

# הגולן: עת לאסטרטגיה לאומית

כמעט ארבעה עשורים לאחר החלת חוק רמת הגולן, מדינת ישראל ממשיכה להתייחס לחבל ארץ זה כפיקדון. בשעה שהמרחב שמצפון-מזרח לישראל מתארגן כולו מחדש נדרשת אסטרטגיה חדשה לביסוס ריבונות ישראל בגולן

בשוך סערת ששת הימים, ב-16 ביוני 1967, פרסם נתן אלתרמן ב'מעריב' את מאמרו "מול מציאות שאין לה אח" ובו כתב: "זו הפעם הראשונה מאז חורבן בית שני נמצאת ארץ ישראל בדינו. המדינה והארץ הן מעתה מהות אחת, ומעכשיו חסר לה להתחברות ההיסטורית הזו רק עם ישראל שיארוג, יחד עם היש שהושג, את החוט המשולש שלא יינתק".

שבוע לפני פרסום הדברים האלה עלו כוחות צה"ל לרמת הגולן. בתוך שעות מספר חדל "ההר שהיה כמפלצת" – כדימויו של המשורר יובב כץ – להיות איום, ו"ילדה בגדות יצאה ממקלט" ולא שבה אליו. חוליה נוספת נקשרה בשרשרת הדורות של ההיסטוריה היהודית בגולן, שראשיתה בימי משה ויהושע בן נון.

במלאת מאה שנה להצהרת בלפור, 120 שנה לקונגרס הציוני הראשון ויובל שנים למלחמת ששת הימים, ראוי לבחון את מימושו של האידיאל הציוני ברמת הגולן ולשאול לאן מועדות פניה של מדינת היהודים בכל הנוגע לחבל ארץ זה: לעיצובו, ביסוסו וחיוזוקו כחלק בלתי-נפרד ממדינת ישראל.

## בן חורג, פיקדון זמני, שטח תמרון

בחינת המצב ברמת הגולן כיום מורה כי על אף יובל שנות שליטה ישראלית, וחרף

---

צבי האוזר, מזכיר הממשלה בשנים 2009–2013, הוא יו"ר היחידה למען הגולן.  
איציק צרפתי הוא מנכ"ל היחידה למען הגולן.

חקיקת חוק הגולן ב-1981 נותרה רמת הגולן כמין בן חורג למפעל ההתיישבות הציוני: ממשלות ישראל נכשלו בביסוס רוב יהודי בה ובגיבוש הכרה בינלאומית בריבונות הישראלית עליה; ומעמדה האסטרטגי התקבע בנקודה כלשהי על הרצף שבין 'פיקדון זמני לעת שלום' לבין 'שטח תמרון למלחמה הבאה'.

יש הסבורים כי העלאת נושא הגולן על סדר היום הלאומי והבינלאומי אינה אלא הערת דובים משנתם. לדידם, הנושא רדום כעת: המלחמה בסוריה הסירה כל אפשרות לנסיגה מהגולן, ולפיכך אין כל טעם לענות בעניין זה. אלא שספק אם גישה סבילה זו הולמת את הנחישות הפעילה של מדינות שונות, בראשן איראן, וגורמים אחרים העוינים את ישראל. ממש בעוד מילים אלו נכתבות, המציאות בשטח משתנה לרעתה של ישראל והדובים ערים ובוועטים: איראן משלימה את התבססותה בסוריה ואת הפיכתה למדינת חסות המאיימת על ביטחונה של ישראל; מלחמות האסלאם השוטפות את המזרח התיכון בשנים האחרונות משנות ללא הכר את ההסדרים שהתבססו באזור לאחר מלחמת העולם הראשונה; השטח הנפרש הלאה מגבולה הצפון-מזרחי של מדינת ישראל עובר תמורות היסטוריות בעלות משמעויות גיאוגרפיות; ומלחמת האזרחים העקובה מדם, המתרחשת זה שבע שנים במרחב הסורי-עיראקי, משרטטת מחדש את אזורי המחיה של העדות, העמים והשבטים ומעצבת בדרכיה שלה את גבולותיו של המזרח התיכון. מה שהיה לא יהיה עוד, וכפי שמלמד הניסיון – עמעומו של דיון אסטרטגי או השתקתו מעולם לא חילצו את מדינת ישראל מהתמודדות עם אתגרים קשים בזמן אמת; להפך.

מבט השוואתי חטוף יגלה כי בפעם האחרונה שבה חווה המזרח התיכון טלטלות דומות, עמדה מולם התנועה הציונית בחוסר אונים. לפני מאה שנה הייתה התנועה הציונית התאגדות ללא טריטוריה, ללא יכולות צבאיות, וכמובן ללא מעמד בינלאומי או יכולת השפעה על עיצוב האזור. כיום, לעומת זאת, מדינת ישראל – בתה החוקית של התנועה הציונית – היא מדינה עצמאית ומעצמה אזורית שפוטנציאל המעורבות שלה ויכולותיה, בכל הנוגע להשפעה על עיצוב הגבולות במזרח התיכון, אינם דומים במאומה לאלו שהיו לתנועה הציונית לפני מאה שנים. זאת ועוד, לישראל יש אינטרס מובהק (ולראשונה מאז מלחמת ששת הימים, גם יכולת מעשית) לקדם את האינטרסים האסטרטגיים שלה, ובראשם חיזוק מעמדה הבינלאומי ברמת הגולן; היא יכולה להשפיע על שינוי הגבולות במזרח התיכון מחדש באופן שישקף את תנאי המחיה והחלוקה האתנית, ובכך לחזק כוחות מתונים המבקשים לחיות בשיתוף פעולה ובשלום עם ישראל. למרות כל זאת, נפקד מקומה של מדינת ישראל מקבוצת המדינות המגלות מעורבות פעילה בעיצוב הסדר האזורי החדש.

בל נטעה: חלוקתו המחודשת של המזרח התיכון כבר החלה ושותפות לה כאמור כל מדינות האזור והמעצמות העולמיות – למעט ישראל. מציאות זו, לצד התבססות איראן בסוריה ופוטנציאל האיום הקונבנציונלי הנשקף ממנה, מעוררים חשש מוחשי



כי בכל הסדר אזורי עתידי עלולה ישראל להידרש לתרום את חלקה ולסגת מהגולן, ומכאן נובע ההכרח להשמיע את קולה.

את האסטרטגיה הישראלית בנוגע לרמת הגולן ניתן לסכם בשלוש מילים: פיקדון טריטוריאלי זמני. באסטרטגיה זו אחזה ישראל בחזקה גם כאשר 'רעידות אדמה' שונות ערערו אותה, ובכללן מלחמת האזרחים בסוריה שלא הביאה בכנפיה כל שינוי פרדיגמה. מבחינת ישראל, שבע השנים מאז פרוץ מלחמת האזרחים בסוריה לא היו אלא שנים מנומנות: בשנים הללו המציאות בשטח השתנתה ללא הכר אך העמדה הישראלית נותרה פסיבית וישובה על הגדר: בשום שלב לא נערך חישוב-מחדש של הנחות היסוד האסטרטגיות ובמקומו אומצה מדיניות של מקרה ותגובה. הטקטיקה הולבשה בחזות אסטרטגית. אין להקל ראש בהישגיה של מדינת ישראל בכל הנעשה בסוריה – שרבים מהם לא פורסמו ומקורם ביכולותיו הווירטואוזיות של צה"ל. אך הצלחות טקטיות, בעיקר בסיכול התקפות פוטנציאליות, אינן עונות על השאלות האסטרטגיות החשובות שראוי לשאול: מהם היעדים האסטרטגיים של ישראל לאור הנעשה במרחב? מהם היעדים האסטרטגיים של מדינות האזור, ובפרט איראן וטורקיה? אילו מהיעדים של מי מהצדדים הושגו? ומעל הכול: מה תמונת הסיום שישראל הייתה רוצה לראות בסיום הלחימה בסוריה?

## הגולן והיהודים: שלושת אלפים שנה

קודם שניגש לשאלות אלו, עלינו להבין מה לישראל ולגולן – מעבר לביטחון. בדיונים השונים על חבלי יהודה ושומרון הובלטו, באופן טבעי, הקשרים ההיסטוריים והמקראיים שבינם לבין העם היהודי ומורשתו. לעומתם, הקשר ההיסטורי לרמת הגולן אינו מקבל ביטוי מספק במסגרת העיסוק (הישראלי והבינלאומי) בהכרה הבינלאומית בריבונותה של ישראל בגולן. הריבונות הישראלית בגולן מנומקת בעיקרה בטיעון ביטחוני הממתג את הגולן כ"העיניים של המדינה"; והצדקה מעין זו מסבירה את הנכונות הישראלית (לאורך השנים) לסגת מרמת הגולן תמורת הסדרי שלום וביטחון מתאימים. במובן זה – כלומר ביחס שקיבלה רמת הגולן בחדרי הדיונים הישראליים והבינלאומיים – דומה רמת הגולן לחצי האי סיני יותר מאשר לחבלי יהודה ושומרון. בעיני העולם נתפסת ישראל כמי שמחזיקה ברמת הגולן מטעמים קולוניאליסטיים הנפקדים מהחזון הציוני של שיבה לארץ ישראל לאחר אלפיים שנות גלות; דימוי זה תואם את מעשיה של מדינת ישראל לאורך חמישים השנים שחלפו מאז כבשה את הגולן, כפי שנראה להלן.

מה אם כן מקשר בין הגולן ומדינת ישראל? האם רק טיעוני ביטחון מבססים את התביעה להכרה בריבונות ישראלית? מן הראוי לסקור בזריזות שלושת אלפי שנות היסטוריה יהודית בגולן.

המקרא מתאר כיצד הגולן (המכונה במקרא 'הבשן') – כמו חלקים נוספים בעבר הירדן – נכבשו על ידי בני ישראל עוד בהנהגתו של משה, לפני הכניסה לארץ ישראל המערבית.<sup>1</sup> עם השלמת כיבוש הארץ, היה האזור חלק בלתי-נפרד ממנה, כפי שמתואר בספר יהושע (במסגרת תיאור הקדשתן של ערי המקלט):

וַיִּקְדְּשׁוּ אֶת קָדֵשׁ בְּגִלְלִי בְּהַר נַפְתָּלִי, וְאֶת שֹׁכֵם בְּהַר אֶפְרַיִם, וְאֶת קָרְיַת אַרְבַּע הַיָּא חֶבְרוֹן בְּהַר יְהוּדָה. וַיַּעֲבֹר לְיַרְדֵּן יְרִיחוֹ מִזְרַחָהּ, נָתַנוּ אֶת בְּצֹר בְּמִדְבַּר בְּמִישֵׁר מִמְטָה רְאוּבֵן, וְאֶת רְאֵמַת בְּגִלְעָד מִמְטָה גַּד, וְאֶת גּוֹלָן בְּבֶשֶׁן מִמְטָה מְנַשֶּׁה.<sup>2</sup>

שלמה המלך הציב בגולן שרים מטעמו כמפורט בספר מלכים:

בֶּן גִּבְר בְּרֵמַת גִּלְעָד – לוֹ חֹת יְאִיר בֶּן מְנַשֶּׁה אֲשֶׁר בְּגִלְעָד, לוֹ חֶבֶל אַרְגָּב אֲשֶׁר בְּבֶשֶׁן; שְׁשִׁים עָרִים גְּדִלּוֹת, חוּמָה וּבְרִיחַ נְחֹשֶׁת.<sup>3</sup>

גם לאחר פילוג הממלכה נשאר הגולן בשליטת ממלכת ישראל, וכאזור פורה הייתה לו חשיבות כלכלית רבה. על חשיבותו לממלכת ישראל אפשר ללמוד משלל הקרבות המפוארים שנערכו בו, וביניהם ניצחונו של אחאב על בן-הדד מלך ארם באזור אפק שבגולן.<sup>4</sup> ההתיישבות היהודית בגולן גדלה והתפתחה בסוף המאה השישית ובתחילת המאה החמישית לפני הספירה, עם חזרתם של גולים יהודים מבבל. הממלכה החשמונאית שזכתה לעצמאות הייתה מצומצמת בתחילה ליהודה בלבד, אבל בהמשך – באמצע המאה השנייה לפני הספירה – התרחבה הממלכה: ראשית אל הגליל ובהמשך אל עמק החולה ואל הגולן. מאז ועד לימי התלמוד היה הגולן מרכז להתיישבות יהודית שוקקת חיים.

בשנת 67 לספירה, כחלק מהמרד הגדול, התרחש במבצר גמלא שבגולן קרב מכריע שדמה במאפייניו לקרב מצדה; נפלו בו כ-9,000 לוחמים יהודים והוא הפך לאתוס ציוני המסמל הגנה על הארץ ומסירות נפש למענה. גם לאחר המרד המשיכו יהודים לחיות בגולן, ויישוב יהודי התקיים בו עוד כ-500 שנה – עד לאחר תקופת התלמוד. בית הכנסת בקצרין וממצאים ארכיאולוגיים אחרים מעידים כי אוכלוסייה יהודית שגשגה בגולן גם במהלך התקופה הביזנטית; ובחפירות הארכיאולוגיות בגולן התגלו עד כה כ-25 בתי כנסת שפעלו בתקופה שבין המרד הגדול (במאה הראשונה לספירה) לבין הכיבוש המוסלמי (באמצע המאה השביעית) ונמצאו עדויות לקיומם של יישובים יהודיים רבים. השלטון המוסלמי גדע רצף התיישבותי של יותר מ-1,600 שנה וכפה על היהודים שחיו באזור המרות דת, אך יש עדויות רבות לחיים יהודיים בגולן גם לאחר הכיבוש המוסלמי.<sup>5</sup>

גם בעת החדשה לא שכחו היהודים את שייכותם לחבל ארץ זה. הרצל ראה בגולן חלק בלתי-נפרד מהמרחב הריבוני המתחדש בארץ ישראל;<sup>6</sup> ובעקבותיו תפסה גם התנועה הציונית, וקודם לה אגודות חובבי ציון, את רמת הגולן כתבנית נוף מולדתן. בשנים

1883–1884 קמו סמוך לגולן היישובים יסוד-המעלה ומטולה, והקמתם בישרה את חידוש ההתיישבות היהודית באזור. בשנת 1886 הוקמה ממזרח לכנרת ההתיישבות בני-יהודה – על קרקע שרכשו יהודים מצפת ומטבריה. בשנת 1891 החל מפעל ההתיישבות בגולן עצמו ובאזור החורן – חבל ארץ פורה הנמצא כיום בדרומה של סוריה, בין קוניטרה מצפון לבין נהר הירמוך מדרום. בשנה זו רכש הברון רוטשילד שטח אדמה בן 150 אלף דונם באזור שבו נמצאים כיום הכפרים סחם אל-ג'ולן, ג'ילין ונאפע (כ-12 ק"מ מזרחית לנחל רקד, גבולו המזרחי של הגולן המוכר לנו). רכישת הקרקעות על ידי הברון התבצעה כחוק וגובתה ב'קושאנים' – תעודות בעלות על קרקע שסיפק המשטר העות'מאני.

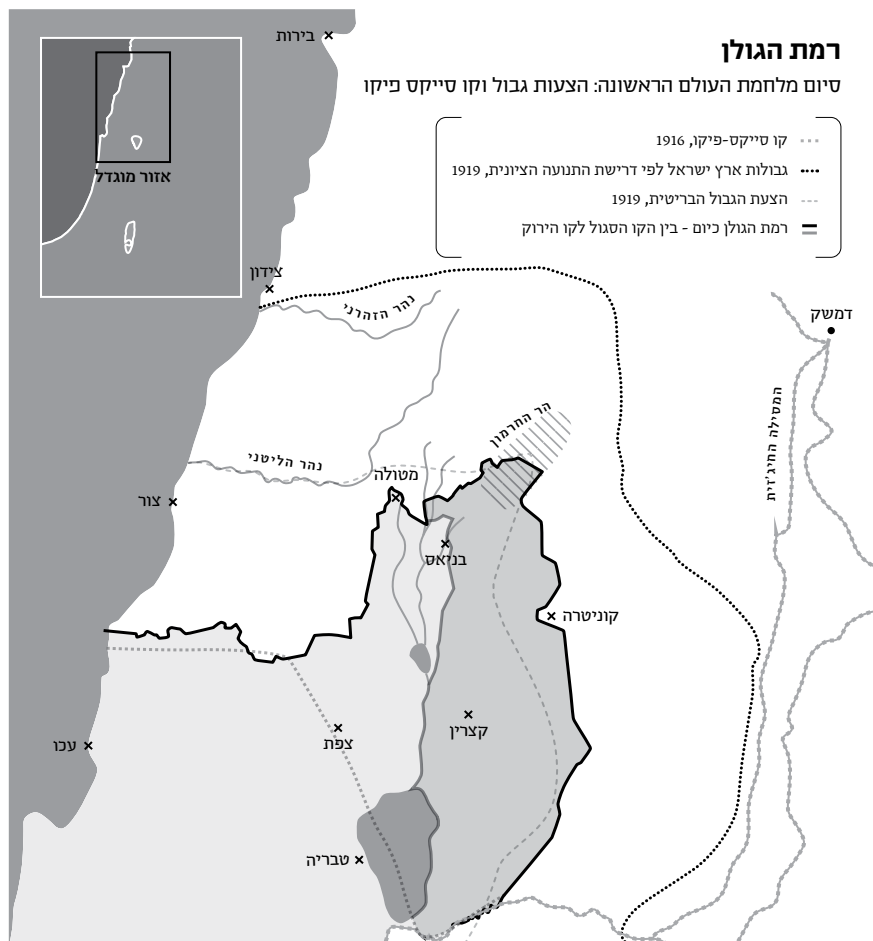
בשנת 1895 עלו ראשוני המתישבים על הקרקע והחלו בהקמת יישובים יהודיים באזור, ביניהם זיכרון מנחם, נחלת משה, תפארת בנימין, אחוות ישראל ובית איכר. כבר מראשיתו עמד מפעל ההתיישבות היהודית בחורן בפני קשיים ניכרים, שכללו התקפות מצד הערבים המקומיים, יחס עוין מצד השלטונות העות'מאניים וניתוק מכל ריכוז של התיישבות יהודית. מצבה הקשה של התיישבות זו – שמנתה בשיאה כ-72 משפחות בתשע נקודות יישוב – החל לתת את אותותיו בנטישה הדרגתית של המתישבים היהודים, עד שבשנת 1901 נאלצו מרביתם לעזוב את האזור; אך הקרקעות בחורן נותרו בבעלות הברון רוטשילד וחברת פיק"א (החברה להתיישבות יהודית בארץ ישראל), עובדו מכוחם של הסכמי חכירה לערבים מקומיים (בין השאר), ושולמו בעבורן מיסים כדין למנדט הצרפתי.<sup>7</sup>

המאמצים לכלול חבלי ארץ אלה בגבולות המדינה העתידה התנהלו גם במישור הדיפלומטי. קודם סיומה של מלחמת העולם הראשונה החלה התנועה הציונית להציג בפומבי את דרישתה כי המדינה היהודית שתקום תכלול את הבקעה הלבנונית, רמת הגולן, החורן ועמק הירמוך. ההצעה לכלול את הגולן בגבולות המדינה נבעה מנימוקים התיישבותיים וחקלאיים ומן הצורך הכולל להבטיח את הכללתם של מקורות המים (מקורות הירדן, החלק הדרומי של נהר הליטני, הר החרמון, הירמוך ונהר היבוק) בתוך גבולות המדינה שבדרך. כפי שעולה מהדיונים הרשמיים על עתיד ארץ ישראל,<sup>8</sup> הצורך להבטיח אספקת מים למדינה שבדרך היה נימוק מרכזי בדרישה לכלול את הגולן בגבולות העתידיים.

לאחר מלחמת העולם הראשונה התחדשו הניסיונות להרחיב את ההתיישבות היהודית בגולן ובחורן; והשדרה המרכזית בהנהגת התנועה הציונית מיקמה את עניין במקום גבוה בסדר העדיפויות שלה. משלחות מטעם גודד העבודה, ארגון השומר ותנועת אחדות העבודה, ובהן בין היתר יוסף טרומפלדור, יצאו לאזור כדי לאמוד את האמצעים הדרושים להתיישבות בו. בד בבד המשיך נשיא ההסתדרות הציונית, חיים ויצמן, לפעול בערוצים דיפלומטיים בינלאומיים כדי לממש מטרה זו.

בוועידת השלום בוורסאי (1919) הגישה התנועה הציונית תזכיר-גבולות מטעמה, ובו הוצגה הדרישה שגבולה הצפוני של ארץ ישראל יכלול גם את רמת הגולן. קו הגבול המוצע עבר מדרום לעיר צידון, פנה לכיוון מזרח, נשבר דרומה לאורך הקו המפריד בין המורדות המזרחיים והמערביים של החרמון, ומשם המשיך לאורך תוואי מסילת הרכבת החיג'זית. סקרים שהזמינה התנועה הציונית מחברות בריטיות בנוגע לעתידה הכלכלי של ארץ ישראל העלו נימוקים כלכליים וגיאוגרפיים שביססו את התוואי המוצע – לצד ההקשר ההיסטורי שהוזכר. מכאן והלאה פעלה התנועה הציונית באופן נמרץ במסדרונות דיפלומטיים – עם צרפת, בריטניה וארצות הברית – כדי להוביל להכרתן של מדינות אלה בגבולות שהציעה.<sup>9</sup>

במהלך הוועידה הכירה גם ארצות הברית בדרישת הגבולות של התנועה הציונית, ואף הדגישה את הצורך בשליטה במקורות המים שבהר החרמון. כמו התנועה הציונית, גם



האמריקנים הבינו שקיום המדינה החדשה תלוי באפשרותה העתידית לפתח חקלאות; אך לבסוף לא נידונה הצעת ארצות הברית עקב פרישתה מהדיונים.<sup>10</sup>

במהלך שנות ה-20 התקבלו הסכמות בריטיות-צרפתיות שהוציאו את שטחי הגולן מתחומי השליטה הבריטית. על אף זאת, עמדתה העקרונית של התנועה הציונית, שלפיה הגולן הוא חלק מארץ ישראל, לא נשחקה ולא התמעטה והניסיונות לרכוש קרקעות בגולן נמשכו. בשנת 1934 רכשה חברת הכשרת היישוב, בראשות יהושע חנקין, אדמות בשטח של כ-300 אלף דונם בבקעת הבטיחה ובגולן – על מנת ליצור רצף התיישבותי עם החורן; אך ההתיישבות נכשלה כאשר גילתה ההנהגה הערבית המקומית שהתנועה הציונית היא שעומדת מאחורי הרכישה.

ב-1937 פורסמו מסקנותיה של ועדת פיל, שחקרה את פרוץ המרד הערבי הגדול (ב-1936). הוועדה קבעה כי יש לחלק את ארץ ישראל המערבית לשתי מדינות ולנתק את היישוב היהודי מחלקיו הצפוניים באזור הגליל העליון. בשנת 1938 הגיעה לארץ ישראל ועדת וודהד, שבחנה את הוצאתן לפועל של מסקנות ועדת פיל; בתזכיר שהגישה הסוכנות היהודית לוועדה הודגשה חשיבותו של הגולן והיותו חלק מארץ ישראל ההיסטורית:

האזור שבין גבולה הצפוני של ארץ ישראל ונהר הליטאני, ובין ארץ הגולן שבגבולה, בדרום הירמון ובמערב הירדן, נחשב תמיד חלק מארץ ישראל ההיסטורית.<sup>11</sup>

בין השנים 1934–1944 נעשו כמה מהלכים לחידוש ההתיישבות היהודית בחורן; אולם הללו לא צלחו – בעקבות מחלוקות בין מוסדות היישוב היהודי בארץ ישראל ומסיבות נוספות.<sup>12</sup>

עם סיום המנדט הצרפתי על סוריה הצרפתית (1944) עבר האזור לשליטה סורית עצמאית. אף שהזכויות על הקרקעות בחורן שהיו בבעלות יהודית הוסדרו – מבחינה חוקית ומשפטית – על ידי חברת פיק"א, מיהרה סוריה להלאים אותן – בין היתר בטענה שמדובר באדמות הקדש (וואקף). היישוב היהודי בארץ ישראל לא השלים עם הלאמת הקרקעות בחורן, וניסה להיאבק בה בהתדיינות משפטית בבית דין בסוריה – ללא הועיל.

יחסה של התנועה הציונית להתיישבות בחורן ובגולן בא לידי ביטוי נחרץ בתפיסתו של דוד בן-גוריון – שעל אף הסכמתו לתוכנית החלוקה לא שינה את עמדתו בנוגע לחבלי ארץ אלו ושאלף לחדש בהם את ההתיישבות – וכך אמר בנאום שנשא לפני מועצת מפא"י באוגוסט 1947:

אנו דורשים שהקהילה היהודית תכיל את מערב ארץ ישראל ולא רק את עבר הירדן של עכשיו, אלא גם את החורן ואת הבשן ואת הגולן עד דרומה מדמשק.<sup>13</sup>



ערב ההצבעה באו"ם, ב-29 בנובמבר 1947, שכנו למרגלות הגולן 14 יישובים יהודיים, אך הגולן עצמו היה ריק מיהודים וכך נותר המצב גם בשני העשורים הבאים שבהם היה הגולן בשליטה סורית. לאחר מלחמת ששת הימים, בשנת 1968, חודשה ההתיישבות היהודית ברמת הגולן, והוקמו בה במשך השנים יישובים רבים ואף מרכז עירוני. עד היום ישנן קרקעות רבות, בגולן ובחורן, שהזכויות הקנייניות עליהן שייכות לקרן קיימת לישראל (שקיבלה אותן מידי פיק"א לאחר שפורקה) ואשר נקנו בכספי יהודים למטרות התיישבות.

לאחר מלחמת ששת הימים דרשה סוריה ריבונות על רמת הגולן, וכפי שיפורט בהמשך, תגובותיה של מדינת ישראל לדרישה זו לא נענו בשלילה מוחלטת. ככל הידוע לנו, מעולם לא עמדה מדינת ישראל על זכויותיה בקרקעות בחורן; ומעולם לא הועלתה אפשרות להסדר הכולל ויתור על האדמות היהודיות בחורן, תמורת הכרה בזכויותיה של ישראל על הקרקעות בגולן.

## ישראל וסוריה: גבול מוסכם, האומנם?

השליטה ברמת הגולן נתונה במחלוקת זה מאה שנה. עם נפילת האימפריה העות'מאנית במלחמת העולם הראשונה (1916), לאחר כ-400 שנות שליטה באזור, חתמו בריטניה וצרפת על הסכם סייקס-פיקו. ההסכם חילק ביניהן את אזורי השליטה בשטחים שהיו בשליטת האימפריה העות'מאנית: אזור ארץ ישראל – ובכללו עיראק והשטחים שממזרח לירדן – עבר לשליטת הבריטים; ואילו האזור המוכר כיום כסוריה נמסר לשליטה צרפתית.

בשנת 1919 ייסד חבר הלאומים את משטר המנדטים (ההרשאות), בעקבות ההבנה כי העמים החיים בשטחי האימפריה העות'מאנית לשעבר עדיין אינם מסוגלים לעמוד בזכות עצמם. מסיבה זו נקבע שהשליטה על אותם שטחים תופקד בנאמנות בידי המעצמות המנצחות, עד שתתאפשר מסירתם לניהול עצמאי של העמים החיים בהם.<sup>14</sup>

שנה לאחר מכן התכנסה בעיר סן-רמו שבאיטליה ועידה – בהשתתפות בריטניה, צרפת, איטליה, יפן וארצות הברית (כמשקיפה) – שמטרותיה היו יישום משטר המנדטים וחלוקתם של שטחי האימפריה העות'מאנית בין המעצמות המנצחות (עד לכינון המדינות החדשות).<sup>15</sup> נוסף על כך אומצה בוועידה זו הצהרת בלפור שפרסמה ממשלת בריטניה ב-1917, ובה נקבע כי בסיום המנדט הבריטי על ארץ ישראל יועדו שטחיו להקמת בית לאומי לעם היהודי. החלטה זו איחדה, הלכה למעשה, את הצהרת בלפור עם משטר המנדטים; ואכן, מסקנותיה של ועידת סן-רמו היו למסמך היסוד שכונן את המנדט הבריטי ועל בסיסו נדרשו הבריטים לפעול.<sup>16</sup> כאן המקום לציין כי תוקפו המשפטי של כתב המנדט הוא כשל אמנה בינלאומית מחייבת, והוא אף אושרר

על ידי חבר הלאומים שאימץ את העקרונות המופיעים בהצהרת בלפור. לנקודה חשובה זו נשוב בהמשך.

הממלכה הערבית של סוריה, בראשות המלך פייסל הראשון, הוקמה בראשית 1920 באזור המוכר לנו כיום כסוריה. היה זה ניסיון קצר מועד ראשון לכינון עצמאות באזור, לאחר נפילת האימפריה העות'מאנית; אולם הקמת הישות הסורית החדשה לא תאמה את ההסכמות לייסוד משטר המנדטים, והובילה להתנגשות בין הצרפתים לממלכה הערבית החדשה. המאבק הוכרע בקרב מיסלון (יולי 1920) שנערך בין כוחות הממלכה הערבית של סוריה לבין הצרפתים, והסתיים בניצחון הצרפתים ובנפילת הממלכה הסורית קצרת הימים. לאחר שהשתלטו הצרפתים על השטח, הם זיהו את הפיצול העדתי והשבטי באזור כגורם המסכל את אפשרות כינונו של שלטון מרכזי אחד. במידה מסוימת, הבינו הצרפתים כבר אז את מה שניכר לעין כיום, בחלוף כמאה שנים: מדינה סורית אחת אינה יכולה לשקף את המציאות המורכבת בשטח.

לאחר ניצחונם פעלו הצרפתים בשיטת הפרד ומשול, וחילקו את שטח הממלכה הסורית לשש ישויות מדיניות נפרדות: לבנון, דמשק, חלב, המדינה העלאוית, סנג'ק-אלכסנדרטה וג'בל א-דרוז (הר הדרוזים). כל אחת מן הישויות הללו קיבלה סמכויות מסוימות וכמו-עצמאות, ובכך נפרם החיבור המלאכותי בין חלקי הממלכה הסורית. המהלך התקבל בברכה על ידי המיעוטים שמעמדם השתפר בעקבות שיתוף הפעולה עם הצרפתים, ותמכו בו בעיקר המארונים (בלבנון) שנחשבו – מבחינה תרבותית, כלכלית ופוליטית – לבני חסות צרפתיים.

ומה בדבר הגבולות? ועידת סן-רמו לא הגדירה את הגבולות שבין אזורי השליטה של בריטניה וצרפת; תחת זאת הוחלט כי הגבולות ייקבעו בין הבריטים לבין צרפתים במסגרת אמנה נפרדת. נקודת הפתיחה שקבעו הצדדים הייתה גבולותיה המקראיים של ארץ ישראל, בהתאם לתיאורה בתנ"ך כמשתרעת מדן שלמרגלות החרמון עד באר-שבע; ומכאן שהצרפתים והבריטים ייחסו חשיבות להקשר ההיסטורי-תרבותי של הארץ וראו בעברה העתיק – היותה מולדתו ההיסטורית של העם היהודי – נקודת ייחוס פוליטית רלבנטית.

קו הגבול בין המנדט הבריטי לבין המנדט הצרפתי אמור היה לעבור בשטחים המזוהים כיום כאזורי דרום-לבנון, הגליל העליון ורמת הגולן. הבריטים שייחסו חשיבות גדולה למקורות המים באזור הגדירו בדיונים פנימיים את קו הגבול הצפוני הרצוי של ארץ ישראל כעובר מצפון, בנהר הליטאני, וממשיך מזרחה, תוך שהוא כולל את הגולן והחורן.<sup>17</sup> בסופו של דבר גברו שיקולים פוליטיים שונים על עקרונות אלו, ובנובמבר 1919 נכרת הסכם בין הבריטים לצרפתים על אזורי השליטה ביניהם. בעקבות ההסכם, נהפכו באחת היישובים מטולה, חמארה, תל-חי וכפר-גלעדי למובלעות יהודיות נטולות הגנה וחשופות לפלישת ערבים. אחת ההשלכות החמורות של מהלך זה הייתה

הקרוב המפורסם על תל-חי, שלאחריו ניטשו היישובים למשך כמה חודשים.

בשנת 1920 הוכר לראשונה קו הגבול בין המנדט הבריטי לבין זה הצרפתי. שני הצדדים הסכימו שקו הגבול יעבור במרכז הכנרת, יעלה צפונה, וכך יישארו בגבולות המנדט הבריטי חלקים מהותיים מהגולן – אך לא כולו – וחתמו על מסמך בעניין זה.<sup>18</sup> כעבור שלוש שנים ביקשו הצרפתים לסמן מחדש את קו הגבול; הבריטים נעתרו לבקשה, ולאזור רמת הגולן נשלחה משלחת משותפת – בראשות הקצינים ניוקומב הבריטי ופולה הצרפתי. לאחר דין ודברים בנושא השליטה במקורות המים ובעקבות תביעות צרפתיות נוספות, הוסכם על קו גבול מתוקן – שונה מזה שהוסכם שלוש שנים קודם לכן. הסכם 1923, שכונה גם הסכם ניוקומב-פולה, קבע כי הבריטים יעבירו למנדט הצרפתי את רוב השטחים מאזור הגולן (שלפי ההסכם המקורי היו בגבולות המנדט הבריטי).<sup>19</sup> במסגרת זו הוצאו מגבולות ארץ ישראל הבניאס והחצבני (שניים משלושת מקורות הירדן), בטענה שהם חיוניים למחיית הכפריים הערבים באזור.

כאמור, השינוי המשמעותי ביותר בשרטוט הגבול בין הצרפתים לבריטים נעשה בשטח שבין הבניאס לכנרת. במהלך קביעת קו הגבול נתקלו המשלחות במצבים שבהם גבול הקרקעות הפרטיות של התושבים הערבים לא היה ברור דיו. מאחר שלא היו בנמצא מפות מדויקות המתארות את הבעלויות על השטח, אספו ראשי המשלחות את מנהיגי הכפרים וביקשו מהם להצביע באופן שרירותי על תחומי הקרקעות הפרטיות. כאשר הגיעו הצדדים להסכמה, 'הזיזו' ראשי המשלחות את קו הגבול המוסכם בהתאם לתיחומים אלה וכך נקבע קו גבול חדש.<sup>20</sup>

דוגמה מצוינת לכך היא טענתם של אנשי השבט הבדווי בני פאדיל כי השטח שבין קוניטרה לירדן נמצא בבעלות פרטית וכי קו הגבול החדש חוצה את קרקעות השבט בין הצד הסורי של הגבול לבין צידו הארץ-ישראלי. אף שהמנדט שניתן לבריטים ולצרפתים חייב אותם לנקוט שיקולים ארוכי טווח, החליטו המשלחות לייחס לשיקול מקומי זה משקל מכריע בקביעת קו הגבול: הם אפשרו לראש השבט לקבוע אם ברצונם לחסות תחת ריבונות בריטית בארץ ישראל – כלומר שקו הגבול יוסט מזרחה עד קוניטרה, או שמא יעדיף לחסות תחת ריבונות צרפתית-סורית – וקו הגבול ינוע מערבה עד לנהר הירדן. ראש השבט בחר להישאר תחת ריבונות צרפתית וכך הוסט קו הגבול מערבה. החלטה שרירותית זו יצרה עובדה היסטורית: כך הוצא שטח נרחב של רמת הגולן מתחום המנדט הבריטי, ולמעשה מתחום גבולה הצפוני של מדינת ישראל.<sup>21</sup> באופן זה העבירו הבריטים לצרפתים שטחים בגולן שהיו מיועדים להקמת 'הבית הלאומי' וחלק מן המנדט הבריטי במשך שלוש השנים הראשונות שלו.<sup>22</sup>

עם סיומו הרשמי של המנדט הצרפתי בסוריה (1946), הוקמה מדינה סורית עצמאית על שטח המנדט הצרפתי וזו כללה אותם שטחים, בגולן ובחורן, שהבריטים מסרו לצרפתים בשנת 1923 – בשל שיקולים פנימיים וזמניים ובניגוד לתנאי המנדט ולרוח

הדברים שנקבעו בוועידת סן-רמו. זהו חלקו הראשון של הסיפור, שבמסגרתו התקבע סימון הגבול בין המנדטים משנת 1923 בתור קו הגבול הבינלאומי.

מלחמת העצמאות בישרה על פרק נוסף בסיפורו המורכב של הגבול בין ישראל לבין סוריה. במהלך המלחמה כבשה סוריה שטחים נוספים באזור הגבול שממזרח לכנרת, באזור רמת הבניאס ובעיקר באזור משמר הירדן; וכך קווי הסיום של המלחמה חרגו מקווי 1923. מן השטחים הללו הפגיזה סוריה, באופן ממושך, את יישובי הצפון; ומאז סיום מלחמת העצמאות נמצאו כוחות סוריים בחלק מהאזורים המפורזים ממערב לגבול הבינלאומי, תוך הפרה בוטה של הסכם שביתת הנשק שנקבע בסיום המלחמה.<sup>23</sup>

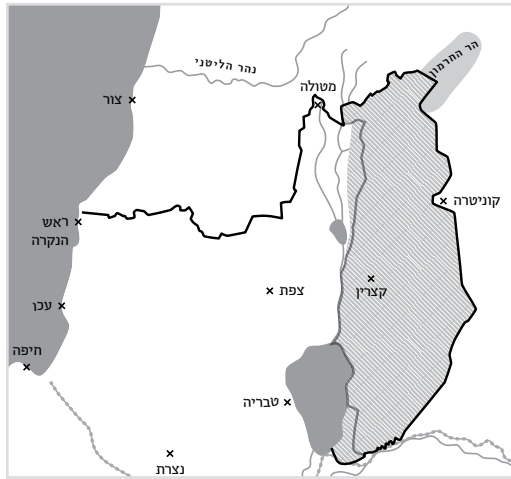
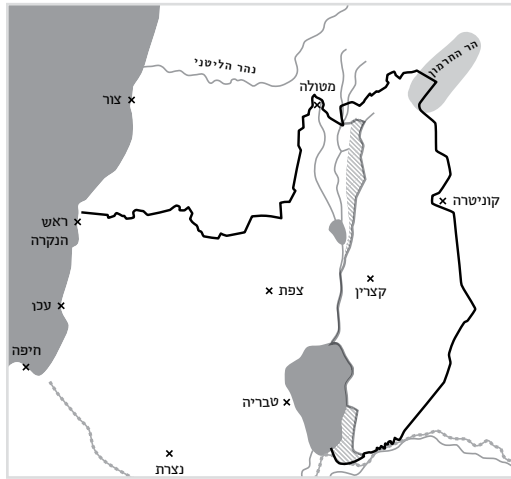
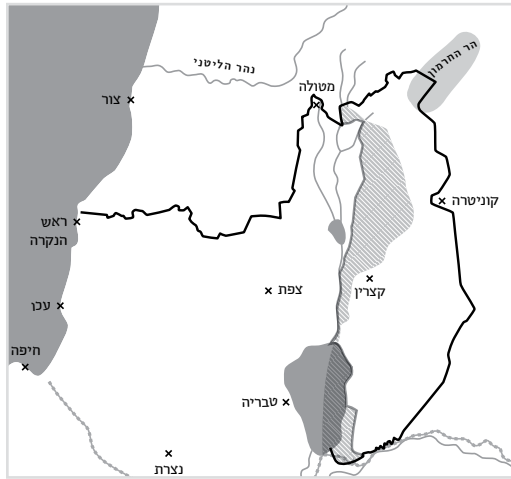
לקראת סוף 1966 הוחרף המצב באזור. תקריות הגבול באזורים המפורזים, לצד התחמשות סוריה ופעולותיה להטיית מקורות המים המגיעים לישראל מהחרמון, אילצו את ישראל לצאת למלחמת מגן. באמצע 1967, ביום החמישי של מלחמת ששת הימים, יצאה ישראל להסיר את האיום המתמיד שנשקף מהרי הגולן על צפון הארץ וליצור אזור חיץ אל מול התוקפנות הסורית. תוך שעות אחדות הגיע צה"ל אל עומק רמת הגולן; "עוד יש תותחים, ילדתי, על ההר, אך הם מאיימים על דמשק" – כמילות שירו של יובב כץ.

חלקו השני של הסיפור הכרחי על מנת להבין מדוע מעולם לא קיבלה סוריה את קו הגבול שנקבע ב-1923. בכל המגעים שהתקיימו עם הסורים לאחר מלחמת ששת הימים דרשה סוריה שקו הגבול יחצה את הכנרת ואת אגם החולה.<sup>24</sup> גם שנים רבות לאחר מכן, בין השנים 1992–1996, במסגרת משא ומתן שנערך בין ישראל לבין סוריה, דרשו הסורים נסיגה ישראלית לחופי הכנרת. דרישה זו תאמה את התוואי שחצץ בפועל בין הצדדים בשנים 1949–1967, ולא את קו הגבול שנקבע בהסכם ניוקומב-פולה משנת 1923.<sup>25</sup>

תולדות השליטה על הגולן במאה השנים האחרונות מלמדות אפוא שקו הגבול בין ישראל לסוריה איננו מוחלט כפי שנדמה, ומאז מעולם היה נתון במחלוקת או מוצע לפרשנות. בחינת הזווית הישראלית מעלה כי חלק משטחי רמת הגולן היו אמורים להיכלל בגבולות הבית הלאומי שעתיד היה לקום בסיום המנדט הבריטי על ארץ ישראל.

## לא בדיוק סיפוח

רק ב-14 בדצמבר 1981, לאחר 14 שנות שלטון צבאי ברמת הגולן, אישרה הכנסת את חוק רמת הגולן שהחיל את החוק והמשפט הישראליים על הגולן. החוק הוצע לראשונה בכנסת שקדמה לכנסת זו, כהצעת חוק פרטית של ח"כ משה שמיר (שפרש מסיעת הליכוד וכיהן מטעם ברית נאמני ארץ ישראל – התחייה), ונדחה על ידי



השטח המקוקו במפות, מלמעלה למטה: השטח שעתידי היה להישאר בתחום המנדט הבריטי בהתאם להסכמות 1920; צמצום השטח לאחר הסכם ניוקומב־פולה ב־1923; השטח שכבשה ישראל במלחמת ששת הימים.

הליכוד.<sup>26</sup> זמן מה לאחר מכן החליט במפתיע ראש ממשלת ישראל דאז, מנחם בגין, להגיש לאישור הכנסת הצעת חוק ממשלתית אשר תחיל את החוק והמנהל הישראלי על הגולן.

העיתוי שנבחר לא היה מקרי: ריכוז תנאים פוליטיים באותה נקודת זמן שכנע את בגין לנקוט מהלך דרמטי זה. בסתיו 1981 נישאו עיני העולם אל שורת מתיחויות פוליטיות במזרח אירופה: בין ברית המועצות לבין פולין; ובין השלטונות הקומוניסטיים בפולין לבין התארגנות עובדים שייסדה לימים את ארגון 'סולידריות'. בהסחת דעת הקהל העולמית הזו זיהה בגין חלון הזדמנויות אופטימלי לחקיקת החוק, שבמצבים אחרים היה צפוי לעורר התנגדות בינלאומית עזה. מלבד זאת, באותה עת המתין נשיא מצרים חוסני מובארכ לנסיגה ישראלית מקדמת סיני (שעליה סוכם בהסכמי קמפ-דייוויד), ובגין הבין כי החלטה היסטורית על החלת החוק הישראלי בגולן תהיה אפשרית רק לפני נסיגת ישראל מסיני (ואם תתרחש לאחריה, יוכלו המצרים לאיים בביטול הסכמי קמפ-דייוויד).

להלכה סיפח החוק את הגולן למדינת ישראל, אך לא זו הייתה מטרתו המוצהרת. מטרותיו הרשמיות היו צנועות יותר והסתפקו בצורך המעשי שבביטול הממשל הצבאי: הסדרת שליטה אזרחית אפקטיבית, והענקת זכויות בסיסיות לתושבי הגולן. היטיב לתאר זאת ח"כ לשעבר משה ארנס, לימים שר הביטחון, שהתייחס לשיקולים אלה בנאומו באישור החוק בכנסת:

מי שנשא במחיר של ממשל צבאי במשך ארבע עשרה וחצי שנה היו תושבי הרמה הדרוזים, היהודים והעלוואים, אשר לא נהנו ממשפט, ממנהל ומחוקי אורח, אבל היו צריכים לחיות במשך כל אותה תקופה תחת ממשל צבאי. נדמה לי שכל אלה שדואגים לזכויות אדם, לזכויות אזרחים יהודים, לזכויות דרוזים ועלוואים ישמחו על הגשת הצעת החוק ויצדיקו את הנחתו על שולחן הכנסת היום... אני חושב שמסקנת כולם הייתה שהבעיה העיקרית שעמדה בפני התושבים המקומיים ואשר עמדה בפני הממשל במקום נבעה מחוסר בהירות, מחוסר חד-משמעיות, לגבי עתיד השטח, לפחות בעיני חלק מן האוכלוסייה ברמת הגולן.<sup>27</sup>

לצד השיקולים הרשמיים – נרמול המצב המשפטי והענקת זכויות אזרח לתושבי הגולן – עמדה כוונה אחרת: החלת ריבונות על חבל הגולן וסיפוחו למדינת ישראל. בנימוקים שהציג לחוק, טען מנחם בגין כי במשך דורות הייתה רמת הגולן חלק בלתי-נפרד מארץ ישראל (וכך תהיה לדבריו גם בעתיד) ורק מטעמים שרירותיים לא נכללה בתחום המנדט הבריטי על ארץ ישראל. למרות זאת, לא השתמשה ישראל הרשמית במונחים כגון סיפוח או החלת ריבונות; וכלפי חוץ הוצג המהלך כפעולה מנהלית שנועדה להסדיר את תנאי החיים האזרחיים ברמת הגולן ולסיים תקופה של שלטון צבאי – ולא כשינוי סטטוס למניעת משא ומתן עתידי על גורלו של חבל ארץ זה.

כצפוי, המהלך גרר שלל תגובות בינלאומיות. סוריה, ירדן ומצרים (ובעקבותיהן יתר העולם הערבי) האשימו את ישראל בסיפוח לא-חוקי. נשיא ארצות הברית דאז רונלד רייגן אימץ את החלטה 497 של מועצת הביטחון של האו"ם שקבעה כי החלת החוק והמשפט הישראלי על רמת הגולן בטלה ונעשתה ללא כל בסיס חוקי; והממשל האמריקני אף תמך בהטלת סנקציות על ישראל בעקבות המהלך.

ימים אחדים לאחר השלמת החקיקה בכנסת, נפגש שגריר ארצות הברית בישראל עם ראש הממשלה מנחם בגין כדי להביע את מחאת ארצו. בפגישה הודיע השגריר כי נשיא ארה"ב החליט להשעות את ההסכם האסטרטגי בין המדינות – החלטה דרמטית מאין כמותה ביחסים בין המדינות. בגין זעם על דברי השגריר האמריקני; ראה בהם ביטוי לגישה פטרונית שלפיה ישראל היא מדינת חסות של ארצות הברית ולא בת-ברית; והשיב לשגריר כי ישראל רואה את השעיית ההסכם כביטולו. בגין התבסס, כפי שהסביר, על העיקרון שלפיו בין ידידים (וודאי שבין בעלי ברית) יש לקיים שיח הדדי ולא שיח של כפייה.

חוק הגולן הוביל אפוא לטלטלה ביחסים בין ישראל לארצות הברית, אך מבחינת ישראל לא הייתה דרך חזרה. כעבור חצי שנה יזם רייגן את חידוש הדיאלוג האסטרטגי עם ישראל והזמין את בגין לביקור עבודה רשמי בבית הלבן.<sup>28</sup> אולם החוק שעלה לישראל במחיר דיפלומטי יקר לא הוביל את ממשלות ישראל לפעול למימוש מכריע של התקוות שנתלו בו.

## כיתוח והתיישבות

חמישים השנים שחלפו מאז כבשה מדינת ישראל את רמת הגולן מעניקות נקודת מבט חשובה. בחלוף שני דורות נראה שמדינת ישראל לא השכילה להפוך את רמת הגולן לחבל ארץ משגשג ומיושב, ולא קבעה בה מציאות התיישבותית בלתי-הפיכה.

ערב חקיקת חוק רמת הגולן, במלאת 14 שנות שליטה ישראלית, היו בגולן 28 יישובים כפריים ועיר אחת בהתהוות (קצרין); האוכלוסייה היהודית בגולן מנתה אז כ-5,700 נפש. בעשר השנים הראשונות לאחר חקיקת החוק גדל מספר התושבים היהודים בכ-5,000 נפש בלבד (על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) – מספר הזהה כמעט לגידול במספר התושבים בעשור שקדם לחוק. קצב הגידול של ההתיישבות היהודית בגולן בעשורים העוקבים חושף תמונה עגומה למדי: בעשרים השנים שבין 1994–2014 גדל מספר התושבים היהודים בגולן בכ-7,000 נפש בלבד – כלומר בקצב גידול העומד על סף קצב הגידול הטבעי. מן הנתונים הללו מצטיירת הקפאה בכל הקשור לצמיחה דמוגרפית ברמת הגולן, מעבר לגידול הטבעי. לא עוד אלא שמאז חקיקת חוק רמת הגולן, לפני 36 שנה, הוקמו ברמת הגולן ארבעה יישובים חדשים בלבד.

הפער הדמוגרפי בין האוכלוסייה הלא-יהודית לבין האוכלוסייה היהודית ברמת הגולן הולך וגדל. כאמור, בשני העשורים שבין 1994 ל-2014 גדלה האוכלוסייה היהודית ברמת הגולן בכ-7,000 נפש; ובה בעת גדלה האוכלוסייה הלא-יהודית בכ-11,000 נפש. נכון לשנת 2017 חיים ברמת הגולן כ-50 אלף תושבים: כ-22 אלף יהודים וכ-27 אלף לא-יהודים. משמעותם של הנתונים הללו ברורה: 37 שנים לאחר החלת הריבונות הישראלית על רמת הגולן ולמרות היותה אזור עדיפות לאומית – עדיין לא הושג בה רוב יהודי.<sup>29</sup>

כישלון זה מתחדד על רקע האינטרס האסטרטגי וההצהרות בדבר היותה של רמת הגולן חלק בלתי-נפרד ממדינת ישראל. זאת ועוד: באותן שנים עצמן מיקדה המדינה מאמצים מרובים בפיתוח ההתיישבות ביהודה, שומרון וחבל עזה – על אף התנגדות בינלאומית ומחלוקות פנימיות – בעוד רמת הגולן נותרה ריקה כמעט. ניתן למספרים לדבר בעד עצמם: לאחר חמישים שנות שליטה ישראלית ביהודה ושומרון הגיע מספר היהודים הגרים בהם ליותר מ-400 אלף, ואילו ברמת הגולן התיישבו כ-22 אלף יהודים – פחות מ-5 אחוזים ממספר היהודים בשטחי יהודה ושומרון. אומנם, שטחה של רמת הגולן הוא כרבע משטחי יהודה ושומרון והיא אינה נהנית מקרבתם של מטרופולינים כירושלים וכגוש דן – ועדיין, מדובר בכשל התיישבותי זועק.

האם למדינת ישראל אין היכולת הדרושה להבאת מתיישבים לגולן? השוואת קצב גידול ההתיישבות בגולן לקצב הגידול בערי הפריפריה בישראל (בחמישים השנים האחרונות) מורה שמדובר בהזנחה ברורה ולא בהיעדר יכולות ביצועיות. בפרק הזמן שבו יישבה ממשלת ישראל בגולן כ-22 אלף נפש, גדלה העיר אילת בכ-39 אלף נפש; הערים נהריה וקריית-גת גדלו, כל אחת, בכ-33 אלף נפש, וכיוצא בהן הערים עפולה וקריית-אתא; כרמיאל, שבנייתה החלה בשנת 1964 מתוך מטרה לפתח את ההתיישבות היהודית בגליל, מונה כיום לבדה כ-45 אלף נפש.

לעומת כל זאת, ברמת הגולן – שטח שנוי במחלוקת שלישראל יש אינטרס אסטרטגי לחזק בו את נוכחותה – הצליחו ממשלות ישראל ליישב רק כ-22 אלף איש במשך כחצי מאה. המספרים מדברים כאמור בעד עצמם ומעידים על מחדל היסטורי מתמשך.

מהי התפיסה האסטרטגית התוקעת מקלות בגלגלי הפיתוח וההתיישבות בגולן?

## ביקודון תמידי

מאז כבשה ישראל את רמת הגולן ב-1967 נותרה תלויה באוויר שאלת הנסיגה מהגולן. במשך השנים הובעה נכונות ישראלית לנסיגה – בין אם באופן מפורש, בין אם בקריצת עין – וממשלות ישראל, מימין ומשמאל, ניסו להגיע להסדר עם הסורים שכלל נסיגה משטחי רמת הגולן, אך ניסיונות אלה לא צלחו.



ראשיתה של מדיניות זו נעוצה כבר בימים שלאחר מלחמת ששת הימים. ב-19 ביוני 1967 קיבלה ממשלת ישראל החלטה הקוראת לשלום עם סוריה ומצרים – על בסיס הגבול הבינלאומי ובהתאם לצורכי הביטחון של ישראל. במסגרת קריאה זו הסכימה ממשלת ישראל לנסיגה מרמת הגולן, בתנאי שזו תישאר מפורזת, אך סוריה דחתה את ההצעה. בעקבות סירובה של סוריה ביטלה ישראל בשנת 1968 את הצעתה. עם זאת, ממשלת ישראל קיבלה את החלטה 242 של מועצת הביטחון של האו"ם אשר קראה לנסיגה משטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים.

במלחמת יום הכיפורים, שפרצה באוקטובר 1973, כבשה ישראל שטחים מסוריה מזרחה לקו הסגול – קו הפסקת האש שנקבע לאחר מלחמת ששת הימים. במאי 1974 נחתם הסכם הפרדת הכוחות בין ישראל לסוריה ובמסגרתו נסוגה ישראל חזרה אל הקו הסגול. בהסכם זה נקבע אזור חיץ בין שתי המדינות המצוי לאורך צידו המזרחי של הקו הסגול, בצד הסורי. כמה חודשים מאוחר יותר, בשנת 1975, קיבל ראש הממשלה יצחק רבין מכתב מנשיא ארצות הברית דאז, ג'רלד פורד, ובו הכרה אמריקנית בחשיבותה הביטחונית של רמת הגולן לישראל:

ארצות הברית תומכת בעמדה כי הסדר כולל עם סוריה, במסגרת הסכם שלום, חייב להבטיח את ביטחונה של ישראל מפני התקפה מרמת הגולן. עוד תומכת ארה"ב בעמדה כי הסכם שלום צודק ובר-קיימא, שהיה ועודנו מטרתה, חייב להיות מוסכם על שני הצדדים. ארה"ב אומנם טרם גיבשה עמדה סופית בשאלת הגבולות; אך לכשתעשה כן, היא תעניק משקל גדול לעמדת ישראל שלפיה כל הסכם שלום עם סוריה חייב יהיה לכלול הישארות של ישראל על רמת הגולן.<sup>30</sup>

על אף זאת, לאחר ניצחון הליכוד בבחירות 1977, לא השתנתה מדיניותה הרשמית של ישראל בנוגע לרמת הגולן. את הנכונות העקרונית לנסיגה לגבולות בני-הגנה במסגרת הסכם שלום מלא, ביטא ראש הממשלה מנחם בגין במילים ברורות:

ישראל תישאר ברמת הגולן, אולם במסגרת חוזה שלום נהיה מוכנים לסגת מהקו הנוכחי לקו שיהווה... גבול של קבע.<sup>31</sup>

הן במכתבו של פורד, הן בהתבטאותו של בגין, ניכרת ההבחנה בין עצם הנוכחות ברמת הגולן, ששניהם רואים בה חשיבות הכרחית, לבין ריבונות במלוא שטחי הרמה – שעליה בגין אינו מתעקש וארצות הברית אינה מתחייבת לה. אך הבחנה זו נחלשה בעקבות הסכם השלום עם מצרים, שתרגם את עקרון 'שטחים תמורת שלום' לעקרון 'כל השטחים תמורת שלום', יצר תקדים היסטורי, והציג את נכונותה של ישראל לנסיגה מלאה משטח שכבשה – תמורת הסכם שלום. למעשה, מהלך זה קיבע פרשנות מרחיבה להחלטה 242 של האו"ם, שקראה אומנם לנסיגה משטחים כבושים אך לא קבעה את היקפה. על רקע זה החלו מנהיגים ואנשי ציבור ישראלים – ובהם:

מנחם בגין, משה דיין ועוזר ויצמן – לבחון את החלת נוסחת הנסיגה גם בחזית הסורית. גם לאחר חקיקת חוק הגולן קבע מנחם בגין כי לא נסגרה הדלת למשא ומתן לשלום עם סוריה.<sup>32</sup> חשוב להבין זאת על רקע העובדה שיחסה ההיסטורי של תנועת החירות לרמת הגולן לא היה בהיר מלכתחילה. חזון 'שתי גדות לירדן', שהופיע בסמלה של התנועה ובפרסומיה, קבע את קו הגבול באזור קו המצוקים של רמת הגולן באופן דומה לגבולות המנדט הבריטי. תנועת החירות ההיסטורית אימצה אפוא את מנדט סן-רמו, ברוח משפט העמים, והתרחקה מקווי הגבול של ההיסטוריה היהודית והציונית; היא קידשה כביכול את גבולה המזרחי של ממלכת ירדן, הנושק למדבריות עיראק, אך השמיטה מחזונה את הגולן והחורן.

אכן, בעוד תנועת העבודה קידשה את קו הגבול במקום שבו עבר 'להב המחרשה', תנועת החירות אימצה את העיקרון שקביעות בינלאומיות הן המכתיבות את גבול המולדת. יש לציין כי מנחם בגין היה מודע לשניות זו בעת חקיקת חוק הגולן ובהחר 'לכיי' את המצפן התנועתי באומרו:

מובן מאליו שכולנו יודעים שארץ ישראל כללה את רמת הגולן... שתי מעצמות קולוניאליות, באופן שרירותי, החליטו שהגבול הצפוני של ארץ ישראל לא יעבור על רמת הגולן, אלא מתחת לרמת הגולן; והעובדה שהן עשו כך, רק מוכיחה שהן עשו זאת בשרירות לב. זו הבחינה ההיסטורית.<sup>33</sup>

התייחסות פוליטית נוספת, המשקפת את הסנטימנט הישראלי האמביוולנטי באשר לרמת הגולן, ניכרת בהתנהלותו של יצחק רבין, רמטכ"ל מלחמת ששת הימים וראש הממשלה לשעבר. רבין, שהיה דמות ביטחוניסטית מרכזית בפוליטיקה הישראלית, ייצג את הסנטימנט הביטחוני של הציבור הישראלי ביחס לגולן וכך הכריז בעצרת לציון 25 שנה לחידוש ההתיישבות היהודית בגולן (שנערכה במסגרת מסע הבחירות של שנת 1992, שבועיים קודם היבחרו לראשות הממשלה):

לא יעלה על הדעת שגם בשלום נרד מרמת הגולן. מי שיעלה על הדעת לרדת מרמת הגולן יפקיר – יפקיר – את ביטחון ישראל.

מחויבותה של מפלגת העבודה לרמת הגולן קיבלה ביטוי גם במצע המפלגה, שפורסם לקראת בחירות 1992:

ישראל רואה ברמת הגולן אזור בעל חשיבות רבה לביטחונה, לשלומה ולהבטחת מקורות המים שלה גם לעת שלום. ברמת הגולן, שעליה הוחל המשפט, השיפוט והמנהל של ישראל, בכל הסכם שלום עם סוריה ובהסדרי הביטחון יימשכו הנוכחות והשליטה ההתיישבותית והצבאית של ישראל. ממשלה בראשות העבודה תתמוך במתיישבי בקעת הירדן והגולן ובחיווק ההתיישבות בכל הגולן ובבקעת הירדן.<sup>34</sup>

אך משנבחר, שינה רבין את תפיסתו בנוגע לגולן ודברים אלו באו לידי ביטוי באמירתו המפורסמת "עומק הנסיגה כעומק השלום". רבין הביע נכונות לפשרות טריטוריאליות תמורת הסכם שלום עם סוריה, והגדיר אותן "זיתורים כואבים". משנפתח ערוץ המגעים הרשמי עם הפלסטינים הורה רבין להתקדם בערוץ זה, תחת ההנחה שכך תעמוד ישראל בעמדת מיקוח טובה יותר אל מול נשיא סוריה, חאפז אל-אסד. עד מהרה התערערה תפיסה זו, ובעקבות לחץ אמריקני שינה רבין את מדיניותו והחל לקדם שיחות עם סוריה במקביל לערוץ הפלסטיני. במסגרת זו העבירה ממשלת רבין מסר לסוריה ולפיו החלטה 242 של מועצת הביטחון של האו"ם חלה מבחינתה גם על הגולן. פירוש הדבר היה יישום העיקרון שנקבע בהסכם השלום עם מצרים גם לגבי רמת הגולן, כלומר נסיגה מלאה בהתאם לנוסחת 'שטחים תמורת שלום' ובכפוף להסדרי ביטחון נאותים.

בשנת 1994 קיים הרמטכ"ל דאז אהוד ברק שיחות עם ההנהגה האמריקנית, בנוגע להסדרי ביטחון שיידרשו לאחר נסיגה אפשרית מהגולן. בה בעת החל שר המשפטים דוד ליבאי לבדוק אפשרות לקיום משאל עם בנושא.<sup>35</sup> במסגרת המשא-ומתן דרשה סוריה שישראל תיסוג מכל שטחי רמת הגולן ותשוב לקווי 1949, וזאת מכוח אי-הכרה בגבול המנדטורי שנקבע ב-1923 כגבול הבינלאומי בין שתי המדינות ופרשנות מסוימת להחלטה 242 של מועצת הביטחון של האו"ם.<sup>36</sup> המשא ומתן בין ישראל לסוריה נמשך גם לאחר רצח רבין ב-1995, בהובלת ממלא מקומו שמעון פרס, אך נפסק עם עלייתו לשלטון של בנימין נתניהו – בבחירות 1996.

בקיץ 1996 ביקש ראש הממשלה בנימין נתניהו מיועצו המדיני דורי גולד לבחון את מעמדה של הבטחת רבין לשר החוץ האמריקני ורון כריסטופר, שלפיה תשמש רמת הגולן 'פיקדון' (כלומר שישראל מוכנה לסגת מכל רמת הגולן בתמורה לשלום מלא עם סוריה) ואשר אותה אשרר גם שמעון פרס לאחר רצח רבין. בתגובה הבהירו האמריקנים כי בעיניהם הבטחתו של רבין לא הייתה בעלת מעמד רשמי מחייב כלשהו, נאמרה על פה והתייחסה לתסריט היפותטי. נתניהו ביקש מהממשל האמריקני הבהרה כתובה לחוסר מחויבותה של ישראל להבטחתו של רבין ואף ביקש אשרור בכתב של ההתחייבות שניתנה במכתב פורד משנת 1975 (שבה נאמר כאמור כי ארצות הברית "תעניק משקל גדול לעמדת ישראל, שלפיה כל הסכם שלום עם סוריה חייב יהיה לכלול הישארות של ישראל על רמת הגולן"). שבועות ספורים לאחר מכן העבירו האמריקנים מסמך חתום על ידי שר החוץ כריסטופר, ובו אשרור תוכנו של מכתב פורד. יחד עם מסמך זה אישרו האמריקנים בכתב כי הבטחתו של רבין, בעניין הגולן כ'פיקדון', נעדרת כל מעמד מחייב.

חרף מהלכים אלה, ובניגוד למדיניותה המוצהרת של מפלגת הליכוד, מינה ראש הממשלה בנימין נתניהו בשנת 1998 את רון לאודר לשמש שליחו החשאי לעניין המשא ומתן עם סוריה. על פי פרסומים בכלי התקשורת, במסגרת מגעים אלה הובעה

נכונות ישראלית לא-רשמית לסגת עד לקו המצוקים.<sup>37</sup>

בשנת 2000 חידש ראש הממשלה דאז אהוד ברק את המגעים לנסיגה מהגולן ביתר שאת. בשיא המגעים נפגש ברק, בחסות נשיא ארצות הברית דאז ביל קלינטון, עם שר החוץ הסורי פרוק א-שרע – במסגרת ועידת שפרדסטאון שהתקיימה בארצות הברית. המגעים והוועידה הסתיימו ללא תוצאות, לאחר שהסורים עמדו על דרישתם כי ישראל צריכה לסגת לקו הגבול ערב מלחמת ששת הימים באופן שיאפשר להם גישה אל הכנרת. ישראל מצידה דרשה להסתמך על קו הגבול הבינלאומי מ-1923.

ראש הממשלה אהוד אולמרט המשיך בדרכם של קודמיו, ובשנת 2008 ניהל (בתיווך טורקי) מגעים עם הנשיא אסד בנוגע לנסיגה מהגולן. אולמרט הסכים לנסיגה, אך המגעים לא הבשילו. שמונה שנים לאחר מכן, בנובמבר 2016, תיאר נשיא טורקיה ארדואן את פרטי המשא-ומתן בין ישראל לבין סוריה ואת הגורמים לכישלונם:

בתקופת אהוד אולמרט הגענו למצב שסיימנו הכול והגענו לחתימה על הסכמים בין סוריה לבין ישראל כשאני הייתי המתווך. הגענו לנקודה הזו, היינו רק צריכים לתקן דברים אחרונים, וכמעט הגענו למעמד של חתימה על הסכם, כשבצד השני היה אהוד אולמרט. אנחנו היינו הצד שייצג את אסד... כבר הגענו למצב ששני הצדדים מרוויחים והגענו לקונצנזוס אבל ברגע האחרון, פלסטין ועזה הופצצו [במסגרת מבצע 'עופרת יצוקה']; כמעט השלמנו את ההסכם וסגרנו את העסקה ושם סופגים הפצצות. בזמן שמתגבש הסכם בין סוריה וישראל לגבי הגולן, בצד השני מתחילות הפצצות. אנחנו אומרים "כמה חבל!". פה היינו אמורים להמשיך את העבודה עם סוריה, אבל לא יכולנו להגיע לתוצאה ואהוד אולמרט נותר בחוץ והוא חדל להנהיג.<sup>38</sup>

פרסומים שונים בתקשורת מעידים על כך שגם בכהונתו השנייה ניהל בנימין נתניהו מגעים חשאיים על עתיד הגולן. באוקטובר 2015 פרסם פרידריך הוף – שליחו ויועצו של הנשיא אובמה לענייני המזרח התיכון, סוריה ולבנון – עדות אישית נדירה. לדבריו, בשנים 2010–2011 הוא שימש כמתווך בין ישראל לבין סוריה, ועל הפרק עמדה נסיגה ישראלית מרמת הגולן.<sup>39</sup> הוף סיפר כי בפברואר 2011 הוא נפגש עם נשיא סוריה בשאר אל-אסד, שנתן את הסכמתו לנתק את כל מערכות היחסים האנטי-ישראליות שלו עם איראן, חיזבאללה וחמאס, וכן להימנע מלתקוף את ישראל או לאיים עליה – בתמורה לנסיגה ישראלית מלאה מרמת הגולן. לדברי הוף, ראש הממשלה נתניהו אומנם לא אהב את הרעיון, אך הסכים לו משום שהבין את האפשרות הטמונה בו לניתוק סוריה מהציר האיראני. לטענתו, מלחמת האזרחים בסוריה קטעה את המגעים בטרם הוכרע עומק הנסיגה.

מלחמת האזרחים בסוריה אכן טרפה את הקלפים. בנובמבר 2015, כארבע שנים לאחר פרוץ המלחמה, נערכה פגישה בין נתניהו לבין נשיא ארצות הברית דאז ברק אובמה. במהלך הפגישה ביקש נתניהו לבחון מחדש את יחסה של ארצות הברית להכרה

בריבונות ישראל ברמת הגולן. לפי הפרסום בעיתון 'הארץ', הנשיא אובמה לא הגיב לדברים ולא התקיים דיון משמעותי בנושא.<sup>40</sup> באפריל 2016 התכנסה ממשלת ישראל לישיבה מיוחדת ברמת הגולן, ובמעמדה הצהיר ראש הממשלה בנימין נתניהו את הדברים הבאים:

בחרתי לקיים את ישיבת הממשלה החגיגית ברמת הגולן כדי להעביר מסר ברור: רמת הגולן תישאר לעד בידי ישראל; ישראל לעולם לא תרד מרמת הגולן... אני מסופק אם סוריה תחזור אי-פעם להיות מה שהייתה. יש בה מיעוטים נרדפים כמו הנוצרים, הדרוזים והכורדים, שנלחמים בצדק על עתידם ועל ביטחונם; ומנגד, יש בה גורמי טרור, ובראשם דאע"ש, איראן וחזבאללה וגורמי טרור אחרים שרוצים להשליט על סוריה ועל האזור את האסלאם הקיצוני וממנה להמשיך להשליט אותו על שאר העולם.

באותו חודש נפגש נתניהו עם נשיא רוסיה ולדימיר פוטין, והבהיר לו כי אין לישראל כוונה לחזור לימים שבהם יישובים ישראלים היו נתונים לאיומים ממרומי הגולן. "רמת הגולן תישאר תחת ריבונות ישראלית", אמר נתניהו לפוטין, "עם הסדר או בלי הסדר".<sup>41</sup>

בפגישת העבודה הראשונה של נתניהו עם נשיא ארצות הברית כיום דונלד טראמפ, שנערכה בבית הלבן בפברואר 2017, ביקש נתניהו שארצות הברית תכיר בסיפוח רמת הגולן למדינת ישראל. נתניהו ציין כי "נשיא ארה"ב לא הגיב בתדהמה לבקשה זו".<sup>42</sup> כשבועיים מאוחר יותר, בנאום שנשא בפני הקהילה היהודית בסידני, אמר נתניהו כי "הגולן לא יוחזר לסוריה, ותמיד יהיה חלק ממדינת ישראל".<sup>43</sup>

ההיסטוריה הארוכה של נכונות ממשלות ישראל, מימין ומשמאל, לנסיגה מרמת הגולן מבססת את המסקנה שלמרות חקיקת חוק הגולן וקיום ההתיישבות, רמת הגולן הושארה במשך חמישים שנה כחבל ארץ שמעמדו תלוי ועומד – למקרה שתינתן תמורה הולמת שבעבורה תגמיש ישראל את עמדותיה ותשרטט מחדש את גבולות ריבונותה. נדמה שקריסת סוריה במלחמת האזרחים יצרה לראשונה הדממה של רעיונות הנסיגה (אך לא את עצם היתכנותה), ובכך מתאפשר ניסוח-מחדש של אסטרטגיה לאומית לרמת הגולן.

התנהלותה של מדינת ישראל לאורך השנים בכל הנוגע להמשך שליטתה ברמת הגולן מסבירה את קשייה וחששותיה של האוכלוסייה הדרוזית בגולן מפני השתלבות במדינת ישראל. נכונותה של ישראל לסגת מרמת הגולן, והיעדר מדיניות ארוכת טווח בכל הנוגע לביסוס הריבונות בה, אינם מעודדים (בלשון המעטה) את תושבי הרמה הדרוזים לקבל החלטה ולהצטרף לחברה הישראלית. בהקשר זה חשוב לציין את ההבדל הגדול בין הדיון על רמת הגולן לבין הדיון המתקיים זה חצי מאה על השפעות הכיבוש הישראלי ביהודה ושומרון: היקף האוכלוסייה הדרוזית בגולן קטן באופן יחסי לעומת שיעור האוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון; ישראל מוכנה להעניק

לתושבי הרמה הדרוזים אזרחות ישראלית מלאה ושוויון זכויות מוחלט (באופן ייחודי לגולן); השליטה הישראלית ברמת הגולן אינה טומנת בחובה 'שליטה על עם אחר' ולפיכך שיח זכויות האדם – התופס מקום מרכזי בכל הקשור ליהודה ושומרון – אינו רלבנטי לה. ל-27 אלף תושבי הגולן הדרוזים, העשויים לקבל אזרחות בדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון, האלטרנטיבה הסורית מעולם לא נראתה הזויה יותר.

למרבה הצער, בחלוף יותר משש שנות לחימה ועל סף סיום פרק שפיכות הדמים במלחמת האזרחים בסוריה, טרם נערך בישראל חשבון נפש פוליטי, או דיון פומבי, באשר לקונספציית הנסיגה מהגולן. התפיסה שהנחתה את ישראל במשך השנים בכל הקשור לאפשרות של הסדר עם סוריה לא עמדה עד כה לבחינה מחודשת.

### תמיכה בכורדים הסורים ובמיעוטים אחרים

אילו קווים מנחים לאסטרטגיה חילופית ניתן אם כן להציע?

הנסיבות שנוצרו באזורנו בשש השנים האחרונות מעלות מחדש את אפשרות הקמתן של ישויות מדינתיות או אוטונומיות חדשות, שלאוכלוסיותיהן אין סכסוך דתי או היסטורי עם מדינת היהודים או עם המערב בכללו. בין הישויות הפוטנציאליות הללו ניתן למנות את קבוצות המיעוט שחלקן חסו תחת המדינה הסורית, כגון הכורדים, הדרוזים, והנוצרים (ובנסיבות מסוימות אפילו העלאוים). לשיתופי פעולה ולתמיכה בקבוצות אלו תיתכנה השלכות חיוביות בעבור ישראל, בעבור המערב בכלל ובעבור ארצות הברית בפרט, ויש לעקוב אחר אפשרות התממשותן בעתיד. גם אם מסתמן שאסד, בסיוע מסיבי של רוסיה ואיראן, החזיר את שליטתו לאזורים נרחבים בסוריה, הרי שמצב זה מלאכותי ושברירי ונשען כולו על כוחות שמקורם מחוץ לטריטוריה הסורית. נוסף על כך, חשוב לזכור את שנוטים לשכוח כאשר דנים בהתייבבות המשטר הסורי: חלקה הצפון-מזרחי של סוריה, כרבע משטחה הכולל, נתון גם כיום מחוץ לשלטונו של אסד ובפועל הוא טריטוריה כורדית.

שיתוף הפעולה בין ישראל למיעוטים במרחב הסורי-עיראקי צריך להתבסס על העיקרון שטבע בן-גוריון: קואליציה של מיעוטים במזרח התיכון. בבוא ישראל לבחון שיתוף פעולה כזה, עליה לבחון את יכולת ההשפעה של קבוצות אלו בשמירה על הביטחון בגבול ישראל-סוריה ואת יכולתן לשמש משקל-נגד לגורמים רדיקליים ג'יהאדיסטיים המצויים באזור.<sup>44</sup>

דוגמה חשובה בהקשר זה היא מעמדם של הכורדים הסורים. אנו עדים להתגברות כוחה של איראן במזרח התיכון, ולהשתלטותה על חלקים ניכרים מסוריה ומעיראק, אולם מצב עניינים זה עשוי לייצר שותפות אינטרסים אסטרטגית בין הכורדים לבין כל מי שעוקב בדאגה אחר התחזקות ציר איראן-אסד. הכורדים הסורים הם גורם חשוב באזור, הפועלים בנחרצות נגד המיליציות הג'יהאדיסטיות ובה בעת מנסים

לבסס מערכת שלטונית דמוקרטית; הם בעלי ברית של ארצות הברית ואינם עוינים את ישראל. על ישראל והמערב למנף אפוא את הפיצול דה-פקטו של סוריה ולסייע בביסוסה של הישות הכורדית שהתגבשה בצפונה.

ניסיון הבלימה של פוטנציאל התוקפנות הגרעינית של איראן מחייב לפעול בתוקף גם נגד פוטנציאל התוקפנות הקונבנציונלית שלה באזורנו. מוטב שבלימה זו תתרכז במרחביה של סוריה עצמה, ונראה כי בעניין זה אין פעולה אסטרטגית אפקטיבית יותר מאשר יצירת חזית כורדית פרו-מערבית במרחב הסורי. התעצמות כורדית בסוריה תגדיל את הסיכוי להפוך את סוריה מגורם עוין הפעיל נגד ישראל למרחב מבוזר ומוחלש באופן יחסי.

כשנלחמה ארצות הברית בדאע"ש, זיהו מנהיגיה את הפוטנציאל הטמון בסיוע לכורדים הסורים והפכה אותם לבעלי ברית: הקימה בסיסים בשטחם, ונתנה הסות לתהליכי שיקום ונורמליזציה של החיים בטריטוריה הכורדית. אלא שדווקא לאור הצלחת הברית הזו, והמיגור הצפוי של אחרוני כיסי ההתנגדות של המדינה האסלאמית בסוריה, המשיך הנוכחות האמריקנית באזורים אלה עומד בסימן שאלה. יציאה אמריקנית מלאה מהמרחב עלולה ליצור איום ממשי על האוטונומיה הכורדית המתפתחת; איום זה עלול להתממש בדמות שיתוף פעולה של הברית איראן-אסד עם הטורקים, שגם הם אינם רואים בחיוב את עלייתם של הכורדים כגורם כוח עצמאי באזורם.

על העולם החופשי להיערך לקראת אתגר זה ולעשות כל מאמץ כדי למנוע ממשטרו של אסד – בתמיכת איראן ובשיתוף מיליציות שיעיות וחיזבאללה – להשלים את השתלטותו על שטח זה. לשם כך על ישראל לשכנע בראש ובראשונה את ארה"ב בנחיצות של אכיפת "אזור אסור בטיסות" לגורמים עוינים במרחב הכורדי-סורי. זהו מרכיב חיוני בהסדר, שיעניק לכורדים יכולת להגן על עצמם.

בשולי הדברים, על ישראל לבחון גם תשובות עדכניות בכל הנוגע למעורבות הטורקית האקטיבית הגדלה בעזה, ביהודה ושומרון ובקרב ערביי ישראל. במענה לאתגר זה, יצירת מחוז כורדי אוטונומי בתוך סוריה פדרלית, או אף הקמת מדינה כורדית עצמאית, יאותתו לטורקיה כי לכל צד יש 'בטן רכה'. על טורקיה להבין כי על הפניית העורף למערב ולערכיו ועל התוקפנות האסלאמיסטית שלה במרחבי המזרח התיכון – היא עשויה לשלם מחיר כבד.

## ישראל יושבת על הגדר

כאמור, בשנים האחרונות אנו עדים להתפוגגות הסדרים שהגדירו את הגבולות והמדינות במזרח התיכון אחרי מלחמת העולם הראשונה. שינויי סדרים אלו מציבים בפני מדינת ישראל אתגר משמעותי אשר מחייב אותה לנסח מחדש את האינטרסים

הגיאואסטרטגיים שלה מתוך הסתכלות אל המחר – ולא אל האתמוול. על ישראל לפעול בכל דרך כדי להנכיח את צרכיה בשיח הבין-מעצמתי בכל הקשור לעתיד סוריה ומשטר אסד. לראשונה זה חמישים שנה נוצרה אפשרות לשינויי גבולות במזרח התיכון ולישראל יש הזדמנות לקבל הכרה בריבונותה בגולן כתוצר לוואי של המלחמה בסוריה. טעות תהיה להחמיץ את חלון הזמן הנדיר שבו אנו נמצאים.

האביב הערבי, יחד עם מלחמת האזרחים בסוריה שפרצה בעקבותיו, יצרו מציאות אזורית חדשה במזרח התיכון. מציאות זו ערערה את הסדר שהיה נהוג באזור במאה השנים האחרונות, מאז הסכמי סייקס-פיקו, והעמידה חלק מהגבולות בסימן שאלה. התבוננות במתרחש במדינות כגון עיראק, סוריה ולוב מורה כי המציאות שהורגלנו בה חלפה לבלי שוב: קבוצות כוח חדשות-ישנות, המבוססות על יסודות דתיים ושבטיים, מערערות את המשטרים הקיימים ומחלקות ביניהן אזורי השפעה תוך טשטוש הגבולות המוכרים. אנו עדים לתזוזות אוכלוסין כפויות בהיקפים נרחבים ולהתגבשות אזוריים אוטונומיים דה-פקטו המוגדרים על בסיס זהות אתנית או דתית. כל השינויים הללו מעצבים מחדש את מרחב המחיה של הפסיפס האנושי באזורנו. בדו"ח שגיבש לאחרונה בית הנבחרים הבריטי בנוגע למגמות במזרח התיכון, נקבע כי באזורים מסוימים במזרח התיכון המושג 'מדינה' הולך ומאבד את חשיבותו.<sup>45</sup> דומה כי תזוזות טקטוניות שהתרחשו במעבה האדמה, במשך עשורים רבים, פורצות באחת ויוצרות טופוגרפיה חברתית ואנושית חדשה.

בגזרה הקרובה לישראל, נדמה כי סוריה לא תשוב להתקיים כמדינה מאוחדת כפי שהכרנו. גם אם יצליח אסד להטיל את מרותו על התושבים שנותרו בסוריה, יהיה זה משטר מלאכותי המעוגן בכוחות זרים ותוחלתה של כפייה שלטונית מלאכותית כזו מוטלת בספק.

מה הייתה המדיניות האסטרטגית של ישראל עד כה, בתגובה למצב הרגיש שהתפתח בסוריה?

משפרצה מלחמת האזרחים בסוריה שמרה ישראל הרשמית על ניטרליות. תחילה רווחו במערכת הביטחון הערכות – ובראשן זו של ראש הממשלה לשעבר אהוד ברק – כי נפילת משטר אסד היא "עניין של שבועות";<sup>46</sup> אך הלחימה בסוריה הלכה והתמשכה וטרם באה לקיצה. בעקבות התמשכות הלחימה התפתחו שתי גישות בישראל: האחת צידדה בהמשך שלטון אסד מן הטעם שטוב אויב מוכר מגורם חדש ולא-מוכר; ואילו זולתה טענה כי על ישראל לפעול ולסייע בנפילת משטרו של אסד, הזרוע הארוכה של המשטר האיראני, כדי להרחיק את השפעתה של איראן מהטווח הקרוב של ישראל.

בין כך ובין כך, ברור כי עד כה לא ראתה מדינת ישראל בשינויים הטקטוניים הנזכרים הזדמנות היסטורית להגדרת יעדים אסטרטגיים וגיאופוליטיים חדשים. בשבע השנים האחרונות העדיפה ישראל להתכנס בדל"ת האמות של הנוחות הטקטית-צבאית,



ולהגדיר את הישגיה בתחומים אלו יעדים אסטרטגיים. בתחילה, התמקדה תשומת הלב בשתי מטרות ביטחוניות שעמדו לנגד עיניו של הדרג הצבאי: האחת, הדאגה לגורל הארסנל הכימי הגדול שהיה בידי הצבא הסורי ערב פרוץ מלחמת האזרחים (והחשש כי בצוק העיתים יעבור נשק זה לשליטת גורמים לא-אחראיים או יופנה נגד ישראל על ידי המשטר הסורי); והשנייה, מניעת הברחת אמצעי לחימה מתקדמים מהצבא הסורי לכוחות החיזבאללה הפרוסים בלבנון (או נפילתו לידיים לא-אחראיות של מורדים סונים). לימים, נוספה על אלו מטרה שלישית: מניעת מעבר הקרבות מסוריה אל שטח ישראל – וכיום ריכוז המאמץ הוא בהתמודדות עם ההתבססות האיראנית בסוריה. לעיתים נדמה כי שבע השנים האחרונות הן הדוגמה הבוטה ביותר להיפוך שחל בממסד הישראלי מאז אותם ימים בן-גוריוניסטיים שבהם הדרג המדיני קבע אסטרטגיה והדרג הצבאי עמל על ביצועה. בעידן הנוכחי, הדרג הצבאי מפקיע את השיח האסטרטגי לצורך השגת היעדים הטקטיים שעליהם הוא מופקד.

כאמור, מדיניותה של ישראל בכל הנוגע לגזרה הסורית הייתה להימנע ממעורבות ולא לנסות להשפיע על הסדר החדש בגבול הצפוני (להוציא פעולות מנע). מדיניות זו קיבלה ביטוי בנאומו של שר הביטחון לשעבר משה יעלון, בכנס הרצליה 2016:

בהסתכלנו על מלחמת האזרחים בסוריה, אנחנו מלכתחילה הצהרנו ופעלנו כמי שאיננו מעורב ואיננו מתערב אלא אם כן פוגעים באינטרסים שלנו. לכן, קבענו קווים אדומים – העברת נשק כימי לחיזבאללה או פגיעה בריבונותנו.<sup>47</sup>

לדרג המדיני קשה היה להפנים שישראל נמצאת בתקופה של שינויים מדיניים בקנה מידה היסטורי, המתרחשים בקצב מואץ, ולעדכן בהתאם את המטרות האסטרטגיות. מדיניותה הסבילה של ישראל הביאה לכך שאיראן וטורקיה הנכחו את האינטרסים שלהן במרחב הסורי, בעוד ישראל מצויה בעמדת נחיתות – מול גבולה בגולן עומד ראש חץ איראני-שיעי.

גם בנושא הסיוע ההומניטרי נוקטת ישראל גישה פסיבית למדי. המדיניות בעניינים אלו היא להעניק עזרה רפואית לפצועים המגיעים לגבולה של המדינה – ובמקרים חמורים אף לאפשר את אשפוזם בבתי חולים בתוך המדינה – אך להימנע מהענקת סיוע הומניטרי לנפגעים שלא נמצאים בגבולה או מסיכול יזום של מעשי טבח בקהילות מיעוטיות (כגון הקהילות הנוצריות והיזידיות שנטבחו על ידי הארגונים הג'יהאדיסטיים).

מאז פרוץ מלחמת האזרחים בחרה ישראל שלא לגלות מעורבות אקטיבית בנעשה סביבה ולא לתמוך באף צד; ובכך מיצבה את עצמה כמצודה העומדת בדד – נמנעת מכל מעורבות בסובב ומרחיקה כל מי שמתקרב לחומותיה. דומה כי אין די בכך וכי מדינת ישראל, שהיא כיום מעצמה אזורית, צריכה ויכולה למלא תפקיד בסוגיית עיצובם של פני האזור בשנים הבאות.

## האינטרס הישראלי בסוריה

מהו אם כן האינטרס האסטרטגי העדכני של ישראל בסוריה?

ראשית, ברור כי לישראל יש עניין בביזור וסיכול פוטנציאל אפשרי של כוח צבאי עוין בחזית המזרחית של גבולותיה. בהקשר זה, מאזן הכוחות ישתנה לטובת ישראל אם וכאשר יתפצל המרחב הסורי-עיראקי לכמה ישויות מדינתיות נפרדות. כך, לא תזדקק ישראל להתמודד עם כוח צבאי מאוחד המקצה את כל משאביו ללחימה בה, אלא היא תעמוד מול מניפה מבוזרת של כוחות. היווסדן של ישויות עצמאיות חדשות-ישנות המשקפות את המצב הדתי-אתני במרחב הסורי עשוי אפוא ליצור מאזן כוחות חדש ואף לשנות את המאזן הגיאואסטרטגי בגבולה הצפוני של ישראל.

ומה יקרה אז? לא מן הנמנע כי חלק מאותן ישויות חדשות יראו עצמן שותפות לברית מיעוטים חדשה עם ישראל, בעוד אחרות לא תשתפנה פעולה עם מדינת ישראל. בין כך ובין כך תצא ישראל נשכרת: הפיצול המדינתי יאלץ את הישויות העוינות את ישראל להתמודד בזירה רב-חזיתית ועתירת סכסוכים, וכוונותיהן ההתקפיות לא יופנו רק כלפי ישראל. ביזור המרחב הסורי הוא אפוא אינטרס ישראלי שיביא לפירוק האחדות הסורית נגד ישראל ולהחלשה אסטרטגית וארוכת טווח של האיום הצפוני על ישראל.

החששות מהתערבות בנעשה בסוריה מובנים וברורים. אין ספק שכל פעולת תמיכה של ישראל באחד הצדדים במרחב הסורי עלולה להשפיע על מערכות היחסים שלה עם מדינות בעלות אינטרסים באזור. מעורבות בסוריה יכולה אף להביא לעימות ישיר עם איראן וגורמי טרור אחרים במרחב. לא מן הנמנע שניסיונה הכושל של ישראל בהתערבות במאבקים הפנימיים בלבנון בשנות השמונים נמצא 'באוויר' ומכריע נגד התערבות דומה בסוריה. עם זאת יש לזכור שגורמים איראניים, ומיליציות מטעמם, כבר מתבססים בגבול ישראל. איומים המתגבשים בצילה של מדיניות שב ואל תעשה עלולים להיות בעלי משמעות גדולה בהרבה, בעתיד הרחוק; בוקר אחד עלולה ישראל להתעורר אל שלל סיכונים אסטרטגיים שהבשילו לאורך זמן תחת קונספציית ה'יהיה בסדר'.

חשוב לציין שגם גישתה הפסיבית של ישראל נושאת בחובה סיכון לא-קטן: ישראל עלולה להיגרר למערכה בעל-כורחה – בתגובה לסדרת אירועים מתגלגלים או לאירוע משמעותי יחיד – מנקודת פתיחה של חוסר מוכנות. מערכה שכזו עלולה להעלות שוב לסדר היום הבינלאומי את שאלת הנוכחות הישראלית ברמת הגולן. גם תרחיש זה יהיה תוצאה של העדפת הצעדים הטקטיים לטווח הקצר, על פני פעולות אסטרטגיות לטווח הארוך.

במבט לעתיד, ממתינים למדינת ישראל אתגרים נוספים:

1. יצירת שינוי בעמדה הבינלאומית באשר לשליטה הישראלית בגולן, בפרט בקרב ממשל טראמפ. ניתן להשיג יעד זה באמצעות הצבתו כחלק מדוקטרינת טראמפ שיושמה בעצם ההכרה של ארה"ב בירושלים כבירת ישראל – דוקטרינה הרואה בהכרה במציאות בשטח כלי חשוב בנטרול מוקדי מחלוקת המונעים התקדמות בפתרון הסכסוך. אפשרות אחרת היא לקבוע את הצרכים האסטרטגיים-ביטחוניים של ישראל בגולן כתנאי לקבלת תוכנית טראמפ בנושא הפלסטיני.

2. היערכות להסכם פירוז חדש בסוריה על בסיס הנוסחה 'איראן תמורת גולן'. על ישראל להיות ערוכה ליום שבו תופנה אליה הצעה בינלאומית שתתנה את נסיגת איראן מסוריה בנסיגה ישראלית מקבילה מרמת הגולן. כדאי להזכיר שלא מדובר בדרישות שישראל איננה מכירה: דרישה במתכונת דומה הציגו האמריקנים בפני ישראל במהלך מלחמת המפרץ כהמשך לצעדי פיצוי בשל המלחמה. אחרי המלחמה נדרשה ישראל לבחון ויתורים טריטוריאליים במסגרת דינוני ועידת מדריד.

3. לצידם של שני אתגרים מדיניים אלה, עומד בפני ישראל אתגר מעשי התלוי אך ורק בה: היפרדות מפרדיגמת הגולן כפיקדון והצבת יעד לאומי בתחום ההתיישבות – הגעה ל-100 אלף תושבים ישראלים ברמת הגולן עד שנת 2030. מדינת ישראל הוכיחה בעבר את יכולת הביצוע שלה בתחום ההתיישבות, ויעד זה אינו בלתי-אפשרי. רצינותה של ממשלת ישראל תיבחן במעשים, לא במילים.

בשנים האחרונות החמיצה ישראל שתי הזדמנויות להניח על השולחן את הדרישה להכרה בינלאומית בריבונותה בגולן, במסגרת שינויי הסדר האזורי במזרח התיכון. ההזדמנות הראשונה אירעה בשנת 2013, במסגרת יוזמת השלום להסדר עם הפלסטינים של שר החוץ האמריקני ג'ון קרי. ישראל הייתה יכולה לדרוש אז הכרה בריבונותה בגולן, במסגרת הגדרת צורכי הביטחון שלה בחזית המזרחית ובציר בקעת הירדן. מיותר לציין שאפשרות זו לא מומשה. ההזדמנות השנייה אירעה בשנת 2015, על רקע חתימת הסכם הגרעין בין איראן למעצמות. ההסכם חשף את ישראל לאיומים ביטחוניים ואסטרטגיים שונים, וכך עלתה לדיון שאלת הפיצויים שתקבל ישראל בתמורה. ההכרה בריבונות ישראל על הגולן לא הועלתה כלל כאופציה ריאליית.

כעת צריכה ישראל לדרוש גניזה בינלאומית סופית של השאיפה האיראנית-אסדית להשתלטות מחודשת על הגולן הישראלי (ששטחו פחות מאחוז מהשטח של סוריה – זו שעד מלחמת האזרחים). רק כך תגדר ישראל את פוטנציאל התוקפנות של איראן ותמנע יצירת ציר יבשתי מטהרן עד עין-גב. כל הסתפקות בפחות מכך, דוגמת קבלת מענה טקטי בצורת אמצעי לחימה מתקדמים, תהיה כישלון היסטורי מהדהד.

נוסף על כך, צריכה ישראל להטיל את מלוא כובד משקלה בזירה האמריקנית כדי שארצות הברית תישאר מעורבת בנעשה בסוריה. סוריה ללא מעורבות אמריקנית תיפול כפרי בשל לידי שאיפותיהן האסטרטגיות של איראן וטורקיה, תהפוך לשטח

הפקר, ותיצור 'לבנוניזציה' של גבול ישראל-סוריה. מצב זה עלול לגרור את ישראל לעימות של ממש ולפתוח חזית מאיימת רחבה בגבול הצפוני. איבוד שליטתו של המערב בנעשה במרחב הסורי עלול לבסס הסלמה עתידית ולחזק גורמים קיצוניים באזור.

על ישראל להיערך לאפשרות שארצות הברית תדחה את בקשתה ותחליט לסגת מכל מעורבות בסוריה. במקרה כזה, על ישראל לדרוש חבילת פיזוי אסטרטגית הכוללת שני רכיבים עיקריים שעל חשיבותם עמדנו לעיל: יצירת אזור אסור לטיסה מעל החבל הכורדי בצפון; והכרה בריבונות הישראלית ברמת הגולן.

\*

מדינת ישראל, המשוועת כבר כמעט חצי מאה להכרה בצורך לשינוי גבולותיה, מצויה כעת בנקודת זמן אופטימלית להשגת הישגים היסטוריים. על ישראל לשאוף להפנמה בינלאומית בדבר איון ה"קדושה" של קווי 1967 ובדבר הצורך בשרטוט מחודש של הגבולות באזור. הצלחות אלו מותנות בהכרה מנהיגותית של גודל השעה וביכולת לנווט אל מחוץ לאזורי הנוחות בסביבה כללית של חוסר ודאות.

ישראל ניצבת בעין הסערה ולמעורבותה עשויות להיות משמעותיות היסטוריות ואסטרטגיות מרחיקות לכת. במקום אסטרטגיית אי-ההתערבות והעמידה-מנגד, על ישראל לאמץ מעורבות אקטיבית שמטרתה הבטחת האינטרסים שלה במזרח התיכון המתעצב מחדש מול עינינו. כמעצמה אזורית המתמודדת עם מדינות אחרות השואפות להגמוניה אזורית, מדינת ישראל נדרשת ליזום ולהגיב על הנעשה. אף שאסטרטגיה כזו טומנת בחובה אתגרים משמעותיים, היא כוללת לצידם גם הזדמנויות גדולות.

1. ראו במדבר כ"א, לג-לה; דברים ד', מז.
2. יהושע כ', ז-ח.
3. מלכים א' ד', יג.
4. ראו מלכים א' כ'. האזור מזהה סביבת קיבוץ אפיק (סמוך לחורבות כפר פיק) - כשישה ק"מ מזרחית לכנרת, מול טבריה, על הדרך בין דמשק לבית-שאן. ראו שמואל אפרים ליונשטאם, "אפק", אנציקלופדיה מקראית, א, עמ' 503.
5. אפרים ענבר, שליטה ישראלית ברמת הגולן: הציווי האסטרטגי והמוסרי, רמת-גן: מרכז בס"א (אוניברסיטת בר-אילן), 2011, עמ' 21. זמין במרשתת.
6. תיאודור הרצל, אלטונילנד, מגרמנית: מרים קראוס, תל-אביב: בבל, 2007, עמ' 103.
7. הסקירה ההיסטורית: "תולדות ההתיישבות היהודית בגולן מימי יהושע בן נון ועד ימינו אנו". מצויה בארכיון הציוני. אישורי בעלות על הקרקע (קושאנים) ומסמכים מפורטים על אודות עיבוד הקרקעות ותשלומי המיסים בעבורן במשך השנים, מצויים שם אף הם.
8. גדעון ביגר, ארץ רבת גבולות: מאה השנים הראשונות של תיחום גבולות ארץ ישראל 1840-1947, באר-שבע: אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, 2001, עמ' 63.
9. ביגר, ארץ רבת גבולות, עמ' 75-76, 110-113.
10. ביגר, ארץ רבת גבולות, עמ' 117.
11. משה יגר, "האם הגולן חלק מישראל?", כיוונים חדשים, 20 (2009), עמ' 188, 200-203.
12. צבי אילן, "החלוצ' הסוריה וההתיישבות בחורן 1928-1936", פעמים, 14 (1982), עמ' 45-56.
13. יגר, "האם הגולן חלק מישראל?", עמ' 203.
14. ראו סעיף 22 לאמנת חבר הלאומים מיום 28 ביוני

- 1919.
32. נאור, **בגין בשלטון**, עמ' 235–232.
33. דבריו של מנחם בגין לשרי ממשלת ישראל ביום 14.12.1981.
34. ראו דברי הכנסת, מושב שני, חוברת כ"ו, עמ' 4616.
35. שוקי אמרני, **הדרוזים: בין עדה לאום ומדינה**, חיפה: אוניברסיטת חיפה, 2010, עמ' 201.
36. רבינוביץ', **סף השלום**, עמ' 183–184.
37. רון בן-ישי, "הגולן על השולחן: מה הבטיח רון לאודר לאסד?" *ynet*, 5.5.2009.
38. "עובדה עם אילנה דיין: ארדואן מנפץ שתיקה", **אתר קשת**, 21.11.2016.
39. Frederic Hof, "I got Syria so wrong", *Politico Magazine*, 14.10.2015.
40. ברק רביד, "נתניהו לאובמה: לאור המצב בסוריה, אפשר לחשוב אחרת" על עתיד רמת הגולן", **אתר הארץ**, 10.11.2015.
41. מורן אוולאי וסוכנויות הידיעות, "נתניהו לפוטין: דמת הגולן היא קו אדום עבורנו", *ynet*, 21.4.2016.
42. ברק רביד, "נתניהו ביקש מטראמפ הכרה אמריקאית בסיפוח רמת הגולן לישראל", **אתר הארץ**, 15.2.2017.
43. הודיה כריש-חווני, "ביקור שלא יישכח: נתניהו זכה לנחת בקצה העולם", *NRG*, 24.2.2017.
44. כבר בשנת 2011, בשלביה הראשונים של מלחמת האזרחים בסוריה, הובילו יועציו של מישל עאון – אז חבר הפרלמנט המרוני הלבנוני, וכיום נשיא לבנון – יוזמה ליצירת ברית מזרח-תיכונית חדשה בין יהודים, דרוזים, נוצרים, עלאווים, שיעים וכורדים. ראו יוסי אלפר, **מדינה בודדה: החיפוש החשאי של ישראל אחר בעלות ברית באזור**, תל-אביב: מטר, 2015, עמ' 154.
45. *The Middle East: Time for New Realism*, House of Lords: Select Committee on International Relations: 2nd Report of Session 2016–17 (2.5.17).
46. עמוס הראל, "ברק מעריך: אסד ייפול בשבועות הקרובים", **אתר הארץ**, 11.12.2011.
47. נאום שר הביטחון משה יעלון בכנס הרצליה ה-16 (16.6.2016). זמין בערוץ "כנס הרצליה" ב-YouTube.
15. רובי סייבל ויעל רונן, **משפט בינלאומי**, ירושלים: האוניברסיטה העברית, 2016, עמ' 783.
16. Howard Grief, *The Legal foundation and borders of Israel under international law: A Treatise on Jewish Sovereignty over the Land of Israel*, Jerusalem: Mazo Publishers, 2008, pp. 18–135.
17. ביגר, **ארץ רבת גבולות**, עמ' 74.
18. The Anglo-French Convention Border, 23.12.1920.
19. The Newcombe-Paulet Boundary, 7.3.1923.
20. גדעון ביגר, "בעלות על קרקע וריבונות על שטח", **קרקע**, 68 (יוני 2010), עמ' 10.
21. ביגר, **ארץ רבת גבולות**, עמ' 148–149.
22. ראו: אפרים ענבר, "שליטה ישראלית ברמת הגולן", עמ' 22; Howard Grief, *The Legal foundation*, pp. 18–135.
23. סייבל ורונן, **משפט בינלאומי**, עמ' 792.
24. יגאל קיפניס, **ההר שהיה כמפלצת: הגולן בין סוריה וישראל**, ירושלים: מאגנס, תשס"ט, עמ' 7–10.
25. איתמר רבינוביץ', **סף השלום: ישראל וסוריה 1992–1996**, תל-אביב: משכל, 1998, עמ' 183–184.
26. צבי שילוח, **אשמת ירושלים**, תל-אביב: קרני, תשמ"ט, עמ' 182, 279.
27. דברי הכנסת, ישיבה ל"ב מיום 14.12.1981: דיון בהצעת חוק רמת הגולן.
28. אריה נאור, **בגין בשלטון: עדות אישית**, תל-אביב: ידיעות אחרונות, 1993, עמ' 232–235.
29. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "אוכלוסייה לפי מחוז, נפה ודת ל-31.12.2016", 1.11.2017, זמין במרשתת.
30. Charles Enderlin, *Shattered Dreams: The Failure of the Peace Process in the Middle East, 1995–2002*, New-York: Other Press, 2003, p. 48.
31. משה מעוז (עורך), **הגולן בין מלחמה ושלום**, אור-יהודה: הד ארצי, 1999, עמ' 26.