בקעת הירדן – מרחב ביטחון חיוני לישראל במציאות משתנה

אפרים קם

לא צריך להיות ויכוח על כך, שהנחות היסוד בדבר חשיבותה הביטחונית של בקעת הירדן לישראל דורשות בחינה מחדש. בשנות הדור שעבר מאז התגבשה תוכנית אלון, שהניחה את היסודות העיקריים לתפיסת הצורך הביטחוני בבקעת הירדן, עברה הסביבה האסטרטגית, שבה נתונה ישראל, תמורות מפליגות. תמורות אלה כשלעצמן, אך גם המציאות הביטחונית, שבה היא עשויה למצוא את עצמה בעתיד, מחייבות לבדוק שוב, עד כמה בבקעת הירדן אכן מהווה מרחב ביטחון חיוני לישראל.

מאמר זה מבקש לבחון עד כמה המציאות הביטחונית העתידה מחייבת שליטה ישראלית באזור בקעת הירדן; אין הוא עוסק בהיבטים אחרים של חשיבות הבקעה לישראל. צריך לומר בראשית הדברים, כי סוגיית השליטה בבקעה כוללת שני מרכיבים בעלי משמעות שונה: האחד, שליטה צבאית בבקעה – וליתר דיוק, בשטחים השולטים ממערב לבקעה – כקו הגנה מול כוחות עוינים ממזרח לירדן; והשני, שליטה במעברי הירדן, כדי לוודא את קיום המגבלות שיוטלו על המדינה הפלסטינית, ובעיקר מניעת התחמשותה מעבר למוסכם, ומניעת החדרת חומרי חבלה ומפגעים לתחומיה.

יהיה מקום להציב כוחות ישראליים מוגבלים בשטחים אלה לפרק זמן מוגדר מראש, בתקופה הסמוכה לחתימת ההסכם עם הפלסטינים.

- ההתמודדות עם הטרור הפלסטיני תהיה תלויה בעיקר ביחסי ישראל עם המדינה הפלסטינית, ולא בסיוע שניתן לטרור על-ידי גורמים, הנמצאים מחוץ לגבולות המדינה הפלסטינית. שליטה ישראלית בבקעת הירדן – ובוודאי סיפוחה – תפגע קשה ביציבות המדינה הפלסטינית וביכולת התפתחותה. שליטה זו תחזק את תחושת המצור שלה, ותפגע ביכולתה ליישב פליטים בעתודת הקרקע הגדולה היחידה שתעמוד לרשותה, ובכך תצמצם את מידת נכונותה להלחם בטרור.

ההתמודדות עם האיומים ממזרח

נקודת המוצא לבחינת חיוניותה של בקעת הירדן כמרחב ביטחון לישראל, במסגרת הסדר כולל עם הפלסטינים, היא ההנחה, שאכן חלו

מתמקדות בפיתוח טילים בליסטיים ונשק להשמדה המונית, שלגביהם השליטה בבקעת הירדן אינה רלבנטית.

- השינויים בסביבה האסטרטגית ובדרך ניהול המלחמה המודרנית העלו את משקלה של הלחימה בטווחים ארוכים. אמצעי הלחימה החדשים מאפשרים לפגוע קשות בכוחות אויב, כשהם רחוקים עדיין מקו המגע.
- התחייבות ירדן, במסגרת חוזה השלום עם ישראל, שלא לאפשר לכוחות עוינים להשתמש בשטחה נגד ישראל, הפכה את ירדן כולה, ולא רק את בקעת הירדן, למרחב ביטחון המגן על ישראל ממזרח. אם כוחות אויב ייכנסו בכל זאת לשטח ירדן, תהיה לישראל לגיטימציה לפעול נגדם.
- אם ישראל תעמוד בפני הצורך להיערך להגנה מול התקפה בחזית המזרחית, היא תוכל להכניס כוחות לשטחים השולטים, שממערב לבקעת הירדן, מבלי שהמדינה הפלסטינית תוכל למנוע זאת. ליתר ביטחון,

בקעת הירדן - מרחב ביטחון לישראל?

בחינה מחדש של הנחות היסוד של תוכנית אלון הובילה את שלמה ברום למסקנה, כי במסגרת הסדר עם הפלסטינים, עדיף לישראל מבחינה ביטחונית לוותר על שליטה בבקעת הירדן, ובוודאי על סיפוחה, וכי שליטה זו אף תפגע בביטחונה של ישראל בטווח הרחוק. מסקנה זו נסמכת על כמה הנחות, הנובעות ברובן מהמציאות הביטחונית החדשה שבה מצויה ישראל:

- גבולות "בני הגנה" אינם מונעים מלחמה: גבול 1967 לא מנע את יציאת מצרים למלחמת יום הכיפורים, בעוד שיציאת צה"ל מסיני, במסגרת חוזה השלום עם מצרים, הבטיחה שקט בגבול הנוכחי.
- השינויים בסדר העולמי והאזורי צמצמו במידה ניכרת את האיום של מתקפה יבשתית ערבית בחזית המזרחית נגד ישראל. המדינות שעדיין עוסקות בפיתוח עוצמתן הצבאית

שינויים מרחיקי לכת בסביבתה האסטרטגית של ישראל בדור האחרון. רובם של שינויים אלה הינם חיוביים מבחינתה של ישראל: חתימת הסכמי השלום עם מצרים וירדן, והכרתו של רוב העולם הערבי בדבר הצורך לפתור את הסכסוך הערבי-ישראלי בדרכים מדיניות, ולא צבאיות; התמוטטות ברית-המועצות, שנטלה מסוריה את הגיבוי המעצמתי האסטרטגי; החלשתה המשמעותית של עיראק, כתוצאה מתבוסתה במלחמת המפרץ; והמשבר הכלכלי העובר על העולם הערבי מאז מחצית שנות ה-80, שפגע גם ביכולת ההתעצמות הצבאית של מדינות ערביות. שינויים אלה מצמצמים את סיכוייה של מלחמה ערבית-ישראלית כוללת במידה ניכרת. יש מקום להניח, כי תנאים אלה לא ישתנו במידה משמעותית בטווח השנים הקרובות, ולכן גם סבירות המלחמה תשאר נמוכה בטווח זה.

אלא שבנסיבות החיוביות הנוכחיות אין שום ביטחון לגבי הטווח היותר רחוק. כבר במציאות הנוכחית טמונים זרעים של שינויים משמעותיים בתמונת המצב בעתיד, שתהיינה להם השלכות שליליות לגבי ישראל, בטווחים של כעשר שנים ומעלה:

- איראן תהיה בוודאי חזקה יותר מבחינה צבאית, כשלתה טילים ארוכי טווח, ואולי גם נשק גרעיני, כשלא ברור עד כמה השינויים הפנימיים העוברים עליה ישפיעו לצמצום האיום הנובע ממנה.
- קרוב לוודאי שעיראק תחזור למסלול, לפחות חלקי, של התעצמות צבאית, כולל בנשק להשמדה המונית, כשכבר כיום היא מתחילה להיחלץ ממשטר הסנקציות והפיקוח שעליה.
- עדיין אין הסכם שלום עם סוריה, ולא ברור אם בשנים הקרובות יחתם הסכם כזה.
- מדינות ערביות עלולות לחזור למסלול של התעצמות צבאית מואצת, בעיקר אם יתברר שעליית מחירי הנפט של השנה האחרונה אינה זמנית בלבד.

• וחשוב לא פחות, בטווח השנים הבאות תוקם מדינה פלסטינית עצמאית, בהסכם או שלא בהסכם, ואין לדעת כיום בברור מה יהיו השלכות הקמתה על ישראל והאזור.

יתר על כן, נפילת משטר השאה, ופרוץ מלחמת עיראק-איראן ומלחמת המפרץ מלמדים, כי בטווחים של כמה שנים עלולים להתרחש שינויים מפתיעים בתנאי המזרח התיכון, שלא ניתן לחזות מראש אפילו את ראשיתם. לפיכך, גם אם כיום הסבירות של מלחמה ישראלית-ערבית כוללת נראית נמוכה, תמונה זו יכולה להשתנות בטווח של עשור, ואולי קודם לכן. עצם איפיונו זה של המזרח התיכון כמרחב בלתי יציב מחייב את ישראל ליטול מקדמי ביטחון משמעותיים בתחומים, שבהם תמורות אזוריות עלולות לפגוע בביטחונה.

צריך לשים לב לכך, שרוב התמורות הללו נוגעות למרחב שמזרח לישראל. החזית המזרחית של ישראל שונה במידה משמעותית מחזית המערבית, ולכן אין להסיק בשום פנים מהשקט בגבול מצרים, בעקבות חתימת חוזה השלום עימה, כי תוצאה דומה צפויה גם בגבול המזרחי. מצרים עצמה מהווה את החזית המערבית, ללא שותפים משמעותיים, ולכן חוזה שלום יציב עימה הבטיח שקט בחזית זו. לעומת זאת, בחזית המזרחית יש לישראל חוזה שלום עם ירדן בלבד, כשמעבר לה מצויות שלוש מדינות אויב בעלות עוצמה צבאית פוטנציאלית ניכרת – סוריה, עיראק ואיראן – כולן בעלות רמת עוינות גבוהה לישראל, וחלקן עלול להיות עוין גם לירדן. חוזה שלום עם ירדן ועם המדינה הפלסטינית לא יחייבו אותן, וכל עוד לא יחול שינוי מהותי ביחסן לישראל, צריך יהיה לקחת בחשבון אפשרות של עימות צבאי לפחות עם חלקן. ועוד הבדל חשוב בין החזיתות: היציבות בחזית המערבית הושגה גם בזכות אזור החיץ הגדול בסיני וריחוקה של מצרים ממרכזי האוכלוסיה בישראל; בחזית המזרחית לא יהיה אזור חיץ

ממשי כלשהו, היא קרובה למרכזי האוכלוסיה ולתשתית התעשייתית בישראל, ובין ישראל לירדן תמצא המדינה הפלסטינית, על כל בעיות הביטחון שיהיו כרוכות בה.

נכון שהמדינות העוינות לישראל במזרח מתמקדות כיום, או שיתמקדו בעתיד, בפיתוח יכולות בתחום הטילים הבליסטיים והנשק להשמדה המונית, אך אין פרוש הדבר שויתרו על אופציית המתקפה היבשתית. אין סיבה להניח, שעיראק, ובמידה חלקית גם סוריה, זנחו את תפיסתן המסורתית, הרואה בשטח ירדן בסיס למתקפה יבשתית נגד ישראל. אין זה מקרה, שעיראק, שהקדימה את העולם הערבי בפיתוח נשק להשמדה המונית, بنتה במקביל גם צבא יבשה גדול. מבחינה זו צריך לקחת בחשבון, כי פיתוח נשק להשמדה המונית – שחלקו יהיה כנראה שמור כקלף אחרון למצבי מצוקה קשים – יהווה תוספת לאופציה היבשתית הקונבנציונלית, ולא תחליף לה. הנחה זו צריכה להותיר בעינו את השיקול להמשיך לקיים שליטה בשטחים אסטרטגיים, לפרק זמן ארוך ככל הניתן, עד להתבהרות התמונה האזורית.

נכון שהשינויים בדרך ניהול המלחמה המודרנית מעניקים לישראל יכולת פגיעה טובה יותר ממרחק בכוחות אויב שיתקרבו לבקעת הירדן, וכי התחייבות ירדן למנוע כניסת כוחות עוינים לשטחה מספקת מקדם ביטחון נוסף לישראל. אולם זו תהיה טעות לראות במדינת ירדן משום אזור חיץ שיגן על ישראל ממזרח, משתי סיבות עיקריות.

האחת, המשטר ההאשמי קנה לעצמו מידה רבה של יציבות פנימית במהלך העשורים האחרונים, ואין הוא עומד בפני איום פנימי קרוב לשרידותו. אולם משטר זה יידרש להתמודד בקרוב עם אחד האתגרים הקשים לעתידו – כינון מדינה פלסטינית עצמאית, העלולה ליצור מוקד הזדהות לאומית לאוכלוסיה הפלסטינית בירדן. אין אנו יודעים, וגם המשטר עצמו אינו יודע, מה יהיו

מירדן, ותשלים את כיתורה של הגדה המערבית על ידי ישראל מכל עבריה. לפיכך מועלית הטענה, כי מוטב לישראל לוותר על השליטה בבקעה, כדי להסיר אבן נגף מפיתוח יחסים פוריים עם המדינה הפלסטינית, ולעודדה בכך להשקיע מאמץ מירבי בבלימת הטרור.

אלא שהמשבר העמוק הקיים כיום ביחסים עם הפלסטינים מלמד, כי ישראל אינה קרובה לסיום הסכסוך עם הפלסטינים, גם אם יושג הסדר עימם. גם אם תקום מדינה פלסטינית, יחסיה עם ישראל עלולים להיות רצופים משברים ועימותים, ולא דווקא שיתוף פעולה פורה. התחזקות כוחם של "התנאים" ומיליציות פלסטיניות מקומיות במהלך המשבר הנוכחי עלולה לבשר מאבקי כוח פנימיים בתוך המדינה הפלסטינית העתידה, ולא דווקא יציבות ושגשוג.

אם יתברר בעתיד הקרוב, כי קיים בסיס מוצק לחששות אלה, תהיה בכך הצדקה נוספת לשליטה ישראלית במעברי הירדן. המשבר הנוכחי המחיש את היקפן של כמויות הנשק שהופעלו בשטחים הפלסטיניים. מתן השליטה במעברי הירדן בידי הרשות הפלסטינית יאפשר לה להכניס לשטחיה כמויות נשק ככל שתוצאה, וסוגי נשק שאינם מצויים כיום בידיה, ללא כל פיקוח ובקרה יעילים מצד ישראל. אין שום ספק, שהמדינה הפלסטינית תשאף להקים צבא של ממש לאחר השגת עצמאותה. גם אם יוסכם עם הרשות הפלסטינית על הגבלת כמויות הנשק וסוגיו שגופי המדינה הפלסטינית יורשו להחזיק, סביר מאד להניח שזו לא תקיים את ההסכם בעניין זה, ושליטתה במעברי הירדן תסייע לה בכך. שליטה פלסטינית במעברי הירדן תאפשר גם העברה כמעט חופשית של נשק ופעילים לארגונים, שימשיכו לעסוק בטרור. גם אם תהיה לישראל לגיטימציה לפעול נגד המדינה הפלסטינית בעניין זה, הנסיון מלמד שלא תמהר לעשות כן.

מנקודת ראותה של הרשות הפלסטינית, העברת בקעת הירדן לידיה היא עניין מהותי,

לנוכחות ישראלית בבקעת הירדן יש גם השפעה הרתעתית כלפי עיראק וסוריה. עצם השליטה הישראלית באזור הבקעה יחייב את שתי המדינות הללו לחשוב פעמיים בטרם יחדירו כוחות לירדן; החלטתן תהיה קלה יותר במצב שבו ישראל תיסוג לקרבת קווי 1967, ללא נוכחות בבקעה. אין ביטחון שהרתעה זו אכן תפעל, גם כאשר ישראל תשלוט בבקעה. אולם מבחינת שיקוליה של עיראק, מותר להניח שיהיה הבדל בין מצב של שליטה ישראלית קבועה בקו מוצבים ממערב לבקעה, לבין מצב שבו ישראל אולי תשלח כוחות לאזור הבקעה דרך השטחים הפלסטיניים, כדי לבלום

אין במאמר זה משום המלצה לדרוש את סיפוחה של הבקעה לישראל. יש בו משום הצעת פשרה, שעיקרה קיום שליטה בבקעת הירדן ובמעברי הירדן לפרק זמן ניכר, שלאחריו ניתן יהיה להעבירה לרשות הפלסטינית.

חדירת כוחות עיראקים. לשליטה ישראלית בבקעת הירדן יהיה היבט חיובי נוסף. סביר להניח, שלמשטר ההאשמי יהיה עניין משלו – גם אם לא יודה בכך – בשליטה ישראלית על מעברי הירדן, כדי לצמצם מגע ישיר והשפעות מזיקות בין המדינה הפלסטינית לירדן. שליטה ישראלית בבקעה עשויה, איפוא, לענות בפועל על אינטרס משותף לישראל ולירדן.

ההיבט הפלסטיני

לשליטתה של ישראל בבקעת הירדן תהיה השלכה משמעותית על מצבה של המדינה הפלסטינית העתידה, ועל יחסיה של ישראל עימה. שליטה זו תנתק את המדינה הפלסטינית

תוצאותיה של התמודדות זו, וכיצד תשפיע על יציבותו. לא צריך להיות ספק באשר להשלכותיה החשובות של התמודדות זו על ביטחון ישראל. אי-הוודאות הכרוכה בכך מעוררת סימני-שאלה גם לגבי היכולת להסתמך על ירדן כגורם שימנע לאורך זמן כניסת כוחות עוינים לשטחה. יתר על כן, אם תקלע ירדן למצב של חוסר יציבות, יגבר הצורך בשליטה ישראלית בבקעת הירדן.

והשניה, למרות מחויבות ירדן שלא לאפשר כניסת כוחות עוינים לשטחה, אין הדבר מבטיח שתוצאה, או שתוכל לעשות כן בפועל בכל מצב. ייתכנו מצבים שבהם ייכנסו כוחות עיראקים לירדן בניגוד לרצונה, וזו לא תוכל למנוע זאת. וייתכנו מצבים שבהם ישראל לא תוכל למנוע כניסתם לירדן, למרות שתהיה לה לגיטימציה לכך – לדוגמה, אם תהיה שקועה במשבר אחר, שירתק את משאביה, ולא תרצה בהידרדרות נוספת שתהיה כרוכה בתקיפת הכוחות העיראקים. ראוי להזכיר, כי במשך למעלה משלוש שנים – 1967-1970 – הוצבה דיביזיה עיראקית בצפון-מערב ירדן, בטווח ארטילריה משטח ישראל, מבלי שישראל ניסתה להביא ליציאתה מירדן.

בסופו של דבר, ישראל תצטרך לשקול כל מצב לגופו, ולא תמיד תמהר להגיב במהלך, שטמון בו סיכון להידרדרות כוללת, גם אם הסכמי השלום עם ירדן והמדינה הפלסטינית יעניקו לה לגיטימציה לכך. האפשרות של התפתחות מצבים, שבהם לא ישראל ולא ירדן יוכלו למנוע כניסת כוחות עיראקים לירדן, מחייבת שליטה ישראלית בבקעה. ואם ישראל תוותר על שליטה בבקעת הירדן, היא תצטרך לחשוב פעמיים בעת משבר, בטרם תחדיר כוחות לבקעה דרך שטחי המדינה הפלסטינית, תוך הפרת ריבונותה, גם אם הדבר יהיה מוצדק בעיניה. בסופו של דבר, קיימות מגבלות ניכרות על התערבות צבאית בשטחן של מדינות ריבוניות, ירדן או המדינה הפלסטינית, וזו עשויה להתקבל רק בנסיבות חריגות.

כדי שהגדה המערבית לא תשאר מכותרת על ידי ישראל מכל עבריה. יתכן, איפוא, שדרישה עיקשת מצד ישראל לשלוט בבקעת הירדן תמנע השגת הסכם עם הפלסטינים. ברור גם, ששליטת ישראל בבקעה - אפילו אם יוסכם על כך - תהיה על חשבון האחוזים הלא - רבים שתקבל משטח הגדה המערבית. משום כך, אין בדברים הללו משום המלצה לדרוש את סיפוחה של הבקעה לישראל, גם אם יהיה בכך פתרון טוב יותר להתמודדות עם בעיות הביטחון העלולות להתעורר

סיכום

הבסיס לבחינת חיוניותה של בקעת הירדן כמרחב ביטחון לישראל הוא חוסר הוודאות לגבי המציאות הבטחונית והסביבה האסטרטגית שבה תמצא ישראל בשנים הבאות. הסביבה האסטרטגית, שבה פעלה ישראל בשני העשורים האחרונים, היתה נוחה יחסית, והשתקפה גם בירידת סבירותה של מלחמה ערבית-ישראלית כוללת. סבירות זו תשאר כנראה נמוכה גם בשנים הקרובות. אולם אין שום ביטחון שכך ישאר המצב גם בטווח הרחוק יותר, ושסיכוני המלחמה ישארו נמוכים. סימני השאלה העיקריים נוגעים לכמה סוגיות:

- עד כמה המדינה הפלסטינית תהיה יציבה, ובעיקר - מה יהיה אופי יחסיה עם ישראל?
- עד כמה המדינה הפלסטינית תקרין חוסר יציבות כלפי ירדן?
- האם יושג הסכם שלום בין ישראל לסוריה?
- מה תהיה מידת הסכנה שתנבע מאיראן, ובעיקר מעיראק, כלפי ישראל?

להתפתחויות בכל ארבעת הסוגיות הללו תהיה השלכה חשובה על מידת החיוניות של בקעת הירדן לביטחון ישראל. אם יתברר, לדוגמה, שסוריה צועדת לשלום ממשי עם ישראל, יהיה בכך שיקול חשוב, מבחינה ביטחונית, לטובת ויתור על שליטה ישראלית בבקעת הירדן, ולהפך. לחילופין, ככל שיתברר שיחסיה של המדינה הפלסטינית עם ישראל ישתבשו, ושזו אינה פועלת במידה מספקת למניעת טרור נגד ישראל, או שהיא גורמת לערעור היציבות בממלכה הירדנית - תגדל חיוניותה של בקעת הירדן לביטחון ישראל.

מאחר שאין בידינו כיום תשובות לשאלות אלה, חיוני לישראל להמשיך בינתיים ולשלוט בבקעת הירדן - הן שליטה צבאית בשטח, והן במעברי הירדן. אין המדובר רק בפרק הזמן הסמוך לחתימת ההסכם הכולל עם הפלסטינים. הבעיה היא, שלהתבהרות מרכיביה החשובים של תמונת המצב האסטרטגית הנוגעת לעניין יידרש פרק זמן ארוך - במונחים של עשור, ואולי שני עשורים. אם ישראל תקלע לעימות כולל בחזיתה המזרחית בפרק זמן זה, אין שום ביטחון שבכל מצב תוכל לסמוך על ירדן כאזור חיץ שיקנה הגנה לישראל, או על יכולתה להפעיל מערכות נשק מודרניות שתעצורנה ממרחק התקדמות של כוחות אויב לכיוון בקעת הירדן. הספק בעניין זה יגדל, אם בטווח הארוך יתפתח חוסר יציבות בממלכת ירדן. אי וודאות זו מחייבת שליטה ישראלית בבקעת הירדן לטווח ארוך יחסית.

נכון לשליטה זו עלול להיות מחיר לא רצוי ביחסיה של ישראל עם המדינה הפלסטינית, ויתכן שהתעקשות על קיום שליטה זו תקשה על השגת הסכם ביניהן. ניתן יהיה להתגבר על קושי זה על ידי הקניית מימד של ארעיות לשליטת ישראל באזור הבקעה: שישראל תמנע מסיפוח הבקעה ומהחלת ריבונותה עליה, ותתחייב מראש לוותר עליה כעבור פרק זמן ארוך של בין עשור לשני עשורים.

באורח זמני, בבקעת הירדן לא תתרום לאוירה של רצון טוב ביחסיה עם ישראל. אולם אם יחסיה של המדינה הפלסטינית עם ישראל יהיו רצופים משברים, יתכן שיהיה יתרון מבחינת ישראל בקיום מנוף לחץ נוסף על המדינה הפלסטינית. לחילופין, התפתחות יחסים תקינים בין הצדדים תוכל לאפשר לישראל, כעבור פרק זמן ניכר, לוותר על שליטתה בבקעה, אם גם הסביבה האזורית תתפתח במגמה חיובית.

במציאות העתידה. יש בהם משום פשרה, שעיקרה קיום שליטה בבקעת הירדן ובמעברי הירדן לפרק זמן ניכר, שלאחריו ניתן יהיה להעבירה לרשות הפלסטינית. פשרה כזו יכולה לאפשר השגת ההסכם עם הפלסטינים, תוך מתן מענה סביר לטווח של שנים לבעיות הביטחון של ישראל, וצמצום הסיכונים הנובעים מהן.

נכון שהעמקת תחושת המצור על המדינה הפלסטינית על ידי שליטה ישראלית, ולוא