

צורכי הביטחון של ישראל לקראת הסדר מדיני עם הפלשתינאים

**הקדמה מאת
רביאלוף (מיל') משה יעלון**

עורך: דן דייקר



המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה

© 2010 כל הזכויות שמורות למרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה

רחוב תל-חי 13, ירושלים 92107

טל': 02-5619281

פקס: 02-5619112

דואל: jcpa@netvision.net.il

www.jcpa.org.il

ISBN 978-965-218-088-9

מנהל הפקה ותחקירן: אדם שי

עיצוב גרפי: סטודיו רמי וג'קי

המפות מבוססות על © 2010 Google Earth

תמונות: AP Images, חגי נתיב, אלכסנדר ליסי

תמונת עטיפה: אלכסנדר ליסי – מבט מהכפר דיר בלוט שבשומרון לכיוון תל אביב

תודות

המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה מבקש להביע את תודתו והערכתו
למרים ושלדון אדלסון,
סטיבן א. סטרן,
אלווין דבורמן,
רוי ה. סטרן,
נינה רוזנוולד,
קן ונינה אברמוביץ
ג'יימס ס. טיש
רוגלד לאודר
על תמיכתם הנדיבה בפרויקט זה.

תוכן עניינים

6	תקציר מנהלים
	הקדמה: בחזרה למדיניות שלום המעניקה קדימות לביטחון
16	רב־אלוף (מיל') משה יעלון
	גבולות בני-הגנה להבטחת עתידה של ישראל
24	אלוף (מיל') עוזי דיין
	ארה"ב וגבולות בני-הגנה: כיצד הבינה וושינגטון את החלטת מועצת הביטחון 242 וצרכיה הביטחוניים של מדינת ישראל
32	ד"ר דורי גולד
	הביטחון כמענה לקשת האיומים על ישראל
48	תת־אלוף (מיל') יוסי קופרווסר
	עקרונות מפתח למדינה פלשתינאית מפורזת
52	אלוף (מיל') אהרון זאבי פרקש
	שליטה במרחב האווירי ובספקטרום האלקטרומגנטי
66	תת־אלוף (במיל') אודי דקל
	שינויים במאפייני האיום על ישראל והשלכותיהם על סדרי הביטחון הנדרשים
74	אלוף (מיל') גיורא איילנד
	הסיכונים הכרוכים בפריסת כוחות שלום זרים בגדה המערבית
78	אלוף (מיל') יעקב עמידרור
	ישראל חוזרת לדיפלומטיה המושתתת על ביטחון
88	דן דייקר
	מפות
26	1. הפגיעות הישראליות מול היתרונות הגאוגרפיים והטופוגרפיים של מדינה פלשתינאית עתידית
29	2. קו הגנה של ישראל: בקעת הירדן והמורדות התלולים ממזרח לרכס גב ההר
31	3. שטחים אסטרטגיים השולטים על ירושלים: הפגיעות של ירושלים וכביש ירושלים – תל אביב
56	4. האיום של טילים פלשתינאים על מרכזי אוכלוסייה ותשתית ישראלים
70	5. פגיעות האווירית של ישראל: העדר זמן תגובה ליירוט כלי טייס עויין
98	על המחברים
100	על המרכז הירושלמי

תקציר מנהלים

צורכי ביטחון חיוניים לישראל להשגת שלום בר-קיימא הקדמה: בחזרה למדיניות שלום על בסיס ביטחון לישראל

רב־אלוף (מיל') משה יעלון

- ראש הממשלה בנימין נתניהו בנאומו המדיני המרכזי באוניברסיטת בר אילן ב-2009 נתן ביטוי למהפך משמעותי במדיניות הישראלית – שיבה לגישה המסורתית הישראלית המתבססת על צרכיה הביטחוניים של ישראל על מנת להשיג שלום בר-קיימא.
- כאשר בחר ראש הממשלה יצחק רבין בנתיב הסכמי אוסלו הוא ראה בחזונו הסדר ביהודה ושומרון ("הגדה המערבית") על בסיס קווי תכנית אלון. התכנית, שהתגבשה מיד לאחר מלחמת ששת הימים, דגלה בהמשך הריבונות הישראלית על חלק מהשטחים שעברו לשליטתה ביהודה ושומרון תוך התווית גבול ביטחוני שנמתח מבקעת הירדן בואכה המדרון התלול של גב ההר ביהודה ושומרון והמשך הריבונות הישראלית על ירושלים, בירתה המאוחדת של ישראל.
- בעקבות סירובו של ערפאת להצעת השלום של ראש הממשלה אהוד ברק ומלחמת הטרור ("האינתיפאדה") שפרצה בעקבותיה, הנסיגה שביצע אריאל שרון מרצועת עזה, מלחמת לבנון השנייה, כישלון שיחות אנאפוליס והמלחמה האחרונה בעזה, החליטה ממשלת ישראל לשוב ולאמץ את התפיסה שהשמירה על צורכי הביטחון החיוניים של ישראל מהווה את הנתיב היחידי להסכם שלום יציב ובר-קיימא עם הפלשתינאים.
- הפלשתינאים דבקו בנרטיב ההיסטורי שלהם הדוגל במאבק המזוין תוך שלילת זכות קיומה של ישראל כמדינת לאום של העם היהודי, חרף הסכמים חתומים או נסיגות ישראליות חד-צדדיות. הפלשתינאים פירשו נסיגות ישראליות כאות חולשה וכבריחה, שהעצימו את נחישותם לכפות על ישראל ויתורים טריטוריאליים נוספים.
- עד כה נדרשו הפלשתינאים לבצע תהליך שלום מלמעלה למטה, שבמהלכו מנהיגיהם הגיעו לפגישות, לחצו ידיים, נוכחו בוועידות שלום ואפילו חתמו על הסכמים עם מנהיגים ישראלים. אבל כאשר תהליך שלום אינו צומח מהשטח ומהחברה עצמה זהו מהלך חסר תוחלת. רק כאשר חינוכם של ילדי רמאללה לא יושתת עוד על פולחן השאהידים המפוצצים את עצמם במלחמת ג'יהאד נגד ישראלים ויהודים – ייכון תהליך שלום אמיתי והפעם לא רק בדמיונם הקודח של אמני ההונאה העצמית.

גבולות בני הגנה להבטחת עתידה של ישראל

אלוף (מיל') עוזי דיין

לישראל זכות טבעית ומוכרת בינלאומית לגבולות בני-הגנה.

בבואנו לקבוע גבולות אלה עלינו להביא בחשבון את האיומים על ישראל, את המצב הגאו-אסטרטגי ואף את הטופוגרפיה, וכל זאת בראייה היסטורית וארוכת טווח.

מדינת ישראל קטנה, צרה ופגיעה – 70% מאוכלוסיית המדינה, ו-80% מכושר הייצור התעשייתי שלה מרוכזים ברצועת חוף צרה בין הים התיכון לגדה המערבית. גבעות הגדה המערבית חולשות מבחינה טופוגרפית על מישור החוף החשוף בו נמצא חלק משמעותי מהתשתית הלאומית הישראלית – נתב"ג, כביש שש, מוביל המים הארצי, וקווי המתח הגבוה שלה, עובדה המעניקה יתרון ברור לתוקף מבחינת תצפית, ירי ויכולת הגנתית טובה נגד תגובה ישראלית יבשתית. בהתחשב בתנאים אלה, בחוסר היציבות הכרוני במזרח תיכון ובעוינות הבסיסית נגד המדינה היהודית זקוקה ישראל למרחבי הביטחון הבאים:

- מרחב המאפשר עומק לניהול קרב הגנה נגד איומים ממזרח. אזור בקעת הירדן יוצר מחסום פיזי שגובהו נע בין 900-1400 מטרים. צבא תוקף מסוגל לנוע רק דרך חמישה מעברים ממזרח למערב, וניתן בקלות יחסית להגן על כל מעבר. מסיבה זו בקעת הירדן נתפסת כקו הגנה קדמי ישראלי במזרח תיכון בו מתקיימת אי ודאות באשר לכיווני התפתחות של עיראק וירדן.
- עומק אסטרטגי בסיסי שחשיבותו רק עולה בעידן הטילים הבליסטיים והרקטות ארוכות הטווח המאיימים על מרכזי האוכלוסייה האזרחית ואף על תהליכי הגיוס ושליחת כוחות צבא המילואים למערכה, דבר שעלול לפגוע בכוח הכללי ולאלץ את הכוחות הסדירים של צה"ל לפעול לפרק זמן ממושך ללא סיוע משמעותי מחיל האוויר, אשר ירותק להשמדת מערכות הנ"מ של מדינות האויב והשתקת שיגורם של טילים בליסטיים המכוונים אל עבר ערי ישראל.
- מרחב המאפשר לחימה בטרור. רק נוכחות ישראל על המעטפת המזרחית של הגדה המערבית תאפשר מימוש פירוז אמיתי של הישות הפלשתינאית, שהוא כידוע אחד התנאים הבסיסיים שהציבה ישראל להסכמתה ל"שתי מדינות לשני עמים" והוא גם תנאי לכל הסדר יציב.

סיכום:

במו"מ עם הרשות הפלשתינאית על ישראל לעמוד, בין השאר, על קיום מרחב ביטחוני הנשען על נהר הירדן כקו הגבול המזרחי וכולל את בקעת הירדן עם השטחים השולטים עליה ממערב. דרישה זו הכרחית למתן ביטחון לישראל וליציבות כל הסדר שיושג.

ארה"ב וגבולות בני הגנה: הפרשנות האמריקנית להחלטת מועצת הביטחון 242 של האו"ם וצורכי הביטחון של ישראל

ד"ר דורי גולד

- מאז ומתמיד תמכה ארה"ב בעמדת ישראל שהחלטת מועצת הביטחון של האו"ם 242, שהתקבלה לאחר מלחמת ששת הימים ב-22 לנובמבר, 1967, אינה מחייבת נסיגה מוחלטת לקווי שביתת הנשק של 1949 (הידועים גם כקווי 1967). אין יסוד לטענה שארה"ב מבחינה מסורתית תבעה מישראל נסיגה כללית או נסיגה כמעט מוחלטת מהשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים.
- קהילת המשפט הבינלאומי הייתה מודעת לכך שירדן פלשה לגדה המערבית בצורה בלתי חוקית ב-1948 והחזיקה בה עד ל-1967, כאשר ישראל כבשה את השטח במלחמת הגנה עצמית. זכותה של ישראל לתיקונים בקווי הגבול עד ל-1967 איננה נובעת ממצבה הפגיע טרם המלחמה אלא מתוקף היותה קרבן לתוקפנות ב-1967.
- כאשר נדרש לשאלה מהו "השטח המינימאלי" שישראל "תהיה זכאית אולי להחזיק על מנת שתוכל להתגונן ביתר יעילות", הגיב יו"ר מטה הכוחות המשולבים דאז הגנרל ארל ווילר ב-29 ליוני, 1967: "מבחינה צבאית גרידא, ישראל תידרש להחזיק בחלק מהשטח הערבי על מנת להבטיח גבולות בני הגנה מבחינה צבאית. לגבי הגדה המערבית המליצו ראשי מטות הכוחות המשולבים במפורש על קו גבול שיעבור ליד השטח החולש על נהר הירדן", וסבר שהקו הזה חייב להימשך עד לפסגת רכס ההר.
- מתווה קלינטון של שנת 2000 לא נקבע כמדיניותה הרשמית של ארה"ב. לאחר כניסתו של הנשיא ג'ורג' וו. בוש לתפקיד, הודיעו פקידים אמריקנים לממשלת שרון שזה עתה נבחרה שמתווה קלינטון שנדון עם ממשלת ברק אינו מחייב את הממשל. גם ההיפך היה נכון: הובן שממשלת שרון אינה מחויבת להצעות קודמתה.
- הנשיא בוש כתב לראש הממשלה אריאל שרון ב-14 לאפריל, 2004: "לאור המציאות החדשה בשטח, כולל ריכוזי האוכלוסייה הישראליים הקיימים יהיה זה בלתי מציאותי לצפות שתוצאות המשא ומתן על הסדר הקבע יובילו לחזרה מלאה ומוחלטת לקווי שביתת הנשק של 1949."

הביטחון כמענה לקשת האיומים על ישראל

תת־אלוף (מיל') יוסי קופרווסר

- כאשר ארגוני הטרור משגרים רקטות, תוך שימוש במגנים אנושיים, אין כוונתם לפגוע ישירות בכושר הלחימה של ישראל, אלא לחייבה לפעול באופן שיאפשר להם ולשאר חברי הקואליציה המסייעים להם, לפגוע ביכולתה של ישראל לממש את זכותה להגן על עצמה.
- עלינו לוודא שסידורי הביטחון ימזערו את היכולת לפגוע בחופש הפעולה של ישראל וביכולתה למנוע פגיעה בלגיטימציה שלה.
- שהמרכיב החיוני והבסיסי ביותר בסידורי הביטחון הוא בניית תרבות של שלום, שבמוקדה הכרה מצד אש"ף ו"הרשות הפלשתינאית" בזכותה של ישראל להתקיים בביטחון כמדינת הלאום החופשית והדמוקרטית של העם היהודי.

עקרונות יסוד למדינה פלשתינאית מפורזת

אלוף (מיל') אהרון זאבי פרקש

- ההגדרה הישראלית לפירוז היא מניעת התפתחות איום ביטחוני – יהא זה סימטרי או אסימטרי, צבאי או טרוריסטי – בתוך או דרך השטח הפלשתינאי וכן איסור הקמת צבא פלשתינאי או תשתית צבאית אשר יהוו איום על ישראל.
- במשא ומתן בין ישראל לפלשתינאים סירבו מנהיגי אש"ף והרש"פ עד כה להסכים ל"פירוז" של המדינה הפלשתינאית. הם תובעים את הזכות לנשק תלול מסלול (מרגמות), טילי נ"ט (אר פי ג'י) ורכב משוריין המצויד במקלעים על מנת לשמר את הביטחון ולהגן על השלטון המרכזי בשטחם.
- חופש הפעולה הנוכחי בגדה, המאפשר לצה"ל להגיע לכל מקום בו מיוצר או מוסתר נשק בלתי מורשה, הוא שמנע עד כה את היכולת לייצר רקטות ולשגר אותם לעבר ירושלים ותל אביב. יכולת זו גם אפשרה לצה"ל ליירט מתאבדים בטרם הצליחו לבצע את משימותיהם הרצחניות.
- ישראל נתקלת בקושי מהותי כאשר היא נדרשת לפעול נגד גורם לא מדינתי כגון הרשות הפלשתינאית. בניגוד למדינות כגון מצרים וירדן לא ניתן להפעיל, במקרה שכזה, בצורה אפקטיבית את עיקרי ההרתעה והענישה היות וחסרה ממשלה מרכזית הנוטלת מרות על אנשים, אמל"ח וקבוצות טרור. הקרע בין הפת"ח בגדה לחמאס בעזה מדגים את הבעיה.
- על הרשות הפלשתינאית להתחייב להפסקת ההסתה לטרור ולטיפוח "תרבות השלום". הדבר כרוך בהקמת מנגנונים משותפים למניעת הסתה, נטרול האפיקים לתמיכה בארגוני טרור (כגון העברת כספים לארגוני הטרור ולפעילויות המנוהלות בידי אגודות קיצוניות במסווה של ארגוני סיוע שנוסדו לסייע לנזקקים) וכן ביטול תכניות לימודים המעודדות אלימות והתאבדות. לכך גם תידרש התחייבות מצד המדינה הפלשתינאית למנוע הטפות עוינות במסגדים ובמוסדות דת ותרבות אחרים.

שליטה במתחם האווירי והספקטרום האלקטרומגנטי

תת־אלוף (מיל') אודי דקל

במקביל לפסגת קמפ-דיוויד עמדה ישראל על דרישתה להמשך שליטתה במרחב האווירי שמעל לגדה כתנאי חיוני למניעת תקיפה אווירית עוינת וטרור אווירי, כגון התאבדות מטוס אזרחי עמוס בחומר נפץ נגד אחד מריכוזי האוכלוסייה בישראל. גורמים אמריקאים טענו שמדובר בתרחיש דמיוני שנועד להצדיק תביעות ביטחוניות מוגזמות מצידה של ישראל. כעבור שנה, ב-11 בספטמבר 2001, התחוללה מתקפת הטרור של אל-קעאידה כאשר מטוסים התנגשו במרכז המסחרי העולמי ובבניין הפנטגון וגרמו למותם של אלפים.

המרחק בין נהר הירדן לים התיכון הוא בערך 40 מיל ימיים. מטוס קרב מסוגל לחצות את הארץ בתוך 4 דקות או לחדור למדינה דרך בקעת הירדן ולהגיע לירושלים בתוך פחות משתי דקות.

בעבר, כאשר העיראקים הכינו תגובה לתקיפת הכור העיראקי ע"י מטוסי חיל האוויר, ירדן התירה למטוסי קרב עיראקיים לנצל את שטחה האווירי ולטוס במסלול המקביל לקו הגבול עם ישראל על מנת לבצע תצלומים אוויריים של השטח הישראלי. גם כיום, חרף הרגיעה היחסית הנוכחית, אסור לישראל להפקיד את ביטחונה בידי רצונם הטוב של הירדנים או הפלשתינאים.

ישראל סובלת מנחיתות טופוגרפית ביטחונית חמורה היות וכל התעופה האזרחית הבינלאומית עלולה להיחשף למתקפה אפשרית מצד גורמים פלשתינאים עוינים. גורמים אלה עלולים לעשות שימוש בטילי כתף שישוגרו מגב ההר בגדה לעבר מטוסים אזרחיים בשעת המראתם או נחיתתם בנתב"ג.

ישות פלשתינאית הממוקמת על גב ההר נהנית מיתרון טופוגרפי מול ישראל הפרוסה למרגלותיהם לאורך קו החוף. משדר אלחוטי פלשתינאי על הר עיבל בסמיכות לשכם יכול לשבש כמעט כליל את מערכות התקשורת בשטחי ישראל המשדרות בתחום תדרים דומה.

שינויים במאפייני האיום על ישראל והשלכותיהם על סדרי הביטחון הנדרשים

אלוף (מיל') גיורא איילנד

- האיום האמיתי איננו הטנקים, אלא רקטות, טילים נגד מטוסים וטילים נגד רכב או נגד טנקים, כאשר המכנה המשותף לכל סוגי כלי הנשק הללו הוא קלות ההברחה והייצור בסתר, כפי שמתרחש כיום בעזה.
- אם אכן תיסוג ישראל לקווי '67 הרי מזרחית מגבול ישראל-פלשתינ שוכנים לא רק הרשות הפלשתינאית אלא אויבים פוטנציאליים נוספים.

הסכנות הכרוכות בהצבתם של כוחות שלום זרים בגדה המערבית

אלוף (מיל') יעקב עמידור

- בימים שקדמו למלחמת ששת הימים ב-1967 נסוג מסיני כוח החירום של האו"ם (UNEF). שנים לאחר מכן נטשו משקיפים אירופאים המוצבים לאורך קו הגבול בין מצרים לעזה (בהתאם להסכם 2005 שהושג בתיווכה של מזכירת המדינה קונדוליסה רייס) את עמדותיהם במנוסה, לאחר שהחריף המאבק הפנימי בין החמאס לפת"ח.
- כוח יוניפי"ל בלבנון מעולם לא לכד טרוריסטים מהחיזבאללה. כאשר החיזבאללה קירב עמדות ארטילריות למרחק של פחות מ-50 מטרים מעמדת האו"ם ומשם ירה על מטרות ישראליות, יוניפי"ל לא הגיב בכלל. אולם כאשר ישראל הפעילה ירי נגדי מול אותה ארטילריה של החיזבאללה, שיגר מחלקת האו"ם לפעילות כוחות השלום מחאה דיפלומטית רשמית.
- נוכחות מערבית מסיבית אפיינה את מלחמת בוסניה. למרות זאת היחידה ההולנדית בכוח האו"ם הפקירה לגורלם את המוסלמים בסרבניצה בשעה שהותקפו בידי הצבא הבוסני הסרבי, והדבר הסתיים בטבח המוני של מעל ל-8000 אזרחים ב-1995.
- לאחר שכוח משקיפים מטעם האו"ם שוגר ללבנון באוקטובר 1983, הותקפו בסיס הצנחנים הצרפתי ומטה הנחתים האמריקני על פי הוראות מטהרן בידי מתאבדים שיעים. כ-300 חיילים נהרגו במתקפות אלה. בתוך שנה, שני הכוחות נסוגו מלבנון, מקרים אלו מהווים הוכחה ניצחת לכך שכוחות שלום נוטשים את הזירה כאשר הם הופכים יעד למתקפה.
- תהיה זו אשליה טראגית להאמין שכוחות בינלאומיים הפועלים בגדה יאכפו פירוז פלשתינאי מוחלט. בכל מקרה בו אחד מהצדדים התעלם מכיבוד התחייבויותיו, לא נחלו כוחות בינלאומיים הצלחה כלשהי.

סיכום:

אין שום סיבה להעריך כי בעתיד דווקא ביהודה ושומרון יהיו כוחות בינ"ל אפקטיביים מאשר בעבר. אסור לישראל לאפשר זאת ולא מוסרי לדרוש ממנה להפקיר את ביטחונה ואת חיי אזרחיה בידי כוח שמעולם לא הוכיח את יכולתו לבצע את המשימה הנדרשת. יתר על כן הוויתור של ישראל על העיקרון שקבע בן גוריון, כי ישראל תגן על עצמה בעצמה, טומן בחובו סכנה של ממש לריבונותה וללגיטימיות שלה.

השיבה הישראלית לדיפלומטיה המושתתת על ביטחון

דן דייקר

- מאז שנחתמה הצהרת העקרונות של אוסלו עם הארגון לשחרור פלשתינ בהנהגת יאסר ערפאת בשנת 1993, צרכה הביטחוניים החיוניים של ישראל הודחו למעמד משני. הגישה הישראלית המסורתית הדוגלת בדיפלומטיה המושתתת על ביטחון הוסטה הצידה לטובת תפיסה ביטחונית המושתתת על דיפלומטיה. הגישה החדשה ששלטה בחשיבה הדיפלומטית הישראלית האמינה שניתן לערוב לביטחונה של ישראל באמצעות הסכמי שלום.
- סדר הדברים במדיניות הישראלית הקודמת אשר איפשר ויתורים ישראלים ורק לאחריהם ניסיון לאכוף את צרכיה הביטחוניים החיוניים של המדינה יצר רף ציפיות בינלאומיות לוותירות ישראלים נרחבים יותר ויותר למנהיגות פלשתינאית קשוחה. במשך כל התקופה הזאת הפלשתינאים דחו את הצעות השלום הישראליות חסרות התקדים, אבל בו זמנית קבעו את הויתורים הישראלים כנקודת פתיחה לסיבוב הבא במשא ומתן.
- נאומו המדיני של ראש הממשלה בנימין נתניהו באוניברסיטת בר אילן ב-14 ליוני 2009 החזיר את ישראל למסלול הגישה המושתתת על ביטחון וזכויות. נתניהו עמד על כך שהיחסים בין הצדדים ינוהלו על בסיס ההדדיות: הכרה בישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, פירוזת של המדינה הפלשתינאית העתידית וכיבוד צרכיה הביטחוניים החיוניים של ישראל.
- התעקשותו של נתניהו על מדינה פלשתינאית מפורזת וגבולות בני הגנה אינה מייצגת אסטרטגיה חדשה. ראש הממשלה יצחק רבין אמר בכנסת ב-5 לאוקטובר, 1995 כי "גבול הביטחון להגנת מדינת ישראל יוצב בבקעת הירדן, בפירוש הנרחב ביותר של המושג הזה". רבין הוסיף שהגבול הסופי יכלול **שטחים אחרים** מעבר לקווי ה-4 ביוני 1967. למעשה רבין הודיע לצמרת צה"ל שישאל תיאלץ לשלוט ב-50% בקירוב מהגדה בכל הסכם עתידי.
- יגאל אלון, שכיהן גם כשר החוץ בממשלת רבין הראשונה, נחשב לאדריכל דוקטרינת גבולות בני הגנה. לפי תפיסת אלון שאומצה ברציפות על-ידי ראשי ממשלות שונים בישראל, המושג "גבולות בני הגנה" מקנה לישראל את הזכות והאחריות לגבולות העונים על צורכי הביטחון הבסיסיים של אזרחיה במקום השלמה עם תוואי המזמין תוקפנות. פירוש של דבר המשך השליטה הישראלית בחלק מהשטחים מזרחה לקווי שביתת הנשק של 1949 כחלק מהסכם שלום עם הפלשתינאים ובמיוחד בבקעת הירדן שהיא יחסית דלילת אוכלוסין.

בחזרה למדיניות שלום המעניקה קדימות לביטחון

רב־אלוף (מיל') משה יעלון

משנה לראש
הממשלה,
השר לנושאים
אסטרטגיים

אותי שחינו להתעמת עם האוימים הביטחוניים ולהבטיח מערכות הגנה ביטחוניות מתאימות ולא להיכנע לחלומות באספמיה. אסור שהשקט היחסי השורר כיום בגבולות ישראל ובתוך יהודה ושומרון יפורש בצורה בלתי נכונה. למרות השיפורים הביטחוניים בכוחות הביטחון הלאומי הפלשתינאי בהדרכתו של הגנרל קית' דייטון, במסגרת תכנית הרפורמה הביטחונית בגיבוי אמריקני, צה"ל פועל ללא הרף למיגור תשתית הטרור באזורים פלשתינאיים רבים. בה בעת שיקם החמאס, בגיבוי איראני, את יכולותיו הצבאיות בעזה כפי שעשה שלוחו של איראן – החיזבאללה – ברחבי לבנון. ישראל חייבת לפעול על פי מכלול שיקולים אלה בבואה לבחון את הקמתה של מדינה פלשתינאית עתידית.

מחקר זה מהווה מענה לדעה הרווחת שהשלום מחייב נסיגה ישראלית לקווי שביתת הנשק המסוכנים של שנת 1949. שלילת עומק אסטרטגי והגנה טופוגרפית מהמדינה היהודית בגבולות אלה מהווים הזמנה פתוחה למלחמה נגד ישראל.

**מחקר זה מהווה מענה לדעה
הרווחת שהשלום מחייב נסיגה
ישראלית לקווי שביתת הנשק
המסוכנים של שנת 1949.
שלילת עומק אסטרטגי והגנה
טופוגרפית מהמדינה היהודית
בגבולות אלה מהווים הזמנה
פתוחה למלחמה נגד ישראל**

מחקר זה נועד לתקן את הדעה הנפוצה בחוגים בינלאומיים רבים, ואפילו בחוגים ישראלים מסוימים, שנסיעה ישראלית לקווי שביתת הנשק המסוכנים של 1949 (המכונים בטעות

צורכי הביטחון החיוניים של ישראל, יחד עם תמיכה על-תנאי במדינה פלשתינאית, הוצגו בנאומו המדיני המרכזי הראשון של ראש הממשלה בנימין נתניהו באוניברסיטת בר אילן, כחודשיים בלבד לאחר כניסתו לתפקיד באפריל 2009. למרות שבמבט ראשון ביטא נתניהו בנאומו תפנית משמעותית ממדיניות ישראל טרם כניסתו לתפקיד, מסתבר כי הרעיונות שבהן תמך מייצגים שיבה למדיניות המסורתית הישראלית המבוססת על ביטחון כמפתח להשגת שלום בר-קיימא. מדיניות זו מושתתת על הבנת הסביבה האסטרטגית במזרח התיכון ושורשיה של העימות הפלשתינאי-ישראלי. מאז תחילתו של העימות, עוד בימי טרום המדינה ועד הסכמי אוסלו, נכונותה של ההנהגה הציונית להגיע לפשרה היסטורית לא הצליחה לשכנע את הפלשתינאים לוותר על מחויבותם למאבק המזוין ולצורות התנגדות אחרות ולהכיר בזכותו של העם היהודי לחיות בשלום במדינת לאום משלו, במולדתו ההיסטורית בארץ ישראל.

על רקע זה ניתן להבין את חשיבותו של המחקר הנוכחי המנחת את צורכי הביטחון החיוניים לישראל לקראת שלום בר-קיימא. חלק מהמוחות הצבאיים הטובים מציגים בו את צרכיה הביטחוניים של ישראל בכל הסדר עם הפלשתינאים. מדובר באישים שחוו מקרוב את הסכנות האורבות לישראל בכל החזיתות, ובמיוחד ברצועת עזה, ביהודה ושומרון ומקבוצות ומשטרים הפועלים בחסות איראן.

לכל אורך הקריירה הצבאית שלי, כולל במהלך "תהליך השלום" של אוסלו בשנות התשעים של המאה הקודמת, טיפלתי כקצין צה"ל במגוון תפקידים בטרור הפלשתינאי והאסלאמי הקיצוני. כיהנתי כראש אמ"ן, כסגן הרמטכ"ל ולאחר מכן כרמטכ"ל במהלך המבצעים נגד כוחות צבאיים למחצה של הרשות הפלשתינאית, המיליציות של הפת"ח וכוחות החמאס בעזה וביהודה ושומרון בשנים 2000-2005. המציאות הקשה שעלתה מניסיוני מול אתגרים אלו שכנעה

ראש הממשלה יצחק רבין
בנאום הפתיחה לדיון מרתוני
בכנסת בנושא הסכם אוסלו,
שנחתם עם ראש אש"ף יאסר
ערפאת בבית הלבן.

עד להירצחו בשנת 1995
דגל רבין בגישת "הביטחון
בראש" והקפיד על גבולות
בני הגנה לישראל וישות
פלשתינאית מפורזת שתהיה
פחות ממדינה.



גבולות (1967) היא צעד הכרחי ובלתי נמנע למען השלום. גבולות אלה לא יביאו עמם שלום, היות והם מחלישים את המדינה היהודית ומזמינים מלחמה, שכן הם שוללים מישראל עומק אסטרטגי ואפשרות הגנה טופוגרפית מול מתקפה פלשתינאית – הן בטילים והן בצורה אחרת. קווי שביתת הנשק של 1949 אפשרו לאויבי ישראל להתפרס ולפעול בסמיכות מסוכנת למרכזי האוכלוסייה הישראלית, והיוו סכנה קיומית לישראל.

ההקשר ההיסטורי

המדיניות הישראלית מיד לאחר מלחמת ששת הימים ועד הסכמי אוסלו (1967–1993) התמקדה במציאת נוסחה שתאפשר לישראל להימנע משליטה על הפלשתינאים ללא חזרה לקווי 67'. מסיבה זאת לא סיפחה ישראל את שטחי יהודה, שומרון ועזה אבל בו זמנית לא דובר על הקמת מדינה פלשתינאית בתוך שטחים אלו. בפועל, במשך השנים הללו – כולל בהסכמי קמפ-דיוויד בשנת 1978 בין ראש הממשלה מנחם בגין ונשיא מצרים אנוואר סאדאת, שדיברו על "אוטונומיה לעם הפלשתינאי", ובהסכמי אוסלו של 1993 בתקופת כהונתו של ראש הממשלה יצחק רבין – ישראל לא אותתה, בדיבור או במעשה, על נכונות או הסכמה למדינה פלשתינאית בתוך הקווים שקדמו למלחמת 67'. מנהיגי ישראל דאז השכילו להבין שלא ניתן להגן על הקווים הללו.

חזונו של רבין לגבי יהודה ושומרון היה דומה ל"תכנית אלון", שנוסחה במקור בידי יגאל אלון, מפקדו של רבין בפלמ"ח של ערב קום המדינה ומי שכיהן כשר החוץ בממשלת רבין הראשונה. תכנית אלון, שנוסחה מיד לאחר מלחמת ששת הימים, קבעה שעל ישראל להפעיל את ריבונותה על חלק מהשטחים שהחזיקה ביהודה ושומרון, אבל לא ליישב שטחים בעלי אוכלוסייה ערבית צפופה. התכנית התוותה גבול ביטחון הנמתח מבקעת הירדן ועד למורד התלול של גב ההר ביהודה ושומרון ועמדה על שמירת הריבונות הישראלית בירושלים, בירתה המאוחדת של ישראל. תכנית אלון שימשה נקודת התייחסות ביטחונית עבור כל ממשלות ישראל מ-1967 ועד לשנות התשעים המאוחרות.

רבין דיבר מפורשות על הצורך להעניק אוטונומיה לפלשתינאים ויחד עם זאת לשמר גבולות בני-הגנה לישראל. בנאומו לפני הכנסת ב-5 באוקטובר, 1995, בדיון על אשרור הסכם הביניים הישראלי-פלשתינאי – חודש לפני הירצחו – אמר: "היינו רוצים שזו תהיה ישות פחות ממדינה, אשר תשלוט על חיהם של הפלשתינאים תחת מרותה בצורה עצמאית. גבולות מדינת ישראל, בתקופת הסדר הקבע, יחרגו מעבר לקווים שהתקיימו לפני מלחמת ששת הימים. לא נחזור לקווי ה-4 ביוני, 1967". באותו נאום הדגיש רבין ש"גבול הביטחון של מדינת ישראל ימוקם בבקעת הירדן, במובן הרחב של המושג" והוסיף שירושלים תישאר בירתה המאוחדת של ישראל.

תפיסת גבולות בני-הגנה החלה להישחק בשנת 2000, כאשר ראש הממשלה אהוד ברק יצא לפסגת קמפ-דיוויד עם יו"ר הרשות יאסר ערפאת ונשיא ארה"ב ביל קלינטון כדי לנהל משא ומתן לסיום הסכסוך הישראלי-פלשתינאי. ברק, שחש שהציבור הישראלי מוכן לוותרים מהותיים בתמורה להסכם שלום, החליט להעמיד את הפלשתינאים במבחן והמתין

לראות האם יסכים ערפאת להצעת השלום, שהייתה ללא תקדים, או שיחשוף את פרצופו האמתי. התוצאה הייתה סירוב פלשתינאי להצעות אלה.

תוצאה חמורה נוספת הייתה המחיר הכבד ששילמה ישראל בעבר ובהווה על אסטרטגיה זו. ברק יצר פרדיגמה חדשה של "שטחים תמורת שלום", שלא הייתה מעוגנת בהחלטת מועצת הביטחון 242, שהתקבלה ב-1967 ועיצבה את כל היוזמות לשלום ישראלי-ערבי מאז מלחמת ששת הימים. מנקודה זאת ואילך הציפייה הייתה שישראל תיחקר לתוך הגבולות הצרים שהציע ברק. תופעה מרחיקת לכת עוד יותר הייתה שההנהגה הפלשתינאית הצליחה לטעת במוחם של מעצבי המדיניות המערביים את הרעיון שקווי 1967 – כלומר קווי שביתת הנשק מ-1949 – יהוו מעטה מסגרת התייחסות לכל משא ומתן עתידי לעומת המושג "גבולות בטוחים ומוכרים", שהתקבל פה אחד בידי מועצת הביטחון של האו"ם לאחר מלחמת ששת הימים.

נוכח האירועים שהתרחשו בשנים האחרונות, החל מהאינתיפאדה שפרצה בעקבות סירובו של ערפאת להצעת השלום של אהוד ברק, נסיגתו של אריאל שרון מרצועת עזה, מלחמת לבנון השנייה, כישלון שיחות אנאפוליס והמלחמה האחרונה בעזה, מאמצת ממשלת נתניהו מחדש את התפיסה שאבטחת צרכיה הביטחוניים החיוניים של ישראל מהווה את המסלול הבלעדי לשלום יציב ובר-קיימא עם שכנינו הפלשתינאים. הדבר כולל גבולות בני-הגנה, ישות פלשתינאית מפורזת, שליטה על תחום אווירי מאוחד עם יהודה ושומרון, אבטחת תדרי תקשורת אלקטרומגנטיים וערובות נוספות. זהו מפנה מהגישה השגויה הקודמת, שנסוגות יסללו את הדרך להסכם שלום וכי אותו הסכם יספק ביטחון. ראש הממשלה בנימין נתניהו מבטא קונצנזוס ישראלי רחב שחושל בטרואמת האירועים האחרונים ודוגל בהעמדת הביטחון תחילה כנתיב הבלעדי לשלום אמתי.

המרכיב החשוב בהסדר ביטחוני בר-ביצוע הוא חובת הפלשתינאים לטפח תרבות שלום השוללת הטפה והסתה לאלימות ולטרור ואשר מכירה בקשר בן 3,300 שנה בין העם היהודי לארץ ישראל וזכותו לחיות בישראל – מדינת הלאום של העם היהודי – בשלום וביטחון.

החזרה לגישה של ביטחון תחילה מושרשת היטב במחויבות הישראלית רבת השנים להגן על עצמה מבלי להישען על כוחות זרים. ישראל מעולם לא ביקשה ממעצמה זרה כלשהי לסכן את חיי חייליה על מנת שיגנו עליה

החזרה לגישה של ביטחון תחילה מושרשת היטב במחויבות הישראלית רבת השנים להגן על עצמה מבלי להישען על כוחות זרים. ישראל מעולם לא ביקשה ממעצמה זרה כלשהי לסכן את חיי חייליה על מנת שיגנו עליה. התעקשותה של ישראל על גבולות ביטחון הייתה ערובה מרכזית בחילופי

שוטרים וכוחות הצלה
בזירת פיגוע ההתאבדות
במסעדת סבארו
ב-9 לאוגוסט, 2001.
המתקפה הקטלנית הזאת
הייתה רק אחת מתוך קרוב
למאה פיגועי טרור קשים
לאחר כישולן המשא ומתן
בקמפ דייויד בקיץ 2000
ובטאבה בינואר 2001.



"שטחים תמורת שלום" ספגה מכה נוספת עם נסיגת ישראל מרצועת עזה ב-2005, שהביאה להשתלטות החמאס על הרצועה ולהסלמה במתקפות הטילים על ערי ישראל.

הלקחים שהופקו בשני המקרים הם שהפלשתינאים דבקים בנרטיב ההיסטורי שלהם, השולל את זכות קיומה של מדינת ישראל כמדינת הלאום היהודית, חרף הסכמים חתומים או נסיגות ישראליות חד-צדדיות. כלומר, הפלשתינאים פירשו נסיגות ישראליות כאות חולשה וריפיון ואלה דרבנו את מאמצייהם לכפות על ישראל ויתורים טריטוריאליים נוספים.

האגרות בין הנשיא ג'ורג' וו. בוש לראש הממשלה אריאל שרון ב-2004, על מנת להבטיח שישאל תהיה מסוגלת להגן על עצמה גם בעתיד.

קריסת נוסחת "שטחים תמורת שלום" והשלכותיה

הרעיון של "שטחים תמורת שלום" החל להתדרדר במהירות כבר בשנות אוסלו באמצע שנות התשעים, כאשר השטח שהועבר לשליטה פלשתינאית הפך חממה לייצור קאדר טרוריסטי למתקפות נגד ישראל – תופעה שהסתיימה בפרוץ האינתיפאדה השנייה (או אינתיפאדת אל-אקצא). דוקטרינת

שלילת הנוסחאות הכושלות של הממשלה הקודמת איננה המהפך היחידי באסטרטגיה הישראלית שנקטה ממשלת נתניהו. מרכיב נוסף מתייחס לציפיות מהחברה הפלשתינאית. עד כה נדרשו הפלשתינאים רק לתהליך שלום מלמעלה – למטה, אשר כלל השתתפות מנהיגיהם בפגישות, לחיצות ידיים, נוכחות בוועידות שלום ואפילו חתימה על הסכמים עם מנהיגים ישראליים. אך המהלך לא זכה לתמיכה מלמעלה.

כאשר תהליך שלום אינו צומח מתוך השטח ומתוך החברה הוא חסר טעם ותוחלת. אכן, כל עוד לומדים ילדים בני שלוש ברמאללה להעריץ את השאהידים המפוצצים את עצמם במלחמת ג'יהאד נגד ישראלים ויהודים, ברוח שטיפת המוח המתמדת בטלוויזיה הפלשתינאית, ברדיו וברשת האינטרנט, תהליך שלום יתקיים רק בדימונם הקודח של בעלי ההוואה העצמית.

אילו היה הניסיון הישראלי עם הפלשתינאים מסתיים אחרת – אילו תהליך אוסלו היה מוביל לשלום במקום למפגעים מתאבדים; לו הייתה ההתנתקות מובילה לחברה משגשגת בתוך עזה במקום לאתר ייצור ושיגור לרקטות החמאס ומחסן נשק איראני – השיקולים המנחים את ממשלת ישראל לקראת פשרה עם מדינה פלשתינאית היו שונים לחלוטין. במצב הנוכחי חשוב לזכור כי ביטחונה של ישראל מושתת על גבולות בני-הגנה. פירושו של דבר המשך השליטה על אזורי מפתח ביהודה ושומרון וירושלים בלתי מחולקת. חלוקת ירושלים תזמין מתקפת צלפים וירי מרגמות ורקטות על בירת המדינה מהשטח השולט הסובב אותה. במקרה שהפלשתינאים ישיגו ריבונות מלאה ביהודה ושומרון, נחזור לתקדים עזה ושטחים אלו ייפלו במהירות לידי החמאס ויהפכו לכר פעולה למתקפות נגד ישראל. הדבר יהווה איום רציני ביותר נוכח הטופוגרפיה של השטח, המאפשרת ירי של טילים פרימיטיביים ואפילו מרגמות על נמל התעופה בן-גוריון.

גבולות בני-הגנה בעידן מתקפות טרור באמצעות טילים

הוויכוח סביב גבולות בני-הגנה הוא בראש ובראשונה ויכוח לגבי יהודה ושומרון והאיום הרובץ לפתחה של ישראל במקרה שהשטח ייכבש בידי קבוצות קיצוניות בפת"ח או, כמו במקרה של עזה, בידי החמאס. אסטרטגיית השמירה על גבולות בני-הגנה נועדה בעיקר למנוע אירועים כאלו – ובמקרה שאכן יתממשו, לאפשר תגובה ישראלית מהירה לאיום.

גבולות בני-הגנה עשויים למנוע מספר איומים ספציפיים. כיום נמצאים בידי החמאס טילים בעלי טווח העולה על 50 ק"מ. אם ישוגרו מגב ההר ביהודה ושומרון, מסוגלים הטילים הללו לפגוע במרכז הארץ בו מצטופפים יותר מ-70% מאוכלוסיית המדינה. על כן, שליטת ישראל בבקעת הירדן היא חיונית. בהעדר שליטה זו המצב לאורך הגבול עם ירדן עלול להידרדר למצב השורר כיום לאורך גבול עזה-מצרים, דהיינו הברחות אמל"ח, מחבלים וצורות סיוע נוספות לחמאס.

האיום המרכזי השני שגבולות בני-הגנה מצמצמים את היקפו הוא ניסיון אפשרי מצד גורמים אסלאמיים קיצוניים לערער את היציבות בירדן או לנצל את שטחה כבסיס שיגור לפגיעה טרור ומבצעים צבאיים נגד ישראל דרך שטחים פלשתינאיים. הסכם השלום בין ישראל לבין הממלכה ההאשמית מהווה אבן

פינה של ביטחון ישראל ועל כן השמירה על ביטחונה של ירדן חשובה מאוד לישראל.

נסיגת צה"ל לקווי 1949 תקל על השתלטות גורמים קיצוניים על יהודה ושומרון ותגדיל את חשיבותם האסטרטגית לחמאס ולפטרונו האיראני, אשר לבטח ישקיעו אמצעים חדשים לביצוע משימה זו. רוב המאמץ יתרכז בהקמת רשתות טרור חדשות ותנאים נוחים להברחת נשק מהצד הירדני של הגבול. הניסיון לפתח חמאסטן ביהודה ושומרון יהווה איום על ישראל והממלכה ההאשמית כאחד.

למען ביטחון של ישראל וירדן, כמו גם למען הגנת הפלגים המתונים בתוך הרשות הפלשתינאית, חיוני שתישאר נוכחות ביטחונית ישראלית על גבול ירדן

ישראל מוכנה לשאת ולתת עם הממשל הנוכחי ברשות הפלשתינאית על הפרמטרים של מדינה פלשתינאית מפורזת, אולם עליה לקחת בחשבון את האפשרות הסבירה שממשלה כזאת תהיה שברירית וכי ייתכן שמדינה פלשתינאית תעבור לשליטת כוחות עוינים כגון פלגים קיצוניים בפת"ח או יריביו בחמאס. לא מדובר רק באיום תאורטי, במיוחד לאור ההסתה וההטפה לטרור המתרחשת תחת שלטון הרשות הפלשתינאית. למען ביטחון של ישראל וירדן, כמו גם למען הגנת הפלגים המתונים בתוך הרשות הפלשתינאית, חיוני שתישאר נוכחות ביטחונית ישראלית על גבול ירדן.

פגיעות אסטרטגית

ישראל שלפני מלחמת ששת הימים הייתה מטרה קלה למתקפת אויב. כיום, נוכח אמצעי הלחימה והפיתוחים הטכנולוגיים שברשות אויביה וכאשר חמאס ממוקם כ-70 ק"מ מתל אביב – אם ישראל הייתה חוזרת למותניים הצרות של 14 ק"מ (המרחק בין נתניה לטול-כרם) היא הייתה הופכת לפגיעה יותר ומזמינה מתקפה ולמעשה בלתי ניתנת להגנה. ישראל חייבת לשמור על היכולת למנוע התקפות של כוחות צבא עוינים וקבוצות טרור דרך מדינה פלשתינאית עתידית כנגד מותניה הצרות של ישראל, ובמיוחד בעת חירום ביטחוני בו נדרשת נוכחות כוחות ישראלים גדולים בגזרות אחרות, כגון סוריה או לבנון. אלוף (מיל') אהרון פרקש, ראש אמ"ן לשעבר מתייחס בהרחבה לנושאים אלה.

חייבים להדגיש את אי הוודאות הרבה המרחפת מעל כל הקשור לביטחון המזרח-תיכוני וליציבותם של המשטרים הגובלים בישראל. חשש זה יחמיר במיוחד אם איראן תגיע ליכולת גרעינית. מהפך דרמטי במאזן הכוחות האזורי עלול לערער את יציבותם של המשטרים הסוניים או לכפות עליהם לבצע עסקאות עם האדונים החדשים בטהרן, ויאלץ אותם להצטרף לאיראן בתמיכה לארגוני טרור. תעוזתם של ארגוני הטרור תגבר נוכח המעמד הגרעיני החדש של פטרונם והם יחסו תחת מטרייה גרעינית שתחפה על מתקפותיהם. בינתיים, החמאס והחיזבאללה רוכשים נשק יותר קטלני וארוך-טווח.



נערות פלשתינאיות
מהג'האד האסלאמי,
הזוכה למימון וחימוש
מצד משמרות המהפכה
האיראנית, בהפגנה
במועצה הלאומית
הפלשתינאית בעיריית
עזה תחת שלטון הרשות
הפלשתינאית.
ה-31 ביולי, 2004.

באלימות הפלשתינאית איננה תמורה נדיבה למחווה של ישראל. הסיבות האמתיות לרגיעה האחרונה הן הקמת גדר הביטחון ופעילות שוטפת של צה"ל המאלץ את הטרוריסטים להימלט, היריבות הגוברת בין פת"ח לחמאס, וההכרה שהטרור הפלשתינאי אינו משתלם.

מדינה פלשתינאית בלתי מפורזת תהווה הזמנה פתוחה לארגוני טרור להתערב ולתקוף: בנוסף לתקוותם להשתלט על השטח הם יפעלו לתפיסת מאגרי נשק יקרי ערך ולהפנייתם כנגד ישראל. זאת ועוד, במדינה בלתי מפורזת יחסו מנגנוני בקרה למניעת מעבר או שימוש משותף בנשק על ידי כוחות ביטחון פלשתינאיים לגיטימיים וקבוצות טרור ומיליציות, אשר בפועל חופפים במקרים רבים.

לכן יהיה זה מסוכן ובלתי שקול לקוות ולהאמין שיוזמות שלום וויתורים ישראלים יזכו בעתיד לתוצאות שונות – לכל הפחות עד שהחברה הפלשתינאית תתקן את עצמה מבפנים ותאמץ גישה של דו-קיום בשלום. היות והדבר טרם התרחש, ישראל חייבת למנוע מהמדינה הפלשתינאית את האפשרות לרכוש נשק ולהחזיק כוחות מעבר לנדרש לצורכי ביטחון הפנים הפלשתינאי ולמניעת פיגועי טרור נגד ישראל.

אולם גם הקמתה של ישות פלשתינאית מפורזת אין פירושה ויתור ישראלי מלא על השליטה הביטחונית. למעשה, כפי שחזר והתריע ראש הממשלה נתניהו, דרושה שליטה ישראלית קבועה במעברי הגבול, ובמיוחד בצדה המזרחי של כל מדינה פלשתינאית עתידית, ויש להבטיח את זכותו של צה"ל להיכנס לישות הפלשתינאית בעת הצורך.²

קבוצות הטרור הללו מצליחות כבר עתה להתגבר על מחסומים ביבשה ובים שבעבר מנעו העברת נשק מתוכם ממדינות כגון איראן וסוריה. ישראל זקוקה לגבולות בטוחים על מנת להתמודד עם אתגרים אפשריים, כולל איום המתקפה הבלתי קונבנציונאלית, שלא ניתן להתעלם ממנה. ישראל אינה היחידה המתמודדת מול סכנות כאלו – בעבר וגם כיום. ארה"ב הסתכנה במלחמה גרעינית על מנת למנוע מברית המועצות להציב טילים גרעיניים 146 ק"מ מחופיה הדרומיים.

שמירת שליטתה של ישראל על גבולותיה תקשה על קבוצות טרור לנצל את שטחן של שכנותיה כבסיס יציאה למתקפות. הדבר לא רק מגביר את ביטחונה של ישראל אלא גם משפר את יציבותן של ממשלות שכנות ואפילו של משטרים סוניים רחוקים באזור. השמירה על גבולות בני-הגנה לישראל מהווה אינטרס משותף לכל השחקנים הללו.

פירוז

בכך אנו מגיעים לתנאי הכרחי נוסף להקמת מדינה פלשתינאית, דהיינו פירוז.

ניסיון העבר הישראלי להגיע לשלום עם שכניה נחל כישלון. כאשר יאסר ערפאת עבר לראשונה דרך מעבר רפיח לתוך רצועת עזה במאי 1994 בהתאם להסכם "עזה ויריחו תחילה" עם ישראל, הוא הפר את הסכמי אוסלו כבר ברגע הראשון לחזרתו, כאשר החביא נשק ומחבל בתוך רכבו בניגוד מפורש להסכמים. מאז ועד היום הרשות הפלשתינאית בנתה לעצמה מוניטין מפוקפקים של הונאה וחוסר אמון שאינם מאפשרים לישראל להתייחס ברצינות להבטחותיה. ההפוגה האחרונה

נסיגות טריטוריאליות מעודדות את אויבי ישראל

לגבי סוגיית פינויים של יישובים יהודים על פי דגם ההתנתקות ב-2005, יש לשקול את הדבר בהקשר הרחב – אפילו מעבר לדאגות ביטחון מידיות בקשר לפלשתינאים. עצם הדיבור על פינוי יישובים ישראליים מעודד פעילי ג'יהאד ברחבי העולם. כוונתם המוצהרת אינה להקים מדינה פלשתינאית אלא "למחוק את ישראל מהמפה". קבוצות אסלאמיות קיצוניות, אפילו אלו שהן בעלות יכולת מוגבלת לפגוע בישראל, שואפות להשמדתה של ישראל בשלבים: עזה תחילה, בשלב הבא יהודה ושומרון ואז יגיע תורה של תל אביב. לא מדובר בסמנטיקה גרידא אלא ביעד אסטרטגי. אנו למדים מהניסיון המר שנסיגות משטחים אינן מרגיעות את השטח אלא מצביעות על חולשה ומשכנעות את אויביה של ישראל שהניצחון קרוב ובר-השגה.

על כן, חייבת ישראל לאמץ אסטרטגיית נגד המתבססת על כוח עמידה. במקום להקרין מצב של נסיגה מתמדת, ישראל חייבת להציג את עצמה כמדינה היודעת לעמוד על נפשה ולגמול לאויביה על מנת שאלו ישקלו את המחיר הכרוך בתקיפתה – לפני מעשה.

הסכנה הכרוכה בכוחות בינלאומיים

במחקר זה, מתייחס ראש אמ"ן מחקר לשעבר, האלוף (מיל') יעקב עמידור, לפריסה המוצעת של כוח בינלאומי כחלק מהסכם שלום שיקלול נסיגה ישראלית משטחים נוספים. גם בנושא זה הניסיון הישראלי היה הרה אסון, לאו דווקא עקב חוסר רצון טוב מצד הכוחות הללו אלא בגין משימתם הבלתי אפשרית למנוע פעילות עוינת לאורך גבולותיה של ישראל.

יש סיבות למכביר לניסיון המאכזב של כוחות השלום הבינלאומיים, המצביע על חוסר יעילות מובהקת. נתבונן, לדוגמה, בכוחות יוניפי"ל בלבנון: הכוח פועל על פי מנדאט המעוגן בפרק 6 למגילת האו"ם, השולל ממנו נקיטת עמדה עצמאית כלפי החיזבאללה, והוא חייב להצטייד מראש באישור ממשלת לבנון, לה שותף חיזבאללה. כוחות השלום הבינלאומיים אינם מצוידים או מאורגנים צבאית על מנת להתמודד עם האיומים העומדים בפניהם. יש להם תמריץ ביורוקרטי לנקוט בהתנהגות זהירה ולהימנע מסיכונים – בניגוד גמור למניעים המפעילים את כוחות הצבא של מדינת הלאום. התמריצים הללו מעודדות מגמה להמעטת חשיבות האיומים ולהערכת יתר של יעילותם של כוחות השלום. הדבר משרת את כוחות השלום, אבל הוא מסכן את אלו שחיהם תלויים בתפקודם של כוחות אלה.

כוחות השלום חסרי כוח ויכולת למנוע את התחמשותם והתארגנותם של קבוצות טרור – הפועלות בחשאי אולם די בנוכחותן ליצור מכשול מסוכן בשדה הקרב לצבא הלוחם בטרור. הדבר היה לרועץ ליכולתו של צה"ל לבצע משימות חיוניות, עקב חיכוך עם חיילי יוניפי"ל, והדבר מכביד על התמקדותו הבלעדית של הצבא בעימות עם האויב.

גם כאשר כוחות האו"ם יירטו מברחי נשק או חשפו תאי טרור, הם עצרו אותם זמנית לכל היותר ואז שחררו אותם והחזירו להם את נשקם. זכור גם המקרה שמשקיפי האיחוד

האירופי, שהוצבו במעבר רפיח בעזה, נמלטו מהמקום כאשר המצב הביטחוני החל להתדרדר, וזאת טרם השתלטות החמאס על עזה ביוני 2007.

ישראל איננה יכולה להסכים לנוכחותם של כוחות זרים על אדמתה ועל אדמת המדינה הפלשתינאית העתידית המפורזת.

ישראל איננה יכולה להסכים לנוכחותם של כוחות זרים על אדמתה ועל אדמת המדינה הפלשתינאית העתידית המפורזת

שינוי נוסף באסטרטגיה הישראלית, אליו מייחסת ממשלת נתניהו חשיבות קריטית, הוא המאבק בדה-לגיטימציה שהפכה לכלי מרכזי באסטרטגיה להחלשתה ולחיסולה של ישראל. דוח גולדסטון, שנערך בחסות האו"ם והידוע לשמצה כמוטה, כמטעה וכזדוני, מוכיח את הסיכונים בפניהם מתייצבות ישראל ומדינות דמוקרטיות נוספות בבואן להיאבק בטרור ובמיוחד באזורים המאוכלסים בצפיפות כגון עזה, שם נהנים כוחות טרור מחופש פעולה בתוך אוכלוסייה אזרחית.

גם לישראל זכויות לאומיות והיסטוריות

לבסוף, מדיניות הנוכחית של ישראל שמה דגש על זכויותי הלאומיות וההיסטוריות של עם ישראל בארץ ישראל. מרכיב זה מעניק את ההקשר ההיסטורי והדיאלוגי לטיעונים לגבי ביטחון וגבולות. אחד האתגרים המרכזיים שבפניו ניצבת ישראל בהתמודדותה מול התוקפנות הפלשתינאית הוא ההצלחה שהפלשתינאים נחלו בקרב "האסימטרי" על דעת הקהל העולמית. שדה קרב זה מתאפיין במכונת תעמולה ענקית ומשומנת הפועלת לשכנע את העולם שישראל היא בלתי לגיטימית והתומכת בבידודה הכלכלי והדיפלומטי.

ישראל, הטרודה בהשגת שלום מחד ושמירה על הביטחון מאידך, שכחה לעתים להזכיר לעצמה ולעולם את הרקע להקמתה כמדינה יהודית – סיבה שאינה נעוצה בשואה. ישראל היא המולדת היהודית מאז ומקדם. יהודים בכל מקום בעולם ביטאו את כיסופיהם לארץ ישראל בכל התקופות, כפי שמשתקף באמירה הנצחית בליל הסדר ובסיום תפילת נעילה ביום כיפור "לשנה הבאה בירושלים". גם התגליות הארכיאולוגיות חדשות לבקרים מוכיחות את קיומם של חיים לאומיים יהודיים בישראל זה שלושת אלפים שנה. הנוכחות היהודית בארץ ישראל – לעתים דלה ולעתים רחבה, כאשר הצטמקותה בעבר הייתה תוצאה של רדיפות וגירוש – היתה רציפה לאורך הדורות. מי שמנסה לשלול את הלגיטימיות של ישראל מתעלם או מכחיש עובדות אלו. הגיע העת לקדם את האמת לגבי זכויות יהודיות והיסטוריה יהודית לחזית הוויכוח ולנצל אותן כחלק אינטגרלי מאסטרטגיית הביטחון הישראלית.

הערות

http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/1990_1999/1995/10/PM+Rabin+in+Knesset+Ratification+of+Interim+Agree.htm 1

“Netanyahu Demands Israeli Presence in West Bank” 2
AP, Jerusalem Post, January 20, 2010

גבולות בני-הגנה להבטחת עתידה של ישראל

אלוף (מיל') עוזי דיין

לשעבר סגן
הרמטכ"ל וראש
המועצה לביטחון
הלאומי

לישראל זכות טבעית ומוכרת בינלאומית לגבולות בני-הגנה

זכות היסוד של מדינת ישראל לגבולות בני-הגנה נשענת על הנסיבות האסטרטגיות והמשפטיות שהתגבשו לאחר מלחמת ששת הימים, בה נכבשו הגדה המערבית של הירדן, סיני ורמת הגולן. "הקו הירוק" אשר נקבע בהסכם שביתת הנשק של 1949, הוגדר כגבול צבאי בין צבאות ישראל וירדן ולא כגבול מדיני קבוע. מציאות זאת סיפקה את הרקע להחלטת מועצת הביטחון 242 בנובמבר 1967, שלא דרשה מצה"ל נסיגה מוחלטת לקו הנ"ל, אלא קבעה שישראל זקוקה "לגבולות מוכרים ובטוחים" ולא דווקא זהים לקווים נטולי ההגנה שקדמו למלחמה.

כיום נוטים רבים לשכוח עד כמה הייתה ישראל פגיעה בעבר. לפני 1967 היו "מותניה הצרות" של ישראל, קרי המרחק בין ערי החוף המרכזיות של ישראל לבין הגדה המערבית תחת הכיבוש הירדני, כ-12 ק"מ בלבד – מרחק שלא יכול לספק עומק הגנתי מינימאלי במקרה של פלישה. ישראל היא מדינה קטנה ששטחה 25,900 קילומטרים רבועים בלבד – כגודלה של מדינת ניו-ג'רזי במונחים אמריקניים. העובדה ש-70% מאוכלוסיית המדינה ו-80% מכושרה התעשייתי מרוכזים ברצועת חוף צרה בין הים התיכון לבין הגדה המערבית מחמירה את הבעיה. יתרה מזאת, הגבעות הסמוכות של הגדה המערבית חולשות טופוגרפית על מישור החוף הנמוך והחשוף יחסית, עובדה שמקנה יתרונות ברורים לתוקף מבחינת תצפית, ירי ויכולת הגנה מפני מתקפת-נגד ישראלית. לאורך מישור החוף הצר פרוסים יעדי תשתית בעלי חשיבות לאומית: שדה התעופה הבינלאומי בן-גוריון, "חוצה ישראל" (כביש 6) – שבחלקו מרוחק רק עשרות מטרים מהקו הירוק, מוביל המים הארצי וקווי מתח גבוה.

כלומר, קווי שביתת הנשק מ-1949 לא היו בני-הגנה וסיבות אלה הביאו את אדריכלי תורת הביטחון הלאומי הישראלית, מיגאל אלון דרך משה דיין ועד יצחק רבין, להתנגד בעקשנות לחזרתה של ישראל לקווי 67 הפגיעים, שבתפיסתם הזמינו תוקפנות וסיכנו את עתידה של ישראל במקום לסלול דרך לשלום.

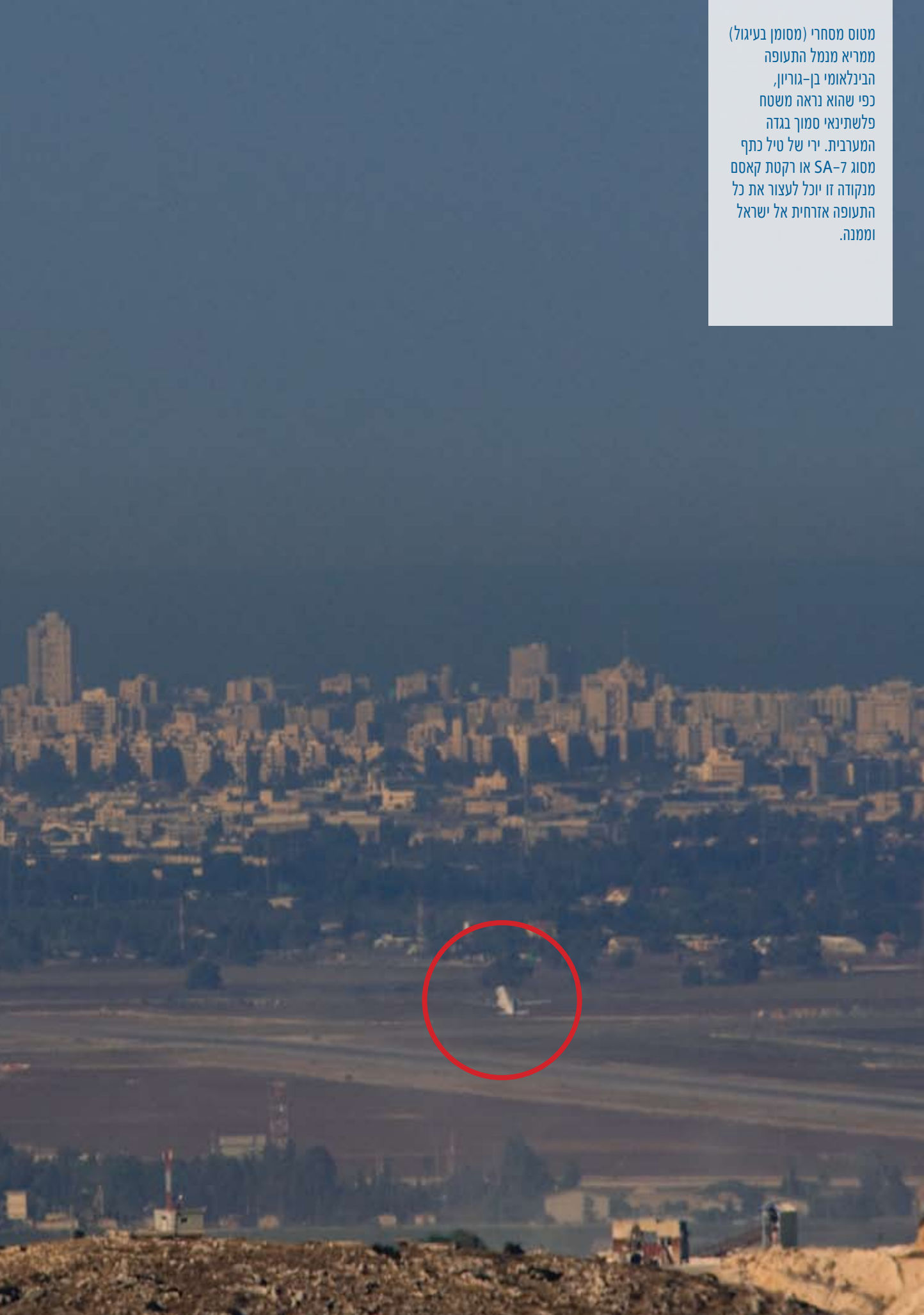
מנהיגים ישראלים אלו תרו אחר גבולות חדשים אשר יאפשרו לישראל להגן על עצמה. כך נוצר קונצנזוס רחב במסד הביטחוני הלאומי שכונה קווים אלו "גבולות בני-הגנה" ודחף להשגתם בכל משא ומתן עתידי. בשנת 2004 נתנה ארצות הברית לישראל מכתב ערבויות שהכיר בזכותה ל"גבולות בני-הגנה". המסמך נחתם בידי הנשיא ג'ורג' ו. בוש ונתמך על ידי רוב בשתי המפלגות בקונגרס האמריקני.

מקומם של גבולות בני-הגנה אלו מסתמן על הצורך הביטחוני במענה לארבעה אימים מרכזיים: מתקפה קונבנציונאלית; טרור; ירי רקטות וטילים; מתקפה בלתי קונבנציונאלית.

מתקפה קונבנציונאלית

בניגוד לכוחות המזוינים של מדינות ערב המקיפות אותנו, צה"ל מורכב ברובו מיחידות מילואים הזקוקות לכ-48 שעות על מנת להשלים את גיוסן ולהגיע לשדה הקרב. גבולות בני-הגנה נועדו לספק תנאים טופוגרפיים מיטביים למערך הסדיר לעמוד בפני מתקפה יבשתית של כוחות בעלי עדיפות מספרית, עד שיושלם גיוס המילואים. גם לאחר שהושלם גיוס המילואים, גבולות בני-הגנה צריכים לתת לישראל את העומק האופרטיבי הדרוש לניהול קרב הגנה. אם יחסר לישראל עומק הגנתי זה, יחלש גם כוח ההרתעה שלה ויגבר הפיתוי ליזום מתקפת פתע נגדה על מנת להשיג הכרעה מהירה מול צה"ל לפני סיום תהליך גיוס המילואים.

מטוס מסחרי (מסומן בעיגול)
ממריא מנמל התעופה
הבינלאומי בן-גוריון,
כפי שהוא נראה משטח
פלשתינאי סמוך בגדה
המערבית. ירי של טיל כתף
מסוג SA-7 או רקטת קאסם
מנקודה זו יוכל לעצור את כל
התעופה אזרחית אל ישראל
וממנה.



הפגיעות הישראלית מול היתרונות הגאוגרפיים והטופוגרפיים של מדינה פלשתינאית עתידית



אלו היו השיקולים המרכזיים בזכות גבולות בני-הגנה מול קואליציות המלחמה הערביות שהתגבשו ב-1948, ב-1967 וב-1973, שכללו אף מעורבות של חילות משלוח עיראקיים במערכה. מאז מלחמת המפרץ הראשונה ב-1991 והשכנת השלום בין ישראל לירדן, פחתה סכנה זו בטווח הקרוב, אולם לא ניתן לערוב למגמת התפתחותה של עיראק בעתיד. אין לשלול את האפשרות שתהיה עוינת ואף שתהפוך לגרורה של איראן ותנסה להפיץ את ההשפעה האיראנית ברחבי העולם

בניגוד לכוחות המזוינים של מדינות ערב המקיפות אותנו, צה"ל מורכב ברובו מיחידות מילואים הזקוקות לכ-48 שעות על מנת להשלים את גיוסן ולהגיע לשדה הקרב

הערבי. איש אינו המסוגל לחזות בוודאות את התפתחותן של הבריתות והמערכות בעולם הערבי בשנים הבאות. ישראל אינה יכולה לתכנן את ביטחונה רק על בסיס תמונת מצב פוליטית עכשווית וחייבים אנו להביא בחשבון גם תרחישים מאיימים, כפי שכבר סיפקה לנו ההיסטוריה המזרח-תיכונית למכביר.

יש להדגיש שמתן ביטחון במקרה של מתקפה קונבנציונאלית מאסיבית נותר המבחן הקריטי עבור ישראל. גם בעידן של רקטות וטילים, מתקפות צבאיות של כוחות יבשה – ולא מהלומות אוויריות ומתקפת רקטות – הן המכריעות בסופו של דבר את המלחמות. כל עוד נותרו כוחות היבשה מרכיב מכריע בתוצאות המלחמות ימשיכו הגורמים המשפיעים על מלחמה יבשתית, כגון: עומק השטח, טופוגרפיה, גודל הכוח (הסד"כ) ואופיו, להיות המרכיבים החיוניים בביטחון הלאומי הישראלי.

טרור

מאז היווסדה נאלצת ישראל להילחם בטרור המגובה ביד יד מדינות באזור כולו ואיום זה רלוונטי היום כתמיד. על ידי נוכחותה לאורך המעטפת המזרחית של הגדה המערבית בבקעת הירדן ובמדבר יהודה השכילה ישראל למנוע הברחות נשק והסתננות של כוחות עוינים. כתוצאה מכך נמנעה הפיכת יו"ש לשדה קרב מועדף על ידי חסידי הג'יהאד העולמי כפי שקורה באפגניסטן, עיראק וסומליה. אחד התנאים המוקדמים המרכזיים באסטרטגיה של לחימה נגד טרור הוא בידוד אזור העימות ומניעת תגבור מצד כוחות עוינים על נשקם וצידום. כפי שלמדנו על בשרנו בלבנון ובעזה, חוסר היכולת למנוע זרימת נשק וכוח אדם הופכת את האזור למקור של התקפות, ירי רקטות ומרגמות ומביאה לחוסר יציבות, תסבוכות דיפלומטיות ואף למלחמות.

רקטות וטילים

אם יירו כוחות טרוריסטיים מרגמות ורקטות מאזור יהודה ושומרון, כפי שהם עושים כיום מעזה, ייחשף העורף הישראלי כולו לאש זו. היות והגדה המערבית חולשת ממרחק של מספר ק"מ על הערים המרכזיות בישראל, חיוני למנוע את כניסתם של מרגמות, רקטות וטילי נ"מ אליה. לא מדובר בדאגה תאורטית או בניתוח "המקרה הגרוע" אלא באיום מוחשי ביותר. כך, למשל, ירו אנשי אל-קאעידה טיל כתף נ"מ מדגם SA7 נגד מטוס אזרחי במומבאסה שבקניה ב-2002 והחמאס עושה מאמץ עיקש להבריח טילי נ"מ לתוך עזה.

הרקטות קצרות הטווח מהוות אתגר מיוחד עבור ישראל והופכות את השטח הזעום שברשותה לבעל חשיבות כמחסום הגנתי מהדרגה הראשונה ולחסר תחליף. למרבה האירוניה, הרקטות והטילים ארוכי הטווח ובעלי ראשי הנפץ העצמתיים יותר מהווים בעיה פחותה לעומת האיום הנשקף מרקטות קצרות טווח, שכן טילים ורקטות ארוכי טווח דורשים משגר שניתן לאתרו ולתקוף אותו (גם אם לאחר השיגור) בעוד שאת ירי הרקטות קצרות הטווח קשה מאד לסכל ואין במה לפגוע לאחר שיגורן, במיוחד כאשר הן מוטמעות בתוך אוכלוסייה אזרחית ומספרן גבוה בשל עלותן הנמוכה. אם ישראל מתכוונת למנוע את פריסתן סמוך לאתרים אסטרטגיים

חיוניים ופגיעים, עליה לשלוט קרקעית באזורי השיגור המובהקים.

גם יירוט טילים ורקטות בעלי טווח גדול יותר דורש לפרוס את מערכות ההתראה, הגילוי והירוט במרחק בו יהיה להם מספיק זמן כדי לגלות ולירט.

האיום הבלתי קונבנציונאלי

גבולות בני-הגנה מוסיפים להיות רלוונטיים גם בתקופה של דאגה גוברת בפני נשק בלתי קונבנציונאלי, ובמיוחד נשק גרעיני, במזרח התיכון. ישראל היא מדינה כה קטנה ששומה עליה לפזר את אוכלוסייתה, כוחותיה ונכסיה ההגנתיים (מרכיבי התרעה ויירוט) בצורה רחבה ככל הניתן על מנת להקטין את ביטחונו של האויב ביכולתו להשיג יתרון צבאי מכריע על ידי ייזום מכה ראשונה שלא תיתקל בתגובת תגמול ישראלית. ככל שגדלה פגיעותה הגאוגרפית של ישראל, גובר עליה האיום, הן של מתקפה קונבנציונאלית מצד כוחות צבא מזרח-תיכוניים והן של טרור בלתי קונבנציונאלי.

ככל שגדלה פגיעותה הגאוגרפית של ישראל, גובר עליה האיום, הן של מתקפה קונבנציונאלית מצד כוחות צבא מזרח-תיכוניים והן של טרור בלתי קונבנציונאלי

מאז 1967 הפכה בקעת הירדן, הודות למיקומה ולמאפייניה הטופוגרפיים הייחודיים, למרכיב החשוב ביותר בחשיבה הישראלית על גבולות בני-הגנה.

מספר נתוני מפתח על בקעת הירדן:

- **רוחבה של ישראל מהים התיכון עד נהר הירדן הוא בממוצע 64 ק"מ בלבד.** זהו עומק אסטרטגי קטנטן ואסור לקחת סיכון בהקטנתו.
- **רוחבו של שבר בקעת הירדן הוא רק 6.7-14.5 ק"מ.** נהר הירדן נמצא בגובה של 396 מטרים מתחת פני הים, אך הוא סמוך למדרון המזרחי התלול של גב ההר בגדה המערבית – שבנקודתו הגבוהה (בעל חצור) מתנשא ל-1,011 מטרים מעל פני הים. כך מהווה שבר בקעת הירדן מחסום פיזי שגובהו 914 עד 1,402 מטרים.
- **מדובר באזור צחיח בעל אוכלוסייה פלשתינאית מועטת ודלילה.**
- **צבא תוקף מסוגל לנוע מבקעת הירדן מערבה רק דרך חמישה מעברים, עליהם ניתן להגן בקלות יחסית** גם כאשר מדובר בכוח הסדיר המצומצם של צה"ל.

נוכח חשיבותה האסטרטגית של בקעת הירדן לביטחונה של ישראל, מקפיד צה"ל – גם לאחר הסכם השלום המוצלח עם ירדן – להמשיך להחזיק בה לא רק סד"כ בט"ש הנעזר בגדר ביטחון פעילה, אלא אף לפרוס בה סד"כ ברמה חטיבתית עם אופציה מוכנה לתגבורו בכוחות מילואים ובצידוד נדרש למקרה שייפתח איום יבשתי מהותי ממזרח. הכוח הישראלי



מברית פלשתינאי
במנהרה ברפיח בגבול
מצרים-עזה. חמאס
וקבוצות ג'יהאד אחרות
ממשיכים להבריח
טונות של רקטות,
מרגמות וכלי נשק
אחרים דרך מאות
מנהרות דומות.

תחום נוסף בו הוכח שהסתמכות על התרעה מודיעינית עלולה להתגלות כבעייתית הוא חיוני העמדה המדינית שתנקוטנה מדינות במזרח התיכון. לדוגמה, אין ספק שירדן הוכיחה את עצמה כפרטנר נאמן וחיוני לשלום עם ישראל, אך כבר פעמיים בהיסטוריה הלא-רחוקה גרמו התפתחויות פתאומיות של הסלמה צבאית באזור ללחץ אדיר על ההנהגה הירדנית לנקוט עמדה עוינת יותר כלפי ישראל. ב-1967 היה המלך חוסיין המנהיג האחרון שהצטרף לקואליציה הערבית נגד ישראל, כשהוא מתיר לצבאות זרים להיכנס לממלכתו כדי להצטרף למלחמה. בתקופה שקדמה לפלישה העיראקית לכוויית, הופעל לחץ רב על ירדן להתייבב לצד מחנה סדאם חוסיין, וב-1989 קיבלו מטוסי ריגול עיראקיים אישור להיכנס לתחום האווירי הירדני על מנת לצלם מטרות פוטנציאליות בישראל.

הלקח הוא כי אסור לישראל לנטוש את בקעת הירדן מתוך הנחה שמתקפות ממזרח כבר לא תיתכנה, או שצה"ל יקבל התרעה מספקת לניוד כוחות לבקעה כדי להגיב על מתקפה כזו.

בנוסף, הסתמכות על תגבור מהיר של החזית המזרחית של ישראל בידי כוחות מילואים הופכת יותר ויותר מסוכנת. כפי שכבר צוין, לשכנותיה של ישראל היתרון הכרוך באחזקת סד"כ גדול של כוחות סדירים, תוך ייעוד תפקיד משני לכוחות המילואים. יש להן אינטרס לדחות את גיוס המילואים הישראלי ככל היותר, וכך לשמר את מאזן הכוחות החיובי שלהן לתקופה ממושכת יותר. טילים עשויים לפגוע בתהליך גיוס המילואים עצמו בכך שיכוונו לעבר נקודות מפגש ומרכזי חלוקת ציוד. בתנאים שכאלה יש לצפות כי המדינות השכנות ישתמשו בארסנל הטילים הבליסטיים והרקטות ארוכות הטווח הגדול שברשותן בדיוק למטרה זו – מניעת הגעת תגבורת מספקת לחזיתות ישראל, כולל לבקעת הירדן.

בבקעת הירדן משמש גם כ"תיל ממעיד" שהתקפה עליו תגרור גיוס מילואים כללי, ובכל משא ומתן עם הפלשתינאים עמדה ישראל גם על הזכות להניע כוחות נוספים לבקעה דרך כבישים אסטרטגיים לכשיידרש.

האם אי אפשר להסתמך על התרעה כתחליף לנוכחות?

לעתים חוזרת ונשאלת השאלה: מדוע לא תוכל ישראל להסתמך על יכולות המודיעין הצבאי להתריע בפני מתקפה קרבה, על מנת לגייס את כוחות המילואים בזמן כדי לנטרל כל מתקפה יבשתית פוטנציאלית ובכך ליתר את הצורך בפריסת "כוח קדמי" בבקעת הירדן? התשובה היא שבשנת 1973 החזיק צה"ל סד"כ בלתי מספק בחזית המצרית והסורית מתוך ביטחון שבכל מקרה יזכה להתרעה מודיעינית מוקדמת דיה על מנת לתגברו. הדבר התברר בדיעבד כשגיאה קריטית: המצרים והסורים הצליחו לבצע מתקפות פתע ואנו חייבים ללמוד לקח כואב זה של מלחמת יום הכיפורים.

מדוע לא תוכל ישראל להסתמך על יכולות המודיעין הצבאי להתריע בפני מתקפה קרבה? בשנת 1973 החזיק צה"ל סד"כ בלתי מספק בחזית המצרית והסורית מתוך ביטחון שבכל מקרה יזכה להתרעה מודיעינית מוקדמת דיה על מנת לתגברו. הדבר התברר בדיעבד כשגיאה קריטית

קו ההגנה הקדמי של ישראל: בקעת הירדן והמורדות התלולים ממזרח לרכס גב ההר



ורקטות למיניהן רק הגדילה את חשיבות השטח והעומק האסטרטגי עבור ישראל, שצבאה הסדיר הקטן ייאלץ לבלום מתקפת אויב במשך זמן ארוך יותר ללא תגבורות של כוחות מילואים, שהגעתם למערכה עלולה להתעכב בשל ירי רקטות. ייתכן מאד גם שהצבא הסדיר הישראלי ייאלץ לפעול פרק זמן משמעותי ללא סיוע מאסיבי של חיל האוויר, שיהיה טרוד גם בתקיפת משגרי טילים ורקטות אלו.

יש הטוענים שיששראל תוכל להסתמך על כוח אווירי כדי לנטרל כל צבא תוקף, כך שאפשר יהיה לוותר על מרחב הגנה אופטימאלי. אך בכל שדה קרב עתידי יוקצו לחיל האוויר משימות בדרגת חשיבות עליונה בטרם יתפנה לספק סיוע אווירי לפריסת כוחות היבשה. בכל מקרה צפוי שיהיה עליו ראשית להשיג עליונות אווירית באמצעות השמדת הגנות הנ"מ של מדינות האויב ולנטרל את ירי הטילים הבליסטיים כנגד ערי ישראל. לפיכך, כניסתם לזירה של טילים בליסטיים

גבולות בני-הגנה וירושלים

ירושלים ממוקמת באזור בו דרושים במיוחד גבולות בני-הגנה והשפעתם עליה רבה ביותר. לפני 1967 הייתה ירושלים ממוקמת בקצהו של מסדרון צר שהחל במישור החוף של ישראל והייתה מוקפת באויב משלושה צדדים. צירוף המרחק הקצר והשליטה הטופוגרפית הביא הן לאיום ישיר על עיר הבירה (ב-1967, לדוגמה, ניצל צבא ירדן את השטח החולש על ירושלים כדי לירות כ-9,000 פגזי ארטילריה לתוך השכונות היהודיות בעיר) והן לאיום על עורק התחבורה הראשי והיחיד שחיבר את ירושלים למרכז הארץ (כביש מס' 1). כך, לדוגמה, ממוקם הכפר בית איכסא, הנמצא מעבר ל"קו הירוק", רק מספר מאות מטרים מהכביש הראשי ירושלים-תל-אביב.

לאחר 1967 פעלה ישראל, משקולים הגנתיים, להשגת שליטה קבועה בהרים החולשים על בירתה, כשהיא מפתחת את גושי ההתנחלויות גבעת זאב מצפון, גוש עציון מדרום ואת העיר מעלה אדומים ממזרח. מעלה אדומים אף ממוקמת לאורך אחד הצירים האסטרטגיים להזרמת תגבורת ישראלית לבקעת הירדן במקרה של מלחמה. כמו כן נסלל כביש 443, מצפון לכביש מס' 1, מירושלים לעיר מודיעין – כביש אסטרטגי נוסף לירושלים.

כיום חיוני לשמור על אזורים אסטרטגיים אלו ושמירה על נוכחות ישראלית בבקעת הירדן מבטיחה זאת.

סידורי ביטחון חלופיים?

רעיון אחר שעולה מדי פעם הוא של "סידורי ביטחון חלופיים", שילוב של נוכחות ישראלית מצומצמת בבקעת הירדן עם תחנות התרעה בשטח ריבוני פלשתינאי ופריסת כוחות זרים (בינלאומיים, או"ם, נאט"ו) באזור. אל לישראל להסכים ל"פתרונות" שכאלה. שורשי תורת הביטחון הלאומי הישראלית נעוצים בעיקרון ההסתמכות העצמית, ומסיבות טובות – מעבר לחשיבות החיונית של אתוס ההגנה העצמית כשלעצמו.

כל התפרסות ישראלית בבקעת הירדן שאיננה מאפשרת עומק הגנתי לא תיתן מענה – לא לניהול קרב הגנה בשעת צורך ולא לפירוז הישות הפלשתינאית.

כל הצבת כוחות ישראלים, אפילו רק בתחנות התרעה, בשטח ריבוני פלשתינאי תנגוד את האינטרס של כל הנהגה פלשתינאית ותשמש גם גורם חיכוך בתוך המערכת הפוליטית הפלשתינאית.

לא ניתן להבטיח את שיקולי הביטחון הישראליים בבקעת הירדן בהעברת השטח לפלשתינאים והצבתם של כוחות זרים כלשהם באזור. משקיפים בינלאומיים יכולים לפקח על יישומם של הסדרים קודמים אך ורק אם כל הצדדים מעוניינים בקיומם. אף מדינה לא תרצה שחייליה יסכנו את חייהם במקום חיילים ישראלים. ואכן, ניסיונה של ישראל עם נוכחות בינלאומית בתנאים כאלה איננו מזהיר. יוניפי"ל בלבנון לא מילא את ציפיות ישראל במניעת חימושו מחדש של חיזבאללה לאחר מלחמת לבנון השנייה ב-2006. בצורה דומה, משקיפי האיחוד האירופי נטשו את עמדותיהם במעבר רפיח ב-2006 כשאוימו על ידי מתפרעים מתוך עזה.

סיכום

לישראל זכות טבעית וצורך מוכח היסטורית ומוכר בינלאומית לגבולות בני-הגנה המאפשרים לה להגן על עצמה בנכוחותיה היא. ניתוח ארבעה האימונים המרכזיים (מתקפה קונבנציונאלית; טרור; ירי רקטות וטילים; מתקפה

מסיבות אלה אין תחליף לאחידה בבקעת הירדן כמרחב הגנה ישראלי ולפיכך קבע ראש הממשלה יצחק רבין בנאומו האחרון בכנסת, באוקטובר 1995, שישראל חייבת לשמור על בקעת הירדן "במובן הכי רחב של המושג" בכל הסכם שלום.

חשיבותה הקריטית של בקעת הירדן לביטחון ישראל מתגלה גם מהניסיון הישראלי בעזה. כשיישמה ישראל את הסכמי אוסלו בעזה ב-1994, היא יצרה רצועת ביטחון בין דרום עזה לשטח המצרי. רצועה צרה זו שרוחבה במספר אזורים חיוניים לא עלה על 100 מטר (!) נודעה בשם "ציר פילדלפי". קבוצות פלשתינאיות ניצלו את הרצועה הצרה הזו וכרו מתחת לציר פילדלפי מנהרות הברחה מחלקה המצרי של העיירה רפיח בסיני לחלקה הפלשתינאי והבריון דרכן רקטות, כלי נשק ואמצעי לחימה אחרים אל תוך עזה. ישראל נאבקה במנהרות בהצלחה חלקית עד 2005, עת נסוגה לחלוטין מעזה – כולל מציר פילדלפי.

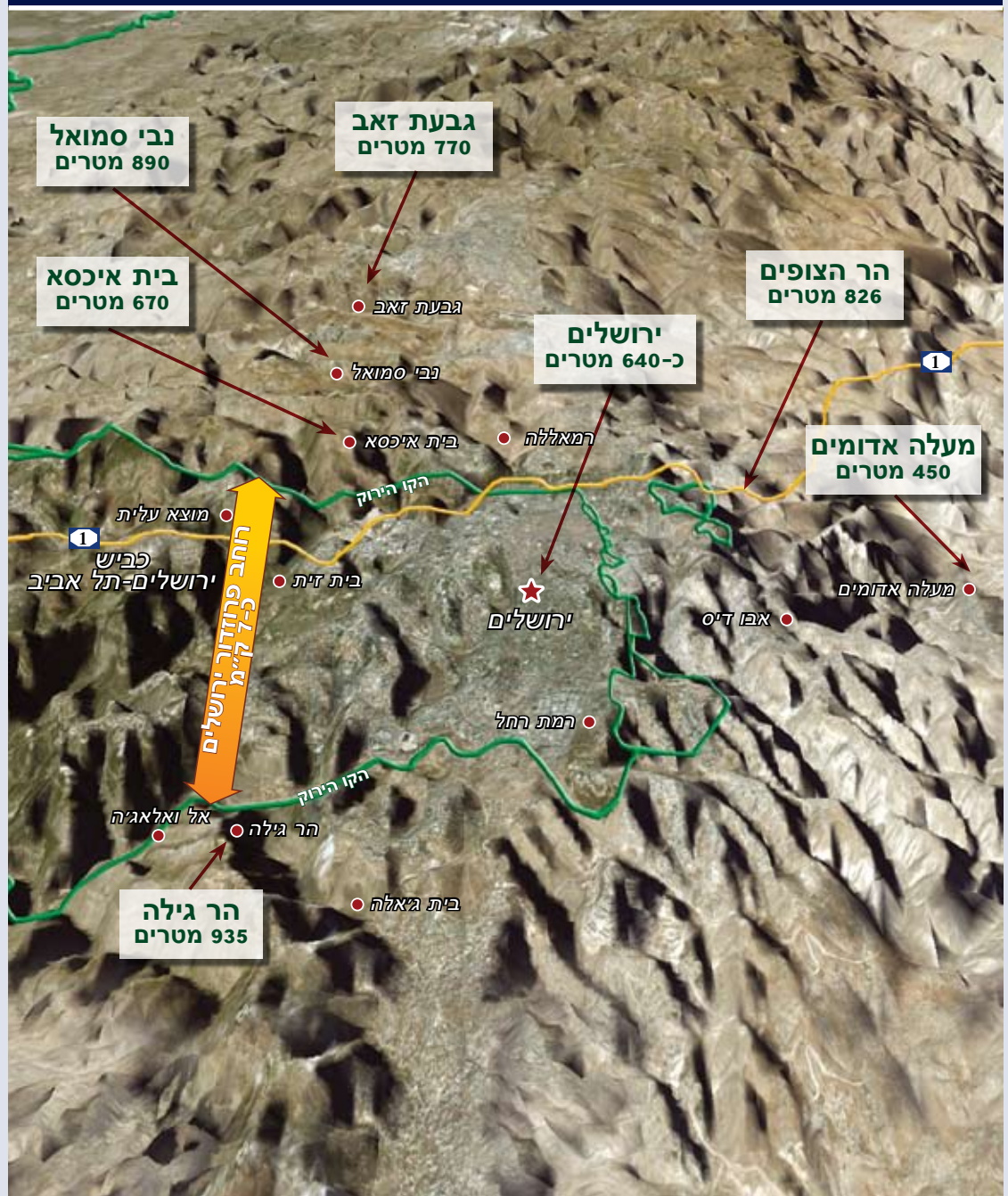
אחרי שישראל ויתרה על ציר פילדלפי, התעצמו הברחות הנשק ועזה הפכה למרחב שיגור של רקטות עם טווח ויכולת קטל גדלים כלפי מרכזי אוכלוסין ישראליים. חמאס וקבוצות טרור אחרות הרחיבו את מאמצי ההברחה שלהם, כשהם מייבאים כלי נשק מאיראן, מתימן ומסודן. פעילי חמאס הצליחו לצאת מעזה ולהגיע לטהרן, שם זכו לאימונים ממשמרות המהפכה האיראניים לפני שחזרו כדי לבנות את הכוחות הפלשתינאיים. בו בזמן, "תעשיית המנהרות" מספקת פרנסה לאלפי מצרים ואין להם כל עניין בסגירת המנהרות.

במובנים רבים, בקעת הירדן היא ציר פילדלפי של יהודה ושומרון. בעוד שכריית מנהרות תת-קרקעיות אינה סבירה, בקעת הירדן ארוכה הרבה יותר מציר פילדלפי ומספקת מגוון של אפשרויות והזדמנויות להברחה. **הדרך היחידה לממש את דרישת ישראל שכל מדינה פלשתינאית עתידית תהיה מפורזת ולמנוע מישות כזו להפוך לעוד מאחז איראני, היא שמירת שליטה ישראלית מלאה בבקעת הירדן.**

הדרך היחידה לממש את דרישת ישראל שכל מדינה פלשתינאית עתידית תהיה מפורזת ולמנוע מישות כזו להפוך לעוד מאחז איראני, היא שמירת שליטה ישראלית מלאה בבקעת הירדן

לשליטה ישראלית בבקעת הירדן השלכות חשובות גם על ביטחונה של ירדן. אם יפנה צה"ל את בקעת הירדן, ייפול המאמץ העיקרי למניעת הברחות על כתפי צבא ירדן. ברגע שישראל תיסוג מבקעת הירדן ימהרו קבוצות טרור אזוריות רבות, המבקשות לחדור ליהודה ולשומרון כדי לחזק את החמאס ולהצטרף למלחמתו בישראל, לנצל את נקודת התורפה החדשה ויחפשו לשם כך עמדות קדמיות בתוך ירדן. המשיכה לבקעת הירדן כנתיב חדירות עלולה גם לגרום להתפתחות של קבוצות טרור רבות בתוך ממלכת ירדן עצמה, דבר שללא ספק יגדיל את המעמסה הביטחונית על הירדנים, וייתכן שאף יוביל לסיכונים גדולים יותר, כפי שקרה בשנות השישים המאוחרות והביא ב-1970 את המלך חוסיין לשים קץ לתשתית הטרור הנרחבת שנוצרה בידי אש"ף ואיימה להביא למלחמת אזרחים ולקריסת הממלכה.

שטחים אסטרטגיים השולטים על ירושלים: הפגיעות של ירושלים וכביש ירושלים-תל אביב



בכל מ"מ עם הרשות הפלשתינאית יש לעמוד על ריבונות ישראלית בכל האזורים בעלי החשיבות הביטחונית החיונית, גם כחלק מהסדר הכולל פשרה טריטוריאלית, ואין לחפש פתרונות אקסטרה-טריטוריאליים שלא ישרדו.

גבולות בני-ההגנה אלה לא רק יאפשרו לישראל לתת את הביטחון הנדרש לתושביה, אלא גם יבטיחו שהסכם שלום עתידי יהיה בר-קיימא.

בלתי קונבנציונאלית) ובחינת המענה להם מראה שלא קווי 67 ולא קו גדר הביטחון יכולים לשמש כקו גבול בן-ההגנה לישראל, ורק ריבונות ישראלית מלאה בבקעת הירדן כולה כאזור ביטחוני הנסמך על נהר הירדן כקו גבול, תאפשר מתן ביטחון לישראל.

על ישראל לעבור ממדיניות של "ביטחון תלוי הסכמים מדיניים וערבויות דיפלומטיות" למדיניות של "הסכמים המבוססים על מתן ביטחון ע"י כוחות ישראלים המוצבים במרחבים בני-ההגנה".

ארה"ב וגבולות בני-הגנה: כיצד הבינה וושינגטון את החלטת מועצת הביטחון 242 וצרכיה הביטחוניים של מדינת ישראל

ד"ר דורי גולד

נשיא המרכז
הירושלמי לענייני
ציבור ומדינה,
לשעבר שגריר
ישראל לאו"ם

אמריקנית, ייקבע את התנאים לנסיגה שתיכפה על ישראל בגדה המערבית, בעוד שההתחייבויות הדו-צדדיות שמדינות ערב תיאלצנה לספק בתמורה תהיינה מזעריות. היה זה למעשה נשיא מצרים, אנוואר סאדאת, שאמר טרם חתימתו על הסכם השלום הישראלי-מצרי ב-1979, ש"ארה"ב מחזיקה ב-99 אחוז מהקלפים בידיה בתהליך השלום". על כן, אם יבינו מדינות ערב שארה"ב לא תפעיל לחצים על ישראל כדי לספק את מבוקשן, הן תיאלצנה לשאת ולתת ישירות עם ישראל.

הבלבול בירושלים סביב העמדה האמריקנית

למרות חשיבותה הקריטית של תמיכת ארה"ב בפרשנות הישראלית להחלטה 242, שררה בירושלים חוסר בהירות סביב הנושא. טוענים הדיפלומטים הישראלים בקביעתם שעל פי העמדה האמריקנית תיאלץ ישראל, בסופו של דבר, לסגת לקווי 1967, להוציא אי אלו תיקוני גבול קטנים. אותם ישראלים המאמצים גישה מוטעית זאת לגבי המדיניות האמריקנית נוטים להסיק שאין לישראל ברירה אלא לקבל מדיניות זאת כנתון קשיח ולוותר על זכותה לגבולות בני-הגנה.

אולם, מניתוח זהיר של ההתפתחות שחלה בעמדת ארה"ב לגבי החלטה 242 עולה שהפרשנות הגורפת לגבי מדיניות ארה"ב מוטעית מיסודה. למעשה, ממשלים אמריקנים רצופים לאחר מלחמת ששת הימים הפגינו במשך השנים גמישות רבה לגבי עומק הנסיגה שישראל נדרשה לבצע. אמנם היו מקרים שפקידי מחלקת המדינה – ובמיוחד דיפלומטים בתוך האגף למזרח התיכון שהתנהלו מול העולם הערבי – דבקו בקו נוקשה יותר לגבי הנסיגה הנדרשת מישראל, אך ההכרעה לא נפלה בדרג זה. במשך הזמן הצהירו ממשלים אמריקניים

המדיניות האמריקנית אינה חותרת להחזיר את ישראל לקווי 1967

מבחינה היסטורית תמכה ארה"ב בעמדת ישראל שהחלטת מועצת הביטחון 242, שהתקבלה בעקבות מלחמת ששת הימים ב-22 בנובמבר 1967, אינה מחייבת נסיגה מוחלטת לקווי שביתת הנשק של 1949 (הנקראים גם גבולות 1967). זאת ועוד, בנוסף לפרשנות זו של החלטת האו"ם, סברו ממשלים דמוקרטיים ורפובליקנים כאחד כי ישראל זכאית לגבולות בני-הגנה. התמיכה האמריקנית בגבולות בני-הגנה, שנהנתה מתמיכה דו-מפלגתית, השתקפה גם במכתבו של הנשיא ג'ורג' וו. בוש מאפריל 2004. הבנה זו מושרשת בתמיכה האמריקנית רבת השנים בביטחון ישראל, מעבר לפרשנויות משפטיות שונות לגבי החלטות האו"ם.

מדוע יש לייחס חשיבות כה רבה לעמדה האמריקנית? אמנם, בסופו של דבר, על ישראל והפלשתינאים להכריע בעצמם לגבי מיקומם של הגבולות כחלק מכל משא ומתן, אך עמדת ארה"ב לגבי הגבולות משפיעה ישירות על רמת הציפיות בצד הערבי לגבי עומק הוויתורים הישראליים שיוכלו להשיג. ככל שארה"ב מצמצמת את תביעותיה מישראל באמצעות הצהרות נשיאותיות או אמירות מצד מזכיר המדינה, ייאלצו מדינות ערב והפלשתינאים להסתפק בפחות בכל הנוגע לנסיגה ישראלית כלשהי. המדיניות המוצהרת האמריקנית משפיעה באופן מהותי על השאלה, האם ניתן לגשר על חילוקי הדעות בין ישראל לערבים סביב שולחן המשא ומתן או שמא הפער ביניהם נותר רחב מדי. יתר על כן, פועלת כאן דינמיקה נוספת המעצבת את תוצאות המשא ומתן. הדיפלומטים הערביים העדיפו מאז ומתמיד לכפות ויתורים על ישראל באמצעות גופים בינלאומיים, כגון האו"ם, או אפילו על-ידי ארה"ב, ולמזער בכך את הוויתורים הישירים מצדם לטובת ישראל. על פי תרחיש זה, האו"ם, בהסכמה



בזה אחר זה הצהרות מפורשות השוללות נסיגה ישראלית מוחלטת לקווי 1967 ואף תומכות בזכותה של ישראל לגבולות בני-הגנה.

במרוצת הזמן ממשלים אמריקנים רצופים יצאו בהצהרות מפורשות השוללות נסיגה ישראלית לקווי 1967, ואף תומכות בזכותה של ישראל לגבולות בני-הגנה

ממה נבעה התמיכה האמריקנית בישראל? חשוב להזכיר שהחלטה 242 הייתה פרי מאמץ משותף של הלורד קראדון, שגריר בריטניה באו"ם, ועמיתו השגריר האמריקני, ארתור גולדברג. הדבר נכון במיוחד לגבי סעיף הנסיגה אשר דרש מכוחות צה"ל לסגת "משטחים" ולא "מכל השטחים" או מ"השטחים" כפי שדרשה בריה"מ.

הוצאת ה"ה" הידיעה מסעיף הנסיגה לא נקבע על ידי צוות ניסוח זוטרי ואפילו לא בדג השגרירים. לא מדובר בהיסח הדעת או עניין של דקדקנות משפטית קטנונית. ההחלטה נפלה בדג הבכיר ביותר בממשל האמריקני ונידונה בשיחות ישירות בין הבית הלבן והקרמלין. למעשה היה זה הנשיא לינדון בינס ג'ונסון בכבודו ובעצמו שדבק בניסוח זה, למרות הלחץ שהפעיל ראש מועצת השרים הסובייטי, אלכסיי קוסיוגין, שדרש לכלול ניסוח קשוח יותר שיחייב נסיגה ישראלית מוחלטת.¹

כוונת החלטה 242 הייתה ברורה לחלוטין לאלו שנטלו חלק בניסוחה. כך, ג'וזף סייסקו, מי שנתמנה לאחר מכן לסגן מזכיר המדינה לענייני המזרח הקרוב ודרום מזרח אסיה, העיר לגבי החלטה 242 בריאיון בתכנית "פגוש את העיתונות" כעבור מספר שנים: "הייתי מעורב במשא ומתן על החלטה זאת במשך חודשים רבים. ההחלטה הזאת לא דיברה על 'נסיגה מוחלטת'.² עמדה זו תואמה באותה עת במלואה עם הבריטים. ג'ורג' בראון, שכיהן כשר החוץ הבריטי ב-1967 בממשלת הלייבור תחת ראש הממשלה הרולד וילסון, סיכם את החלטה 242 כדלקמן: "ההחלטה קבעה 'ישראל תיסוג משטחים שנכבשו' לא 'מהשטחים' ופירושו של דבר ישראל לא תיסוג מכל השטחים."³

הנשיא ג'ונסון: קווי 67' מהווים מרשם לחידוש מעשי האיבה

התעקשותו של הנשיא ג'ונסון על העמידות הטריטוריאלית בהחלטה 242 החלה כבר בהצהרותיו מה-19 ביוני 1967, מיד לאחר מלחמת ששת הימים. ג'ונסון הצהיר ש"חזרה מידית למצב ששרר ב-4 ביוני" – בטרם פרוץ המלחמה – "לא תהווה מרשם לשלום, אלא לחידוש מעשי האיבה", וקבע ש"קווי שביתת הנשק" היו שבריריים. על פי עמדת ג'ונסון נדרשו "גבולות מוכרים" אשר יבטיחו "ביטחון כנגד טרור, הרס ומלחמה."⁴

מספר אנשי מפתח תרמו לגיבוש עמדותיהם של בכירים בממשל ג'ונסון לגבי צרכיה הביטחוניים של ישראל לאחר מלחמת ששת הימים. מזכיר ההגנה רוברט מקנמרה שאל את ארל ווילר, יו"ר המטות המשולבים, מהי "הטריטוריה המינימאלית" עליה ניתן להצדיק את המשך השליטה הישראלית על מנת לאפשר לה להתגונן ביתר יעילות.

ווילר השיב במזכר שהוגש ב-29 ביוני 1967, אשר מסקנתו: "מבחינה צבאית גרידא, ישראל זקוקה לחלק מהשטח הערבי הכבוש על מנת לספק עבורה גבולות בני-הגנה מבחינה צבאית." לגבי הגדה המערבית, הציעו ראשי המטות "גבול העובר בשטח השולט המשקיף על ירדן," ועל פי שיקולים מקצועיים – קו ההגנה אמור להימתח עד לרכס גב ההר.⁵

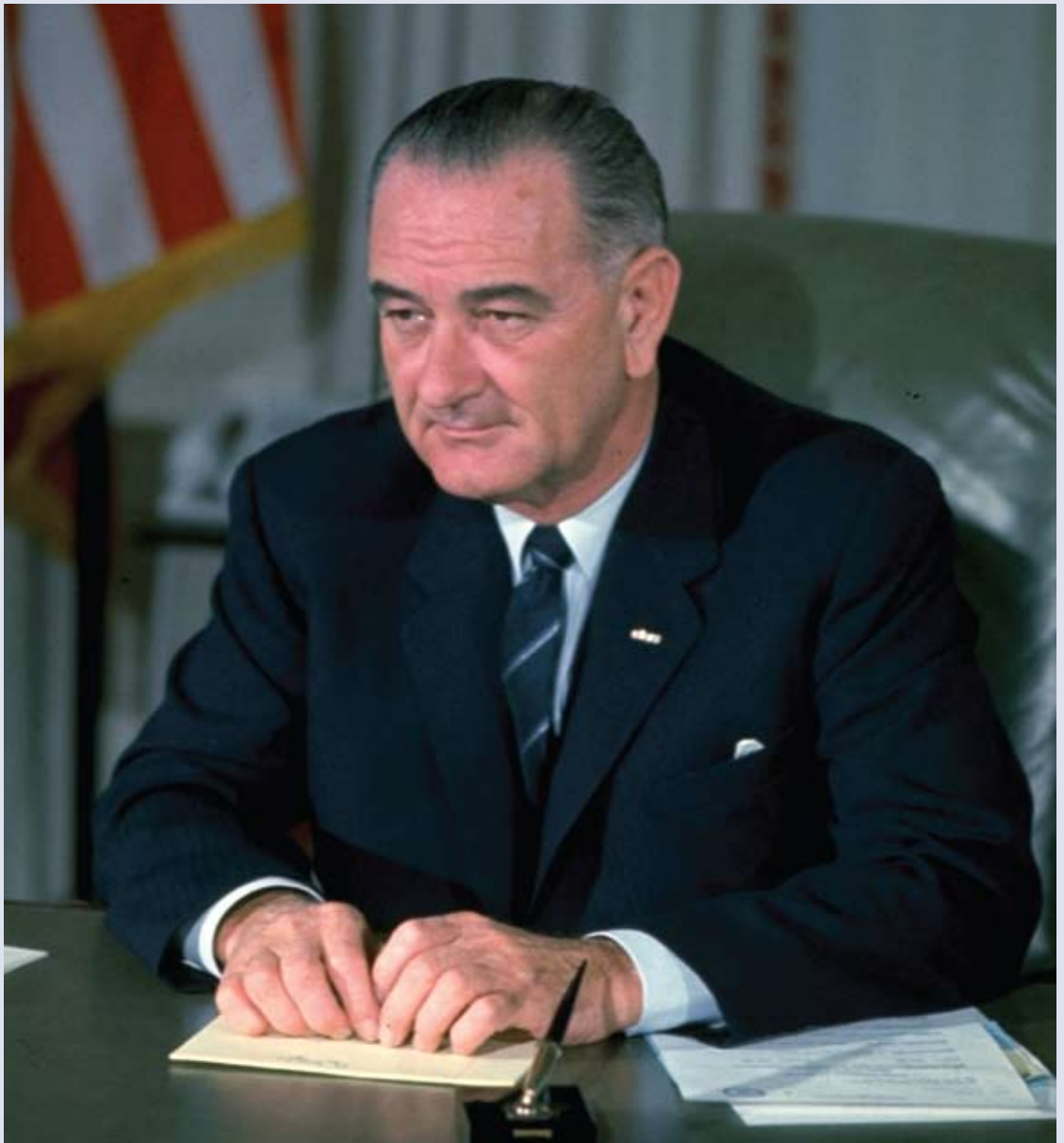
כמו כן, נבחנו אפשרות לשנות את קווי שביתת הנשק משנת 1949 גם מסיבות נוספות. סעיף 2 להסכם שביתת הנשק הבהיר שההסכם אינו מגביל את זכויותיהם של הצדדים או את תביעותיהם העתידיות היות וההסכם "הוכתב על פי שיקולים צבאיים גרידא." אשר על כן, קווי שביתת הנשק הישנים לא הוכרו מעולם כגבול בינלאומי מוכר. ב-31 במאי 1967 – ימים ספורים לפני פרוץ מלחמת ששת הימים – הדגיש השגריר הירדני לאו"ם בפני מועצת הביטחון של האו"ם נקודה זו בדיוק – שהסכם שביתת הנשק הישן "לא קבע גבולות."⁶

לאחר מכן ציין השגריר גולדברג שהיבט נוסף במדיניות ממשל ג'ונסון מצא ביטוי בנוסח הצעות ארה"ב באו"ם. "החלטה 242 אינה מתייחסת לירושלים, והשמטה זו הייתה מכוונת."⁷ ארה"ב לא הייתה מוכנה להמליץ על החזרת המצב הישן בירושלים לקדמותו, גם אם בשנים שלאחר מכן השמיעו ממשלים אמריקנים לעתים ביקורת על הבנייה הישראלית במזרח ירושלים.

תוך מספר שנים שיקפה הדיפלומטיה האמריקנית את התפיסה שישראל זכאית לשינויים בתוואי גבולות '67. בתחילה, נטו הביטויים הפומביים של ממשל ניקסון לגישה מינימאליסטית. מזכיר המדינה ויליאם רוג'רס הצהיר ב-1969 שיחולו שינויים בלתי משמעותיים בקווי 1967. בשעתו נשמעה ביקורת קשה על מדיניותו של רוג'רס על ידי סטיפן וו. שוובל, מנכ"ל האגודה האמריקנית למשפט בינלאומי, לימים היועץ המשפטי למחלקת המדינה האמריקנית ולאחר מכן שופט בבית המשפט הבינלאומי בהאג. שוובל הזכיר לרוג'רס את זכויותיה המשפטיות של ישראל בגדה המערבית במאמר שפרסם ב-*American Journal of International Law* (64/344, 1970), שם כתב: "כאשר המחזיק הקודם בשטח כבש אותו בצורה בלתי חוקית, המדינה שמשלתלט על אותו שטח במסגרת הפעלה חוקית של הגנה עצמית, נהנית מזכות מועדפת לעומת המחזיק הישן."

בקהילת המשפט הבינלאומי היו מודעים לכך שירדן פלשה לגדה המערבית בצורה בלתי חוקית ב-1948 והחזיקה בה עד ל-1967, כאשר כבשה ישראל את השטח במלחמת מגן. שתי מדינות בלבד הכירו בריבונותה של ירדן בגדה המערבית בין 1948 ל-1967 – הממלכה הבריטית המאוחדת ופקיסטן. אפילו מדינות ערב לא הכירו בתביעה הירדנית לשטח. כלומר, על פי פרשנותו של שוובל, זכאותה של ישראל לשינויים בקווי 1967 נובעת לא רק מפגיעותה הקודמת אלא כתוצאה מהיותה קרבת לתוקפנות ב-1967.

הנשיא לינדון ב' ג'ונסון, ב-17 בנובמבר 1967. ב-22 בנובמבר קיבלה מועצת הביטחון של האו"ם פה אחד את החלטה 242, הדורשת מישראל לסגת "משטחים" לעבר "גבולות בטוחים ומוכרים." ג'ונסון סירב לקבל את דרישתו של ראש מועצת השרים הסובייטי אלקסי קוסיגין שעל ישראל לסגת "מכל השטחים" לקווים לפני פרוץ המלחמה. ג'ונסון הטעים של ישראל דרושים "גבולות מוכרים" אשר יספקו "ביטחון מול טרור, הרס ומלחמה."



אינם יכולים לחזור לגבולות האחרים".⁸ הדבר התברר תחת ממשל פורד בהסכם הפרדת הכוחות השני. בעוד שההסכם נסב על נסיגה ישראלית נוספת בחצי האי סיני, ראש ממשלת ישראל דאז, יצחק רבין, הגיע לסדרת הסכמות עם ארה"ב שנגעו לחזיתות נוספות בתהליך השלום הישראלי-ערבי. לדוגמא, הנשיא פורד סיפק לראש הממשלה רבין מכתב לגבי עתיד רמת הגולן שבו נאמר:

ארה"ב טרם גיבשה עמדה סופית לגבי גבולות. במקרה שכן תעשה זאת, היא תייחס משקל רציני לעמדת ישראל שכל הסכם שלום עם סוריה חייב להיות מושתת על הישארותה של ישראל על רמת הגולן.⁹

ניסוח זהיר זה לא פירט את מידת הסכמתה של ארה"ב לריבונות ישראלית בחלקים מרמת הגולן או לנוכחות מתמשכת של כוחות צה"ל במרחבי הגולן. בכל מקרה, במכתב פורד לא דובר כלל על נסיגה ישראלית מוחלטת לקווי 1967 או אפילו על תיקונים מזעריים של גבול 1967 בסמוך לכנרת.

בקהילת המשפט הבינלאומי היו ערים לכך שירדן פלשה לגדה המערבית בצורה בלתי חוקית ב-1948 והחזיקה בה עד 1967, כאשר כבשה ישראל את השטח במלחמת מגן

הנשיא ריצ'רד ניקסון: הישראלים אינם יכולים "לחזור" לגבולות 1967

כשהתמנה הנרי קיסינג'ר, יועצו של ניקסון לביטחון לאומי, תחת רוג'רס, הוא ערך שינויים מהותיים בעמדת קודמו. כבר ב-1973, בשיחה פרטית עם קיסינג'ר שפורסמה לאחר זמן, הודה הנשיא ניקסון: "שינינו יודעים היטב שהם [הישראלים]

הישירה של קו חשיבה זה היה הצורך להגן על האינטרסים הביטחוניים של ישראל והדאגה לגבול בר-הגנה בעל תוואי שונה מהותית מקווי 1967.

ממשל קלינטון מאשר מחדש את העיקרון של גבולות בני-הגנה

התמיכה האמריקנית בגבולות בני-הגנה הפכה בעליל לעמדה דו-מפלגתית מקיר לקיר, שנותרה על כנה גם במהלך שנות ה-90 של המאה הקודמת, חרף העובדה שהפלשתינאים החליפו את ירדן כטוענים הראשיים לשטחי הגדה המערבית. בשעה שהושלם פרוטוקול חברון ב-1967, שיגר מזכיר המדינה וורן קריסטופר מכתב ביטחונות לראש הממשלה בנימין נתניהו. במכתב קריסטופר הצהיר למעשה ממשל קלינטון שאין בכוונתו להעלות השגות משלו לגבי צורכי הביטחון של ישראל. "מה שמאפיין את המדיניות האמריקנית היא מחויבותנו לפעול במשותף כדי לנסות ולענות על הצרכים הביטחוניים שאותם מגדירה ישראל". פירושו של דבר, שישראל היא שתחליט סופית לגבי צרכיה הביטחוניים. קריסטופר הוסיף ואמר: "לבסוף ברצוני לחזור על עמדתנו שישאל זכאית לגבולות בטוחים ובני-הגנה שיושגו במשא ומתן ישיר ומתוך הסכמה עם שכנותיה".¹⁴

מכתב קריסטופר מ-1997 הוא משמעותי, שכן הוא מעיד על היענות אמריקנית לשיקול הדעת הישראלי באשר לצרכיה הביטחוניים. בתקופה זו הייתה ישראל אמורה לציין "אתרים ביטחוניים מוגדרים" כחלק מפריסה מחדש של כוחותיה על פי הסכמי אוסלו. קריסטופר אמר בהזדמנות אחרת שקביעת האתרים הביטחוניים הישראלים נתונה לאחריות ישראל. הביטחונות הללו כללו את המסר המרגיע המרומז שארה"ב לא תטיל ספק בכושר השיפוט הישראלי בקשר לצרכיה הביטחוניים.

לסיכום, אין כל יסוד לטענה שמבחינה מסורתית תבעה ארה"ב מישראל נסיגה מלאה או לחילופין נסיגה כמעט מלאה משטחים שכבשה במלחמת ששת הימים. הדבר אמור במיוחד בקשר לגדה המערבית ולרצועת עזה, שם נקבעו קווי הפסקת אש ב-1949 על פי המקום בו עצרו הצבאות היריבים את התקדמותם, ולא הוכרו גבולות בינלאומיים קבועים. המניע היחיד לשינוי בעמדה האמריקנית התומכת בגבולות בני-הגנה היה שינויים בעמדה הישראלית.

השפעתה של פסגת קמפ-דיוויד

אין ספק שככל שארה"ב וישראל נעו מעמדות תאורטיות בסוגיית זכויותיה של ישראל לגבולות בני-הגנה ונכנסו למשא ומתן ממשי, הצורך להגיע להסכם הוא שהשפיע על שני הצדדים. כך, כאשר ראש הממשלה אהוד ברק הגיע לפסגת קמפ-דיוויד ביולי 2000, הוא הפך את המדיניות הישראלית המסורתית כלפי בקעת הירדן, תוך קבלת עידוד חזק מארה"ב. חודש לפני קמפ-דיוויד, הסתייג ברק ממתן התחייבות לנסיגה ישראלית מבקעת הירדן,¹⁵ אך כעבור זמן קצר הוא הצטייר כמי שמוכן להסכים לרעיון שלפלשתינאים תתאפשר ריבונות בבקעת הירדן בתנאי שיימצא מענה לצורכי הביטחון הישראליים.

תוקפן של התחייבויות נשיאותיות: מקרה מכתב פורד

מכתב פורד איננו רק בגדר חומר רקע ארכיוני לאקדמאים החוקרים את הדיפלומטיה האמריקנית. כדאי לזכור שארה"ב חידשה במפורש במכתב פורד את התחייבויותיה סמוך לפתיחת ועידת השלום במדריד ב-1991, כאשר מזכיר המדינה ג'יימס בייקר המציא מכתב ביטחונות לראש הממשלה יצחק שמיר. יתר על כן, ראש הממשלה בנימין נתניהו השיג התחייבות מחודשת מממשל קלינטון למכתב פורד בטרם נפתח המשא ומתן הישראלי-פלשתינאי בנושא חברון ב-1996. כלומר, מכתבי הביטחונות האמריקנים נתפסו כהתחייבויות לטווח ארוך ועל פי הנוהל המקובל בדיפלומטיה האמריקנית תקפות לא פגה גם כאשר חלים שינויים בממשל.

הנשיא רייגן: אינני יכול לבקש מישראל לחזור לקווי 1967

היה זה ממשלו של הנשיא רונלד רייגן שסיפק את הביטוי הקולע ביותר לזכותה של ישראל לגבולות בני-הגנה מיד לאחר תקופת כהונתו של הנשיא ג'ימי קארטר, שהביע תמיכה פושרת בלבד בהבנות האמריקניות-ישראליות מעידן פורד-קיסינג'ר. רייגן בעצמו הצהיר בנאום שנשא בראשון בספטמבר, 1982, שזכה לאחר מכן לכינוי "תכנית רייגן": "גבולות '67, רוחבה של ישראל בנקודה הצרה ביותר הגיע בקושי ל-10 מייל. רוב אוכלוסיית ישראל נמצאת בטווח ארטילרי של צבאות עוינים. אינני מתכוון לבקש מישראל לשוב ולחיות בצורה כזאת". רייגן המציא ניסוח גמיש לגבי נסיגה ישראלית: "עומק הוויתור על טריטוריה שישאל תידרש לבצע ייקבע במידה רבה על ידי מידת השלום והנורמליזציה".¹⁰ מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ ניסח בצורה מפורשת יותר את כוונת דבריו של הנשיא בנאום שנשא בספטמבר 1988: "ישראל לא תישא ותיתן מגבולות 1967 או תחזור אליהם".¹¹

למה התכוון שולץ בהצהרה זו? האם ביטא בכך הכרה בזכותה של ישראל להחזיק שטחים נרחבים מהגדה המערבית? חצי שנה קודם לכן הוא גילה יצירתיות דיפלומטית רבה, כאשר שקל אלטרנטיבות לנסיגה ישראלית כוללת לקווי 1967. הוא אפילו הציע "פשרה פונקציונאלית" בניגוד ל"פשרה טריטוריאלית" בגדה המערבית. שולץ אמר למעשה שהגדה המערבית תחולק בין ישראל לבין הירדנים על בסיס פונקציות ממשלתיות שונות, לעומת שרטוט גבולות פנימיים חדשים. בנאום בפני המועצה ליחסי חוץ בפברואר 1988 הוא קבע: "מתחולל שינוי בהגדרת משמעותה של הריבונות ומשמעותה של טריטוריה. השאלה במה שולטת הממשלה, או במה מסוגלת לשלוט כל יחידה הסבורה שיש לה ריבונות וסמכות שיפוט על אזור מסוים – משנה את פניה".¹²

בספר זכרונותיו הוסיף שולץ דברים על נאומו מ-1988. הוא כתב ששוחח עם מנהיגים ישראליים וירדניים ברוח נאומו וטען בפניהם ש"התשובה לשאלה מי שולט במה – תשתנה בהתאם לפונקציות שונות כגון ביטחון חיצוני, שמירה על חוק וסדר, נגישות לאספקה מצומצמת של מים, ניהול החינוך והבריאות ופונקציות אזרחיות נוספות וכך הלאה".¹³ התוצאה



מתווה קלינטון/ברק הבלתי רשמי הוסר מסדר היום

ב-7 בינואר, 2001, שבועיים לפני שסיים את הקדנציה השנייה שלו בתפקיד, הציג הנשיא קלינטון תכנית משלו ליישוב הסכסוך הישראלי-פלשתינאי. הפרמטרים של קלינטון התבססו חלקית על הרעיונות שהציע ראש הממשלה דאז אהוד ברק בפסגת הנפל בקמפ-דיוויד ביולי 2000. במישור הטריטוריאלי, דיבר ברק על סיפוח "גושי התנחלויות" בגדה המערבית על ידי ישראל. ברם, הוא התנה סיפוח כזה בביצוע חילופי שטחים, כלומר ויתור ישראלי על שטח שהיה בריבונותה בתמורה לכל שטח חדש בגדה המערבית. "חילופי שטחים" כאלו לא התחייבו מהחלטה 242 אלא היוו ויתור ישראלי חדש של ממשלת ברק וקלינטון אימץ אותו. לפרוטוקול יצוין, שאלוף (מיל') דני יתום, שכיהן כראש המטה הביטחוני-מדיני של ברק, טען שברק עצמו לא הציע חילופי שטחים כאלו בקמפ-דיוויד.

זאת ועוד, על פי מתווה קלינטון הייתה ישראל אמורה לסגת מבקעת הירדן (שרבין ניסה להשאיר בשליטתה) ולוותר בכך על גבולות בני-הגנה. בתמורה הציע קלינטון "נוכחות בינלאומית" כתחליף לצה"ל. מרכיב זה החליש מאוד את הדוקטרינה הישראלית של הישענות-עצמית בסוגיות ביטחוניות והתעלם מהניסיון הבעייתי של ישראל עם האו"ם ונוכחות בינלאומיים אחרים גם במסגרת מנדט מוגבל יותר, כגון ניטור השלום.

בהקשר של ויתור טריטוריאלי ישראלי, ממשל קלינטון היה מוכן לגבות נוכחות ישראלית במה שעמד להפוך לשטח ריבוני פלשתינאי. שלוש שנים לאחר יישום ההסכם, על פי התכנית שזכתה לתמיכה האמריקנית, תוחלף נוכחות צה"ל בבקעת הירדן בכוח רב-לאומי בהנהגת ארה"ב, שבו ישתתף גם צה"ל.¹⁶ מדינה פלשתינאית עתידית תהיה מחויבת לאפשר לצה"ל גישה ישירה לגדה המערבית ולבקעת הירדן במקרה חירום.¹⁷ מאוחר יותר הובהר שישראל גם תקיים תחנות התרעה בגדה המערבית. בקמפ-דיוויד נמסר לפלשתינאים שארה"ב אף תומכת בשליטה ישראלית במרחב האווירי.¹⁸

אך לאחר פסגת קמפ-דיוויד, אחרי שישראל הסכימה לעיקרון של כוח רב-לאומי שיכלול חיילים מצה"ל, הצליחה ארה"ב לשנות את עמדתה בקלות יחסית בכך שהציעה כוחות בינלאומיים ללא חיילים ישראליים, בלי שהדבר יתפרש ככרסום בצורכי הביטחון של ישראל. מה שמעורר דאגה במיוחד לגבי אותו שינוי היא העובדה שספק אם אפילו כוח בינלאומי נקי מישראלים היה מקובל על יאסר ערפאת.

הלקח מתקופה זו הוא שהפלשתינאים הצליחו לשנות את עמדותיהן הן של ארה"ב והן של ישראל בסוגיית הגבולות, בכך שפיתו אותן עם הסכם, בשעה שהם נמנעים מעשיית ויתורים מקבילים מצדם. האינטרס הפלשתינאי הוא לבצר את ההישגים הללו ובכך לחייב את ממשלות ישראל שתקומנה בעתיד לוותירות שביצעה ישראל במהלך המשא ומתן,¹⁹ למרות שבאופן רשמי שיחות קמפ-דיוויד והמשא ומתן שבא בעקבותיהן הושתתו על העיקרון ששום דבר אינו מוסכם עד שהכול יהיה מוסכם.

הנשיא רונלד רייגן,
20 בינואר 1981.

תכנית רייגן מ-1982
דרשה שישראל תשמור
על גבולות בני-הגנה, בעוד
שמזכיר המדינה שלו,
ג'ורג' שולץ, אמר בבירור,
"ישראל לעולם לא תנהל
משא ומתן מתוך גבולות
1967 או חזרה אליהם."



הנשיא ביל קלינטון
ומזכיר המדינה וורן
קריסטופר ב-7
בנובמבר, 1996.
קריסטופר כתב
לראש הממשלה
בנימין נתניהו: "מה
שמאפיין את המדיניות
האמריקנית היא
מחויבותנו לפעול
במשותף במטרה
לענות על הצרכים
הביטחוניים שאותם
מזהה ישראל".
מכתב קריסטופר ציין "גבולות
בני-הגנה לישראל."

מתווה קלינטון לא הפך למדיניות האמריקנית הרשמית. לאחר שהנשיא ג'ורג' וו. בוש נכנס לבית הלבן, הודיעו פקידי אמריקנים לממשלת שרון שזה עתה נבחרה שהפרמטרים של קלינטון לא יחייבו את הממשל, ובמקביל גם ממשלת שרון לא תהיה מחויבת להצעות קודמתה. אולם הרעיונות שהוצעו בתקופה זו עדיין ממשיכים לרחף מעל רוב השיחות בקרב מקבלי ההחלטות בווינגטון בקשר לפתרון הסכסוך הישראלי-פלשתינאי, ובמיוחד בצוותי חשיבה ובמכוני מחקר.

כבר לפני פרסומו הרשמי, ביקר הרמטכ"ל דאז רב־אלוף שאול מופז בחריפות את מתווה קלינטון בפני הקבינט כאסון לישראל: "ידיעות אחרונות" דיווח שב-29 בדצמבר קבע מופז: "הצעת הגישור של קלינטון אינה תואמת את האינטרסים הביטחוניים הישראליים ואם תתקבל, **היא תאיים על ביטחונה של המדינה**". מופז לא ביטא את עמדתו הפרטית אלא את עמדת המטכ"ל בכללותו. כך, התגלו חילוקי דעות אמיתיים בין ארה"ב לישראל באותה עת לגבי צורכי ההגנה העצמית של ישראל.

הרמטכ"ל, רב־אלוף שאול מופז, ביקר בחריפות את הפרמטרים של קלינטון כאסון לישראל ובכך הביע לא רק את עמדתו אלא את עמדת הרמטכ"ל הצה"לי בכללותו

הנשיא בוש: יהיה זה בלתי מציאותי לצפות לחזרה לקווי שביתת הנשק של 1949

ההוכחה הטובה לכך שארה"ב אימצה מחדש את מדיניותה המסורתית לגבי זכותה של ישראל לגבולות בני-הגנה הופיעה במכתב הביטחונות של הנשיא בוש לראש הממשלה שרון מה-14 באפריל, 2004, לאחר ששרון הציג בוועידת ארצות הברית תכנית ההתנתקות הישראלית מרצועת עזה: "ארצות הברית מביעה שוב את מחויבותה הנחושה לביטחונה של ישראל, כולל גבולות בטוחים ובני-הגנה, ולשמר ולבצר את יכולתה של ישראל להרתיע ולהגן על עצמה בכוחות עצמה, נגד כל איום או צירוף אפשרי של איומים.²⁰ עצם הופעתם של שני המונחים יחדיו באותו משפט מצביע על הקשר המשתמע במכתב בין ההתייחסות לגבולות בני-הגנה לבין היכולת הישראלית להגנה עצמית.

בוש לבטח לא חזה נסיגה ישראלית לקווי 1967. בהמשך אותו מכתב כתב: "לאור המציאות החדשה בשטח, כולל מרכזי האוכלוסייה הישראליים הקיימים, יהיה זה בלתי מציאותי לצפות שתוצאות המשא ומתן על הסדר הקבע יובילו לנסיגה

מלאה ומוחלטת לקווי שביתת הנשק של 1949". בוש לא השתמש בביטוי "גושי התנחלויות" כפי שעשה קלינטון, אבל נראה שהתייחס לאותו רעיון. כעבור פחות משנה, ב-27 במרץ 2005, הבהירה מזכירת המדינה קונדוליסה רייס ל"קול ישראל" שהביטוי "מרכזי אוכלוסייה ישראלים" התייחס לגושי ההתנחלויות הגדולים בגדה המערבית.²¹

חשוב לציין כי בוש לא התנה את המשך השליטה ב"מרכזי האוכלוסייה הישראליים" בגדה המערבית בהסכמה ישראלית כלשהי לחילופי שטחים, תוך שימוש בשטח שהיה נתון לריבונות ישראלית מעבר לקווי 67' כפי שהציע קלינטון. במובן הזה, בוש החזיר את קווי ההתייחסות המקוריים בתהליך השלום להחלטה 242 על ידי צמצום הסכסוך הטריטוריאלי של ישראל לגדה המערבית בלי לכלול חילופי שטח נוספים.

הכרתו של בוש בזכותה של ישראל לגבולות בני-הגנה הייתה ברורה ומפורשת ביותר, היות ומכתב בוש צידד חד-משמעית בשינויים בקווי 1967. זאת ועוד, על ידי יצירת זיקה בין גבולות בני-הגנה ליכולות ההגנה העצמית הישראלית, הבהיר בוש ש"גבולות בני-הגנה" אמורים לשפר את יכולתה של ישראל לשמור על ביטחונה. אמנם ניתן היה לפרש באופן זה את המושג "גבול בטוח" כפי שהופיע בהחלטה 242, אולם פרשנות חלופית אפשרית הייתה יכולה להיות גבול המובטח בידי ערבויות אמריקניות, כוחות נאט"ו או אפילו כוח בינלאומי אחר. אי-בהירות זו לא הופיעה במכתב בוש, שקשר ספציפית בין גבולות בני-הגנה ליכולתה של ישראל להגן על עצמה.

ב-25 במרץ 2005 צוטט שגריר ארה"ב בישראל, דניאל קרצר, ב"ידיעות אחרונות" כמי שאומר שאין כל "הבנה" ישראלית-אמריקנית בנוגע להשאת גושי התיישבות בגדה המערבית בידי ישראל. קרצר הכחיש את הדיווח, אך הכתבה העלתה את השאלה לגבי מהות ההתחייבות הכלולה במכתבו



הנשיא בוש וראש ממשלת
ישראל אריאל שרון בבית
הלבן, ב-14 ביוני 2004.
בחילופי מכתבים בין שרון
לבוש נאמר כי ישראל
התחייבה לסגת מעזה
וארה"ב אימצה את המושג
של גבולות בני-הגנה
לישראל.



ראש הממשלה בנימין נתניהו והנשיא ברק אובמה בבית הלבן, במהלך המפגש הרשמי הראשון בין שני המנהיגים, ב-18 במאי 2009.

ב-2008 חרגו מעבר למצופה מישיראל במכתב בוש, אך הן בהחלט לא ביטלו את ההתחייבויות לראש הממשלה שרון. מזכירת המדינה קונדוליסה רייס נכחה בשיחות אולמרט-עבאס, אך בסופו של דבר לא הצליחו השיחות לגבש הסכמה ישראלית-פלשתינאית. רייס דיווחה על התרשמויותיה לממשל הנכנס של הנשיא הנבחר ברק אובמה. למרות זאת, כפי שאירע לאחר שיחות קמפ-דיוויד וטאבה ב-2000, לא הוצע שישראל תהיה מחויבת להצעות המדיניות שהועלו במסגרת משא ומתן שנכשל.

ממשל אובמה וגבולות בני-הגנה

במהלך המירוץ לנשיאות ב-2008, דיבר הסנאטור דאז ברק אובמה ב-4 ביוני 2008 בפני הוועידה השנתית של השדולה הישראלית (איפא"ק) על הקמת מדינה פלשתינאית "שתהא רציפה ושלמה", אך הוא גם ציין ש"כל הסכם עם העם הפלשתינאי חייב לשמר את זהותה של ישראל כמדינה יהודית, בעלת גבולות בטוחים, מוכרים ובני-הגנה". אמנם אובמה תיקן לאחר מכן את ההצהרה שנשא לפני איפא"ק בנושא ירושלים – ודילל את ההצהרה המקורית שעליה להישאר "בלתי מחולקת" – אך הוא לא שינה כלל את הצהרותיו לגבי זכותה של ישראל לגבולות בני-הגנה.

אולם, לאחר שנבחר אובמה לנשיא צצו שאלות לגבי מידת הדבקות של ממשלו ברעיון גבולות בני-הגנה. יועצו לביטחון לאומי, הגנרל ג'יימס ג'ונס, היה ידוע כתומך בהצבת כוח נאט"ו כתחליף לצה"ל בגדה המערבית.²³ כמו כן שררה עמימות מסוימת לגבי השאלה האם ממשל אובמה חש מחויב חוקית למכתבו של בוש מ-2004. כשנשאל רוברט ווד, סגן

של בוש. על פי הנוהל האמריקני, אמנה בין שתי מדינות מהווה התחייבות ברמה הגבוהה ביותר ולאחריה הסכם בין ראשי מדינות (כגון מזכר הבנות ללא אשרור הקונגרס). עם זאת, חילופי מכתבים מהווים אף הם התחייבות בינלאומית. קרצר עצמו חזר על נקודה זו ב"ערוץ 10": "התחייבויות אלה הן רציניות מאוד בהקשר לריכוזי האוכלוסייה הישראליים; הציפייה שלנו איננה שישראל תחזור לקווי 1967". כאשר נשאל האם "ריכוזי האוכלוסייה" הללו הם "גושי התיישבות", הוא ענה: "אכן כן".²²

בהזדמנות אחרת, הציג בוש את הרעיון של מדינה פלשתינאית בת-קיימא ורציפה – רעיון בעל השלכות טריטוריאליזם. רציפות שכזו משמעותה לכל הפחות יצירת חיבור ללא מכשולים בין כל ערי הגדה המערבית, כך שפלשתינאי יוכל להגיע מג'נין לחברון. הפלשתינאים עלולים לפרש התייחסות אמריקנית לרציפות בין הגדה המערבית לרצועת עזה כחיבור בשליטה פלשתינאית, כגון "המעבר הבטוח" המוזכר בהסכמי אוסלו, אך רציפות כזו תחייב את ביתורה של ישראל לשתיים. בכל מקרה, אין כל זכות בינלאומית משפטית למדינות להחזיק במעבר בשליטה ריבונית בין חלקים המופרדים גאוגרפית: לארה"ב אין כל שטח ריבוני המחובר בין אלסקה למדינת וושינגטון. דוגמאות נוספות להיעדר חיבור ריבוני בין חלקים של מדינות אחרות המפוצלות גאוגרפית, היא עומן. ב-21 בפברואר 2005 הבהיר הנשיא בוש שקריאת הממשל לרציפות טריטוריאלית התייחסה ספציפית לגדה המערבית.

בשנה האחרונה לממשל בוש הציע ראש הממשלה אהוד אולמרט ויתורים מרחיקי לכת בשיחות פרטיות עם יו"ר הרש"פ מחמוד עבאס. במובנים רבים, הצעותיו של אולמרט

הדובר של מזכירות המדינה של ארה"ב, ב-1 ביוני ושוב ב-2 ביוני 2009 האם הממשל מחויב למכתב, הוא הסתפק באמירה שהממשל מבקש ששני הצדדים יישמו את התחייבויותיהם על פי מפת הדרכים. כשלחצו עליו פעם נוספת, הוא ענה לבסוף: "אני נותן לכם מה שיש לי". במילים אחרות, לווד לא ניתנו הוראות לאשר את תמיכתו של הממשל הנוכחי במכתב בוש.

נראה כי ממשל אובמה מעדיף להימנע מאמירות ברורות לגבי גבולות בני-הגנה. בנובמבר 2009, כשראש הממשלה בנימין נתניהו הכריז על נכונות להקפאת הבנייה בהתנחלויות בגדה המערבית לעשרה חודשים, השמיעה מזכירת המדינה הילארי קלינטון הצהרה קצרה שסיכמה את מדיניות ממשל אובמה לגבי הגבולות:

אנו מאמינים כי באמצעות משא ומתן כן, שני הצדדים מסוגלים להסכים על תוצאה שתסיים את הסכסוך ותמצא פשרה בין המטרה הפלשתינאית של מדינה עצמאית ובת-קיימא בקווי 1967, עם חילופי שטחים מוסכמים, והמטרה הישראלית של מדינה יהודית עם גבולות בטוחים ומוכרים שמשקפים התפתחויות שחלו במהלך השנים ועונים על צורכי הביטחון הישראליים.²⁴

כך נמנעה מזכירת המדינה קלינטון מהצהרות מפורשת עם היעד הפלשתינאי של פשרה טריטוריאלית בקווי 1967 או עם המטרה הישראלית של גבולות בטוחים, והציבה את ארה"ב בעמדת ביניים לגבי שני הצדדים. הדבר היווה שינוי מהתחייבותו של בוש ב-2004, אך עדיין אין מדובר בהתכחשות מוחלטת למושג של גבולות בני-הגנה.

ארה"ב לא דרשה מעולם נסיגה ישראלית מוחלטת

לסיכום, ארה"ב לא התעקשה מעולם על נסיגה ישראלית מוחלטת מהשטחים שכבשה במלחמת ששת הימים לקווי הפסקת האש ב-1949. עם זאת, ניתן לתהות מה ערכן של אותן הצהרות אמריקניות אם מצורפת אליהן הקביעה שמיקומם של גבולות ישראל חייבים להיות פרי החלטתם של הצדדים עצמם. הדבר נכון במיוחד ביחס למכתב בוש מ-2004, הנוגע בבירור בנקודה זו.

מובן מאליו שארה"ב איננה יכולה לכפות את מכתב בוש על ישראל והפלשתינאים אם הצדדים מסרבים לקבל את תנאיו. מכתב בוש מעדכן ומסכם את הגישה האמריקנית לגבי הפירוש הנכון להחלטה 242 של מועצת הביטחון של האו"ם בכל משא ומתן עתידי. חשיבותו נובעת מארבעה שיקולים עתידיים אפשריים:

- ישראל נהגה לבקש ביטחונות מארה"ב לפני פתיחה רשמית של משא ומתן. כך נהגה ישראל לפני ועידת השלום בז'נבה לאחר מלחמת יום כיפור ב-1973 ולפני ועידת מדיד ב-1991. אך ב"מפת הדרכים" של הרביעייה מאפריל 2003 אין דיון בגבולות העתידיים של ישראל והמדינה הפלשתינאית המוצעת. מכתב בוש הגן על אינטרסים חיוניים של ישראל לפני תחילתו של כל משא ומתן עתידי. מדובר היה בעצם ברשת ביטחון דיפלומטית לישראל.

- בעתיד, אם יימצאו ארה"ב וישראל בפסגה נוסח קמפ-דיוויד והפלשתינאים יבקשו מפקידים אמריקניים לחשוף את עמדת ארה"ב לגבי גבולות, אזי אם מכתב בוש עדיין בתוקף, פקידים אלה אמורים לגבות את תוכן המכתב.

- התחייבויותיו של בוש אמורות היו להחזיק מעמד ללא קשר לזהותה של האישיות השולטת בווישניגטון. מכתב בוש זכה להסכמה דו-מפלגתית בקונגרס ב-23 ו-24 ביוני 2004. בית הנבחרים אישר אותו ברוב מוחץ של 407 לעומת 9, והסנאט ברוב של 95 ל-3. הן חבר הקונגרס רם עמנואל והן הסנאטורית הילארי קלינטון תמכו במכתב.

- ביולי 2009 הציע הממונה על מדיניות החוץ של האיחוד האירופי שאם ישראל והפלשתינאים לא יגיעו להסכמה, על מועצת הביטחון של האו"ם לקרוא להכרה במדינה הפלשתינאית. הוא הציע שהחלטה כזו של האו"ם תקבע את מעמדה של סוגיות הליבה, כולל סוגיית הגבולות וירושלים. אם תקודם היוזמה לכפות את קווי 1967 על ישראל באמצעות מועצת הביטחון, התחייבויות בוש יוצרות ציפייה שארה"ב תטיל וטו על החלטה כזו.²⁵

גבולות בני-הגנה נכנסו ללקסיקון הדיפלומטי האמריקני של מספר ממשלים אמריקניים בכל הנוגע למאמצים להשכנת שלום במזרח התיכון כיום. על ישראל לצקת תוכן ממשי במשמעות הטריטוריאלית של גבולות בני-הגנה ולנסות להגיע להבנה ספציפית יותר עם ממשל אובמה ביחס למחויבותו למרכיב ותיק זה בדיפלומטיה האמריקנית המזרח-תיכונית.

הערות

- 1 ראש מועצת השרים קוסיגין כתב לנשיא ג'ונסון ב-21 בנובמבר 1967 וביקש שהנוסח הבריטי של ההחלטה, שיהפוך להחלטה 242, יכלול את "ה" הידיעה לפני "שטחים". ג'ונסון כתב לו בחזרה בו ביום וסירב לבקשה הסובייטית. סגן שר החוץ הסובייטי, קוזנצוב, ניסה באותו יום בניו-יורק להכניס את המילה "כל", אך נהדף.
- 2 ראה: Foreign Relations of the United States, 1967-1968, volume XIX, Arab-Israeli Crisis and War 1967, <http://www.stage.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xix/28070.htm>
- 3 עדנאן אבו עודה, נביל אלערבי, מאיר רוזן, דניס רוס, יוג'ין רוסטו וורנון טרנר, החלטת מועצת הביטחון 242: אבן הבנייה בעשיית שלום.
- 4 UN Security Council Resolution 242: The Building Block of Peacemaking (Washington, D.C.: Washington Institute for Near East Policy, 1993), p.88
- 5 ראה מאיר רוזן, שם, עמ' 31.
- 6 נאומו של הנשיא לינדון ג'ונסון ב-19 ביוני, 1967.
- 7 <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/US-Israel/lbjpeace.html>
- 8 לטקסט המלא של מזכר JCSM-373-67 ראה מיכאל ווידלנסקי, Can Israel Survive a Palestinian State? (ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, 1990), עמ' 148-152.
- 9 ראה השגריר פרופסור יהודה בלום, "הסעיפים הטריטוריאליים בהחלטת מועצת הביטחון 242, "זכותה של ישראל לגבולות בני-הגנה: ארבעה עשורים לאחר החלטת מועצת הביטחון 242, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' 29.
- 10 ראה גם ארתור לאל, "האום והמשבר המזרח-תיכוני, עמ' 24-22. Arthur Lall, *The UN and the Middle East Crisis* (New York: Columbia University Press, 1968)
- 11 ארתור גולדברג, מכתב למערכת ה"ניו יורק טיימס", ב-5 במרץ, 1980.
- 12 הנרי קיסינג'ר, משבר: אנטומיה של שני משברים מרכזיים במדיניות חוץ, עמ' 140.
- 13 Henry Kissinger, *Crisis: The Anatomy of Two Major Foreign Policy Crises* (New York: Simon and Schuster, 2003).
- 14 מכתב מהנשיא ג'רלד פורד לראש הממשלה רבין מהראשון בספטמבר, 1975.
- 15 http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/ford_rabin_letter.html
- 16 נאומו של הנשיא רונלד רייגן, בראשון בספטמבר, 1982.
- 17 <http://www.reagan.utexas.edu/resource/speeches/1982/90182d.htm>
- 18 נאומו של מזכיר המדינה ג'ורג' פ' שולץ, ב-16 בספטמבר, 1988.
- 19 http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m1079/is_n2140_v88/ai_6876262
- 20 ג'ורג' פ' שולץ, מהומה וניצחון: שנותי כמזכיר המדינה, עמ' 1022.
- 21 George P. Shultz, *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State* (New York: Charles Scribner's Sons, 1993).
- 22 שם, עמ' 1023.
- 23 מכתבו של מזכיר המדינה וורן קריסטופר, ה-17 בינואר, 1997.
- 24 <http://mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00qo0>
- 25 דניס רוס, השלום החסר: מבט מבפנים על המאבק לשלום מזרח-תיכוני. Dennis Ross, *The Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace* (New York: Farrar Straus and Giroux, 2004) p. 639
- 26 מרטין אינדיק, התמים האמריקני בחו"ל: מבט מקרוב על דיפלומטיית השלום האמריקנית. Martin Indyk, *Innocent Abroad: An Intimate Account of American Peace Diplomacy* (New York: Simon and Schuster, 2009) p. 303
- 27 שם.
- 28 רוס, עמ' 725.
- 29 רוס, עמ' 752.
- 30 חילופי מכתבים בין הנשיא בוש לראש הממשלה שרון, ה-14 באפריל, 2004.
- 31 <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Exchange+of+letters+Sharon-Bush+14-Apr-2004.htm>
- 32 אלוף בן, "רוה"מ: ההבנה עם ארה"ב לגבי גושי התנחלויות בגדה המערבית שרירה וקיימת, "הארץ, 27 במרץ, 2005.
- 33 <http://www.usembassy-israel.org.il/publish/mission/amb/032505b.html>
- 34 אלוף בן, "המועמד ליועץ לביטחון לאומי האמריקני רוצה לראות כוח נאט"ו בגדה המערבית, "הארץ, 23 בנובמבר, 2008.
- 35 מזכירת המדינה הילארי רודהם קלינטון, "הכרזת ישראל לגבי התנחלויות, "מתוך: U.S. Department of State Diplomacy in Action, PRN: 2009/1175, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/11/132434.htm>
- 36 "סולאנה, איש האיחוד האירופי, מפציר באו"ם להכיר במדינה פלשתינאית", 12 ביוני, 2009.
- 37 <http://www.reuters.com/article/idUSLC616115>

נוסח החלטה 242 של מועצת הביטחון של האו"ם, 22 בנובמבר, 1967

מועצת הביטחון

בהביעה המשך דאגתה נוכח המצב החמור במזרח התיכון, בהגישה שרכישת טריטוריה בדרך של מלחמה היא פסולה, ושיש צורך לפעול למען שלום צודק ובר-קיימא, שבו תוכל כל מדינה שבאזור לחיות בביטחון, בהגישה עוד שכל המדינות החברות, בהסכימן למגילת האומות המאוחדות, קיבלו על עצמן התחייבות בהתאם לסעיף 2 למגילה,

1. קובעת שקיום עקרונות המגילה מחייב השכנת שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון, שיושתת על הגשמת שני העקרונות הבאים:

(א) פינוי* כוחות מזוינים ישראלים מטריטוריות שנכבשו במסגרת הסכסוך האחרון;

(ב) ביטול כל טענה או מצב של לוחמה, וכיבוד והכרה של הריבונות, השלמות הטריטוריאלית והעצמאות המדינית של כל מדינה ממדינות האזור, ושל זכותן לחיות בשלום בתוך גבולות בטוחים ומוכרים, ללא איומים או מעשי אלימות;

2. מכריזה עוד על הצורך:

(א) לערוב לחופש השיט בנתיבי מים בינלאומיים באזור;

(ב) להגיע להסדר צודק של בעיית הפליטים;

(ג) לערוב לשלמות הטריטוריאלית ולעצמאות המדינית של כל מדינה ממדינות האזור, באמצעים שבכללם יצירת אזורים מפורזים;

3. מבקשת מן המזכיר הכללי למנות נציג מיוחד, שייצא למזרח התיכון כדי ליצור ולקיים מגעים עם המדינות הנוגעות בדבר, כדי לעודד הסכם וכדי לסייע למאמצים להגיע לכלל הסדר מוסכם בדרכי שלום, בהתאם לתנאים ולעקרונות שבהחלטה זו.

4. מבקשת מן המזכיר הכללי לדווח למועצת הביטחון בהקדם האפשרי על התקדמות מאמציו של הנציג המיוחד

* הנוסח העברי הרשמי לקוח מתוך קובץ מסמכים בתולדות המדינה, 1897-1979, שירות הפרסומים הממשלתי – מרכז ההסברה, 1981, עמ' 240 ואילך.

ההחלטה נתקבלה פה אחד בישיבה ה-1382 של המועצה.

* ניתן לתרגם את המילה "withdrawal" גם כ"נסיגת..."

נוסח החלטה 338 של מועצת הביטחון של האו"ם, 22 באוקטובר, 1973

מועצת הביטחון

1. קוראת לכל הצדדים המעורבים בקרבות המתנהלים עתה להפסיק את האש ולסיים כל פעולה צבאית לאלתר ולא יאוחר מאשר 12 שעות לאחר קבלתה של החלטה זו, בעמדות בהן הם מחזיקים עתה.

2. קוראת לכל הצדדים הנוגעים בדבר להתחיל, מיד לאחר הפסקת האש בביצוע החלטת מועצת הביטחון 242, על כל חלקיה.

3. מחליטה כי מייד, ובעת ובעונה אחת עם הפסקת האש, יתחיל משא ומתן בין הצדדים הנוגעים בדבר, בחסות מתאימה, במגמה לכוון שלום צודק ובר-קיימא במזרח התיכון.

מכתבו של ג'ורג' וו. בוש, נשיא ארצות הברית, אל ראש הממשלה אריאל שרון, 14 באפריל 2004²¹

הוד מעלתו אריאל שרון, ראש ממשלת ישראל

ראש ממשלה יקר,
תודה לך על מכתבך המתאר את תכנית ההתנתקות שלך.

ארצות הברית ממשיכה לקוות, והיא נחושה בדעתה למצוא דרך קדימה לקראת הסדר הסכסוך הישראלי-פלשתינאי. אני ממשיך להיות מחויב לחזוני מ-24 ביוני 2002 בדבר שתי מדינות שיחיו זו לצד זו בשלום ובביטחון כמפתח לשלום, ולמפת הדרכים כנתיב להגעה אליו.

אנו מקדמים בברכה את תכנית ההתנתקות שהכנת, שלפיה תסיג ישראל מתקנים צבאיים מסוימים ואת כל ההתנחלויות מעזה. צעדים אלה, המתוארים בתכנית, יסמלו התקדמות ממשית למימוש חזוני מ-24 ביוני 2002, ויעלו תרומה ממשית להשגת שלום. כן אנו מבינים שבהקשר זה ישראל סבורה כי חשוב להציע הזדמנויות חדשות לנגב ולגליל. אנו מקווים שהצעדים בעקבות תכנית זאת, העולים בקנה אחד עם חזוני, יזכירו לכל המדינות ולכל הצדדים את התחייבויותיהם בהתאם למפת הדרכים.

ארצות הברית מעריכה את הסיכונים הנובעים מהתחייבות כזאת. אני רוצה אפוא להניח את דעתך בנוגע לנקודות אחדות.

ראשית, ארצות הברית נשארת מחויבת לחזון שלי וליישומו, כפי שתואר במפת הדרכים. ארצות הברית תעשה כמיטב יכולתה כדי למנוע כל ניסיון מצד גורם כלשהו לאכוף תכנית אחרת כלשהי. לפי מפת הדרכים, על הפלשתינאים לקבל עליהם הפסקה מיידית של הפעילות החמושה ושל מעשי האלימות נגד ישראלים בכל מקום שהוא, וכל המוסדות הרשמיים הפלשתינאיים חייבים להפסיק את ההסתה נגד ישראל. ההנהגה הפלשתינאית חייבת לפעול נחרצות נגד הטרור, ובכלל זה פעולות מתמשכות, ממוקדות ותכליתיות כדי להפסיק את הטרור ולפרק את היכולות של המחבלים ואת תשתיותיהם. הפלשתינאים חייבים לערוך רפורמה פוליטית מקיפה ויסודית, שתכלול דמוקרטיה פרלמנטרית חזקה וראש ממשלה בעל סמכויות.

שנית, לא יהיה כל ביטחון לישראלים או לפלשתינאים כל עוד הם וכל המדינות באזור ומעבר לו לא יעשו יד אחת כדי להילחם בטרור ולפרוק את ארגוני הטרור מנשקם. ארצות הברית חוזרת ומדגישה את מחויבותה האיתנה לביטחונה של ישראל, ובכלל זה גבולות בטוחים, בני-הגנה, ולשמר ולחזק את יכולתה של ישראל להרתיע ולהגן על עצמה, בכוחות עצמה, מול כל איום או כל צירוף אפשרי של איומים.

שלישית, ישראל תמשיך להחזיק בזכותה להגן על עצמה נגד טרור, ובכלל זה לנקוט פעולות נגד ארגוני טרור. ארצות הברית תעמוד בראש מאמצים – בשיתוף עם ירדן, מצרים ומדינות אחרות בקהילה הבינלאומית – כדי ליצור יכולת ורצון אצל המוסדות הפלשתינאיים להיאבק בטרור, לפרוק את ארגוני הטרור מנשקם ולמנוע את הפיכת השטחים שמהם תיסוג ישראל למקום שממנו נשקף איום, שיהיה צורך לספל בו באמצעים אחרים. ארצות הברית מבינה שאחרי שישראל תיסוג מעזה ו/או מחלקים מיהודה ושומרון, ועד שיושגו הסכמים על סידורים אחרים, ההסדרים הקיימים בנוגע לפיקוח על המרחב האווירי, המים הטריטוריאליים ומעברי היבשה של יהודה ושומרון ושל עזה יישארו בתוקפם.

ארצות הברית מחויבת מאוד לביטחון ישראל ולרווחתה כמדינה יהודית. דומה שברור כי יהיה צורך למצוא מסגרת מעשית, הוגנת, צודקת ומוסכמת לפתרון סוגיית הפליטים הפלשתינאים כחלק מכל הסדר קבע, על-ידי הקמת מדינה פלשתינאית ויישוב הפליטים הפלשתינאים בה, ולא דווקא [rather than – אפשר לתרגם גם "במקום"] בישראל.

כחלק מכל הסדר שלום סופי צריכים להיות לישראל גבולות בטוחים ומוכרים, ואלה יושגו במשא ומתן בין הצדדים בהתאם להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 ו-338. נוכח המציאות החדשה בשטח, ובכלל זה מרכזי אוכלוסייה ישראליים גדולים הקיימים כבר, לא יהיה זה מציאותי לצפות שהתוצאה של המשא ומתן על ההסדר הסופי תהיה חזרה מלאה ושלמה לקווי שביתת הנשק של 1949, וכל המאמצים הקודמים לשאת ולתת על פתרון של שתי מדינות הגיעו לאותה המסקנה. מציאותי לצפות שכל הסדר קבע יושג רק על בסיס שינויים שיוסכמו בין הצדדים, ואשר ישקפו את המציאות הזאת.

אני יודע שאתה ער לאחריות מסוימת המוטלת על מדינת ישראל, כפי שצינת במכתבך. בכלל זה, הממשלה שלך הכריזה כי המחסום המוקם על-ידי ישראל יהיה לצורכי ביטחון ולא מחסום מדיני, יהיה זמני ולא קבוע, ולכן לא יפגע בשום סוגיה של הסדר הקבע, לרבות הגבולות הסופיים, והתואי שלו יביא בחשבון – בהתחשב בצורכי הביטחון – את השפעתו על פלשתינאים שאינם מעורבים בפעולות טרור.

כידוע לך, ארצות הברית תומכת בהקמת מדינה פלשתינאית בעלת כושר חיות, רצופה, ריבונית ועצמאית, כדי שהעם הפלשתינאי יוכל לבנות את עתידו בהתאם לחזון שלי, כפי שהוגדר ביוני 2002, ובדרך שהותוותה במפת הדרכים. ארצות הברית תצטרף לגורמים אחרים בקהילה הבינלאומית כדי לקדם את הקמתם של מוסדות פוליטיים דמוקרטיים ומנהיגות חדשה שתהיה מחויבת למוסדות אלה, לשקם את המוסדות האזרחיים, לפתח כלכלה חופשית ומשגשגת, ולהקים מוסדות ביטחוניים יעילים שיעסקו בשמירה על החוק והסדר ויפרקו את ארגוני הטרור מנשקם.

הסדר שלום שיושג במשא ומתן בין הישראלים לפלשתינאים יביא ברכה גדולה לא רק לעמים אלה אלא גם לעמי כל האזור. לפיכך, ארצות הברית סבורה שכל המדינות באזור צריכות לשאת באחריות מסוימת: לתמוך בהקמת המוסדות של המדינה הפלשתינאית; להילחם בטרור, לבטל כל צורה של סיוע לאנשים ולגופים העוסקים בטרור, ולהתחיל להתקדם עכשיו לקראת יחסים נורמליים יותר עם מדינת ישראל. מעשים אלה יהיו תרומה אמיתית לכינון שלום באזור.

אדוני ראש הממשלה, תיארת יוזמה נועזת והיסטורית, העשויה להעלות תרומה חשובה לשלום. אני משבח את מאמציך ואת החלטתך האמיצה, שאני תומך בה. כידידה קרובה וכבעלת ברית, ארצות הברית מתכוונת לפעול בשיתוף פעולה הדוק אתך, כדי לסייע להצלחתם.

בנאמנות,

ג'ורג' וו. בוש

הסנאט ובית הנבחרים של ארצות הברית מאשרים את המחויבויות כלפי ישראל במכתבו של הנשיא בוש מ-14 באפריל 2004

החלטת הקונגרס מס' 460

החלטה משותפת

הואיל וארצות הברית מקווה שניתן להגיע לפתרון בדרכי שלום של הסכסוך הישראלי-פלשתינאי, והואיל ויש לארצות הברית מחויבות חזקה לביטחון ישראל ולרווחתה, כמדינה יהודית, והואיל ואריאל שרון, ראש ממשלת ישראל, הציע יוזמה שנועדה לשפר את ביטחון ישראל ולקדם עוד יותר את השלום במזרח התיכון, והואיל והנשיא ג'ורג' וו. בוש וראש הממשלה שרון, שוחחו לאחר מכן על היוזמה הזאת, והואיל והנשיא בוש הביע את תמיכת ארצות הברית ביוזמה של ראש הממשלה שרון, כחלק מהשיחה, במכתב מיום 14 באפריל 2004, והואיל ובמכתבו מ-14 באפריל 2004 הכריז הנשיא כי נוכח המציאות החדשה בשטח בישראל, ובכלל זה מרכזי אוכלוסייה ישראלים גדולים הקיימים כבר, אין זה מציאותי לצפות שהתוצאה של המשא ומתן על הסדר הקבע בין ישראל לפלשתינאים תהיה חזרה מלאה ושלמה לקווי שביתת הנשק מ-1949, אבל יהיה זה מעשי לצפות שכל הסדר קבע יושג רק על בסיס שינויים המוסכמים על הצדדים והמשקפים מציאות זו, והואיל והנשיא הכיר בכך שכל מסגרת מעשית, הוגנת, צודקת ומוסכמת לפתרון סוגיית הפליטים הפלשתינאים, כחלק מכל הסדר קבע, צריכה להימצא באמצעות קביעת חלופה קבועה ויישוב הפליטים הפלשתינאים שם, ולא דווקא בישראל, והואיל והעקרונות שבאו לידי ביטוי במכתבו של הנשיא בוש ישפרו את ביטחון ישראל ויקדמו את עניין השלום במזרח התיכון, והואיל ולא יהיה ביטחון לישראלים או לפלשתינאים כל עוד ישראל והפלשתינאים וכל המדינות באזור ובעולם לא יעשו יד אחת כדי להילחם בטרור ולפרוק את ארגוני הטרור מנשקם, והואיל וארצות הברית נשארת מחויבת לביטחון ישראל, ובכלל זה גבולות בטוחים, מוכרים ובני-הגנה, ולשימור יכולתה של ישראל להרתיע אויבים ולהגן על עצמה נגד כל איום ולחיזוקה, והואיל ולישראל יש זכות להגן על עצמה נגד טרור, ובכלל זה הזכות לנקוט פעולות נגד ארגוני טרור המאיימים על אזרחי ישראל, והואיל והנשיא הצהיר ב-24 ביוני 2002 על חזונו בדבר שתי מדינות – ישראל ופלשתינ – שיחיו זו לצד זו בשלום וביטחון, וחזון זה יוכל להתממש במלואו רק לאחר הבסת הטרור, כדי שיהיה אפשר להקים מדינה חדשה על בסיס שלטון החוק וכיבוד זכויות האדם, וכן – והואיל והנשיא בוש הודיע ב-14 במרס 2003 כי כדי לקדם שלום בר-קיימא על כל מדינות ערב להתנגד לטרור, לתמוך בהקמתה של פלשתינ דמוקרטית ושוחרת שלום ולהצהיר במפורש שהן יחיו בשלום עם ישראל: לפיכך –

בית הנבחרים מחליט (בהסכמת הסנאט), כי הקונגרס –

- (1) מאשר בתקיפות את העקרונות שתוארו מפורשות על-ידי הנשיא בוש במכתבו מ-14 באפריל 2004 לאריאל שרון, ראש ממשלת ישראל, אשר יחזקו את ביטחונה ואת רווחתה של מדינת ישראל, וכן –
- (2) תומך בהמשך המאמצים בשיתוף עם גורמים אחרים בקהילה הבינלאומית לבניית יכולתם ורצונם של המוסדות הפלשתינאיים להילחם בטרור, לפרק את ארגוני הטרור מנשקם ולמנוע את הפיכת השטחים שמהם תיסוג ישראל לאיום על ביטחונה.

נתקבל בבית הנבחרים, 23 ביוני, 2004

נתקבל בסנאט, 24 ביוני, 2004

הביטחון כמענה לקשת האיומים על ישראל

תת־אלוף (מיל') יוסי קופרווסר

משנה למנכ"ל
המשרד לנושאים
אסטרטגיים.
לשעבר ראש
חטיבת מחקר
והערכה באמ"ן

**כאשר ארגוני הטרור משגרים
רקטות, תוך שימוש במגנים
אנושיים, אין כוונתם לפגוע ישירות
בכושר הלחימה של ישראל, אלא
לחייבה לפעול באופן שיאפשר
להם ולשאר חברי הקואליציה
המסייעים להם, לפגוע ביכולתה
של ישראל לממש את זכותה להגן
על עצמה**

כשאנו ניגשים לנתח את האיום מולו נדרשת ישראל להיערך כאשר היא מגבשת את צורכי הביטחון שלה לקראת האפשרות של הקמת מדינה פלשתינאית, איננו יכולים לאמץ גישה מקלה ומצמצמת המתייחסת רק לשורת האיומים המידיים שניצבים בפנינו כיום. זאת, משום שאם למרות כל הקשיים והמכשולים יושג הסכם עם הפלשתינאים על פתרון כלשהו של הסכסוך (אפשרות המוטלת בספק לעת עתה) – יהיה צורך להבטיח שיהיה זה פתרון ארוך-טווח ושסידורי הביטחון שייכללו בו יהיו כאלה שיתנו מענה למגוון רחב של איומים אפשריים לאורך זמן ולא רק לאיומים בעין הניצבים מולנו כעת. יתרה מכך, מכיוון שגם המציאות המדינית, ולא רק המציאות הביטחונית, עלולה להשתנות, יש להתייחס אל סידורי הביטחון ככאלה האמורים לתת מענה בראייה כוללת ומקפת. כלומר, לקחת בחשבון גם אפשרויות של שינויים בתמונת המצב המדינית ולא רק שינויים במאפייני האיום הצבאי.

הצורך להתייחס גם לאיומים מדיניים ותודעתיים מזדקר במיוחד משום שאחד האיומים העיקריים שישראל מתמודדת עמם כיום – הניסיון לפגוע בלגיטימציה של מדינת ישראל ובדרך זו למנוע ממנה להגן על עצמה – איננו איום צבאי. כאשר מגיע משט ספינות, לכאורה בכוונה להגיע לרצועת עזה, כוונתם האמיתית של מארגניו איננה לפגוע במדינת ישראל באמצעות ירי או שימוש בכוח ישיר. גם אין בכוונתם להשתלט על נמל אשדוד או להטביע את הספינות הישראליות היוצאות מולם. אולם באמצעים מתוחכמים, תחת מסווה של פעילות הומניטארית, הם מנסים לערער את הלגיטימציה של מדינת ישראל במסגרת מערכה מורכבת, מקפת ומתוחכמת מאוד שמתנהלת על ידי קואליציה חובקת עולם. כאשר ארגוני הטרור משגרים רקטות, תוך שימוש במגנים אנושיים, אין כוונתם לפגוע ישירות בכושר הלחימה של ישראל, אלא לחייבה לפעול באופן שיאפשר להם ולשאר חברי הקואליציה המסייעים להם לפגוע ביכולתה של ישראל לממש את זכותה להגן על עצמה. לכן, כאשר אנו מעצבים את דרישות הביטחון שלנו, עלינו לוודא שהן יספקו את הכלים שיאפשרו לנו להיות אפקטיביים גם בהתמודדות הזאת. בידוענו עד כמה אתגר זה בעייתי ועד כמה מצבנו היום רחוק מלהיות משיביע רצון בתחום זה, עלינו לוודא שסידורי הביטחון ימזערו את היכולת לפגוע בחופש הפעולה של ישראל וביכולתה למנוע פגיעה בלגיטימציה שלה.

**עלינו לוודא שסידורי הביטחון
ימזערו את היכולת לפגוע
בחופש הפעולה של ישראל
וביכולתה למנוע פגיעה
בלגיטימציה שלה**

ציר פילדלפי החוצץ בין רצועת
עזה לבין סיני המצרית הפך
מוקד להברחות נשק לחמאס
ולארגוני הטרור ברצועה.



מעבר לכך, חשוב שדרישות ישראל תהיינה כאלה שמימושן ימנע מלכתחילה את היווצרות האיומים שמולם הן אמורות לאפשר מתן מענה. אם בכל אופן ייווצרו איומים כאלה – הדרישות אמורות לאפשר מתן מענה מיטבי מולם, אבל פיתוח נכון של דרישה ביטחונית ועמידה בדרישה ביטחונית אמורים, בסופו של דבר, גם להפחית את הסיכוי שהאיום יתפתח. דוגמה פשוטה ביותר הממחישה זאת היא גדר הביטחון. הגדר מרתיעה מחבלים מלנסות לחצות אותה ולכן בדרך כלל היא איננה עומדת כלל למבחן כמכשול פיסי, שתכליתו למנוע חדירת מחבלים. המצב איננו שמחבלים מנסים כל העת לחצות את הגדר ונעצרים על ידי כוחותינו. מחבלים פשוט לא מגיעים לגדר ואינם מנסים להעמיד אותה במבחן. כתוצאה ממתן מענה מוצלח לדרישה ביטחונית עלול להיווצר מצב – “סינדרום יונה” – שבו האיום שמולו פותח המענה לא יתקיים ואז ייווצר לחץ שבבסיסו הטענה שניתן היה לוותר על מענה זה. בפועל צריך להמשיך ולקיים מענים אלה שכן ביטולם עלול להביל להתפתחות האיומים שאיתם הם נועדו להתמודד. בזמנו, כשחשבנו על האיומים שעלולים להתפתח כאשר תקום ישות פלשתינאית, רק מעטים העלו על דעתם, לדוגמה, שהמשך שהייתנו בציר פילדלפי לאחר ההתנתקות יהיה כל כך חיוני, כי אם לא נהיה שם ייכנסו לרצועת עזה רקטות וטילים לטווחים של עד 60 ק”מ. כל עוד קיימת סבירות משמעותית שהאיום יתממש יש לקיים מענה עבורו. הדברים מקבלים משנה תוקף כיום, כאשר ניכרת היחלשות ביכולת האמריקנית לגבות דרישות ביטחוניות, ולכן ישראל איננה יכולה לצפות שארה”ב תוודא שהתפתחויות בעייתיות לא תתרחשנה. המצב האסטרטגי במזרח התיכון מתאפיין בחוסר יציבות נוכח המאבק בין מתונים לרדיקלים, כשהמגמה הבולטת בשנים האחרונות היא התחזקות הגורמים הרדיקליים. כיום קיימת מעטפת של גורמים מתונים יחסים בסמיכות לישראל, אולם איננו יכולים להיות בטוחים שכך יהיה לנצח. איראן הולכת ומתחזקת, מעמיקה את השפעתה באזורים הסמוכים לגבולנו, בעודה מחמשת ומאמנת את הגורמים הקיצוניים. חיזבאללה ערוך היום, כפי שאמר מזכיר ההגנה האמריקני, עם יותר נשק מאשר לרוב המדינות בעולם. חמאס ברצועת עזה הולך ומתעצם, וגם הסורים אינם טומנים את ידם בצלחת. ולכן על הדרך שבה עלינו להיערך לקחת בחשבון את חוסר היציבות הזו.

לפיכך, ניתן לומר שקיימים חמישה סוגים של איומים שעלינו להיערך מולם:

- **הראשון** הוא אותם איומים צבאיים בעין הקיימים כיום, שברור שמולם צריך להיערך. בראשם, היכולת לבצע פיגועי טרור דרך הגבול ביבשה, דרך האוויר ובתווך הימי, או לשגר רקטות מעל הגבול נגד יעדים בשטח ישראל. זהו איום ראשי ומרכזי שצריך להיערך מולו. חשוב לזכור שחלק ממדינת ישראל עשוי להיות בעתיד, במסגרת הסדר, באזורים שיהיה קשה להגן עליהם, מפני שברור שכל הסדר עתידי ייקח בחשבון את המציאות החדשה שהתפתחה בשטחי יהודה ושומרון מאז 67, כלומר יכולול אצבעות ישראליות בעומק השטח הפלשתינאי, שההגנה עליהן תהיה אתגר לא מבוסס. בהתמודדות מול איומים אלה אי אפשר יהיה להסתפק בסידורי ביטחון המושתתים על פעילות הצד השני או גורמים בינ”ל.

- הסוג **השני** הוא איומים צבאיים אפשריים. הם לא קיימים כיום, אך הם עלולים להתממש בעתיד. ביצוע פיגועים או פעולות איבה על ידי צבאות סדירים, גורמי טרור או פעילי טרור שמקורם מחוץ לשטח המדינה הפלשתינאית ושינסו לפגוע בישראל, תוך מעבר בשטח המדינה הפלשתינאית, או מעבר מעליו. כיום הסיכוי לכך נמוך, אבל בעתיד, נוכח ההתפתחויות שהוזכרו לעיל, הוא עלול לגדול.

- הסוג **השלישי** של האיומים שאנחנו צריכים להיערך מולם, הוא האיומים המעין-צבאיים. כלומר, לא איום צבאי ישיר אלא, לדוגמה, שיבוש התווך האלקטרומגנטי במטרה לפגוע בישראל. זהו איום שהרלוונטיות שלו הולכת וגוברת ועלינו להיות ערוכים מולו, בשל החיוניות של תחום זה לביטחוננו ולשגרת חיינו. אם לא נוכל לשמר את התווך האלקטרומגנטי בשליטה מספקת, תוך הכרה בצרכים של שכנינו, אנחנו עלולים להתקל בקשיים בבואנו להפעיל את כוחנו בשעת הצורך.

- הסוג **הרביעי** הוא האיומים המדיניים, שגם מולם אנחנו צריכים להיערך. מדובר במערכה מתמשכת לבודד את ישראל, להציג אותה כפושעת, ואולי אף ליצור בעתיד תהליך מצד המערכת הפלשתינאית של ניסיון לראות בערבים החיים בישראל סוג של אירידינטה, מנוף להמשך השחיקה במעמדה של ישראל ובזהותה. הצורך להבטיח שלא תתפתח יכולת צבאית וטרוריסטית בתוך מרחב אזורי, שהטיפול בה יאפשר להציג את ישראל כמי שפוגעת באזרחים, וההקפדה על כך שהפלשתינאים ייראו בהסדר את סוף התביעות וקץ הסכסוך אינם לכן רק אמירות מסגרת כלליות, אלא מרכיבים חיוניים של הסדרי הביטחון שיבטיחו את יציבות ההסכם, ומכאן שיש להתייחס גם אליהם כדרישות ביטחון.

המרכיב החיוני והבסיסי ביותר בסידורי הביטחון הוא בניית תרבות של שלום, שבמוקדה הכרה מצד אש”ף ו”הרשות הפלשתינאית” בזכותה של ישראל להתקיים בביטחון כמדינת הלאום החופשית והדמוקרטית של העם היהודי

- הסוג **האחרון** הוא האיומים האסטרטגיים, ובראשם המאמץ המתמשך, אותו ציינתי קודם לכן, לערער את ההכרה בזכותה של ישראל להתקיים בביטחון בגבולות בטוחים ומוכרים כמדינת הלאום החופשית והדמוקרטית של העם היהודי. מול מאמץ מתמשך זה, עלינו לוודא שהיציבות שניתן להקרין באמצעות סידורי ביטחון הולמים תמנע מחורשי רעתה של מדינת ישראל להמשיך ולפעול בכיוון זה. זו הסיבה שהמרכיב החיוני והבסיסי ביותר בסידורי הביטחון הוא בניית תרבות של שלום, שבמוקדה הכרה מצד אש”ף ו”הרשות הפלשתינאית” בזכותה של ישראל להתקיים בביטחון כמדינת הלאום החופשית והדמוקרטית של העם היהודי, תוך הבהרה כי הפעלת

אלימות וטרור נגד ישראל בכלל, ונגד אזרחים ישראליים בפרט, הם לא רק בניגוד לאינטרס הפלשתינאי, אלא הם גם בלתי מוסריים. יש צורך לפיכך בשינויים מתאימים במערך הביטחון הפלשתינאי ובדרך טיפולו בטרור, כמו גם במערכי החינוך ובמסרים שמעבירות האליטות הפוליטיות, הדתיות והתרבותיות בצד הפלשתינאי וכינון מנגנוני מעקב שיאפשרו לוודא ששינויים אלה אכן נטמעו בחשיבה הפלשתינאית, נוכח ההתנגדות הצפויה מצד גורמים קיצוניים. מכיוון שבניית תרבות של שלום וביצוע שינויים נדרשים במערך הביטחון ובטיפולו בטרור הם מהלכים מתמשכים, ברור שתהליכים של בניית מציאות של שלום מלמטה-למעלה (Bottom-Up) צריכים ללוות את הדיונים והסיכומים שיתקבלו בין ההנהגות בסוגיות המחלוקת השונות (Top-Down), ומימושם ידרוש זמן ויצטרך להתבצע באופן מדורג.

על פניו, קיים חשש שכל סוג של סידורי ביטחון עשוי לא לשאת חן בעיני שכנינו הפלשתינאים משום שהוא נתפס בעיניהם כפוגע בריבונותם. משום כך יש לבחון במשא ומתן את משקל התרומה של השלום לביטחון, שהרי איננו סבורים שהשלום איננו תורם דבר לביטחון. אך בנתונים הקיימים, כל עוד הפלשתינאים אינם מוכנים להכיר בזכותנו להתקיים בארץ ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, הביטחון חייב להיות הבסיס שעליו נשען כל הסדר. אם מצב זה ישתנה ברבות הימים, וכולנו מתפללים שכך יהיה, אזי אפשר יהיה להתאים את סידורי הביטחון למציאות החדשה. כל זמן שהשלום איננו מושתת על הכרה בזכותה של מדינת ישראל להתקיים בביטחון כמדינת הלאום של העם היהודי, אין לנו ברירה אלא להשתית הסדרים עתידיים על דרישות ביטחון מרחיבות.

עקרונות מפתח למדינה פלשתינאית מפורזת

אלוף (מיל') אהרון זאבי פרקש

ראש אמ"ן לשעבר
ונשיא המכון
למדיניות העם
היהודי

פגיעות האסטרטגית של ישראל

העמדה הישראלית רבת השנים המחייבת פירוז כל שטחה של ישות פלשתינאית עצמאית נובעת מאיומים אסטרטגיים העשויים להתפתח בנקל הן מתוך המדינה הפלשתינאית העתידית והן משחקנים אזוריים עוינים. מאז כינונה ב-1948 מתמודדת ישראל עם אסימטריות אזוריות רבות המצמצמות את יכולתה להגנה עצמית. אוכלוסיית ישראל, המונה כ-7.5 מיליון נפש, מרוכזת בשטח של 25,900 קמ"ר, כולל הגדה המערבית השנויה במחלוקת, כשהיא מוקפת במדינות ערביות בעלות אוכלוסייה של כשלוש מאות מיליון נפש ושטחים העולים פי 650 על שטחה של ישראל. במשך השנים היה היעד העיקרי להשיג יכולת התגוננות מול כוחות עוינים, שכן שכניה הערבים והפלשתינאים לא הרפו מכוונותיהם התוקפניות והעוינות חרף הסכמי השלום ההיסטוריים עם מצרים וירדן.

לישראל חסר גם רצף טריטוריאלי עם מדינות שכנות ידירותיות, העשוי לספק עורקי תנועה שיסייעו להגנת האינטרסים הלאומיים והביטחוניים של המדינה.

כל האסימטריות הבסיסיות הללו הניעו מומחי צבא וביטחון בישראל לפתח דוקטרינת ביטחון הכוללת הרתעה, התרעה והכרעה.² אולם המדינה עדיין חייבת להתמודד עם נתון בעייתי שלא ניתן לשינוי: רוחבה של ישראל, כולל הגדה המערבית, הוא 64 ק"מ בלבד.

העדר עומק אסטרטגי חושף את ישראל למצבים בלתי אפשריים, שבהם צה"ל נאלץ להגן על המדינה מתוך ערים גדולות כגון צפת, נהריה וקריית שמונה בצפון, אשקלון ואשדוד בדרום. תרחישים אלה הפכו למציאות קונקרטיים לאחר הנסיגה הישראלית החד-צדדית מדרום לבנון ב-2000

ישראל חתרה לפירוז המדינה הפלשתינאית מאז הסכם אוסלו

תביעתה של מדינת ישראל לפירוז של המדינה הפלשתינאית העתידית נותרה בעינה מאז הצהרת העקרונות, אשר שימשה כבסיס לתהליך אוסלו ולכינונה של הרשות הפלשתינאית (הרש"פ). אולם המונח 'פירוז' במובנו המקובל (דהיינו, הגבלה על אמל"ח), מהווה הגדרה צרה מדי שאינה מספקת את מכלול הדרישות הביטחוניות הישראליות. המושג במובנו הרחב יותר כולל מניעת התפתחותם של איומים צבאיים סימטריים ואסימטריים נגד ישראל, כולל מלחמה קונבנציונאלית, טרור ומלחמת גרילה – מתוך שטח הרש"פ וגם דרכו. פירוז, אם כן, הוא אמצעי לשמירה על ביטחונה של ישראל ולא מטרה בפני עצמה.

מאז 1936 – עוד בטרם הוקמה המדינה – ועד עצם היום הזה, ישראל דבקה בדרך הפשרה הטריטוריאלית. היא עשתה זאת חרף הסיכונים הביטחוניים הגדולים הגלומים במדיניות זו, מתוך תקווה להשיג שלום, יציבות ושגשוג לאזרחיה ויחסים טובים עם שכנותיה.¹

למרות כישלונן החוזר ונשנה של יוזמות השלום השונות, פעולות צבאיות ופיגועי טרור בידי מדינות ערב השכנות, ובשנים האחרונות גם בידי הרש"פ, ישראל שבה והושיטה את ידה לשלום ולפשרה, כאשר ראש הממשלה בנימין נתניהו הביע את הסכמתו להקמתה של מדינה פלשתינאית עתידית מפורזת. אולם הציבור הישראלי לא ישלים עם כינונה של ישות פלשתינאית המאפשרת את קיומה של תשתית טרוריסטית או הצבתם של כוחות צבא עוינים.

שתי רקטות משוגרות נגד
ישראל מתוך העיר עזה ב-22
במאי, 2007. לאחר הנסיגה
החד-צדדית מרצועת עזה
באוגוסט 2005 ובעקבות
השתלטות החמאס על
הרצועה ביוני 2007, חלה
עלייה דרמטית בהתקפות נגד
ערים ויישובים ישראליים.



האתגרים הביטחוניים הניצבים לפתחנו

סביר להניח שישיראל תתמודד לפחות מול שני תרחישים מרכזיים בעקבות הקמת מדינה פלשתינאית ונוכח המגמות המסתמנות במזרח התיכון:

על פי התרחיש הראשון, המדינה הפלשתינאית תשמש בסיס נוח לפיתוח תשתית טרור, כפי שאירע בעזה לאחר הנסיגה הישראלית החד־צדדית ב-2005.⁴

ומרצועת עזה ב-2005, אשר חשפו מרכזי אוכלוסייה בצפון ובדרום לאלפי רקטות לטווח קצר ובינוני שנורו בידי שלוחיה של איראן – החיזבאללה בלבנון והחמאס בעזה. ככל הנראה בידי שני הגורמים הללו רקטות וטילים המסוגלים להגיע לתל אביב.³

במקרה של הסכם שלום עם הרש"פ ייתכן שישיראל תיאלץ לוותר על העומק המינימאלי שהגדה המערבית מספקת לה כיום.

הרמטכ"ל לשעבר רב־אלוף שאול מופז, משמאל, ראש הממשלה לשעבר אריאל שרון, במרכז, ושר הביטחון לשעבר בנימין בן אליעזר מימין, סוקרים 50 טונות של אמל"ח בספינת המטען קארין A שנתפסה בידי ישראל והוצגו בנמל אילת ב-6 בינואר, 2002. הנשק בקארין A נשלח עבור יאסר ערפאת ממשמרות המהפכה האיראנית והמחיש את התמיכה הישירה של המשטר האיראני בפעילות הטרור של הרשות הפלשתינאית נגד ישראל.



מצב כזה יציב אתגר מתמיד לישראל, אשר תיאלץ באופן כמעט ודאי להתמודד עם חדירת מחבלים למטרות פיגועים או ירי תלול-מסלול למרכז הארץ, כפי שאירע לאחר נסיגות ישראליות קודמות. כך, בין 2005 ל-2006 נרשמה עלייה של יותר מ-500 אחוזים בירי הרקטות של החמאס.⁵ יש להניח כי נסיגה ישראלית מהגדה המערבית עלולה אף היא להוביל לעימותים מתמשכים, שיכבידו מאוד על שגרת החיים של הישראלים וישבשו את יישומם של הסכמי השלום.

על-פי התרחיש השני, היוצא מנקודת מוצא אזורית, האיום על ישראל יתפתח ממזרח למדינה הפלשתינאית, כאשר השטח הפלשתינאי ישמש בסיס להתקפות נגד ישראל. המניע להתקפות אלה יהיה הקיצוניות האסלאמית. המשטר האיראני נמצא על סף יכולות גרעיניות ונהנה כבר עתה מיכולת שיגור טילים בליסטיים לעבר ישראל, המדינות הערביות השכנות, רוסיה וחלק מאירופה. משמרות המהפכה באיראן שולטות במערכות הנשק הגרעיניות ביותר, כולל תכנית הגרעין שלה, ומספקות מטרייה אסטרטגית לקבוצות קיצוניות אותן הן מגייסות כשלוחותיהן ברחבי המזרח התיכון. מדובר במיליציות שיעיות קיצוניות בעיראק, חיזבאללה בלבנון, חמאס והג'האד האסלאמי הפלשתינאי בעזה ובגדה המערבית.⁶

ישראל עשויה לעמוד בפני שני תרחישים מרכזיים בעקבות כינונה של מדינה פלשתינאית: או שתהפוך בסיס למתקפות טרור או צינור לאיומים ממזרח

איראן תמשיך לנצל את יכולותיה הגרעיניות המתעצמות – ותדמיתה כמעצמה גרעינית – כדי לממש את שאיפותיה להגמוניה אזורית. המשטר האיראני גם יתמיד במאמציו לשלוט במתרחש בעיראק באמצעות הרוב השיעי המקומי לאחר נסיגת הכוחות האמריקניים. גיבוש ציר שיעי קיצוני בהובלה איראנית, הכולל את עיראק, סוריה והחיזבאללה בלבנון, נוסף על הפעילות המתמשכת של אל-קאעידה והחמאס, עלול גם לפגוע ביציבות המשטר בירדן.⁷

שילוב זה של כוחות עוינים עלול להוות איום צבאי קובננצינאלי על ישראל ממזרח. איום שכזה יכול להתממש במתקפות אוויריות, ירי טילי קרקע-קרקע, פריסת כוחות צבאיים ו/או צבאיים למחצה, ו/או שימוש בשליחים – הכל דרך המדינה הפלשתינאית (התרחיש יתממש באופן כמעט ודאי אם ישתלט החמאס על המדינה הפלשתינאית, בשיתוף עם קבוצות טרור מקומיות הנהנות מגיבוי איראני). בנסיבות הללו תיאלץ ישראל להתמודד עם טרור בלתי פוסק ותתקשה לשמור על ביטחון אזרחיה.

לקחים מהסכמים שכשלו עם הרש"פ

יכולותיה של ישראל לצפות מראש איומים עתידיים מבוססים על הלקחים מניסיון העבר. מאז 1993, כאשר ממשלת ישראל והארגון לשחרור פלשתינאית (אש"ף) השיקו את תהליך השלום בחתימה על הצהרת העקרונות של אוסלו, הופקו הלקחים הבאים מן האירועים שהתרחשו בשטח:

- מאז התקופה שנקבעה לאכיפת הסכמי אוסלו והסכמי הביניים של 1995, אש"ף לא מנע ייצור והברחת נשק לשטחים הפלשתינאים. יתר על כן אש"ף, פת"ח ויו"ר

הרש"פ יאסר ערפאת אף מימנו, הדריכו וציידו כתרסיר ארגוני ביטחון מתחרים תוך אספקת נשק לכ-60,000 מאנשי כוחות הביטחון⁸ – באמצעות ייצור מקומי והברחות – נשק שאחזקתו נאסרה במסגרת הסכמים הללו. למעשה כבר בראשון ביולי, 1994, ביום בו נכנס ערפאת לרצועת עזה דרך מצרים לראשונה זה 27 שנה, הוא הבריח במכונית, בחסות פמלייתו, נשק ופעילי טרור.

- בניגוד להסכמי אוסלו, שקבעו שהפלשתינאים יפעילו רק כוחות ביטחון פנים כגון משטרה בלי סממנים צבאיים כלשהם, ערפאת ומפקדי הפת"ח העניקו למנגנון הביטחון הלאומי את מלוא האופיון הצבאי (דהיינו מבנה ארגוני, תפקידים מבצעיים, שמות יחידות, דרגות וכו') והרחיבו את ממדיו הרבה מעבר למוסכם. גם החמאס, לאחר השתלטותו על עזה, הקים מסגרות צבאיות גלויות עם חטיבות אזוריות, שחומשו ככוחות צבאיים ותפקדו כזרוע הצבאית של התנועה.⁹

- מאז 2005, שולב הטרור המתמשך של החמאס נגד ישראל עם יכולות צבאיות ממוקדות יותר, כגון רקטות גראד, טילי נ"ט ונ"מ ונשק אחר המערער את האיזון עם ישראל. עצירת התופעה ומניעתה מהווה עיקרון חיוני בפירוז ויש להבטיח את אכיפתו.

- מתקפת הטרור נגד אזרחים ישראלים שלווים שניהלה הרשות הפלשתינאית מסתיו 2000 (האינתיפאדה השנייה) מהווה רקע ומניע לתביעה הישראלית לקיים הסכמים חתומים ולמנוע פיתוח יכולות צבאיות ויכולות טרור בשטחים תחת שליטה פלשתינאית, ומדגימה את התעלמותם של הפלשתינאים מהסכמים אלו.

- מאז חתימת הסכמי אוסלו הבריחו ארגוני הטרור וכוחות הביטחון של אש"ף נשק וידע לייצור נשק מאיראן דרך מצרים לתוך עזה (דרך ציר פילדפי) ואפילו מעזה לתוך הגדה המערבית (לעתים עשו שימוש לצורך זה בפלשתינאים שנכנסו לישראל לקבלת טיפול רפואי). רק שליטה ישראלית ובדיקה קפדנית במעברי הגבול הם שמנעו זרימת כמות מוגברת של נשק וידע שכזה לתוך הגדה מעזה.¹⁰

חופש הפעילות הצבאית הישראלית בגדה המערבית הוא שמנע עד כה מהטרוריסטים את היכולת לייצר רקטות ולשגרן לעבר ירושלים ותל אביב

למרות שהמציאות המתפתחת באיו"ש בשנה האחרונה שונה, קיימת חשיבות רבה ללמוד מהעבר ולנסות ליישם את הלקחים בהסכמים עתידיים. חופש הפעילות הצבאית הישראלית בגדה המערבית הוא שמאפשר לצה"ל להגיע לכל מקום שבו מייצרים או מסתירים נשק, ועד עתה הדבר מנע מהטרוריסטים את יכולת הייצור והשיגור של רקטות לעבר ירושלים ותל אביב. אותו חופש פעולה גם אפשר לצה"ל לייטר מפגעים מתאבדים בטרם הצליחו לבצע את משימותיהם הרצחניות.



ירדן

בקעת
הירדן

הגדה
המערבית

חיפה

חדרה

גיבן

טול-כרם

שכם

קלקיליה

פתח

מודיע

רמאללה

ירושלים

בית שמש

חברון

האיום של טילים פלשתינאים על מרכזי אוכלוסייה ותשתיות ישראליים

איום הטיילים מרצועת עזה

טווח	רקטה
9.3 ק"מ	קסאם II (ייצור ביתי)
18.75 ק"מ	גראד (תוצרת איראן)
37.5 ק"מ	גראד (תוצרת סין)
55.5 ק"מ	פאג'ר (תוצרת איראן)



התמודדות מול איומי טרור ואיומים צבאיים

איום נוצר מחיבור בין כוונות עוינות לבין יכולת תוקפנית. מהתמודדות רבת השנים בעימותים צבאיים ובטרור, נוכחה ישראל לדעת כי התרעה על כוונות עוינות היא משימה קשה יותר במיוחד מול ארגוני טרור ומדינות בהן אין אחריות מדינתית. בבואה של ישראל לטפל בשחקן שאינו מדינה, דוגמת הרשות הפלשתינאית, צריכה ישראל להתמודד עם כלים שונים שיעילותם נמוכה מאלה הקלאסיים, כגון הרתעה וענישה מוגבלת שנמצאו אפקטיביים מול מדינות. הפילוג בין הפת"ח בגדה המערבית והחמאס בעזה ממחיש עוד יותר את הקושי הזה. על כן, ישראל איננה יכולה להתפשר על פירוק תשתיות טרור ממשקן בתוך גבולותיה של הרש"פ ולאורכם. ההצלחה הגבוהה יחסית של ישראל בפירוק תשתיות טרור נשענת על מודיעין איכותי ומדויק ועל חופש פעולה מלא, הכולל יכולת כניסה למרכזי הערים והכפרים הפלשתינאיים כדי לאתר ולהשמיד מעבדות לייצור פצצות, מחרטות לייצור רקטות וכלי נשק אחרים ומצבורי נשק ותחמושת. כך מטפלת ישראל באיומים האסימטריים מארגוני טרור.

באשר לאיומים הסימטריים מול מדינות, ישראל חייבת לקחת בחשבון את לקחי העבר, כולל ניסיונם של צבאות סוריה ועיראק להשתלט על ירדן ולנצל אותה כבסיס תקיפה נגד ישראל ללא הסכמתה של הממלכה ההאשמית. בעבר גם ניסה אש"ף להפיל את חוסיין מלך ירדן. לאחרונה אנו עדים למאמצים בלתי נלאים מצד המשטר האיראני לגבש ציר שיעי קיצוני בהשתתפות עיראק, סוריה ולבנון תחת המטרייה הגרעינית המתפתחת באיראן. בו בזמן מנסה איראן לאחד גורמים קיצוניים תחת הנחייתם של משמרות המהפכה האיראנית בתוך השטח הפלשתינאי על מנת לפגוע בעורף הישראלי. כל אלו עלולים להוות איום צבאי קונקרטי ממזרח על ישראל.

ברוח זו, כל הסכם בין ישראל לפלשתינאים חייב להבטיח שמדינה פלשתינאית לא תאפשר את התפתחותה של ישות טרוריסטית בעלת יכולת צבאית סימטרית ואסימטרית, שתוכל לתקוף בכל עת את ישראל. הסכם חייב לאסור כל פעילות טרור או פריסה של כוחות צבא זרים למטרת מתקפה על ישראל. הוא גם חייב לכלול דרישה חד-משמעית למנוע פיתוח יכולות צבאיות פלשתינאיות משמעותיות בחסותו ובתוך שטחו של גורם שלישי וכן לאסור על כינון בריתות צבאיות ואסטרטגיות עם אויבי ישראל או עם ישויות שאינן מכירות בזכות קיומה של ישראל.¹¹

הבנות וחילוקי דעות במהלך המו"מ בין ישראל לפלשתינאים – עבר והווה

במרוצת השנים הושגו הבנות לגבי מטרת הרפורמה בכוחות הביטחון הפלשתינאים על פי חזונו של ראש הרש"פ מחמוד עבאס, ברוח העיקרון של "שלטון אחד, חוק אחד ונשק אחד".¹² המשימה שהוטלה על הכוחות הללו כוללת שיטור פנימי, כגון השלטת חוק וסדר, מניעת טרור ואללימות, פירוק תשתיות טרור, פירוק קבוצות חמושות ממשקן ואבטחת הגבולות למניעת הברחות נשק והסתננות מחבלים ומבריחים.

למרות האתגר הביטחוני המורכב והקשה אותו מציבים הפלשתינאים בפני ישראל – כפי שהיה בעבר ועלול לחזור על עצמו גם בעתיד – סירבו עד כה ראשי אש"ף והרש"פ להסכים על הגדרת פירוק של המדינה הפלשתינאית. למעשה מנהיגות הרש"פ ברמאללה מעוניינת בעיקור הפירוק מכל תוכן.¹³ נציגי הרש"פ אמרו במפורש כי יסכימו ל"הגבלות בנשק" כגון הימנעות מרכישת מטוסי קרב וטנקים (בלקסיקון הצבאי: נשק כבד), אך הם עומדים על זכותם להחזיק בנשק תלול-מסלול (מרגמות) טילי נ"ט (אר. פי. ג'י.) ומשוריינים נושאי מקלעים.

הפלשתינאים הסבירו את הצורך בנשק מסוג זה בצורך שלהם להיות הכוח הדומיננטי בשטח, כולל היכולת להגן על השלטון המרכזי. הם גם הצביעו על זכותם כמדינה ריבונית להחזיק בכוח צבאי, לפחות לצורכי הגנה עצמית, לאבטחת הגבול נגד איומים מבחוץ ולפירוק מיליציות מזוינות המהוות איום מבית.

ניתן להתייחס לתביעות הפלשתינאיות הללו רק בהקשר של הסכם כללי על בניית אמון בין הצדדים. ההסדר חייב לכלול הכרה מדינית סימטרית הדדית – מדינה פלשתינאית ומדינה יהודית, חינוך לשלום, ממשלה פלשתינאית מאוחדת ואחראית, ואבטחת כוונות שוחרות שלום של המדינה הפלשתינאית החדשה.

במהלך פסגת קמפ-דיוויד ב-2000, שנערכה ביוזמת הנשיא קלינטון במטרה לקבוע את הפרמטרים להסדר הקבע בין ישראל לפלשתינאים, ניסתה ארצות הברית לרכך את המונח "פירוק" על ידי שימוש במלה חדשה שאינו מוכרת במשפט הבינלאומי – nonmilitarization – "אי מתן אופי צבאי", אולם הצד הפלשתינאי סירב גם לזה.

במילים אחרות, על בסיס ניסיון העבר, קשה לגשר על הפער בין שני הצדדים בכל הקשור לרמת ההגבלות שיוטלו על יכולותיה הצבאיות של המדינה הפלשתינאית לכשתקום. נותרה אי הסכמה גם באשר לשאלות ביטחוניות אחרות, כגון:

- הסדרי ביטחון מיוחדים לטובת ישראל בבקעת הירדן (עד לדרך אלון וכלל) לעצירת הברחת נשק והסתננות מחבלים (בדומה וכמוכר בציר פילדלפי על גבול מצרים ועזה). הסדרים אלו יבטיחו לישראל אופציה מבצעית נגד איום צבאי ממזרח, כך שכל כוח החוצה את נהר הירדן לתוך המדינה הפלשתינאית, ייעצר עוד בטרם הגעתו לרכס ההר המרכזי ולירושלים הבירה.
- הידוק היחסים הקיימים בין ירדן לישראל בהתאם להסכם השלום ביניהן מ-1994, כולל הנספח הביטחוני בנוגע להמשך פעילותה של ירדן למניעת כל איומי הטרור מצדו המזרחי של הגבול ולשמירת הביטחון הימי הן בים סוף והן בים המלח.

- מרחב אווירי אחוד בשליטת ישראל, למניעת טרור אווירי ומתקפה צבאית אווירית נגד ישראל.
- שליטה ימית מול חוף עזה, כולל נמל עזה לכשיקום, על מנת למנוע הברחות נשק לתוך עזה ומתקפות מכיוון הים נגד ישראל. זאת בשיתוף פעולה עם מצרים – כפי שסוכם בנספח הביטחוני להסכם השלום עם ישראל משנת 1979.¹⁴



עמדת ישראל לגבי פירוז

התייחסותה של ישראל למונח פירוז מבוססת על הגדרה רחבה יותר מהמקובל או מהמשתמע במשפט הבינלאומי, היות והמונח הנפוץ אינו עונה על ההשלכות המתבקשות מטיבם המשתנה של עימותים ואיומים צבאיים. על פי ההגדרה הישראלית, פירוז הוא אמצעי להשגת היעד, דהיינו מניעת התפתחותו או מימושו של כל איום ביטחוני – יהיה זה סימטרי, אסימטרי, צבאי, טרור או אחר, המסוגל לשבש את שגרת החיים בישראל – מתוך השטח הפלשתינאי או דרכו.¹⁵ אולם גם ההקשר של אותו פירוז הוא ייחודי, היות והוא אינו מתייחס לשתי מדינות בעלות כוחות סדירים, אלא למדינה פלשתינאית בהקמה שלה עבר של פעילות טרור מתמשכת נגד ישראל.¹⁶ על כן, חייבת ישראל להקפיד על איסור קיומו של נשק אסטרטגי "מפר איזון" בצד הפלשתינאי וכן עליה לדרוש הגבלות רחבות על יכולותיה הביטחוניות של מדינה פלשתינאית עתידית, כולל הקמת צבא סדיר עם מטוסים, טנקים ושריון כבד ונשק קונבנציונאלי אחר.¹⁷

על פי ההגדרה הישראלית, פירוז הוא מצב המונע התפתחותו של איום ביטחוני מתוך או דרך השטח הפלשתינאי.

על פי ההגדרה הישראלית, פירוז הוא מצב המונע התפתחותו של איום ביטחוני מתוך או דרך השטח הפלשתינאי

הממד הצבאי

מבחינתה של ישראל משמעותו של הפירוז היא מניעת הקמתו של צבא פלשתינאי או מניעת בנייתו של יכולות צבאיות העשויות להוות איום. הפירוז יושבת על העקרונות הבאים:

- הסכמה לקיום המשטרה הפלשתינאית ומסגרות ביטחון פנימיות כגון "כוחות דייטון"¹⁸ בחסות אמריקנית. לא תותר הקמתן של מסגרות צבאיות או אחרות בעלות אפיונים צבאיים בולטים.
- להרשות לפלשתינאים להחזיק אך ורק בנשק שנועד למטרות ביטחון פנים ושיטור.
- לא תתאפשרנה בריתות צבאיות או שיתופי פעולה צבאיים בין כוחות הביטחון הפלשתינאים לבין צבאות זרים. הדבר כולל איסור על נוכחותו של צבא זר או קבוצות חמושות בתוך שטחה של המדינה הפלשתינאית.
- איסור על הצבת כוחות צבא של המדינה הפלשתינאית מחוץ לתחומה של המדינה הפלשתינאית. כוחות אלה מהווים איום פוטנציאלי לפעולה נגד ישראל בעתות משבר ובמצבים בלתי צפויים אחרים.
- היעדרן של תשתיות צבאיות – כגון תעשיות ביטחוניות – ומניעת ייצורם של רכיבים דו-תכליתיים, שנועדו כביכול לשימושים אזרחיים.
- שליטה, בקרה ובידוק אפקטיבי במעטפת הביטחונית על הגבולות ובמעברי הגבול הבינלאומיים על מנת למנוע הברחת נשק אסור וחומרים דו-שימושיים.
- מנגנון יעיל לבקרה ולפיקוח, הנשען על משקיפים בינלאומיים, שתפקידם לוודא שהצד הפלשתינאי עומד בהתחייבותיו לגבי הפירוז.

חיילים ישראלים פורקים את הרקטות שתפסה ישראל על ספינת הנשק FRANCOP ליד קפריסין והמוצגות בנמל אשדוד ב-4 בנובמבר, 2009. אנשי השייטת תפסו את ה-FRANCOP, שעל פי הדיווחים נשאה 500 טונות של נשק מאיראן שהיו מיועדים לחיזבאללה בלבנון.



חברים בגדודי חללי אל-אקצא המסונפים לפת"ח במהלך מצעד בשכם בגדה המערבית, 19 בנובמבר, 2009. אלפים מחברי מיליציות גדודי אל-אקצא עדיין מחזיקים בכלי נשק בביתם על פי הסכם בלתי כתוב עם הרשות הפלשתינאית.

מחויבות מצדה של המדינה הפלשתינאית למנוע הסתה במסגדים ובמוסדות דתיים ותרבותיים אחרים.

■ שיתוף פעולה בין ישראל לכוחות הביטחון הפלשתינאיים בתחום המבצעי ובתחום איסוף מודיעין צבאי, על מנת לעצור את הטרור ולמנוע הקמתן של תשתיות טרור בתוך המדינה הפלשתינאית.

■ הקמת מנגנון פיקוח וניטור שמטרתו לפקח ולהבטיח שהצד הפלשתינאי יעמוד בהתחייבותו למנוע פעילות טרור והקמה של תשתיות טרור. משקיפים בינלאומיים יוכלו ליטול חלק במאמץ זה ולסייע לכוחות הביטחון הפלשתינאיים להשיג את יכולות ביטחון הפנים הנחוצות, ואף לאמן כוחות ביטחון פלשתינאיים בשטח.

יישום הפירוז

מימוש המטרה האסטרטגית של מניעת התפתחות איומים על ישראל מהמדינה הפלשתינאית מחייב תהליך רב-שלבי:

השלב הראשון - פירוז והסדרי ביטחון שיגבילו את יכולתה של המדינה הפלשתינאית להקים צבא וכן יגבילו את מספר כלי הנשק בידי כוחות הביטחון הפלשתינאיים. בשלב ההתחלתי, תוענק לפירוז משמעות רחבה יותר, שתכלול מניעת טרור ואיסור על תשתיות טרור במדינה הפלשתינאית. אסור שהסדרי הביטחון הללו יפגעו ביכולתה של ישראל להגיב מתוך הגנה עצמית לאיומים פוטנציאליים שמציבה המדינה הפלשתינאית או לאיומים היוצאים ממנה.

ממד הטרור

הכללים של הפירוז יהיו כאלה שלא יתירו התפתחותם של איומים מתוך המדינה הפלשתינאית או דרכה. כמו כן, תתחייב המדינה הפלשתינאית למנוע פעולות טרור, וכן הסתה והטפה לטרור בתוך החברה הפלשתינאית ויצירת תשתיות טרור בתוך גבולותיה. הדרישות הביטחוניות הבאות עשויות לנטרל את האיומים הללו לסוגיהם:

■ הירתמות מצד המשטרה הפלשתינאית וכוחות ביטחון נוספים בפעילות מלמטה-למעלה, (במקום ממעלה-למטה). הדבר כולל אבטחת החוק והסדר, מניעת טרור, פירוק תשתיות טרור ומיליציות חמושות, מניעת הברחת נשק והסתננות של פעילי טרור.¹⁹

■ מניעת התערבות בכוח או התערבות אידאולוגית של קיצונים רדיקליים ואויבי השלום בתפקודה התקין של המדינה הפלשתינאית, במיוחד בכל הקשור לסיוע לקיצונים, לארגוני טרור ולקבוצות חמושות, כולל ניסיונות לשבש את פעילות הממשלה הפלשתינאית ויכולתה לשלוט בשטח.

■ מניעת הסתה לטרור ובניית "תרבות שלום" – הדבר יחייב הקמת מסגרות משותפות למניעת הסתה, נטרול כל אפיקי התמיכה בארגוני טרור (כולל העברת כספים לארגונים ולפעילויות של התארגנויות קיצוניים במסווה של ארגוני סיוע לנזקקים); וסילוקם של חומרי לימוד המעודדים אלימות ופיגועי התאבדות. הדבר גם טעון

השלב השני – יישום הסדרים המסתמכים על מעורבותם של משקיפים בינלאומיים, תוך העדפה לפיקוח אמריקני, שיבטיחו את יישומם של כל הסעיפים הכלולים בהסכמי הביטחון. בזמן, יינתן סיוע לכוחות הביטחון הפלשתינאיים בביצוע משימות הקשורות לביטחון פנים, מניעת טרור ופירוק תשתיות טרור. יש להבטיח שהשימוש בפקחים לא יפגע בכל דרך שהיא בשימור יכולתה של ישראל להגנה עצמית באמצעות צה"ל.

השלב השלישי – הבטחת מינוף ליישום ההסכמים. מטרתם של ערבות, מנגנונים ואמצעי מינוף בינלאומיים ובין-ערביים היא להבטיח שהמחיר אותו ישלמו הפלשתינאים על אי-קיום ההסכמים יעלה על הרווח שיפיקו מכך.

במשך הזמן, ניתן יהיה להנמיך את רף המגבלות של הסדרי הביטחון של הפלשתינאים, בהתאם להתפתחויות במצב הביטחוני. יש מקום ליישם באופן הדרגתי את ההסדרים, ולהנמיך בשלבים את פרופיל פעילות הביטחון הישראלית על ידי צמצום נוכחות צה"ל בשטח המדינה הפלשתינאית.

חובותיה של המדינה הפלשתינאית

בתחילה, תהיה למדינה הפלשתינאית אחריות למניעת הופעתם ומימושם של איומים כנגד ישראל, על פי הפרמטרים הבאים:

- תוטלנה הגבלות על נשק והשימוש בו בידי המשטרה וכוחות הביטחון הפלשתינאיים.
- סדר הכוחות ומבנה היחידות יוגבלו למטרות שיטור וביטחון פנים, ולא יותאמו למתכונת של כוחות צבאיים עם משימות צבאיות.
- בניית כוחות "מלמטה-למעלה" תורחב על פי הדגם של "כוחות דייטון" לאימונם של כוחות ביטחון פנים²⁰ בידי ארה"ב והמערב, אך הכוחות חייבים להוכיח את יכולתם בלחימה אקטיבית למניעת טרור, תשתיות טרור ופעילות תומכת טרור, ללא פעילות צה"ל, האחראי כיום לרוב המוחלט של המבצעים נגד טרור בגדה המערבית.²¹
- יש ליצור "תרבות שלום" על ידי אכיפת האיסור נגד הסתה, המוצאת ביטוייה בדרכים שונות, כגון חינוך תלמידי בתי הספר להתנגדות אלימה ולפיגועי התאבדות נגד ישראל, דרשות המעודדות התנגדות אלימה כנגד ישראל במסגדים ובמוסדות אחרים במדינה הפלשתינאית.
- יוטל איסור על בריתות צבאיות, שיתוף פעולה צבאי ותרגילים משותפים של המדינה הפלשתינאית עם כוחות צבא זרים, וכן ייאסר עליה להחזיק יחידות צבאיות מחוץ לגבולותיה.

מרחב אווירי משותף בשליטת ישראל

על ישראל לשלוט במרחב האווירי המשותף כדי למנוע פעולה צבאית עוינת ופעילות טרור אווירית משמי המדינה הפלשתינאית, או דרכה. המחסור במשאבי זמן ושטח הופכים את חלוקת המרחב האווירי לשניים, כשרוחבו הוא רק 64 קילומטר בין נהר הירדן ממזרח לים התיכון ממערב, למשימה בלתי אפשרית. המרחב האווירי המשותף מחייב שליטה

מאוחדת, כשאחריות גדולה יותר נופלת על ישראל נוכח פגיעותה הרבה לאיומים צבאיים וטרוריסטיים פוטנציאליים, והצורך שלה לזהות ולירט מטוסים בלתי מזוהים ועוינים טרם כניסתם לשמי ישראל. בתוך מסגרת זו, יוקם מנגנון לשיתוף פעולה בתעופה אזרחית.

הסדרי ביטחון מיוחדים בבקעת הירדן

בבקעת הירדן קיים צורך בהסדרי ביטחון מיוחדים – משולשים: ירדן, הרש"פ וישראל – על מנת לחסום את הטרור ולמנוע הברחתם של כלי נשק אסורים וחדירת מחבלים דרך מעברי הגבול ולאורך הגבול המזרחי כולו.

לאור היתכנות איום צבאי ממזרח, על ישראל לשמר את היכולת למנוע מעבר צבאות זרים דרך נהר הירדן אל תוך המדינה הפלשתינאית, והשתלטות צבא זר על האזור או על המורדות המזרחיים של רכס הרי יהודה.

עקב קרבתה של המדינה הפלשתינאית לישראל, קיים צורך להבטיח פיקוח אפקטיבי על מעברי הגבול, כדי למנוע זליגתם של כלי נשק ואמל"ח דרך בקעת הירדן אל המדינה הפלשתינאית.

דרישות ביטחון נוספות של ישראל

- הגנה ממתקפה מהרכס החולש טופוגרפית על נמל התעופה הבינ"ל בן-גוריון באמצעות שליטה ישראלית באזורים פגיעים אסטרטגית, כדי למנוע הפלת מטוסים ממריאים ונוחתים באמצעות ירי טילים נגד-מטוסים משטח פלשתינאי.
- פיקוח ימי של חיל הים הישראלי ומסגרות שיתוף פעולה בינלאומי אזוריות על מנת לעצור ספינות חשודות, מניעת פעילות עוינת וטרור מהים, וחסימה של הברחת כלי נשק וחומרים תומכי לחימה לתוך המדינה הפלשתינאית.
- תיאום אלקטרומגנטי למניעת הפרעות הדדיות ושיבוש של תקשורת ישראלית צבאית ואזרחית.²²
- עדיף למקם אתרים ישראלים אסטרטגיים ותחנות התרעה בתוך ישראל. אולם, אם יכולות המודיעין הישראליות ייפגעו כתוצאה מכך, יש למקם תחנות אלה בתוך הגדה המערבית כדי להבטיח זמן תגובה ראוי לאיומים צבאיים וטרור ממזרח.
- הבנות והסדרים מיוחדים שיאפשרו פריסה של כוחות צה"ל בשעות חירום כנגד כוחות צבאיים ובלתי סדירים החודרים, בניגוד להסכמים, לשטח המדינה הפלשתינאית.
- בשלב השני, יהיה צורך בהסדרים המשקפים את הלקחים שהופקו במהלך השנים, בהן לא עמדו הפלשתינאים בהסכמים דו-צדדיים קודמים. יש לערב צד שלישי כדי לפקח ולוודא שהצד הפלשתינאי מיישם את התחייבויותיו הביטחוניות, ולטובת ההרתעה ישראלית (על-ידי חשיפה פומבית ונקיטת צעדים) נגד הפרות פלשתינאיות של הסדרי הביטחון. הסדרים אלה חייבים לכלול:
- פיקוח על קיומו המלא של הפירוז, שיתבסס על משקיפים בינלאומיים בחסות אמריקנית או אחרת, כפי שיוסכם בין הצדדים.



טונות של
כלי נשק כאלו,
שהוצגו בטלוויזיה
הפלשתינאית ב-2
בפברואר 2007,
מזכירים אל תוך
עזה דרך מנהרות
תת־קרקעיות מתחת
לציר פילדלפי, בין
סיני המצרית לעזה
הפלשתינאית. רשויות
הביטחון הישראליות
מזהירות שאם בקעת
הירדן תועבר לרש"פ,
תתאפשר הברחה של
כלי נשק להרי הגדה
המערבית, השולטים
על גוש דן רבתי ונמל
התעופה בן-גוריון.

עיקרון הפירוז חיוני ביותר לשמירה על הביטחון והשלום ולבניית אמון בין הרש"פ לישראל. קיימות דרכים שונות לאכופ אותו, וניתן לבסס את חלקן על הסכמי הפירוז שסוכמו עם ירדן, מצרים וסוריה.²³ יש לפתח מנגנוני אכיפה כדי להיאבק בפעילות הסמויה מהעין, כגון פעילות תת-קרקעית, ובמיוחד בניית מנהרות מעזה לסיני ובתוך הגדה המערבית.

יש לפתח דרכים לפירוז שטח קטן כגון הגדה המערבית ועזה בעידן של "נשק לשימוש מנגד" ("standoff weaponry"). ללא צבא, טנקים ומשוריינים, ההפרות מהצד הפלשתינאי לא תהיינה גלויות לעין כל. על כן, מנגנוני הפירוז והשיטות לאכיפתו במקרה הנוכחי יהיו שונים מאלו הקיימים מול ירדן ומצרים. כמו כן, חשוב במיוחד להתחיל בשיחות משמעותיות עם הרש"פ סביב עיקרון בניית כוחות ביטחון ושיטור וכוחות להגנת המשטר כתחליף לכוחות צבאיים.

בניגוד לטענה הפלשתינאית הנפוצה שהסכם שלום עמה יביא ביטחון, נוכחה ישראל לדעת כי התנאי המקדים וההכרחי לשלום יציב הוא שמירה על האינטרסים הביטחוניים החיוניים של ישראל. כל הסכם חייב לצמצם ככל האפשר את הגורמים העלולים לעודד התקפות של כוחות עוינים על ישראל.

המטרה הביטחונית העיקרית של ישראל מול הפלשתינאים היא מניעת התפתחותם של איומים צבאיים, סימטריים או אסימטריים, ומניעת טרור ומלחמת גרילה מתוך המדינה הפלשתינאית או דרכה. יש לזכור כי התייחסות להיתכנותם של איומים כאלו במסגרת של הסכם דו-צדדי מחייבת את ישראל ליטול על עצמה סיכונים ביטחוניים מבוקרים ונשלטים.

■ פיקוח וניטור בידי צה"ל ונציגי צד-שלישי, ללא כוחות ביטחון זרים, על מעברי הגבול הבינלאומיים למניעת הברחתם של כלי נשק אסורים וחומרים רב-שימושיים, חדירת טרוריסטים והעברת מימון וסיוע אחר לקבוצות טרור בתוך המדינה הפלשתינאית.

■ פיקוח על המעטפת החיצונית לאורך גבולות המדינה הפלשתינאית כדי למנוע הברחה של כלי נשק וחומרים אסורים, חדירת פעילי טרור וחצייה או חדירה של כוחות צבאיים ובלתי סדירים עוינים לישראל אל תוך המדינה הפלשתינאית.

בשלב השלישי, ייקבעו ביטחונות בינלאומיים ואמצעי מינוף כדי לדחוק בצד הפלשתיני לעמוד בהתחייבותיו במסגרת ההסכם ולספק ביטחונות לישראל לאפשרות שהפלשתינאים יפרו את הסדרי הביטחון.

הגבלות על כלי נשק

ישראל והפלשתינאים חייבים לגבש רשימה מוסכמת של יכולות וכלי נשק מותרים בהם יצוידו כוחות הביטחון הפלשתינאים בהתאם למשימותיהם. בהתבסס על הניסיון הישראלי עם הנספח הצבאי להסכם השלום עם מצרים וירדן, והסכם הפרדת הכוחות בין ישראל לסוריה ברמת הגולן, ישראל מבינה שחיוני להגדיר יכולות וכלי נשק מותרים – ולא רק את אלה האסורים – שכן לא ניתן לחזות את כל הטכנולוגיות הצבאיות העתידיות. אם יסכימו הצדדים לנקוב אך ורק בשמות הפריטים האסורים, יש להקים גוף משותף שיבחן את הרשימה ויעדכן אותה בהתאם להתפתחויות.

Galant, "The Strategic Challenge of Gaza," Jerusalem Issue Brief, vol. 6, no. 28, Jerusalem Center for Public Affairs/Institute for Contemporary Affairs, April 17, 2007

<http://www.jcpa.org/JCPA/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&TMID=111&LNGID=1&FID=283&PID=0&IID=1549>

האלוף יואב גלנט, הרמטכ"ל הנכנס ולשעבר אלוף פיקוד דרום, העריך כך את התמורה שחלה בעקבות נסיגת צה"ל מעזה: "ההתנתקות מעזה אילצה את ארגוני הטרור לעבור לשיטות טרור חדשות כגון רקטות הקסאם, מנהרות ומעבר מעזה לסיני ומשם לגב, כפי שאירע בינואר 2007 במקרה של המפגעים המתאבדים באילת. מדבר סיני המצרי גדול פי 3 משטח הכולל של ישראל בכללותו וארגוני טרור פלשתינאים מסוגלים לבצע מתקפות משטחו. שיתוף הפעולה בין החמאס, איראן והחיזבאללה, וארגוני טרור עולמיים אחרים יוצר בסיס ידע ומגביר את המוטיבציה, דבר המסייע לחמאס. בעזה קיימת מוטיבציה גבוהה לפגוע בישראל וישנם רבים בעלי ניסיון צבאי ומבצעי השומרים על קשר עם איראן וזוכים לתמיכה, ידע, תחמושת וחומרי נפץ. כל הארגונים השונים בעזה מקימים תשתיות טרור מוגברות. המתקפות על הגדר ממשיות. הם מנסים לעקוף את הגדר דרך כריית מנהרות. איש אינו מסוגל לאתר מנהרה 20 מטר מתחת לקרקע. הם גם מנסים להסתכן לישראל דרך הגדר, ללא הצלחה, אולם עתה עומד לרשותם גבול באורך 200 ק"מ בין סיני לישראל. הג'יהאד וועדות ההתנגדות העממיות משקיעים מאמצים רבים להחזיר מפגעים מתאבדים לתוך ישראל. החמאס אינו פעיל עתה אבל מוכן לתקוף בהתערה של רגע."

5 במהלך שנת 2005 ספגה ישראל 179 רקטות. ההתנתקות מעזה התרחשה באוגוסט 2005. מספר הרקטות שנורו לעבר ישראל זינק ב-2006 ל-946 - גידול של 500%. ראה דורי גולד, "מלחמתה של ישראל לעצירת מתקפת הרקטות", *Jerusalem Issue Brief*, vol. 7, no. 34, Jerusalem Center for Public Affairs / Institute for Contemporary Affairs, March 3, 2008, http://jcpa.org/JCPA/Templates/ShowPage.asp?DRIT=1&DBID=1&LNGID=1&TMID=111&FID=253&PID=0&IID=2049&TTL=Israel's_War_to_Halt_Palestinian_Rocket_Attacks

6 רב־אלוף (מיל') משה יעלון, "המרץ האיראני לעליונות אזורית והשלכות האסטרטגיות עבור המזרח התיכון", *Iran's Race for Regional Supremacy: Strategic Implications for the Middle East*, Jerusalem Center for Public Affairs, 2008, p. 11, <http://www.jcpa.org/text/iran2-june08.pdf>

7 דורי גולד, "אל-קאעידה, זרקאוו וישראל: האמנם קיים איום ג'יהאדי לדרור החזית המזרחית?", *Al-Qaeda, Zarqawi, and Israel: "Is There a New Jihadi Threat Destabilizing the Eastern Front?"* Jerusalem Viewpoints, no. 538, Jerusalem Center for Public Affairs, January 1, 2006

ראה גם רב־אלוף (מיל.) משה יעלון, "מלחמת לבנון השנייה: משטח לאידאולוגיה", *The Second Lebanon War: From Territory to Ideology*, *Iran's Race for Regional Supremacy*, p. 35

8 <http://www.miftah.org/Display.cfm?DocId=10400&CategoryId=21>

9 לדוגמה ראה גלנט, "האתגר האסטרטגי של עזה".

10 המשמר הנשיאותי של הרש"פ בשליטת מוחמד דחלאן, שהיה אמור להגן על המעברים בעזה בחסות ארה"ב והאירופאים, מהווה דוגמה מצוינת לסוג הכשל הביטחוני שיש למנוע אותו בכל הסכם עתידי. ביום שהחמאס השתלט על עזה ביוני 2007, הוא פיזר את המשמר הנשיאותי והחרים את כל כלי נשק והאמל"ח שלו - שרובו סופק בידי ארה"ב - ובסופו של דבר הועבר הנשק לשימוש נגד ישראל.

* המחבר מבקש להביע את תודתו לתת לאלוף (מיל') אודי דקל, לשעבר ראש החטיבה לתכנון אסטרטגי בצה"ל, על סיועו להכנת מאמר זה.

1 התנועה הלאומית הפלשתינאית סירבה להצעות השלום הישראליות ב-1936, ב-1947 (כאשר דחתה את תכנית החלוקה של האו"ם) וב-1967 כאשר אימצה את מדיניות שלוש הלאומים בחרטום (לא למשא ומתן, לא להכרה דיפלומטית, לא לשלום עם ישראל) וכן הצעות להקמת מדינה פלשתינאית שהציגה ישראל בקמפ-דיוויד ב-2000 וב-2008 (כחלק מתהליך השלום בארצות הברית).

2 **הרתעה** - יצירת יכולת והקרנתו לאויב/ליריב שישלח היא מדינה בעלת יכולת צבאית מפותחת המסוגלת לפגוע קשות באויביה ולמנוע מהם הישגים מדיניים באמצעים צבאיים. הפצצת הכור אוסירק בעיראק משמשת דוגמה להרתעה. המתקפה על הכור בסוריה - המיוחסת לישראל בידי מקורות זרים - מהווה דוגמה נוספת לבניית כוח הרתעה. זוהי הסיבה לחששה של איראן מהתקפה ישראלית. אם נחלש כוח ההרתעה, חיוני במיוחד לדעת פרטים על האויב, יכולותיו וכוונותיו.

הרתעה - מסיבה זאת עלה הצורך לבנות מערכת מודיעין חזקה. זהו ההסבר לחשיבותו של המודיעין הישראלי בתפיסת הביטחון של המדינה. הוא גם מאפשר אחזקת צבא סדיר קטן המאפשר למדינה לקיים שגרת חיים רגילה.

הכרעה - במקרה שההרתעה נכשלת ולא ניתנת התרעה מספקת לגבי יכולותיו וכוונותיו של האויב, דרוש כוח מכריע המסוגל להעביר את הלחימה לשטחו של האויב. מסיבה זו, ישראל מחזיקה בחיל אוויר עוצמתי, ארטילריה חזקה, וכוח סדיר מינימאלי המסוגל להחזיק מעמד עד לגיוסם של כוחות המילואים. אז ניתן לנצל את הצבא כולו כדי לפתח עומק לפנים ומרחק בין החזית לעורף.

3 איזמים אלה מדגישים את הרקע לתורת הביטחון הישראלית, אשר חייבת להתמקד בפיתוח חלופות לעומק האסטרטגי, כולל הגורמים הבאים: עומק לפנים (באמצעות העברת הלחימה לשטח האויב והססת הלחימה מהעורף האסטרטגי הישראלי). עומק באוויר ובחלל, המתאפשר בזכות העליונות הטכנולוגית הישראלית בתקשורת, במודיעין ובנשק מנגד (טכנולוגית נ"ט וכו'). עומק ימי - חיל הים הוא זרוע אסטרטגית בעלת חשיבות גבוהה מאוד להשגת עומק. עליונות ימית דרושה על מנת לשמר את החופש הימי לישראל וממנה.

עומק טכנולוגי - יכולת זו מושגת הודות להון האינטלקטואלי של מדינת ישראל - היכולות המיוחדות של מדענים ישראלים והתעשיות הרלוונטיות בתחומים הנוגעים לידע מודיעיני מדויק.

ישראל גם פיתחה יכולות מיוחדות באויאוניקה, המותקנת על המטוסים המתקדמים שנרכשו בארה"ב navionics-1 על כלי השיט וכן מערכות מתקדמות על סנק המרכבה הישראלי.

למרות חשיבותן של יכולות אלו, אין בהן די למלחמה אסימטרית ומלחמה בטרור. לכן, על בסיס צורכי הלחימה, ובמיוחד נגד טרור המתאבדים מאז שנת 2000, פיתחה ישראל יכולות חדשניות המבוססות על שילוב סנסורים מתקדמים ביותר ומקורות (בשילוב עם מודיעין אווירי וחקירות) היוצרים "אמבטיית מודיעין" לאיתור יעדים ומטרות בזמן אמת. היכולות הללו הביאו לתוצאות מרשימות תוך פרק זמן קצר למדי. השורה התחתונה היא שישלח השכילה להתמודד בצורה מרשימה עם הטרור ולפגוע ביכולתו וכתוצאה מכך הצליחה להחזיר את המדינה לאורח חיים תקין. שימור ופיתוח היכולות הללו מהווה תנאי לבניית כוח הרתעה למלחמה בטרור וגם למלחמה אסימטרית. אולם ברור שישלח מסוגלת ליישם את היכולות הללו ביעילות רבה יותר כאשר במקביל קיימת נוכחות צה"לית בשטח. עדות לכך משמש הפער בין האיום לישראל מעזה ומלבנון לעומת הגדה המערבית, שם נוכח צה"ל.

של הרביעייה והקים כוח עצמאי שנקרא "כוחות הביטחון הלאומיים הפלשתינאיים" – ברחוב הפלשתינאיים הם מכונים "כוחות דייטון". הכוחות סוננו ואומנו בידי קבלני משנה ביטחוניים אמריקניים בירדן תחת פיקוחו של הגנרל קית' דייטון. תחת פיקוחו של פיאד, גויסו כוחות הביטחון הלאומיים הפלשתינאיים להשליט חוק וסדר בערי הגדה המערבית, כולל ג'נין, שכם, בית-לחם וחברון.

"כוחות דייטון" נחשבים על ידי האמריקנים כהצלחה הגדולה של ממשלת פיאד. ההתלהבות האמריקנית נוכח הצלחותיו בשלב הראשון הובילה להכפלת הכוח ל-3,500 חיילים ולתוספת של 70% בתקציב 2009 ל-130 מיליון דולר. ראה "נאומו של הגנרל קית' דייטון", וכן "ארה"ב מתכננת להרחיב את התכנית לכוחותיו של עבאס".

גם צה"ל הבחין בתרומה החיונית של כוחות דייטון במניעת אלימות בגדה המערבית במהלך המבצע מול החמאס בעזה בתחילת 2009. אולם תת-אלוף מיכאל הרצוג, הר"ש הצבאי של שר הביטחון אהוד ברק, אמר בהצגה משותפת עם גנרל דייטון במכון וושינגטון למדיניות המזרח הקרוב, שבועד שחל שיפור מהותי בכוחות הביטחון הפלשתינאיים לעומת השנה הקודמת, הם עדיין רחוקים למדי מקבלת אחריות מלאה לביטחון בגדה המערבית. ראה נאומו של האלוף מיכאל הרצוג, "סדר היום הביטחוני במזרח התיכון, הערכה ישראלית".

Speech by Brig.-Gen. Michael Herzog, "The Middle East Security Agenda, an Israeli Assessment," Washington, May 7, 2009, <http://www.institutefortheeast.org/html/pdf/HerzogKeynote.pdf>

20 ישראל תצטרך להשתכנע שקיים בצד הפלשתינאי מנגנון יעיל המסוגל לספק בבעיות. ישראל גם חייבת לבדוק האם פעולות היירוט והסיכול אמנם מתרחשות בשטח. לישראל לא תהיה כל ברירה אלא להעביר לפלשתינאים את הסמכות לביצוע פעולות אלו. מדובר בסיכון שישראל חייבת ליטול על עצמה מהתחלת ההסכם נוכח חוסר האמון בין הצדדים. הצדדים יאלצו להקים מנגנון הבודק כל הזמן ומוודא שהפלשתינאים מבצעים מה שמותר להם ואינם מפתחים יכולות מהותיות מבחינה צבאית או בתחום הסדר העשוי להסב לישראל נזק מהותי. ברור שלצד הפלשתינאי תהיה תמיד יכולת מוגבלת כגון נשק קל, ועליו חייבים לפקח מנגנונים חזקים דיים לבקר את השימוש באותו נשק. המנגנונים גם יאלצו למנוע את הפיכת הגבול עם ירדן לצינור הברחות לאמל"ח והסתננות גורמי טרור, כפי שמתרחש בציר פילדלפי, המפריד בין סיני המצרית לעזה, הנמצא כיום בשליטת החמאס. מניעת ההברחות וההסתננות מהווים היבטים מרכזיים בפירוז.

21 המדינה הפלשתינאית העתידית תמוקם בשטח החולש על העורף האסטרטגי והאזרחי של מדינת ישראל – מצב העשוי לאפשר שיבוש תקשורת אלחוטית. על כן, חייב להיות תיאום עם גוף משותף שיקצה תדרים (וטווחים) ותהיה לו יכולת לתקן הפרות ולאכוף התחייבויות. היות וישראל היא הצד הפגיע יותר (מבחינה טופוגרפית, טכנולוגית וביטחונית) – לבטח בהשוואה למצבה הנוכחי – לישראל תינתן עדיפות בהקצאת תדרים וטווחים, כולל מניעת שיבושים והפרעות.

22 אכיפת עיקרון הפירוז עם סוריה ומצרים התבצע בעבר על ידי טיסות ביון מצד גוף שלישי שצילם מדי שלושה חודשים את 10 הקילומטרים משני צדי הגבול. סרט הצילום הועבר הן לסורים והן לישראל. במקרה המצרי, שני הצדדים צפו בסרט ביטחוני דומה. לכן ברור היה לכולם איזה צד מפר את ההסכם ואיזה צד מכבד אותו. זוהי רק אחת מדרכי האכיפה, אך היא רלוונטית רק לגבי פעילות שניתן לצפות בה מהאוויר.

על פי הדגם המצרי של פירוז, בהתאם לחוזה השלום מ-1979, נשק ספציפי נאסר בטווח ספציפי. עם המצרים הדבר קל יותר לביצוע לעומת המקרה הפלשתינאי, היות וגודל השטח בסיני ומיעוט האוכלוסייה בו מאפשרים יישום הגבלות על הכוחות. לדוגמה, למצרים מותר להכניס דיביזיה מצרית אחת עד לקו הממוקם כ-50 קילומטר מזרחית לתעלת סואץ. קיימים גם קו B וקו C עד למרחק 3 קילומטר מהגבול, שלתוכו אסור להכניס נשק כלשהו. ההסכם בין ישראל למצרים מסדיר את ההגבלות על כלי נשק וסוגיהם בתוך סיני. ההגבלות מבוססות על סוג האמל"ח וסוג היחידות ומתחלקות על פי שטחים גאוגרפיים.

11 שיתוף הפעולה בין הרפובליקה האסלאמית האיראנית לבין אש"ף, כפי שנחשף בתפיסת הספינה קארין A ב-2002, מהווה דוגמה טובה לברית צבאית מסוכנת בין הפלשתינאים לבין ישות ריבונית עוינת כגון המשטר האיראני. ב-2002 דרש יו"ר הרש"פ יאסר ערפאת, שסגנו באותה עת היה יושב ראש הרש"פ הנוכחי מחמוד עבאס, 50 טונות של נשק ותחמושת מראשי משמרות המהפכה האסלאמית בטהרן. ספינת הנשק נתפסה על ידי אנשי הקומנדו הימי בים סוף במרחק של כ-500 ק"מ מעזה. ראה: "ספינת הנשק האש"פית מאיראן",

The PLO Weapons Ship from Iran," Jerusalem Issue Brief," vol. 1, no. 15, Jerusalem Center for Public Affairs / Institute for Contemporary Affairs, January 7, 2002, <http://www.jcpa.org/art/brief1-15.htm>

12 עבאס: "אש"ף מאמץ את התכנית המצרית לאחדות פלשתינאית", Maan Palestinian News Agency, October 27, 2008, <http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=205902>

13 חשיבותו של עיקרון זה נותרה בעינה. אפילו בהסכם השלום עם מצרים נכללו הגדרות לגבי סוגי האמל"ח שניתן להכניס לסיני וסוגי אמל"ח אסורים. אולם במרוצת השנים חלו התפתחויות, המערכות מתחדשות ומשתכללות ונוצרות יכולות חדשות שלא ניתן היה לחזותן לפני שלושים שנה.

14 <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/Israel-Egypt%20Peace%20Treaty>

עיקרון הפירוז קובע שמדינה פלשתינאית לא תהא בעלת יכולת להפעיל מטוסי קרב, מסוקי קרב או יכולת רקטית שתאיים על ישראל ולא תפתח נשק "מפר איוון". עיקרון זה חל גם על מניעת פיתוח יכולות מודיעיניות ובקרה על פעילות ישראלית (במילים אחרות, אסור לפלשתינאים לפתח יכולות המשתנות לאלו שבידי ישראל או העשויות לפגוע ביכולת הפעולה הרחבה של ישראל) ואסור לפלשתינאים להחזיק בצבא סדיר. ניתן להתגבר על בעיות העולות מהגבלות כאלו דרך מנגנון שיתוף פעולה אזורי.

15 אין אנו דנים במצב כגון העברת הונג קונג לסין כעבור 99 שנה או הנסיגה האמריקנית מתעלת פנמה. אם כך היה המצב אזי ניתן היה לדבר על פירוז בשלבים כאשר הפלשתינאים זוכים לתחושת עצמאות בעוד שישיראל זוכה לתחושת ביטחון. כך היינו בונים ביחד את האמון הנדרש לאורך זמן לחיות אלה בצד אלה בשלום ובביטחון.

16 אפילו לגבי מדינות שביניהן קיימים יחסי אמון למשך שנים, נותרו אזורים מפורזים והדבר נכון ביתר שאת לגבי הפלשתינאים שבינם לישראל קיימת איבה היסטורית ארוכת שנים אותה לא ניתן לשכך בזמן קצר. לכן אסור יהיה לסמוך על הסכמים וחתומות על הנייר בלבד. ישראל חייבת לדרוש צעדי מנע בשטח.

17 לסקירה מקיפה לגבי תפקיד כוחות ביטחון הפנים הפלשתינאיים, שאומנו בידי הגנרל האמריקני קית' דייטון והנמצאים תחת פיקוחו תוך השתתפות האיחוד האירופי, ראה "נאומו של הגנרל קית' דייטון, המתאם הביטחוני בין ישראל לרשות הפלשתינאית הלאומית",

Washington Institute for Near East Policy, May 7, 2009, <http://www.washingtoninstitute.org/html/pdf/DaytonKeynote.pdf>. See also, "U.S. Plans to Expand Program for Abbas' Forces," Reuters, April 27, 2009

18 בתהליך קביעת הגבולות לפירוז מדינה פלשתינאית עתידית יש לערוך אבחנה ברורה בין הגדרת צבא וכוח שיטור פנימי לאבטחת הממשלה, לשמירה על ביטחון הציבור ולמניעת פשע והברחות. זה יהיה דומה למדי למשימות של "כוחות דייטון" בחסות אמריקנית בגדה המערבית והכוח הבינלאומי הפרוס לאורך הגבול בסיני, למרות הפרות ההסכם שהצטברו במרוצת הזמן.

19 מאז 2005, בעקבות ההשתלטות בכוח של החמאס בעזה, הסכימה הרשות הפלשתינאית לרפורמה בחסות אמריקנית, המנוהלת והמתוקצבת מקומית על ידי ראש הממשלה סלאם פיאד. פיאד שיתף פעולה עם תכנית הרפורמה הביטחונית האמריקנית בהתאם למפת הדרכים

שליטה במרחב האווירי ובספקטרום האלקטרומגנטי

תת־אלוף (מיל') אודי דקל

לשעבר ראש
החטיבה לתכנון
אסטרטגי בצה"ל,
וראש יחידת
המו"מ עם
הפלשתינאים,
כפוף לרה"מ אהוד
אולמרט

פגיעותה של ישראל למתקפה אווירית

במהלך פסגת קמפ-דיוויד בקיץ 2000, הציבו מומחים צבאיים אמריקניים סימני שאלה לגבי חיוניותה של דרישת ישראל לשליטה במרחב אווירי מאוחד מעל כל השטח שבין הים התיכון לנהר הירדן. בין הנימוקים שהעלו הנציגים הישראליים היתה האפשרות של מתקפת טרור אווירית. הישראלים הסבירו את הצורך בהיערכות למקרה של מתקפת טרור אווירי באמצעות מטוס אזרחי עמוס בחומר נפץ, אשר יתרסק לתוך אחת מעריה של ישראל. אחד האמריקנים שנכח בדיון הגיב בביטול, וקבע כי הישראלים התברכו בדימיון פורה בכל הנוגע לאיומים בלתי סבירים, המספק להם תירוץ לדרישות ביטחון מופרזות.

כעבור שנה, ב-11 בספטמבר 2001, התרחש בארה"ב מגה-פיגוע אווירי ע"י אל-קאעידה ששיגר מטוסי נוסעים למשימת התאבדות לתוך מגדלי התאומים בניו-יורק ובניין הפנטגון בוושינגטון, שגרמו למותם של אלפי אנשים והבהירו את הצורך להיערך לקראת תרחישים הקשורים לאיומי טרור וביטחון לאומי.

השילוב של הנסיבות הגאוגרפיות הייחודיות, יחד עם הפוטנציאל הגבוה של התממשות איומי הטרור ואיומים צבאיים בממד האווירי כנגד מדינת ישראל, יוצרים מצב בסיסי של **העדר זמן ומרחב** להגיב בעוד מועד לאיומים מהאוויר ולמנוע תקיפה אווירית עוינת על מדינת ישראל.

ל ישראל "מותניים" צרות מאוד – המרחק בין נהר הירדן לים התיכון הוא כ-40 מילים ימיים (בערך 70 ק"מ). משמעות הדבר שמטוס קרב יכול לחצות בטיסה את ישראל לרוחבה בתוך פחות מארבע דקות. יתר על כן, מטוס יכול לחזור לישראל דרך בקעת הירדן ולהגיע לירושלים בתוך פחות משתי דקות.

האיום האווירי מהווה אתגר ביטחוני משמעותי עבור ישראל. תיכונתה לפחות שלוש דקות להזנקת מטוס יירוט של חיל האוויר מול חדירת מטוס עוין פוטנציאלי, זאת בלי להתחשב בזמן הטיסה הדרוש מהבסיס עד למקום המפגש בין המטוס המיירט למטוס החודר, על מנת לזהות אותו או להפיל אותו – אם אכן מדובר במטוס בעל כוונות עוינות.

במקרה של מתקפה אווירית שיעדה ירושלים, יש להפיל את המטוס העוין לפחות 10 מילים ימיים ממזרח לעיר – ולא ישירות מעליה. אחרת, הן המטוס והן החימוש שעליו עלולים להתרסק אל תוך ריכוזי אוכלוסייה, ולגרום לתוצאות הרוג אסון.

הנאמר לעיל מסביר מדוע ישראל סובלת ממחסור בזמן ובמרחב הנחוצים להתגוננות מול מתקפה אווירית על ירושלים מכיוון מזרח, ובמיוחד אם יחול איסור על מטוסי יירוט ישראליים לפעול מעל בקעת הירדן.

מדי יום מזניק צה"ל מיירטים לאוויר כנגד מטרות בלתי מזוהות, כאשר הן נמצאות עדיין בשמי ירדן, כדי להבטיח שהמפגש האווירי עם מטוס עוין יתרחש מיד לאחר שיחלוף מעל גבול נהר הירדן. גם נוהל זה מצריך זמן יקר, לשם זיהוי מקדים של מטרה אווירית כעוינת, ידידותית, או לחלופין – מטוס אזרחי תמים שסטה ממסלולו.

הזנקות מסוג זה מתקיימות על בסיס יומי, מאחר שלא ניתן ליצור תמונה אווירית מדויקת ומזוהה באופן ודאי, גם בהינתן קשר ותיאום בין מרכזי השליטה של התעבורה האווירית הצבאית והאזרחית של ירדן וישראל.

באופן דומה ניתן אישור גישה למרחב האווירי הישראלי מהים התיכון ממערב רק למטוסים שהזדהו וזוהו במרחק של כ-100 ק"מ מישראל.

מטוס נוסעים חטוף בידי
מחבלי אל-קאעידה מתרסק
לתוך המגדל הדרומי של
מגדלי התאומים, 11
בספטמבר 2001, במתקפת
הטרור החמורה ביותר
בהיסטוריה של ארה"ב. פיגועי
ה-11 בספטמבר מדגישים
את החשיבות של שליטה
ישראלית במרחב האווירי
המאוחד מעל ישראל ומדינה
פלשתינאית עתידית.



תפקידן של מערכות נגד מטוסים

טילי קרקע-אוויר ונשק נגד מטוסים אינם מהווים פתרון להגנה האווירית של ישראל. בניגוד למטוסי יירוט – המצוידים ביכולות זיהוי נרחבות, כולל האפשרות של זיהוי בראייה – סוללות נ"מ אינן מסוגלות להבחין בוודאות בין מטרת אווירית עוינת לבין מטרת אחרות. ביירוט באמצעות סוללות נ"מ נדרש להפיל מטוסים עוינים הרחק ממטרת התקיפה שלהם, ובמקרה הייחודי שלנו – מעל שטח הגדה המערבית.

קשה מאוד לדמיין מצב שבו טילי קרקע-אוויר ישוגרו למרחב האווירי של מדינה שכנה, ללא זיהוי מוחלט של המטרת האווירית כמטוסים עוינים בדרכם לתקוף את ישראל.

אם כן, מגבלה משמעותית זו אינה מאפשרת לישראל הגנה מלאה ממתקפות אוויר עוינות. לפיכך, הצבתן של סוללות טילים ונשק נ"מ, גם כהשלמה ליירוט מהאוויר, אינה מהווה תחליף ליירוט עצמו.

בעבר, התירה ירדן כניסת מטוסי קרב עיראקיים למרחב האווירי שלה ואפשרה את טיסתם בנתיב מקביל לגבול הישראלי לצורך ביצוע תצלומי אוויר של שטח ישראל

אמנם, יחסי שלום שוררים כיום בין ישראל לירדן ויש כיבוד הדדי של המרחב האווירי של כל מדינה, קשרי תעופה אזרחיים ושיתוף פעולה במעבר מטוסים דרך המסדרון האווירי הבינלאומי המפריד ביניהן. אולם, אין כל ערובה ששיתוף פעולה שכזה ימשך גם בעתיד. בעבר, התירה ירדן כניסת מטוסי קרב עיראקיים למרחב האווירי שלה ואפשרה את טיסתם בנתיב מקביל לגבול הישראלי לצורך ביצוע תצלומי אוויר של שטח ישראל. במילים אחרות, למרות הרגיעה הנוכחית, ישראל אינה יכולה להפקיד בעתיד את ביטחונה בידי רצונם הטוב של הירדנים או הפלשתינאים.

ישראל תתקשה להגיע להסכם בעקבותיו עולה הסיכון הביטחוני כלפי העורף האזרחי והאסטרטגי של המדינה בהשוואה למצב הנוכחי. התיאור הקצר לעיל של מורכבות הבעיה מדגיש את הצורך החיוני בשמירת חופש הפעולה המבצעי של חיל האוויר הישראלי במרחב אווירי אחוד. כדי להתקדם במשא ומתן עם הפלשתינאים נדרש לאתר פתרונות יצירתיים, בהם אדון בהמשך.

הגנה על נמל התעופה בן-גוריון

ההגנה על נמל התעופה בן-גוריון, הן מירי עוין לעבר מסלולי ההמראה והן מניסיונות להפיל מטוסים אזרחיים במהלך המראתם או נחיתתם, מהווה אתגר ביטחוני נוסף. נתיבי המראה ונחיתה מושפעים מכיוון הרוח. לפיכך, מטוסים חייבים לעתים לחלוף מעל יישובים פלשתינאיים. ישראל סובלת מנחיתות ביטחונית טופוגרפית חמורה היות וכל התעופה האזרחית הבינלאומית חשופה למתקפה אפשרית

של ירי טילי כתף נגד מטוסים על ידי גורמים עוינים מרכז הגדה המערבית, השולט על נמל התעופה העיקרי של ישראל וגוש דן.

בתחילת שנת 2000, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, ביטלו חברות תעופה רבות את טיסותיהן לישראל. ניתן לצפות שאם מחבלים פלשתינאים ישגרו רקטות לעבר נמל התעופה בן-גוריון, כל חברות תעופה יבטלו מיידית את טיסותיהן, ולמעשה יבודדו את ישראל מן העולם החיצון.

על כן, קיימת חשיבות לא פחותה לשליטה ביטחונית ישראלית טריטוריאלית באזורים הקרובים ביותר לנמל התעופה ובנתיבי הגישה לנמל התעופה בן-גוריון.

על חיל האוויר הישראלי לשמור על חופש מבצעי מלא במרחב אווירי אחוד, ולשמר את הסדרי הביטחון הנחוצים כדי להגן על התעופה האזרחית לישראל וממנה, ובמיוחד על נמל התעופה בן-גוריון.

כדי להגן על שמי המדינה ולמנוע מתקפות טרור כנגד ריכוזי האוכלוסין ומטרת אסטרטגיות וצבאיות, על ישראל לעמוד על חמש דרישות בסיסיות:

- שליטה ישראלית גוברת במרחב האווירי משותף (שטח שרוחבו בסך הכול הוא כ-40 מילים ימיים) ובלתי ניתן לפיצול.
 - חופש פעולה לחיל האוויר הישראלי בכל המרחב האווירי ממערב לנהר הירדן וים המלח (ומעל למדינה פלשתינאית עתידית).
 - העדר איום אווירי פוטנציאלי מתחומי המדינה הפלשתינאית כלפי ישראל. במצב הייחודי של העדר זמן ומרחב לתגובה, לישראל אין יכולת ליירט מטוס עוין הממריא לדוגמה משדה התעופה עטרות (קלנדיה) ומתרוסק מיד לתוך ירושלים.
 - הגבלת וצמצום התנועה האווירית הזרה במרחב האווירי המאוחד, לאור הצפיפות במרחב המצומצם, בשל עומסי תעבורה אזרחית וצבאית (כולל מחסור במרחבי אימון לחיל האוויר הישראלי).
 - קביעת הסדרי ביטחון מיוחדים למניעת הפלת מטוסים הנוחתים וממריאים בנמל התעופה הבינלאומי בן-גוריון.
- הפלשתינאים רואים בשליטה במרחב האווירי מעל מדינתם סמל לריבונות. הם גם מבקשים להקים נמל תעופה בינלאומי שיחבר את המדינה הפלשתינאית למדינות אחרות וישמש מעבר בינלאומי לסחורות ולאנשים.
- במהלך השיחות שהתקיימו בעבר עם ישראל, הסכימו הפלשתינאים להגבלות על היכולות הצבאיות האוויריות שלהם, מתוך הכרה שאין להם כל צורך במטוסי קרב או במסוקי תקיפה וכלי נשק אוויריים התקפיים אחרים, המהווים איום ישיר על ישראל. למרות זאת, הם דרשו חופש פעולה במרחב האווירי מעל למדינה הפלשתינאית עבור מטוסים ומסוקים לצורכי תעופה אזרחית וביטחון פנים (שיטור).
- העמדה הפלשתינאית כוללת את הדרישות הבאות:
- איסור על פעילות צבאית ישראלית במרחב האווירי הפלשתינאי.



מטוס F-16 ישראלי ממריא למשימה בדרום לבנון, 6 ביולי 2006. על חיל האוויר הישראלי לשמור על חופש מבצעי מלא, ולשמר את הסדרי הביטחון הנחוצים כדי להגן על התעופה לישראל וממנה ובמיוחד על נמל התעופה בן-גוריון.

- ניתן יהיה לצרף פקח אוויר פלשתינאי לתחנת הבקרה הישראלית על התנועה האווירית, והוא ישמור על קשר עם מטוסים אזרחיים פלשתינאים וזרים הפועלים או חוצים את המרחב האווירי מעל למדינה הפלשתינאית. כל זאת, תחת פיקוח ישראלי.
- הגבול בין ישראל למדינה הפלשתינאית חייב לשקף את צורכי הביטחון של נמל התעופה בן-גוריון. זאת ועוד, דרושים הסדרי ביטחון מיוחדים כדי לאבטח את נתיבי הטיסה אל נמל התעופה וממנו.

שדות תעופה פלשתינאיים

הפלשתינאים דורשים את שדה התעופה קלנדיה (עטרות) בירושלים, על מנת להסב אותו לנמל התעופה הבינלאומי של המדינה הפלשתינאית. כוונתם גם להקים שדות תעופה נוספים לתנועה אווירית פלשתינאית פנימית. הפעלת שדה התעופה עטרות ע"י הפלשתינאים, בצמוד לבירת ישראל, מהווה סיכון ביטחוני שלא ניתן להשלים עמו.

הפעלתו של נמל תעופה פלשתינאי בגדה המערבית כרוכה בסיכונים ביטחוניים משמעותיים – הן במונחים של ביטחון והן במונחים של בטיחות התעופה. ישראל תאבד את היכולת ליירט מטוס עוין בדרכו לתקוף מטרות ישראליות. בנוסף, קיימת סכנה של עומס תנועה אווירית במסדרון הבינלאומי בין ישראל וירדן, חפיפה בפעילות האווירית באזור הכולל את נמל התעופה בן-גוריון, שדות תעופה צבאיים ישראלים ונמלי תעופה אזרחיים בגדה המערבית.

במקרה שישראל תהיה מוכנה ליטול על עצמה סיכונים ביטחוניים ובטיחותיים הנובעים מהקמת נמל תעופה פלשתינאי, יש להתנות את הקמתו בדרישות הבאות:

- כל נמל תעופה חייב להיות ממוקם הרחק מריכוזי אוכלוסין ישראליים, בעדיפות לצד הירדני או המצרי של הגבול

- הפעלה של שדות תעופה וקיום עורק תעופה פתוח בין המדינה הפלשתינאית לעולם החיצון.

- קשרי אוויר קבועים ומוסדרים בין הגדה המערבית ועזה באמצעות מסדרון אווירי מעל ישראל.

- הסתמכות על אמנות בינלאומיות – בעיקר על הסכם שיקאגו – הקובעות שהמדינה תשמור על ריבונותה במרחב האווירי שלה.

כפועל יוצא נוצר פער ניכר בין הצדדים. נקודת המוצא של ישראל בכל משא ומתן היא צורכי הביטחון שלה, בעוד שהאינטרס הפלשתינאי כולל ריבונות, כבוד וכלכלה.

כדי לגשר על פער זה, יש לתכנן הסדרים שיגנו על דרישות הביטחון של ישראל, ועם זאת יאפשרו מתן ביטוי לריבונות הפלשתינאית. כל הסכם בין הצדדים בנושא המרחב האווירי הטריטוריאלי מחייב הסכמה על העקרונות הבאים:

- יש לשמר מרחב אווירי מאוחד, כשישראל תשמור בידה את האחריות הגוברת, כדי לאפשר לה לטפל במצבים חריגים, לאור מגבלות הזמן החמורות במתן מענה לאיומי ביטחון אפשריים על ישראל.

- המדינה הפלשתינאית, מתוקף ריבונותה, תעניק לצד הישראלי סמכויות במרחב האווירי, מעל שטחי המדינה הפלשתינאית.

- לפלשתינאים תהא הזכות להפעיל תעופה אזרחית העומדת בתקני הבטיחות והביטחון של רשות התעופה האזרחית הישראלית, על בסיס קריטריונים בינלאומיים.

- הצד הפלשתינאי יקבל תמורה כספית עבור השימוש במרחב האווירי שלו, בהתאם למקובל בתעופה הבינלאומית.

- הפיקוח והבקרה על התנועה האווירית יהיו בידי ישראל.

רדן

מטוס קרב יכול לחצות את הארץ תוך פחות

● טול-כרם

● שכם

● קלקיליה

הגדה המערבית

● מודיעין

פגיעותה האווירית של ישראל: העדר זמן תגובה ליירוט כלי טייס עויין

● חיפה

דקות

● חדרה

● נתניה

● פתח תקווה

● תל אביב-יפו

3 דקות

● רחובות

נמל התעופה
הבינלאומי
בן גוריון

● אשדוד

ישראל

❧ כדי לסכל תקיפה אווירית על ישראל, יש להפיל את המטוס העוין לפחות 10 מיל ימי מזרחית לריכוזים עירוניים, על מנת למנוע מהמטוס להתרסק על חימושו בתחום העירוני.

❧ זמן הזנקה של מטוסי יירוט, לזיהוי מטרה אווירית עוינת, הוא שלוש דקות. מעבר לכך יש להוסיף את זמן הטיסה מההמראה ועד למפגש עם המטוס החודר.

מטעמי בטיחות בטיסה. בדרך כלל נגרמות הפרעות אלה מתחנות רדיו פיראטיות המשדרות בתחום התדרים של מגדל הפיקוח. כאשר מקור ההפרעה היא תחנת רדיו בשטחים הפלשתינאיים, דורשת ישראל שהרש"פ תעצור את פעולת התחנה. אם ההפרעות מתמשכות, נשלחים כוחות להחרים את המשדר.

היות והתפשטות הגלים האלקטרומגנטיים אינה נעצרת בקו הגבול וקיימת אסימטריה בטופוגרפיה ובטכנולוגיה, אזי מערכות התקשורת של ישראל פגיעות הרבה יותר לחסימה ולהפרעה. לפיכך, הספקטרום האלקטרומגנטי אינו ניתן לחלוקה ונדרשת שליטה והכוונה מאוחדת.

במסגרת הסכמי הביניים בין ישראל והרש"פ הוקמה ועדה לתיאום אלקטרומגנטי, כדי להקצות תדרים לשני הצדדים ולמנוע הפרעות ושיבושים הדדיים. אכן, ברחבי העולם מקובל לקיים תיאום אלקטרומגנטי בין מדינות טווחים של מספר עשרות קילומטרים מהגבול. במקרה הנוכחי מדובר בכל השטח בין נהר הירדן לים התיכון, כולל כל השטחים הפלשתינאיים. לפיכך, ברור לשני הצדדים שקיים צורך בתיאום אלקטרומגנטי. אולם נותרה השאלה, האם אחד מהצדדים יהנה מאחריות גוברת ולמי תינתן זכות המילה האחרונה.

ישראל חיוני לשמור על תפקוד תקין של מערכות התקשורת הציבוריות, הצבאיות והאזרחיות שלה. חיוני לא פחות להבטיח כי הפלשתינאים לא ינצלו את היתרון הטופוגרפי כדי לחסום או לנטרל את מערכות התקשורת הישראליות, או כדי לאסוף מודיעין לשימוש עצמי או לשימוש מדינות וגורמים עוינים

ישראל חיוני לשמור על תפקוד תקין של מערכות התקשורת הציבוריות, הצבאיות והאזרחיות שלה. חיוני לא פחות להבטיח כי הפלשתינאים לא ינצלו את היתרון הטופוגרפי כדי לחסום או לנטרל את מערכות התקשורת הישראליות, או כדי לאסוף מודיעין לשימוש עצמי או לשימוש מדינות וגורמים עוינים.

לחשש זה יש על מה להסתמך. לדוגמה, כוחות צה"ל שנכנסו ללבנון במהלך מלחמת לבנון השנייה ב-2006, גילו מערכות איסוף מודיעין איראניות מתוחכמות, בעלות יכולת כיסוי של עומק השטח הישראלי. לאור זאת, עומדת ישראל על הצורך באחריות גוברת בשליטה בספקטרום האלקטרומגנטי, וקיומו של מנגנון פיקוח אפקטיבי שיבטיח את יישום התחייבויות הצדדים והפעולה התקינה של המערכות.

הפלשתינאים, לעומת זאת, רואים את הנושא – כמו במקרה של המרחב האווירי – בהקשר של סוגיית הריבונות. הם דורשים ריבונות מלאה ועצמאות בנייהול הספקטרום האלקטרומגנטי, רואים את דרישות ישראל כמופרזות, ומעריכים כי ישראל מעוניינת לשלוט בתחום התקשורת הפלשתינאית מסיבות ביטחוניות וגם עסקיות. הפלשתינאים נשענים בדרישותיהם על אמנות בינלאומיות.

המשותף עם מדינה פלשתינאית אפשרית. למרות שבעבר ישראל הסכימה לפעילותו של נמל התעופה דהנייה בגבול עזה-מצרים, היא לא יכולה להסכים לסיכון דומה בגדה המערבית, לאור הקרבה למרכז הארץ ולעורף האסטרטגי שלה. לפיכך, יש עדיפות להקמת נמל תעופה פלשתינאי בשטח ירדני, תוך הבטחת פיקוח ובידוק ביטחוני על מעבר אנשים וסחורות אל תוך התחום הפלשתינאי. שירותי הביטחון של ממלכת ירדן יהיו אחראים להיבטי הביטחון, הפיקוח והבטיחות של נמל התעופה.

יש למקם את נתיבי ההמראה והנחיתה בצד המצרי או הירדני של הגבול, כאשר כל כניסה אל תוך המרחב האווירי המאוחד תהיה טעונה אישור ישראלי.

יש לתפעל את נמל התעופה על פי הקריטריונים הישראליים והבינלאומיים המובילים בתחום ביטחון ובטיחות. אם נמל התעופה ישמש לטיסות בינלאומיות, הוא יוגדר כמעבר בינלאומי וכל ההסדרים של מעבר בינלאומי יהיו תקפים לגביו, כולל היכולת לבדוק אפקטיבית מטען וסחורות, ומניעת הברחות של כלי נשק וסחורה אסורה. בנוסף, ייקבעו דרכים למניעת חדירה של גורמים טרוריסטיים אל תוך המדינה הפלשתינאית העתידית, כגון פיקוח – ואף זכות להתערבות – ישראלית, ייתכן בשיתוף עם צד שלישי.

לא יותקן כל ציוד ניווט ותעופה שעלול להוות איום על ישראל, או כסות לפעילות של גורמים עוינים לישראל (לדוגמה, מכ"ם של נמל התעופה יוכל לפקח על פעילות אווירית רגישה בתוך ישראל, מידע שניתן להעביר לגורמים עוינים לישראל). בנוסף, יהיה צורך בתיאום אלקטרומגנטי של תדרי התקשורת האווירית כדי למנוע שיבוש הדדי, העלול לפגוע באופן חמור בבטיחות האווירית.

הסכם תעופה בין הצדדים יאפשר פתיחה של נתיב טיסה בינלאומי שחוצה את המרחב האווירי המשותף ומאפשר טיסה למזרח, עם תמורה מוסכמת לצד הפלשתינאי. ישראל יכולה לשקול פתיחה של מסדרון אווירי שכזה אם יתירו לחברות טיסה ישראליות להשתמש בנתיבי הטיסה הבינלאומיים מעל מדינות ערב. הדבר יקצר באופן ניכר את הטיסות לסין, להודו ולמזרח הרחוק.

שליטה בספקטרום האלקטרומגנטי

בדומה לצורכי הביטחון החיוניים של ישראל לשליטה במרחב אווירי מאוחד, אם תקום מדינה פלשתינאית, הרי התנאים הטופוגרפיים והטווחים המצומצמים בין מרכזי האוכלוסין והתקשורת של שתי הישויות אינם מאפשרים חלוקה של הספקטרום האלקטרומגנטי. הרשות הפלשתינאית נהנית מיתרון טופוגרפי היות והיא ממוקמת בעיקר על גב ההר, ומערכות התקשורת שלה פגיעות הרבה פחות להפרעות ולשיבושים, לעומת המערכות בישראל השוכנות לאורך מישור החוף והשפלה בנחיתות טופוגרפית. לדוגמה, תחנת שידור פלשתינאית היושבת על הר עיבל, ליד שכם, יכולה לשבש כמעט את כל מערכת התקשורת באזורים הישראליים המשדרים באותם תדרים.

כבר עתה סובלת ישראל משיבושים חוזרים ונשנים של ערוצי התקשורת האווירית האזרחית בנמל התעופה בן-גוריון ולעתים חייבות הרשויות לסגור את נמל התעופה לנחיתות,



חייל ישראלי בכפר הדרום-לבנוני מרון א-ראס, 29 ביולי 2006. כשכוחות צה"ל נכנסו ללבנון במהלך מלחמת לבנון השנייה ב-2006, הם גילו מערכות איסוף מודיעין איראניות מתוחכמות, בעלות טווח שיכסה את עומק השטח הישראלי. לאור זאת, ישראל מתעקשת על שליטה גוברת בספקטרום האלקטרומגנטי.

העדר האמון ההדדי בין הצדדים נובע מאינטרסים סותרים ומגבולי גישה ביחס לסוגייה זו. ישראל רואה את הספקטרום האלקטרומגנטי מזווית של ביטחון ושימור הפעילות התקינה של מערכות תקשורת, בעוד שהפלסטינאים מעוניינים בעיקר להפגין את ריבונותם. כדי לגשר על הפער, ניתן לגייס צד שלישי כדי לפקח על כיבוד ההסכמים על ידי שני הצדדים, ולבחון האם נעשה נזק משמעותי או מכון לאינטרסים של שניהם.

סיכום

הפלסטינאים חוזרים וטוענים שהם מבינים את צורכי הביטחון של ישראל, אך מתעקשים שהשלום יביא ביטחון. לפיכך הם מאמינים שהאינטרסים שלהם, בעיקר מימוש הריבונות במלואה, קודמים לאינטרסים הישראליים. ישראל, לעומת זאת, רואה בביטחון תנאי הכרחי לשימור השלום והיציבות, ולא תוכל להסכים להצעות במסגרתן ייפגע מצבה הביטחוני באופן משמעותי בשל ההסכם המדיני.

רק באמצעות הבנה הדדית של צורכי הצד השני – והקמת מנגנון תיאום אפקטיבי שיספק פתרונות מתאימים לדרישות שני הצדדים – ניתן יהיה ליישם הסכם יציב וכן-קיימא. לאור התנאים המיוחדים של העדר זמן ומרחב, אסימטריה טופוגרפית ותנאי השטח, לא ניתן לחלק את המרחב האווירי ואת הספקטרום האלקטרומגנטי בין ישראל למדינה פלשתינאית עתידית. בשתי הסוגיות הללו נדרשים פתרונות של מרחב אווירי ומרחב אלקטרומגנטי מאוחדים. האחריות הגוברת לקבלת החלטות בהקשר זה ויישומם חייבת להישאר בידי ישראל. צורכי הביטחון של ישראל, כולל הצורך לשמור על יציבות וביטחון לאחר הקמתה של מדינה פלשתינאית עצמאית, הם מורכבים וסבוכים, ועל כן האחריות הכוללת חייבת להיות בידי ישראל. עם זאת, יש לכבד את הצורך הפלשתינאי להפגין סממני ריבונות בתחומים של המרחב האווירי והספקטרום האלקטרומגנטי, וניתן להשיג זאת באמצעות מנגנונים משותפים לתיאום, לניהול וליישוב בעיות.

הדרך לגשר בין צורכי שני הצדדים היא באמצעות ועדה משותפת לתיאום אלקטרומגנטי, שתפקד על המשימות הבאות:

- הקצאת תדרים בספקטרום האלקטרומגנטי לשימוש הצדדים.
- הבטחת צורכי הביטחון של ישראל והחלת הפירוז של המדינה הפלשתינאית מיכולות צבאיות ובכלל זה בתחום התקשורת (לדוגמה, איסור על ציוד שיבוש, חסימה והפרעה). לשם כך, דרוש בידוק אפקטיבי במעברי הגבול הבינלאומיים למניעת כניסתו של ציוד האסור על פי ההסכמים.
- שמירה על ההבנות בין שני הצדדים בכל הקשור למגבלות על היכולות הצבאיות הפלשתינאיות, שמשמעותן אי הקצאת תחומי תדר לפלשטינאים המיועדים לשימוש צבאי.
- הגבלת הפעלתן של מערכות הפוגעות ברציפות ובאמינות התקשורת של הצד השני. בהקשר זה, הפלשטינאים מפעילים כיום מערכות תקשורת בטכנולוגיה מיושנת, הגולשות בתדר ומפריעות למערכות תקשורת סביבתיות.
- מניעת שידור פיראטי והבטחת יכולת אכיפה בפיקוח, ניטור ובדיקה בעומק השטח הפלשתינאי.
- כינון מגנון הדדי להפסקת שידורים הגורמים להפרעות והסכמה על הפעלה מתמשכת של מערכות תקשורת.
- פיקוח על התקנת אנטנות וציוד אחר העלולים להיות מנוצלים לרעה בידי גורמים עוינים.
- לאור הפגיעות הטופוגרפית והטכנולוגית של ישראל וצורכי הביטחון שלה – וכן למניעת נזק ליכולות התקשורת הקיימות – על ישראל לשמור על זכויות גוברות בוועדה זו.

שינויים במאפייני האיום על ישראל והשלכותיהם על סדרי הביטחון הנדרשים

אלוף (מיל') גיורא איילנד

לשעבר ראש אגף המבצעים בצה"ל וראש המועצה לביטחון לאומי

על גדות הירדן קרוב לרמת הגולן. כך – ביום פקודה – כאשר תבין ישראל שפניהם של הסורים למלחמה והדיוויזיות שלהם יתחילו לנוע לרמת הגולן, הרי הכוחות הישראליים, שיהיו מוצבים קרוב יותר לרמת הגולן, ישוּבו ויתפסו במהירות את שטחי הגולן, כדי שהמפגש עם הסורים יהיה פחות או יותר בקו בו ישראל מחזיקה כיום. תפיסה זו התבססה על חמש הנחות¹, כולן שגויות, אך די בכך שרק אחת מהן שגויה – וכל הקונספט של ישראל היודעת להגן על עצמה אחרי ויתור על הגולן – קורס².

הנקודה השנייה והמדהימה בעיתוי הנוכחי היא, שבמהלך 2010 ניהלה ישראל משא ומתן, אמנם עקיף, באמצעות התורכים, עם סוריה על הסדר קבע ישראלי-סורי. למרבה הפלא, על אף העובדה שלא נעשה בירור מקצועי-ביטחוני על השלכות היציאה מהגולן, ישראל הייתה מוכנה לומר באותו משא ומתן עקיף עם הסורים, שיש ביכולתה לוותר על רמת הגולן. אני מצהיר חד-משמעית כי מאז שנת 2000 ועד היום לא נעשה כל דיון או סימולציה, ולו פשוטה, שבחנה את יכולתה של ישראל להגן על עצמה **ללא** רמת הגולן. רק אחרי סימולציה כזאת, יכול הדרג המדיני לטעון כי הוא יכול ליטול את הסיכון, אולם התנאי ההכרחי הוא עריכתה של סימולציה כזו.

היערכות לסוגי האיום החדשים

במו"מ עם הפלשתינאים לפני עשר שנים עשתה ישראל חלוקה דיכוטומית בין שני סוגים של איומים:

א. האיום הצבאי – בעיקר מהתפתחויות אפשריות בירדן, בעיראק (המצב בעיראק באותה עת היה שונה מהנסיבות כיום) והאיום של חזית מזרחית.

ב. הטרור – שמקורו מהפלשתינאים בגדה. הכוונה הייתה למחבל פלשתינאי שמנסה לחצות את הגדר ולבצע

ראשית לכול יש לציין כי הצורך בשליטה ישראלית במרחב האווירי ובתחום האלקטרומגנטי לא הוצג כלל על ידי ישראל במגעים שהתקיימו בשנת 2000. כתוצאה מכך הוצגו הפרמטרים של קלינטון בסוף שנת 2000 כתכנית הנוגעת בכל אחת מסוגיות הליבה של גבולות, פליטים וירושלים, כולל סידורי ביטחון, ללא מענה מינימאלי נדרש לסוגיות אלה. אני מניח כי כל מו"מ עתידי יתבסס במידה רבה מאוד על מה שלכאורה הוסכם, או לא הוסכם, ב-2000 – וישראל תתקשה מאוד לקבל בסופו של דבר את הנדרש לביטחונה ביחס לשליטה במרחב האווירי האלקטרומגנטי.

סידורי ביטחון במו"מ עם סוריה והפלשתינאים

בשנים 1999–2000 ניהלה ישראל משא ומתן מתקדם ומפורט למדי שנערך במקביל עם הסורים ועם הפלשתינאים. היה ברור שישראל תיאלץ לוותר על שטח בשני המקרים – ויתור על רמת הגולן כדי להגיע להסדר עם סוריה וויתור על שטח גדול מאוד ואולי אפילו רוב שטחי הגדה לטובת הפלשתינאים, כאשר סידורי ביטחון אמורים היו לפצות את ישראל על אובדן השטח. בשני המסלולים גישה זו הייתה נכונה בחלקה לאותה עת, אך הייתה גם קצרת ראות ביותר.

כאשר דנה ישראל באותה עת בשאלה, כיצד תוכל להגן על עצמה אחרי הסכם שלום עם סוריה, קבע מי שהיה אז ראש הממשלה ושר הביטחון, ובצדק לדעתי, שישאל אינה יודעת להגן על עצמה ללא רמת הגולן. אך כיצד נפתור את הדילמה של הסכם שלום שבו תימסר רמת הגולן לידי הסורים, יחד עם הקביעה כי אי אפשר להגן על ישראל ללא הגולן? הפסנט שאמור היה להוות מענה לדילמה זו היה הכללת הסדרי הביטחון בהסכם כדלקמן: הרחקת הדיוויזיות הסוריות הרחק מזרחה, בעוד שהדיוויזיות הישראליות יוצבו

טילי סאגר נגד טנקים מתוצרת
רוסיה ומרגמות שנתפסו על
ידי ישראל באנייה קארין A
מוצגים בבסיס חיל הים ב-6
ביואר 2002. משלוח הנשק
יצא מאיראן והיה מיעד לרשות
הפלשתינאית.



האיום האמיתי איננו הטנקים, אלא רקטות, טילים נגד מטוסים וטיילים נגד רכב או נגד טנקים, כאשר המכנה המשותף לכל סוגי כלי הנשק הללו הוא קלות ההברחה והייצור בסתר, כפי שמתרחש כיום בעזה

הסדר עם הפלשתינאים – הקשר האזורי

אשר על כן, רק שליטה אפקטיבית בבקעת הירדן, לאורך גבול ישראל-ירדן, תוכל למנוע את הברחתם של אותם סוגי אמצעים שהוזכרו לעיל. כיום קיימים בגבול עזה-מצרים 14 ק"מ של שטח פתוח, חולות סיני, שאינם בשליטה ישראלית ועל כן אין פיקוח אמיתי למניעת הכניסה או ההברחות של אותם כלי נשק. אם נוותר על שליטה אפקטיבית בערים הפלשתינאיות, ניטול על עצמנו סיכון נוכח איום שאין לנו פתרון יעיל כנגדו.

בשנת 2000 נאמר לנו כי ההתמודדות עם טרור נעשית באמצעות מודיעין, שיתוף פעולה וגדר יעילה. אך כיום לבש הטרור צורות אחרות, שהעמיקו את החשיבות הטריטוריאלית יותר מכפי שהיה צפוי בעבר, לא רק לגבי בקעת הירדן, אלא דווקא במובן הצר של תוואי הגבול החדש באזור הקו הירוק או מזרחית לו. ישנם מספר עקרונות ברזל שכל ויתור עליהם מהווה אובדן שליטה על היכולת להגן על מדינת ישראל. לפני שאמנה אותם חשוב להזכיר נקודה שאולי נשכחה מאיתנו בניהול המשא ומתן עם הפלשתינאים או בשיחות עם האמריקנים על הנושא הפלשתינאי. כוונתי להתייחסות לנושא הישראלי-פלשתינאי כעומד בפני עצמו ולקביעת סידורי ביטחון בהתאם להנחה זו.

בפועל המציאות שונה. אם אכן תיסוג ישראל לקווי '67' הרי מזרחית מגבול ישראל-פלשתינאי שוכנים לא רק הרשות הפלשתינאית אלא אויבים פוטנציאליים נוספים. הסדר עם הפלשתינאים איננו מבטיח הסדר עם חיזבאללה, או שלום עם סוריה. השאלה אם ישראל יודעת להגן על עצמה היא רלוונטית לא רק מול הפלשתינאים, אלא יש לבחון אותה גם בתרחיש לא בלתי סביר של מלחמה עם סוריה, עם חיזבאללה ועם הפלשתינאים. נסיבות שכאלה עלולות לשתק את יכולתה של ישראל להניע כוחות לרמת הגולן, או למנוע פגיעה באתרים של סוללות החץ או מערכים אחרים שהם חיוניים למלחמה נגד סוג אחר של אויב. שיתוק זה פירושו חוסר יכולת להפעיל לא רק את הכוחות הקרקעיים, אלא אפילו חלק מהתנועה האווירית הנדרשת ואפילו מסוקים לפינוי נפגעים, עקב שליטה פלשתינאית עם טילי נ"מ מתקדמים על כל אזור מישור החוף. כלומר בקביעת הסדרי הביטחון נדרשת התייחסות רחבה יותר, מעבר לצורכי ישראל מול הפלשתינאים.

פעולת התאבדות בתוך מדינת ישראל. המענה לאיום זה צריך להיות ברמה של מכשול גדר, מודיעין וכיוצ"ב, מתוך מחשבה שאין משמעות למרכיב הטריטוריאלי בהחלטה על מיקומו של המכשול מול האיום של מחבל מתאבד.

אולם אירועי העשור האחרון מהווים שינוי דרמטי באשר לסוג האיום ממדינה פלשתינאית, אם תקום, או מהישות הפלשתינאית הקיימת. הכוונה למעבר לשלושה סוגי כלי נשק, אשר יוצרים בעיה שקשה מאוד להתמודד איתה:

1. רקטות וטיילים מסוגים שונים שיוצבו בגדה ומסוגלים בקלות לכסות את כל שטחה של מדינת ישראל.

2. טילים מתקדמים נגד מטוסים המסוגלים להפיל לא רק מטוס נוסעים כבד שטס באופן מסורבל מעל שדה התעופה בן-גוריון, אלא גם מסוקים ואפילו מטוסי קרב.

3. טילים נגד טנקים, היעילים מאוד עד טווחים של כחמישה קילומטר ויכולים לכסות בקלות לא רק מקומות אסטרטגיים כמו כביש 6, אלא הרבה מעבר לכך – כולל חלק מהאתרים החיוניים ביותר להגנתה של מדינת ישראל.

מה משותף לשלושת סוגי כלי הנשק הללו? שלושתם עומדים בסתירה עמוקה לעקרונות המנחים את הפתרון שהוצע לבעיה הביטחונית, הנובעת מהסדר עם הפלשתינאים. כבר לפני עשר שנים נאמר כי התשובה להתמודדותה של ישראל עם האיום הפלשתינאי היא מדינה פלשתינאית **מפורזת**. אך למה הכוונה? אם תהיה מפורזת מטנקים, מתותחים וממטוסים, יש להניח שייחתם הסכם מפורט על כך ויוקם מנגנון של פיקוח (monitoring), שיוודא את אכיפתו.

חיוניות השליטה בשטח

אולם האיום האמיתי איננו הטנקים, אלא רקטות, טילים נגד מטוסים וטיילים נגד רכב או נגד טנקים, כאשר המכנה המשותף לכל סוגי כלי הנשק הללו הוא קלות ההברחה והייצור בסתר, כפי שמתרחש כיום בעזה. כל מנגנון פיקוח שיוקם לא יוכל למנוע זאת. כך, למשל, בשיירה של עשרות או מאות משאיות הנושאות ארגזים של תוצרת חקלאית, אין שום מניעה שיוסותרו גם טילים. אין גם שום בעיה להחזיק אותם בבתיים ובמרתפים בתוך שטח בנוי בטול-כרם, בקלקיליה או בשכם ואין כל דרך לדעת על קיומם עד להפעלתם נגד ישראל. האיום שהם מסוגלים לייצר למדינת ישראל הוא הרבה יותר משמעותי מאיום של טנקים או מטוסים. להיפך, מול טנקים וארטילריה ניתן להתמודד באמצעים טובים מאוד, אך אין כל דרך אפקטיבית להתמודד עם הברחות או ייצור מקומי של טילים. על כן, המושג "מדינה מפורזת" הוא מושג כמעט ריק מתוכן, אם אינו מלווה במנגנון פיקוח. הכול יודעים כי גם במקרה הטוב ביותר המנגנונים הקיימים יודעים לפקח רק על נשק צבאי סטנדרטי. הדרך היחידה לפקח על מניעת הברחה של סוגי נשק כאלה לתוך השטח או למניעת ייצורם בתוך השטח הוא שליטה.

אם אכן תיסוג ישראל לקווי '67 הרי מזרחית מגבול ישראל-פלשתין שוכנים לא רק הרשות הפלשתינאית אלא אויבים פוטנציאליים נוספים

השליטה בשטח - היבטים טקטיים

אתיחס עתה למספר היבטים טקטיים, אך אציין כי במקרה זה הטקטיקה יכולה לשנות משמעותית את יכולת ההגנה בפועל:

א. קו ראייה - קו ראייה הוא יתרון משמעותי מאוד ליכולת הירי של האויב. נשק שטוח-מסלול פשוט יותר, יעיל יותר וזמין בכמויות גדולות יותר הוא בעייתי בפני עצמו. לכן חייבים למנוע שליטה האויב בקו ראייה באמצעות הרחקת הגבול מספר קילומטרים מזרחה, לא רק מבחינת המרחק אלא גם במובן הטופוגרפי. כך, למשל, אין לאפשר שליטה פלשתינאית בנשק שטוח-מסלול על כביש 6 ואתרים אחרים.

ב. על מנת להפעיל ביעילות את מערכות ההגנה של ישראל נגד רקטות (ובשנים האחרונות שמענו רבות לא רק על טיל החץ אלא על כיפת ברזל ומערכות נוספות) נחוץ **טווח מינימום להפעלה יעילה**. גם מערכת טכנולוגית מתקדמת לא תדע להתמודד עם רקטה ממרחק קילומטר או שניים. המערכות זקוקות לטווח של מספר קילומטרים כדי לקלוט את הירי ולהתמודד עמו. לכן חייבת ישראל לשמר מרחק טקטי שיאפשר זאת.

ג. גם כאשר לישראל כוח צבאי יבשתי, אווירי או אחר גדול מאוד, **יש צורך במינימום של מרחב** כדי להפעילו. המרחב המינימאלי הנדרש אינו קיים במונחים הצרות של מדינת ישראל.

שאלות יסוד אלה נוגעות להעדר שוליים של עודף ביטחון, והן מציבות את הצרכים האלמנטריים לתרחישים לא בלתי סבירים.

שינויים במדיניות ארה"ב בנוגע לזכותה של ישראל להגן על עצמה בכוחות עצמה

עד לאחרונה היה קו אבחנה מאוד ברור בין המדיניות האמריקנית לבין המדיניות האירופית או האחרת. המדיניות האמריקנית הייתה חדה וברורה ושמעתי אותה באופן אישי בדבריו של נשיא ארה"ב, הנשיא בוש, אשר ייצג גישה שהייתה מקובלת על האמריקנים מזה עשרות שנים: Israel has to be strong enough in order to defend itself by itself against any enemy and against any coalition of enemies.

הדגש הוא *by itself* כלומר - בכוחות עצמה. ואכן נקודת המוצא בשיחות עם האמריקנים על סידורי ביטחון, אשר כללו לעתים ויכוחים על דרגת החשיבות של צורך כזה או אחר ודרכים אפשריות לפיצוי על אובדן שליטה כזאת או אחרת - ישראל מגינה על עצמה בעצמה.

הגישה האירופאית שונה. גם אותם אירופאים הסבורים שחשוב לשמור לא רק על קיומה של מדינת ישראל אלא גם על ביטחונה, אינם משוכנעים כלל כי רק ישראל תוכל לספק ביטחון לאזרחיה ומציעים פתרונות אחרים: פירוז, כוח בינלאומי, ערבויות בינלאומיות וכו'. ההיסטוריה רוויה בדוגמאות שליליות ועגומות ליישום פתרונות כאלה. כיום מתחולל שינוי מהותי בגישה האמריקנית, וכאן יש מקום לדאגה. שינוי זה אינו נאמר במפורש אך ניכר כרסום הדרגתי בעמדה האמריקנית, בין אם מדובר במידת הגיבוי לפעולה ישראלית כזו או אחרת או בדרכים אחרות: ניכר חוסר סובלנות הולך וגדל כנגד הפעלת כוח כלשהו על ידי ישראל על מנת להגן על עצמה, כפי שנוכחנו בעמדה האמריקנית בנושא האמנה להפצת נשק גרעיני (NPT) ובנושא המשט לעזה.

ארה"ב מתיישרת עם העמדות של אירופה בנקודה קריטית זו וישראל מאבדת את המשענת העיקרית שתוכל לסייע לה להגיע להסדרי ביטחון, שאפשר לחיות איתם. כך עלולה ישראל להיגרר לפתרון של הסכמים, כוח בינלאומי, ערבויות בינלאומיות והבטחות, שעלולים לאכזב ביום פקודה.

הערות

- 1 Maj.-Gen. (res.) Giora Eiland, Defensible Borders on the Golan Heights (Jerusalem: Jerusalem Center for Public Affairs, 2009), p. 20
- 2 לקריאה נוספת ראו מחקרו של האלוף במיל' גיורא איילנד Defensible Borders on the Golan Heights בהוצאת המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה. <http://www.jcpa.org/text/DefensibleBorders-GolanHeights.pdf>

הסיכונים הכרוכים בפריסת כוחות שלום זרים בגדה המערבית

אלוף(מיל') יעקב עמידורו

לשעבר ראש
חטיבת מחקר
והערכה באמ"ן,
מזכירו הצבאי
של שר הביטחון
ומפקד המכללה
לביטחון לאומי

הניסיון הישראלי עם כוחות שלום בינלאומיים

במלחמת ששת הימים שירתי כחייל בגדוד 202 של חטיבת הצנחנים. ביום הראשון לקרבות נכנסנו לרצועת עזה באזור חאן יונס. תוך כדי תנועה קיבלנו הוראה להימנע מפתיחה באש על קבוצת חיילים זרים האמורה להגיע לאורך פסי הרכבת. כעבור שעה התקרבה קבוצה של חיילים הודים חבושי טורבן סיקי, הם צעדו בין הפסים ברביעיות מסודרות, רוביהם על שכמם כאשר הקנים פונים כלפי מטה, איתות ברור לכך שאין בכוונתם להשתמש בהם. אלו היו חיילי UNEF, כוח החירום של האו"ם, שנסוג מהשטח ערב פרוץ המלחמה.

UNEF הוקם בסוף מבצע סיני על מנת לשמש ככוח חיץ בין מצרים לישראל לאחר נסיגת ישראל מחצי האי סיני ומרצועת עזה. ברם, ברגע האמת, דווקא בשעה שנוכחותו הייתה חיונית למניעת מלחמה נוספת, עזבו חיילי האו"ם על פי דרישתו של נשיא מצרים גאמל עבד אל-נאצר ממזכ"ל האו"ם או תאנט. נסיגת UNEF מסיני, שהוצדקה על ידי האו"ם בתירוצים משפטיים, הייתה אחת ההתפתחויות המרכזיות ששימשה זרז לפרוץ מלחמת ששת הימים ושימשה אירוע מכונן לגיבוש עמדת ישראל כלפי הצעות המושתתות על כוחות בינלאומיים לשמירה על ביטחונה.

כוחות יוניפי"ל בלבנון

מאוחר יותר, במחצית שנות ה-80 של המאה הקודמת, התברר לי כקצין מודיעין בפקוד צפון כי יוניפי"ל, כפי שכונה כוח האו"ם בלבנון, היה בלתי יעיל לחלוטין. יוניפי"ל הוקם בשנת 1978 בהתאם להחלטת מועצת הביטחון 425 בעקבות מבצע ליטני – בו נכנסו חיילי צה"ל ללבנון כתגובה למתקפות טרור חוזרות ונשנות של אש"ף על צפון הארץ. המנדט של יוניפי"ל היה לוודא כי ישראל אכן נסוגה מלבנון, להחזיר על

כנו את השלום והביטחון הבינלאומי ולבנות מחדש את מרותה של ממשלת לבנון באזור. צה"ל אומנם נסוג מלבנון (עד שחזר אליה ב-1982), אך בשתי משימותיו הנוספות לא עמד יוניפי"ל כלל ועיקר. הוא לא החזיר לכנו שום ביטחון וממשלת לבנון לא מימשה את ריבונותה בדרום שהיה בשליטת אמ"ל ועבר לשליטת חיזבאללה.

דרום לבנון חזר לשמש מוקד טרוריסטי ממנו המטירו כוחות עוינים אש על ישראל על אף נוכחות יוניפי"ל. לעומת זאת, יוניפי"ל התערב והפריע לפעולות צה"ל. פריסת יוניפי"ל לא מנעה את התדרדרות המצב ופרוץ מלחמת לבנון ב-1982. לאחר המלחמה וכינון רצועת הביטחון ב-1985 נותרו הבעיות עם יוניפי"ל בעינן, כאשר האיום נגד ישראל מצד אש"ף הפך לאיום מצד חיזבאללה בגיבוי איראן. בשנים הבאות ועד הנסיגה החד-צדדית בשנת 2000 פעל צה"ל על פי הכללים כראוי לכוחות צבא סדיר, כשהוא שולט על החלק הצמוד לגבול ישראל מצפון ובשטח זה, כמו גם מעט מצפון לו, נמצאים כוחות של יוניפי"ל.

בניגוד לצה"ל, כאז כן עתה, חיזבאללה הוא כוח חמוש המורכב מבלתי סדירים, התוקף מתוך אוכלוסייה אזרחית ומסתתר בתוכה. אנשיו אינם מדווחים לאיש על כניסתם או יציאתם מהשטח, ודאי שלא על תנועותיהם בשטח. והנה פלא פלאים, בכל שנות קיומו של יוניפי"ל, במשך למעלה מ-30 שנה, האו"ם לא לכד ולו מחבל אחד מאנשי החיזבאללה ואף לא נקט בפעולה כלשהי מולם גם כאשר החיזבאללה פתח באש. המרב לו היה מסוגל יוניפי"ל היה, לדוגמה, כאשר קירב החיזבאללה את עמדות הארטילריה שלו למרחק של פחות מחמישים מטר מעמדת האו"ם ופתח בירי נגד מטרות ישראליות, ואז הוציאה מחלקת האו"ם למבצעי שמירת השלום תלונה דיפלומטית רשמית. על בשרנו למדנו כי יוניפי"ל הפריע מאוד לפעילות צה"ל, אך לא זכור לי אף מקרה אחד שבו מנע כוח של האו"ם איזו שהיא פעילות של הארגונים הלבנוניים.

דגל האומות המאוחדות לצד
דגל חיזבאללה בדרום לבנון,
בקרבת הגבול עם ישראל.



גם כיום יוניפי"ל מספק תזכורת תמידית לציבור הישראלי לחולשתם של הכוחות הבינלאומיים המופקדים על מניעת התקפות טרור נגד ישראל. מאז הנסיגה החד-צדדית של צה"ל מדרום לבנון במאי 2000 התעצמו מאגרי הנשק של החיזבאללה בכמויות ובאיכויות, תוך שהוא צובר כ-20,000 רקטות, שמהן נורו למעלה מ-4,000 לעבר ערים ויישובים ישראליים במהלך מלחמת לבנון השנייה ב-2006. זאת ועוד, במבצע של החיזבאללה באוקטובר 2000 חדרו כוחותיו לשטח ישראל, אל מעבר לגבול אליו נסוגה ישראל על פי דרישת האו"ם, חטפו שלושה חיילים ישראלים ורצחו את היתר. הכול התרחש מתחת לאפה של עמדת יוניפי"ל משם ניתן היה לתצפת בקלות על האירוע, כשהאזור כולו אמור להיות בשליטת יוניפי"ל. גם לאחר החטיפה לא הקים יוניפי"ל מחסומים על מנת לעצור את כלי הרכב של החיזבאללה שהסיעו את השבויים הישראלים.

יוניפי"ל בדרום לבנון נוטה יותר להתערב נגד מבצעים ישראליים לצורכי הגנה עצמית מאשר כנגד צעדי תוקפנות מצד החיזבאללה

מאז מלחמת 2006, ולמרות הכנסת תגבורת של 10,000 כוחות ליוניפי"ל בדרום לבנון על פי החלטת מועצת הביטחון 1701, התחמש החיזבאללה מחדש בקצב מסחרר. כך צבר כ-45,000 רקטות חרף העובדה שיוניפי"ל היה אמור לשדרג את המנדט שלו לשמירת השלום. אמנם הנוכחות המוגברת של האו"ם בדרום לבנון הכבידה על פעילות החיזבאללה מדרום לנהר הליטאני ואילצה אותו להעביר חלק ניכר מהפעילות צפונה מאותו קו. ברם, החיזבאללה מוסיף לפעול בגלוי, תוך הפרה בוטה של החלטות האו"ם 425 ו-1701, הארגון מעולם לא ציית לדרישות יוניפי"ל ועתה ברור שבסה"כ העתיק את פעולתו בדרום לבנון לתוך הכפרים אליהם אין יוניפי"ל מעז להיכנס.

ביולי ובאוקטובר 2009 התפוצצו במבנים בלבנון מצבורי נשק גדולים, והאו"ם טען כי לא ידע מאומה על קיומם. טענה זאת שמה למשל ולשנינה את תפקודו של האו"ם וכוחותיו האיכותיים (כפי שהתפארו רבים לאחר חיזוקו של יוניפי"ל בשנת 2006), שהרי כל לבנוני יודע כי עשרות מתקנים כאלו פזורים ברחבי דרום לבנון, וכי מאות פעילי חיזבאללה מתאמנים בכפרים ובקרבבתם, אך איש מהם לא נעצר. כלומר, נוכחות כוחות האו"ם בלבנון לא מילאה כל תפקיד במאבק בדרום לבנון ולא תרמה דבר לכך שיישאר נקי מאמצעי לחימה שאינם מוחזקים בידי הצבא הלבנוני.

כוחות בינלאומיים והפלשתינאים

מה צפוי להתרחש אם ישוגרו כוחות או"ם למדינה פלשתינאית ריבונית, כאשר הממשלה הפלשתינאית עצמה אינה מעוניינת בנטרול ובשיבוש פעילותם של ארגוני טרור? כיצד יפעלו כוחות בינלאומיים כאשר מרכיבים שונים באוכלוסייה יאיימו על חיילי האו"ם, בעידוד הממשלה הפלשתינאית או בלעדיה? אם יתפרסו כוחות בינלאומיים על מנת לוודא שהפלשתינאים

מקיימים את הסעיפים הביטחוניים בהסכם עם ישראל, בשעה שהשלטונות הפלשתינאים מסתייגים בחריפות ממספר הגבלות ביטחוניות – לדוגמה פירוז – אותן הם רואים כפגיעה בריבונות הפלשתינאית, יש לצפות כי ממשלה שכזאת לא תעודד את המשך נוכחותם של הכוחות הבינלאומיים. מה מלמד הניסיון בהקשר זה?

בעזה הוצבו משקיפים אירופאים לאורך הגבול המצרי, בהתאם להסכם המעברים ברפיח, שהושג בתיווכה של מזכירת המדינה קונדוליסה רייס בשנת 2005. אולם האירופאים נטשו את עמדותיהם כאשר התחממה הלחימה הפנים-פלשתינאית בין החמאס לפת"ח בעקבות ניצחון החמאס בבחירות לרשות המחוקקת הפלשתינאית בשנת 2006. המשקיפים גם נפלו קרבן לחטיפות מצד הפלשתינאים המקומיים, והדבר תרם להחלטתם לפנות את האזור.

בכלא ביריחו שתחת שליטת הרש"פ לא הצליחו סוהרים בריטים ואמריקנים לאכוף ב-2006 עונשי מאסר נגד מחבלים פלשתינאים כפי שסוכם בהבנות בינלאומיות. בסופו של דבר נאלץ צה"ל לפעול ונכנס לבית הסוהר על מנת להעביר את האסירים הפלשתינאים, שטיילו באופן גלוי ברחובות יריחו בכל עת שעלה הרצון לפניהם, לבתי כלא ישראליים. בקבוצה זאת, שהייתה אמורה להיות תחת פיקוח של כוח בינלאומי, היה גם אחד סעדות, ראש החזית העממית לשחרור פלשתינאים שהיה האחראי לרצח השר רחבעם זאבי ב-2001. כאן מדובר במשימה מוגדרת מאד ומצומצמת בהיקפה שהיתה באחריות שתיים מהמדינות המובילות בעולם, ארה"ב ובריטניה, ומה התוצאה?

הצגת נוכחותם של הכוחות הבינלאומיים ככאלה שאמורים לספק פתרון לבעיות הביטחון של ישראל בעקבות נסיגה מהשטחים היא אחיזת עיניים. הפתרון הזה לא עבד באזור בעבר ואין סיבה להניח שיעבוד בעתיד. אפילו הלחימה נגד אל-קאעידה והטאליבאן באפגניסטן, משימה שנתפסה כמגובה על ידי הקהילה הבינלאומית כולה, עומדת לספוג מכה קשה עת חלק מהמדינות מוציאות את כוחותיהן ללא שום סממן של הצלחה – רק משום עייפות דעת הקהל. הניסיון הישראלי לימד שהכוחות היחידים שניתן לסמוך עליהם למשימה זו הם חיילי צה"ל. יתר על כן, נוכחותו של כוח או"ם או כוח בינלאומי אחר יפעל כאבן נגף לגבי יכולת ההגנה העצמית של ישראל. ישראל לא תוכל להתעלם מקיומו ותחשוש לסכן את חייליו, כך שהוא יהווה מכשול בפני צה"ל ובעצם קיומו ייתן מחסה לכוחות שייפעלו נגד ישראל. על כן חייבת ישראל לשמור בידה את הזכות הבלעדית לפעול נגד קבוצות טרור מזוינות ולפסול את האופציה של כוח בינלאומי.

ישראל רוצה להגן על עצמה – בעצמה

העיקרון החיוני שישראל תגן על עצמה בכוחות עצמה אינו בגדר חידוש. הוא היה אחד מהעקרונות העיקריים בתפיסת הביטחון של בן-גוריון מאז מלחמת העצמאות. זה היה עיקרון יסודי שניק מההבנה שאם ישראל תאבד את היכולת להגן על עצמה בעצמה היא מאבדת הן את הלגיטימציה לקיומה והן, במסלול אטי, גם את הלגיטימציה שלה בעיני העולם. מאז ומתמיד כך היו פני הדברים ולכן אין פלא שרבים בעולם, כולל האו"ם, הכירו בזכותה של ישראל ל"גבולות



כוחות שלום מערביים/כוחות נאט"ו: לקחים מאזורים אחרים בעולם

לאור הרקורד המאכזב של כוחות האו"ם, עולה ההצעה לשגר כוחות נאט"ו כתחליף, בהנחה שהם חזקים יותר וסיכוייהם לעמוד במשימה גדולים יותר. בעוד שכוחות האו"ם עשויים להגיע ממדינות לא-מערביות שכוחותיהם מצוידים ומאומנים בצורה לקויה, הציפיות מחיילי נאט"ו גבוהות יותר. כפי שנאמר, כוחות האו"ם משמשים בדרך כלל כוחות השלום על מנת לבדוק את מידת העמידה בהסכמים – אך פריסה של נאט"ו עשויה גם לכלול יעדים שאפתניים יותר, כגון אכיפת השלום: לכפות הפסקת מעשי האיבה על הצדדים הניצים, גם ללא הסכמתם. אולם יש לזכור כי אפילו לנאט"ו יש מגבלות רבות.

לדוגמה, כוחות נאט"ו, שנפרסו בבוסניה על מנת לאכוף את הסכם דייטון מ-1995, פעלו ביעילות לאחר שיוגוסלביה נכנעה ללא תנאי. אולם במקרה הפלשתינאי לא מדובר בכניעה של הפלשתינאים או החמאס, וגם ישראל וגם הפלשתינאים אינם דורשים כניעה של הצד השני. בסופו של דבר צבא יוגוסלביה נסוג מקוסובו ובכך יצר מציאות פיזית של העדר מגע בין הפלגים הניצים. תנאים כאלו לא הושגו מעולם בסכסוך הישראלי-פלשתינאי ואינם ברי-השגה בעתיד הנראה לעין.

בשלבם המוקדמים יותר של מלחמת בוסניה הייתה קיימת נוכחות צבאית מערבית ברובה, שנקראה "כוח המגן של האו"ם" (UNPROFOR), תחת מנדט האו"ם. למרות שכוחות

בטוחים ומוכרים" ולחילופין "גבולות בני-הגנה" – עקרונות שזכו לגיבוי בינלאומי ועוגנו בהחלטת מועצת הביטחון 242, שהתקבלה לאחר מלחמת 1967 והנחתה את הדיפלומטיה הישראלית-ערבית מאז ועד עתה. הנשיא ג'ורג' וו. בוש נקט במילים אלו במפורש בערבות הנשיאותית שסיפק לראש הממשלה לשעבר אריאל שרון ערב הנסיגה מרצועת עזה ב-2005, באומרו: "ארה"ב חוזרת על מחויבותה האיתנה לביטחון ישראל, כולל גבולות בטוחים ובני-הגנה ולשמר ולחזק את יכולתה של ישראל להרתיע ולהגן על עצמה בנכוחות עצמה נגד כל איום או צירוף אפשרי של איומים."

בדרך כלל כוחות בינלאומיים מסוגלים לפעול רק בתנאי ששני הצדדים מפגינים את הרצון הפוליטי הדרוש לקיום הסכמים דו-צדדיים. במקרים כאלו עשוי כוח בינלאומי לסייע בפקיח על קיום ההסכם, כפי שאירע עם הסכם השלום הישראלי-מצרי בחצי האי סיני, או אפילו לשמש גורם מתווך כשיש חיכוכים. מאז ה-3 באוגוסט 1981, כשסוכם על הכוח הבינלאומי הממומן בידי ישראל, מצרים וארצות הברית, קוימו הסעיפים הביטחוניים על ידי שני הצדדים. חשוב לציין שהן הישראלים והן המצרים דבקים באינטרס הדו-צדדי לקיום תנאי ההסכם. אבל גם באזור זה, שבו קשה להסתיר תנועות ונכוחות, במקרה שאחד הצדדים יחליט להפר את ההסכם – לא יוכל הכוח הבינלאומי למנוע זאת ממנו.

שני חברי משלחת הבקרה של האיחוד האירופי מציצים במסך סריקה המופעל על ידי איש משטרת הגבולות הפלשתינאית במעבר רפיח ב-25 בנובמבר, 2005. המשקיפים האירופאים נטשו את עמדותיהם לאחר התפרצות האלימות הפלשתינאית הפנימית בין פת"ח לחמאס בעקבות ניצחון החמאס בבחירות ברצועת עזה ב-2006.

אלו היו למעשה צבא מערבי מצויד כהלכה, UNPROFOR לא מנע את מעשי הטבח הידועים לשמצה באותו עימות. בהקשר זה חשוב לציין את הפקרת המוסלמים בסרבניצה ב-1995 על ידי היחידה ההולנדית של האו"ם, אשר הותקפה בידי הצבא הסרבי הבוסני. במקרה זה נרצחו 8,000 אזרחים. נאט"ו היה אמור להתערב רק בהסכמת האו"ם, שכן על פי מגוון המפתח הכפול נדרשה הסכמת שני הארגונים להפעלת כוח נאט"ו.

בין אם תהיה פריסת כוחות תחת מנדט נאט"ו או האו"ם, כל כוחות השלום ישאפו ליחסים תקינים עם המיליציות האלימות

בין אם יתפרס הכוח הבינלאומי תחת מנדט האו"ם או תחת מנדט נאט"ו, הרי ככל שיופעלו הכוחות בתוך מצב של עימות, הם ייתקלו בבעיה עקרונית זהה העומדת בפני כל כוח שלום מסוג זה: הצורך לתחזק יחסי עבודה תקינים עם המיליציות וקבוצות הטרור האלימות. כוח UNPROFOR בבוסניה לא רצה ליצור ניכור בינו לבין הצבא הסרבי הבוסני, שלפעמים איים על כוחות האו"ם ולקח אותם כבני ערובה.

באופן כללי ניתן לקבוע כי "כוחות שלום" נוטים לאמץ עמדה ביטראלית טהורה בין הצד המבקש לחתור תחת שלום וביטחון ובין הצד שהם אמורים להגן עליו, בראש ובראשונה מתוך שיקולי הישרדות. הצורך בניטרליות לשם הגנה עצמית וחוסר הנכונות להסתכן כדי למנוע מהאשמים לפתוח באש, הוא אחד הגורמים המרכזיים לחוסר יעילותם ולחוסר אמינותם של כוחות אלו בשעת פקודה.

הצורך התלוצי בניטרליות והסכנה האורבת לכוחות השלום כאשר הם מנסים לבצע את משימתם כהלכה אינם תאורטיים בלבד. הכוח ששוגר ללבנון באוגוסט 1982 דמה יותר לכוח נאט"ו חמוש מאשר למשלחת משקיפי או"ם. הוא הורכב מיחידות בריטיות, צרפתיות, איטלקיות ואמריקניות. באוקטובר 1983 הותקפו בסיס החיילים הצרפתים ומטה הנחתים האמריקני בידי מפגעים מתאבדים שיעיים, על פי הוראות מטהרן, ונהרגו קרוב ל-300 מאנשי הכוח. בתוך שנה נסוגו שני הכוחות מלבנון, עובדה הממחישה לא רק את הסכנות העומדות בפני שומרי השלום, אלא את המציאות שבה הם נוטשים את הזירה לאחר שספגו התקפה. עובדה זו ממריצה את כוחות השלום ביתר שאת לרצות את הצד הטרוריסטי או המתקומם, היות ועימות מול כוחות אלו יוביל לכישלון משימת השלום.

יוניפי"ל הוכיח זאת פעמים רבות. אנשיו העדיפו פעם אחר פעם להכחיש את הפרות החלטה 1701 על ידי חיזבאללה חרף ההוכחות החד-משמעיות לכך, או נטו להמעיט בחשיבות ההפרה, בעיקר משום הפחד מפעולות ענישה שיבצע הארגון נגדם. מעבר לכך, הם נמנעים מלהיכנס לכפרים אליהם העביר החיזבאללה את פעילותו לאחר המלחמה ב-2006, בין השאר כי הכפריים, בשליחות חיזבאללה, הזהירו את אנשי האו"ם כי

יפעלו נגדם אם ייכנסו לכפרים. כך הפכו הכפרים שבשטח שבו לכאורה פועל יוניפי"ל במנדט מלא מעצרת האו"ם לשטחים סגורים מבחינת האו"ם והוא פשוט לא נכנס אליהם. מחשש לאליומות נגדו לא מבצע יוניפי"ל אפילו את המינימום הנדרש מעצם הימצאותו בשטח והוא מעדיף לעצום עיניים, שלא לדבר על כך שאינו יוזם דבר.

יש הסבורים כי אם יצויד כוח מערבי נוסח נאט"ו בגיבוי מהאו"ם, ייתכן שייקטנו הסיכונים הכרוכים בהתפרסות מערבית במזרח התיכון. בעבר היה אמור מנדט מטעם מועצת הביטחון של האו"ם לספק לכוחות השלום לגיטימיות מועדפת, שתעניק הגנה מסוימת לכוחות השלום. אולם הסכנה לכוחות השלום אורבת מקבוצות קיצוניות אסלאמיות ועל כן, מנדט מהאו"ם לא בהכרח יהפוך אותם לרצויים יותר. באוגוסט 2003, במתקפת אל-קאעידה על מטה האו"ם בבגדד, נהרגו בפיצוץ משאית תופת הנציג המיוחד סרגיי ויארה דה מלו ו-16 בני אדם נוספים. לאור זאת, כיצד אמור האו"ם לנהוג כלפי קבוצת טרור? בקרב גורמי האסלאם הרדיקאלי אין למנדט האו"ם שום לגיטימציה.

נוכח אבידות בנפש מאבדים כוחות בינלאומיים לעתים קרובות את התמיכה הפוליטית שממנה נהנו מצד המדינות שנידבו אותם למשימת השלום. במלחמת עיראק, הקואליציה בראשות ארה"ב איבדה יחידות ממדינות שחששו לביטחונן. לאחר התקפת אל-קאעידה על מדריד, נבחרה בספרד ממשלה חדשה שהוציאה את כל הכוחות הספרדיים מעיראק. המשך פריסתם של הכוחות ההולנדיים באפגניסטן הפך להיות שנוי במחלוקת בארצות השפלה בשנת 2010 והביא להוצאתם, והדבר נכון גם באשר לקנדה ולפולין, שהודיעו על הוצאת כוחותיהם מאפגניסטן בעיצומה של המלחמה שם.

השאלה לגבי כללי ההתנהלות הראויים לכוחות בינלאומיים, כולל כוח נאט"ו, בין אם מדובר בשמירת השלום או באכיפת השלום – נותרה בעינה. לדוגמה, האם מותר לכוח בינלאומי לפתוח באש כאשר הוא מותקף, או האם מותר לכוח בינלאומי להפעיל את כוח האש שלו על מנת למנוע מעשה תוקפנות. בתוקף תפקידם ככוחות שלום מטעם האו"ם נאסר על הכוחות הבלגיים בראונדה לנקוט פעולה נגד רצח העם שיזמה מיליצית ההוטו נגד בני שבט הטוטסי, והאו"ם בלבנון לא פתח באש אפילו פעם אחת כדי למנוע טרור או התקפה על צה"ל בכל עשרות שנות פריסתו בלבנון.

אפילו כאשר מדובר בפריסה המאסיבית של כוחות נאט"ו באפגניסטן, מדינות אירופה הקפידו על תמרורי אזרה בהפעלת כוחותיהן והגבילו את השימוש בהם רק למשימות הבטוחות ביותר, אסרו על מבצעים ליליים והגבילו את מיקום הכוחות לאזורים שנחשבו יחסית לבטוחים יותר. פעולות רבות חייבו התייעצות בין המפקדים בשטח לבין בירותיהם באירופה בטרם יתאפשר לנקוט בהן, ובמקרים מסוימים הוצאו כוחות שהיו חלק מברית נאט"ו מכלל פעילות במבצעים נגד ארגוני טרור.¹ הגנרל ג'ון קראדוק, המפקד העליון לשעבר של כוחות הברית, הודה ב-2009 שעל כוחות נאט"ו רבצו 83 מגבלות לאומיות, שהצליחו לצמצמן עד לכ-70.²



כוחות הצלה מחפשים
גופות בהריסות שגרירות
ארה"ב בביירות, לאחר
פיגוע התאבדות שביצע
חיזבאללה ב-18 באפריל
1983, שגבה יותר מ-60
קורבנות. ב-23 באוקטובר
1983 תקפו שתי משאיות
תופת בניינים שאנסו
כוחות צבאיים של ארה"ב
וצרפת בביירות, והרגו 241
חיילים אמריקניים ו-58
חיילים צרפתיים.

כוחות בינלאומיים מגבילים את יכולת ההגנה העצמית הישראלית

ישראל חייבת להיות מוכנה לאפשרות שגם לאחר חתימת ההסכמים והקמת מדינה פלשתינאית מפורזת, תימשך נגדה פעילותן של קבוצות כגון החמאס והג'יהאד האסלאמי ואפילו כוחות הביטחון של הרש"פ שאומנו בידי האמריקנים, גם אם יהיה בכך משום הפרה של ההסכמים. ישראל חייבת להביא בחשבון כי ייתכן שבנסיבות הללו כוחות בינלאומיים לא יינקטו פעולה. למעשה ניתן להסיק ממתקפת הטילים של החמאס נגד ישראל אחרי הנסיגה מרצועת עזה, שתרחיש דומה עלול להתפתח גם בגדה המערבית ומישור החוף יהיה נתון למתקפת טילים ממזרח.

בתרחיש שכזה נוכחותו של כוח או"ם על אדמה פלשתינאית לא רק שלא תועיל, אלא שהיא תגביל את חופש הפעולה של צה"ל. צבא ישראלי לא יפתח באש נגד האויב בלי לוודא את מיקומם של אנשי האו"ם. כך עלולה ישראל לעמוד כאשר ידיה כבולות ללא יכולת לפעול נגד הטרוריסטים: כך

נאט"ו נותר גוף כבד ואטי. לאור הרקורד שלו באפגניסטן קשה לדמיין שכוחות דומים יתגלו כיעילים בגדה המערבית מול גרילה ומעשי טרור בשטחים בנויים

נאט"ו נותר גוף מגושם במיוחד בתחום קבלת ההחלטות ומהירות התגובה על דרישות דחופות מצד המפקדים. במבצעים נגד הטרור היכולת לפעול במהירות ובהחלטיות חיונית לשמירה על השלום ולמניעת מתקפות. לאור הרקורד של נאט"ו באפגניסטן קשה להעלות על הדעת שכוחות דומים יהיו יעילים בגדה המערבית – אזור צפוף אורבאנית (למשל הקסבות בערים) או מרחבי ההתיישבות הכפרית, שאינה מקבלת זרים.

נשיא מצרים גמאל
עבד אל-נאצר עם
מזכ"ל האו"ם או תאנט
ב-24 במאי 1967,
שבועיים טרם פרוץ
מלחמת ששת הימים.
תאנט קיבל את דרישת
נאצר להסיג את כוחות
UNEF, כוח החירום
שהוצב בסיני מאז
מבצע סיני ב-1956.
נאצר המיר את כוחות
UNEF ביחידות
צבאיות מצריות
לקראת פתיחת מעשי
האיבה נגד ישראל.



האם הישות הריבונית הפלשתינאית העתידית תהיה למדינה בעלת מחויבות חזקה לשלטון החוק? ללא סיוע צה"ל בלחימה בטרור, האם יצליחו כוחות הביטחון של הרש"פ להגיע לשליטה מלאה בשטח ויפרקו את נשקן של קבוצות טרור כגון החמאס, הג'יהאד האסלאמי הפלשתינאי וגדודי חללי אל-אקצא? ההתפעלות מהמצב הנוכחי בקיץ 2010 מתעלמת מכך שצה"ל רדף את הטרור על שלוחותיו השונות ברציפות ובנחישות מאז מבצע חומת מגן וכיבוש השטח על ידו מחדש באביב 2002. האם ללא מטרייה של צה"ל מעל לראשו וללא השתתפות צה"ל בעקירת הטרור ניתן היה לסמוך על הפלשתינאים? אין שום ביטחון בכך, נהפוך הוא – יש בסיס רחב לפקפק בכך. בסופו של דבר, בבחירות הפלשתינאיות האחרונות שהתקיימו בשנת 2006 זכה החמאס לרוב גם בקרב נציגי יהודה ושומרון בפרלמנט ואין זה נכון שעיקר כוחו היה מרוכז רק בעזה.

במהלך יישום הסכמי אוסלו הקים יאסר ערפאת את ה"תנזים" ככוח ביטחוני נפרד מחוץ לרש"פ, שלא היה בשליטת הפת"ח ולא היה מחויב להסכמים דו-צדדיים. התנזים הופעל נגד ישראל בעתות הסלמה נוסח האינתיפאדה השנייה. מי יימנע מגופים צבאיים למחצה לצוץ שוב? כיצד ייראה המזרח התיכון בשנים הבאות נוכח החתרנות האזורית שמגבה איראן ופעילות אל-קאעידה המתקרב לגבולות ישראל?

בינתיים, שליטה פלשתינאית על שטח עצמאי עלולה לחזק מחדש את המוטיבציה של הפלשתינאים להנחית מכה ניצחת על ישראל במתקפה אסטרטגית כוללת על ישראל. תרחיש כזה הופך להיות סביר יותר נוכח המרחק הקצר – 19-13 ק"מ בלבד – בין הים התיכון למדינה הפלשתינאית. במונחים מעשיים, פירוש של דבר שכל מתקפת טילים פלשתינאית ממושכת, או מתקפה צבאית משולבת מהגדה המערבית, תהווה איום חמור על העורף הישראלי וישראל תיאלץ להיערך לנטרול המתקפה הפלשתינאית.

ייכשלו הכוחות הבינלאומיים במניעת מתקפות טרוריסטיות על ישראל, אך יצליחו למנוע מישראל הגנה עצמית. אין זה תסריט הזוי, זאת מהדורה שנייה של תפקוד כוחות האו"ם בלבנון בכל שנות שהותו שם.

בנאמו האחרון לפני הכנסת בספטמבר 1995 אמר יצחק רבין שצה"ל חייב לשלוט בבקעת הירדן "במובן הרחב של המונח"³. הסיבה לכך ברורה לכל אדם שמבין בענייני ביטחון ואשר רוצה ביטחון לישראל – ישראל חייבת לבדוד את השטח לאורך נהר הירדן כדי למנוע הברחת אמל"ח, מחבלים וידע לשימוש הטרור.

בעומק השטח יפעל כוח משטרה פלשתינאית שיטפל בבעיות פנים ואכיפת חוק, אך יוטלו מגבלות על כלי הנשק ברשותו מבחינת איכותם וכמותם.

חייבת להיות הסכמה מראש שבמקרה של פעולת טרור או "דלת מסתובבת" פלשתינאית, צה"ל ייכנס לשטח על מנת לעצור חשודים ולמנוע התקפות נוספות. אי אפשר לדרוש מהפלשתינאים לאסור או לפגוע בבני עמם שיפעלו נגד ישראל – זאת דרישה שאין סיכוי שתתממש אלא בזמנים מוגדרים כאשר לישראל ולרשות הפלשתינאית אינטרס זהה או פחד שווה מפני מבצעי הטרור, אין שום ערבות שזה יהיה המצב בעתיד – נהפוך הוא.

מי יערוב לפירוז?

כינונה האפשרי של מדינה פלשתינאית מציב אתגרים ביטחוניים עקרוניים לישראל. גם מול ישות פלשתינאית ריבונית מפורזת ומבוקרת, הוויתור על שליטה ביטחונית בגדה המערבית יציב שאלות קשות בפני יכולתה של ישראל להבטיח את ביטחונה בעתיד.



מזכ"ל האו"ם לשעבר
קופי ענאן עם מנהיג
החזבאללה השייח
נסראללה בלבנון, ב-20
ביוני 2000. הפגישה
העניקה הכרה להשפעת
החזבאללה בלבנון.
מאז מלחמתו בישראל
ב-2006 התרחב כוחו של
החזבאללה הרבה מעבר
לדרום לבנון לתוככי מרכז
וצפון המדינה, והפך לחלק
מן הממסד השלטוני.

הריגת כוחות שומרי השלום היא דרך יעילה בארסנל הטרוריסטי לשבור את הנכונות למעורבות של מדינות השולחות כוחות למטרה זו

נראה שלאחר נסיגה מיהודה ושומרון, אם תתממש על בסיס זה או אחר, לא תהיה כל דרך לנטרל את האיומים הללו לחלוטין, אבל ניתן לצמצם את הסכנה במידה רבה על ידי מניעת העצמת יכולותיהם הצבאיות של הפלשתינאים – הן היכולות הקשורות למתקפת כוחות ניידיים על ישראל, הן יכולות שימוש בכוח האש שניתן לבנותו בקלות בחסות שקט המאובטח על ידי כוחות בינלאומיים והן יכולות הטרור לסוגיו.

נוכח החששות הללו יש להקפיד על העקרונות הבאים:

- אף צבא זר לא ייכנס לשטח הרשות או המדינה הפלשתינאית.
- לא יוקם ארגון צבאי מכל סוג שהוא בטריטוריה הנ"ל בין אם הוא משתייך למדינה אם לאו.
- לא תותר הברחת נשק מכל סוג שהוא לתוך השטח מכיוון מזרח או מכל כיוון אחר.

אם תופר אחת משלושת המגבלות הללו, צה"ל חייב להיות במצב שבו יוכל להתערב ולחסל את האיום. "יוכל" פירושו כאן הן בהיבט המדיני – כשיש לישראל גיבוי מדיני ולגיטימציה בינלאומית למעשיה, גם אם יגרמו לקרבנות בצד השני – והן בהיבט הצבאי, קרי יכולות מודיעיניות וטקטיות ראויים.

שלושת התנאים הללו נובעים מהצורך בפירוז מלא של כל ישות פלשתינאית, אולם תהיה זאת טעות איומה להפקיד את הפיקוח על הפירוז בידי כוחות בינלאומיים בגדה המערבית. כוחות בינלאומיים מעולם לא הצליחו במשימתם כאשר אחד מהצדדים התעלם ממחויבותיו, ואין כל סיבה שבמקרה הנוכחי יחול שינוי לטובה. אנו חייבים לוודא כי צה"ל הוא שיהיה אחראי על גבולותיה החיצוניים של הרשות הפלשתינאית כדי למנוע את הסיכון.

כך תצטרך ישראל לגבש תכניות הגנה ללא הייתרון הטופוגרפי הקריטי של שליטה בגב ההר בגדה המערבית. כך, כל פלשתינאי המצויד ברקטת קסאם פרימיטיבית מתוצרת בית או מי שתהיה ברשותו מרגמה 82 מילימטר והניצב על השטח החולש הפונה מערבה, יהיה מסוגל לפגוע בנמל התעופה הבינלאומי היחיד של ישראל ובערים המרכזיות במישור החוף. זאת מציאות חדשה, שבה תתקשה ישראל להגן על עצמה הן מול כוחות ניידיים והן נגד ירי רקטות או נשק אחר. במצב לא יציב וללא יכולת הגנה אמיתית תעלה השאלה הקשה: האם ואיך תוכל ישראל בנסיבות הללו לספק לעצמה הגנה. התשובה לכך לא תהיה ברורה בתנאים החדשים.

לעתים נוטים לענות לשואלי שאלות מעין אלה כי הם מגזימים או כי הם קיצוניים, כי לא אלמן ישראל וכי צה"ל החכם והחזק ימצא פתרונות ראויים גם למצבים החדשים, וכי אם יסתבר שהמצב קשה מעבר למצופה, תמיד תעמוד לישראל היכולת והזכות לכבוש חזרה את השטח. אלו אמירות מקוממות וחסרות בסיס או קשר למציאות העתידית. אחרי לקחי אוסלו, אחרי שהסתבר שהתרחישים הפסימיים ביותר באשר לתוצאות הביטחוניות של התהליך היו פחות חמורים מההתרחשויות במציאות וכי לצה"ל אין תשובות ואת אלה שיש לו אינו יכול לממש בגין מגבלות מדיניות, שתהיינה עוד חמורות יותר לאחר שיושג הסכם, אחרי כל אלה כיצד אפשר להתעלם מהערכות המציירות את העתיד באותם צבעים ממש על פי דוגמת העבר?

מסקנות

הערות

- 1 ג'יימס ספרלינג ומארק וובר, "נאט"ו מקוטב לקאבול", *International Affairs* 85:3 (2009):509.
- 2 ארנו דה בורשגר, "הזהירות מסרסת את בעלות הברית בנאט"ו", *Washington Times*, July 15, 2009.
- 3 http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/1990_1999/1995/10/PM+Rabin+in+Knesset.Ratification+of+Interim+Agree.htm
- 4 וויליאם דורך בשותפות עם מדליין אנגלנד, מטרת פעולות השלום, עמוד 8. *The Purpose of Peace Operations* (New York: Center on International Cooperation, New York University, 2009).

במזרח התיכון, כמו בכל מקום שבעולם, כוחות בינלאומיים התגלו חד-משמעית כבלתי אמינים בתפקידם כמונעי אלימות, במיוחד כאשר אחד מן הצדדים קורא עליהם תיגר כפי שאירע במקרה של נאצר ב-1967 או במקרה הנוכחי של החיזבאללה. הטוריסטים פוגעים והורגים חיילים בכוחות אלה כדי לשבור את נחישותן של המדינות ששולחות את הכוחות. מכל מקום, מבחינה היסטורית גילו כוחות בינלאומיים חוסר נכונות להתעמת צבאית עם אלו שקראו תיגר על נוכחותם. אפילו במקרה של כוחות נאט"ו סביר שייפעלו על פי כללי התנהלות מגבילים ביותר ותחת שרשרת פיקוד חלשה שתפגע ברמת התפקוד בתרחישים שישראל צפויה לעמוד בפניהם.

אשר על כן, דרישותיהן של ממשלות ישראל לפירוז של כל מדינה פלשתינאית אמורות למנוע את נוכחותו של כל צד שלישי חמוש או כוחות בינלאומיים בשטחה של מדינה פלשתינאית עתידית.

מעל ומעבר לכך, גם אם נאט"ו הייתה מסוגלת לפתור את בעיותיה לגבי מגבלות הנקבעות על ידי המדינות השונות ונוהלי קרב המצמצמים יעילות כוחותיה, וגם אם יעילותם של כוחות האו"ם הייתה משתפרת בהרבה, נותר על כנו עקרון יסוד בדוקטרינה הצבאית הישראלית – שישראל "תגן על עצמה בנכחותיה בלבד". ישראל התגאתה תמיד בעובדה שמעולם לא ביקשה מחיילים מערביים, כולל חיילים אמריקנים, לסכן את חייהם למען הגנתה. מעורבות של אחרים בהגנה על ישראל הוא ערבות לקלקול היחסים עם מדינות אלה, שתהיינה רגישות לביטחון חייליהן יותר מאשר לביטחון ישראל, ואין להלין על כך.

העיקרון שישראל תישען על יכולותיה הביטחוניות נותר חשוב במיוחד לאור תרחישי האיום האפשריים ואפילו הוודאיים לאחר חתימה על הסכם עם הרש"פ. כיום ואף בעתיד הנראה לעין, אין בכוחו של גורם כלשהו ברש"פ לפרק את ארגוני הטרור, כגון החמאס והג'יהאד האסלאמי ועל ישראל להתכונן למלחמה נגד הטרור גם לאחר חתימת ההסכמים.

יתר על כן, אם תעמוד ישראל מול מתקפה קונבנציונאלית ממזרח, תיאלץ ישראל לבלום את המתקפה הזו בבקעת הירדן – שאם לא כן היא תיאלץ להילחם בשטח פלשתינאי צפוף כשגבה אל הקיר.

חשוב לציין כי התועלת שתצמח מכוחות בינלאומיים בהסדר ישראלי-פלשתינאי עתידי היא מוגבלת. כוח שלום הוא כלי יעיל בפוליטיקה הבינלאומית, אך מעצם טבעו הוא מוגבל. הוא מסוגל להתמודד עם הפרות מקומיות, אך רק בשולי תהליך שלום. בכל עת שהאיום גובר, קטנה יכולתו של כוח בינלאומי לטפל בו.⁴ החולשה הטמונה בכוחות בינלאומיים מגבירה את הרלוונטיות של עיקרון ההישענות העצמית הישראלית, גם לאחר חתימה על הסכמי השלום.

שאלות אלו והאזכורים מן ההיסטוריה מצביעים על חוסר האחריות של המציעים כי כוחות בינלאומיים יהיו אלה שעליהם תסמוך ישראל ובהם תעגן את ביטחונה וקיומה.

ישראל חוזרת לדיפלומטיה המושטת על ביטחון

דן דייקר

עמית במרכז
הירושלמי לענייני
ציבור ומדינה;
מנהל לעניינים
אסטרטגיים
בקונגרס היהודי
העולמי

דיפלומטיה המושטת על ביטחון לעומת ביטחון המושטת על דיפלומטיה

מאז שנחתמה באוסלו הצהרת העקרונות עם הארגון לשחרור פלשתינאית בהנהגת יאסר ערפאת בשנת 1993, הודחו צרכיה הביטחוניים החיוניים של ישראל למעמד משני. הגישה הישראלית המסורתית הדוגלת בדיפלומטיה המושטת על ביטחון הוסטה הצדה לטובת תורת ביטחון המושטת על דיפלומטיה. הגישה החדשה ששלטה בחשיבה הדיפלומטית הישראלית האמינה שניתן לערוב לביטחונה של ישראל באמצעות הסכמי שלום.

על פי דוקטרינה חדשה זו התאפיינו המאמצים הישראליים לסיים את הסכסוך הערבי-ישראלי, כולל תהליך אנאפוליס ב-2008, ההתנתקות מעזה ב-2005, הנסיגה מלבנון ב-2000 ופסגת קמפ-דיוויד ב-2000, בוותיקים מרחיקי לכת, שבמקרים רבים היו חד-צדדיים מצדה של ישראל בלבד. במקביל, התבקש צה"ל להתאים את דרישות הביטחון של ישראל למתווה המדיני וזאת כתחליף להגדרת "קווים אדומים" ביטחוניים כנקודת מוצא ליוזמות דיפלומטיות טרם פתיחת המהלכים או בשלבים ההתחלתיים שלה.¹

המדיניות הישראלית של ויתורים תחילה וניסיון לאחר מעשה לאכופ את הזכויות ודרישות הביטחון החיוניות שלה יצרו ציפיות בינלאומיות שישראל תמשיך להציע למנהיגות הפלשתינאית הבלתי מתפשרת ויתורים גדולים יותר כ"מחווה" על מנת לשדל אותם להיכנס למשא ומתן. הפלשתינאים, לעומת זאת, העמיקו את המודעות של הקהילה הבינלאומית למה שמנהיגות הרש"פ מכנה "זכויות פלשתינאיות", המוצגות כתשתית לשאיפתם למדינה משלהם.² שתיקתן של ממשלות ישראל לגבי זכותה של ישראל למדינה יהודית עם גבולות בני-קיימא, בטוחים ובני-הגנה, יצרה בלבול בקרב בעלות-בריתה והחריפה את עוינותם של אויביה.

נאומו המדיני של ראש הממשלה בנימין נתניהו באוניברסיטת בר אילן ב-14 ביוני 2009 החזיר את ישראל אל הגישה המושטת על עקרונות הביטחון והזכויות. נתניהו עמד על כך שהיחסים בין הצדדים ינוהלו על בסיס ההדדיות: הכרה בישראל כמדינת הלאום של העם היהודי³, פירוז של המדינה הפלשתינאית העתידית ומענה לצרכיה הביטחוניים החיוניים של ישראל.

נתניהו אכן ביטא קונצנזוס פוליטי ישראלי חדש לגבי תהליך השלום, ובו זמנית השיב על כנה את הגישה הישראלית המסורתית לדיפלומטיה של "ביטחון תחילה", שאפיינה את המדיניות של כל ממשלות ישראל מאז 1967 עד לשנים הראשונות של תהליך אוסלו.

השיבה הישראלית לדיפלומטיה המושטת על הביטחון והתעקשות על פירוז פלשתינאי וגבולות בני-הגנה הן ערובות חיוניות לביטחונה של ישראל, נוכח אי הוודאות העמוקה הן לגבי הפלשתינאים והן לגבי הכוח האיראני העולה באזור

גם ראש הממשלה המנוח יצחק רבין וגם ראש הממשלה הנוכחי בנימין נתניהו צידדו בגישה "ביטחון תחילה" לגבי הגדה המערבית. אריאל שרון אף הוא הגן על הזכויות והאינטרסים הביטחוניים של ישראל בגדה, חרף ההתנתקות החד-צדדית מעזה. החיאתה של גישה זו בידי נתניהו לאחר שנבחר ב-2009 נראית רלוונטית במיוחד לאור האיום בגיבוי איראן ואל-קאעידה על משטרים ערביים נוחים למערב, כגון

ראש הממשלה בנימין נתניהו
נושא נאום מדיני חשוב
באוניברסיטת בר-אילן,
ב-14 ביוני 2009. נתניהו
קרא למנהיגות הפלשתינאית
להכיר בישראל כמדינת
הלאום של העם היהודי,
תמך בהקמתה של מדינה
פלשתינאית מפורדת, והצהיר
שירושלים תישאר בירתה
המאוחדת של ישראל.



אוניברסיטת בר-אילן
מרכז בגין - סאדאת
BEGIN-SADAT CENTER

ערב הסעודית, ירדן, מצרים, לבנון ומדינות המפרץ. בשעה שהוא חותר תחת יציבות המשטרים הסוניים שכרתו שלום רשמי או מעשי עם ישראל, המשטר האיראני גם מממן, מאמן ומחמש קבוצות טרור היושבות על גבולותיה הצפוניים והדרומיים של ישראל, ואף בגדה המערבית.

השיבה הישראלית לדיפלומטיה המושתתת על הביטחון והתעקשות על פירוז פלשתינאי וגבולות בני-הגנה הן ערובות חיוניות לביטחונה של ישראל, נוכח אי הוודאות העמוקה הן לגבי הפלשתינאים והן לגבי הכוח האיראני העולה באזור.

נאום בר-אילן של נתניהו

נאומי של ראש הממשלה בנימין נתניהו במרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטת בר-אילן הפך לרגע מכונן בדיפלומטיה הישראלית. מספר חודשים קודם לכן הקים נתניהו קואליציית מרכז-ימין חזקה ששיקפה עלייה של 30 אחוז בתמיכה הציבורית במפלגות הימין.⁴ הציבור הישראלי ביקש לשנות כיוון מהמדיניות של ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט, שבמהלך נסיונו הכושל להגיע להסכם שלום ולהקמת מדינה פלשתינאית הציע ויתורים חסרי תקדים למחמוד עבאס.⁵ למרות הודאתו הפומבית של עבאס בויתורים מרחיקי לכת אלו, ציין המנהיג הפלשתינאי שעדיין נותרו "פערים נרחבים בין הצדדים" שהובילו לכישלון שיחות השלום.⁶ נשיא ארה"ב החדש ברק אובמה הפעיל לחץ יוצא דופן על ממשלת נתניהו וויתורים נוספים, כולל הקפאה מוחלטת של הבנייה היהודית בגדה המערבית ובחלקים מירושלים, לחץ שעמד בסתירה להבנות ברורות בין ישראל לבין ממשל בוש ואף התנגש עם הסכמי אוסלו ומדיניותו של ממשל קלינטון.⁷

נתניהו הכיר ברעיון של מדינה פלשתינאית עתידית,⁸ אך עמד על כך שגם הפלשתינאים יידרשו לבצע מחוות גומלין ולהסכים לשני עקרונות: הכרה בישראל כמדינת הלאום של העם היהודי; ופירוז של מדינה פלשתינאית עתידית תוך היענות לערבויות ביטחוניות נוספות, כולל גבולות בני-הגנה עבור ישראל.⁹ הוא גם הצהיר שירושלים תישאר מאוחדת תחת ריבונות ישראלית.

נתניהו הציב בראש סולם העדיפויות את זכויותיה הלאומיות של ישראל וצורכי הביטחון החיוניים שלה, ורק לאחר מכן הכיר בדרישות הפלשתינאיות. מדובר בשינוי מהותי ביותר לעומת גישתו של אולמרט באנאפוליס, שבהן נמחקו רבות מדרישות הביטחון העקרוניות המסורתיות של ישראל.¹⁰

מחויבותו של ראש הממשלה נתניהו לפרדיגמה המעמידה את הביטחון במקום הראשון במעלה התקבלה בישראל בשביעות רצון, לאחר כשני עשורים של דיפלומטיה המבוססת על ויתורים שלא הניבו בפועל ביטחון או רצון טוב בינלאומי, ולדעת הרוב בישראל אף חלה החמרה במצבה הביטחוני של ישראל.

במהלך שלוש השנים הראשונות של תהליך אוסלו נהרגו יותר ישראלים במתקפות טרור פלשתינאיות לעומת 15 השנים שקדמו לחתימה על ההסכמים ב-1993.¹¹ כישלון פסגת קמפ-דיוויד ב-2000 הביא לאינתיפאדה בה קיפחו את חייהם יותר מ-1,100 ישראלים.¹² נסיגת ישראל מדרום לבנון ב-2000 הגבירה את תעוזת החיזבאללה, ששיגר יותר

מ-4,000 רקטות נגד ערים ישראליות במלחמת לבנון השנייה ב-2006. זאת ועוד, נסיגת ישראל מרצועת עזה ב-2005 הכפילה את מתקפות הרקטות וירי המרגמות על דרום הארץ – יותר מ-12,000 מאז 2001 – והובילה למבצע המגן של ישראל בעזה בדצמבר 2008 וינואר 2009, בגינו ספגה ישראל גינוי כלל-עולמי.¹³ יש לציין כי כישלונות אוסלו, אנאפוליס והנסיגות הטריטוריאליים למען השלום לא הרתיעו את הישראלים מחתירה לשלום, אבל הציבור הישראלי מפונח כיום לגבי הסכנות הטמונות במשאלות לב ואינו מוכן לאמץ תכניות בלתי מציאותיות המתבססות על תקווה אך סובלות מחוסר אמינות. הציבור הישראלי רוצה בראש ובראשונה ביטחון וירושלים מאוחדת. נאום בר-אילן של נתניהו נפל לפיכך על אזניים קשובות בישראל היות ושיקף את הקונצנזוס הציבורי.¹⁴

גישתו של נתניהו זכתה לתמיכתו של למעלה מ-70 אחוזים מהציבור הישראלי, על פי סקר שנערך בידי "הארץ" למחרת הנאום.¹⁵ ארי שביט, כתב בכיר בעיתון "הארץ", כינה את הנאום "מהפכת נתניהו", והשווה את ראש הממשלה לתיאודור הרצל – מייסדה של הציונות המודרנית. שביט ציין כי בנוסחת שבע המילים – "מדינה פלשתינאית מפורזת לצד מדינת ישראל יהודית" – הוא שינה מן היסוד את השיח על הסכסוך. באמצעות הנאום הציב נתניהו אתגר חסר תקדים בפני העם הפלשתינאי והקהילה הבינלאומית.¹⁶

כהמשך לדרך חשיבה זו, ציין נתניהו בנאום בנובמבר 2009: "עלינו להבטיח שכלי נשק לא יזרמו לאזורים הפלשתינאים בגדה המערבית החולשים על תל-אביב ומקיפים את ירושלים."¹⁷ ב-3 במרץ 2010, דיווח נתניהו לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת כי לאור חשיבותה האסטרטגית של בקעת הירדן לא תוכל ישראל לסגת משם.¹⁸

לא הייתה זו הפעם הראשונה בה הדגיש נתניהו את פרדיגמת "הביטחון תחילה" לעשיית שלום. כבר ב-1997, במהלך הקדנציה הראשונה שלו, התבקש נתניהו על ידי ממשל קלינטון להסכים ל"פריסה מחדש נוספת" בהתאם להסכמי אוסלו, שדרשו מישראל לבצע נסיגה נוספת משטח בלתי מוגדר בגודלו בגדה המערבית.

במקום לדון עם הממשל לגבי התנאים של פריסה מחדש "טבירה", כולל אחוזים מדויקים של שטח, ביקש נתניהו מצה"ל לספק לו מפת ביטחון המפרטת את צורכי הביטחון החיוניים של ישראל בגדה המערבית. מפה זו נודעה בכינוי "מפת האינטרסים", ונתניהו הציג גרסה ממנה בפני הנשיא ביל קלינטון.¹⁹ קבלת ההחלטות של נתניהו בעת ההיא מדגימה עיקרון חשוב בגישתו לעשיית שלום, המשמשת נר לרגליו גם עתה: העמדות הדיפלומטיות של ישראל לגבי תהליך השלום הן נגזרות של הגדרת צורכי הביטחון הישראליים, ולא היפוכו של דבר.

החזרת גישת "הביטחון תחילה" של ישראל על כנה

התעקשותו של נתניהו על מדינה פלשתינאית מפורזת וגבולות בני-הגנה אינה מייצגת אסטרטגיה חדשה. ראש הממשלה יצחק רבין הציג את חזונו לגבי גבולות בני-הגנה בשיאו של תהליך אוסלו, ב-5 באוקטובר 1995, בשעה

ראש הממשלה יצחק
רבין בדיון בכנסת ב-21
בספטמבר, 1993, על
הסכמי אוסלו. רבין דגל
בשליטה ישראלית בבקעת
הירדן ובירושלים מאוחדת
בכל הסכם קבע עם
הרשות הפלשתיאית.



רבין שלל את הרעיון של מדינה פלשתיאית ריבונית על כל המשתמע מכך, ואמר בכנסת ב-1995, "אנו רוצים שזו תהיה ישות פחות ממדינה שתדאג בצורה עצמאית לפלשתיאנים החיים תחת מרותה".²³

ב-14 באפריל, 2004, בחילופי מכתבים בין ראש הממשלה אריאל שרון והנשיא ג'ורג' וו. בוש, סוכם על התחייבות ישראל לסגת מעזה ולעומתה תמיכת ארצות הברית בגבולות בני-הגנה לישראל.²⁴ כעבור שבוע הסביר שרון בכנסת את לשון המכתב האמריקני בציינו שהערבויות האמריקניות כללו שני מרכיבים טריטוריאליים: ישראל תחזיק בגושי ההתנחלויות הגדולים בגדה המערבית ותקבל גבולות בני-הגנה. בנאום בעברית, חזר שרון על הביטוי "גבולות בני-הגנה" באנגלית – "Defensible Borders" – במטרה להדגיש את המחויבות הנשיאותית האמריקנית. מה שהשתמע מתוך דברי שרון לגבי המכתב האמריקני היה שמעבר לגושים הגדולים בקרבת גבולות 1967, הייתה גם הכרה באזורים גאוגרפיים חיוניים בגדה המערבית, כלומר בקעת הירדן.²⁵ בריאיון ל"הארץ"

שאשררה הכנסת את הסכם הביניים אוסלו ב'. לגבי הסכם הקבע עם הפלשתיאנים אמר רבין: "גבולות מדינת ישראל בעת פתרון הקבע יהיו מעבר לקווים שהיו קיימים לפני מלחמת ששת הימים. לא נחזור לקווי ה-4 ביוני 1967".²⁰ למעשה, רבין אמר לראשי צה"ל כי ישראל תצטרך לשמור על כ-50 אחוז מהגדה המערבית בכל הסכם עתידי.²¹

רבין, כמו נתניהו כיום, התעקש לשמור על בקעת הירדן בשליטת ישראל, כשהוא מודיע לכנסת באותה הזדמנות: "גבול הביטחון יוצב בבקעת הירדן, בפירוש הרחב ביותר של המושג הזה".²² רבין התכוון לכך שנהר הירדן לכשעצמו לא היווה מחסום הגנתי מספק כדי למנוע מעבר של כוחות עוינים וכלי נשק לשטח השולט בגדה המערבית, וכי בקעת הירדן כוללת מבחינה זו גם את המורדות המזרחיים של רכס הרי הגדה המערבית, המתרוממים לגובה של 700-1,000 מטר. זו הייתה כוונתו של רבין כאשר ציין שישראל זקוקה לאזור זה "בפירוש הרחב ביותר" של המושג. נציין כי רבין גם התעקש לשמור על ירושלים מאוחדת תחת ריבונות ישראלית.

המסרים הדיפלומטיים המבולבלים מצדה של ישראל

ניתן להבין את הביקורת הבינלאומית על עמדת נתניהו, המעמיד את הביטחון בראש סולם העדיפויות, כאשר בוחנים אותה לעומת נכונותן של ממשלות ישראל קודמות לויתורים משמעותיים מראש ולהגדרת צורכי הביטחון בדיעבד על פיהם. שלושת המקרים הבאים מדגימים את הסכנות הכרוכות בדיפלומטיה של ויתורים.

2000 – אהוד ברק בקמפ-דיוויד

נחישותו של ראש הממשלה אהוד ברק להגיע להסכם שישים "קץ לסכסוך" עם יאסר ערפאת בקמפ-דיוויד ביולי 2000 ושוב בטאבה בתחילת 2001 היה הכוח המניע מאחורי הגישה החדשה לגבי הסדרי ביטחון בשטחה של המדינה הפלשתינאית העתידית. הצעותיו של ברק שיקפו את העובדה, שלאשונה מאז הקמת המדינה זנחה ממשלת ישראל את העמידה על גבולות בני-הגנה בגדה המערבית. ברק כנראה האמין שניתן לערוב לביטחונה של ישראל תוך הסתפקות בשליטה ישראלית על 12% או אפילו פחות מהגדה המערבית,³¹ וזאת בהשוואה ל-33%-45% על פי התפיסה של גבולות בני-הגנה.³² ייתכן שהצעתו של ברק נועדה להסיר את המסכה מעל פניו של ערפאת, אולם רעיונות אלו עיצבו את פניו של תהליך השלום בשנים הבאות.

ברק גם הציע מדינה פלשתינאית ריבונית, בתנאי שהגדה המערבית תפורז ויוצבו תחנות התרעה ישראליות וכוחות צה"ל על אדמה פלשתינאית. ברם, למרות הצעתו חסרת התקדים של ברק, סירב ראש הביטחון הפלשתינאי דאז מוחמד דחלאן, שחזר לאחרונה להיות גורם משמעותי בפת"ח, לאמץ את הצעות הביטחון הישראליות. השליח לשעבר למזרח התיכון, דניס רוס, כתב שדחלאן התנגד בתוקף לכל נוכחות ישראלית או זרה במעברי הגבול של הגדה המערבית ושלל את הרעיון שישראל זקוקה לכבישי גישה מאובטחים לתוך הגדה המערבית.³³

נטישת הקונספציה של גבולות בני-הגנה והסכמתו של ברק לתחליף של הסדרי ביטחון כרסמה ואפילו חתרה תחת התעקשותה רבת השנים של ישראל על המשך שליטתה בבקעת הירדן ובשטחי ביטחון חיוניים נוספים בגדה המערבית. חרף העובדה שבתקופת ממשל בוש הוסרו מתווה קלינטון והצעות קמפ-דיוויד מעל השולחן, שלשלו הפלשתינאים את הוויתורים לכיסם ועמדו עליהם כנקודת התחלה למשא ומתן עתידי.

כפי שציין המשנה לראש הממשלה משה יעלון בפרק ההקדמה למחקר זה, "מנקודה זאת והלאה, ציפו שישראל תסתפק בגבולות הצרים שברק הציע. חמור מכך, מסקנתם של קובעי המדיניות המערביים מגישתו של ברק היתה שקווי 1967 – כלומר קווי שביתת הנשק מ-1949 – יהיו את מסגרת ההתייחסות החדשה לכל משא ומתן עתידי."

ב-24 באפריל 2005, אמר שרון: "בקעת הירדן חיונית מאוד ולא מדובר רק בבקעה עצמה אלא בשטח עד לכביש אלון ומדרגה שמעל כביש אלון. לדעתי זהו שטח חיוני מאוד."²⁶

ראש הממשלה יצחק רבין, כמו נתניהו כיום, התעקש על לשמור על בקעת הירדן בשליטת ישראל, כשהוא מודיע לכנסת ב-1995: "גבול הביטחון יוצב בבקעת הירדן, במובן הרחב ביותר של המושג הזה."

גבולות בני-הגנה: ההקשר ההיסטורי

קווי שביתת הנשק של 1949 שהחזיקו מעמד כגבול המזרחי הישראלי דה פקטו עד למלחמת ששת הימים הותירו את ישראל בסכנה קיומית. אבא אבן, שר החוץ הישראלי דאז, הגדיר את הקווים הללו ב-1969 "גבולות אושוויץ שאסור לחזור אליהם".²⁷

יגאל אלון, שפיקד על הפלמ"ח בימים שלפני קום המדינה וכיהן כשר חוץ בממשלת רבין, היה אדריכל תורת גבולות בני-הגנה. במאמר שפרסם בכתב העת האמריקני Foreign Affairs הוא הטעים:

אין צורך להיות מומחה צבאי על מנת לזהות את הפגמים הקריטיים בקווי שביתת הנשק עד לרביעי ביוני 1967... הבעיה החמורה ביותר היא בגבול המזרחי כאשר רוחבו של מישור החוף נע בין 16-24 ק"מ, שבו ממוקמים מרכזי האוכלוסייה הישראלית כולל תל אביב ופרבריה. גם ירושלים נותרה בעמדה מסוכנת למדי. בתוך קווים אלו מכה ראשונה מוצלחת אחת מצד הערבים דיה לבתר את ישראל ביותר מנקודה אחת, לגדוע את עורקי החיים החיוניים, ולהציב אותה בפני סכנות שאף מדינה לא הייתה מוכנה לעמוד בפניהן. גבולות בני-הגנה נועדו לתת מענה לחולשה זו, ולספק לישראל את העומק האסטרטגי המינימאלי הדרוש, וכן להעניק לה גבולות בעלי משמעות טופוגרפית אסטרטגית.²⁸

על פי דעתו של אלון, לה היו שותפים ראשי הממשלה שכיהנו לאחריו, המושג "גבולות בני-הגנה" פירושו שלישאל הזכות והאחריות לגבולות שיספקו לאזרחיה את צורכי הביטחון הבסיסיים, ואין עליה להשלים עם תנאים גאוגרפיים המזמנים מתקפה. פועל יוצא של עמדה זו היה שישראל חייבת לשלוט בשטחים ממזרח לקווי שביתת הנשק של 1949 כחלק מכל הסכם שלום עם הפלשתינאים ובמיוחד בבקעת הירדן, שהיא ברובה דלת אוכלוסין.²⁹

תכנית אלון לגבולות בני-הגנה שימשה נקודת התייחסות עיקרית עבור נתניהו במשך 14 השנים האחרונות. ד"ר דורי גולד, ששימש בעבר כיועצו של נתניהו למדיניות חוץ, ציין כי בשנת 1997 הציע נתניהו את תכנית "אלון פלוס" להסדר קבע עם הפלשתינאים.³⁰



ויתוריו חסרי התקדים של אולמרט פוגעים כבומרנג בישראל

ההמחשה הטובה ביותר לכך שוויתורים ישראלים מזינים ציפיות בינלאומיות לויתורים נוספים תימצא בהתנהלותו של ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט בשיחות אנאפוליס, שקרסו בסוף 2008. אולמרט הרחיק לכת יותר מכל ראש ממשלה שקדם לו מבחינת הנכונות לויתורים במטרה להשיג הסכם עם הפלשתינאים. הוא הציע נסיגה של 93.5%–97% מהגדה המערבית, חלוקת ירושלים, כולל משטר בינלאומי לאגן הקדוש (הכולל את הר הבית והמקומות הקדושים לאסלאם) והביע נכונות לאפשר ל-10,000 פליטים פלשתינאים להתיישב מחדש בישראל מטעמים הומניטאריים.³⁸

צוות המשא ומתן של אולמרט בראשות תת־אלוף אודי דקל, הנמנה על מחברי המחקר הנוכחי, גם ניסה להתאים דרישות ביטחוניות כגון פירוז המדינה הפלשתינאית, הסדרי ביטחון מיוחדים בבקעת הירדן ושליטה ביטחונית ישראלית בחוף עזה, לתוכן ההסכם הסופי, אולם כל התביעות הללו נדחו בידי הפלשתינאים.³⁹ היה ברור למנהלי המשא ומתן בשני הצדדים, הפלשתינאים והישראלים, כי דבר אינו מוסכם עד לאישור ההסכם עצמו.⁴⁰ אולם, עם התמוטטות המשא ומתן שבו ועלו הדפוסים המוכרים מהצעות ברק: הוויתורים הישראליים חסרי התקדים נדחו בידי הפלשתינאים, אך הם שלשלו אותם לכיסם כנקודת התחלה לסיבוב הבא במשא ומתן.

הנסיגה החד־צדדית של שרון מרצועת עזה

ראש הממשלה שרון אף העלה את סף הציפיות הבינלאומי לנסיגה כללית לקווי 1949 כתוצאה מהחלטתו לסגת מרצועת עזה. שרון ויתר על רצועת עזה ב-2005 מתוך כוונה לספק ביטחון לישראלים ולזכות לאהדה ולרצון טוב בזירה הבינלאומית על כך שהעניק לפלשתינאים לראשונה מיני-מדינה משלהם.³⁴ ברם, ההוקרה למחווה הישראלית לא זכתה לתמיכה ארוכת ימים באירופה ואף עוררה חשד שמדובר בתכסיס למניעת ויתורים נוספים.³⁵

הקהילה הבינלאומית המעיטה בחשיבות הוויתור הישראלי ברצועת עזה וארגונים בינלאומיים כגון האו"ם, ארגון אמנסטי וארגון HRW ממשיכים להתייחס לעזה כאל "שטח כבוש".³⁶ הציפייה האירופית לנסיגות ישראליות עתידיות מעידה על עומק הנזק שנגרם על ידי הנסיגה החד־צדדית הישראלית ללא תנאים מרצועת עזה להכרה בזכותה הטריטוריאלית של ישראל בגדה המערבית. זו הייתה גם הסיבה שסגן הרמטכ"ל לשעבר וראש המועצה לביטחון לאומי, אלוף (מיל') עוזי דיין, הביע התנגדות פומבית לנסיגה מלאה מרצועת עזה. הוא ציין ב-4 ביוני 2007 שעזה קבעה "תקדים בלתי מוסרי ומסוכן לגדה המערבית".³⁷

רה"מ לשעבר אהוד ברק ויאסר ערפאת, 11 ביולי 1999. החלטתו של ברק לאמץ קונספט חדש להסדרי הביטחון בשטחה של מדינה פלשתינאית עתידית, שתוקם למעשה בקווי 1967, הגדירה מחדש את הציפיות הבינלאומיות מישראל.



ראש ממשלת ישראל
לשעבר אהוד אולמרט,
ויו"ר הרש"פ מחמוד
עמאס, 28 באוגוסט
2009. בריאיון
שהתקיים בנובמבר
2005 התייחס אולמרט
להצעתו חסרת תקדים
למסירת 93.5%
משטחי הגדה וחלוקת
ירושלים: "אמרתי לו
(לעבאס) כי לעולם
לא יקבל הצעה דומה
ממנהיג ישראלי כלשהו
בחמישים השנים
הבאות".

החלטה 242 גם סיפקה את התשתית המשפטית לתהליכי שלום שבאו בעקבותיה, כגון הסכם השלום עם מצרים ב-1979, ועידת מדריד ב-1991, חילופי המכתבים עם אש"ף ב-1993, הסכם השלום עם ירדן ב-1994 וההתחייבות במכתב הנשיאותי מבוש לשרון ב-2004.⁴³

ארה"ב התרגלה לדיפלומטיה ישראלית המושתתת על וויתורים הדוחקים לקרן זווית את זכויותיה הדיפלומטיות והמדיניות של ישראל. אולם ויתורים ישראלים רק מזינים את הציפיות לוותירות נוספים.

חזרתה של ישראל לדיפלומטיה המציבה את הביטחון בראש מאלץ אותה להתמודד עם ממשל אובמה הרואה בגישה זו סטייה חדה מההסכמים הקודמים בין ישראל לארה"ב. הממשל שומר על שתיקה כמעט מוחלטת לגבי החלטה 242 וכנראה מתעלם מהמכתב הנשיאותי של בוש מ-2004, שזכה לתמיכה דו-מפלגתית מקיר לקיר בבית הנבחרים ובסנאט. הנשיא בוש ציטט במדויק את נוסח החלטה 242 כדי להבטיח לשרון "שנחלק מהסדר קבע, ישראל חייבת לזכות בגבולות בטוחים ומוכרים, כתוצאה של המשא ומתן שינהלו הצדדים בהתאם להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 ו-338... ארה"ב חוזרת על תמיכתה האיתנה בביטחונה של ישראל, כולל גבולות בטוחים ובני-הגנה, ומחויבותה לקיים ולחזק את יכולתה של ישראל להרתיע ולהתגונן בכוחות עצמה מול כל איום או צירוף אפשרי של איומים".⁴⁴

חשיבה מחודשת לגבי הזכויות המשפטיות והמדיניות של ישראל

המתח בין ממשל אובמה לבין ממשלת נתניהו נעוץ בין היתר בעובדה שהאמריקנים התרגלו לדיפלומטיה ישראלית המושתתת על ויתורים, שדחקו לקרן זווית את זכויותיה הדיפלומטיות והמדיניות של ישראל. חזרתה של ישראל לדיפלומטיה המבוססת על ביטחון מעוגנת גם בהחלטות בינלאומיות, כגון החלטת מועצת הביטחון 242, שהתקבלה פה אחד ותמכה בזכויותיה של ישראל בגדה המערבית על סמך מלחמתה במלחמת מגן ב-1967.⁴⁵ במשך ארבעה עשורים, שימשה החלטה 242 נר לרגליה של הדיפלומטיה הערבית-ישראלית כעוגן משפטי התומך בזכותה של ישראל "לגבולות בטוחים ומוכרים" – הווה אומר גבולות בני-הגנה על בסיס הכרת מועצת הביטחון בכך שהערבים ולא הישראלים היו הצד התוקפן במלחמה זו.⁴⁶

ארה"ב התרגלה לדיפלומטיה ישראלית המושתתת על וויתורים הדוחקים לקרן זווית את זכויותיה הדיפלומטיות והמדיניות של ישראל. אולם ויתורים ישראלים רק מזינים את הציפיות לוותירות נוספים

ככל שממשל אובמה מפנה עורף לדפוסים מסורתיים והבנות שעיצבו בעבר את הדיפלומטיה המזרח-תיכונית מזה עשרות שנים, תיאלץ ממשלת ישראל להדגיש ביתר שאת את חשיבותם של תקדימים משפטיים וערכיות דיפלומטיות.

איומים אזוריים ושובה של ישראל לדיפלומטיה של "ביטחון תחילה"

איומים אזוריים כלפי מדינות ערב וישראל גם יחד מצדם של איראן החותרת להתגרענות, בעלת בריתה סוריה, שלוחות טרור אזוריות, ובנוסף פעילותו המתמשכת של אל-קאעידה המתקרבת לגבולות ישראל, מסייעים להצדיק את נחישותה של ישראל לדבוק בהעדפת הביטחון על פני הדיפלומטיה. בעוד שפעילותו החתרנית של ארגון אל-קאעידה סמוך לגבולות ישראל ומעניקה השראה לחסידי הארגון במצרים, בסעודיה, בסוריה, בלבנון ובעזה, הפכה גם ירדן מטרה למתקפות חוזרות מצד אל-קאעידה, וכיום מתקשה החמאס למנוע ירי רקטות על ידי קבוצות אל-קאעידה בעזה לעבר ישראל.⁴⁵

כל נסיגה ישראלית מאז שנת 2000 יצרה חלל ביטחוני שנוצל בידי כוחות בלבנון ובעזה, הנהנים מגיבוי איראני, לשפר את עמדותיהם כלפי ישראל

התפתחויות אלו, ובמיוחד עלייתו של "ציר הרשע" בגיבוי איראני המורכב מסוריה, מחיזבאללה ומהחמאס, ניפצו את האשליה שניתן לבדוד את הסכסוך הישראלי-פלשתינאי ממגמות אזוריות רחבות יותר ושניתן להגיע להסדר טריטוריאלי יציב תוך התעלמות מאותן התפתחויות אזוריות.

כל נסיגה ישראלית מאז שנת 2000 יצרה חלל ביטחוני שנוצל לרעה בידי כוחות עוינים בלבנון ובעזה בגיבוי איראני. מלחמת לבנון השנייה ומבצע "עופרת יצוקה" הבליטו את האיום מצד רקטות קצרות טווח על העורף הישראלי והדגישו את חשיבות ההגנה הטריטוריאלית לישראל.⁴⁶

לסיום

הנשיא ברק אובמה מקדם סדר יום חדש המעמיד במרכז את תהליך השלום הפלשתינאי-ישראלי ואת כינונה של מדינה פלשתינאית על פי קווי שביתת הנשק מ-1949. הוא עשוי אפילו להציג תכנית אמריקנית, אולי אף לכפות אותה במקרה שתהליך השלום לא יתקדם בקצב הראוי, חרף ההתנגדות החריפה לכך בישראל.⁴⁷ הגישה המדינית החדשה של ארה"ב הותירה את ממשלת נתניהו בעמדת מגננה, ואפשרה לפלשתינאים להקשיח עמדות בנושאי ליבה מעבר לתביעותיהם באנפוליס. היא גם הציתה תקווה בקרב הפלשתינאים למדינה שתוכרז באופן חד-צדדי – חלופה המכונה בקרב ההנהגה הפלשתינאית "אסטרטגיית קוסובו", שקיבלה תנופה עקב החלטת בית המשפט הבינלאומי לצדק בהאג ביולי 2010, לפיה הכרזת המדינה החד-צדדית של קוסובו לא הייתה בלתי חוקית.⁴⁸

באקלים כזה נחוצה יותר מתמיד נחישות ישראלית המציבה את הביטחון בראש. ישראל תוסיף למצוא את עצמה תחת לחץ כבד לוותורים כלפי הפלשתינאים; במקרים רבים לא יידרשו מהפלשתינאים צעדי גומלין, ואי נכונות ישראלית לציית לתביעות וושינגטון עשויה לגרור ביקורת וענישה. בסביבה שכזאת על ממשלת ישראל להשתית את עמדתה על יסודות מוצקים. היסוד הבלעדי המספק את העוצמה לעמוד בפני הלחץ האמריקני לוותורים נוספים ותכניות למדינה שתוכרז חד-צדדית על פי קווי שביתת הנשק מ-1949 הוא התעקשות ישראלית ללא פשרות על צורכי הביטחון היסודיים. גבולות בני-הגנה ופירוז המדינה הפלשתינאית עומדים במרכז הצרכים הללו.

הערות

- 1 ניסיונותיו של ראש הממשלה לשעבר אהוד ברק לוותר על שטחים על מנת להשיג הסכם שלום עם יאסר ערפאת ורק לאחר מכן לשאת ולתת על הסדרי הביטחון הישראליים, הן בפסגת קמפ-דייוויד (2000) והן בפסגת טאבה (2001), משקפים אסטרטגיה זו. ראה: דן דייקר, השיבה לגבולות בני הגנה, *A Return to Defensible Borders*, Azure, no. 21 (Summer 2005), <http://www.azure.org.il/article.php?id=174>.
 - 2 ראה, נאומו של ערפאת בפני הפורום הכלכלי העולמי בדאבוס ב-28 לינואר, 2001, <http://www.gamla.org.il/english/article/2001/jan/ler4.htm>.
 - 3 ראה נאומו של נתניהו, http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Speeches+by+Israeli+leaders/200Address_PM_Netanyahu_Bar-Ilan_University_14-/9Jun-2009.htm.
 - 4 בבחירות 2009 לכנסת ה-18 הגדילו מפלגות המרכז-ימין את כוחן מ-50 מושבים ל-65, הישג ששיקף בין היתר את מורת רוחו של הציבור מהוויתורים חסרי התקדים שהציע אולמרט לרשות הפלשתינאית, כולל הוויתור על גבולות בני-הגנה בגדה המערבית וחלוקת ירושלים.
 - 5 גרג שרידן, "אולמרט עודנו חולם על השלום", *The Australian*, November 28, 2009, <http://www.theaustralian.com.au/news/opinion/ehud-olmert-still-dreams-of-peace/story-e6frg76f-1225804745744>.
 - 6 ראה ג'קסון דיל, "משחק ההמתנה של עבאס", *WashingtonPost*, May 29, 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/05/28/AR2009052803614.html>.
 - 7 אליוט אברמס, "הילארי טועה לגבי ההתנחלויות", *Wall Street Journal*, June 26, 2009, <http://online.wsj.com/article/SB124588743827950599.html>.
- התעקשותו של ממשל אובמה על הקפאה מוחלטת של הבנייה בגדה המערבית ובירושלים היא חסרת תקדים לגבי המדיניות האמריקנית

- 17 ראש הממשלה בנימין נתניהו, נאום בפני באי העצרת הכללית של הפדרציות היהודיות בצפון אמריקה, ב-11 בנובמבר, 2009. <http://www.haaretz.com/hasen/spages/1127027.html>
- 18 יונתן לוי, "נתניהו: ישראל לעולם לא תוותר על בקעת הירדן", הארץ, ה-2 במרץ, 2010.
- 19 דניס רוס, "השלום החסר: מאחורי המאבק לשלום מזרח-תיכוני", *The Inside Story of the Fight for Middle East Peace* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2005), p. 327
- 20 יצחק רבין בהופעתו בפני הכנסת, ה-5 באוקטובר, 1995, http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/1990_1999/1995/10/PM+Rabin+in+Knesset
- 21 פגישה עם אישיות בכירה בצה"ל לשעבר בירושלים, ה-4 באפריל, 2010.
- 22 יצחק רבין בהופעתו בפני הכנסת.
- 23 שם, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/04/20040414-3.html>
- 24 <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/04/20040414-3.html>
- 25 דייקר, "חזרה לגבולות בני הגנה", עמ' 53-52.
- 26 דן דייקר, "מורשתו האסטרטגית של שרון עבור ישראל: פרספקטיבות מתחרות", *Jerusalem Issue Brief*, vol. 5, no. 15 January 12, 2006
- 27 ריאיון בכתב העת הגרמני "דר שפיגל", ה-5 בנובמבר, 1969.
- 28 יגאל אלון, "ישראל: הטיעון עבור גבולות בני הגנה", *"Israel: The Case for Defensible Borders"*, *Foreign Affairs*, vol. 55 (October 1976), pp. 41-42
- 29 תכנית אלון, שהנחתה את גישתו של ראש הממשלה נתניהו מאז כהונתו הראשונה מ-1996 עד 1999, קובעת שגבולות בני-הגנה חדשים לישראל פירושם "שליטה אבסולוטית על 1,813 קמ"ר בבקעת הירדן האסטרטגית ממזרח למרכזי האוכלוסייה הפלשתינאיים" – האזור שבין נהר הירדן ממזרח והמורדות המזרחיים של הרי שומרון ויהודה ממערב, כולל ירושלים רבתי וקטעים יחסית דלי אוכלוסייה במדבר יהודה. המלצתו של אלון לספח את בקעת הירדן נתמכה בעובדה שהשטח היה ונותר דליל אוכלוסין ברובו, להוציא שלושים אלף תושבי יריחו שלא יהיו חלק מהאזור המסופח. המציאות הדמוגרפית הזאת יחד עם שליטה בבקעת הירדן תישאר על כנה בשנים הקרובות ותהווה יתרון חשוב לישראל, כפי שמשתקף מהמכתב הנשיאותי של ג'ורג' בוש שניתן בתמורה לנסיגת ישראל מעזה ב-2005. הדבר אף צוין בריאיונות שהעניק נתניהו לאחרונה, המצביעים על הרלוונטיות של התכנית גם כיום.
- 30 דורי גולד, גבולות בני הגנה לישראל", *Jerusalem Viewpoints*, no. 500, June 15, 2003, <http://www.jcpa.org/jl/vp500.htm>
- 31 על פי הדיווחים, ברק היה מוכן לאשר בין 93 ל-95 אחוזים בקמפ-דיוויד ו-97 אחוזים בטאבה, בהתאם להצעות הגישור של קלינטון. יש הסבורים שהוא הציע לפלשתינאים בטאבה חילופי שטחים בגודל 3 אחוזים כפיצוי מתוך שטחי ישראל לפני 1967 למרות שהדבר הונחש על ידי חבר הכנסת לשעבר דני יתום, ששימש ראש המטה המדיני-ביטחוני תחת ברק, בוועידה בכנסת בנושא גבולות בני-הגנה, שנערכה בחסות ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ב-19 באוקטובר, 2004.
- 32 תכנית אלון הושתתה בעיקרה על המשך השליטה על ישראל בבקעת הירדן, המהווה שליש מהגדה. תורת "אלון פלוס" שאומצה בידי ראשי הממשלה רבין ונתניהו תכלול גם יישובים אסטרטגיים חיוניים שביחד יהיו עד 45 עד 49 אחוזים משטחי הגדה המערבית. הערכה זו מושתתת על צורכי הביטחון הישראליים בלבד ואינה כוללת אינטרסים ביטחוניים
- בתהליך השלום המזרח-תיכוני. הסכמי הביניים של אוסלו ב-1995, הממשיכים להתוות את היחסים בין ישראל לפלשתינאים עד שיושג הסכם קבע בין הצדדים, אינם מטילים איסור על בנייה פלשתינאית או ישראלית בגדה המערבית או בירושלים, שמעמד הקבע שלה הוא נושא למשא ומתן בין הצדדים. ראה דן דייקר, "האם התקשורת הבינלאומית מתעלמת מזכויותיה של ישראל בסכסוך הפלשתינאי-ישראלי", *"Does the International News Media Overlook Israel's Rights in the Palestinian-Israeli Conflict?"*, *Jerusalem Viewpoints*, no. 495, Jerusalem Center for Public Affairs, April 2003, <http://www.jcpa.org/jl/vp495.htm>
- 8 ארי שביט, "מהפכת נתניהו", *Ha'aretz*, June 19, 2009, <http://www.haaretz.com/hasen/spages/1093877.html>
- 9 נתניהו התעקש על כך שישאר תחזיק בגבולות בני-הגנה, כולל שליטה ישראלית על שטח אווירי אחד מעל למדינה הפלשתינאית וביטחון אלקטרוני. על המדינה הפלשתינאית העתידית תיאסר כריתת הסכמים צבאיים עם גורמים זרים ולא יותרו כוחות זרים בשטח הפלשתינאי. נתניהו גם הצהיר: "ירושלים בירת ישראל תישאר מאוחדת, תוך המשך קיום חופש הפולחן לכל הדתות".
- Prime Minister Benjamin Netanyahu, Speech at Bar-Ilan University, June 14, 2009, <http://www.pmo.gov.il/PMOEng/Communication/PMSpeaks/speechbarilan140609.htm>
- 10 עבאס הודה בפני כתב ה"וושינגטון פוסט", ג'קסון דיל, שהצעת אולמרט התייחסה ל-93.5-97 אחוזים של הגדה המערבית, מזרח ירושלים, משטר אפוסטרופוסט מיוחד ל"אגן הקדוש" והכרה בזכות השיבה (שכללה חזרתם של 10,000 פליטים לישראל מנימוקים הומניטאריים, על פי פקיד בכיר בצוות המשא ומתן של אולמרט). הצעה זו הייתה נדיבה יותר לפלשתינאים מההצעות שקיבל מג'ורג' בוש או ביל קלינטון ובכל זאת אמר עבאס "הפערים היו רחבים". ראה ג'קסון דיל, "משחק ההמתנה של עבאס", *WashingtonPost*, May 29, 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/05/28/AR2009052803614.html>
- 11 מספר הקרבות שנרצחו בידי מחבלים פלשתינאים בחמשת השנים שבאו מיד לאחר הסכם אוסלו (256) עלה על מספר ההרוגים (216) ב-15 השנים שקדמו לו. ראה, "הטרור ואוסלו", *"Terrorism and Oslo"*, *Daily Forward*, September 19, 2003, <http://www.forward.com/articles/8161>
- 12 <http://www.mfa.gov.il/MFA/Terrorism/Obstacle+to+Peace/Palestinian+terror+since+2000+Victims+of+Palestinian+Violence+and+Terrorism+sinc.htm>
- 13 דורי גולד, "מלחמתה של ישראל לעצירת מתקפת הטילים הפלשתינאית", *"Israel's War to Halt Palestinian Rocket Attacks"*, *Jerusalem Issue Brief*, vol. 7, no. 34, March 3, 2008, <http://www.jcpa.org/JCPA/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&LANGID=1&TMID=111&FID=283&PID=0&ID=2049>
- 14 יוסי ורט, "נסיקה חדה בתמיכה בנתניהו לאחר הנאום", הארץ, ה-16 ביוני 2009. לגבי תמיכת הציבור הישראלי בירושלים מאוחדת ראה דורי גולד, *המערכה על ירושלים: האתגר המדיני של ישראל* (ישראל, משכל הוצאה לאור, 2008).
- The Fight for Jerusalem: Radical Islam, the West, and the Future of the Holy City* (Washington: Regnery, 2007), pp. 277-8.
- 15 ורט, "נסיקה חדה".
- 16 שביט, "מהפכת נתניהו".

- 45 דורי גולד וסגן אלוף (מיל.) יונתן דחוח הלוי, "אל קאעידה, זרקאוי וישראל: האם קיים איום ג'יהאדי חדש המדרדר את יציבותה של החזית המזרחית"? Jerusalem Viewpoints, no. 538, Jerusalem Center for Public Affairs, January 1, 2006. <http://www.jcpa.org/jl/vp538.htm>
- 46 רביאלוף (מיל.) משה יעלון, "מלחמת לבנון השנייה: מטריטוריה לאידאולוגיה", מתוך המרוץ האיראני לעלינות אזורית, Iran's Race for Regional Supremacy, Jerusalem Center for Public Affairs, 2008, p.33, <http://www.jcpa.org/text/iran2-june08.pdf>
- 47 גיל הופמן, "סקר: 91 אחוזים מתנגדים להטלת הסכם כפוי בידי אובמה", ג'רוזלם פוסט, ה-14 באפריל, 2010, <http://www.jpost.com/Israel/Article.aspx?id=173093>
- חשוב לציין שהמספרים היו דומים לגבי בקעת הירדן: 90 אחוזים התנגדו לויתור על השליטה הישראלית בעוד ש-10 אחוזים צידדו בויתור.
- 48 דן דייקר, "האסטרטגיה החד-צדדית הפלשתינאית נוסח קוסובו: השלכות לרש"פ ולישראל", Jerusalem Viewpoints, no. 575, Jerusalem Center for Public Affairs, January 2010, <http://jcpa.org/JCPA/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&LN.GID=1&TMID=111&FID=443&PID=0&IID=3271>
- לאומיים אחרים, כגון אקוויפר הגדה המערבית שמשם שואבת ישראל שליש ממי השתייה שלה. אישיות רמת דרג בצה"ל אמרה בשיחה עם המחקר שבתחילת תהליך אוסלו ב-1994 קבע ראש הממשלה יצחק רבין שישראל תיאלץ להותיר בידה 63% מהגדה המערבית, וראה זאת כקו אדום ביטחוני. הפגישה נערכה בירושלים, ב-4 באפריל, 2010.
- 33 רוס, השלום החסר, כפי שצוטט על ידי דורי גולד ודוד קייס ב"מה היה קורה לו הזמין שרון את אבו מאזן לקמפ-דיוויד?", "What If Bush Invited Sharon and Abu Mazen to Camp David?" Jerusalem Viewpoints, no. 526 (January 2, 2005), p. 10.
- 34 דן דייקר, "למה חייבת ישראל לעבור מדיפלומטיה המושתתת על ויתורים לדיפלומטיה המושתתת על זכויות", "Why Israel Must Now Move from Concessions-Based Diplomacy to Rights-Based Diplomacy," Jerusalem Issue Brief, no. 554, June-July 2007, <http://www.jcpa.org/JCPA/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&LN.GID=1&TMID=111&FID=582&PID=2225&IID=1607>
- 35 האחראי על מדיניות החוץ באיחוד האירופי, חוויאר סולאנה, הזהיר באותה עת שהאיחוד האירופי לא יתמוך בהתנתקות מעזה אם הדבר לא יוביל לנסיגה ישראלית כוללת מהגדה המערבית. סולאנה כינה את התרחיש הזה "חלום בלהוט". דייקר, שם.
- 36 לדוגמה, ראה ג'ון דוגרד, דו"ח של מחבר הדו"ח המיוחד מטעם האו"ם לגבי מצב זכויות האדם בשטחים הפלשתינאים הכבושים מאז 1967, Report of the United Nations Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Palestinian Territories Occupied Since 1967, A/HRC/4/17, January 29, 2007 ובמיוחד סעיפים 1,6 ו-22 שבהם מתייחס דוגרד לעזה כאל חלק מ"השטחים הפלשתינאים הכבושים" ומחיל עליה את אמנת ז'נווה הרביעית לגבי שטח "כבוש".
- 37 נאומו של אלוף (מיל.) עוזי דיין בכנס על "ארבעים שנה להחלטת מועצת הביטחון 242", המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה וקרן קונרד אדנאור, ירושלים ה-4 ביוני, 2007.
- 38 ג'קסון דיל, "משחק ההמתנה של עבאס". מספר הפליטים הפלשתינאים שהסכים אולמרט לקלוט שנוי במחלוקת. מקורות מדיניים ערביים דיברו על נכונות אולמרט לקלוט 100,000 תוך עשר שנים. אולם פקיד צה"ל שהיה מעורב במשא ומתן באנאפוליס סיפר למחבר שהמספר לא עלה על 10,000. מפגש בירושלים, ב-17 באפריל, 2010.
- 39 אודי דקל, פירוז – מניעת איומים צבאיים וטרוריסטיים מתוך ודרך השטחים הפלשתינאיים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 2010.
- 40 אלוף בן וברק רביד, "ראש מטה המו"מ של אולמרט, אודי דקל: אני לא מאמין שיש, בטווח הנראה לעין, אפשרות להסכם עם הפלשתינאים על כלל הסוגיות, בעיקר סוגיות הליבה הבעייתיות", הארץ, ה-25 בינואר, 2010. <http://www.haaretz.com/hasen/spages/1144854.html>
- 41 יהודה בלום, "הסעיפים הטריטוריאליים של החלטת מועצת הביטחון 242", מתוך זכותה של ישראל לגבולות בטוחים: ארבעה עשורים להחלטת מועצת הביטחון 242, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- 42 גולד, "גבולות בני הגנה לישראל; זכותה של ישראל לגבולות בטוחים: ארבעה עשורים להחלטת מועצת הביטחון 242; גבולות בני-הגנה לשלום בר-קיימא, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- 43 גולד, ההקדמה לגבולות בני הגנה לשלום בר-קיימא.
- 44 <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/04/20040414-3.html>

על המחברים

רבי־אלוף (מיל') משה יעלון המשנה לראש הממשלה והשר לנושאים אסטרטגיים. שירת כרמטכ"ל ה-17 בין השנים 2002–2005. במהלך תקופה זו הוביל את הצבא למלחמה בטרור שפרץ בשנת 2000. טרם מינויו לרמטכ"ל שירת יעלון כסגן הרמטכ"ל, אלוף פיקוד מרכז וראש אגף מודיעין בצה"ל (אמ"ן). מסוף שנת 2005 כיהן יעלון כעמית צבאי בכיר ב"מכון וושינגטון למדיניות המזרח התיכון" במשך כתשעה חודשים. בשנים 2006–2009 כיהן כעמית בכיר במכון אדלסון ללימודים אסטרטגיים במרכז שלם וכיו"ר המרכז לזהות ותרבות יהודית ב"בית מורשה" ונשיא עמותת שק"ל (שירותי קהילה למוגבלים).

אלוף (מיל') אהרון זאבי פרקש מילא שורה ארוכה של תפקידי פיקוד ומטה בצה"ל, ביניהם מפקד יחידה 8200, סגן ראש אגף התכנון, ראש אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה וראש אגף מודיעין בצה"ל (אמ"ן). האלוף (מיל') פרקש הוא המקום ומנהל של חברת FST21, חברה לטכנולוגיית ביטחון מתקדמת ומכהן כנשיא המכון לתכנון מדיניות העם היהודי.

תת־אלוף (מיל') אודי דקל מילא שורה ארוכה של תפקידי פיקוד ומטה בצה"ל, ביניהם רמ"ח אסטרטגי אזורי ועוזר להסדרים מדיניים באגף התכנון במטה הכללי, ראש החטיבה לקשרי חוץ והיחידה לקישור לזרים במטה הכללי וראש החטיבה האסטרטגית במטה הכללי. במסגרת תפקידים אלו היה אחראי לגיבוש התפיסות הביטחוניות והעמדות הביטחוניות להסדרים המדיניים, קידום שיתוף הפעולה הצבאי עם צבאות ומוסדות ביטחוניים בעולם ואחראי להכנת הערכת המצב האסטרטגית, לגיבוש מדיניות ועמדות צה"ל בנושאים אסטרטגיים ומדיניים־צבאיים. לאחר פרישתו מצה"ל שימש תת־אלוף דקל כראש יחידת המשא ומתן עם הפלשתינאים במשרד ראש הממשלה בין השנים 2008–2009.

אלוף (מיל') גיורא איילנד מילא שורה ארוכה של תפקידי פיקוד ומטה בצה"ל, ביניהם קצין חיל רגלים וצנחנים ראשי (קצח"ר), ראש אגף המבצעים וראש אגף התכנון בצה"ל. בתפקידים אלו היה אחראי על תכנון וביצוע המדיניות האסטרטגית והמבצעית של צה"ל, ההכנות ליציאת צה"ל מלבנון ולעימות עם הפלשתינאים במהלך אינתיפאדת אל־אקצא. במסגרת שותפותו של צה"ל במערכה המדינית ייצג האלוף איילנד את מערכת הביטחון בשיחות עם גורמים אמריקניים, פלשתינאיים ואחרים. לאחר פרישתו מצה"ל כיהן האלוף איילנד כראש המועצה לביטחון לאומי בין השנים 2004–2006. לאחרונה עמד בראש ועדת הבדיקה הצבאית לאירועי המשט לעזה.

ד"ר דורי גולד, נשיא המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, כיהן כשגריר ישראל באו"ם (1997–1999). קודם לכן כיהן כיועץ המדיני לראש הממשלה בנימין נתניהו, וכן כיהן כשליח מדיני בירדן, במצרים, ברשות הפלשתינאית ובמדינות המפרץ. היה מעורב במשא ומתן על הסכם וויי ב-1998 ועל פרוטוקול חברון ב-1997, וב-1996 סיכם את המשא ומתן עם ארצות הברית, לבנון, סוריה וצרפת על הקמת קבוצת המעקב על דרום לבנון. ב-1991 כיהן כיועץ למשלחת הישראלית לוועידת השלום במדריד. ד"ר גולד השלים את לימודי התואר הראשון שלו (ב-1975), התואר השני (ב-1976) והדוקטורט (ב-1984) באוניברסיטת קולומביה. ב-1978 קיבל את התעודה מטעם המכון ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטת קולומביה.

ד"ר גולד הוא מחברם של הספרים: האסטרטגיה הצבאית האמריקנית במזרח התיכון (ההוצאה לאור של משרד הביטחון 1993); המערכה על ירושלים – האתגר המדיני של ישראל (ידיעות אחרונות, 2007)

Hatred's Kingdom: How Saudi Arabia Supports the New Global Terrorism (Regnery, 2003); *Tower of Babel: How the United Nations Has Fueled Global Chaos* (Crown Forum, 2004); *The Rise of Nuclear Iran* (Regnery 2009)

תת־אלוף (מיל') יוסי קופרווסר הוא המשנה למנכ"ל המשרד לנושאים אסטרטגיים. בתפקידו האחרון בצה"ל היה ראש חטיבת המחקר באמ"ן בין השנים 2001–2006. קודם לכן שירת במגוון תפקידים בחיל המודיעין, ובכלל זה קמ"ן פיקוד מרכז (1998–2001). לאחר שחרורו ועד יולי 2009 היה סגן נשיא בחברת הייעוץ הביטחוני GCST. פרסם מספר מאמרים בנושא מודיעין, המזה"ת וביטחון.

אלוף (מיל') יעקב עמידורו הוא יושב ראש ה-ICA - Institute for Contemporary Affairs במרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ובעבר היה מפקד המכללה לביטחון לאומי, וכן ראש חטיבת המחקר באמ"ן. שירת כמזכירו הצבאי של שר הביטחון והיה מעורב במשא ומתן בין ישראל לשכנותיה. לאחר פרישתו מצה"ל היה עמית מחקר בכיר במכון וושינגטון למדיניות המזרח הקרוב. כיהן כיועץ צבא וביטחון לגופים ממשלתיים שונים. הוא משמש כיום כנשיא "מכון לנדר" – מכון אקדמי בירושלים. אלוף (מיל') עמידורו הוא מחברם של הספרים הבאים: הרהורים על צבא וביטחון (הוצאת המכללה לביטחון) והמודיעין: הלכה למעשה (ההוצאה לאור של משרד הביטחון).

אלוף (מיל') עוזי דיין מילא שורה ארוכה של תפקידי לחימה ופיקוד בצה"ל, ביניהם מפקד יחידות שדה עד רמת אוגדה משורינת, מפקד גיס וראש אגף התכנון בצה"ל, ראש המשלחת הביטחונית במשא ומתן עם הירדנים, הפלשתינאים והסורים, אלוף פיקוד המרכז וסגן הרמטכ"ל. לאחר פרישתו מצה"ל כיהן כיו"ר המועצה לביטחון לאומי בין השנים 2000–2002. כיום משמש כמייסד ונשיא כנס ישראל-שדרות לחברה ונשיא מועצת הביטחון לישראל. בעל תואר B.sc במתמטיקה ופיסיקה מהאוניברסיטה העברית בירושלים ו-M.sc – בחקר ביצועים מאוניברסיטת סטנפורד בקליפורניה.

דן דייקר הוא מנהל לנושאים אסטרטגיים בקונגרס היהודי העולמי. קודם לכן היה מנהל ה-ICA – Institute for Contemporary Affairs, חוקר בכיר במרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ופרשן לענייני המזרח התיכון במהדורת החדשות באנגלית של הטלוויזיה הישראלית. דן דייקר מופיע דרך קבע כפרשן פוליטי ומדיני ב-BBC, FOX NEWS, AL JAZEERA, AL HURRA, ABC, הוא בוגר אוניברסיטת הרווארד, עמית מחקר במכון הדסון בווישינגטון ויועץ למדיניות המזרח התיכון לקונגרס היהודי העולמי.

על המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה (ע"ר)

המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה הוא מוסד מחקר עצמאי ללא כוונת רווח, הפעיל משנת 1976 ועוסק בחקר מדיניות. המרכז הירושלמי מתמקד בהעברת מידע וניתוחים אסטרטגיים באמצעות ניירות עמדה, ספרים ופרסומים וכן בהפצתם למקבלי ההחלטות ומעצבי דעת קהל בעולם. רבים ממחקריו של המרכז הירושלמי בעת האחרונה עסקו בין היתר בזכויותיה של ישראל על-פי המשפט הבינלאומי, הטרור הגלובלי, הסכנה האיראנית ובחינת רעיונות חדשים לפתרונות אזוריים במזרח התיכון.

נשיא: ד"ר דורי גולד

מנכ"ל: חיה הרשקוביץ

המרכז הירושלמי מנוהל על ידי חבר עמיתים הכולל אישים ידועים מתחומי הדיפלומטיה, הביטחון והמשפט מ ישראל וממדינות אחרות.

המחקרים וניירות העמדה של המרכז מופיעים גם באתר האינטרנט www.jcpa.org וכן באתר בעברית www.jcpa.org.il.

תכניות מחקר ופרסומים של המרכז הירושלמי:

סוגיות מדיניות, אסטרטגיות וביטחוניות במזרח התיכון – הפרויקט עוסק בביטחון ישראל (גבולות בני הגנה), איראן, והטרור הגלובלי. הפרויקט כולל מחקרים ופעילות נרחבת בזירה הבינלאומית להסברת עמדותיה ופעולותיה של ישראל בנוגע לסכסוך הישראלי-פלשתינאי והמלחמה נגד הטרור, ופרסומים יומיים למנהיגות היהודית בארה"ב (Daily Alert).

ICA – Institute for Contemporary Affairs – מכון להצגת עמדותיה של ישראל בסוגיות שוטפות באמצעות תדריכים לדיפלומטים ועיתונאים זרים, הכנה והפצה של מידע רלוונטי. המכון הוקם בשנת 2002 בשיתוף עם קרן משפחת וקסלר מארה"ב. במסגרת המכון מתפרסמות הסדרות Jerusalem Issue Brief, Jerusalem Viewpoint וכן Strategic Perspectives.

ירושלים והתהליך המדיני – הפרויקט כולל מחקרים על הזכויות המשפטיות וההיסטוריות של ישראל בירושלים על פי הסכמים קיימים ומסמכי או"ם, בחינת התופעה של הבנייה הבלתי חוקית בעיר, וניתוח הסכנות בתרחיש של חלוקת הבירה.

הפורום למשפט בינלאומי – הפורום מתמודד עם סוגיות הנוגעות למשפט הבינלאומי במאבקה של ישראל נגד הטרור ומספק מענה להאשמות נגד ישראל בגין החזקתה בשטחים נתונים במחלוקת וזכותה להגנה עצמית.

אנטישמיות בת זמננו – תכנית לחקר האנטישמיות שלאחר השואה ועד ימינו, שורשיה והשלכותיה; מעקב אחר גילוייה והתפשטותה ברחבי העולם. הפרויקט כולל ספרים, הרצאות וכן פרסומים קבועים בסדרת ה-Post Holocaust and Anti-Semitism.

ישראל-אירופה – ניתוח מערכת היחסים בין אירופה לישראל על רקע ההתפתחויות המדיניות האחרונות והפצת חומר הסברתי בשפות אירופאיות.

מודלים חדשים לצמיחה כלכלית בישראל – פרויקט רב שנתי בשיתוף עם מכון מילקן מארה"ב לקידום רעיונות חדשים לפיתוח כלכלי במישור הלאומי והמקומי.