



המרכז הבינתחומי הרצליה
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המכון למדיניות ואסטרטגיה

אופציות לחילופי שטחים עם סוריה במסגרת הסדרים

טיוטה

נייר עבודה

מוגש לכנס הרצליה השביעי
על מאזן החוסן והביטחון הלאומי

2007-21 בינואר

עוזי ארד
רחל מכטיגר

תוכן העניינים

2	רקע
3	חילופי שטחים כמנוף אופרטיבי
5	החלופות השונות לחילופי שטחים בין ישראל לסוריה
10	סיכום
16 - 12	מפות

רקע

זה חודשים אחדים מאותתים גורמים סורים, ובהם הנשיא בשאר אל-אסד עצמו, שוב ושוב כי ארצם מחויבת לשלום כבחירה אסטרטגית ומוכנה לפתוח במו"מ על שלום עם ישראל "ללא תנאים מוקדמים". על-פי חלק מהדוברים הסורים, השלום שהם מתכוונים אליו יתבסס על תוכנית הליגה הערבית שהוצגה ב-2002, וביסודה נסיגה ישראלית מלאה לגבולות 1967 (לרבות נסיגה מלאה מהגולן), הקמת מדינה פלסטינית עצמאית שבירתה ירושלים ויישום החלטה 194 של עצרת האו"ם בעניין הפליטים הערבים. דוברים סורים אחרים מאותתים על נכונות להתגמש לגבי לוח-הזמנים של הנסיגה מהגולן (למשל, להסכים להחזרת הגולן לישראל לכמה עשרות שנים), לאפיין שטחים מפונים בצורות גמישות ולרסן את חזבאללה ואת הארגונים הפלסטיניים הפועלים משטח סוריה. בראיון באוקטובר 2006 אמר בשאר אל-אסד כי 80% מהבעיות שבין ישראל וסוריה כבר נפתרו ולא נותר אלא לפתור כמה בעיות קלות. אי לכך, אמר, השיחות יימשכו לא יותר משישה חודשים, והתהליך כולו, עד תום היישום של ההסכם, לא יארך יותר משנתיים. הכל, לדבריו, בהנחה שישראל פועלת בכנות. האחוז האחרון, הזהיר בהקשר זה, עלול לא אחת לשים קץ לכל העניין. שר ההסברה הסורי הדגיש כי סוריה היא המפתח לתהליך באזור ולא המכשול לשלום, כפי שטוענים בישראל ובארה"ב. בעת ובעונה אחת, אסד ודוברים סורים אחרים מזהירים-מאיימים כי אי-נסיגה ישראלית מרמת הגולן עלולה להביא למלחמה.

אפשר בהחלט שהאיתותים מדמשק נובעים מתחושת מצוקה סורית לאור כמה גורמים: חשש עמוק מהמגמה של ממשל בוש (בתמיכה צרפתית) להביא לשינוי פני המשטר בסוריה; הגיבוי האמריקני והבינלאומי שניתן לישראל במהלך מלחמת לבנון השנייה; המשך המגמה של דחיקת רגלי סוריה מלבנון; הפיכת חזבאללה מכלי בידיה של סוריה לכוח עצמאי שמסוגל לסבך את סוריה במערכה עם ישראל; המחיר שסוריה משלמת על היותה בעלת-ברית של איראן, גם בשל החשש הגובר בעולם הערבי מהתחזקות איראן. לחלופין, אפשר שבשאר אל-אסד רק מבקש לנצל לטובתו קריאות העולות מתוך ישראל בדבר הצורך בהסדר עם סוריה.

אפשר שהאיתותים אינם מבטאים הכרעה אסטרטגית בזכות שלום עם ישראל תוך תשלום המחירים המדיניים הנגזרים ממנו (קל וחומר, בזכות היענות לדרישות שסוריה תפנה עורף לחזבאללה ולאיראן). אולם אם אכן בשאר אל-אסד החליט להגיע להסדר קבע עם ישראל, הדעת נותנת שהוא מעריך כי הסדר כזה (שבו יוחזר הגולן לידי סוריה) יחזק את מעמדו מבית, בעולם הערבי ובקהילה הבינלאומית, ואת כלכלת סוריה, ובכך יינתן פיצוי נאות על המחירים המדיניים והאסטרטגיים שיושתו עליו.

ישראלים המצדדים בפתיחת תהליך מדיני עם סוריה עכשיו מנמקים זאת ביתרונות האסטרטגיים שהסדר עם סוריה עשוי להניב: נטרול איום הטילים הסוריים על ישראל; הפסקת הסיוע הסורי לחזבאללה והפסקת הסיוע האיראני לחזבאללה דרך סוריה; הפסקת התמיכה הסורית בחמאס ובגיהאד האיסלאמי הפלסטיני, שני ארגוני טרור שמרכזיהם חוסים עתה בדמשק; הסרת הווטו הסורי על הסדר ישראלי-פלסטיני; החלשת השפעתה של איראן באזור. שוללי הכניסה לתהליך מדיני עם סוריה כעת מזהירים שתחילתו של התהליך לא תניב את ההישגים האלה, לא כל שכן לא תחולל מפנה אסטרטגי ביחסי סוריה עם איראן. אדרבה, עצם התהליך האמור יכבול את ידיה של ישראל מול סוריה ובנות-חסותה. כן עולה הטענה שנכונות ישראלית לנהל מו"מ עם סוריה תספק חבל הצלה למשטר הסורי ותהיה לצנינים בעיני הממשל האמריקני. יתרה מזאת, יש חשש שהמשטר הסורי, לאחר שישגי את הלגיטימציה ואת הקלת הלחצים כתוצאה מעצם הכניסה למשא ומתן, יירתע מהגעה להסדר קבע בהתאם לתנאים הנזכרים לעיל.

במסגרת הקריאות בישראל לחידוש ההידברות עם סוריה מסתמנות בחינות מחודשות של החלופות הטריטוריאליות הפתוחות בפני ישראל. בהקשר זה חוזרת הבחינה של רעיון חילופי שטחים (swap) כאמצעי להגדלת מרחבי התמרון וסיכויי ההסדר. להלן דיון בחלופות אלה.

חילופי שטחים כמנוף אופרטיבי

במכניזם של חילופי שטחים נעשו כבר שימושים רבים בעבר, הן בתוכניות שונות להסדר בין ישראל למדינות ערב והן מחוץ להקשר הערבי-ישראלי:

חילופי שטחים בתוכניות הסדר ערבי-ישראלי

חילופי שטחים נזכרו או בוצעו מאז ראשית שנות התשעים בתוכניות שונות להסדר ערבי-ישראלי:

- חילופי שטחים מוסכמים בוצעו בהסכם השלום בין ישראל לירדן;
 - נוסחאות שונות לחילופי שטחים (משני עברי הקו הירוק) רווחות בהקשר הישראלי-פלסטיני:
- ✓ בתוכניות להסדר קבע שהציגה ממשלת ישראל בקיץ 2000 בקמפ-דייוויד ובתפיסת הנשיא קלינטון, שהוצגה לאחר מכן, נכלל המושג "חילופי שטחים" כאמצעי להסדר טריטוריאלי בין ישראל לפלסטינים.
- ✓ במכתב הנשיא בוש לראש הממשלה שרון ב-14 באפריל 2005 נקבע כי: "לאור המציאות החדשה בשטח, לרבות ריכוזי אוכלוסייה ישראלים קיימים, אין זה מציאותי לצפות שהתוצאה של משא-ומתן להסדר קבע תהיה חזרה מלאה ומוחלטת לקווי שביתת-הנשק של ... 1949 סביר לצפות שהסדר קבע יושג על בסיס שינויים מוסכמים הדדית שישקפו מציאות זו". דומה שכלל זה יפה לא רק להקשר הישראלי-פלסטיני אלא גם לרמת הגולן.
- ✓ הנרי קיסינג'ר, מי שהיה מזכיר המדינה האמריקני בשנות השבעים וניצח על כינון ההסדרים המדיניים באזור לאחר מלחמת יום הכיפורים, תמך במאמר שפרסם זה לא כבר בתפיסה העקרונית של חילופי שטחים כמפתח לפתרון בעיות דמוגרפיות וקרא לבצע חילופי שטחים ואוכלוסין בין ישראל לפלסטינים.
- ✓ המכניזם של חילופי שטחים (מאוכלסים תמורת בלתי מאוכלסים) תופס מקום נכבד בתוכניות שהועלו בשנים האחרונות, כגון "יוזמת ז'נבה", ו"המפקד הלאומי".
- ✓ אנשי אקדמיה ודמויות פוליטיות העלו רעיונות נוספים לחילופי שטחים (מאוכלסים תמורת מאוכלסים) באזור השרון והשומרון ("המשולש"). כמה ראשי ממשלה ישראלים עיינו ברעיונות האלה ואיש מהם לא שלל אותם על הסף.
- רעיונות מקיפים למדי לחילופי שטחים על בסיס תלת-צדדי – בין ישראל, מצרים והפלסטינים – נבחנו באופן לא פורמלי בדרג של פקידים בכירים ישראלים, אמריקנים ומצרים.

חילופי שטחים מחוץ להקשר הישראלי-ערבי

מדינות שונות במזרח התיכון ביצעו בעבר חילופי שטחים – בעיקר לאורך גבולות שהותוו בשעתם משיקולים קולוניאליים – והן עשו זאת מכמה טעמים: צרכים כלכליים, נוחות של תושבים או לחצים צבאיים. כאלה, למשל, היו שינויי הגבול בין ירדן וערב הסעודית, ב-1965. בכך עסק גם הסכם אלג'יר שנחתם בין עיראק ואיראן ב-1975 (וביטולו החד-צדדי, על-ידי צדאם חוסיין, הצית לימים את מלחמת המפרץ הראשונה). בשנת 2004 הגיעו ירדן וסוריה להסכם להסדרת סכסוך שהחל בעקבות הפלישה הסורית לירדן ב-1970, במסגרתו סוריה תיסוג משטח של כ־120 קמ"ר, אותו תפשה בגבול ואף יישבה שם תושבים משלה. אמנם אין מדובר פה בחילופי שטחים, אך הדבר מעיד על כך שניתן לתקן קווי גבול בהסכמה.

הקו השנוי במחלוקת בין ישראל לסוריה שונה מהדוגמאות לעיל. מדובר בגבול בינלאומי שראשיתו בקו תיחום בין שתי מעצמות מנדטוריות (בריטניה וצרפת) לאחר מלחמת העולם הראשונה, שהוחלף ב-1949.7.20 בקו שביתת-נשק (הכולל שטחים מפורזים) וביוני 1967, לאחר מלחמת ששת הימים, בקו הפסקת-אש. קו אחרון זה שב ושונה לאור הסדר הביניים עם סוריה שהושג ב-1974.4.30, בעקבות מלחמת יום הכיפורים.

ההיגיון המצוי ביסודם של חילופי השטחים מבוסס על יצירת מצב שבו כל מדינה השותפה לחילופים שומרת על הממדים הכוללים של שטחה אך בשינוי "פרצלציה". הצורך בחילופים והאפשרות לבצעם נובעים מהבדלי הערך שהשותפים לעסקה מייחסים לשטחים הרלבנטיים. אם מדינה א' מעריכה שטח נתון יותר מכפי שעושה זאת מדינה ב', יש בסיס לעסקת-גומלין של "תִּן־וְקַח" באותו מטבע.

המפתח הטבעי לעסקאות חילופים כאלה הוא 1:1 (בקילומטרים רבועים). נוסחה זו מצטיירת באופן טבעי כהוגנת וכשוויונית ביותר. אולם היו מקרים – ובכלל זה גם בהקשר הישראלי-פלסטיני – שהצדדים הכירו בצורך להשתמש במפתח לא-סימטרי. כך, למשל, בחילופי השטחים בין ירדן לערב הסעודית ב-1965, הנזכרים לעיל, החליפה ירדן 10,400 קמ"ר מדבריים ב-7,800 קמ"ר הכוללים רצועת חוף באורך 10 ק"מ שנדרשה להרחבת נמל עקבה. בדומה לכך אפשר לפצות על א-סימטריה טריטוריאלית באמצעות אלמנטים איכותיים או חיצוניים (למשל, פיצוי כספי או מתן זכויות כלכליות) או באמצעות יישום של הגדרות שטחים החורגות ממושגי הריבונות המקובלים: אזורי פיתוח משותפים, אזורי סחר חופשי, אזורים אקולוגיים משותפים ועוד. אופציות כאלה מגדילות, כמובן, את מרחב התמרון של הצדדים להסדר.

הקושי העיקרי הכרוך בחילופי שטחים הוא מציאת אזורים רציפים לאורך הגבול בין המדינות המחליפות שאפשר להשתמש בהם כמטבע עובר לסוחר. מטבע הדברים, עדיף שאזורים כאלה לא יהיו מאוכלסים והכרחי שחשיבותם האסטרטגית לצד הנותן תהיה זניחה. אחת הדרכים החשובות לסילוקו של הקושי האמור היא שיתוף צד שלישי בהסדר – לאמור, הסדר תלת-צדדי ולא דו-צדדי. בהסדר כזה, מצאי השטחים הזמינים לחילופים אינו מוגבל רק לגבול בין שתי מדינות אלא מתפרס על פני שלושה גבולות (בין א' לב', בין ב' לג' ובין ג' לא'). בעצם, חילופי שטחים תלת-צדדיים עשויים לפרוץ אפשרויות תמרון חדשות ולשכלל אותן.

פרדיגמה זו הועלתה בהצעות לחילופי שטחים מצריים-פלסטיניים-ישראליים כמוצא לבעייתיות הדמוגרפית הכרוכה בהסדר ישראלי-פלסטיני דו-צדדי. על בסיס זה נשענות גם התוכניות המוצגות להלן לגבי סוריה-ישראל-ירדן, סוריה-ישראל-לבנון וסוריה-ישראל-לבנון-ירדן.

החלופות השונות לחילופי שטחים בין ישראל לסוריה

סוריה עקבית בדרישתה לבסס כל הסכם בינה לבין ישראל על נסיגה ישראלית לגבולות 1967. תביעה זו הייתה עד עתה אבן-נגף משמעותית שמנעה התקדמות בשלבים השונים של כל משא ומתן שהתקיים במרוצת השנים בין ישראל לסוריה. ולא במקרה. נסיגה ישראלית לגבול הישראלי-סורי של 1967 קשה מאוד לישראל מפני שמשמעותה היא פגיעה באינטרסים של ישראל ואובדן נכסים בעלי חשיבות אסטרטגית: השליטה על הרכסים והמצוקים במערב הרמה; השליטה על מקורות המים העיקריים של ישראל – הירדן והכנרת; ההתיישבות הישראלית ברמת הגולן; וכן אובדן שטח שנמצא בשליטה ישראלית זמן ארוך יותר משהיה תחת שליטת סוריה כמדינה עצמאית.

יש הטוענים, כמו פרופ' גדעון ביגר¹, כי אפשר לבצע תיקוני גבול מוגבלים בהיקף של 1:1 על בסיס קווי 1967, אולם קשה לראות איך הסכם על בסיס כזה לא יפגע באינטרסים חיוניים של ישראל. הסדר שיענה בצורה אמיתית על צרכיה האסטרטגיים של ישראל חייב להתבסס על שמירה של אחיזה ישראלית ברמה ולכלול את הרכיבים הבאים (מפה מס' 1):

- המשך השליטה של ישראל על שטח של 250 קמ"ר במערב רמת הגולן. קו הגבול החדש שייקבע בהתאם לכך ייקרא להלן "גבול הרמה".
- חילופי שטחים: תמורת השטח שיישמר בידי ישראל תקבל סוריה פיצוי טריטוריאלי באותו היקף ממדינה אחרת (ראו ההצעות להלן).
- הסכמי חכירה: קיימת אפשרות ששטח רמת הגולן המצוי כיום בשליטה ובריבונות ישראלית ממזרח ל"גבול הרמה" יוחזר לישראל ל-99 שנים. אם לא יהיה אפשר להגיע להסכמי חכירה כאלה, תצטרך ישראל במסגרת הסדר כולל ומקיף לפנות את היישובים שממזרח ל"גבול הרמה".
- אזור החרמון (שבער סוכם כי יבונאם לצורך שמירת הנוכחות הישראלית במתקני ההתרעה המוקדמת) ייהפך, בעזרת השקעות בינלאומיות, לאתר פיתוח ונופש משותף לישראל, לסוריה וללבנון.

"גבול הרמה" יעצב את המציאות בשטח, באופן הבא:

- 10,000 (מבין 16,000) התושבים היהודים של רמת הגולן יישארו במקומותיהם, ביישובים הבאים: קצרון, מבוא חמה, כפר חרוב, אפיק, בני יהודה, גבעת יואב, רמות, חד-נס, קדמת-צבי, קלע, שעל, ברוכים, גשור, מעלה גמלא.
- אם לא יושגו הסכמי חכירה לגבי השטח שממזרח ל"גבול הרמה", לא יהיה מנוס מפינוי יישובי מזרח הגולן וצפון הגולן: אבני איתן, אליעד, נוב, חספין, רמת מגשימים, יונתן, אניעם, כנף, נטור, קשת, אלוני הבשן, אורטל, מרום הגולן, אודם, אלרם, עין זיוון ונווה אטי"ב.

¹ פרופ' גדעון ביגר, אוניברסיטת תל אביב, במסמך שטרם פורסם.

- היישובים הדרוזיים ברמת הגולן (מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה, בוקעתה), שמספר תושביהם עומד על 20,000 נפש, לא יסופחו לישראל.
- ישראל תזכה ברצועת הגנה על מקורות המים העיקריים שלה.
- ישראל תזכה בגישה לחרמון דרך שטחה שלה, ומרחב החרמון יטופל כמפורט לעיל.
- ה"סכסוך" עם לבנון על אזורי שבעא ואל-עיג'ר ייושב.
- שטח ישראל יעובה באזור אל-חמה.

בכל מקרה, לפני שישאל תפתח במשא ומתן עם סוריה על הסדר, וכדי להבטיח שהמשא ומתן בין ישראל לסוריה יתנהל על בסיס סימטרי, תצטרך סוריה לעמוד בשני תנאים הכרחיים:

- הסתלקות מתמיכתה בחזבאללה ובארגוני הטרור הפלסטיניים;
- התנתקות מאיראן.

נדון להלן בשלוש חלופות לחילופי שטחים (מבלי להתייחס לשיקולים פנים-מדינתיים הכרוכים באימוץ כל אחת מהן):

- חילופי שטחים בין סוריה, ישראל ולבנון;
- חילופי שטחים בין סוריה, ישראל וירדן;
- חילופי שטחים בין סוריה, ישראל, לבנון וירדן.

חילופי שטחים בין ישראל, סוריה ולבנון (חלופה I)

עיקרי החלופה:

ישראל תוסיף להחזיק ב-250 קמ"ר מן הגולן, עד ל"גבול הרמה". לבנון תעביר לסוריה שטח זה בגודלו (250 קמ"ר). ישראל תעביר ללבנון שטח בן 50 קמ"ר בגבולן המשותף. אזור החרמון יבואם וייהפך לאתר תיירות משותף. (ראו מפה מס' 2).

פירוט

- ישראל תותיר בידיה 250 קמ"ר ברמת הגולן (כחמישית מרמת הגולן) ממערב ל"גבול הרמה". בשטח זה יושבים עתה כשני שלישים מהאוכלוסייה הישראלית של רמת הגולן.
- לבנון תעביר לסוריה שטח בן 250 קמ"ר – למשל, שטח בבקעת הלבנון (אל-בקאע), באזור סמוך לדמשק, שיש לו חשיבות אסטרטגית מבחינתה של סוריה.
- חלקו של הפיצוי ללבנון יינתן בשטח בן 50 קמ"ר שלבנון תקבל מישראל בנקודות שונות לאורך הגבול המשותף (לאו דווקא ברצף גיאוגרפי).
- חלקו האחר של הפיצוי יתבטא בכך שלבנון תקבל שטח הנמצא כיום בידי ישראל בדרום-מערב החרמון, מצפון לאצבע הגליל. שטח זה כולל את הכפר אל-עיג'ר ואת חוות שבעא שלבנון תובעת את הבעלות עליהם. כך גם יבוא על פתרונו הסכסוך בין ישראל ללבנון לגבי אזורים אלה.
- אזור החרמון, למעט הקטע בדרום-מערב החרמון שיועבר ללבנון, ייהפך, בעזרת השקעות בינלאומיות, לאתר פיתוח ונופש משותף לישראל, לסוריה וללבנון.

הבעייתיות הכרוכה בחלופה I נובעת מחוסר הסימטריה בתמורות שמקבלים הצדדים השונים. מרחב התמרון הגיאוגרפי בין לבנון לסוריה, בהסדר הסיבובי, גדול יחסית לנוכח הגבול הארוך ביניהן ותפרוסת האוכלוסייה הלבנונית, ואילו מרחב התמרון של ישראל לאורך הגבול עם לבנון מוגבל הרבה יותר. לאורך הצד הישראלי של הגבול זרועים יישובים יהודיים שהוקמו לאחר מלחמת העצמאות כדי לבסס את האחיזה הישראלית בשטח זה ולמנוע רצף טריטוריאלי לא-יהודי בין הגליל לבין דרום לבנון. כיוון שכך, כל העברת שטח מישראל ללבנון, אפילו בן 50 קמ"ר, תחייב עקירה כואבת של יישובים, בעיקר יישובים ותיקים. לבד מכך, העברה כזאת תקרב את לבנון ל"עומק" ישראל, תיצור רצף של יישובים לא-יהודיים בין לבנון לגליל הישראלי ותסכן את האחיזה הישראלית בנכסים גיאואסטרטגיים הנמצאים בידיה מאז הקמתה - רכסי הרים (כמו הרי מירון) ואפיקי נחלים הקשורים באינטרסים מגוונים של ישראל.

דיון בחלופה של חילופי שטחים בין ישראל, סוריה ולבנון מחייב גם בחינה של סוגיית "שבעת הכפרים": תרביחא, חונין, נבי-יושע, סליחה, קדס, אל-מאליכיה, ואיבל אל-קמח (ראו מפה מס' 5). מדובר במה שהיו כפרים שיעיים ונכללו מאז 1924, בתוקף החלטה צרפתית-בריטית, בתחום המנדט הבריטי על א"י. במלחמת העצמאות, ב-1948, ברחו תושבי הכפרים הללו ללבנון ולאחר מכן נכללו הכפרים עצמם בתחום מדינת ישראל, מפנים לקו שביתת-הנשק שהוסכם על שני הצדדים בחסות האו"ם. עליהם הוקמו, בין השאר היישובים הישראליים מלכיה, יראון ומרגליות. רוב השיעים שהתגוררו בהם עד 1948 וצאצאיהם הפכו לחלק מהקהילה הפלסטינית בלבנון וקיבלו ב-1994 אזרחות לבנונית². לפחות מאז 1960 הם טוענים שישראל כבשה את הכפרים מידי לבנון ב-1948. בהתאם לכך העלה ראש ממשלת לבנון סלים אל-חוס בדצמבר 1999 תביעה להחזרת הכפרים³. אחר-כך, ערב נסיגת צה"ל מלבנון במאי 2000, הודיעו ראשי חזבאללה כי לא יראו אותה כמושלמת אם לא תכלול את שבעת הכפרים. דרישת חזבאללה להחזרת הכפרים נותרה מאז עמומה, ואילו ממשלת לבנון מיהרה לחזור בה מהתביעה הרשמית שהציג אל-חוס.

אם ייפתח דיון על חילופי שטחים בין ישראל, סוריה ולבנון, עלול ארגון חזבאללה, להעלות שוב את עניין שבעת הכפרים או ללחוץ על ממשלת לבנון לעשות זאת. הסכמה ישראלית לפתוח את הדיון בכך עלולה להציב את ישראל בנקודת מוצא נחותה במשא ומתן על תיחום הגבול ו"לפתוח" לדיון תביעות ערביות על חזרה לגבולות החלוקה.

מצד אחר, העברת 50 קמ"ר מישראל ללבנון תוך הימנעות מעקירה של יישובים ותיקים, תחייב שרטוט גבול מפותל ביותר (עשוי "אצבעות") שההגנה עליו תהיה קשה גם בשל אורכו וגם בשל התנאים הטופוגרפיים הנחותים שישררו בחלקים ממנו.

מכל הסיבות הללו, חלופה זו נראית ישימה פחות מהאחרות.

² "Old Games, New Rules: Conflict on the Israel-Lebanon Border", ICG Middle East Report No. 7, 18 Nov. 2002 – http://www.meib.org/articles/0102_11.htm;
<http://www.haaretz.com/hasen/objects/pages/PrintArticleEn.jhtml?itemNo=595114>

³ שם

יוזכר כי הרעיון של חילופי שטחים תלת-צדדיים בין ישראל, סוריה ולבנון הועלה לאחרונה במאמר של פרופ' מיכה מיכאלי⁴, שדיבר על היקף מוגבל ועל התפנות ישראלית כמעט מכל שטחה של רמת הגולן. לשיטתו של פרופ' מיכאלי, ישראל תשמור בידה רצועת יבשה צרה למדי ממזרח לכנרת ולירדן, המתחילה מדרום לימה ומסתיימת לערך בגשר בנות יעקב (ושטחה הכוללת עומד על 40-50 קמ"ר). לבנון תעביר לסוריה שטח בגודל זהה ותקבל מישראל שטח בגודל זהה בחלקו המרכזי של צפון הגליל. אזור החרמון יקבל מעמד בינלאומי. במלים אחרות, מדובר באופציה הלוקה בכל החסרונות שזכרו לעיל בעניין העברת שטחים מישראל ללבנון וגם בהחזרה של יישובי אצבע הגליל (וצפון ישראל בכלל) לנחיתות אסטרטגית מול השליטה הסורית ברמה. שלא לדבר על הצורך בפינוי של כל היישובים ברמת הגולן.

חילופי שטחים תלת-צדדיים בין ישראל, סוריה וירדן (חלופה II)

עיקרי החלופה:

ישראל תחזיק בשטח שמערב ל"גבול הרמה" (250 קמ"ר). סוריה תקבל מירדן שטח זהה בגודלו (250 קמ"ר). ישראל תעביר לירדן שטח זהה בגודלו. אזור החרמון יקבל מעמד בינלאומי וישראל תשמור על תחנות ההתראה. (ראו מפה מס' 3)

פירוט:

- ישראל תשמור בידה כחמישית מרמת הגולן, ממערב ל"גבול הרמה", ובשטח זה ימצאו כשני שלישים מהאוכלוסייה הישראלית של רמת הגולן.
- ירדן תעביר לסוריה שטחים לאורך הגבול בין שתי המדינות בהיקף של 250 קמ"ר. שטח זה יכול לכלול אזורים שסוריה כבשה בעת הפלישה בספטמבר 1970, יישובה אותם באזרחיה ורק בסוף 2004 הסכימה להשיבם לירדן.
- ישראל תעביר לירדן שטח בן 250 קמ"ר בערבה ו/או מדרום לים המלח (למשל, באזור הלא מיושב בין נאות הכיכר לחצבה). לחלופין, ירדן תפוצה על-ידי "שווה שטח", בדמות זכויות מעבר בלעדיות בישראל או זכויות נמל שערכן הכלכלי גדול. בכך תחליף ירדן שטח באזור הצפון-מזרחי שלה, שערכיו שולית מבחינתה, בשטח נחשב יותר. בו בזמן היא תחזק את מעמדה הבינלאומי כמי שתרמה להשגת שלום בין ישראל לסוריה ותפיק תועלת משיתופה במיזמים כלכליים הנובעים מההסדר.
- אזור החרמון ייהפך, בעזרת השקעות בינלאומיות, לאתר פיתוח ונופש משותף לישראל, לסוריה וללבנון.

⁴ פרופסור אמריטוס לכלכלה, האוניברסיטה העברית ירושלים. הצעתו הופיעה במאמר "חילופי שטחים עם סוריה", "הארץ", 23 נובמבר 2006, חלק ב' עמ', 2

חילופי שטחים רב-צדדיים בין ישראל, סוריה, לבנון וירדן (חלופה III)

עיקרי החלופה:

לנוכח הבעייתיות הכרוכה בחילופי שטחים בין ישראל, סוריה ולבנון ראוי לבחון הרחבה של מעגל המדינות המעורבות בהסדר והגדלה של מרחב התמרון. ישראל תחזיק בשטח שממערב ל"גבול הרמה" (250 קמ"ר). ירדן תפצה את סוריה במחצית מן השטח שיישאר בידי ישראל. לבנון תפצה את סוריה במחצית הנוותרת. ישראל תפצה את לבנון ואת ירדן בשטחים שווים בקירוב לשטחים שמדינות אלו יעבירו לסוריה. אזור החרמון ייחפך לאתר נופש משותף. (ראו מפה מס' 4)

פירוט:

- ישראל תוסיף להחזיק את השטח ממערב ל"גבול הרמה" ברמת הגולן שהיקפו 250 קמ"ר.
- לבנון תעביר לסוריה שטח שווה בהיקפו למחצית השטח הישראלי ברמת הגולן. השטח שלבנון תעביר לסוריה יהיה באזור אל-בקאע, החשוב לסורים מטעמים אסטרטגיים.
- ישראל תפצה את לבנון על השטח שזו תעביר לסוריה בשטחים לאורך הגבול בין שתי המדינות, באופן שיצמצם את הצורך בפינוי יישובים יהודיים ובאובדן תוואים בעלי ערך גיאואסטרטגי. לבנון תקבל גם שטח בדרום-מערב החרמון (מצפון לאצבע הגליל), הנמצא כיום בידי ישראל. בשטח זה ייכללו הכפר אל-ע'ג'ר וחוות שבעא, שלבנון טוענת לבעלות עליהם.
- ירדן תפצה את סוריה על מחצית השטח הישראלי ברמת הגולן באמצעות שטח בהיקף דומה, בכל מקום שהוא לאורך הגבול המשותף הארוך או באזורים שסוריה כבשה בעת הפלישה בספטמבר 1970, יישבה אותם באזרחיה והסכימה רק בסוף 2004 להשיבם לירדן.
- ישראל, תפצה את ירדן על השטח שזו תעביר לסוריה, באמצעות שטח זהה בערבה ו/או מדרום לים המלח, בהיקף של 1:1. לחלופין, ישראל תפצה את ירדן במתן "שווה שטח" -- זכויות מעבר בלעדיות או זכויות נמל בתחומה.
- אזור החרמון, למעט הקטע בדרום-מערב החרמון שיועבר ללבנון, ייחפך בעזרת השקעות בינלאומיות לאתר פיתוח ונופש משותף לישראל, לסוריה וללבנון.

היתרון של חלופה זו הוא בכך שריבוי שחקנים מרחיב את מרחב התמרון של חילופי השטחים ואת היקף היתרונות שכל אחד מהצדדים עשוי להפיק מההסכם תמורת הוויתורים שלו.

סיכום

הקריאות העולות זה זמן-מה מדמשק בדבר רצונה של סוריה בחידוש המשא ומתן עם ישראל על הסדר בין שתי המדינות מחייבות בחינה מחודשת של האינטרסים הישראליים ברמת הגולן. כן מתבקש להעלות רעיונות יצירתיים במגמה לנטרל את אבני-הנגף שהכשילו התקדמות בשלבים הקודמים של המשא ומתן בין ישראל לסוריה. אחד מהרעיונות המועלים בהקשר זה מתמקד בחילופי שטחים, ברוח הצעה אופרטיבית שכבר הועלתה בעבר בהקשר הישראלי-פלסטיני. רעיון זה אמור להגדיל את מרחב התמרון של ישראל ולאפשר לה להוסיף ולהחזיק באזורים חשובים לביטחונה.

בחינת האינטרסים של ישראל ברמת הגולן שבה ומעלה את החיוניות של אחיזה התיישבותית, אסטרטגית-ביטחונית, לפחות בחמישית מהרמה, גם כדי להבטיח את השליטה על מקורות המים העיקריים של ישראל. יש לחתור אפוא להשגת הסדר הכולל את הרכיבים הבאים:

- המשך האחיזה הישראלית בשטח בן 250 קמ"ר במערב רמת הגולן, עד "גבול הרמה".
- חילופי שטחים המבוססים על מתן פיצוי טריטוריאלי, בן 250 קמ"ר, לסוריה ממדינה אחרת.
- הסכמי חכירה שיסדירו את הנוכחות הישראלית ברמת הגולן, ממזרח ל"גבול הרמה", לתקופה של 99 שנים.
- אזור החרמון (שכבר סוכם בעבר כי יימצא בריבונות בינלאומית לצורך שמירת הנוכחות הישראלית במתקני ההתרעה המוקדמת) ייחפך בעזרת השקעות בינלאומיות לאתר פיתוח ונופש משותף לישראל, לסוריה וללבנון.

אחת האופציות שהועלו בעבר בהקשר זה מעוגנת בחילופי שטחים בין ישראל, סוריה וירדן. עיקרה: ירדן תפצה את סוריה בגין השטח שישראל תשמור לעצמה ותקבל בתמורה על כך שטח ישראלי בגודל דומה בדרום ים המלח ו/או בערבה. בחילופים אלה יישמר אפוא עקרון 1:1.

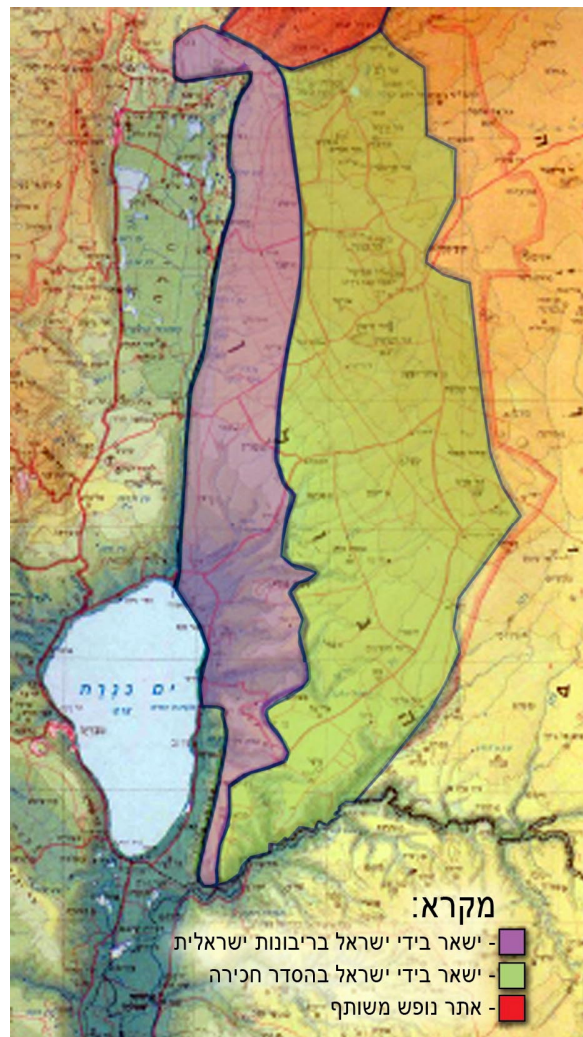
אופציה אחרת, חדשה יחסית, מעוגנת בחילופי שטחים בין ישראל, סוריה ולבנון. עיקרה: ישראל תוסיף להחזיק ברמת הגולן ממערב ל"גבול הרמה"; סוריה תפוצה על כך בשטח לבנוני דומה בהיקפו; לבנון תקבל מישראל שטחים שונים לאורך הגבול המשותף ביניהן (לאו דווקא ברצף גיאוגרפית), וכן שטח בדרום-מערב החרמון, מצפון לאצבע הגליל, הכולל את הכפר אל-ע'ג'יר ואת חוות שבעא. הקושי העיקרי באופציה זו נובע מהמחיר הכבד שייגבה מישראל בשטח הגובל עם לבנון, מבחינה התיישבותית, טופוגרפית ואסטרטגית. מחיר זה עלול להאפיל על התועלת שבהשאת השטח המדובר ברמת הגולן.

כיוון שכך, ראוי לבחון גם את האפשרות לחילופי שטחים רב-צדדיים, בין ישראל, סוריה, לבנון וירדן. הסדר סיבובי מורחב מהסוג הזה יכול לצמצם את ה"נוזקים" של כל אחת מהמדינות המעורבות. בדומה לאופציות האחרות, גם במסגרתו יהפוך אזור החרמון, בעזרת השקעות בינלאומיות, לאתר פיתוח ונופש משותף לישראל, לסוריה וללבנון תחת ריבונות בינלאומית.

ראוי לבדוק במדוקדק את היתרונות והחסרונות של שלוש האופציות מנקודת-ראות ישראלית, כדי שיהיה אפשר לכלול אותן בכל משא-ומתן עתידי, אם אכן יתברר כי לסורים יש עניין כנה ונכונות של ממש להגיע להסדר שלום עם ישראל.

נשוב ונדגיש כי כל המהלכים לקידום הסדר עם סוריה צריכים להיעשות בתיאום עם ארה"ב, וכי התנאים ההכרחיים לכניסת ישראל למשא ומתן עם סוריה כוללים הסתלקות סורית מתמיכה בחזבאללה ובארגוני הטרור והתנתקות סורית מאיראן.

הצעה לתוואי "גבול הרמה":



מפה מס' 1

חילופי שטחים: ישראל-לבנון-סוריה (חלופה מס' 1)

- מקרא:
- שטח בינ"ל/משותף (Red square)
 - שטח הגולן הנשאר בידי ישראל (Yellow square)
 - ישראל ללבנון (Black square)
 - שטח, אשר ממנו תוכל לבנון לפצות את סוריה (Hatched square)









מפה מס' 2



מפה מס' 3

חילופי שטחים: ישראל-סוריה-לבנון-ירדן (חלופה מס' III)

מקרא:

- שטח, אשר מתוכו תוכל ירדן לפצות את סוריה 
- ישראל לירדן 
- אתר נופש משותף 
- שטח הגולן הנשאר בידי ישראל 
- ישראל ללבנון 
- שטח, אשר ממנו תוכל לבנון לפצות את סוריה 



מפה מס' 4



מפה מס' 5