

מעמד בקעת הירדן בהסכם שלום ישראלי-פלסטיני

רון טירה

מטרת המאמר היא לבחון את מעמדה של בקעת הירדן במסגרת הסדרי הביטחון בהסכם שלום ישראלי-פלסטיני אפשרי. המאמר מציג שתי גישות: האחת מחמירה, המעמידה את הסדרי הביטחון כסוגיה עצמאית ושוות משקל להסדר המדיני. השנייה מקלה, המעמידה את הסדרי הביטחון במקום השני לניסיון לשנות את המציאות באמצעות ההסכם המדיני. מסקנת המאמר היא שישראל חייבת לעשות כל מה שמעשי מבחינה מדינית כדי להגיע להסדר שלום, אך בסיס הידע של ישראל הוא הניסיון הצבור והתבוננות במציאות. ידע זה מספק נימוקים כבדי משקל להעדפת הגישה המחמירה בכל הנוגע להסדרי הביטחון. בעיקר, הסדרי הביטחון צריכים לאפשר מדרגיות (scalability) של הכוח הישראלי בבקעת הירדן על פי הערכת מצב ישראלית המאפשרת רציפות בהחזקה במרחבי מפתח – בשגרה כבחירום – כל זאת לטווח זמן ארוך.

מילות מפתח: ישראל, פלסטינים, ירדן, בקעת הירדן, הסדרי ביטחון

מבוא

מטרת מאמר זה היא לבחון את מעמדה של בקעת הירדן במסגרת הסדרי הביטחון בהסכם שלום ישראלי-פלסטיני. יוצגו שתי גישות: האחת מחמירה, המעמידה את הסדרי הביטחון כנושא עצמאי ושווה משקל להסדר המדיני. גישה זו אופיינית לחלקים בממסד הביטחוני הישראלי. השנייה מקלה, המעמידה את הסדרי הביטחון במקום משני לניסיון לשנות את המציאות באמצעות ההסכם המדיני. הגישה

רון טירה הוא מחבר המזכר **המאבק על טבע המלחמה**, שראה אור במכון למחקרי ביטחון לאומי, (אוקטובר 2008), טירה משרת במילואים במחלקת תכנון המערכה של חיל האוויר.

השנייה אופיינית לחלקים מהמסד הביטחוני והמדיני של בעלות-בריתה של ישראל. המאמר ישווה בין הגישות ויבחן את חיותן.

הנחות עבודה לגישה המחמירה

ניתוח הגישה המחמירה יתבסס על שתי הנחות עבודה. הראשונה רואה את התכלית העיקרית של הסדרי הביטחון במתן מענה למצב שבו ההסכם המדיני (או ההסכם הראשי) כושל. כלומר, לצורך בחינת יעילותם וחיותם של הסדרי הביטחון יש להניח שתהיה קריסה כזו. לפי גישה זו, לבחינת יעילותם של הסדרי הביטחון בעת שכל הצדדים המעורבים מקיימים את ההסכם הראשי יש תועלת מוגבלת, שכן אין זה מבחנם האולטימטיבי.

מכאן גם עולה שחיותם של הסדרי הביטחון חייבת לנבוע ממקורות חיצוניים להסכם הראשי. קיים כשל לוגי בניסיון להבטיח את ההסכם הראשי באמצעות סעיפים והסדרים שאף הם נובעים מההסכם הראשי. הסדרי הביטחון חייבים לשאוב את חיוניותם מנכסים ויכולות חוץ-הסכמיים, שיתקיימו גם לעת התערעור ההסכם הראשי.

הנחת עבודה שנייה היא שהסדרי הביטחון אמורים לשרוד עשרות שנים במציאות משתנה: נוף פוליטי משתנה, אקלים אסטרטגי דינמי, תהפוכות טכנולוגיות וכדומה. די בהתבוננות על העשורים האחרונים כדי להעריך את מידת השתנות הסביבה, כמו גם את חוסר יכולתנו לחזות את אופן השתנותה. לכן, הסדרי הביטחון חייבים לכלול מענה גנרי לאיומים גנריים, גם אם ברגע זה איום מסוים אינו מגובש או אינו מוחשי. אין לבסס את הסדרי הביטחון על צילום מצב רגעי, על הקשר מדיני בר-חלוף, על מציאות אסטרטגית זמנית או על הערכת יכולות טכנולוגיות הנכונה לזמננו. אין לראות במציאות הנוכחית את המקור לאיום הייחוס או לתרחיש הייחוס העיקרי.

הסדרי הביטחון צריכים להיות במידת מה בלתי-תלויים בהקשר, על-זמניים ושמדהדות בהם אמיתות צבאיות תמידיות.

הגישה המחמירה: הסדרי הביטחון והתצרך האזורי

לפני כעשור ומחצה נהנתה ישראל מסביבה אסטרטגית נוחה יחסית, וזאת בזכות כמה מייצבים: מאזן הכוחות איראן-עיראק; שותפויות עם טורקיה, ירדן ומצרים; איום אפקטיבי על המשטר העלווי בסוריה אשר שלט גם בלבנון, והתעצבות ארצות-הברית כהגמון האזורי.

במהלך תקופה זו נקטו ארצות-הברית, ישראל או בעלות-בריתן צעדים המיועדים לשיפור הסביבה האסטרטגית, אך התוצאה הייתה דווקא ערעור של המייצבים האזוריים.¹ הפלת סאדאם חוסיין ערערה את מאזן הכוחות במפרץ, ויצרה את

התנאים להפיכתה של איראן לגורם הזר הדומיננטי בעיראק. האיום הישיר על איראן הוסר, והזירה עוצבה באופן המאפשר לאיראן לממש טוב יותר את יתרונה היחסי בעימותים עקיפים, באמצעות שליחים. סוריה אולצה לצאת מלבנון, כשאיראן וחזבאללה מנצלים את הוואקום והופכים לגורם ההגמוני בארץ הארזים. לישראל מנופים יעילים על העלווים אך מנופים חלשים יותר על איראן וחזבאללה – דבר שבא לידי ביטוי במלחמת לבנון השנייה (רק שנה לאחר נסיגת הסורים מלבנון). עתה נוקטת ארצות-הברית מדיניות מוצהרת של "אסד צריך ללכת", והדבר עלול להביא להתדרדרות סוריה למעמד של מדינה כושלת ולהיווצרות איום מהג'האד העולמי. ארצות-הברית הפנתה כתף קרה למובארכ ותרמה לעליית האחים המוסלמים, והפנתה עורף לא-סיסי שכתוצאה מכך נדחף לעבר רוסיה.²

סקירה קצרה זו רלוונטית בשני אופנים: ראשית, ההכרח להכיר בעובדה שלמדיניות השואפת לשפר את הסביבה האסטרטגית יש לעיתים השלכות שליליות בלתי-מכוונות, המאפילות על הכוונה הטובה. אין די בכוונה טובה, יש לנתח כל מהלך בהתאם לאמיתות הקשוחות של האסטרטגיה.

שנית, בהשוואה לרשימת המייצבים שנמנתה לעיל, בולטת ירדן כמייצב האזורי האחרון כמעט שתפקודו נותר כשהיה. בית המלוכה ההאשמי מהווה נכס גיאופוליטי חיוני לישראל, לארצות-הברית, לערב-הסעודית ולמצרים: ירדן חוצצת בין ערב-הסעודית לבין מערכת סוריה-לבנון, וכן בין עיראק לבין ישראל, ועם הפיכת איראן לגורם דומיננטי בעיראק, ירדן מפרידה למעשה בין איראן וישראל. ההאשמים מילאו תפקיד מייצב בכל מערך כוחות אזורי כמעט, בין שהייתה זו חזית המלחמה הקרה מול הגרורות הסובייטיות, החזית המתונה מול המדינות הרדיקליות או כיום, מול הסהר השיעי. ירדן שותפה בהכללת האתגר הפלסטיני. העומק האסטרטגי האפקטיבי של ישראל עובר במובנים מסוימים במזרחה ובצפונה של ירדן, והיא מעניקה לישראל שקט בגבולה הארוך ביותר.

אולם בית המלוכה הירדני חלש, ולאורך השנים מוצא עצמו מאוים על ידי צבאות זרים, גורמים פנימיים ומרי פלסטיני. עתה מתרחבת קשת האיומים, החל מהתבססות איראן בעיראק – הדלת האחורית לירדן, דרך זליגת מלחמת האזרחים הסורית ופליטיה ועד להופעת סימני חוסר נאמנות בקרב הבדואים, המהווים משענת חשובה של ההאשמים. משענת עיקרית נוספת עבורם היא ישראל: ישראל הגדירה כניסה של כוחות זרים לירדן כקאזוס בלי, ובודדה את הגדה המערבית מזו המזרחית.

במקרה הבוחן של 'ספטמבר השחור' נערכה ישראל להתערבות קרקעית בלחימה בירדן, ובחנה יחד עם ארצות-הברית וההאשמים חלופות למימוש

העומק האסטרטגי
האפקטיבי של ישראל
עובר במובנים מסוימים
במזרחה ובצפונה של ירדן
ומספק לישראל שקט
בגבולה הארוך ביותר

האופציה הקרקעית.³ עצם קיומה של יכולת ישראלית לכניסה קרקעית לירדן וסיוע למלך בקרבות (בעיקר מול הסורים אך גם מול הפלסטינים והעיראקים) היוותה חלק ממסכת השיקולים האסטרטגיים שליוותה את השחקנים במשבר.⁴ היכולת הישראלית להתערב בלחימה – גם אם לא הוצאה מהכוח אל הפועל – השפיעה על התנהלות כל הצדדים, הרחיבה את האופציות של ההאשמים וסיפקה להם משענת. ישראל גם תרמה במעצר פעילי 'החזית העממית' בגדה המערבית. ברובד האסטרטגי, ישראל תרמה לבידוד מרחב עמאן מכוחות סוריים ועיראקיים ומפלסטינים מהגדה המערבית, ובכך סייעה ליצירת תנאים שאפשרו להאשמים לרכז מאמץ נגד הארגונים הפלסטיניים ולנצחם.

אך להגנת ההאשמים תורמת, בין היתר, הנוכחות הצבאית הישראלית בבקעת הירדן. צה"ל ערוך רק 30 קילומטרים מעמאן,⁵ וחוצץ בין שתי גדות הירדן. נוכחות חזקה של צה"ל בבקעה מספקת הן מידה של הרתעה מזרחה – שיעילותה מוכחת מאז 'ספטמבר השחור' – והן בידוד של הכתר ההאשמי מהמדינה הפלסטינית העתידית ומסכנותיה.

לכן, לוותור על נוכחות צה"ל בבקעה שתי משמעויות גיאואסטרטגיות פוטנציאליות: האחת, שחיקה ביכולתה של ישראל להגן על בית המלוכה הירדני, ובעקבותיה חשש להחרפת התערעורות של המערכת האזורית. השנייה, סכנה לקיצוץ העומק האסטרטגי של ישראל בכ-400 קילומטרים, מגבול עיראק-ירדן למישור החוף: העומק האסטרטגי המתאפשר בזכות היותה של ממלכת ירדן מרחב ידידותי וחף מאיומים עלול לא לשרוד, אם תישחק יכולתה של ישראל להגן על ההאשמים. ישראל עלולה להפוך משחקנית בעלת יכולות להקרין עוצמה מעבר לירדן לשחקנית העסוקה באבטחת גבולה. היא עלולה לאבד מהשפעתה על הסדר האזורי, והדבר יגמד את הרתעתה ואת משקלה האסטרטגי, יפחית מערכה כבעלת ברית למדינות המערב ולמדינות ערב המתונות (גם אם הן אינן רואות זאת כך כיום) ויגרע מהמוטיבציה הערבית לדבוק בהסכמי שלום קיימים.

לוותור על נוכחות צה"ל בבקעה משמעויות גיאואסטרטגיות פוטנציאליות: שחיקה ביכולתה של ישראל להגן על בית המלוכה הירדני וסכנה לקיצוץ העומק האסטרטגי של ישראל בכ-400 קילומטרים, מגבול עיראק-ירדן למישור החוף

הגישה המחמירה: בקעת הירדן ותפיסת הביטחון הישראלית

הנסיבות האובייקטיביות של ישראל (בעיקר קוטנה) כופות עליה תפיסת ביטחון מסוימת:⁶ על מנת להגדיל את מרווחי הזמן בין מלחמות, ישראל פועלת לאימוץ דימוי מרתיע. הצבא הסדיר קטן ועיקר הכוח הלוחם הוא מערך מילואים, המגויס תוך 24-48 שעות מרגע שניתנת התרעה מתאימה. צה"ל קטן והוא שואף לא לנהל

בוֹרְזִמְנִית מאמצים עיקריים במספר חזיתות, אלא להסיט את מאמץ ההכרעה במהירות ובאופן מדורג, ולהניע כוחות בין חזיתות תוך התבססות על "אסטרטגיה של קווים פנימיים". לישראל יכולת מוגבלת לעמוד במלחמה ממושכת, ולכן התפיסה מבוססת על כוח אפקטיבי המבקש להשיג הכרעה מהירה.

אך כדי ליצור היתכנות ליישום תפיסת הביטחון המסוימת של ישראל בכל הנוגע למלחמות סימטריות בעצימות גבוהה, יש לתת משקל משמעותי לנוכחות צה"ל בבקעת הירדן. מרבית אנשי המילואים מתגוררים בגוש האורבני של מישור החוף המרכזי, הנשלט מהגדה המערבית. לאחר נסיגה מהגדה, כל תנועה בקווים הפנימיים תנותב למעבר הכרחי באותו צוואר בקבוק אורבני צר (15 ק"מ) של מישור החוף המרכזי, הנשלט, כאמור, מהמדינה הפלסטינית העתידית. חלק מבסיסי חיל האוויר, המודיעין, הלוגיסטיקה והמפקדות נשלטים אף הם מרכזי ההרים. משמעות הסטת "גבול הביטחון" של ישראל מהבקעה למישור החוף עלולה, אם כן, לאתגר את יכולתה לגייס מילואים במהירות וביעילות, להניע כוחות במהירות וביעילות בקווים פנימיים ולשמר רצף תפקודי בבסיסים שבמרכז הארץ. יובהר כי ניתן להכביד על מימוש תפיסת הביטחון של ישראל לא רק באמצעות שלילת יכולות אלה, אלא גם באמצעות האטה ושיבוש של תהליך גיוס המילואים, הניוד והתפקוד.

שימור היכולת לממש את תפיסת הביטחון של ישראל (הנגזרת כאמור מאילוצים אובייקטיביים) מהווה, אם כן, טיעון כבד משקל לכך שגבול הביטחון של ישראל (להבדיל מגבולה הפוליטי) יישאר בבקעת הירדן ובדרך זו יבודד מישור החוף המרכזי מהלחימה.

הגישה המחמירה: היבטים אופרטיביים

כפי שיידון בהמשך, הגישה המקלה אינה שוללת לחלוטין נוכחות של צה"ל בבקעה, אלא רק מציעה להגביל את מאפייניה ולשלבה במערך הגנה רב-לאומי. כתחליף לחופש הפעולה הצה"לי בבקעה מוצע ליצור מערך "וירטואלי" עשיר באמצעי חישה מרחוק, אמצעי אש מנגד וכוחות זרים.

על מנת לנתח את תנאי הסף האופרטיביים הנדרשים כדי שישאל תוכל להמשיך לראות בבקעה את גבולה הביטחוני (להבדיל מגבול מדיני), ניתן לשרטט מטריצה שבה שלושה סוגי איומים גנריים ושני סוגי יכולות גנריות. שלושת האיומים הם הטרור (דמוי ג'האד עולמי), הגרילה עתירת היכולות (כדוגמת חזבאללה) והאיום המדינתי (צבא סדיר או קואליציית צבאות). שתי היכולות הן הגילוי והפעולה.

גורמי טרור נוטים להיתמם ולהיטמע בקרב אזרחים, וחישה מרחוק של טרור היא בעייתית. גם לאחר גילוי של פעילות חשודה (כמו למשל גילוי חצייה של הירדן שלא במעבר מוסדר) יש צורך במגע בלתי-אמצעי על מנת להבדיל בין מחבל

ובין מבריה, ולהפעיל כוח בהתאם. אין זה מעשי להניח שבעזרת אמצעי חישה ואש מרחוק ניתן להתמודד עם טרור, וניסיון לעשות זאת יסתיים בהרג אזרחים ובהמשך – בנטישת קו הפעולה האמור.

כוחות הגרילה נטמעים אף הם בקרב אזרחים, ופועלים בחתימה נמוכה ובתווך התת-קרקעי. הניסיון הצבור והמוכח ממלחמת לבנון השנייה ומהשנים הארוכות של העימות בעזה, ולאחרונה גם מסיני, מלמד שלא ניתן לאתר מרחוק מסה מספקת ממערך הגרילה כדי שתקיפת אותה מסה באש מנגד תביא לשיתוק מערך הגרילה באופן שלא יוכל למלא את ייעודו. אין זה עניין של השקפה, אלא ניסיון המוכיח את חוסר יכולתה של ה"פעולה מרחוק" לשתק גופים כמו חזבאללה וחמאס.⁸

גם חסידי הגישה המחמירה חייבים להכיר בסיכויים הטובים יותר של חישה מרחוק לאתר כוחות צבא מדינתיים, ולתקוף אותם באש מנגד. אולם לוויינים, כלי-טיס בלתי-מאוישים וחיישנים אחרים מאבדים מיעילותם בתנאי מזג אוויר קשים, והם פגיעים ללוחמה אלקטרונית שתשבש את החישה, את השליטה בו מרחוק או את שידור הנתונים שלו. דורות חדשים של מערכות הגנה אווירית (כמו SA-17, S-300 ו-SA-22) מסוגלים לאיים על מטוסי איסוף ועל כלי-טיס בלתי-מאוישים, ואפילו ליירט טילים. אש אויב תלולת מסלול ארוכה ומדויקת מסוגלת לשבש את תפקוד בסיסי הטיסה. לכן, בעוד חישה מרחוק ואש מנגד עשויות להוות תפיסה אפקטיבית מול צבא קונוונציונלי, תפיסה זו אינה יכולה להיות בלעדית. יש צורך גם בתוכנית ב'.

באשר לביסוס מערך ההגנה גם על כוחות זרים, הניסיון הישראלי רב ומאכזב: מהערבויות לחופש השיט במצרי טיראן, דרך הערביות לפירוז תעלת סואץ מטילי קרקע-אוויר מצריים ועד לכישלון המוחלט של הכוח הרב-לאומי בלבנון המופקד על אכיפת החלטת מועצת הביטחון 1701. כוח חזק זה אמור היה לעצור הברחות נשק לחזבאללה ולמנוע את פריסת הארגון מדרום לליטאני, וכישלוננו צורם במיוחד. לרשימה ניתן להוסיף גם את נסיגת חלק מכוחות הפיקוח על ההפרדה של האו"ם (אונדו"ף) מרמת הגולן לנוכח התקפות מורדים סורים, ונסיגת המשקיפים האירופים מציר פילדלפי בעקבות לחצי חמאס.

סיכום הגישה המחמירה

הגישה המחמירה מייחסת חשיבות רבה להשגת בקעת הירדן כגבול הביטחון של ישראל, וזאת לשם השגת התכליות האסטרטגיות הבאות:

- א. אכיפת פירוז של המדינה הפלסטינית;
- ב. מניעת כניסת נשק ולוחמים תת-מדינתיים לגדה המערבית (הנכנסים למדינה הפלסטינית ברשותה או חרף התנגדותה);
- ג. הגנת ישראל ממתקפה של אויב מדינתי ממזרח;

- ד. הקרנת עוצמה לעבר הירדן המזרחי, על מנת להרתיע כוחות זרים מכניסה לירדן ולספק משענות למשטר הירדני;
 - ה. בידוד הגדה המזרחית מהגדה המערבית, על מנת למנוע היווצרות איום פאן-פלסטיני על המשטר הירדני;
 - ו. בידוד מישור החוף מלחימה על מנת לאפשר גיוס מילואים מהיר ובלתי-מופרע, תנועה בקווים פנימיים ורציפות תפקודית של העורף הצבאי;
 - ז. שימור הדימוי ההרתעתי הכולל של ישראל ושימור יכולת הקרנת העוצמה שלה;
 - ח. שימור ההסתמכות העצמית הביטחונית של ישראל.
- לשם כך, יש צורך בהמשך הנוכחות בבקעה של כוח צבאי ישראלי משמעותי ומדרגי (scalable) (כמנותח בהמשך), הפרוס במערך בעל עומק (חוסר היעילות של קו חסר עומק הומחש כבר בציר פילדלפי) והמספק מענה מאוזן להתמודדות עם מגוון איומים גנריים, בכל תנאי זירה ומזג אוויר. כוח זה ייסוג בהסכמה ולפי מבחנים איכותיים לכשתתייצב הזירה, ולא לפי לוח זמנים מוגדר מראש.

נקודת המוצא לגישה המקלה

אחד ההבדלים המרכזיים בין הגישה המחמירה למקלה ואולי העיקרי שבהם הוא נקודת המוצא לניתוח: כזכור, הנחת העבודה של הגישה המחמירה היא שמבחנם העיקרי של הסדרי הביטחון יהיה אם וכאשר יקרוס ההסכם המדיני (ההסכם הראשי). מקור החיות להסדרי הביטחון חייב להיות חוץ-הסכמי, שכן הנחת העבודה המחמירה המשמשת לבחינת יעילותם של הסדרי הביטחון היא שההסכם הראשי יתערער. בניגוד לגישה המחמירה, נקודת המוצא של הגישה המקלה היא השאיפה להשיג שינוי במציאות באמצעות ההסכם המדיני. לשיטתה, המציאות שתיווצר כתוצאה מההסכם הראשי תחולל מהפך בסביבה האסטרטגית – ויש לבחון את הסדרי הביטחון לאורה של הסביבה האסטרטגית החדשה שתיווצר, ולא לאורן של סביבות העבר.

הגישה המקלה מניחה שכתוצאה מההסכם הראשי יעלמו הן הלגיטימציה והן המוטיבציה הפלסטינית והערבית להתעמת עם ישראל, והם יהפכו לשותף פעיל ומועיל באכיפת משטר ביטחון משותף. לשיטתה, המציאות שתיווצר תאפשר קיום מערכת הסכמית הכוללת הסדרי ביטחון רב-צדדיים (ישראל, הפלסטינים, ירדן והקהילה הבינלאומית), ואלה ייצרו שכבות חדשות של ביטחון אזורי – כולל בשני עברי בקעת הירדן.

במתח שבין האפשרות להגיע להסכם העיקרי ובין הסדרי הביטחון, יש להעדיף את ההגעה להסכם העיקרי

המוטיבציה הפלסטינית והערבית להתעמת עם ישראל, והם יהפכו לשותף פעיל ומועיל באכיפת משטר ביטחון משותף. לשיטתה, המציאות שתיווצר תאפשר קיום מערכת הסכמית הכוללת הסדרי ביטחון רב-צדדיים (ישראל, הפלסטינים, ירדן והקהילה הבינלאומית), ואלה ייצרו שכבות חדשות של ביטחון אזורי – כולל בשני עברי בקעת הירדן.

בניגוד לגישה המחמירה הרואה בהסדרי הביטחון מרכיב עצמאי ושווה-ערך להסכם העיקרי, הגישה המקלה גורסת כי במתח שבין האפשרות להגיע להסכם

העיקרי ובין הסדרי הביטחון, יש להעדיף את ההגעה להסכם העיקרי. לשיטתה, מצבה הכולל של ישראל יהיה טוב יותר עם הסכם עיקרי אך עם הסדרי ביטחון לא-אידאליים מאשר ללא הסכם, אך עם היכולות הביטחוניות הנוכחיות.

המקלים משיבים למחמירים

על פי הגישה המקלה, ישראל תוכל להמשיך ליהנות מתועלות אסטרטגיות רבות שמקנה הבקעה (כמו הקרנת עוצמה לגדה המזרחית), שכן היא תיסוג רק מכ-100 קילומטרים ותמשיך להחזיק ב-260 הקילומטרים מקו הבקעה שהחזיקה לפני 1967.⁹ יתרה מכך, המנגנונים ההסכמיים יסדירו אפשרות לכניסה ישראלית חוזרת למרכז הבקעה במקרים מוסכמים של איום ברור ומיידי (מטרור ועד איום צבאי סימטרי). במקרה של קריסת המערכת ההסכמית, ישראל תוכל פשוט להתעלם ממנה ולשוב לבקעה באופן חד-צדדי. ובמציאות הקיימת, כוחות צה"ל ערוכים ממילא בשגרה בעיקר במחנות קבע ולא במערכי ההגנה או התקפה, ואין זה משנה אם יפרסו למערכי חירום ממחנות קבע הממוקמים בבקעה עצמה, או ממחנות קבע שיוקמו בבית-שאן ובנאות-הכיכר.

גם לפי הגישה המקלה, גבול הביטחון של ישראל יישאר בבקעה ולא יוסט למישור החוף, אך זאת בזכות המנגנונים ההסכמיים: המדינה הפלסטינית תהיה מפורזת מתוקף הסכם, ומעריך החיישנים, לצד מערך הביטחון הרב-צדדי, יגלו כל ניסיון לפגוע בפירוז או להכניס כוחות או אמצעי לחימה לגדה המערבית. לאחר הגילוי יטפלו הצדדים באיום, ובמקרה של חוסר שיתוף פעולה פלסטיני, יטפלו הישראלים והאמריקאים באיום באופן חד-צדדי. כך תסוכל בעודה באיבה התגבשות של איום על מישור החוף, וישראל תוכל להמשיך לקיים את תפיסת הביטחון שלה. המקלים מודים שישראל לא תוכל להסתמך על עצמה בלבד בכל הנוגע לביטחונה, אך לשיטתם גם בריטניה וגרמניה מסדירות את ביטחונן באמצעות מערכים רב-לאומיים שבמרכזם ארצות-הברית. ניתן להבדיל את ההסדרים המוצעים מהניסיון הרב והכושל של ערבויות וכוחות בינלאומיים בשלושה אופנים: ראשית, אין מדובר בהתחייבות מילולית בלבד אלא בהתחייבות המגובה בהצבת כוחות בשטח. שנית, בשטח יימצאו גם כוחות של הצבא האמריקאי, הרציני יותר מחלק מהצבאות הזרים שכשלו. שלישית, אין להסיק גזירה שווה בין התחייבויות אמריקאיות למדיניות מסוימות שלא כובדו, ובין התחייבות אמריקאית לבעלת-ברית אינטימית כמו ישראל. חיותה של ההתחייבות המסוימת הזו תהיה, אם כן, שונה מהניסיון הצבור.

המחמירים משיבים למקלים

המחמירים יטענו שמילת המפתח בגישה המקלה היא "אם". הגישה המקלה אינה יונקת מהמציאות הקיימת ואינה עקבית עם הניסיון הצבור הקיים. היא

בת־קיימא רק אם המציאות והדינמיקה ישתנו מהיסוד. הגישה המקלה מציגה מערכת מורכבת, רבת "חלקים נעים" שכל אחד מהם עלול להיכשל, מתבססת על שורה של היפותזות באשר לעתיד, והיא עתירת התניות ונקודות תורפה. היא תקפה אם יחול השינוי המבוקש במוטיבציות המדיניות, אם המדינה הפלסטינית תהיה קוהרנטית ואחודה ותשליט את מרותה על שטחה ואנשיה, אם הסביבה האסטרטגית תתייצב, אם כל הצדדים ישתפו פעולה כמתוכנן, אם האיומים יתגבשו דווקא בפרדיגמות המתוכננות, אם העליונות הטכנולוגית תישמר, אם מזג האוויר יהיה נאה ויאפשר איסוף מודיעין חזותי מנגד ומהאוויר, ועוד. למעשה, הגישה המקלה ישימה רק אם נסכים ש"הפעם זה שונה", ואותה שונות חדשה תישאר יציבה מכאן והלאה.

חולשה נוספת הנובעת מעולם ה"אם" היא ריבוי מנגנוני "אם-אז". כך, לדוגמה, לפי ההסדרים המוצעים, אם ייווצר איום צבאי סימטרי ברור ומיידי ממזרח, אז צה"ל יוכל לחזור לבקעה. ואם יתברר שקיימות העברות אמל"ח משמעותיות לתוך הגדה המערבית אז תותר כניסה לגדה, גם בכוח. תפיסה זו, המכונה "תיל ממעיד"¹⁰, מניחה שבהתקיים תנאי מסוים תופעל תגובה מוחצת באורח אוטומטי כמעט, אך הניסיון הצבור ממנגנוני תיל ממעיד אינו חיובי. היריב אינו בהכרח מבצע פעולה בודדת ודרמטית המהווה הפרה בוטה של ה"אם", אלא מכרסם בקו האדום בנגיסות קטנות, שכל אחת מהן כשלעצמה אינה נתפסת כמשמעותית. ובנסיבות כאלה ואחרות, קשה לגייס את הרצון המדיני והפוליטי הנדרש לשם מימוש ה"אז". דוגמה לכישלון ה"אם-אז" היא ההסדר לפירוז מרחב תעלת סואץ מטילי קרקע־אוויר (טק"א) בתום מלחמת ההתשה. מצרים הכניסה רכיבי טק"א למרחב התעלה בהדרגה, כשכל צעד כשלעצמו היה מתחת לסף התיאבון הישראלי והאמריקאי לחולל משבר. קיסינג'ר מיטיב לתאר בספרו¹¹ כיצד ממשל ניקסון היה טרוד בהתדרדרותה של מלחמת וייטנאם למבצעים בקמבודיה, בניסיון הסובייטי להקים בסיס צוללות בקובה ובמגוון תסבוכות פנים־אמריקאיות, עד שיצא מגדרו כדי להימנע מחזרה לעימות בתעלת סואץ. ואילו גולדה, העייפה בעצמה ממלחמת ההתשה והחוששת מתגובת ניקסון לפעולה ישראלית עצמאית בתעלה, זנחה אף היא את הנושא. התוצאה הייתה שהמצרים בנו, בשלוש שנים של צעדים מדודים, את אחד ממערכי הטק"א הרוויים ביותר בהיסטוריה, ומערך זה פגע באופן חמור בתפקוד מכונת המלחמה הישראלית במלחמת יום הכיפורים.

מעצבי הסדרי הביטחון חייבים להניח כהנחת עבודה גם תרחיש שבו האיום נבנה בהדרגה (בין אם איום מדינתי סימטרי, ובין אם שחיקת פירוז המדינה הפלסטינית), כשהנסיבות הפוליטיות והבינלאומיות אינן מאפשרות להפעיל באופן אוטומטי את ה"אז", ועימות יפרוץ מתוך היערכות אויב שונה מזו המתוארת במנגנון ה"אם-אז". לכן, מענה בטחוני ריאליסטי מחייב הימנעות ממנגנונים דיכוטומיים של "אם-אז",

ובמקומם יש להישען על יכולת שליטה במדרגיות ותזמון המענה. שינוי היקף הכוח הישראלי בבקעה ומאפייני היערכותו צריך להיות חלק מחופש הפעולה שבהסדרי הביטחון, ולא אירוע משברי מול הפלסטינים והקהילה הבינלאומית.

המענה הביטחוני צריך להתאפיין במדרגיות על פי שיקול דעת, ולא רק בשני מצבים קיצוניים: היערכות שגרה והיערכות חירום. שני המצבים קשורים וצריכים להתפתח באופן הדרגתי מזה לזה ובחזרה. מרכז הכובד הגיאוגרפי של הזירה הוא המישור סביב יריחו, ממנו יוצאים צירי הגישה המעשיים ביותר הן לירושלים והן לעמאן. תוואי קרקע חשובים לא פחות הם המעברים ההכרחיים¹² המאפשרים גישה למרכז הכובד. הניסיון מלמד שבתנאי קרקע מאתגרים ומעברים הכרחיים כבמבואות בקעת הירדן, גם כוח אויב קטן מסוגל לעכב ולשבש תנועה כמו זו שממחנות הקבע למערכי החירום. צה"ל עלול למצוא עצמו מעוכב בקרבות במעברים הכרחיים הדומים לקרבות עין זחלתא (1982) והסלוקי (2006) בדרכו למערכי ההגנה. ההחזקה במרחב בשגרה (לרבות אבטחת מעברים הכרחיים לפי הערכת מצב) היא, אם כן, גורם חשוב המאפשר את ההיערכות היעילה והמהירה במרכז הכובד של הבקעה במצב חירום.

גם ההסתמכות על כוחות זרים אינה טריוויאלית. אפילו כשקיימת זהות באינטרסים ובתפיסת האיום, השונות בפרספקטיבה עלולה לייצר פער בפעולות הננקטות. לדוגמה, ארצות-הברית וישראל רואות עין בעין את איום הגרעין האיראני ואת מצב הסיום הרצוי. אך השונות בנכונותן לשאת בסיכונים ובמחירים הביאה לחתימת ארצות-הברית על הסכם הביניים מה-24 בנובמבר 2013 – הסכם שלהשקפתה של ממשלת ישראל אינו עומד בתנאי המינימום הנדרשים ומהווה שגיאה אסטרטגית חמורה. שונות בפרספקטיבה ובנכונות ליטול סיכונים ולשאת במחירים עלולה להניב פער דומה גם בהחלטות על המענים לאתגרים העתידיים בבקעה, כשמשמעות המערכת הרב-צדדית המוצעת היא שישראל מאבדת את ריבונותה להחליט לבדה על הפעולות שינקטו להגנתה.

מבחנה של המחויבות טמון לא אחת בנכונות לקיימה לאורך זמן, חרף התשה מתמשכת וחסרת מועד סיום. אך פעם אחר פעם מוכיחות המערכות הפוליטיות והציבוריות האמריקאיות קושי בהתמדה בקיום מחויבויות מעבר לים בתנאי התשה חסרת מועד סיום (open-ended). יש להניח שרק לישראל יש את האינטרס המוחשי והחינוי בהסדרי הביטחון, אשר יבטיח שהמערכות הפוליטיות והציבוריות שלה יאפשרו התמדה במאמץ הביטחוני בתנאי התשה (מטעני צד, ירי, חטיפות וכדומה) וללא מועד סיום.

סיכום: הניסיון וההתבוננות בסביבה

אחד המקורות לניתוח מסוג זה הוא הניסיון הצבור. הניסיון הבינלאומי עם הסדרי ביטחון מורכבים כמוצע בגישה המקלה הוא דל, וייתכן שלא בכדי. הניסיון הישראלי כולל הסדרי ביטחון עם ירדן ומצרים, כשהסדרי הביטחון עם ירדן פשוטים, ובשני המקרים הם לא נבחנו במצב של אתגור¹³ או קריסת ההסכם העיקרי. עם זאת, לישראל ניסיון עשיר ולא מעודד עם האלמנטים השונים המרכיבים יחדיו את הסדרי הביטחון המוצעים. הניסיון הצבור משתרע מתיאורו של אבא אבן את קריסת הערבויות לחופש השיט במצרי טיראן כ"מטרייה המתקפלת ונעלמת ברגע שבו מגיע הגשם"¹⁴; דרך ההפתעה המודיעינית במלחמת יום הכיפורים והפגיעה בחופש הטיסה של חיל האוויר על ידי מערך הטק"א המצרי שלא הותקף ב־1970 כמתחייב ממנגנון ה"אס־אז"; הקושי לגבור על כוחות סוריים קטנים במעבר הכרחי בתנאי קרקע מאתגרים ולהגיע לכביש ביירות־דמשק ב־1982 ועד לעובדה שישראל תקפה את חזבאללה עם 160,000 פגזי ארטילריה, 1,800 רקטות הנושאות מאות פצצונות, 2,500 הפגזות מהים ו־15,000 גיחות של מטוסי חיל האוויר – אך האש מנגד לא יכלה לשתק את הארגון. קיים קושי אמיתי לבסס הסדרי ביטחון האמורים להתקיים במשך עשורים רבים על ההנחה ש"הפעם זה יהיה שונה", ושהניסיון הצבור אינו שימושי דווקא במקרה זה.

כשפלשה רוסיה לאוקראינה הצהיר מזכיר המדינה ג'ון קרי¹⁵ "במאה ה־21 אתה פשוט אינך נוהג כבמאה ה־19 ופולש לארץ אחרת". הבעיה היא שכאשר ישראל מתבוננת סביבה מסוריה עד עזה, ואף בסביבה הרחבה יותר המשתרעת מפקיסטן ועד לוב, היא מתקשה לזהות את המאה ה־21. במובנים מסוימים, הסביבה מזכירה יותר את המאה ה־14. אפילו אם הסדר שלום ישראלי־פלסטיני ישנה את הדינמיקה הדו־צדדית בין הממשלות, הסדר כזה לא ייצור מזרח תיכון אחר, ולא יעלים את האלימות ואת חוסר היציבות המאפיינות את האזור.

ישראל חייבת לעשות כל מה שמעשי מבחינה מדינית כדי לנסות להגיע להסדר שלום עם הפלסטינים, אך מה שישראל יודעת הוא מה שמלמדים אותה הניסיון הצבור והתבוננות במציאות, וידע זה מספק נימוקים כבדי משקל להעדפת הגישה המחמירה בכל הנוגע להסדרי הביטחון.

הערות

- 1 רון טירה, "התערערות התצפית האסטרטגי של ישראל", **עדכן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 3 (אוקטובר 2011), עמ' 39–51; רון טירה, "האידיאליסט וחבורת המקיאבליסטים: כיצד ארה"ב מביסה עצמה במזרח התיכון", **עדכן אסטרטגי**, כרך 14, גיליון 1 (אפריל 2011), עמ' 39–50.
- 2 אפרים קם וצבי מגן, "ההתקרבות בין מצרים לרוסיה: לאן היא תגיע?", **מבט על**, גיליון 26, בפברואר 2014.

- 3 למקורות בדבר ההיערכות הישראלית להתערבות קרקעית בלחימה בירדן בספטמבר השחור ר' בין היתר:
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d254>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d286>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d287>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d290>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d292>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d299>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d303>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d306>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d308>
<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d309>
- 4 שם.
- 5 ר' שם, ולמשל: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v24/d254>
- 6 ישראל טל, **בטחון לאומי – מעטים מול רבים**, הוצאת דביר, תל אביב, 1996.
- 7 ניתן להגדיר "גבול ביטחון" כמרחב שבו מתחילים המבצעים העיקריים. כך, למשל, במלחמה הקרה נערכה ארצות-הברית להתחיל במבצעי הגנה עיקריים במרחב שבין גרמניה המזרחית והמערבית.
- 8 רון טירה, **המערכה באש מנגד ומכשולותיה**, מזכר 89, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, מארס 2007.
- 9 אם כי הדרך הקצרה והמעשית ביותר ללב ירדן יוצאת ממרכז קו הבקעה שנכבש ב-1967.
- 10 רון טירה, **עיצוב מדיניות ישראל כלפי סוריה**, ידיעות אחרונות, תל אביב, 2000, עמ' 146–151.
- 11 הנרי קיסינג'ר, **שנותי בבית הלבן**, ספריית מעריב, תל אביב, 1980, עמ' 136.
- 12 לדוגמה, מעבר עין-גדי מדרום, מעבר שדמות מחולה-ארגמן מצפון, או מעבר מעלה אדומים-יורד יריחו ממערב.
- 13 אפילו בשנה שבמהלכה 'האחים המוסלמים' משלו במצרים, היא לא ניסתה לאתגר את הסדרי הביטחון.
- 14 מיכאל בר-זוהר, **החודש הארוך ביותר**, הוצאת לזין אפשטיין, תל אביב, 1968, עמ' 53.
- 15 Will Dunham, "Kerry condemns Russia's 'incredible act of aggression' in Ukraine", Reuters, March 2, 2014.