

המרכז הבינתחומי הרצליה
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המכון למדיניות ואסטרטגיה
בשיתוף עם מכון אדלסון ללימודים אסטרטגיים – מרכז שלם

כנס הרצליה השמיני על מאזן החוסן והביטחון הלאומי "ישראל בשנת ה-60: העולם חוסן?"

20-23 בינואר 2008

נייר עבודה

הסדרי חילופי שטחים כמכשיר בפתרון לסכסוכים הטריטוריאליים בין ישראל לשכנותיה

חברי צוות העבודה

עוזי ארד
גדעון ביגר
רחל מכטיגר

טיוטה

כללי

הסכסוך בין ישראל לשכנותיה הוא, בין השאר, מאבק שליטה על שטח, הניטש מזה דורות. מרבית ההצעות והתכניות שהועלו במרוצת השנים על ידי גורמים בין-לאומיים ואזוריים ועל ידי הצדדים עצמם, כללו מרכיב גיאוגרפי מובהק, דהיינו, התוויה מחדשת ומעודכנת של הגבולות הנוכחיים.

הימשכות הסכסוך בין ישראל לשכנותיה, והמציאות הדמוגרפית שהתפתחה באזור מאז 1948, הולידו בשנים האחרונות רעיונות לחילופי שטחים, שכיוונו ליצירת קו גבול חדש שייתן מענה למציאות החדשה, ויבטיח אינטרסים כמו ביטחון, מים, משאבי טבע וסביבה, וכן פיתוח עתידי. ביסודו של רעיון חילופי השטחים ניצב העיקרון שכל צד שומר על זכויות לסך גודל השטח, אך התייחסות המדויק של השטח נתון לעיצוב על פי שיקולים דמוגרפיים וביטחוניים. יתכן, עם זאת, שבעקבות משא ומתן יקבל צד אחד שטח גדול יותר תמורת שטח קטן יותר אך בעל חשיבות לאומית לצד השני. ואכן, הרעיון של חילופי שטחים בא לידי לביטוי ברוב תכניות השלום.

השנה קיבל המכניזם של חילופי שטחים משנה אקטואליות מכיוון שמרבית ההתייחסויות רואות בקווי '67 (או '49) בסיס ממנו מחשבים את ההסדרים.

קווי הגבול במרחב המקיף את מדינת ישראל נקבעו במקורם ע"י כוחות שאינם בני המקום, והם פתוחים לשינויים בהסכמה, כפי שנעשה בהסכם השלום בין מדינת ישראל לבין ממלכת ירדן. מסמך זה מעדכן את הנתונים באשר לרעיונות השונים לחילופי שטחים, וכן מביא הצעות משלימות. תכליתם של רעיונות אלה הוא לסייע לבוחנים אפשרות זו, ולהעשיר את המצאי.

הנחות יסוד

- בבואנו לבחון את סוגיית הגבולות בין ישראל לשכנותיה, עלינו להביא בחשבון מספר "הנחות יסוד":
- בין ישראל לשכנותיה קיימים סכסוכים הנוגעים, בין השאר, לתביעות ולאחזקות טריטוריאליזם.
 - קווי הגבול במרחב המקיף את מדינת ישראל נקבעו בעיקרם על ידי המדינות המנדטוריות – צרפת ובריטניה, והצעות של ארגון האו"ם, בלי מעורבותם של תושבי האזור בתהליך.
 - קווי הגבול העכשוויים של מדינת ישראל מתבססים בחלקם על קווי המנדט, ובחלקם על שינויים חד צדדיים שנעשו על ידי מדינת ישראל.
 - בנקודת זמן זו יש לישראל קווי גבול מוסכמים עם מצרים ועם ירדן.
 - בין ישראל לסוריה מתקיים כיום קו הפסקת האש שנקבע בשנת 1974.
 - בין ישראל לבנון קיים כיום קו נסיגת כוחות צה"ל שנקבע בשנת 2000. קו זה אושר ע"י האו"ם אך לבנון אינה מכירה בו.
 - החוק הבין-לאומי איננו מאשר סיפוח חד-צדדי של שטחים שנכבשו במהלך מלחמה אך מאשר חילופי שטחים בהסכמה.
 - קווי העבר, ובעיקר כאלה שנקבעו על ידי כוחות שאינם בני המקום, ניתנים לשינוי בהסכמה של המדינות העצמאיות.

עמדות הצדדים השונים בנושא מיקום קו הגבול

הצד הערבי

סוריה עקבית בדרישתה שההסכם בינה לבין ישראל יתבסס על חזרה לקווי ה-4 ביוני 1967, ללא כל שינויים. תביעה זו, שזכתה מדי פעם לאישור על ידי ממשלות ישראל השונות, הייתה עד כה אבן נגף משמעותית שמנעה התקדמות בשלבים השונים של המשאים ומתנים שהתקיימו במרוצת השנים בין ישראל לסוריה, שכן משמעותה היא פגיעה באינטרסים ישראלים ואובדן נכסים בעלי חשיבות אסטרטגית.

הרשות הפלסטינית דורשת מישראל נסיגה ל"קו הירוק" – קו הסכמי שביתת הנשק שהתגבש בשנים 1949 – 1950. חלק ממנהיגי הרשות הביעו בעבר נכונות לחילופי שטחים עד טווח של כ-150 קמ"ר.

לבנון אינה מכירה בקו הנסיגה (שאושר על ידי האו"ם בשנת 2000) של כוחות צה"ל לגבול הבינ"ל, ותובעת החזרה לשטחה של אזור "חוות שבעה" המוחזק על ידי ישראל ברמת הגולן. בלבנון מועלית מידי פעם גם תביעה להחזרת "שבעה הכפרים השיעים" שבגליל לשטחה.

ישראל

בסוגיית רמת הגולן: ישראל הלא רשמית ביקשה עד כה להשאיר בידי ישראל שטחים ברמת הגולן, שאליהם הגיעה במהלך מלחמת ששת הימים.

בסוגיית ירושלים ויהודה ושומרון: במשך השנים ביקשו ממשלות ישראל לשמור בידי ישראל חלקים נרחבים באזור ירושלים המזרחית וכן "גושי התיישבות" ביהודה ושומרון. היקף שטחים אלה לא סוכם מעולם בצורה רשמית, והוריאנטים השונים של השטחים שיישארו בידי ישראל באו לידי ביטוי בתכניות ההסדר השונות.

תקדימים באזור המזרח התיכון לתיחום מחדש של גבולות ולחילופי שטחים

באזור המזרח התיכון נחתמו בעשורים האחרונים כמה הסכמים בין מדינות שכנות, שלמעשה "שברו" את "קדושת" הגבולות הקיימים, והביאו לתיחום גבול מחדש, שעונה על צרכי שני הצדדים הנוגעים. בכך הצליחו, (למעט במקרה של איראן ועיראק), לנטרל גורם מתיחות קיים או פוטנציאלי, ממערכת היחסים בין שכנות.

הסכמי תיחום גבולות בין ישראל לשכנותיה

בין ישראל למצרים: במסגרת הסכם השלום בין ישראל למצרים נחתם הסכם לתיחום הגבול בין שתי המדינות. בהסכם זה הוקפד על חזרה מדויקת לגבולות המנדט הבריטי.

בין ישראל לירדן: במסגרת הסכם השלום בין ישראל לירדן, נוצר קו גבול חדש שהסתמך על קו הגבול המנדטורי אך הוחלפו שטחים לאורך קו הערבה, דבר שביטא אינטרסים אסטרטגיים של שתי המדינות.

הסדרי תיחום גבולות מחוץ להקשר הישראלי-ערבי

בין ירדן לערב הסעודית: במסגרת הסכמי גבול בין ירדן לסעודיה (1965) ירדן החליפה עם ערב הסעודית כ-10,400 קמ"ר במדבר תמורת כ-7,800 קמ"ר, הכוללים כ-10 ק"מ של חוף עבור נמל עקבה.

בין ירדן לעיראק: במסגרת הסכם (1982) הוחלפו שטחים בסדרי גודל גדולים.

בין אירן לעיראק: מיקומו של הגבול ביניהן שונה מספר פעמים במסגרת הסכמים. האחרון שבהם היה הסכם אלג'יר (1975) בו הוחלפו שטחים שהיו במחלוקת (ההסכם בוטל באופן חד צדדי על ידי צדאם חסיין והצית את מלחמת המפרץ הראשונה).

בין ירדן לסוריה: בשנת 2004 נחתם הסכם להסדרת סכסוך שהחל בעקבות הפלישה הסורית לירדן בשנת 1970. במסגרת הסכם זה תיסוג סוריה משטח של כ-120 קמ"ר, אותו תפסה ואף יישבה בתושבים משלה. עם זאת החזרה איננה מלאה ונעשו שינויים במיקומו של קו הגבול לתועלת שני הצדדים.

בין תימן לערב הסעודית: בשנת 2005 הוסכם על חילופי שטחים על מנת למסד סופית את קו הגבול ביניהם.

בעיקרם, כללו הסדרים אלה העברת שטחים בלתי מיושבים, אך לעיתים נכללו בחילופין גם מספר מועט של תושבי האזור, ובעיקר נוודים.

ההצעות הקיימות לחילופי שטחים אזוריים

הסכסוכים הטריטוריאליים הפתוחים בין ישראל לפלסטינים לגבי יהודה ושומרון וחבל עזה, ובין ישראל לסוריה לגבי רמת הגולן, הולידו במרוצת השנים רעיונות שונים להסדרים טריטוריאליים. רעיונות אלה לקחו בחשבון את המציאות (בעיקר הדמוגרפית) החדשה שהתפתחה עם השנים, אך גם היבטים וצרכים אסטרטגיים של ישראל, והם מצאו ביטוי בהצעות שונות לחילופי שטחים ולתיחום מחדש של קווי הגבול באזור. הצעות אלה כללו רעיונות לחילופי שטחים דו צדדיים או רב-צדדיים. להלן פירוט:

הצעות לחילופי שטחים דו-צדדיים ורב-צדדיים בין ישראל לרשות הפלסטינית

סיפוח ישראלי של גושי התנחלות בתמורה לשטח ישראלי (בתוך/לאורך "הקו הירוק") שיועבר למדינה הפלסטינית: רעיון זה בא לביטוי בהצעת ראש הממשלה ברק; בהצעת הנשיא קלינטון בעקבותיה; ב"יוזמת זינבה" וב"המפקד הלאומי". ניסוח המפקד הלאומי אף אינו שולל העברת שטחים מאוכלסים. היחס לחילופי השטחים ברעיונות אלה נע בין 1:1 ל-3:1-6 לטובת ישראל. לעיקרי "יוזמת זינבה" יש הסכמה פלסטינית כמו גם נכונות ישראלית לדון בנושא.

סיפוח "גושי התיישבות" לישראל תמורת שטחים באזור חלוצה (תכנית ביילין – אבו מאזן): ההצעה נדחתה על ידי ממשלות ישראל והפלסטינים. כיום מיישבת ישראל בשטח זה את מפוני גוש קטיף.

סיפוח "גושי התיישבות" לישראל תמורת העברת שטחים המיושבים בערבים מוסלמים ישראלים הצמודים ל"קו הירוק" באזור שומרון לרשות הפלסטינית: זוהי תכנית "אום אל-פחם תחילה", שהועלתה על ידי אפרים סנה וגורמים נוספים מה"עבודה", אומצה על ידי "ישראל ביתנו" בראשות אביגדור ליברמן, ונבחנה למעשה על ידי כל ראשי ממשלות ישראל בעשור האחרון. הרעיון העומד מאחוריה הוא להקטין את מספר הלא-יהודים במדינת ישראל. התכנית נדחתה על ידי מרבית ערביי ישראל, כמו גם על ידי דוברים פלסטיניים, אך היא צוברת תאוצה בקרב הרוב היהודי במדינת ישראל, וקיימת כלפיה פתיחות מסוימת בחוגים ערביים שונים. ההיבטים המשפטיים והמעשיים נתונים למחלוקת.

חילופי שטחים בין ישראל – מצרים – הרשות הפלסטינית: תכנית זו נועדה להגדיל את מרחב הגמישות בתיחום הגבול, ע"י שילוב מדינה שלישית (מצרים), שכבר יש לה מחויבות ליחסי שלום עם ישראל, ואין לה

סכסוך טריטוריאלי עימה. לפי הצעה זו, ישראל תעביר למצרים שטחים בנגב, מצרים תעביר שטחים לפלסטינים בין רצועת עזה לאל-עריש ודרומה וישראל תצרף אליה גושי התיישבות ושטחים בבקעה ובמדבר יהודה (תכנית בן אריה-אייילנד). תכנית זו נדחתה, לפי שעה, על ידי מצרים אולם מדינאים אירופאים ופלסטינים וכן פקידים בכירים אמריקאים גילו עניין באפשרויות יישומה.

הצעות לחילופי שטחים רב-צדדיים בין ישראל לסוריה בצירוף מדינות נוספות

דרישתה העקבית של סוריה שההסכם יתבסס על נסיגה ישראלית לגבולות 1967, הכשילה עד כה התקדמות בשלבים השונים של המשא ומתן עם סוריה. בכדי לעקוף קושי זה, ולהרחיב את מרחב הגמישות, הועלו בשנים האחרונות רעיונות שונים לחילופי שטחים בין ישראל, סוריה ומדינה שלישית או מדינות נוספות. הרעיון הוא שריבוי שחקנים מרחיב את מרחב התמרון של חילופי השטחים ויוצר מחויבות ועניין של כל אחד מהצדדים בהסכם, שכן, לכל אחד התייחסות שונה. רעיונות אלה כללו:

ישראל - סוריה - ירדן: לפי התכנית (תכנית ארד-ביגר) ישראל תצרף לשטחה חלק מרמת הגולן, ירדן תעביר לסוריה שטח זהה בגודלו לאורך גבולה עם ירדן; ישראל תעביר לירדן שטחים בערבה. תכנית זו לא נדונה עדיין בשום פורום מדיני.

ישראל - סוריה - לבנון: לפי התכנית, ישראל תותיר בידיה חלקים מן הגולן, כך שבידי ישראל יותרו רצועת ביטחון שתענה על צרכיה האסטרטגיים של ישראל, וריכוזי האוכלוסייה היהודית היושבת בגולן (ובראשם קצרין); לבנון תעביר לסוריה שטח הדומה בהיקפו לזה שיוותר בידי ישראל ברמה בהתאם לדרישות הסוריות לשינוי קו 1920 בינה לבין לבנון. הפיצוי ללבנון- שטח מישראל בנקודות שונות לאורך הגבול: שבעת הכפרים השיעים שעלו בעיקר מצד החזבאללה אך גם מצד לבנון¹, ושטח חוות שבעא בדרום מערב הגולן, הנמצא כיום בידי ישראל. אזור החרמון ייהפך לאזור פיתוח ותיירות משותף לשלוש המדינות. הצעה זו לא נדונה בפורום בינלאומי רשמי אך היא יכולה להיות בסיס לדיון.

ישראל - סוריה - לבנון - ירדן: לפי תכנית זו ישראל תיסוג עד ל"קו המצוקים" ותשלוט על שטחים ברמת הגולן. ירדן תפצה את סוריה לאורך גבולן המשותף. לבנון תפצה את סוריה בגבולן המשותף. ישראל תפצה את לבנון ואת ירדן, לאורך הגבול המשותף עימן, בשטח השווה בקירוב לשטח אותו העבירו לבנון וירדן לסוריה. איזור החרמון ייהפך לאתר נופש משותף.

הצעה להסדר חילופי שטחים מזרח תיכוני כולל (תכנית ביגר-ארד)

המדינות השונות באזור המזה"ת, מעורבות בצורה זו או אחרת בסכסוך בין ישראל ושכנותיה, גם אם שתיים מהן - מצרים וירדן - סיימו לכאורה את הסכסוך שלהן עם ישראל, עם חתימתן על הסכם שלום עימה. המשך הסכסוך על תיחום הגבולות בין ישראל ושכנותיה מקרין לשלילה גם על היחסים עם המדינות

¹ כפרים אלה הם: תרביחא, חונין, נבי-יושע, סליחה, קדס, אל-מאליכיה, ו-איבל אל-קמח. המחלוקת על הכפרים הללו נובעת מההחלטה הצרפתית-בריטית בשנת 1924 לכלול אותם בתוך שטח המנדט הבריטי על א"י. בעקבות מלחמת העצמאות ב-1948, נכללו הכפרים הללו בתוך שטחה של ישראל. על חלקם של הכפרים הללו הוקמו יישובים ישראלים כמו מלכיה, יראון ומרגליות, והיתר נמצאים בנקודות שונות ברצועה שלאורך הגבול. בעקבות המלחמה ב-1948, ברחו תושביהם של הכפרים ללבנון. חלקם הפך לחלק מהקהילה הפלסטינית בלבנון, ובשנת 1994 קיבלו רוב השיעים שהתגוררו בהם, וכן צאצאיהם, אזרחות לבנונית. תושבי הכפרים טוענים לפחות משנת 1960, שכפריהם סופחו מלבנון בשנת 1948. ערב נסיגת צה"ל מלבנון בשנת 2000, עמדת חזבאללה הייתה לא להכיר בנסיגת צה"ל אם היא לא תכלול את שבעת הכפרים הללו. נראה כי בלחץ חזבאללה, בדצמבר 1999 תבע ראש ממשלת לבנון דאז, סלים אל-חוס את החזרת הכפרים. תביעת חזבאללה להחזרת הכפרים נותרה מאז עמומה, וממשלת לבנון, שהציגה את הצורך בהחזרתם ללבנון, כתביעה ממשלתית רשמית, חזרה בה מייד לאחר מכן.

האחרות. לפיכך, יש הגיון בשילובן של מדינות אחרות באזור בהסדרים לקביעת גבולות חדשים, באמצעות חילופי שטחים.

העיקרון של חילופי שטחים מצא כבר אחיזה מעשית ומעמד מדיני רשמי בתכניות השונות להסדר ערבי ישראלי. כל אחת מההצעות השונות לחילופי שטחים שהוזכרו לעיל יכולה לעמוד בפני עצמה, אך ניתן לצרף לתכנית כוללת לחילופי שטחים במזה"ת, שיכולה להיות תקדים לא רק עבור המדינות המעורבות.

מהות ההצעה להסדר חילופי שטחים מזרח-תיכוני כולל היא חילופי שטחים כוללים במסגרתם יעוצבו מחדש קווי הגבול בין מדינות האזור בהסתמך על קווי העבר, אך בשינויים המחויבים לאור המציאות שהתפתחה בשטח וצורכי המדינות. הרעיון הוא שלא יהיה שינוי בסך השטח הטריטוריאלי של כל מדינה ממדינות האזור אך ישונו קווי התיחום בין המדינות. ההצעה כוללת:

- הישארות ישראלית בשטחים ביהודה ושומרון: ישראל תשמור בידה שטחים בהיקף של כ- 200 קמ"ר (3% משטח הגדה המערבית). חלקם, במסגרת "הרחבת ירושלים וגושי התיישבות", בנוסף תשמור בידה שטחים במדבר יהודה ובבקעת הירדן.
- הישארות ישראלית בשטחים ברמת הגולן: ישראל תשמור בידה שטח בהיקף של 200 קמ"ר במערב רמת הגולן (כ-12% מרמת הגולן) הכולל ישובים ואת "קו המצוקים".
- העברת שטחים מישראל לפלסטינים לאורך ה"קו הירוק": תמורת השטחים שישראל תשמור בידה ביהודה ושומרון וברמת הגולן, תעביר ישראל שטחים לרשות הפלסטינית בקטעים שונים לאורך ה"קו הירוק" מול יהודה, שומרון ורצועת עזה, עם או בלי תושבים ערבים מוסלמיים.
- העברת שטחים מישראל ללבנון בנקודות שלאורך הגבול עם ישראל: במסגרת התמורות שישראל תיתן על היותותותם של שטחים ביהודה, שומרון ורמת הגולן בידה, תעביר ישראל ללבנון שטח של כ-50 קמ"ר בנקודות שונות לאורך הגבול המשותף (לאו דווקא ברצף טריטוריאלי).
- העברת שטחים מישראל למצרים: ישראל תעביר למצרים שטחים בנגב (בהיקף דומה לשטחים במדבר יהודה ובבקעת הירדן שיילקחו מהפלסטינים) וזאת באזור מדבר פארן, ובנוסף רצועת שטח שתאפשר מעבר חפשי בין מצרים לירדן.
- העברת שטח ממצרים לפלסטינים ממערב לרצועת עזה: תמורת השטח שישראל תיתן למצרים בנגב - מצרים תעביר לפלסטינים שטחים ממערב לרצועת עזה, באזור שבין רפיח ואל-עריש בסדר גודל דומה לשטח שתקבל מישראל במדבר פארן.
- העברת שטח מישראל לירדן באזור הערבה: ישראל תעביר לירדן שטח קטן בערבה, מול השטח שהמצרים יקבלו מישראל, כדי לאפשר מעבר ישיר בין מצרים לירדן.
- העברת שטחים מלבנון לסוריה: תמורת השטח שיוותר בידי ישראל ברמת הגולן, תקבל סוריה שטחים בלבנון, ממערב לקו 1920 שנקבע על ידי צרפת.
- העברת שטחים מישראל ללבנון: בתמורה לויתורה של לבנון על שטחים במזרח המדינה לטובתה של סוריה, תעביר ישראל ללבנון שטחים בנקודות לאורך גבולה עם לבנון (ראה לעיל).
- העברת שטחים מירדן לסוריה: ירדן תעביר לסוריה שטחים לאורך גבולה הצפוני בהם התיישבו סורים בשנת 1970, ותמורתם תקבל שטח קטן בערבה הישראלית, מול השטח שמצרים תקבל מישראל, וכן זכות שימוש במעבר הישיר בין ירדן למצרים דרך הנגב הישראלי.

סיכום

רעיונות והצעות ליישוב הסכסוכים הטריטוריאליים בין ישראל לשכנותיה על בסיס של חילופי שטחים כבר קנו להם אחיזה מעשית בעשור האחרון, ומעמד מדיני רשמי בתכניות השונות להסדר בין ישראל למדינות ערב. ביטוין המעשי היה בהסכם השלום בין ישראל לירדן, במסגרתו בוצעו חילופי שטחים מוסכמים.

רעיונות לחילופי שטחים ליישוב המחלוקת הטריטוריאלית בין ישראל לפלסטינים, ובין ישראל לסוריה ולבנון כבר הועלו בשנים האחרונות. אולם גם רעיונות אלה קשים עדיין ליישום בשל מרחב תמרון מוגבל, ומציאות משתנה, המחייבים בחינת רעיונות יצירתיים.

אחת האופציות המתבקשות בהקשר זה היא בחינת הרעיון של חילופי שטחים כוללים באזור. הגדלת מספר השחקנים בזירה מאפשרת מרחב גמישות גדול יותר, שיאפשר לעקוף מכשולים שאי אפשר לגשר עליהם במצב של מיעוט שחקנים. כריכת מספר גדול יותר של שחקנים בהסדר טריטוריאלי אזורי, עשויה לחזק את האינטרס של מדינות אלה לדבוק בהסדר, ולהבטיח את יישומו. הסדר טריטוריאלי כולל, שיתבסס על חילופי שטחים רב צדדיים, ייצג את השינוי המהותי הראשון בגבולות המדיניים במזרח התיכון, מאז שנקבעו על ידי המעצמות הקולוניאליסטיות, ויכול להיות בעל משמעות להבטחת שלום ויציבות בין המדינות הקשורות בו.

