

תפיסת הביטחון של המדינה הפלסטינית העתידה

אפרים קם

שיקולי הביטחון של הפלסטינים

בדומה לישראל, ההנהגה הפלסטינית מציבה ביסוד עמדותיה, בפומבי ובמשא והמתן עם ישראל, את זכויותיו הלאומיות, ההיסטוריות והדתיות של העם הפלסטיני על ארץ ישראל, כפי שהן נתפסות בעיניה. אולם בשונה מישראל, הפלסטינים אינם מדגישים את צרכי הביטחון שלהם כשיקול מרכזי, ואינם מציגים דרישות מרחיקות לכת בתחום זה. למנהיגי הפלסטינים צריך להיות ברור, כי הישות הפלסטינית העתידה תעמוד בפני בעיות ביטחון קשות, אך הם אינם מציגים משנה סדורה כיצד זו תתמודד עמן. למעשה, היחידים המנסים להציג תפיסה מגובשת בשאלה זו בפומבי הם קומץ אקדמאים פלסטינים, שאמנם יש להניח, שמסקנותיהם הגיעו לידיעת מקבלי ההחלטות. הקברניטים הפלסטינים עצמם הסתפקו עד כה בהצגת מרכיבים בודדים, ולא תמונה כוללת, של בעיות הביטחון, שעמן תתמודד הישות הפלסטינית העתידה.

הסיבות להימנעותם של הפלסטינים מניתוח והצגה מגובשים של בעיות הביטחון שלהם אינן ברורות כל צרכן. צריך לומר, כי במדינות ערב בכלל, העיסוק הפומבי בתפיסות הביטחון מצומצם במידה ניכרת לעומת המקובל במדינות מערביות ובישראל, כנראה עקב חוסר מודעות מספקת לצורך שבכך, ומסיבות של רגישות פוליטית פנימית לעיסוק בבעיות ביטחון. צורך זה מורגש עוד פחות אצל הפלסטינים. הם לא פיתחו עד היום תפיסת ביטחון מגובשת משלהם, ולכן תפיסה כזו אינה מנחה באורח ברור את גישתם למשא והמתן עם ישראל. אין להם עדיין מדינה עצמאית, ומוסדות השלטון שלהם אך החלו להתגבש, ולפיכך טרם קמו מוסדות ממלכתיים שיעסקו באורח שיטתי בסוגיות הביטחון. נראה גם שהפלסטינים עסוקים יותר בבעיות הקשורות בעצם הקמתה של מדינתם, ופחות נותנים את הדעת לבעיות הביטחון העתידיות, שעמן תידרש להתמודד. מושגי יסוד בחשיבה הביטחונית הפלסטינית, כגון "המאבק המזוין" או "המלחמה העממית", התיישנו, וטרם אומצו במקומם מושגים חדשים שיהלמו את הנסיבות החדשות. ויתכן גם שלפלסטינים ברור, שממילא לא יוכלו לבנות מענה צבאי ממשי לבעיות הביטחון שלהם, ולכן הם משאירים לעתיד את דרכי ההתמודדות עימן.

הדברים הבאים נועדו לבחון את בעיות הביטחון, שעמן תצטרך המדינה הפלסטינית העתידה להתמודד לאחר הקמתה, על בסיס תפיסתם של הפלסטינים עצמם את מכלול הבעיות ודרכי ההתמודדות עימן, גם אם זו אינה מגובשת עדיין. הנחת המוצא של הניתוח היא, כי בעתיד הנראה לעין תוקם מדינה פלסטינית עצמאית, במתאר כללי, שיימצא בטווח שבין העמדות שהוצגו על ידי ישראל והפלסטינים בשיחות קמפ דייוויד. אמנם הפערים שנותרו בין עמדות הצדדים הם משמעותיים, אולם לצורך ניתוח בעיות הביטחון אין זה משנה הרבה איזה הסדר יושג בירושלים, היכן בדיוק יעבור הגבול, או מה יוסכם בעניין החזרת פליטים. לצורך הניתוח, יש אמנם הבדל אם המדינה הפלסטינית תוקם מתוך הסכמה עם ישראל, או באורח חד – צדדי ותוך משבר עם ישראל. אולם יתכן שהבדל זה נוגע לטווח הקצר, וכי בטווח הארוך המציאות תעשה את שלה, וההבדל ילך וייטשטש.

תפיסת האיום של הפלסטינים

תפיסת הביטחון של המדינה הפלסטינית העתידה תתבסס, בראש ובראשונה, על הדרך בה יתפסו מנהיגיה את מערכת האיומים שתופנה כלפיה. מותר להניח, שההנהגה הפלסטינית תעריך, כי המדינה הפלסטינית תהיה נתונה לאיום קיומי מצד ישראל, למשך שנים רבות. לפלסטינים ברור כבר היום, כי במאזן מרכיבי העוצמה האסטרטגים בין מדינתם העתידה לבין ישראל, בולטת א-סימטריה משמעותית לטובת ישראל. תפיסת איום נשענת על שני נדבכים: על הערכת כוונותיו של היריב לפגוע בביטחון המדינה ובאינטרסים שלה, ועל הערכת יכולתו לממש את כוונותיו העוינות. מבחינה זו, לפלסטינים

אין ספק, כי בראיית היכולת הצבאית, ישראל תוכל לחסל את קיומה של המדינה הפלסטינית, אם תחליט על כך, ותהיה מוכנה לשלם את המחיר הכרוך בכך. המפתח יהיה, אפוא, נתון בתחום הכוונות. ככל שהיחסים בין ישראל לפלסטינים יהיו רצופים משברים ועוינות, תוחמר תפיסת האיום הישראלי – ולהפך.

גם אם האיום העיקרי כלפי המדינה הפלסטינית ינבע מישראל, היא תעמוד מול איומים נוספים, אמנם ברמת חומרה נמוכה יותר. האחד הוא האיום הירדני; השני הוא האיום הפנים-פלסטיני.

מתוך הכרת היכולת הישראלית העודפת, הפלסטינים מוטרדים מהמיתאר הגיאוגרפי של מדינתם העתידה, מכמה בחינות:

- המדינה הפלסטינית תורכב משתי יחידות שטח נפרדות – הגדה המערבית ורצועת עזה – שביניהן חוצצת ישראל. כל הסדר שיושג לגבי המעבר הבטוח ביניהן יאפשר לישראל לנתקו בעת משבר ללא קושי, אם תחליט לעשות כן.
- אם יוסכם על השארת ישובים יהודים תחת ריבונות פלסטינית, הם עלולים להוות – בראיית הפלסטינים – מקור לחיכוכים ועילה להתערבות ישראלית לעזרתם, במקרה של הידרדרות בשטח. הפלסטינים גם חוששים, כי גורמים קיצוניים מתושבי ישובים אלה יפעלו כבודדים, או במסגרת מיליציות

מקומיות נגד סביבתם הפלסטינית. גם ללא השארת התנחלויות תחת ריבונות פלסטינית, מיתווה הגבול העתידי, שיכלול "אצבעות" ישראליות שיחדרו לתחום הפלסטיני, יהיה מקור לבעיות ביטחון בעתיד.

- נוכחות צבאית ישראלית בבקעת הירדן, באורח קבע, או למספר שנים לא קטן, תחמיר את תחושת הניתוק של הפלסטינים, בהותירה אותם בתווך בין כוחות ישראלים ממזרח וממערב, באורח העלול להזמין התערבות מצד ישראל בשטחם, אם זו תחליט על כך. לתחושה זו יכולה לתרום גם נוכחות כוחות ישראלים בנקודות מפתח בשטחי המדינה הפלסטינית – לדוגמא, לצרכי התרעה – אם יוסכם על כך.

באורח קונקרטי, הפלסטינים רואים שלוש רמות של איום ישראלי כלפיהם. ברמה הגבוהה ביותר, רמת האיום הקיומי, הם לוקחים בחשבון, כי ישראל תפלוש בכוח צבאי גדול למדינה הפלסטינית, כדי להשתלט מחדש על חלקים גדולים ממנה, או אף על כולה. פלישה כזו עלולה להתמשש בכמה תרחישים: אם ישראל תעריך, כי צפויה התקפה עליה מצד מדינה ערבית, בעיקר סוריה או עיראק, תוך שימוש בשטח המדינה הפלסטינית, ותראה צורך חיוני לפלוש למדינה הפלסטינית כדי להקדים את ההתקפה; אם יחולו שינויים משמעותיים במדינה הפלסטינית, שייצרו איום כלפי ישראל (לדוגמא, אם יוקם בה שלטון קיצוני עוין לישראל, או שזו תפר באורח משמעותי את הסכם השלום); או אם תחול הידרדרות בלתי נשלטת בשטח (לדוגמא, בעקבות סידרת פיגועי טרור חמורים במיוחד), שיאלצו את ישראל לפעול בכוח גדול נגד המדינה הפלסטינית. סבירותו של איום זה בעיני הפלסטינים אמנם אינה מבוטלת, אך

שיחוש, כי הוזנחו על-ידה. היא עלולה גם להידרש בעתיד להגדיר את מדיניותה כלפי קבוצות פלסטיניות מרכזיות בשתי מדינות – ערביי ישראל ופלסטינאי ירדן – כשלמדיניות זו יהיו השלכות על כלל יחסיה, הבעייתיים ממילא, עם שתיהן.

המענה הפלסטיני

בבואה לבנות את המענה לבעיות ביטחון חמורות אלה, ההנהגה הפלסטינית נתקלת בקושי מהותי: למדינה הפלסטינית לא תהיה יכולת להקים מערכת צבאית משמעותית, שתוכל להתמודד עם היכולת הצבאית הישראלית. להנהגה הפלסטינית ברור, כי הגבלות הסכם השלום, וגם מצב התשתית הכלכלית והטכנולוגית, לא יאפשרו לה, גם בעתיד הרחוק, להקים צבא מודרני גדול בעל יכולת לבלום התקפה צבאית כוללת מצד ישראל. אף על פי כן, הפלסטינים עשויים לבקש לשכנע את ישראל להסכים להקמת כוח צבאי, שלא יהיה בו כדי לאיים עליה, אך הוא יעניק יותר ביטחון למדינתם, וישמש בכל מקרה לצרכי ביטחון פנימי, שהם גם מעניינה של ישראל. המרב שאותו מציעים גורמים פלסטינים הוא לדרוש אפשרות להקים צבא מוגבל, שיוכל להתמודד עם התקפה מוגבלת ולמנוע חדירות צבאיות, וגם יעניק ביטחון עצמי, יציבות וסממני ריבונות ויוקרה למדינה החדשה – וספק רב אם גם זה יינתן להם.

מתוך הכרת מגבלה זו, הפלסטינים מבקשים לבנות מענה כולל, שיצרף מרכיבים צבאיים, מדיניים, כלכליים ואף חברתיים, שיחד יחפו על העדר יכולת התמודדות צבאית מספקת, ויעניקו תשובה מניחה את הדעת לבעיות הביטחון של המדינה העתידה. בתשובה זו קיים גם מרכיב צבאי, אך הוא אינו בהכרח העיקר.

המרכיב החשוב במענה זה הוא בניית כושר עצמי של הרתעה כלפי ישראל. הפלסטינים יבקשו לבנות יכולת כזו שתביא את ישראל

אינטרסים משותפים לגבי הנעשה בגדה המערבית, והם עלולים לעשות יד אחת נגד הממשל הפלסטיני כדי לשמור על אינטרסים אלה. הפלסטינים אינם מוטרדים, אפוא, יתר על המידה מפעולה צבאית ירדנית נגדם. אולם הם מודאגים מיכולתה של ירדן לנתקם ממזרח ולפגוע בהם כלכלית, ומכך שידיים זרות – ירדניות, ישראליות, ואולי אף ערביות אחרות – יבחנו במערכת הפלסטינית.

האיום השני הוא האיום הפנים – פלסטיני. מדינות ערב, כרוב מדינות העולם השלישי, רואות את בעיות הביטחון הפנימי

הפלסטינים יבקשו להניע את

מדינות ערב להעניק להם גיבוי

מול איומים ישראליים.

מבחינתם, העולם הערבי אמור

לתרום להרתעת ישראל.

ושאלת יציבות המשטרים כחלק מבעיית הביטחון הלאומי. גם ההנהגה הפלסטינית תראה את האתגר האיסלאמי הפונדמנטליסטי, הקיים כבר עתה, כחלק מהאיום, שעמו תידרש להתמודד. התמודדות זו עלולה להחריף גם על רקע כפול: המצב הכלכלי, אם זה ימשיך להיות ירוד, ויאכזב את הציפיות שהאוכלוסייה תתלה ביציאה לעצמאות; וההנחה, שיהיו גורמים פלסטינים לא מעטים, שלא ישרימו עם הויתורים שההנהגה הפלסטינית תידרש לעשות במסגרת הסדר שלום עם ישראל. לסוגיה הפנימית יש היבט נוסף. המדינה הפלסטינית תהפוך למקור הזדהות גם לקהילות הפלסטיניות שיוותרו מחוץ לה. עובדה זו תחייב את ההנהגה הפלסטינית להתמודד עם ביקורת קשה מצד אותם ציבורים, בעיקר תושבי מחנות הפליטים בלבנון, בירדן ובסוריה,

גם אינה גבוהה, משום הנחתם שישראל תידרש לשלם מחיר צבאי ומדיני גבוה עבור מימוש. הפלסטינים יכולים להניח, כי לאור לקחי הסתבכותה בלבנון, ישראל לא תמהר להתערב צבאית בכוח גדול בשטח הפלסטיני, מחשש למחיר דמים, ולכן סבירות מימוש של איום זה נמוכה.

הרמה השניה היא רמת המהלך הצבאי המוגבל. הפלסטינים לוקחים בחשבון, כי ישראל תבצע צעדים צבאיים מוגבלים, במרחב ובזמן, נגד המדינה הפלסטינית. צעדים אלה יכולים להיות חדירות צבאיות מוגבלות לשטח המדינה הפלסטינית, או השתלטות על חלקים מוגבלים ממנה באורח זמני, לפרק זמן קצר. מהלך כזה יכול להינקט בכמה תרחישים: התערבות צבאית ישראלית בתגובה לפיגועי טרור, או כדי למנוע; התערבות ישראלית בתגובה לשינויים פנימיים במדינה הפלסטינית, או לאי-שקט בירדן; או מהלך ישראלי כדי לסייע להתנחלויות ישראליות במצוקה, אם תישארנה כאלה בשטח המדינה הפלסטינית.

הרמה השלישית כוללת מהלכי כוח ישראליים אפשריים, ללא חדירה צבאית לתחומי המדינה הפלסטינית. אלה יכולים לשמש בעיקר למטרות לחץ כלכלי על המדינה הפלסטינית, כאשר ישראל תראה צורך בכך, למטרות ענישה, הרתעה או מניעה, על ידי הטלת מצור יבשתי, אווירי ו / או ימי עליה, תוך ניצול חולשתה הכלכלית ותלותה בישראל. גם אם האיום העיקרי כלפי המדינה הפלסטינית ינבע מישראל, היא תעמוד מול איומים נוספים, אמנם ברמת חומרה נמוכה יותר. שניים מבין אלה ראויים לתשומת לב. האיום האחד הוא האיום הירדני. למרות התמיכה הירדנית העקבית בעמדה הפלסטינית, המשטר הירדני נתפס בעיני הפלסטינים כיריב פוטנציאלי, בגלל העניין הירדני בגדה המערבית, ועקב העניין הפלסטיני באוכלוסיית ירדן, שרובה פלסטינים. יתר על כן, הפלסטינים מודעים שלירדן ולישראל יש

למסקנה, כי כל התערבות צבאית שלה במדינה הפלסטינית תעלה לה במחיר דמים כבד. לשם כך אין צורך בהקמת צבא מודרני גדול. הפלסטינים יבקשו להרחיב ככל הניתן את המערכת הצבאית שיבנו במסגרת מדינתם, על בסיס מה שיוסכם עם ישראל בהסדר השלום, שאותו הם עלולים לעבות בפועל על-ידי מרכיבים צבאיים נוספים גם מעבר למוסכם בהסדר. בכל מקרה, זו תישאר מערכת צבאית קטנה, אולם הפלסטינים יקוו, שיהיה בה כדי להרתיע את ישראל מלהסתבך בחדירה צבאית לשטחי המדינה הפלסטינית. לקחי האינתיפאדה, הסתבכות ישראל בלבנון ויציאתה ממנה משכנעים כנראה את הפלסטינים, כי השגת יכולת הרתעה כזו היא אפשרית. והיה אם ההרתעה תיכשל, וישראל תתערב צבאית במדינה הפלסטינית, תפקיד המערכת הצבאית הפלסטינית יהיה להרבות את אבדותיו של הכוח הפולש, ובכלל זה על ידי תקיפת יישובים יהודים, אם כאלה יישארו בתחומי המדינה הפלסטינית.

למרכיב ההרתעה הצבאית נוסף מימד מדיני, שלו שני כיוונים. הפלסטינים יבקשו להניע את מדינות ערב, ובעיקר את מצרים, להעניק להם גיבוי מול איומים ישראלים ואחרים. מבחינתם, העולם הערבי אמור לתרום להרתעת ישראל מלפגוע בביטחון המדינה הפלסטינית על-ידי העלאת המחיר שתידרש לשלם אם תעשה כן. הפלסטינים מצפים, אפוא, ממדינות ערב לאיים על ישראל בניתוק יחסיהן עימה, ללחוץ על המעצמות לבלום את ישראל, ואף לאיים עליה בצעדים צבאיים מצידן, אם תתערב צבאית במדינה הפלסטינית. את הגיבוי הערבי אמורה להשלים התמיכה הבינלאומית, שלה לפחות שני מרכיבים. האחד הוא השגת ערבויות בינלאומיות, במעורבות אמריקאית, לקיומה ולביטחונה של המדינה הפלסטינית. המרכיב השני הוא הצבת כוח בינלאומי, או כוח או"ם, במדינה הפלסטינית ובגבולותיה. כל אלה יקשו על ניסיון ישראלי

להתערב צבאית במדינה הפלסטינית. לחילופין, אם ישראל תכניס את כוחותיה למדינה הפלסטינית, הפלסטינים ינהלו נגדם מלחמה עממית, כדי להביא להתערבות בינלאומית, האמורה להסיג את הכוח הפולש ולהעניש את ישראל. מבחינה זו, ההתערבות הבינלאומית בקוסובו משמשת תקדים מעודד בעיני הפלסטינים. הציפייה לגיבוי ערבי ובינלאומי מניבה, אפוא, יעוד נוסף להקמת כוח צבאי פלסטיני, גם אם זה יהיה קטן: תפקיד הכוח יהיה לעכב את כוחות צה"ל שינסו לפגוע במדינה הפלסטינית, עד להשגת התערבות חיצונית לטובתה.

בראייה הפלסטינית, הגיבוי הערבי והבינלאומי יכולים להצטרף למרכיב ביטחון נוסף: מערכת ביטחון ערבית – ישראלית אזורית, שבמסגרתה יתחייבו הצדדים להימנע משימוש בכוח וליישב משברים בדרכי שלום. הפלסטינים סבורים, שמערכת כזו תחזק את מחויבות הצדדים הערבים לעניינם, תשפר את בטחונה של מדינתם – שבהכרח תהיה הצד החלש במערכת – ותתרום להרתעת ישראל מפגיעה בה. בעיניהם, מערכת כזו תתרום גם לביטחונה של ישראל, ובכך תצמצם את מניעה לפגוע בבטחונה של המדינה הפלסטינית.

סיכום ומשמעויות

המדינה הפלסטינית העתידה, בהנחה שזו תקום בעתיד, תעמוד בפני בעיות ביטחון משמעותיות, ובמרכזן איום ישראלי פוטנציאלי על בטחונה, ברמות שונות, שיצטרפו לו איומים נוספים, בדרגות חומרה נמוכות יותר. המענה שהפלסטינים מבקשים לבנות מול איומים אלה הינו בעייתי ובלתי מספק. מצד אחד, האמצעי הצבאי העיקרי, שתרום להישיג הפלסטינים עד כה – המאבק המזויין והאינתיפאדה – אינו זמין כבעבר, ויתקיימו הגבלות ניכרות על השימוש בו, לאחר השגת העצמאות הפלסטינית. מצד שני, בכל מצב שהוא, לא תהיה בידי המדינה הפלסטינית מערכת צבאית

משמעותית, שתוכל למנוע התערבות צבאית מצד ישראל במדינתם, אם זו תהיה נחושה לעשות כן.

בתנאים אלה, המענה הביטחוני העיקרי של הפלסטינים יהיה פיתוח כושר ההרתעה: שילוב של בניית יכולת לגבות מחיר גבוה מכוח צבאי שיחדור למדינה הפלסטינית עם השגת גיבוי ערבי וערבויות בינלאומיות. נראה כי בשלב זה סבורים הפלסטינים, כי מענה זה יכול להספיק כדי לעמוד בפני האיום הישראלי.

יחד עם זאת נראה, כי בתפיסה זו מצויים סדקים ניכרים. היא מותירה חלק חשוב מהמענה בידי גורמים אחרים, שלהם שיקולים משלהם, שלפלסטינים אין שליטה עליהם, ושגם לישראל תהיה יכולת השפעה עליהם. יתר על כן, יתכן שתפיסה זו תיתן תשובה מספקת לצמצום האיום של התערבות צבאית ישראלית מסיבית במדינה הפלסטינית, שסבירותה תהיה נמוכה ממילא. אולם ספק אם היא תיתן מענה סביר מול התערבות צבאית מוגבלת, אם זו תיתפס בזירה הבינלאומית כמוצדקת, ובעיקר אם זו תספיק למקרה של איומים לא-צבאיים. ספק גם אם יש בה מענה מול איומים לביטחון המדינה הפלסטינית מצד גורמים לא-ישראלים.

מול בעייתיות זו, הפתרון הטוב ביותר, מנקודת הראות הפלסטינית, לצמצום האיומים למדינה הפלסטינית יהיה לקיים יחסי ידידות, ככל הניתן, עם ישראל. נראה שלפחות חלק מהמנהיגים הפלסטינים מבין כך. מסיבה זו, יש ביניהם המוכנים לתת, ככל האפשר מבחינתם, מענה לבעיות הביטחון של ישראל, במסגרת הסדר שלום עימה – כולל נוכחות צבאית זמנית בשטח המדינה הפלסטינית – כדי לצמצם את מניעה להתערב בה, ולשכנעה להיענות לדרישות אחרות שלהם.

מבחינתה של ישראל, במצב זה יהיו טמונים בדרך כלל יתרונות. יש להניח, כי למדינה פלסטינית שתהיה נתונה לאיומים פוטנציאליים משמעותיים מצד ישראל, יהיה

אם לפלסטינים יהיו תשובות חלקיות למצבי עימות עם ישראל, צריך להיות ברור להם, שבמאזן הכולל של יחסי הכוחות מול ישראל, הכף תיטה לחובתם.

מתחייבת גם מתלותה בישראל בתחומים חשובים, מאחריות הנהגתה להקנות עדיפות עליונה לפיתוח הכלכלי של המדינה, ומההנחה הסבירה, כי זו תרוויח מעט, אך תינזק הרבה, מעימות צבאי עם ישראל. ובסופו של דבר, גם

עניין, לפחות בחשיבה הגיונית, לפתח יחסים טובים עם ישראל, גם כדי לצמצם את האיומים כלפיה. יש להניח, כי מדינה במצב כזה תזהר מלנסות לפגוע, באורח יזום ומכוון ובמידה משמעותית, בבטחונה של ישראל. זהירות כזו

עדכן אסטרטגי

עדכן אסטרטגי יוצא לאור על-ידי

מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, רמת אביב, תל אביב 69978.

•

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

ותוכנו המלא מוצג באתר האינטרנט של המרכז.

כתובת האתר: <http://www.tau.ac.il/jcss/quarterly.html>