

# מבוא: גבולות בני-הגנה לביטחון ולשלו ח"כ ד"ר יובל שטייניץ

## נחיתות הכמותית של ישראל

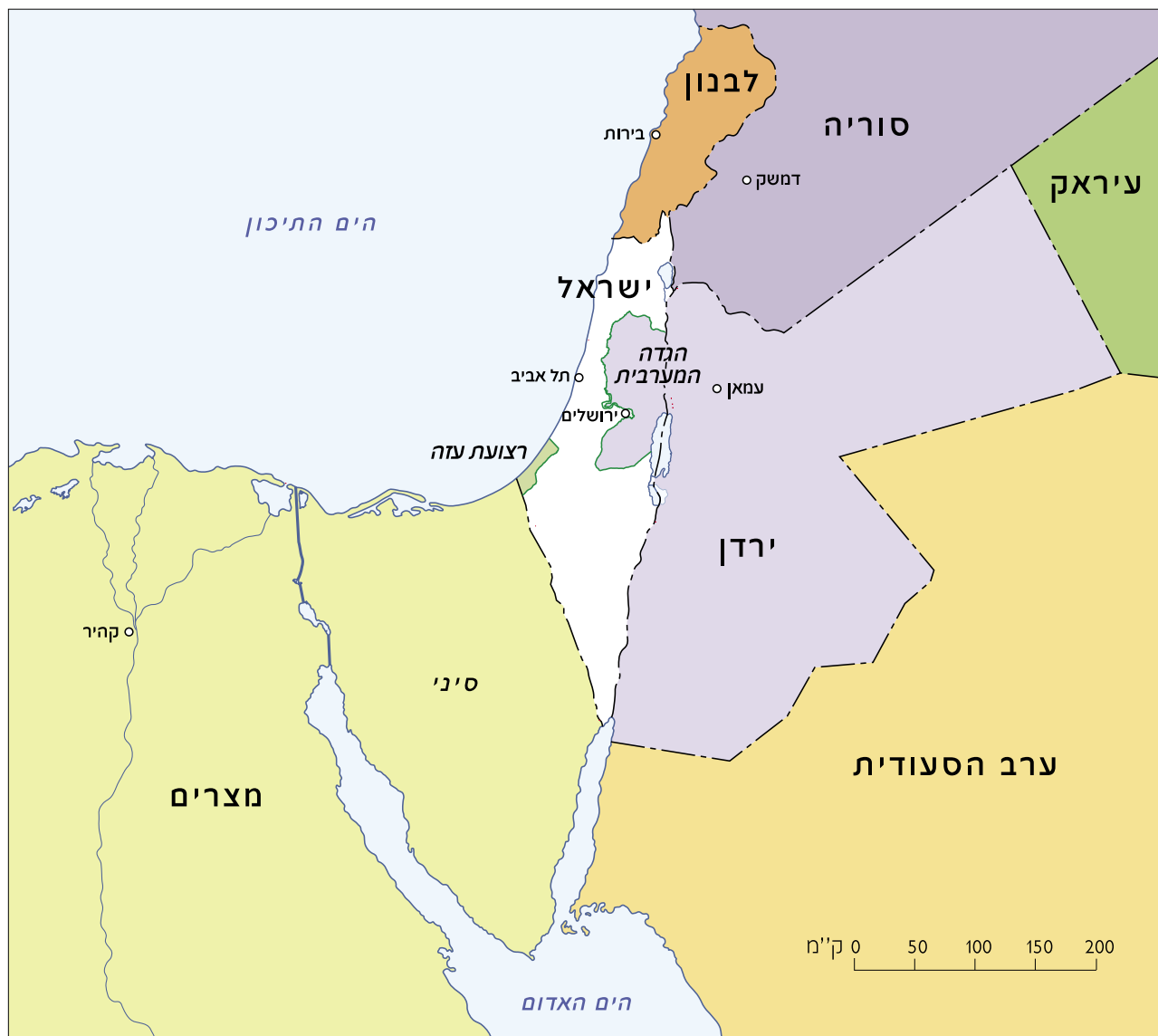
מבחינתה של ישראל, העיקרון של "גבולות בני-הגנה" צבר לגיטימציה ותמיכה בין-לאומית מאז 1967. רק לאחרונה, ב-14 באפריל 2004, חזר נשיא ארצות הברית בוש ואישר (בחליפת מכתבים עם ראש הממשלה שרון) את "מחויבותה האיתנה [של ארצות הברית] לביטחונה של ישראל, ובכלל זה גבולות בטוחים, בני-הגנה". ואולם גם אם ישראל יצאה נשכרת מהמחויבות האמריקנית ל"גבולות בני הגנה", עדיין קיימת אי-בהירות לגבי משמעותו של מונח זה:

- לפי אילו תבחינים ייקבע מהם "גבולות בני-הגנה", ומה הופך גבול לבלתי ניתן להגנה?
- אם יש לישראל זכות חוקית לגבולות בני-הגנה, מדוע היא צריכה להתעקש על השימוש בזכות זו בכל הסדר טריטוריאלי עתידי עם שכנותיה?

הבנת מאזן הכוחות הכולל במזרח התיכון הוא רקע הכרחי לדיון בגבולות בני-הגנה. במקרה של ישראל ושל מדינות ערב, מאזן כוחות זה הוא תופעה יחידה במינה בהשוואה לכל סכסוך אחר על פני כדור הארץ בעידן המודרני. ישראל סובלת מנחיתות כמותית חמורה ביחס לשכנותיה הערביות, נוכח העובדה שכל אוכלוסיית ישראל מונה כשישה מיליון נפש, ואילו אוכלוסיית מדינות ערב מגיעה ל-300 מיליון נפש בקירוב. יתר על כן, במונחים גיאוגרפיים, ישראל משתרעת על שטח של 26 אלף קמ"ר בקירוב, כולל השטחים השנויים במחלוקת ביהודה ושומרון וברצועת עזה; ואילו מדינות הליגה הערבית משתרעות על שטח של כ-22 מיליון קמ"ר.

ישראל לא ניהלה מלחמה בהיקף מלא עם קואליציה של מדינות ערביות זה למעלה מעשרים שנה. למרות זאת, "האתגר של מלחמה בהיקף מלא אינו נמצא עדיין מאחורינו", כפי שציין ב-2004 אלוף (כדרגתו אז) דן חלוץ, כיום רמטכ"ל צה"ל; זאת מכיוון שהעוינות הרדומה העצומה כלפי עצם קיומה של ישראל ממשיכה לרוחש בחלקים ניכרים של העולם הערבי. עוינות זאת שואבת חיזוק מספרי לימוד בבתי הספר המלמדים שנאה במקום דו-קיום; מדרשות מיליטנטיות במסגדים המפיצות הסתה במקום סובלנות, ומתחנות אזוריות המשדרות דרך לוויינים, כגון "אל ג'זירה" ואפילו ערוצים ממשלתיים מצריים, המשמיעים את ישראל בכל רחבי העולם הערבי במקום לקדם שלום והבנה.

מפה 2: ישראל בגבולות שביתת הנשק מ-1949 (קווי 1967)



## האיומים הצבאיים משתנים במהירות

יש על כן להביא בחשבון אפשרות שלא יחלוף זמן רב עד שמנהיג מזרח תיכוני נחוש החלטה יציל את הרגשות האנטי-ישראליים הללו וייצור בשטח מצב צבאי מאיים הרבה יותר כלפי ישראל. סוכנויות המודיעין המערביות מחמיצות לעתים קרובות את השינויים המהירים הללו. לאמתו של דבר, בינואר 1967 היה העולם הערבי מקוטב מאוד וניהל בעיקר מאבקים בתוך עצמו; חלק ניכר מהצבא המצרי נלחם בתימן הרחוקה. ובכל זאת, תוך שישה חודשים התאחדו המדינות הערביות העיקריות הסובבות את ישראל תחת הנהגתה של מצרים והתכוננו למלחמה נגד ישראל. לאחרונה, ב-2004, הזהיר עבדאללה מלך ירדן מפני היווצרות עתידית של ציר צבאי במזרח התיכון, שיתבסס על התנועה השיעית המיליטנטית וישתרע מאיראן דרך עיראק וסוריה עד לבנון, הנושקת לגבולה הצפוני של ישראל.

נוכח המהירות והצורה הלא צפויה שבהן עלולות לקום קואליציות צבאיות במזרח התיכון, יש לאסימטריה בין ישראל לבין העולם הערבי השלכות אסטרטגיות עצומות. בשל אוכלוסיותיהן הגדולות, מדינות ערב יכולות

## הישרדות אל מול עוינות

קיימת גם אסימטריה בסיסית נוספת, הקשורה בכוונות השונות בתכלית של כל אחד מן הצדדים. המטרה האסטרטגית העיקרית של ישראל היא הישרדות, וכתוצאה מכך האסטרטגיה שלה היא, בחשבון אחרון, הגנתית. לעומת זאת, יריבותיה של ישראל בעולם הערבי (כולל איראן) קראו פעם אחר פעם להשמדתה. גם כיום זכותה של ישראל להתקיים אינה מוכרת עדיין ברוב החברות הערביות, ואפילו בקרב אלה שכרתו ברית אסטרטגית ארוכת שנים עם המערב. יעד התקפי זה מוסווה לעתים באמצעים פוליטיים, כגון הקריאה להגשמת "זכות השיבה" של הפליטים הפלסטינים לישראל, לכאורה כדי ליישם "צדק היסטורי לפלסטינים", ולמעשה כדי לשנות את הרכבה הדמוגרפי ולהביא לחיסולה.

נוכח הכוונות ההתקפיות הבאות לידי ביטוי בצד הערבי, ברור שקרבנם הגיאוגרפית של מרכזי האוכלוסייה בישראל לכוח עוין שיתמקם לאורך קווי 1967 תשמש פיתוי מתמיד לפתוח בהתקפה. סקירה מהירה של המזרח התיכון תחשוף זיקה ברורה בין ממדיה הגיאוגרפיים של מדינה לבין פגיעות עצמאותה הלאומית. שמונה המדינות

**סוכנויות המודיעין המערביות מחמיצות לעתים קרובות את השינויים האזוריים המהירים. נוכח המהירות והצורה הבלתי צפויה שבהן עלולות לקום קואליציות צבאיות במזרח התיכון, יש לאסימטריה בין ישראל לבין העולם הערבי השלכות אסטרטגיות עצומות.**

הגדולות במזרח התיכון - איראן, תורכיה, סוריה, ירדן, מצרים, סעודיה, סודן ולוב - לא ידעו בעשורים האחרונים כיבוש משמעותי או אבדן עצמאות מלא או חלקי, למרות שידעו אין סוף סכסוכים מזוינים או מתיחויות צבאיות עם שכנותיהן. לעומת זאת אין זה מפתיע ששלוש מתוך ארבע המדינות הקטנות באזור המזרח התיכון - קפריסין, לבנון וכווית - מצאו את עצמן נופלות טרף פעם אחר פעם

להחזיק את הרוב המכריע של צבאותיהן בעוצבות סדירות, העשויות להיכנס לכוננות מלחמתית בזמן קצר יחסית. כוחות היבשה של צה"ל, לעומת זאת, מבוססים ברובם על עוצבות מילואים, המצריכות עד 48 שעות לגיוסן המלא ולהטלתן למערכה. מסיבה זאת נאלצו 177 טנקים בלבד לבלום מתקפה סורית של כ-1,400 טנקים ביום הראשון של מלחמת יום הכיפורים, ב-1973.

לשכנותיהן הגדולות יותר, שצבאותיהן החמושים היטב יכלו ליצור "עובדות מוגמרות" במהלומה מהירה או באמצעות "תמרונים" פוליטיים.

חשוב להדגיש את הקושי בהערכת הכוונות של צד עוין פוטנציאלי. ואכן, השגיאות המודיעיניות החמורות ביותר של ישראל קשורות בפרשנות לא נכונה של כוונותיה של מצרים לפני מלחמת יום הכיפורים, ולאחר מכן - של כוונותיו של אש"ף, כשחתם על הסכמי אוסלו ב-1993. (הראשונה הייתה שגיאה של אמ"ן, ואילו השנייה הייתה שגיאה של הדרג המדיני). מסיבה זו, הסכם שלום - מטרה רצויה ללא ספק - אינו יכול להבטיח כשלעצמו את ביטחונה של ישראל. כוונותיהם האמתיות של שותפיה של ישראל לשלום עלולות להיות, אחרי ככלות הכול, לא ברורות, או נתונות לשינויים כתוצאה מתנודות במאזן הכוח האזורי. כתוצאה מכך, המדינה היהודית למודת המלחמות צריכה לכלול בהסכמי השלום שלה רשת ביטחון, ולהגן על עצמה מפני עוינות רדומה או סמויה העלולה לצוץ מחדש ולהכתוב את מדיניותן של שכנותיה.

## תוכנית אלון ביהודה ושומרון

כיצד חייבת ישראל להתייחס לאסימטריות אלה בשטח, באוכלוסייה ובכוונות האסטרטגיות? דוד בן-גוריון, ראש הממשלה הראשון של ישראל, גיבש את הדוקטרינה ההגנתית של המדינה היהודית לראשונה ב-1953. דוקטרינה זאת הדגישה את הצורך של ישראל לבסס את עוצמתה על יתרון צבאי איכותי, כדי לקזז את נחיתותה המספרית. כן כללה הדוקטרינה שימוש במבצעים צבאיים מקדימים (pre-emptive military operations) במקרה שמדינות ערב מרכזות את צבאותיהן ומתכוונות לתקוף.

אדריכלים אחרים של הדוקטרינה הביטחונית של ישראל הבינו שפעולה מקדימה לא תהיה תמיד אפשרית. יגאל אלון למשל, שכיהן כשר החוץ של ישראל בממשלת רבין הראשונה (מעבר לכך שפיקד על כוחות הפלמ"ח במלחמת העצמאות ב-1948), כתב ב-1976 מאמר ב-*Foreign Affairs* שנקרא: "ישראל: בזכות גבולות בני-הגנה". אלון טען כי ישראל זקוקה לגבולות בני-הגנה "שיאפשרו

ליחידות הסדירות של הצבא הישראלי הקטן להחזיק מעמד מול הצבאות הערביים הפולשים עד שיהיה אפשר לגייס את חוב המילואים - צבא האזרחים של המדינה". לדברי אלון, ישראל תזדקק לשטח של 1,800 קמ"ר לכל הפחות, מתוך 5,400 הקילומטרים הרבועים של יהודה ושומרון (ראו מפה 3); בספרו **בחתירה לשלום** (הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1989) שרטט יגאל אלון בחדות ובבהירות את הגבולות בני-ההגנה המינימליים, להשקפתו, בגזרת יהודה ושומרון:

13 ביולי, 1967

אני מציע שנהר הירדן והקו החוצה את אמצעו של ים המלח ייקבעו כגבול של ישראל עם ממלכת ירדן, אפילו חד-צדדית. כדי שזה יהיה גבול אמתי, אני סבור שרצועה ברוחב של 10-15 ק"מ צריכה להיות מחוברת לישראל לאורך בקעת הירדן עד ים המלח [...] מצפון לים המלח יש לשרטט את הגבול מערבה (ואולי לעקוף את יריחו בכוונה) לעבר גבולה הצפוני של ירושלים, ולכלול את הכביש מים המלח לירושלים בשטח ישראל. יש לשרטט את הגבול מערבה, משולי רמאללה, בצורה כזאת שכביש לטרון-בית חורון-ירושלים יהיה בידי ישראל.

מקור: יגאל אלון, **בחתירה לשלום**.

תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד, 1989.

ואכן, דרישות צבאיות קונבנציונאליות אלה לגבולות בני-הגנה מאז ימי אלון, מהוות חלק מהדוקטרינה ההגנתית של ישראל גם בימינו. ב-1997 הביע בנימין נתניהו, אז ראש הממשלה, את דעתו כי גבולותיה העתידיים של ישראל צריכים להתבסס על "תוכנית אלון פלוס". בנוסף, רוב שרי הביטחון של ישראל - ממשה דיין ועד יצחק רבין - סברו כי נסיגה של ישראל לקווי 1967 או סמוך להם תסכן את קיומה של המדינה. בהרצאתו ב"כנס הרצליה" ב-2000 אמר אריאל שרון: "כל עוד המלחמות העתידיות, שכולנו מקווים שנימנע מהן, יוכרעו ביבשה - כמו מלחמת המפרץ ב-1991 - הטופוגרפיה והעומק האסטרטגי ימשיכו להיות חיוניים להגנתה של ישראל". לכן הכריז כי "ישראל צריכה



לשאוף להשיג גבולות בני-הגנה". הוא גם הסביר לכנסת ב-22 באפריל 2004, שההבטחה ל"גבולות בני-הגנה" ביהודה ושומרון נכללה במרכז ההבנות בין ארצות הברית לבין ישראל בנוגע לתוכנית ההתנתקות שלו.

### **גבולות בני-הגנה ואיומי הטרור**

בכל דיון על גבולות בני-הגנה יש לבחון גם גורמים אסטרטגיים נוספים, ובייחוד את איומי הטרור. בשנות אורסלו למדה ישראל לדעת כי הטרור אינו רק בעיה טקטית של אלימות נמוכת עצימות. מעבר לסף מסוים, הטרור עלול לשמש איום אסטרטגי שיש לנטרלו. זאת ועוד: מסוכן להוציא מכלל חשבון איום בטרור לא קונבנציונאלי, המתוכנן כבר על-ידי גופים שונים הקשורים ב"אל קאעידה". ישראל ביקשה לפתור חלק מהבעיה הייחודית של הטרור הפלסטיני בעזרת גדר הביטחון שהקימה לאורך חלקים מיהודה ושומרון וסביב כל רצועת עזה; אך תהיה זו שגיאה לראות בגדר ביטחון זו גבול בר-הגנה של ממש. גדר הביטחון סביב רצועת עזה אמנם בלמה ניסיונות חדירה לישראל, אבל הדבר התאפשר שם עקב העובדה

שביתת הנשק שקדם ל-1967. הגדר היא בעיקר מכשיר שנועד למנוע חדירות, אך אינה מסוגלת למנוע מגוון של איומי טרור אחרים, החל באש צלפים וכלה בהתקפות של מרגמות בטווחים קצרים. כדי לנטרל איומים אלה יהיה צורך מוחלט ברצועות ביטחון ישראליות מעבר לגדר. מסיבה זו יש להתייחס אל גדר הביטחון ביהודה ושומרון כאל "קו ההגנה האחרון", ולא כגבול מדיני חדש פוטנציאלי שאפשר להגן עליו בקלות בעתיד, במבודד מכל אזור ביטחון נוסף. ביציאתה החד-צדדית מרצועת עזה ישראל נוטלת סיכון מחושב למען יציבות ושלו, סיכון שרק אומות מעטות נטלו דוגמתו עד כה, כדי שיינתנו לפלסטינים החיים שם כל ההזדמנויות האפשריות לבנות להם חיים חדשים, וכדי להעמיד במבחן אחרון את יכולתם של הפלסטינים לכבד את התחייבויותיהם למנוע טרור והסתה בחבל הארץ המפונה. אבל תהיה אשר תהיה התוצאה, נסיגה מלאה מרצועת עזה אינה צריכה לשמש תקדים לשטחי יהודה ושומרון, הסמוכים לירושלים, לתל אביב, לשדה התעופה בן-גוריון וללבה של ישראל. שיקולים ביטחוניים חיוניים מאין כמוהם מוטלים על הכף בשטחים אלה. בסיכומו של דבר, הצורך של ישראל בגבולות בני-הגנה, בייחוד בחלקם המערבי של יהודה ושומרון, מסביב

**בהרצאתו ב"כנס הרצליה" ב-2000 אמר אריאל שרון: "כל עוד המלחמות העתידיות [...] יוכרעו ביבשה - כמו מלחמת המפרץ ב-1991 - הטופוגרפיה והעומק האסטרטגי ימשיכו להיות חיוניים להגנתה של ישראל". לכן הכריז כי "ישראל צריכה לשאוף להשיג גבולות בני-הגנה".**

לפרוזדור ירושלים, בבקעת הירדן וביהודה ושומרון, אינו שנוי במחלוקת. גבולות כאלה חייבים להבטיח שהסדר השלום שיושג בעתיד יהיה יציב, ולא ייפגע משילוב של נקודות תורפה של ישראל ושל העוינות שעלולה להיוותר גם לאחר חתימה על הסכמי שלום פורמליים. ישראל עם גבולות בני-הגנה תקדם יציבות באזור. לעומת זאת, ישראל חלשה ופגיעה ביותר עלולה לשמש נקודת התלקחות לסכסוכים

שכוחות צה"ל הצליחו למנוע את רוב פעילות הטרור מעבר לגדר, וללכוד את רוב המחבלים. קיומה של רצועת ביטחון ישראלית מעבר לגדר בתוך רצועת עזה שאינה מאפשרת הפירת מנהרות ומעבר מחבלים הגבירה גם כן את יעילותה. יתר על כן, בעקבות פסיקת בג"ץ, קירבה ממשלת ישראל את תוואי הגדר סמוך יותר ל"קו הירוק" - קו

ולמשברים נוספים, העלולים להקיף כמה מדינות הסובבות אותה. במובן זה, יש להתייחס לגבולות בני-הגנה כאל ערובה חיונית להבטחת עצם קיומה של ישראל ולהבטחת שלום בר-קיימה או לפחות יציבות לישראל ולאזור כולו.

**הגדר היא בעיקר מכשיר שנועד למנוע חדירות, אך אינה מסוגלת למנוע מגוון שלם של איומי טרור אחרים, החל באש צלפים וכלה בהתקפות של מרגמות בטווחים קצרים. כדי לנטרל איומים אלה יהיה צורך מוחלט ברצועות ביטחון ישראליות מעבר לגדר.**