

צורכי הביטחון של ישראל לקראת הסדר מדיני עם הפלשתינאים

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

עורך: דן דייקר



המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה

תקציר מנהלים

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

רביאלוף (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 וכבירחה, 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 ולאליץ 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 מ ישראל 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 תיזדרש 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 כמדיניות הרשמית של ארה"ב. לאחר כניסתו של הנשיא ג'ורג' ו. בוש לתפקיד, הודיעו פקידי 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 לייצר 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 מהחזבאללה. כאשר החזבאללה 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 החזבאללה, 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 פלשתיין בהנהגת יאסר ערפאת בשנת 1993, צרכיה 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 לוותורים ישראלים נרחבים יותר ויותר למנהיגות פלשתינאית קשוחה. במשך כל התקופה הזאת הפלשתינאים דחו את הצעות השלום הישראליות חסרות התקדים, אבל בו זמנית קבעו את הווייתורים הישראליים 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, פירוז 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 שישראל 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 צרכי הביטחון הבסיסיים של אזרחיה במקום השלמה עם תוואי המזמין תוקפנות. פירושו 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 האיומים 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 שביית 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 שביית 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, שנסיגה ישראלית לקווי שביית 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 ושורשיו 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 המנתח 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.

לראות האם יסכים ערפאת להצעת השלום, שהייתה ללא תקדים, או שיחשוף את פרצופו האמיתי. 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 תידחק 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 מעתה 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 אלקטרוגנטיים וערובות נוספות. זהו מפנה מהגישה השגויה הקודמת, שנסיגות יסללו את הדרך להסכם שלום וכי אותו הסכם יספק ביטחון. ראש הממשלה בנימין נתניהו מבטא קונצנזוס ישראלי רחב שחושל בטראומת האירועים האחרונים ודוגל בהעמדת הביטחון תחילה כנתיב הבלעדי לשלום אמיתי.

המרכיב החשוב בהסדר ביטחוני בר-ביצוע הוא חובת הפלשתינאים לטפח תרבות שלום השוללת הטפה והסתה לאללימות 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

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

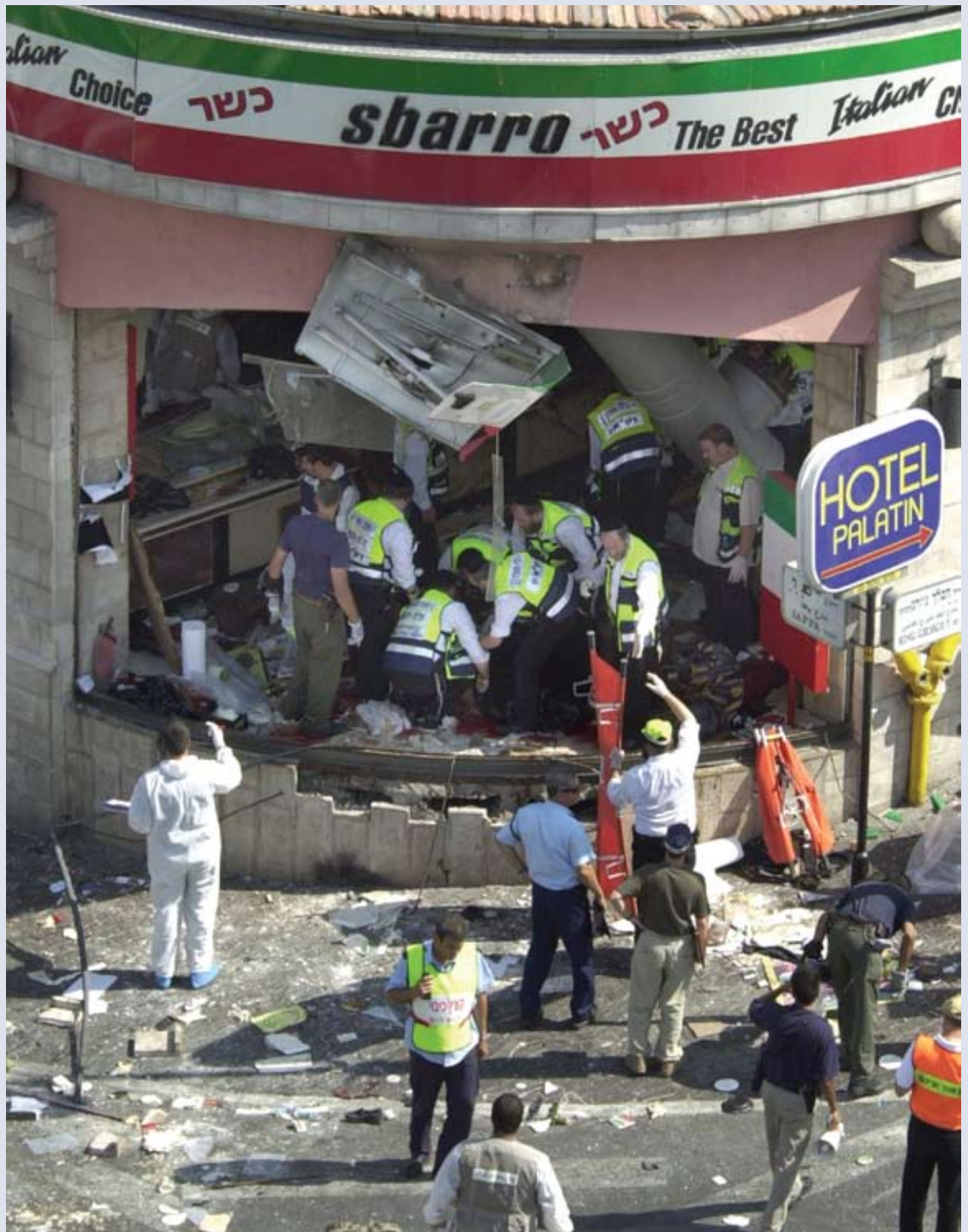
המדיניות הישראלית מיד לאחר מלחמת ששת הימים ועד הסכמי אוסלו (1967–1993) התמקדה במציאת נוסחה שתאפשר לישראל להימנע משליטה על הפלשתינאים ללא חזרה לקווי 67'. מסיבה זאת לא סיפחה ישראל את שטחי יהודה, שומרון ועזה אבל בו זמנית לא דובר על הקמת מדינה פלשתינאית בתוך שטחים אלו. בפועל, במשך השנים הללו – כולל בהסכמי 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 שניהן 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 חיייהם 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 לווייתורים מהותיים בתמורה להסכם שלום, החליט להעמיד את הפלשתינאים במבחן והמתין

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 כישלון המשא ומתן
בקמפ דייוויד 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 שישראל 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
השועבר לשליטה פלשתינאית הפך חממה לייצור קאדר
טרוריסטי למתקפות נגד ישראל – תופעה שהסתיימה בפרוץ
האינתיפאדה השנייה (או אינתיפאדת אל-אקצא). דוקטרינת

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 ולפטרונ 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.

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 ישראלים. אך המהלך לא זכה לתמיכה מלמעלה-למעלה.

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 בדימויון 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. פירוש 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 יכבש 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 הטיילים 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 לפגיעות טרור ומבצעים צבאיים נגד ישראל דרך שטחים פלשתינאיים. הסכם השלום בין ישראל לבין הממלכה ההאשמית מהווה אבן



נערות פלשתינאיות
מהג'יהאד 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 למחוזותיה 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 מגבולי 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 קונבנציונלית, 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 לבצל 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 מפקפקים של הונאה וחוסר אמון שאינם מאפשרים לישראל להתייחס ברצינות להבטחותיה. ההפוגה האחרונה

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 הפלשתיאית העתידית המפורזת.

ישראל איננה יכולה להסכים לנוכחותם של כוחות זרים על אדמתה ועל אדמת המדינה הפלשתיאית 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 וכדזוני, 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, מדיניותה הנוכחית של ישראל שמה דגש על זכויותיו 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 הפלשתיאית הוא ההצלחה שהפלשתינאים נחלו בקרב "האסימטרי" על דעת הקהל העולמית. שדה קרב זה מתאפיין במכונת תעמולה ענקית ומשומנת הפועלת לשכנע את העולם שישאל היא בלתי לגיטימית והתומכת בבידוד 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 שמשקף 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. הגיעה העת לקדם את האמת לגבי זכויות יהודיות והיסטוריה יהודית לחזית הוויכוח ולנצל אותן כחלק אינטגרלי מאסטרטגיית הביטחון הישראלית.

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 ישראלים מעודד פעילי ג'יהאד ברחבי העולם. כוונתם המוצהרת אינה להקים מדינה פלשתיאית 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 שיקלוט 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 שחיים 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

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 ה"ל", אלא קבעה שישאל 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.

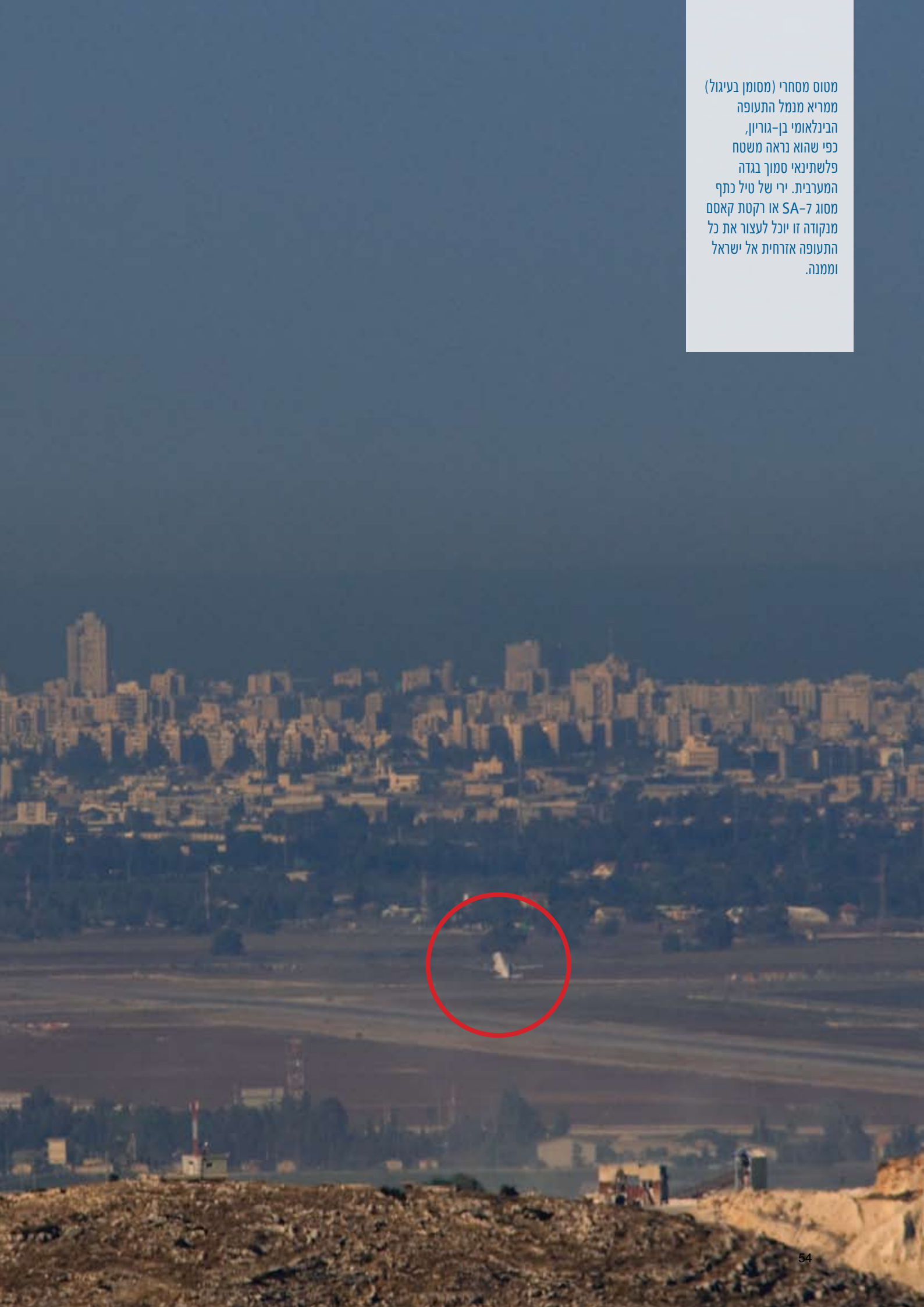
מנהיגים ישראלים אלו תרו אחר גבולות חדשים אשר יאפשרו לישראל להגן על עצמה. כך נוצר קונצנזוס רחב במסד הביטחוני הלאומי שכונה קווים אלו "גבולות בני-הגנה" ודחף להשגתם בכל משא ומתן עתידי. בשנת 2004 נתנה ארצות הברית לישראל מכתב ערבויות שהכיר בזכותה ל"גבולות בני-הגנה". המסמך נחתם בידי הנשיא ג'ורג' ו. בוש ונתמך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

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

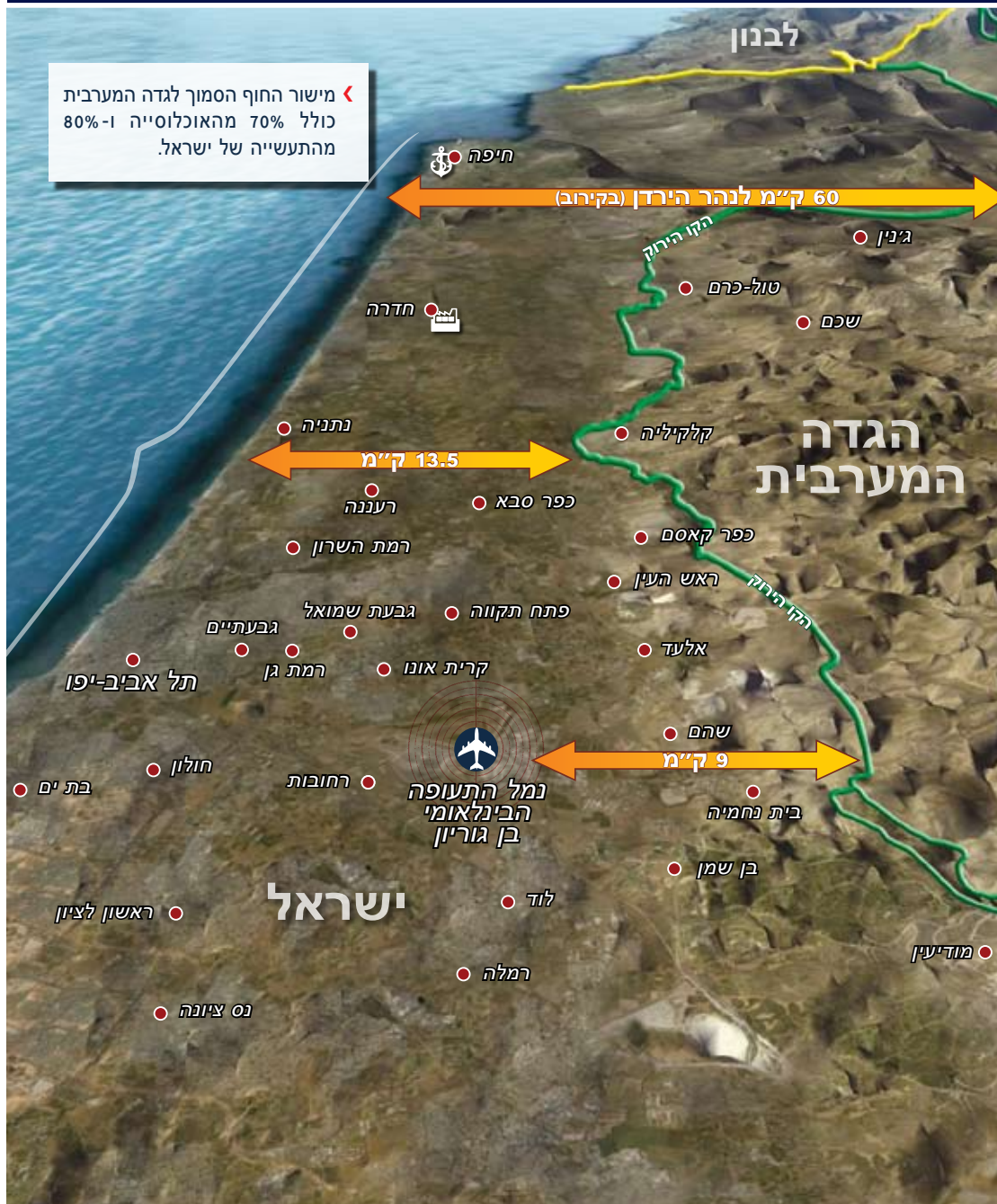
מתקפה קונבנציונאלית

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 לזום 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



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

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

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 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 וציודם. 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 להבריה 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 ההתרעה, 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 ובציוד נדרש למקרה שייפתח איום יבשתי מהותי ממזרח. הכוח הישראלי



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

תחום נוסף בו הוכח שהסתמכות על התרעה מודיעינית עלולה להתגלות כבעייתית הוא חיזוי העמדה המדינית שתקוטנה 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, משיקולים 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 – ככביש 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 מהיר. יוניפי"ל בלבנון לא מילא את ציפיות ישראל במניעת חימוש 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 האיומים המרכזיים (מתקפה קונבנציונאלית; טרור; ירי רקטות וטילים; מתקפה

מסיבות אלה אין תחליף לאחיזה 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. כשישמה 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 וכתוצאה מכך פילדלפי מנהרות הברחה מחלקה המצרית של העיירה רפיח בסיני לחלקה הפלשתינאי והבריחו דרכן רקטות, כלי נשק ואמצעי לחימה אחרים אל תוך עזה. ישראל נאבקה במנהרות בהצלחה חלקית עד 2005, עת נסוגה לחלוטין מעזה – כולל מציר פילדלפי.

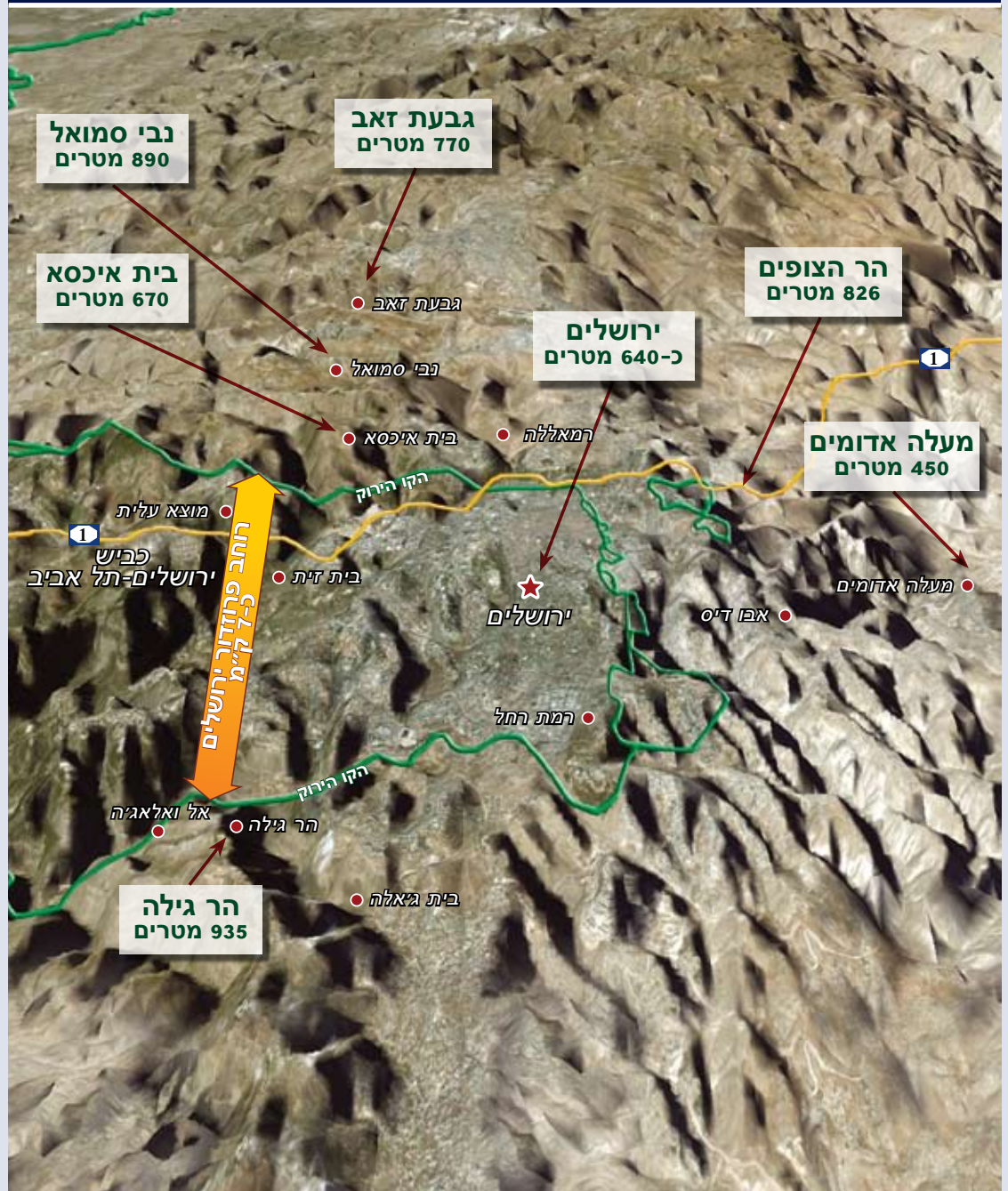
אחרי שישראל ויתרה על ציר פילדלפי, התעצמו הברחות הנשק ועזה הפכה למרחב שיגור של רקטות עם טווח ויכולת קטל גדולים כלפי מרכזי אוכלוסין ישראליים. חמאס וקבוצות טרור אחרות הרחיבו את מאמצי ההברחה שלהם, כשהם מייבאים כלי נשק מאיראן, מתיומן ומסודן. פעילי חמאס הצליחו לצאת מעזה ולהגיע לטהרן, שם זכו לאימונים ממשמרות 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 לחזור 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 שלא 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 ישראליים 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

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 והפלסטינאים 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 והפלסטינאים 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

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 בידה 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. טועים הדיפלומטים הישראליים 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 בדרך זה. במשך הזמן הצהירו ממשלים אמריקניים



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 מכווחת צה"ל לסגת "משטחים" ולא "מכל השטחים" או "השטחים" כפי שדרשה בריה"מ.

הוצאת ה"ה" הידועה מסעיף הנסיגה לא נקבע על ידי צוות ניסוח זוט ואפילו לא בדרג השגרירים. לא מדובר בהיסח הדעת או עניין של דקדקנות משפטית קטנונית. ההחלטה נפלה בדרג הבכיר ביותר בממשל האמריקני ונידונה בשיחות ישירות בין הבית הלבן והקמלין. 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 סיסקו, 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 'השטחים' 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 סטיבן וו. שוול, מנכ"ל האגודה האמריקנית למשפט בינלאומי, לימים היועץ המשפטי למחלקת המדינה האמריקנית ולאחר מכן שופט בבית המשפט הבינלאומי בהאג. שוול 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 שמשתלטת 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 שוול, זכאותה של ישראל לשינויים בקווי 1967 נובעת לא רק מפגיעותה הקודמת אלא כתוצאה מהיותה קרוב 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 אלקסיי קוסיגין שעל ישראל לסגת "מכל השטחים" לקווים לפני פרוץ המלחמה. ג'ונסון הטעים שלישראל 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: "שנינו יודעים היטב שהם [הישראלים]

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-קייסינג'ר. רייגן בעצמו הצהיר בנאום שנשא בראשון בספטמבר, 1982, שזכה לאחר מכן לכינוי "תכנית רייגן": "בגבולות '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 שישראל 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 פונקציונלית" 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

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 מממשל קלינטון שאין כוונתו 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 שישראל 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.



מתווה קלינטון/ברק הבלתי רשמי הוסר מסדר היום

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."

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 לויתורים 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 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 פקידיים 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 בוושינגטון 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: "דיעות 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 להשארות 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 מישראל 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": "ההתחייבויות 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 טריטוריאליות. 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 הציג 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, לוודא 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 מדריד 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 ימצאו 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 בוויינגטון. 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 הציעה 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 ביום וסירב לבקשה הסובייטית. סגן שר החוץ הסובייטי, קוזנצוב, ניסה באותו יום בניו-יורק להכניס את המילה "כל", אך נהדף.
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>
- 2 עדנאן אבו עודה, נביל אלערבי, מאיר רוזן, דניס רוס, יוג'ין רוסטו וורנון טרנר, החלטת מועצת הביטחון 242: אבן הבנייה בעשיית שלום.
UN Security Council Resolution 242: The Building Block of Peacemaking (Washington, D.C.: Washington Institute for Near East Policy, 1993), p.88
- 3 ראה מאיר רוזן, שם, עמ' 31.
- 4 נאומו של הנשיא לינדון ג'ונסון ב-19 ביוני, 1967.
<http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/US-Israel/lbjpeace.html>
- 5 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.
- 6 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.
- 7 ראה גם ארתור לאל, האו"ם והמשבר המזרח-תיכוני, עמ' 24-22.
Arthur Lall, *The UN and the Middle East Crisis* (New York: Columbia University Press, 1968)
- 8 ארתור גולדברג, מכתב למערכת ה"ניו יורק טיימס", ב-5 במרץ, 1980.
הנרי קיסינג'ר, משבר: אנטומיה של שני משברים מרכזיים במדיניות חוץ, עמ' 140.
Henry Kissinger, *Crisis: The Anatomy of Two Major Foreign Policy Crises* (New York: Simon and Schuster, 2003).
- 9 מכתב מהנשיא ג'רלד פורד לראש הממשלה רבין מהראשון בספטמבר, 1975.
http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Peace/ford_rabin_letter.html
- 10 נאומו של הנשיא רונלד רייגן, בראשון בספטמבר, 1982.
<http://www.reagan.utexas.edu/resource/speeches/1982/90182d.htm>
- 11 נאומו של מזכיר המדינה ג'ורג' פ' שולץ, ב-16 בספטמבר, 1988.
http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m1079/is_n2140_v88/ai_6876262
- 12 ג'ורג' פ' שולץ, מהומה וניצחון: שנותי כמזכיר המדינה, עמ' 1022.
George P. Shultz, *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State* (New York: Charles Scribner's Sons, 1993).
- 13 שם, עמ' 1023.
- 14 מכתבו של מזכיר המדינה וורן קריסטופר, ה-17 בינואר, 1997.
<http://mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAH00qo0>
- 15 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
- 16 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
- 17 שם.
- 18 רוס, עמ' 725.
- 19 רוס, עמ' 752.
- 20 חילופי מכתבים בין הנשיא בוש לראש הממשלה שרון, ה-14 באפריל, 2004.
<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Exchange+of+letters+Sharon-Bush+14-Apr-2004.htm>
- 21 אלוף בן, "רוה"מ: ההבנה עם ארה"ב לגבי גושי התנחלויות בגדה המערבית שרירה וקיימת", הארץ, 27 במרץ, 2005.
- 22 <http://www.usembassy-israel.org.il/publish/mission/amb/032505b.html>
- 23 אלוף בן, "המועמד ליועץ לביטחון לאומי האמריקני רוצה לראות כוח נאט"ו בגדה המערבית", הארץ, 23 בנובמבר, 2008.
- 24 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>
- 25 "סולאנה, איש האיחוד האירופי, מפציר באו"ם להכיר במדינה פלשתינאית", 12 ביוני, 2009.
<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, בהדגישה שרכישת טריטוריה בדרך של מלחמה היא פסולה, ושיש צורך לפעול למען שלום צודק ובר-קיימא, שבו תוכל כל מדינה שבאזור לחיות בביטחון, בהדגישה 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 ישראליים מטרטוריות 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 מפורדים;

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 מאמצי 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 לכונן 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 מידית 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 לטפל 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.

נחלק 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 ישראלים 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, והתוואי 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