

הכוח הרב-לאומי



אל"מ יהודה

לא התקיים פיקוח קרקעי בסיני, ואמצעי הפיקוח היחיד על שמירת ההגבלות בסיני עד אמצע אפריל 80 היו טיסות הסיור של ארה"ב. רעיון הפרדת הכוחות היה מונח גם ביסוד הקמת אוזר חיץ הביניים ברצועה של כ-5 ק"מ לאורך קו אל-עריש-ראס-מוחמד. כוחות האו"ם נועדו להקים נקודות תצפית ונקודות ביקורת באזור זה, על מנת לפקח על פירוזו ועל תנועת ישראלים אל ארבעת המתקנים הטכניים שלנו בחיץ. אך במקום הפרדה הפך החיץ לקו של מגע בין הצדדים.

לפני השלמת שלב הפינוי הראשון פנתה ישראל לארה"ב וביקשה ממנה לממש את הבטחתה להקים כוח רב-לאומי תחליפי. האמריקנים טענו, כי יממשו את התחייבותם רק אם יסרב האו"ם לפעול לקראת מועד השלמת פינוי הסופי של סיני; אך כדי לא להשאיר את האזור ללא הסדרי פיקוח התכנסו נציגי ישראל, מצרים וארה"ב בווינגטון, בספטמבר 79 וסיכמו הסדרי פיקוח תחליפיים כמפורט להלן:

א. באזור חיץ הביניים — פיקוח משולב

למלא כל תפקיד פעיל במסגרת חוזה השלום. התפקידים היחידים שמילא מאז נכנס החוזה לתוקפו כללו: פינוי כוחות האו"ם ממערב סיני (מספר קטן של משקיפי אונטס"ו ממשיכים לתפוס כמה עמדות בסיני בהסכמת מצרים), ואירוח הישיבה הראשונה של הוועדה המשותפת הישראלית-מצרית במחנה האו"ם בטסה (29 אפריל 79). מבלי ליטול כל תפקיד פעיל בישיבה זו.

שאלת התחליף לכוחות האו"ם התעוררה כבר במאי 79, עם מסירת רצועת החוף של צפון סיני והעיר אל-עריש לידי המצרים. על-פי החוזה נועד האו"ם להיכנס תחילה לכל שטח שתפנה ישראל, לצורך הפרדת כוחות, ורק תוך שבוע לאחר מכן נועדו כוחות מצרים להיכנס אחריהם. מאחר שהאו"ם סירב לשתף פעולה, הסכימו ישראל ומצרים על תהליך מסירה ישיר. כתוצאה מכך היינו עדים לחפיפת כוחות ישראליים ומצריים לקראת מסירת האזורים השונים, וכן לטכסי מסירה צבאיים משותפים של ישראל ומצרים.

עד להתייצבות על קו אל-עריש-ראס-מוחמד

סעיף 4 של חוזה השלום בין ישראל למצרים מונה את הצבתם של כוחות האו"ם ומשקיפים בסיני כאחד המרכיבים של סידורי הביטחון ששתי המדינות קיבלו על עצמן על מנת "לספק ביטחון מרבי לשני הצדדים". כלקח מהסתל-קוח כוחות האו"ם מסיני ערב מלחמת ששת הימים, דרשה ישראל, כי ייקבע שכוחות אלה לא יוצאו ממקומם אלא בהסכמת שני הצדדים, או בהצבעה חיובית של כל חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון.

עם זאת העריכו הצדדים, כבר במרס 1979, כי ברה"מ עלולה לסכל את שיתופו של האו"ם ביישום חוזה השלום, בגלל התנגדותה לחוזה בכללותו. לפיכך, על-פי בקשת ישראל, הבטיח הנשיא קרטזר במכתבים לראש הממשלה בנין ולנשיא סאדאת (26 מרס 79), כי "אם לא תצליח מועצת הביטחון להקים ולקיים את הסידורים שנקבעו בחוזה, יהיה הנשיא מוכן לנקוט אותם צעדים הדרושים להבטיח את הקמתו והחזקתו של כוח רב-לאומי תחליפי מוסכם".

תחזית זאת אכן התקיימה, והאו"ם סירב

ישראלי-מצרי. עמדות תצפית מצריות — על הקו המזרחי של החיץ; עמדות ישראליות — על הקו המערבי שלו; ובתוכם — עמדות ביקורת משותפות.

ב. ביתר החלקים המפונים של סיני — פיקוח של משקיפים אזרחיים אמריקניים, במסגרת גוף הקרוי "משלחת השדה של סיני" (S.F.M. — Sinai Field Mission). גוף זה הוקם עוד ב-1975, כדי לשמש בתפקידי התרעה אלקטרונית על-פי הסכם הביניים, והוא שינה תפקידו לעריכת ביקורות אימות בסיני, ובכלל זה במתקנים הטכניים שלנו בחיץ.

ג. טיסות הסיוור האמריקניות מעל סיני — על פי המוסכם במכתב לוואי לחוזה השלום. הסדרי פיקוח אלה כיסו את מרבית המשימות שיועדו לכוחות האו"ם על-פי החוזה, אך לא את כולן. הם הוכחו כמספקים בכל הנוגע לשטחים שפוננו בשלב א', אך לא הייתה בהם תשובה לפיקוח על השטח שבו נועדו להתפרס כוחות האו"ם ולהקים בו מחנות, עמדות תצפית, עמדות ביקורת ופטרולים (רצועה ברוחב של 20-50 ק"מ ממערב לקו הגבול הבין-לאומי בין ישראל למצרים). כמו-כן לא הייתה בהם תשובה להבטחת חופש השיט במצרי טיראן ובמפרץ אילת, לאחר השלמת הפינוי, כנדרש על-פי החוזה.

ישראל הבהירה, כי בנושאים אלה לא תהיה מוכנה לוותר, והציעה אחד מן השניים: הסדרי פיקוח משותפים של כוחות ישראלים ומצריים דוגמת חיץ הביניים או הקמת כוח רב-לאומי. מצרים סירבה להצעה הראשונה, בשל רגישותה לנושא ריבונותה על סיני (היא ראתה בכך ניסיון של ישראל לחזור לסיני בדת האחרונה), ולפיכך נדרשה ארה"ב לממש את התחייבותה להקים כוח רב-לאומי תחליפי. השיחות על הפרוטוקול להקמת כוח רב-לאומי ומשקיפים (להלן — כר"ם) החלו בפברואר 81 ונמשכו כשישה חודשים. ב-3 באוגוסט 81 נחתם הפרוטוקול בווינגטון על-ידי שגרירי ישראל ומצרים בארה"ב ומוכרז המדינה הייג צירף את חתימתו לעדות.

המסגרת ומקור הסמכות

הכר"ם הוא בבחינת יצירה חדשה ביחסים הבין-לאומיים של ימינו. הוא שונה מכל כוח אחר לשמירה על השלום, בכך שאין הוא שואב את סמכותו משום מוסד בין-לאומי מוכר (כגון האו"ם, ארגון מדינות אזורי דוגמת ארגון מדינות אפריקה או דרום אמריקה, או ברית הגנה אזורית דוגמת נאט"ו או ברית ורשה), אלא מחוזה השלום וכן המדינות החתומות עליו: ישראל, מצרים וארה"ב כעדה. מכאן נובעים כמה שינויים מהותיים המבדילים את הכוח הזה מכוחות בין-לאומיים אחרים:

◆ ההשתתפות בכוח איננה על סמך אמנה קיימת זה כבר (כגון אמנת האו"ם), אלא מתוך היענות לקריאת המדינות השותפות לחוזה ליטול חלק בשמירה על ביצועו. המשך קיומו של הכוח מותנה ישירות ברצונן של ישראל, מצרים ובעיקר ארה"ב, שלה הכוח המדיני להשפיע על שני הצדדים ולגייס מדינות משתתפות. לפיכך, אין עוד משמעות לסייג של החוזה, שקבע כי ביטול הכוח מחייב הצבעה חיובית של כל חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון.

◆ תקציב הכר"ם (למעלה מ-100 מיליון דולר לשנה) איננו מיוסד על גורם חיצוני, אלא ממומן במידה שווה על-ידי ישראל, מצרים וארה"ב. דבר זה מדגיש את אחריותם הישירה של שלושת הצדדים להמשך קיומו של כוח. מכאן, שהימנעות צד אחד בלבד מלשלם את חלקו, או איחור בתשלום חלק זה, עלולים לשבש תוך זמן קצר את פעולת הכוח.

◆ הכר"ם נועד לבנות לעצמו מערכת מנהלית שלמה, שתצטרך להוכיח את עצמה הלכה למעשה בשטח. כוח בין-לאומי אחר היה יכול להנות ממערכת ארגונית ומנהלית קיימת עם תקנים, נהלים ופקודות קבע מוכנים מראש. את כל אלה צריכים מנכ"ל הכר"ם ומפקדו לתכנן ולבנות מן היסוד תוך התאמה לתנאים המיוחדים של הכר"ם.

◆ הצדדים הפקידו את הסמכות המנהלית העליונה בידי מנכ"ל, אשר הוסכם כי יהיה אמריקני. תפקידו מקביל במידה רבה לתפקידו של מוזכר האו"ם לגבי כוחות האו"ם. הוא זה המזמין פורמלית את המדינות להשתתף בכוח ומתאם איתן את סדרי השתתפותן, הוא המפקד על תכנון תקציב הכר"ם ועל ניהולו השוטף, והוא גם הגורם שאליו על הצדדים לפנות לתיקון הפרות, באותם מקרים שחילוקי הדעות לא ייפתרו ברמה של מפקד הכוח ויחידות הקישור של שני הצדדים.

משימה ותפקידים

הפרוטוקול על הקמת הכר"ם מטיל עליו את אותה המשימה שהוטלה על כוחות האו"ם והמשקיפים על-פי נספח 1 של חוזה השלום: "לפקח על ביצועו של נספח 1, ולעשות כמיטב מאמציו כדי למנוע כל הפרה של האמור בו".

ההסדרים המוסכמים לביצוע משימה זו הם: א. הפעלתם של נקודות ביקורת, משמרות סיוור ועמדות תצפית לאורך הגבול הבין-לאומי וקו B ובתוך אזור C.

ב. בדיקה תקופתית של ביצוע הוראות נספח 1 תיערך לצד פחות מפעמיים בחודש, זולת אם הסכימו הצדדים אחרת.

ג. בדיקות נוספות — תוך 48 שעות מעת קבלת בקשה מאחד הצדדים.

ד. הבטחת חופש השיט דרך מצרי טיראן בהתאם לסעיף 5 לחוזה השלום.

מעבר לאמור בחוזה השלום התחייבו הצדדים בפרוטוקול גם לתקן תוך 48 שעות כל הפרה שתאומת על-פי הכר"ם, ולהודיע לכר"ם על התיקון. כמו-כן הסכימו להמשך טיסות הסיוור של ארה"ב מעל לסיני ומעל לאזור D, אף שהיו אמורות להסתיים עם תום הפינוי.

שינוי נוסף נוגע לתפקיד המשקיפים. על-פי החוזה נועדה יחידה של משקיפי האו"ם לקיים את ביקורות האימות התקופתיות באזור D בלבד, ואילו בכל יתר האזורים שבסיני הן נועדו להתבצע על-ידי כוחות האו"ם. בפרוטוקול הסכימו הצדדים להקים יחידה של משקיפים אזרחיים, והטילו עליה את מטלת ביקורות האימות בכל האזורים, כך שתפקידי היחידות הצבאיות בכר"ם תוחמו לאזור C בלבד.

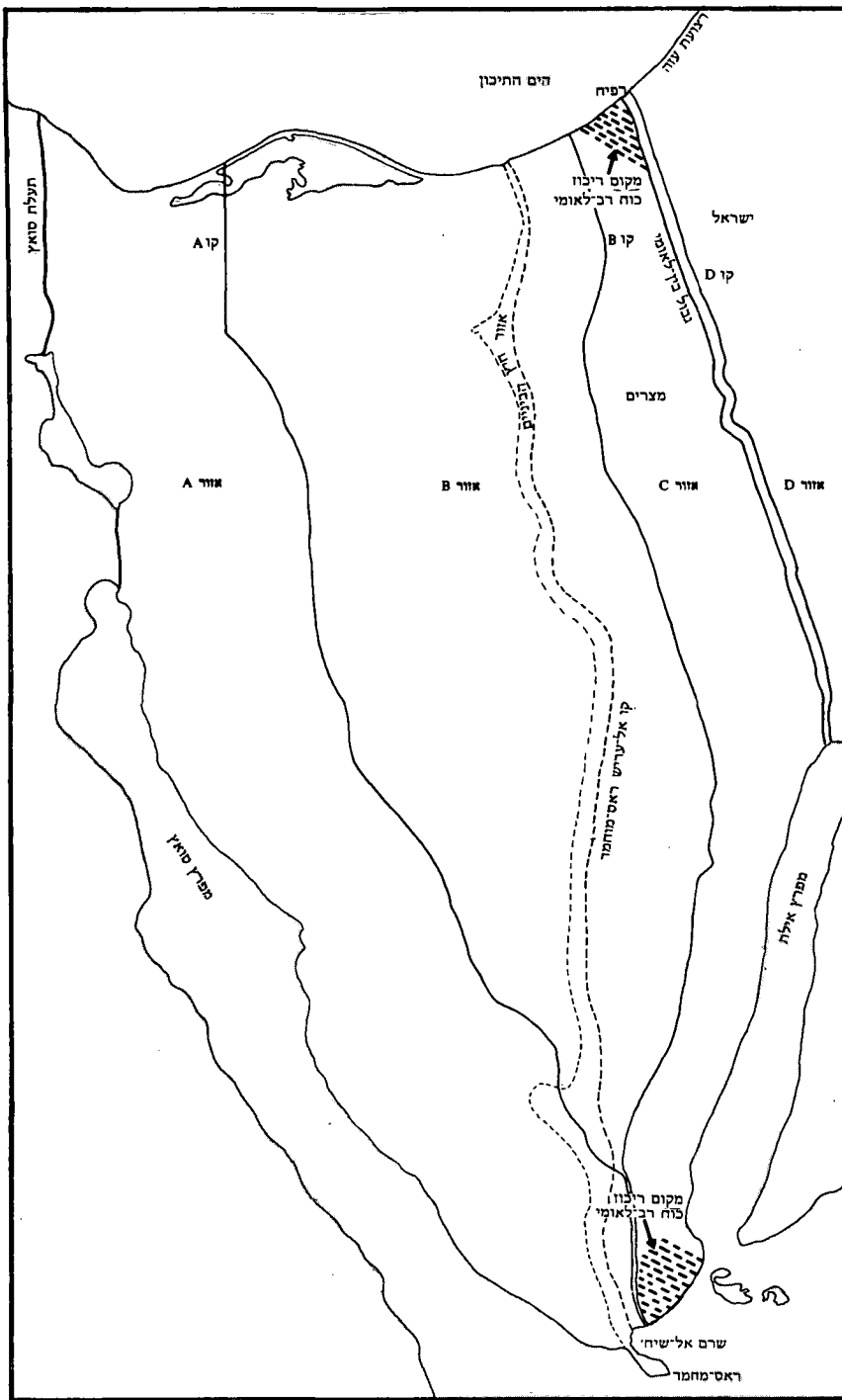
גודל הכוח והרכבו

חוזה השלום לא הגדיר את גודלם של כוחות האו"ם והמשקיפים שנועדו לפעול בסיני ובאזור D. נקבע רק, ש"הצדדים מסכימים, כי האומות המאוחדות יערכו את הסדרי הפיקוח אשר ייטיבו להבטיח את ביצועם היעיל של תפקידיהן". אמירה כללית זו הייתה כנראה מוצא של פשרה בעת ניסוח הנספח הצבאי של החוזה, והיא השאירה בידי האו"ם את תרגומן של המשימה והתפקידים לשפת המעשה, לא רק בשאלת גודל הכוח, אלא גם באשר להיערכותו ולהפעלתו המבצעית בשטח. ההג"ח הייתה, שהכוח ימנה כ-7,000 חייל, כמספר חיילי או"ם בסיני (יונ"ף), וכי כללי הפריסה וההפעלה שחלו על יונ"ף יופעלו גם לגבי הכוח באזור C.

החוזה קובע שני סייגים לגבי המדינות המשתתפות בכוח וביחידת המשקיפים: עליהן להיות מוסכמות על ישראל ומצרים, ואסור שתהיינה מבין החברות הקבועות של מועצת הביטחון.

בעת הדיונים על הפרוטוקול להקמת הכר"ם היה ברור, כי יש למצוא איון אחר בין גודל הכוח לבין הרכב המדינות המשתתפות בו. הקמה והחזקה של 7,000 חיילים ממדינות רבות מחוץ למסגרת האו"ם או ארגון מוכר אחר, הייתה נתקלת בקשיים רבים, שספק אם ניתן היה להתגבר עליהם. המעמסה התקציבית הכבדה מאוד שהייתה נופלת על ישראל ומצרים לא הייתה תורמת אף היא ליציבות הכוח. מאידך, לא היה עוד היגיון בקיום הסייג לגבי אי השתתפותה של ארה"ב. ישראל דרשה שארה"ב תשלח יחידות לכוח, וראתה בכך משום ערובה מדינית ליעילותו ולהמשכיות קיומו, בהיעדר הערובה הקבועה בחוזה, לפיה ניתן להוציא את הכוח רק בהצבעה חיובית של חמש המדינות הקבועות במועצת הביטחון.

בפשרה שנמצאה על-פי הפרוטוקול נקבע, כי הכוח ימנה: שלושה גדודי חי"ר עם 2,000



מפת סיני עפ"י הסכמי "קמפ דייוויד" המפרטת את קווי ואזורי ההפרדה בין ישראל למצרים, אזור החיץ ומקום ריכוז הכוח הרב-לאומי

וכלי רכב, בתדירות של פעמיים בחודש, בכל האזורים שחלים עליהם סידורי הביטחון — C, B, A בסיני ו-D בנגב. השליטה המבצעית על הכוח תהיה מן המפקדה הראשית שמושבה באיתם, באמצעות שש מפקדות משנה אזוריות. לכר"ם הוקמה מערכת תקשורת עצמאית משוכללת המאפשר-

גורמים צבאיים או ציוד בעל אופי צבאי לתוך אזור C. נקודות התצפית נקבעו בנקודות שולטות בתוך אזור C ועל האי טיראן. הסירות הקרקעיים והאוויריים ישלימו את הפיקוח הסטטי של עמדות הביקורת והתצפית. ביקורות האימות ייעשו, כאמור, על-ידי יחידת המשקיפים האזרחים בעזרת מסוקים

חייל, יחידה ימית להבטחת חופש השיט במצרי טיראן ובמפרץ אילת, יחידת סיוע אווירית של מסוקים ומטוסי תובלה קלים, יחידת משקיפים אזרחים, יחידת קשר ויחידת מפקדה. סה"כ כ- 3,000 איש.

- כמחצית מן הכוח המבצעי מאוישת על-ידי ארה"ב על-פי המפתח הבא:
 - א. מנכ"ל הכר"ם.
 - ב. גדוד חי"ר ובו כ-880 חייל ו-10 מסוקים באזור אופירה.
 - ג. יחידת משקיפים אזרחים ובה כ-50 איש.
 - ד. פלוגת תחזוקה ובה כ-350 חייל.
 מלבד ארה"ב משתתפות בכוח עוד 10 מדינות על-פי הפירוט הבא:
 - נורווגיה — מפקד, קצין מבצעים ומספר קציני מטה.
 - קולומביה — גדוד חי"ר המונה כ-500 איש.
 - פיג'י — כנ"ל.
 - איטליה — יחידה ימית המונה 3-4 ספינות.
 - אורוגוואי — 60 נהגים ליחידת הובלה.
 - אוסטרליה — יחידת מסוקים ובה כ-120 איש.
 - ניו זילנד — מספר צוותים ליחידת המסוקים, כ-40 איש.
 - הולנד — יחידת קשר ויחידת משנרה צבאית.
 - צרפת — יחידת מטוסי תובלה קלים.
 - בריטניה — פלוגת מפקדה.

היערכות והפעלה מבצעית

חווה השלום והפרוטוקול אינם מפרטים את היערכות הכר"ם באזור C אלא במונחים כלליים מאוד. נקבע שהמחנות העיקריים של הכוח יהיו באזורי פתחת רפיח ושרם א-שיח' (ושטחים אלה סומנו במקווקו על מפה 1 של החווה), וכי נקודות הביקורת, התצפית והסירות יהיו "לאורך הגבול הבין-לאומי וקו B ובתוך אזור C".

מאחר שמצרים התנגדה שהכר"ם יקים את מחנותיו באזורים מיושבים נקבעו שני המחנות הראשיים שלו בבסיס איתם (ששמו המצרי הוסב ל"אלגורה") ובמחנה חדש שהוקם מדרום למפרץ נעמה, צפונה לאופירה. יש לציין, כי שדה התעופה איתם נמצא מחוץ לאזור המקווקו כפי שצוין במפה 1. ישראל הסכימה להפכו למחנה הראשי של הכר"ם משיקולים של יעילות הפעלת הכוח וכערובה נוספת לכך שמצרים לא תעשה בשדה זה כל שימוש צבאי.

מיקומן של עמדות הביקורת והתצפית ושיטת הפעלתם של הסירות הקרקעיים והאוויריים נקבעו על-ידי מפקד הכר"ם. נקודות הביקורת הוצבו לאורך הגבול הבין-לאומי וקו B על הצירים העיקריים המובילים לתוך אזור C. תפקידן לפקח על אי כניסת

פעילותו התקינה: הצרת צעדים על-ידי מצרים, אי-שיחוף פעולה של מדינות משתתפות עם מנכ"ל הכוח והמפקד, התנכלויות ארגוני המחבלים על-ידי הסתננות יבשתית או פעולה ימית מקצרים, הסתלקותן של מדינות מן הכוח, קשיים תקציביים וכיו"ב. מצד שני הכר"ם מהווה הזדמנות יחידה במינה להוכחת כושר פעולתה של מסגרת בין-לאומית חדשה, שאינה נתונה ללחצים של הגוש הקומוניסטי ושל מדינות העולם השלישי. מאחר שארה"ב יזמה ובפועל גם הקימה את הכוח, יש להניח שתטיל כל כובד משקלה לשמור על יוקרתו ולמנוע את הכשלוח, אך בסיכומו של חשבון הצלחתו תלויה בראש וראשונה בשתי המדינות שלשמן הוא הוקם — מצרים וישראל.

בעוד הגיליון נמצא תחת מכש הדפוס יצא צה"ל למבצע "שלום הגליל".

אף כי לא ברור עדיין מה תהיה מידת הצלחתו של הכוח הרב-לאומי בסיני, נראה כי עצם הרעיון נקלט בקהילייה הבין-לאומית. עדות לכך ניתן למצוא בהצעות המועלות בימים אלה להציב כוח רב-לאומי בדרום לבנון.



חיילים אמריקניים מהכוח הרב-לאומי בשעת הגעתם לסיני

לארה"ב תפקיד מפתח בהקמת הכר"ם ובקימו. ללא ההשפעה המדינית, וללא השתתפותה הפעילה בכוח אדם, בארגון ובתקציב לא היה הכוח קם. השתתפותה של ארה"ב היא גם הערובה הטובה ביותר להמשכיות קיומו של הכוח.

תפקיד המפתח של ארה"ב בכר"ם הוא גם שהרתיע מדינות רבות מליטול בו חלק, מחשש שמא הוא מהווה מסווה להקמת בסיסים צבאיים אמריקניים בסיני עבור כוחות הפריסה המהירה (RDF). גם הקונגרס האמריקני קבע בהחלטתו סייגים, שנועדו להבטיח כי הכר"ם לא יהפוך לכוח אמריקני בלעדי. הצטרפותן של ארבע מדינות מאירופה וכן אוסטרליה וניו-זילנד תרמה ללא ספק לחיזוק דימויו הרב-לאומי של הכוח.

שותפותה הפעילה של ארה"ב בכוח נותנת משמעות חדשה למעורבותה בחוזה השלום. הנוכחות האמריקנית הפיזית בסיני מהווה גורם מרתיע ממדרגה ראשונה מפני הפרה חמורה של הגבלות ההסכם, אך יש בה גם כדי להגביל את מרחב ההרתעה של ישראל כנגד הפרות מצריות, שכן ארה"ב תשאף למתן תגובות ישראליות אפשריות כנגד הפרות שאותן תגדיר כ"קלות". הדבר יחייב יתר תאום בין ישראל וארה"ב.

על רקע העמדות הידועות של מדינות השוק האירופי בשאלה הפלסטינית ויחסן להסכמי קמפ-דייב קשה לראות בהשתתפות ארבע מדינות אירופה בכוח גורם מייצב. ההתפתחות ות הדיפלומטיות סביב השתתפותן בכר"ם אינן מבשרות טובות. נותר לראות, כיצד יעמדו אלה במבחנים מדיניים אפשריים אשר חוזה השלום בין ישראל ומצרים עלול להיות נתון בהם, בעיקר סביב שאלת הפלסטינאים והיחסים הבין-ערביים של מצרים.

לסיכום — בכר"ם טמונים תקוות וחששות כאחד. גורמים רבים עלולים לשבש את

רת קשר בין המפקדה הראשית ומפקדות המשנה לבין כל אחת מן העמדות בשטח, כלי הרכב, כלי השיט והמטוסים. לכר"ם גם קשר טלפוני וטלפרינטי עם מפקדות הקישור של ישראל ומצרים. הצדדים התחייבו לתקן כל הפרה תוך 48 שעות מקביעתה כהפרה על-ידי הכר"ם, ונקבעו לכך גם הליכי דיווח.

החוזה והפרוטוקול קובעים, כי הכוחות "יהנו מחופש תנועה ומשאר הקלות הנחוצות לביצוע תפקידיהם." במימוש חופש התנועה והפעולה של הכר"ם הלכה למעשה תיבחן יעילותו, שכן ניתן בנקל להצר את צעדיו על-ידי הגבלות ביוקרטיביות וטכניות שונות, כגון היעדרו של קצין קישור שילווה יחידה זו או אחרת, הצורך בהודעה מוקדמת לכל תנועה של הכוח, וכיו"ב. ישראל הבהירה, כי אסור שתהיינה הגבלות כלשהן על תנועת הכוח בתוך אזור C, והסייג היחיד הוא תיאום תנועות הכר"ם במתקנים אורחיים עם המשטרה האזרחית המצרית, ותיאום שגרתי של הטיסות עם הבקורות האזרחיות.

חוזה השלום לא דן בנושא הנשק ואמצעי הלחימה של הכוח, ואילו בפרוטוקול סוכמה הנוסחה הבאה: "ליחידות הכר"ם יהיו נשק תקני וציוד המתאים למשימות שמירת השלום אשר להן, שפורשו בנספח זה [לפרוטוקול]. המשמעות המעשית היא: יחידות הכר"ם מצוידות בנשק להגנה ולהרתעת כוחות קטנים ובלתי סדירים.

הערכה

הכר"ם לא נועד להיות צבא לוחם או להרוף התקפות של צבאות סדירים, אלא לפקח על הסדרי הביטחון שישראל ומצרים קיבלו על עצמן, ובכך לסייע בבניית האמון ביניהן. כן הוא נועד לשמש ערבות מסוימת לכך שהשלום יעמד במבחן התהפוכות האופייניות כל כך למזרח התיכון.