

מבט על, גיליון 837, 24 ביולי 2016

כוח המשקיפים הרב-לאומי בסיני: חזון יציב, יישום גמיש

אסף אוריון

ב-25 באפריל 1982 החל במשימתו בחצי האי סיני כוח המשקיפים הרב-לאומי (להלן, בקיצור: כמ"ר) (MFO – Multinational Force and Observers), למימוש סידורי הפיקוח, שנקבעו בנספח הביטחוני להסכם השלום בין ישראל למצרים. בעשורים שחלפו מאז, ובעיקר בחמש השנים האחרונות, השתנתה סביבת הפעולה שלו מן הקצה אל הקצה, מדינות תורמות ויחידות התחלפו, אולם הכוח הרב-לאומי עודנו ממלא תפקיד חיוני במימוש משטר הביטחון שהוסכם בין מנהיגי מצרים, ישראל וארצות הברית, ועושה זאת היטב. סוד הצלחתו בדבקותו היציבה בחזון אסטרטגי ובייעודו המוגדר מצד אחד, ובגמישותו שסיגל לעצמו באופן מימושם מצד שני. הן הגמישות והן היציבות נשענים על מחויבותם המתמשכת של הצדדים להסכם, שהם "הבעלים" של הכוח, ועל תמיכתם העקבית בהמשך משימתו, במאפיינים מתחדשים ומשתנים.

הנספח הביטחוני להסכם השלום נועד להבטיח את קיומו של חיץ אסטרטגי מפורז בין מצרים לישראל בחצי-האי סיני, כתחליף לנוכחות צה"ל במרחב, ובכך ליצור עומק ומרחב התרעה, לצמצם את הסיכון להתנגשות צבאית בין ישראל למצרים ולמנוע הישנות של מלחמה ביניהן. לשם כך חולק מרחב סיני לארבע רצועות גיאוגרפיות (מרחב A במערב סיני, מרחב B במרכזו, מרחב C ממערב לגבול מצרים-ישראל, ומרחב D ממזרח לו), והוגדרה הנוכחות הצבאית המותרת בכל אחד מהם: עד דיביזיה ממוכנת ב-A, עד שני גדודי משמר גבול ב-B, משטרה מצרית אזרחית בלבד ב-C, ועד ארבעה גדודי חי"ר (של צה"ל) ב-D. כן נאסרה פעילות אווירית של מטוסי קרב וסיוור באזורים B ו-C.

לפיקוח על מגבלות הנספח ולחציצה בין הצדדים הוקם הכוח הרב-לאומי והמשקיפים, כמפעל משותף למצרים, לישראל ולארצות הברית. מפקדתו ובסיסו הצפוני נקבעו באלג'ורה, בסיסו הדרומי בשרם אל-שיח', ומטהו האזרחי ברומא. הכוח הקים עמדות תצפית באזור C, המאוישות על ידי חיילי חי"ר, מפעיל יחידת משקיפים אזרחית (COU), המקיימת ביקורות עתיות בכלל חצי-האי, יחידה אווירית לתובלה ולביקורות אוויריות, ויחידה ימית לפיקוח על אזור מיצרי טיראן. כלל היחידות נועדו לחצוץ בין הצדדים ולעקוב אחר הפעילות הצבאית באזורי הדילול והפירוז, ובהתאם לממצאיהן מדווחת מפקדת הכוח לצדדים על הפרות שנתגלו. כדי להתמודד עם צרכי ביטחון נקודתיים הסכימו הצדדים מעת לעת על התאמות זמניות ביישום, באמצעות מנגנון פעילויות מוסכמות (Agreed Activities), שבמסגרתן מוסכם כי כמ"ר לא ירשום הפרות על נוכחות ו/או פעילות צבאית אסורות בהסכם, וזאת מבלי לשנות את מחויבות הצדדים למגבלות ההסכם או לפגוע בהן.

שגרת פעולה זו נמשכה עד 2005, אז חתמו ישראל ומצרים על סידורים מוסכמים לגזרת רפיח לקראת יציאת ישראל מרצועת עזה. ב"הסדר משמר הגבול" זה הוסכם על החלפת גדוד משטרה (ביטחון מרכזי) מצרי בגדוד משמר גבול (BGF), אשר בלא ההסדר היה אסור על פי הנספח להסכם השלום), על חימושו המותר, ועל סידורי פיקוח, שהותאמו למציאות ההסכמית החדשה. באותן שנים הועלו על ידי גורמים שונים הצעות להרחבת משימות הכמ"ר, כך שיכללו פיקוח על ההברחות במנהרות לעזה, סיוע ללוחמה בטרור ונושאים נוספים, אולם הצדדים להסכם וראשות הכמ"ר השכילו למנוע זאת, ולשמרו ממוקד במשימתו המקורית.

סביבת הפעולה של הכמ"ר החלה להשתנות באופן חד ומהיר בעקבות שרשרת האירועים שלאחר נפילת משטר מבארכ בינואר 2011, עליית משטר האחים המוסלמים ב-2012, ובעיקר לאחר הדחת הנשיא מרסי וחזרת הממסד הביטחוני לשלטון בקהיר ביולי 2013. בשנים אלה הידרדרה המציאות הביטחונית בסיני במהירות, כאשר פיגועי טרור גוברים מצד גורמים ג'האדיסטיים מקומיים ואזוריים התפתחו בהדרגה למערכה רחבה בין "מחוז סיני" של המדינה האסלאמית, לבין צבא מצרים וכוחות הביטחון שלה. התפתחות זו הביאה החל מינואר 2011 לדרישה גוברת מצד מצרים להרחיב את הכוחות והכלים הצבאיים שהיא מחזיקה ומפעילה בסיני מעבר למותר בהסכם מצד אחד, ומצד שני לעלייה ברמת האיום מצד גורמים ג'האדיסטיים על בסיסי הכמ"ר וכוחותיו בשטח: בתחילה בעקיפין, בשל עליית האיום על צירי התנועה והאספקה לבסיסיו ועמדותיו, ובהדרגה גם בתקיפה ישירה עליהם מצד מה שמכונה "מחוז סיני".

שינויים אלה בסביבה הביטחונית הציבו בפני הכמ"ר והצדדים להסכם אתגר משולב: כיצד לממש את משימותיו נוכח סיכונים גוברים במהירות ושינויים דרמטיים בסביבת הפעולה של הכוח, כיצד לשמר את האמון בין הצדדים בסביבה דינמית כזו, על בסיס תמונת מצב המשתנה במהירות, וכיצד לשמור ככל הניתן על ביטחון הכוח ועל חיי המשרתים בו. וכך, בתקופה שבה כוח האו"ם ברמת הגולן, אנדו"ף, התמוטט במהירות נוכח איומי הטרור החמורים ואיבד רלבנטיות אופרטיבית, השכילו הכמ"ר, מצרים וישראל, בתמיכתה הפעילה של ארצות הברית, להסתגל לנסיבות המשתנות ולשכלל את דרכי ביצוע המשימה בתנאים החדשים: שופרו אמצעי הביטחון של כמ"ר והגנת כוחותיו, פונו עמדות שהיו בסיכון גבוה, הורחבו וגונו דרכי הפיקוח על המצב בשטח, עובו ערוצי התקשורת והמגעיים בין הצדדים, ותמונת המצב שסיפק הכמ"ר לצדדים שומרה ואף שופרה, כדי למנוע מתחים, חשדנות ואי-אמון.

תהליכי הסתגלות אלה של הכמ"ר התבססו על עקרונות-העל הבאים: הסכם השלום יישמר, כמו גם המגבלות על הנוכחות והפעילות הצבאיות במרחב; חריגות מהמגבלות בהסכם, הנדרשות לצורכי ביטחון, יתקיימו בהסכמת הצדדים, בתיאום מראש בין הצדדים באמצעות מנגנון ה"פעילויות המוסכמות" ובפיקוח אפקטיבי של הכמ"ר; הסכמת הצדדים לחריגה מהמגבלות אינה מבטאת שינוי קבוע בהסכם או במחויבות הצדדים לו, והיא זמנית והפיכה במהותה.

שילוב מושכל זה אפשר לצדדים לשפר את המענה המבצעי לאיומים המתגברים תוך שימור הסכם השלום ומגבלות הנספח הביטחוני, להעמיק את האמון ביניהם, ולשפר את שיתוף הפעולה בהתמודדות עם איומים משותפים. וכך, בעוד כוחות שמירת השלום של האו"ם באזור שימשו לא אחת פלטפורמת ניגוח מדינית בין הצדדים, באמצעות מנגנוני הדיווח והדיונים במועצת הביטחון, התמקדו מצרים, ישראל וארצות הברית במימוש משימות הכמ"ר בגישה מעשית של פתרון בעיות במאמצים משותפים. בהתאם נוקט הכמ"ר מדיניות מסורתית ומכוונת של חשיפה תקשורתית נמוכה מאוד, ובכך הוא מקל על ניהול דיסקרטי של מערכת היחסים האסטרטגית בין הצדדים השותפים להסכם. כך, לדוגמה, הכמ"ר נהג בעבר לפרסם בפומבי את דוחותיו השנתיים, אולם חדל מכך ב-2015, לאחר שנעשה בהם שימוש פוליטי בתקשורת.

היקף פעילותו ופריסתו של הכוח השתנו שוב ושוב מאז 1982. מספר העמדות המרוחקות בשנת 1982 היה 44 צומצם ל-32 בשנת 1989 וירד ל-25 עמדות מאוישות ושלושה אתרי קשר בלתי-מאוישים בשנת 2015. העמדות שנסגרו צומצמו בעיקר בשל שיקולי יעילות בהפעלה ורלבנטיות למשימה, ורק בשנים האחרונות גם משיקולי ביטחון. היקף הכוח היה כ-2700 חיילים בראשית שנות ה-80, והוא צומצם בהדרגה עד לכ-1700 איש ב-2015.

תקציב הכמ"ר ממומן בעיקר מתקציבי ישראל, מצרים וארצות הברית בחלקים שווים, ומתרומות משלימות של מדינות שונות. התקציב, שבשנותיו הראשונות עלה על 100 מיליון דולר בשנה קוצץ במחצית תוך כעשור, במקביל לצמצום היקף הכוח. מאז 2006, על אף מדיניות "ללא הגדלת תקציב ליבה" גדל התקציב בשל אינפלציה גוברת, ובחומש האחרון האמיר התקציב הכולל משמעותית בשל עלויות ביטחון והגנה, אשר רובן כוסו בנדיבות על ידי ארצות הברית והתרומות. בתקופה האחרונה השלים הכוח הרב-לאומי שינוי עמוק ורחב היקף בהיערכותו המבצעית, שכלל פינוי עמדות תצפית רבות בגזרת צפון סיני, הצעות להחליף עמדות מאוישות אחרות בטכנולוגיה, והעתקת מרכז הכובד של מפקדת הכוח ורוב כוחותיה מבסיסו הצפוני באלגורה לבסיסו הדרומי בשרם אל-שיח'. באביב 2016 פינה הכוח שבע עמדות בצפון סיני, ובחודש יוני השלים פינוי של שלוש עמדות נוספות במרכז סיני ובדרומו, והעברת מפקדתו לבסיסו הדרומי. ברקע, ולא לראשונה, נשמעים קולות בארצות הברית הקוראים לבחינת המשך השתתפות כוחות צבאה במשימה לאור הסיכון הגובר, אולם הממשל ממשיך להביע מחויבות לחלקו במשימה ובארכיטקטורת השלום בין ישראל ומצרים, ואלה מצדן מאוחדות בתמיכתן בהמשך התפקיד האמריקני במסגרת הכמ"ר. הכוח הרב-לאומי מהווה דוגמה חריגה לכוח שמירת שלום מצליח, הפועל במסגרת משטר ביטחון מוסכם ומבוסס בין ישראל לשכנתה הגדולה ביותר, בערבות אסטרטגית מצד ארצות הברית. מפתחות ההצלחה של הכוח עד כה היו: מחויבות מתמשכת מצד המדינות השותפות לו; יציבות ודבקות אסטרטגית במשימתו המקורית והימנעות מהרחבתה למשימות נוספות; ובעיקר גמישות טקטית ויצירתיות משותפות בהתאמת דרכי מימוש המשימה לתנאי הסביבה המשתנה והולכת, ובעיקר לסיכונים הגוברים בה. מבחן הצלחתו של הכוח בעתיד ימשיך להיות תלוי ביכולתן ובמחויבותן של מצרים וישראל לספק לו סביבת פעולה בטוחה, לערוב לשלומם ולהמשיך לעשות כל שביכולתן לשמר מנגנון חיוני זה בארכיטקטורת הסכם השלום שביניהן.