אלא כמבוא אפשרי להסכם מדיני. רק בהדרגה הוא הלך ונתפס על-ידי שני הצדדים כחלופה להסכמי השלום.

לאחר סיום המלחמה התמקדו המשטרים הצבאיים, שהתחלפו בסוריה בשנות החמישים המוקדמות, בניסיונות לבסס את מעמדם מבית וכן למנוע את הגברת השפעתם של גורמים ערביים חיצוניים (בעיקר עיראק) בתוך סוריה. המשך היציבות לאורך הגבול עם ישראל נתפס על-ידי משטרים אלה כגורם מסייע בביסוס מעמדם. הרצון לקיים יחסים טובים עם ארצות-הברית תרם גם הוא להתנהגות הסורית המתונה ואף ליחזמת חוסני זעים להסדר שלום עם ישראל.<sup>8</sup> על רקע זה מובנת העמדה הסורית הנוחה כלפי משטר שביבת הנשק בשנותיו הראשונות.

בהסכם שביבת הנשק עם סוריה נכללו שלושה מרכיבים:

- א. הקמתה של ועדת שביבת נשק משותפת;
- ב. יצירת זיקה למנגנון UNTSO;
- ג. כינון אזורים מפורזים.

בשנים הראשונות פעלה הוועדה המשותפת בעילות ויצרה פורום נוח לביורר תלונות הדדיות ולפתרון בעיות גבול מסוגים שונים. כך, למשל, נידונו בוועדה ההסדרים לסימון גבולות האזורים המפורזים; הסדרים בדבר פינוי מוקשים לאורך הגבול; הקמת כוח משטרה מעורב על גשר בנות-יעקב והסדרים בדבר החזרת טובין גנובים.<sup>9</sup> ב-20 ביוני 1951 התקיימה הישיבה הרשמית האחרונה של הוועדה המשותפת, אולם פגישות בלתי רשמיות שלה התקיימו גם לאחר מכן (החל מה-13 בנובמבר 1951). יתר על כן, החלו פגישות לא רשמיות ישירות (דהיינו בלא נוכחות הא"ם) בין המשלחות הישראלית והסורית. נושאים אחדים חזרו והטרידו את שני הצדדים, ולכמה מהם אף נמצא פתרון:

1. הסטטוס של האזורים המפורזים – לטיפול בנושא זה התקיימו בין הצדדים עשר פגישות ישירות וחשאיות (בין אוקטובר 1952 למאי 1953), שעסקו ברעיונות לחלוקת אזורים אלו, אולם הן הסתיימו ללא תוצאות.

האחת, הסדרים בין מדינות בעלות אינטרסים פוליטיים ואסטרטגיים משותפים, כגון מדינות שהן חברות באותה ברית הגנה. במקרה זה, המשטר יהיה בדרך-כלל פורמלי ומפורש ויכלול גם רמת מיסוד גבוהה (בוודאי שכך הדבר לגבי הבריתות הצבאיות הגדולות נאט"ו וברית ורשה). הקטיגוריה השנייה של משטרי הביטחון מתייחסת למכלול של הסדרים בין מדינות המצויות בסכסוך דווקא. משטרי ביטחון אלה נועדו למתן את הסכסוך או היבטים ספציפיים שלו באמצעות הסדרים מסוגים שונים.

כנהנת עבודה אקבע, כי משטרי ביטחון במצב של סכסוך (הקטיגוריה השנייה) יתפתחו כתוצאה משילוב בין אלב"א להרתעה חד-צדדית (של הגורם המגן על הסטטוס-קוו) או הדדית (כאשר שני הצדדים מעוניינים בהמשך הסטטוס-קוו). משטר הביטחון נוצר כאשר השילוב הזה מתקיים לאורך זמן, ונוצרים דפוסי ציפיות הדדיות שהצדדים יקיימו את המשטר. יתר על כן, קיומו של המשטר תלוי בהתפתחותן של מערכות כללי התנהגות ותהליכים. לבסוף, במשטרים מפותחים ומובהקים יותר יופנמו נורמות ההתנהגות וישפיעו על ניסוח האינטרסים הלאומיים של כל אחד מהצדדים המעורבים. נראה אפוא, כי הן מבחינת המרכיבים הבונים אותו, הן מבחינת משך הזמן שבו מתקיים משטר הביטחון והן מבחינת האפשרות להפנמת נורמות התנהגות – משטר הביטחון הוא יחידה אנליטית נרחבת בהרבה מהאלב"א.

עיון בהסדרי אלב"א שונים, שיושמו בהקשר של הסכסוך הישראלי-ערבי, מעלה כי ייתכן שאחדים מהם – אלה אשר הצטברו כמכלולים, התקיימו לאורך זמן ונוספו עליהם עוד מרכיבים – הפכו למעשה למשטרי ביטחון מוגבלים. עם זאת, אין הדיון הנוכחי עוסק בהסדרים אלה מנקודת המבט של משטרים בינלאומיים, אלא מתמקד בדיון בהם כאלב"א.

## ישראל-סוריה

### ישראל-סוריה 1955-1949

סוריה התערבה בסכסוך הישראלי-פלסטיני והשתתפה בפלישה לארץ-ישראל ב-1948 בגלל שלושה מכלולים של סיבות, שהשתלבו בהם אינטרסים מדינתיים סוריים ועמדות אידיאולוגיות כאחד:

- א. קשר אמיץ עם האוכלוסייה הפלסטינית, מחויבות כלפיה ואף תחושה כי למעשה אוכלוסייה זו היא חלק מהעם הסורי. לכך התלוותה עמדה אידיאולוגית פאן-ערבית.<sup>6</sup>
- ב. רצון סורי מימים ימימה לספח את צפון ארץ-ישראל.
- ג. תחרות בינערבית, ובמסגרת זו – ניסיון למנוע מהאמיר עבדאללה להגיע לעמדת שליטה בארץ-ישראל. תוכניותיו של עבדאללה להפוך את ההשפעה הגוברת, שניסה להשיג בארץ-ישראל, לקרש קפיצה להגשמת חלומה בדבר "סוריה הגדולה" תחת שלטון האשמי היו ידועות למשטר הסורי.

2. נושא אחר, שנמצא לו פתרון, היה החזרת ספינות, הנכנסות בטעות או בשל מזג אוויר גרוע לתחום המים הטריטוריאליים של המדינה האחרת. ב־19 בינואר 1952 נחתם הסכם בעניין זה.
  3. הושג הסכם בעניין חלוקת מי הדפילה.<sup>10</sup>
- התנגדותה הנחרצת של ישראל להענקת מעמד רשמי לוועדה המשותפת בדיונים על הסטטוס המדיני של האזורים המפורזים הביאה בסופו של דבר להחלטתה להימנע מהשתתפות בפגישות הסדירות של הוועדה. עם זאת המשיכה ישראל להשתתף בפגישות בלתי רשמיות או במפגשי חירום של הוועדה.
- פעילות המרכיבים הפורמליים של משטר שביתת-הנשק (UNTSO והוועדה המשותפת) לצד פעילות המרכיבים הבלתי פורמליים (הפגישות הישירות בין הצדדים) תרמו רבות לייצוב המערכת המורכבת של יחסי הגבול בין הצדדים, גם בהיותם נתונים בסכסוך מתמשך. ראשית, כוננו צינורות תקשורת ישירים, שבעזרתם ניתן היה לפתור בעיות שניות, נוצרו יחסי אמון ברמה האישית והארגונית בין המשלחות. שליטת, בעת הצורך אפשר היה לפנות לצד שלישי כלשהו ולהיעזר בו לשם פתרון בעיות. לעומת זאת, לפירוז האזורים הצפוני והדרומי לא הייתה השפעה של אלב"א. בהיותם קטנים בשטח הם לא היוו איזור חיץ משמעותי בין הצדדים ולא יכלו למנוע חיכוך צבאי יתר על כן, הסכסוכים המתמידים לגבי מעמדם המדיני תרמו דווקא להחרפת היחסים בין ישראל וסוריה. גם כאן, כמו במשטרי שביתת הנשק עם מצרים ועם ירדן, השגת "שקיפות" של המערכים הצבאיים כגורם במניעת מתקפות פתע לא מילאה שום תפקיד.

### התמוטטות משטר שביתת הנשק

התמוטטות משטר שביתת הנשק בין ישראל לסוריה נבעה בראש ובראשונה מחילוקי דעות קשים לגבי כמה נושאים:

- א. מעמדם המדיני של האזורים המפורזים;
- ב. מפעל ייבוש החולה;
- ג. מפעל מוביל המים הארצי;
- ד. זכויות ניצול הקרקע באזורים המפורזים;
- ה. זכויות הדיג הישראליות בפינה הצפון-מזרחית של הכינרת.

בהדרגה החריפו שני הצדדים את עמדותיהם וסירבו להסכים לפשרות. הם נטשו את דרך המשא-ומתן ונזקקו מפעם לפעם ליחזמות צבאיות כאמצעי להשגת מטרותיהם. המעבר לשלב האלים נבע, ככל הנראה, בגלל התעלמותם מהתפקיד המייצב של משטר שביתת הנשק ובגלל ההנחה של כל צד שמשטר שביתת הנשק חדל לשרת את האינטרסים שלו.

בסופו של דבר קרס המשטר בין סוף 1954 לאמצע 1955. אומנם UNTSO המשיך בפעילותו, ובתחומים מסוימים נמשכו פעולות ועדת שביתת הנשק אף לאחר מכן (עד 1967), אך תרומתן לריסון ההתנהגות הצבאית פחתה במידה ניכרת. למעשה, מ־1955 ועד הסכם הפסקת

האש בגולן ב־1974 לא התקיימו הסדרי אלב"א פורמליים או לא פורמליים בין ישראל לסוריה. קריסת משטר שביתת הנשק לא נבעה, ככל הנראה, משינויים בהקשר המעצמתי או בהקשר היחסי הבינערכיים. המשטר התמוטט בעיקר כתוצאה משינויים בתפיסות הביטחון של ישראל ושל סוריה עצמן. כמה סיבות הביאו להקשחה בעמדה הישראלית; העיקריות שבהן: התגבשותה של עמדה עקרונית סורית, שסירבה לראות בהסכם שביתת הנשק פרודור המוביל להסכם שלום; התנגדותה של סוריה למפעל המים הארצי; התגבשותה של האסכולה האקטיביסטית בישראל, שראתה בהפעלת כוח דרך לפתרון הסכסוך הישראלי-ערבי. גם מן הצד הסורי ניכרה במרוצת הזמן הקשחה הולכת וגוברת.<sup>11</sup>

### ישראל-סוריה בלבנון 1976-1982 ו־1984<sup>12</sup>

היחסים בין ישראל לסוריה בלבנון התפתחו במסגרת שני הקשרים: הקשר הסכסוך הישראלי-סורי בכללותו והקשר ההתפתחויות הפנימיות בלבנון.

לסוריה אינטרסים נרחבים ומגוונים בלבנון. לאינטרס הישראלי בלבנון היו שני ממדים: המימד הביטחוני הטהור, המתמקד בעיקר בדרום לבנון, והמימד השיורי של קשר עם העדה המרונית.

מלחמת האזרחים בלבנון, שפרצה ב־1975, איימה על אחדותה ועל לכידותה של מדינה זו.<sup>13</sup> איום זה דחף את סוריה כבר באותה שנה, אך ביתר שאת מתחילת 1976, לפעול לייצובה של לבנון באמצעים שונים, ובכללם הפעלת כוח צבאי בשלבים הראשונים של מלחמת האזרחים נטתה סוריה לתמוך במיליציות המוסלמיות והפלסטיניות נגד המיליציות הנוצריות, אולם מתחילת 1976 היא שינתה את עמדתה והתחילה לתמוך בגורמים הנוצריים. באותו שלב נראה היה, כי אין מנוס מהתערבות צבאית סורית כדי לבלום את סדרת ההצלחות של המיליציות המוסלמיות והפלסטיניות. אולם סוריה חששה שהתערבות צבאית תיתקל בהתנגדות ישראלית, שכן ישראל חזרה והבהירה שהתערבות כזו תגרור פעולת נגד מצידה. כדי למנוע זאת התקיימו מגעים בין דמשק, וושינגטון וירושלים, שבמהלכם הסכימה ישראל להתערבות הסורית, אך תיחמה אותה בצורות שונות. כך נקבעה במרס 1976 מערכת "הקווים האדומים", שהייתה למעשה מערכת של אלב"א.<sup>14</sup> במסגרת זו הסכימה סוריה לשורה של הגבלות בתחומים שונים: על היקף הכוחות הסוריים המתערבים בלבנון, על תחום הפעולה הגיאוגרפי שלהם, על הפעילות האווירית הסורית בשמי לבנון ועל היקף החימוש הסורי בלבנון וסוגיו. בתחום אחרון זה, למשל, תבעה ישראל שסוריה לא תציב בלבנון טילי קרקע-אוויר.

סוריה אכן פעלה בהתאם להגבלות אלו – בשינויים קלים – והפעילה במסגרתן משלהי מרס ותחילת אפריל 1976 כוחות קטנים בצפון לבנון. מסוף מאי 1976 התרחבה ההתערבות הסורית. עד סוף אותה שנה השתלטה סוריה

ה. התבסס ערוץ תקשורת ברור דרך צד שלישי – ארצות-הברית.

אף-על-פי שהחששות הישראליים מפני מתקפת פתע גברו מאוד לאחר מלחמת יום הכיפורים, מערכת "הקווים האדומים" בלבנון לא נבנתה לצורך זה. תפקידה העיקרי היה למנוע יצירת איום לטווח ארוך, הנגזר מהתבססות צבאית סורית נרחבת בלבנון ובסמוך לגבול הישראלי. איום זה אכן נמנע.

אף כי מערכת "הקווים האדומים" נוצרה וגובשה במרוצת 1976, כשממשלת המערך בראשותו של יצחק רבין הייתה בשלטון, עליית ממשלת הליכוד לשלטון ב-1977 לא הביאה לערעור כלשהו עליה.<sup>15</sup> הממשלה החדשה הכירה עם כניסתה לתפקיד בתועלת שצמחה לישראל מההסדר בלבנון, והיא אף פעלה על בסיס תשתית האלב"א שנוצרה שם. אולם בהדרגה הלכה והשתנתה תפיסת הביטחון של ההנהגה הישראלית בנוגע לתפקודה של סוריה בלבנון ולגבי ההתפתחויות הפנימיות שם. תהליך זה הגיע לשיאו ב-1981-1982 והיה המניע למלחמת של"ג (יוני 1982), שבמהלכה תקפה ישראל גם את הצבא הסורי הפרוס בלבנון. המערכה קרסה אפוא כתוצאה משינוי בתפיסת הביטחון הישראלית.

### ההקשר המדיני-אסטרטגי הישראלי-סורי בלבנון – 1985 ואילך

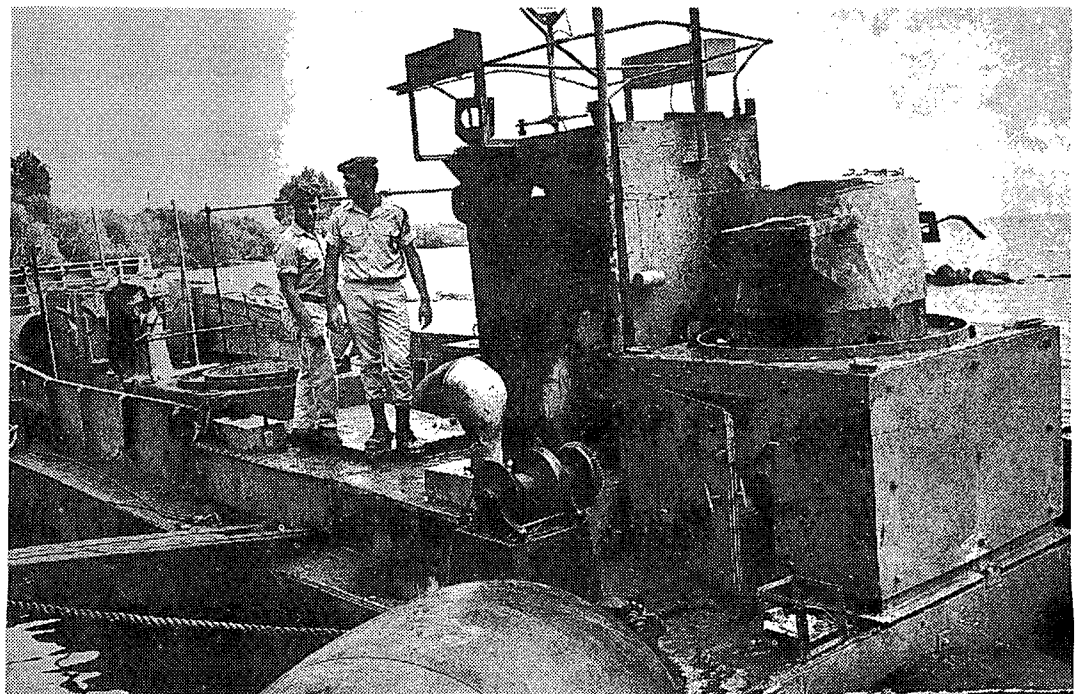
עם תום המלחמה והשלמת הנסיגה הישראלית מלבנון (למעט רצועת הביטחון) ביוני 1985 חזרו ישראל וסוריה למערכת היחסים האסטרטגיים שהתקיימה קודם למלחמת לבנון. ישראל שבה והכירה בעדיפות האינטרסים

בשורה של מהלכים צבאיים על מרכז לבנון והצליחה לצמצם במידה ניכרת את מלחמת האזרחים, תוך שהיא מקפידה שלא לחצות את "הקווים האדומים".

בשנים 1977-1981 עמדה מערכת "הקווים האדומים" בכמה מבחנים קשים: ב-1977 התחולל משבר נבטיה, ב-1978 ערך צה"ל את מבצע ליטאני, ב-1979 התחוללו קרבות אוויר בין ישראל לסוריה במרחב האווירי של לבנון, וב-1981 התחולל משבר זחלה. הסדרי האלב"א שהיו גלומים ב"קווים האדומים" עמדו באתגרים אלה והוכיחו את יציבותם ואת חשיבותם לשני הצדדים. חמישה תנאים מוקדמים אפשרו את תחילתו של תהליך יצירת הסדרי האלב"א:

- א. שני הצדדים הגיעו להבנה משותפת (אם גם עקיפה – דרך וושינגטון) בדבר הצורך לשמור על היציבות בלבנון.
- ב. אותרו האינטרסים הביטחוניים החיוניים של שני הצדדים, ונראה שכל צד הבין בהדרגה את חיוניות האינטרסים הביטחוניים של הצד האחר.
- ג. ישראל הכירה בכך שלסוריה יש אינטרסים פוליטיים נרחבים בלבנון, וכי חשיבותם וחיוניותם לסוריה עולה על אלה של ישראל בלבנון. במילים אחרות, מבחינת "מאזן האינטרסים" הייתה לסוריה עדיפות. עם זאת, הכרת ישראל בעדיפות זו לא ביטלה את חשדותיה העמוקים בדבר כוונותיה של סוריה בלבנון ולא ביטלה את החששות שסוריה תנצל את מעמדה בלבנון לשם ביצוע מהלכים אנטי-ישראליים.
- ד. על חופש הפעולה הצבאי הסורי הוטלו מגבלות, שמנעו יצירת איום צבאי על ישראל.

ספינת משמר ישראלית בכירת שנפגעה מאש סורית – אוגוסט 1966



נוסף על ההסדרים של "הקווים האדומים" עם סוריה יצרה ישראל בדרום לבנון איזור ביטחון הנתון שליטתה הצבאית (יחד עם צד"ל). סוריה לא ערערה על כך. כשהחריפה פעילותו של ארגון החיזבאללה ברצועת הביטחון, הגיבה ישראל מפעם לפעם בפעילות צבאית נרחבת, שכללה, בין השאר, תקיפות מן האוויר על ריכוזים של החיזבאללה ושל ארגונים אחרים. אחדות מן המטרות שהותקפו נמצאו בקרבת בסיסים סוריים בבקעא. אולם אף כי סוריה ניצלה לא פעם את הארגון למטרותיה במסגרת העימות עם ישראל, הקפידה ישראל שלא לתקוף מטרות סוריות, ואף נתנה פומבי להקפדה זו בצורות שונות. סוריה מצידה נמנעה מתגובות כלשהן על הפעילות הישראלית.

פעמיים בשנת 1992, ובמיוחד במבצע "דין וחשבון" ב-1993, הגיבה ישראל על פעילות החיזבאללה בצורה מסיבית ביותר ופגעה באזורים נרחבים בדרום לבנון. עם זאת, נשמרה בדרך-כלל (תוך הפרות חלקיות לעיתים) ההבנה המשולשת סוריה-ישראל-חיזבאללה, שלפיה ישראל מחזיקה ברצועת הביטחון, החיזבאללה "רשאי" לפעול נגד איזור זה, אך אסור לו לפגוע בגליל, ישראל "רשאית" להגיב נגד בסיסי חיזבאללה הסמוכים לרצועת הביטחון וכן בבקעא, ואילו סוריה ניצבת מנגד ואינה מגיבה על הפעילות הישראלית.<sup>18</sup>

### ישראל-סוריה ברמת הגולן – 1974 ואילך

למן אמצע שנות החמישים אירעו מפעם לפעם התנגשויות אלימות בין צה"ל לבין הצבא הסורי לאורך הגבול הבינלאומי. בתקופה שבה הוקם "המוביל הארצי", שעליו הגיבה סוריה בניסיונות להטות את מקורות הירדן, התחוללו שוב ושוב תקריות אש קשות בין שני הצבאות. הסלמה זו הייתה, כאמור, בין הסיבות המרכזיות למשבר 1967. כשנסתיימה מלחמת ששת הימים, התייצבו גבולות הפסקת-האש במרומי רמת הגולן ("הקו הסגול"). לאחר תקופה של שקט פרצו לאורכו תקריות אש רבות, שהחריפו במקביל למלחמת ההתשה שהתנהלה לאורך תעלת סואץ (1969-1970).

לאחר מלחמת יום הכיפורים נמשכה מלחמת התשה מוגבלת לאורך קו הפסקת האש עם סוריה, שהותווה עם סיומה של מלחמה זו. אולם הסכם הפרדת הכוחות הביא לסיומה. ההסכם שעליו חתמו ישראל וסוריה ב-31 במאי 1974 הושלם על-ידי הודעתו של מטה משקיפי הא"ם (שנציגו ישב בראש הוועדה שעסקה בניסוח ההסכם) ונכללו בו הסעיפים הצבאיים האלה:<sup>19</sup>

- א. הקפדה על הפסקת אש.
- ב. הפרדת כוחות: הכוחות הישראליים ייסוגו מרחק-מה מקו הפסקת האש ויתייצבו מאחורי הקו שכונה A. הכוחות הסוריים יישארו מעבר לקו הפסקת האש, שכונה קו B, תוך שסוריה מקבלת לידיה את המינהל האזרחי של תחום הפרדת הכוחות, היינו בין קו A ל-B, ואזרחים סוריים יוכלו לחזור אליו.

המדיניים הסוריים בלבנון והמשיכה להתמקד בבעיות הביטחון השוטף שמקורן בדרום לבנון. סוריה מצידה התמקדה בהעמקת שליטתה ובביצור השפעתה בלבנון, תוך שהיא מקפידה, כבחזית רמת הגולן, שלא להביא להסלמה עם ישראל. אומנם סוריה המשיכה לטפח את יכולתה הצבאית מתוך רצון לבנות אופציה צבאית להחזרת ריבונותה על הגולן, אך למעשה נואשה מהסיכוי להשיג "איזון אסטרטגי" עם ישראל. זאת יחד עם בידודה בעולם הערבי הרתיעו את סוריה מלנקוט מהלך צבאי נגד ישראל. רק הקמת קואליציה מלחמתית ערבית רחבה הייתה יכולה להבטיח הישג צבאי, ולו אף חלקי, ברמת הגולן. אך כל עוד קואליציה כזו לא קמה, העדיף המשטר הסורי להימנע מכל התגרות, שעלולה הייתה לגרום להסלמה מחודשת ביחסים עם ישראל. יתר על כן, פעילותה של סוריה בלבנון חייבה אותה להקצות לצורך זה הן משאבים צבאיים ניכרים והן תשומת-לב רבה בתחום קבלת ההחלטות, וגם בכך היה כדי לפגוע ביכולתה לרכז מאמץ צבאי ותכנוני נגד ישראל.

בעקבות מלחמת של"ג נחלשה במידה ניכרת יכולתה של ישראל להשפיע על המתחולל בלבנון, ואילו סוריה הפכה לגורם החיצוני המכריע במדינה זו. אולם השינוי הזה לא השפיע על הפרמטרים העיקריים של היחסים הצבאיים הישירים בין ישראל לסוריה. כך למעשה הוחזרו לתוקפם ארבעה הסדרי ביטחון:

א. תיחום גיאוגרפי לפריסה הצבאית הסורית בדרום לבנון;

ב. מניעת פעילות אווירית סורית בשמי לבנון;

ג. פעילות אווירית ישראלית חופשית בשמי לבנון;

ד. מניעת פריסתם של טילי קרקע-אוויר סוריים בלבנון. בעקבות הנסיגה הישראלית מלבנון נעו הכוחות הסוריים דרומה עד לקווים שהיו קיימים לפני פרוץ המלחמה ב-1982, תוך שהם מותירים מרווח גיאוגרפי ניכר ביניהם לבין "רצועת הביטחון" הישראלית. סוריה גם נמנעה מהפעלת כוחות אוויריים בשמי לבנון, ואף לא פרסה טילי קרקע-אוויר בלבנון (אם כי היא עשתה זאת בעקבות התנגשות אווירית ישראלית-סורית ב-1985, אך חזרה בה מצעדה זה לאחר שבוע). עם זאת, ובניגוד למצב שהיה קיים קודם ל-1981, פרסה סוריה ריכוזי טק"א בתוך שטחה, אך בצמוד לגבול הלבנוני, והקשתה בכך על הפעילות האווירית הישראלית באיזור המזרחי של לבנון.<sup>16</sup> מעניינת במיוחד היא יצירתה של מערכת "כללי התנהגות", שהסדירה את הפעילות האווירית מעל לאיזור הגבול שבין לבנון וסוריה. מטוסים ישראליים פעלו במשימות בין וצילום מעל איזור זה, ויש להניח שהצילום כיסה גם חלק מהשטח הסורי. הסורים הגיבו בהפעלת סוירים אוויריים במרחב האווירי שלהם במקביל לטיסות הישראליות. הדבר יצר מתיחות רבה, שאכן הביאה להתנגשויות אוויריות, שבהן הופלו מטוסים סוריים במרחב האווירי הסורי. כדי למנוע הסלמה ביכרה ישראל לצמצם את פעילותה האווירית ולהרחיק במידה מסוימת את טיסות הצילום מהגבול הסורי.<sup>17</sup>

ג. באיזור המפורז שנוצר בין הקווים A ל-B ימוקם כוח משקיפי א"ם (UNDOF) שיכלול כ-1,250 איש.  
ד. משני צידי האיזור המפורז (או איזור ההפרדה) יסומן תחום בן 20 ק"מ, שיחולק באופן שווה מכל צד לשתי רצועות, שבהן יחולו הסדרים של הגבלת כוחות ונשק:

1. ברצועה הראשונה, הקרובה לאזור ההפרדה, שרוחבה 10 ק"מ, תוכלנה ישראל וסוריה, בהתאמה, להציב כוח שלא יהיה גדול משתי חטיבות, ובהן 6,000 חיילים, 75 טנקים ו-36 תותחים 122 מ"מ לטווח קצר.

2. ברצועה השנייה, הרחוקה יותר מאיזור ההפרדה, שרוחבה גם כן 10 ק"מ, יהיו שני הצדדים רשאים להציב לכל היותר 162 תותחים בעלי טווח שאינו עולה על 20 ק"מ (כך שהכוחות הקדמיים של כל צד יהיו מוחזק לטווח הארטילריה של הצד האחר) וכן 450 טנקים מכל הסוגים. רצועה בת 25 ק"מ משני צידי קו ההפרדה חייבת להיות נקייה מטילי קרקע-אוויר.

ה. חילות האוויר של סוריה ושל ישראל רשאים לטוס כל אחד עד קו ההפרדה שלו ללא הפרעה מן הצד האחר.

ו. כוח משקיפי הא"ם יפקח על ביצוע קפדני של סעיפי ההסכם על-ידי ביקורת שתיערך אחת ל-15 יום לפחות.

הסכם הפרדת הכוחות ברמת הגולן מקיים באופן קפדני משנת 1974 ועד היום. הסיבה העיקרית לכך היא, ששני הצדדים אינם מעוניינים במלחמה ברמת הגולן, והם מודעים היטב להסלמה העלולה להתחיל אפילו מהתנגשויות מוגבלות ומחיכוך צבאי ברמה נמוכה. עם זאת קיים כמובן גם צד שלישי, הא"ם, המפעיל משקיפים מטעמו לפיקוח על ביצוע ההסכם, ונוכחותו בשטח תורמת גם היא משהו להצלחת ההסדר.

שלא כהסכם שביתת הנשק מ-1949, הסכם ההפרדה לא נתפס על-ידי שני הצדדים כמבוא אפשרי להסכם שלום, אלא כחלופה מסוג אלב"א לצורך מניעת חיכוך והסלמה צבאית. הבדל מבני נוסף בין שני ההסכמים הוא, שאין מתקיימים מגעים ישראלים-סוריים ישירים, כפי שהתקיימו במסגרת ועדת שביתת הנשק שהוקמה ב-1949 לשם בירור תלונות והחלפת מידע ושדרים מסוגים שונים. לדבר זה יש תוצאה שלילית: באין מנגנון משותף, מתקשה כל צד ללמוד בצורה יעילה על כוונות הצד האחר, וגם לא יכולים להתפתח מגעים אישיים התורמים לעתים לפתרון בעיות המתעוררות בשטח. עם זאת אין להתעלם מכך, שהניסיון מהוועדות השונות של שביתת הנשק גם מלמד, שבהעדר אינטרס משותף בקיום היציבות, עלולים דווקא המגעים הישירים להקציין את עמדות הצדדים.

היציבות של ההסדרים בגולן בלטה גם על רקע מלחמת של"ג ב-1982. אומנם ישראל וסוריה נלחמו זו בזו בלבנון, אך הן הקפידו לנתק את גזרת רמת הגולן מן הלחימה

ונמנעו מלהפוך אותה לזירת עימות צבאי נוספת, כל אחת מסיבותיה שלה. סוריה חששה מהעוצמה הצבאית הישראלית, ואילו ישראל העדיפה להפעיל את עוצמתה העודפת רק בתוך לבנון.

הסדר הפרדת הכוחות גם הקטין במידת-מה את הסיכון של מתקפת פתע של כל צד על משנהו. אף-על-פי-כן, יכולת הצד הסורי למתקפה שכזו לא בוטלה לחלוטין, שכן איזור ההפרדה הוא צר, והצבא הסורי מסוגל לרכז בו די כוחות סדירים למתקפה כזאת, בלי שההסדר עצמו ימנע זאת. ההתראה מפני מתקפת פתע סורית נותרה אפוא תלויה באמצעי המודיעין של ישראל. לעומת זאת, האפשרות של ישראל להנחית מתקפת פתע על סוריה הייתה ונשארה מצומצמת ביותר, כי ישראל נשענת על גיוס מילואים לצורך מימוש מתקפה בהיקף גדול, ועצם גיוס המילואים הוא בגדר התראה לסוריה באשר לכוונות ישראליות אפשריות למתקפה.

## כמה הערות כלליות על אלב"א

הספרות התיאורטית הספציפית על אלב"א היא מועטה, אולם אפשר לשאוב תובנות תיאורטיות לצורך הבנת הנושא מתוך הספרות העוסקת במשטרים בינלאומיים, ובעיקר במשטרי ביטחון.<sup>20</sup> להלן אדון בקצרה בכמה היבטים של אלב"א לאור תובנות אלו.

יש הסברים רבים ליצירתם של משטרי ביטחון ולקיומם. עיקר ההבחנה כאן היא בין מקבץ הגישות הליברליות מוסדיות לבין מקבץ הגישות הריאליסטיות. הגישות הליברליות-מוסדיות מדגישות את קיומם של ערכים משותפים כתנאי מרכזי ליצירת משטרי ביטחון. המשך קיומם של משטרים אלה נתפס במסגרת זו כנשען במידה רבה על יצירת מוסדות שונים, פורמליים ולא פורמליים, ועל הפנמת נורמות התנהגות על-ידי מקבלי החלטות.<sup>21</sup> הגישה הריאליסטית הטהורה לא התייחסה כלל ועיקר לאפשרות של יצירת הסדרים קבועים של שיתוף פעולה בין מדינות לטווח ארוך. האסטרטגיות הריאליסטיות הקלסיות ליצירת סדר במערכת בינלאומית כלשהי הן: מאזן כוחות, הגמוניה והרתעה יציבה. משנדרשו הוגי-דעות ריאליסטיים לעניין המשטרים הבינלאומיים, הם ראו אותם כמעוגנים באינטרסים הלאומיים של כל אחד מהשחקנים. כלומר, משעה שמסקים מקבלי החלטות, שיצירת משטר ביטחון משרתת אינטרסים אלה, נוצרים התנאים המוקדמים להסכמים המביאים ליצירתו. כל עוד משטר הביטחון נתפס כמשרת את האינטרסים הלאומיים, הוא יוסיף אפוא להתקיים, אך אם הוא ייתפס כמכשול למימושם, הוא ייעלם. לפי גישה זו, המדינות הן אפוא שחקנים אנוכיים ותחרותיים, המוכנים לשתף פעולה רק בליט בירה. בתוך המקבץ העשיר של הגישות הריאליסטיות יש שתי גישות, שהן רלוונטיות במיוחד לעניין משטרי הביטחון:



**גישת הסטרוקטורליזם המתון** (modified structuralism). זו גרסה של הגישה הניאוריאליסטית או הסטרוקטורליסטית,<sup>22</sup> המדגישה את מבנה המערכת הבינלאומית ו/או מערכות בינלאומיות אזוריות) כגורם מרכזי ביצירת משטר הביטחון. על-פי גישה זו, בכל מערכת בינמדינית גלומים אילוצים רבים, המכבידים על חופש הפעולה של המדינות, והמאלצים לעיתים את השחקנים להגיע לתיאום עמדות ולהסכמה. הסטרוקטורליזם המתון<sup>23</sup> רואה בתיאום מקור להיווצרות משטרי ביטחון, וזרם מרכזי של גישה זו גורס, שיש גם הכרח בקיומה של מעצמה הגמונית כדי שיווצר משטר שכזה.

**הגישה התועלתית.**<sup>24</sup> זו מניחה שקיימים אינטרסים חד-צדדיים של שחקנים אנוכיים, אך מדגישה יותר את נכונות השחקנים ואת יכולתם להבין, כי פשרה ותיאום התנהגות ביניהם נושאים בחובם רווחים גבוהים יותר (או עלויות נמוכות יותר) מאשר קונפליקט. בעוד שהגישה הריאליסטית הטהורה (וכן הניאוריאליסטית כפי שנוסחה על-ידי קנת וולץ), מדגישה את עקרון "העזרה העצמית" (self help), הגישה התועלתית טוענת, כי לעיתים קרובות שיתופי פעולה מקטינים את הצורך להישען, כמפלט אחרון, על עיקרון זה.

הגישה הליברלית-מוסדית רואה במשטר הביטחון עצמו, בנפרד מהמתחייב מהאינטרסים הלאומיים האנוכיים, גורם המשפיע על התנהגות השחקנים, ובהגברת מיסודו של משטר זה היא רואה משום חיזוק לקיומו. כלומר, המשטר עצמו נתפס כאן כמשתנה בלתי תלוי, המשפיע על התנהגות השחקנים. לעומת זאת, הגישות הריאליסטיות הקיצוניות אינן רואות במשטר עצמו גורם המשפיע בדרך כלשהי על התנהגות השחקנים. על-פיהן, המשטר הוא רק ביטוי של הסכמות חלקיות, החולפות מן העולם כאשר משתנה תפיסת השחקנים האנוכיים באשר לתועלת הצפונה בהן. גישות ריאליסטיות מתונות יותר רואות במשטר הביטחון עצמו גורם המשפיע על הדרך שבה השחקנים מפרשים ומגדירים את האינטרסים החד-צדדיים שלהם.<sup>25</sup>

נראה כי במערכת המזרח-תיכונית, לרבות ביחסי ישראל-ערב, פעלו כמה מכניזמים שהבטיחו סדר מערכתי חלקי בתקופות שבין המלחמות ופרצי אלימות. אלה אכן כללו תהליכים של איזון כוחות, הרתעה ולעיתים התערבות "הגמונית" של מעצמות-העל (בעיקר באילוץ השחקנים האזוריים להפסיק מלחמות). בצד מכניזמים "ריאליסטיים" אלה היו הסדרי אלב"א, שמקצתם אף נעשו במרוצת הזמן למשטרי ביטחון ממוסדים. נבדוק עתה באיזו מידה אפשר להסביר – באמצעות הגישות השונות שהוזכרו לעיל – את יצירתם, את קיומם ולעיתים גם את קריסתם של הסדרי האלב"א השונים באזור.

א. יצירה וקריסה: את המקור ליצירתם של הסדרי האלב"א אפשר לאתר בירור בשילוב של הסברים תועלתיים וניאוריאליסטיים, כאשר התועלתיים הם בעלי תוקף רב יותר. השחקנים בסכסוך

הישראלי-ערבי הבחינו בתועלת היחסית, דהיינו שהרווחים הצפויים מתיאומים ומהבנות חלקיים בתחום הביטחון עולים על עלותם הצפויה. הדבר נבע בראש ובראשונה מהערכה של כל אחד מהצדדים, כי למלחמה יש מחיר גבוה בהרבה מהרווח הצפוי ממנה. גם אלימות מוגבלת לאורך הגבול נתפסה, ברוב המקרים, כהתנהגות שעלותה גבוהה. מבנה המערכת המזרח תיכונית, שהיא מערכת רב-קוטבית ועתירת סכסוכים ברמות שונות, השפיע גם הוא על היווצרותן (אם כי במקרים רבים יותר על קריסתן) של מערכות אלב"א. במילים אחרות, התממש אחד העקרונות של הגישה הניאוריאליסטית (או הסטרוקטורליסטית), הרואה באילוץ המבנה של מערכות בינלאומיות את אחד הגורמים העיקריים ליצירת משטר ביטחון, ובהשאלה למקרה שלנו – גם להסדרי אלב"א. כך, למשל, בידודה של סוריה במערכת הבינערבית בשנות השבעים כפה עליה נכונות להתמיד בהסדר ברמת הגולן משנת 1974. יש לציין כי הסדרי אלב"א הישראליים-ערביים, שנבעו מאילוץ מבנה המערכת, היו מנגנון-משנה למנגנונים של מאזן הכוחות, שפעלו בעיקר בהקשר היחסים הבינערביים, ובמידה חלקית גם בהקשר של יחסי ישראל-ערב.<sup>26</sup> אולם מבנה המערכת, ובעיקר יחסי-הגומלין המשתנים בין מדינות ערב, היו גם בין הגורמים המרכזיים שדחפו את מצרים לכיוון משבר ב-1967 ולחיסול מערכת האלב"א בסניי שהייתה בתוקף בשנים 1957-1967. היבט אחר של יחסי-גומלין אלה אילץ גם את ירדן ב-1967 לשבור את ההבנות הסמויות שהיו לה עם ישראל.

שאלת המיסוד: מיסוד של אלב"א אכן מסייע ליציבותם, אך כשלעצמו אינו מבטיח את עמידותם בפני שינויים בתפיסת האינטרסים הביטחוניים של הצדדים המעורבים בהם. הנה כי כן, במשך הזמן התמוטטו בזה אחר זה הסדרי שבינת הנשק, הגם שזכו למיסוד ולהכרה פורמלית באמצע שנות החמישים. הסדר הגולן מ-1974 ממשיך להתקיים – במידה רבה בגלל מבנה היחסים האסטרטגיים בין ישראל לסוריה (יתרון הרתעה לישראל) וכן בגלל בידודה של סוריה במערכת המדינות הערביות. לעומת זאת, דומה שמיסוד יחסי האלב"א במסגרת הסכם השלום הישראלי-מצרי אכן ממלא תפקיד חשוב בהמשך קיומה וביציבותה של מערכת זו. נראה אפוא כי בצד הסברים ריאליסטיים (בעיקר, כאמור, הסברים ניאוריאליסטיים ותועלתיים) להתקיימותם של הסדרי אלב"א, יש חשיבות גם למיסוד פורמלי של הסכמים. אולם אם נשווה בין המצב ששרר בשנות החמישים ורמת המיסוד דאז לבין השלום הפורמלי בין ישראל למצרים, נראה כי למיסוד פורמלי ודקדקני של האלב"א יש חשיבות רבה יותר במסגרת של הסדרים פוליטיים נרחבים הגולשים מעבר להם עצמם.

שהעלויות והרווחים של השחקנים לא התחלקו ביניהם בהכרח באופן שווה או סימטרי. אם כי עקרון השוויון אינו הכרחי, נראה כי כאשר מעמיקים הפערים בין הרווחים היחסיים שהשחקנים מפיקים מהסדרי האלב"א, ימצאו הסדרים אלה תחת לחץ גובר, ובסופו של דבר יתמוטטו.

כבר הזכרנו את המבנה המורכב של המערכת המזרח תיכונית כגורם הפועל הן בכיוון של יצירת הסדרי אלב"א הן בכיוון של לחצים לקריסתם. בעניין זה ראוי אולי לחזור ולהשוות את המערכת המזרח תיכונית למערכת היחסים בין מעצמות-העל ובין הבריתות הצבאיות הגדולות נאט"ו וברית ורשה. במקרה האחרון יצירתם של הסדרי אלב"א וכן המשך קיומם היו מותנים, בין השאר, בקיומה של מערכת דרקוטבית פשוטה יחסית. אומנם לכאורה הסכמי הלסינקי ושטוקהולם על אלב"א הושגו במסגרת הוועידה לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה, שהיה גוף רב משתתפים, אולם ברור שהם היו מבוססים בסופו של דבר על קיומה של המערכת הדרקוטבית. מערכת כזו ניתנת לניהול בקלות יחסית בהשוואה למערכת רב-קוטבית, בעיקר במזרח התיכון, שבו קיימות מערכות מורכבות ומשתנות תדיר של יחסי סכסוך ושיתוף פעולה בין המעצמות האזוריות.

יצירתן של מערכות אלב"א בין ישראל למדינות ערב השונות התאפשרה בדיוק בגלל היותן דיאדיות, כלומר משום שכל אחת מהן הייתה דרקוטבית.

אם נבחן את ההסברים ליציבותם של האלב"א לתקופות ארוכות ועמידותם בלחצים שונים, נראה אפוא כי גם ההסבר המוסדי הוא בר-תוקף. תוקף זה יגבר בעתיד, ככל שיותר הסדרי אלב"א ייכללו במסגרת הסכמי שלום פורמליים. ייתכן שמעבר להסבר המוסדי גרידא מצוי הסבר פסיכולוגי עמוק יותר: הצדדים מבכרים כל סטטוס-קוו שהוא על פני המאמצים לשינויו. ככל שהסטטוס-קוו מתבסס ויוצר שלוחות תפיסתיות וארגוניות, האנרגיה הנדרשת ממקבלי ההחלטות כדי להביא לשינויו היא רבה יותר. כמו כן מקבלי החלטות נרתעים בדרך-כלל מהגברת אי הוודאות שבתוכה הם פועלים. סטטוס-קוו ממוסד, המספק לפחות את צורכי המינימום שלשמום הוא נועד, יוצר הקשר של ודאות. שינוי בסטטוס-קוו, גם אם הוא נתפס כבעל פוטנציאל להגדלת הרווחים היחסיים, נתפס בהיבט גם כמגדיל את רמת אי הוודאות, ועל-כן יירתעו מקבלי ההחלטות בדרך-כלל מלהיזקק לו.

הצלחת מערכת אלב"א וכתוצאה מכך המשך קיומה מותנים כמובן בכך שהיא מגדילה את הרווחים של השחקנים, או לפחות מפחיתה את עלותו הצפויה של המשך הסכסוך הצבאי ללא ריסון כלשהו. שני הצדדים צריכים להפיק תועלת ממצב זה, גם אם לא בהכרח במידה שווה. נראה אפוא כי בכל מערכת אלב"א כלול מרכיב של הדידות, הדוחפת את הצדדים לשיתוף פעולה.<sup>27</sup> ואכן, בכל סדרי האלב"א בהקשר הישראלי-ערבי היה כלול גורם של הדידות, אף

"מיג 21" סורי שהופל על-ידי חיל האוויר ב-14 ביולי 1966



3. אחרי הופגיה עדה

## הערות

1. Jonathan Alford, "Confidence-Building Measures in Europe: The Military Aspects", *Adelphi Paper*, No. 149, 1979; John Jorgen Holst, "Confidence Building Measures: A Conceptual Framework", *Survival*, 25(1), 1983
  2. על יישומם למעשה במזרח התיכון, החל מ-1949, של צעדים, שכיום אפשר לכנותם אלב"א, ראה: איתמר רבינוביץ, **השלום שחמק, יחסי ישראל-ערב**, כתר, ירושלים, 1991; דוד טל, **תגובות ישראל להסתננות לשטחה מירדן וממצרים, 1956-1949**, עבודת מ"א, אוניברסיטת תל-אביב, 1990; אריה שלו, **שיתוף פעולה בצל העימות: משטר שביתת הנשק ישראל-סוריה 1955-1949**, מערכות, תל-אביב, 1982; Shabtai Rosenne, *Israel's Armistice Agreements with the Arab States*, Blumstains Bookstores, Tel-Aviv, 1951; Nissim Bar-Yaacov, *The Israel-Syrian Armistice*, Magnes Press, Jerusalem, 1967. להתייחסויות נוספות למושג CSBM, David Dewitt, ראה בין השאר: "Confidence and Security Building Measures in the Third World", *International Organization*, Summer, 1987; Yair Evron, "Arms Control in the Middle East: Some Proposals and Their Confidence Building Roles", *Adelphi Paper*, No. 149, 1979; Yair Evron, "Confidence Building in the Middle East", in: *Arms Control in the Middle East*, Westview, 1990.
  3. להסכמי אלב"א באירופה, ראה בין השאר: Michael Holms, *Compliance with CBM: From Helsinki to Stockholm*, Canadian Institute for International Peace and Security, Paper No. 30, February 1990; SIPRI Yearbook, 1992 — *World Armament and Disarmament*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, 1992; Catherine M. Kelleher, *Cooperative Security in Europe* (unpublished manuscript, 1993); Volker Rittberger, Manfred Efinger and Martin Mendler, "Toward an East-West Security Regime: The Case of Confidence and Security Building Measures", *Journal of Peace Research*, 27(1), 1990.
  4. בהקשר הישראלי-ערבי אגדיר "פתרון סכסוכים" כהסכמי שלום פורמליים בין הצדדים. גישת פתרון הסכסוכים המובהקת כוללת כמובן גם יצירת מערכות יחסים חברתיים וכלכליים בינמדייתיים, החוצות את גבולות המדינות שהיו נתונות בסכסוך.
  5. להגדרת משטר בין-לאומי ראה בין השאר: Stephen Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intermediate Variables", *World International Organization*, Spring 1982; Oran Young, "International Regimes", *Politics*, 39(1), 1986; Janice Gross Stein, "A Common Aversion to War: Regime Creation by Egypt and Israel a Strategy of Conflict Management", in: Ben Dor and Dewitt (eds.), *Conflict Management in the Middle East*, Lexington Books, Lexington Mass., 1987.
  6. על תפיסת הערבים הפלסטינים את עצמם בתקופה מוקדמת כחלק מהאומה הערבית-סורית, ראה: יהושע פורת, **צמיחת התנועה הלאומית הערבית-פלסטינאית**, עם עובד, תל-אביב, 1976.
  7. על הצעות חוסני זעים לשלום נפרד, ראה: רבינוביץ, **השלום שחמק**; שלו, **שיתוף פעולה בצל העימות**.
  8. על שאיפת סוריה ליחסים טובים עם ארצות-הברית כתורמת להתנהגות סוריה ולרצונה להגיע להסדר שלום נפרד, ראה: רבינוביץ, **השלום שחמק**.
- לעומת זאת, היותה של המערכת המזרח תיכונית רב-קוטבית פעלה בדרך-כלל בכיוון של הפעלת לחצים על יחסי האלב"א הדיאדיים והייתה בין הגורמים העיקריים שהביאו לקריסתם.<sup>28</sup>
- ה. כפי שצוין בתחילת חיבור זה, מערכות אלב"א מתייחסות להגברת הביטחון החד-צדדי של כל אחד מהשחקנים לגבי מצבו האסטרטגי-צבאי. שאלת האמון אינה מתעוררת עדיין בשלב זה. היא עלולה להתעורר כאשר מערכות אלב"א הופכות למשטר ביטחון מלא, שכן אז עולים נושאי העקרונות ונורמות ההתנהגות. ואכן, אחדות ממערכות האלב"א הפכו – בשילוב עם גורמים נוספים – למשטרי ביטחון. כן שאלת האמון עלולה לעלות כאשר עוסקים בתוצאות האפשריות של "עריקת" אחד השחקנים מההסדרים, או כאשר בשלב כלשהו עלויות ההסדר עולות על הרווחים הצפויים ממנו. כל עוד אין הצדדים הופכים את האמון למרכיב מרכזי בהסדר, הם "משריינים" את עצמם מפני התוצאות של עריקה או מפני שינויים במאזן רווח/עלות. שאלת האמון עולה כאשר השחקנים מוכנים לוותר בשלב כלשהו על מרכיב ביטחון מסוים בציפייה שהשחקן האחר יגיב גם הוא מייד או בעתיד. הנחת האמון היא, שההדדיות תגדיל את הרווחים הצפויים; אולם בזמן הביניים השחקן העושה את צעד הוויתור הראשון מגדיל את פגיעותו.<sup>29</sup>
- בחינה קצרה של הסדרי האלב"א בהקשר הסכסוך הישראלי-ערבי מראה, כי לעיתים אכן נקט איזשהו שחקן אסטרטגיה של מתן אמון בצד האחר, וזו לא הביאה לעריקה של השחקן האחר. יתרה מזו, כאשר הסדרי האלב"א שאליהם נוסף גם מרכיב האמון אכן קרסו, לא נבע הדבר מהוונאה מכוונת שכללה ניצול האמון שנתן השחקן האחד בשחקן האחר.
- דומה לנאמר בסעיף הקודם אפשר אף לראות, כי הסדרי האלב"א שקרסו בשלב זה או אחר לא פגעו בביטחון הצדדים כל עוד התקיימו ולא יצרו מצב שבו עצם קיומם פגע בביטחון לזמן ארוך של השחקנים, דהיינו לאחר שמערכות אלו כבר קרסו. גם לכך יש קשר לסוגיית האמון.
- לבסוף, יש להניח כי בהסדרי אלב"א במסגרת הסכמי שלום בעתיד יתחזק מרכיב האמון. זאת, בין השאר, בשל גורם ההמשכיות ובגלל קיומו של משחק מיקוח רב-שלבי ומתארך במסגרת של הסכמי שלום פורמליים. במילים אחרות, במסגרת מערכת יחסים נורמלית יש לצפות שיתקיימו שלבים שונים של יחסים הדדיים בין השחקנים. על כן עריקה חלקית או ניצול האמון של השחקן האחר בדרך לא מוסכמת תביא בשלב מאוחר יותר של המשחק לתגובה דומה מצידו.<sup>30</sup> הסדרי אלב"א עתידיים יחד עם מרכיבים פוליטיים ואסטרטגיים נוספים, הנכללים ביחסי שלום, עשויים אפוא להפוך למשטרי ביטחון במשמעותם הנרחבת יותר של משטרים בינלאומיים.

- States Avoid Loss", **International Organization**, Spring 1982; Volker Rittberger and Michael Zurm, "Regime Theory: Findings From the Study of East-Regimes", **Cooperation and Conflict**, 26(4), 1991 West.
21. על הגישה הליברלית-מוסדית, ראה למשל: Oran Young, "Politics of International Regime Formation" (בהערה 20). חלק מהנחות גישה זו לגבי משטרי ביטחון, בעיקר ההתייחסות להפנמת נורמות התנהגות, מקובל גם על חסידי הגישה הסטרוקטורליסטית המתונה. ראה בעניין זה, למשל: Krasner (לעיל הע' 5), עמ' 61.
22. הגישה הניאוריאליסטית נקשרת בעיקר אל: Kenneth Waltz, **Theory of International Politics**, Addison-Wesley Pub. Co., Reading, Mass., 1979. לדייוניס מזוריית שונות בניאוריאליזם, ראה: Robert Keohane (ed.), **Neorealism and its Critics**, Columbia University Press, New York, 1986.
23. לעניין זה ראה Krasner (לעיל הערה 5).
24. ראה למשל: Arthur Stein, **Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations**, Cornell University Press, Ithaca, 1990. ביטויים לגישה זו מופיעים גם במסגרת גישת הסטרוקטורליזם המתון. ראה למשל: Robert Keohane, **After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy**, Princeton University Press, New Jersey, 1984.
25. ראה בין השאר: Krasner (לעיל הע' 5).
26. על המנגנונים של מאזן הכוחות במערכת המדינות הערביות ראה: Yair Evron and Yaacov Bar-Simantov, "Coalitions in the Arab World", **Jerusalem Journal of International Relations**, Summer 1975; Stephen Walt, **The Origins of Alliances**, Cornell University Press, Ithaca, 1987.
27. על גורם ההדדיות ביחסים קואופרטיביים בינלאומיים ראה, בין השאר: Robert Keohane, "Reciprocity in International Relations", **International Organization**, 40(1), 1987.
28. בעניין השפעת מבנה מערכות בינלאומיות על יצירתם של משטרי ביטחון, ראה: Raimo Vayrynen, "Security: Conceptual and Empirical Issues", (Paper presented to the Pan-European Conference on International Relations), September 1992; John Gaddis, **The Long Peace, Inquiries into the History of the Cold War**, Oxford University Press, New York, 1987.
29. ראה על כך, למשל: James S. Coleman, **Foundations of Social Theory**, Backup Press, Cambridge Mass., 1990, pp. 91-99.
30. על אסטרטגיה זו של משחק כאחת הדרכים למנוע עריקה ראה, בין השאר: Robert Axelrod, **Conflict of Interest: The Evolution of Cooperation**, Basic Books, New York, 1984.
9. על הקמת כוח משטרה מעורב על גשר בנות-יעקב וההסדרים להחזרת טובין גנובים, ראה: שלו, **שיתוף פעולה בצל העימות**; Bar-Yaacov, **The Israel Syrian Armistice**.
10. על חתימת הסכם חלוקת מי הדפילה, ראה: שלו, **שיתוף פעולה בצל העימות**.
11. על הקשחת העמדה הסורית ביחס לישראל בשנות ה-50, ראה: Yair Evron, **War and Intervention in Lebanon: The Israeli-Syrian Deterrence Dialogue**, Johns Hopkins University Press, 1987.
12. על יחסי סוריה-ישראל בלבנון החל מ-1976, ראה: מיכה בר, **קווים אדומים באסטרטגיית ההרתעה הישראלית, מערכות, תל-אביב 1990**; צבי לניר, **שלושה מודלים ליחסי ישראל-סוריה בלבנון**, המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת תל-אביב, 1983; אבנר ניב, משה מעוז ואבי קובר, **סוריה וביטחון ישראל**, סדרת מרקם, תל-אביב, 1991. Evron, **War and Intervention in Lebanon**.
13. על כך ראה: ראובן אבירן, **מלחמת לבנון – מסמכים ומקורות ערביים**, מערכות, תל-אביב, 1987; Itamar Rabinovich, **The War for Lebanon 1970-1983**, Cornell University Press, Ithaca and London, 1984.
14. על "מערכת הקווים האדומים", ראה: Evron, **War and Intervention in Lebanon**.
15. לגבי המשך מדיניות ממשלת הליכוד בסוגיה הלבנונית, ראה: Evron, שם.
16. פריסת טק"א סוריים בשטח סוריה הקשתה על הפעילות האווירית הישראלית באיזור המזרחי של לבנון. ראה: מיכה בר, **קווים אדומים באסטרטגיית ההרתעה הישראלית**; זאב שיף, "איתותים סוריים לישראל – דמשק מנסה להכתוב לנו קו אדום סורי בלבנון", **הארץ**, 19.4.1985; זאב שיף, "המאבק באזור הביטחון", **הארץ**, 21.2.1986; זאב שיף "לחיצה מהירה על ההדק", **הארץ**, 16.12.1985; עודד זראי, "לגיטימציה למהלכים הסוריים", **הארץ**, 29.12.1985. שיף (1985) מציינ, כי הצבת סוללות טילים סוריים (מסוג SA-8/SA-6) באיזור בעלבק ובכביש ביירות-דמשק לצד טילי SA-2 בקרבת הגבול עם לבנון פגעה באחד הקווים האדומים המרכזיים: חופש הטיס הישראלי בשמי לבנון.
17. לגבי הרחבת טיסות הצילום מהגבול הסורי אחרי הפלת המטוסים הסוריים בשטח לבנון, ראה: זאב שיף, "האם הסורים יירו?", 1985.
18. על ההסכמים שצמחו בעקבות מבצע "דין וחשבון", ראה: איתן בן-אליהו, "הגדרת מטרות המלחמה: תנאי הכרחי", **מערכות**, 331, 1993; "אפילו בחודשי הקיץ הלוהט... 24 ביוני עד 23 באוגוסט... 1993", (יומן מדיני), **נתיב**, 5(34), 1993; דוד אשל, "מאה עיניים תחת עין", **רומח**, 4(44), 1993.
19. על הסכם הפרדת הכוחות הסורי (1974), ראה: אריה שלו, **שילום וביטחון בגולן**, המרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה, אוניברסיטת תל-אביב, 1992; אמילי לנדאו, **אמצעים לבניית אמון CBM ויישומם בסכסוך הישראלי-ערבי**, עבודת מ"א, אוניברסיטת תל-אביב, 1992.
20. למבחר של ספרות בתחום משטרים בינלאומיים ומשטרי ביטחון: Oran Young, "Political Leadership and the Development of Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society", **International Organization**, 45(3), Summer 1991; Oran Young, "Politics of International Regime Formation", **International Organization**, (43)3, 1989; Oran Young, "International Regimes", **World Politics**, 39(1), 1986; Stephen Haggard (לעיל הערה 5); Stephen Krasner and Beth Simmons, "Theories of International Regimes", **International Organization**, Summer 1987; Robert Jervis, "Security Regimes", **International Organization**, Spring 1982; Janice Stein Gross and Louis W. Pauly, "Choosing to Co-operate: How

