

האמנם בקעת הירדן – מרחב ביטחון לישראל?

שלמה ברום

הנחות היסוד של התכנית – הערכה מחדש

בפרוס שנת 2001 נראות שתי הנחות יסוד של תכנית אלון בעייתיות מאוד. ההנחה, ששמירת מה שכונה "השלמות הגיאואסטרטגית" (כנראה הכוונה לגיאופוליטית) של ארץ ישראל תאפשר גבולות בני הגנה והימנעות ממלחמות בעתיד, הופרכה בעליל ע"י ההתפתחויות מאז מלחמת ששת הימים. "גבולות בני הגנה" לא מנעו את מלחמת יום הכיפורים ב-1973 ונראה, כי החתירה אליהם תרמה לפריצתה. הסכם השלום עם מצרים אשר היה כרוך בויתור על גבולות, שהם כביכול נוחים יותר להגנה, הבטיח שקט בגבול הישראלי-מצרי. באופן דומה הנסיגה מדרום לבנון הביאה לרגיעה בגבול הצפון. בשני המקרים יכולים להיות כמובן חילוקי דעות באשר לסיכוי, כי יובטח שקט לאורך זמן. אולם לפחות במקרה של ההסכם עם מצרים הדבר עומד כבר במבחן 20 שנים.

כתוצאה מכישלונות "הפתרונות הירדניים" למיניהם הפכה עם הזמן גם ההנחה, שהפלסטינים יוכלו לממש חיים לאומיים עצמאיים מבלי לפגוע בביטחון מדינת ישראל דרך קשרים פוליטיים למדינת ירדן או למדינת ישראל, לבלתי רלבנטית. הפתרון היחידי שבא בחשבון, שמאפשר את קיום הדרישה לרוב יהודי במדינת ישראל וגם נותן אפשרות לעם הפלסטיני לממש חיים לאומיים עצמאיים מבלי לפגוע בביטחון מדינת ישראל, הוא הקמת מדינה פלסטינית לצדה של ישראל ובהסכם עם ישראל.

השאלה שנבחנת במאמר זה, היא האם נחוצה שליטה ישראלית בבקעת הירדן על מנת שהמציאות שתיווצר בעקבות ההסכם לא תפגע בביטחון ישראל או שההפך הוא הנכון: התעקשות על שליטה בבקעת הירדן עלולה לפגוע בבטחונה של ישראל בטווח הרחוק. שיקולי הביטחון הקשורים לבקעת הירדן מתחלקים לשיקולי ביטחון חוץ ושיקולי ביטחון פנים. שיקולי ביטחון חוץ מתמודדים עם השאלה מהו המענה הטוב ביותר לאיום של התקפה של כוח יבשתי גדול משטח ירדן. החשיבה הצבאית המסורתית של ישראל גורסת שכוח כזה יהיה מבוסס על חזית מזרחית ערבית אנטי-

תכנית אלון – הרקע

מאז הגיש השר יגאל אלון לראש הממשלה לוי אשכול, מייד לאחר מלחמת ששת הימים, ב-26 ביולי 1967, הצעה להסדר עם הפלסטינים, שזכתה לכינוי "תכנית אלון", נתקבעה בתודעתם של אזרחי ישראל חשיבותה הביטחונית של בקעת הירדן. כיום, כאשר ישראל דנה עם הפלסטינים בהסדר הקבע, הנחה רווחת בקרב חלקים רחבים בציבור הישראלי היא, שבמסגרת הסדר קבע עם הפלסטינים יהיה הכרח בשליטה ישראלית בבקעת הירדן ובהצבת כוחות גדולים באזור זה, והמהדרים אף גורסים, שיש צורך בסיפוח אזור הבקעה למדינת ישראל. תפיסה זאת הפכה למרכיב מרכזי במצעה של מפלגת הדרך השלישית, אשר כמפלגה חדשה, קבלה תמיכה לא מבוטלת בבחירות 1996, אבל לא עברה את אחוז החסימה בבחירות 1999. תוכנית "השדרה הכפולה" של "הדרך השלישית" אמצה את רעיונות תכנית אלון באשר לבקעת הירדן, והוסיפה לה הצעה לסיפוח אזורים לאורך הקו הירוק בגבול המערבי של אזורי יהודה ושומרון.

תכנית אלון עוצבה בתקופה, שמאפייניה היו שונים לחלוטין מהתקופה הנוכחית. המציאות הבינלאומית והמציאות האזורית היו שונות כמעט בכל פרמטר אפשרי – הפרמטר המדיני, האסטרטגי, הכלכלי וגם הצבאי. עובדה זו מצדיקה בחינה מחודשת באשר לתקפותן של הנחות היסוד והמסקנות של תכנית אלון.

בבסיסה של תכנית אלון עמדו ארבע הנחות יסוד:

- השלום עם מדינות ערב אפשרי והכרחי.
- יש לשמור על השלמות הגיאואסטרטגית של ארץ ישראל, שלמות המאפשרת גבולות בני הגנה והימנעות ממלחמות בעתיד.
- השיקול הדמוגרפי צריך להיות מרכזי: יש לשמור רוב יהודי מוחלט במדינת ישראל.
- ההסדר צריך לאפשר לעם הפלסטיני לממש חיים לאומיים עצמאיים מבלי לפגוע בביטחון מדינת ישראל. על העם הפלסטיני לבחור בקשרים פוליטיים למדינת ירדן או למדינת ישראל.

על בסיס הנחות אלו הוצעו בתכנית ההסדרים הבאים:

1. הגבול המזרחי של ישראל יהיה נהר הירדן והקו החוצה את ים המלח לכל אורכו.
2. רצועה ברוחב של 15 ק"מ ממערב לירדן תצורף למדינת ישראל ותהווה חלק ממנה.
3. באזור מדבר יהודה יגיע רוחב הרצועה ל-25 ק"מ והיא תגיע עד אזור חברון.
4. באזור יריחו יהיה פרוזדור מעבר מהגדה המזרחית של הירדן לגדה המערבית.
5. תהיה רצועת מעבר בין יהודה ושומרון לחבל עזה.
6. אזור ירושלים כולו יצורף למדינת ישראל.
7. בשאר הגבולות יעשו רק תיקוני גבול הכרחיים.
7. לגבי האזורים המאוכלסים בצפיפות ע"י ערבים ביהודה ושומרון וחבל עזה יתקיים משא ומתן בין מדינת ישראל, התושבים ומדינות ערב ויקבע ממשל מוסכם.

ישראלית, שהמרכיב העיקרי בה הוא הצבא העיראקי. שיקולי ביטחון פנים מתיחסים לשאלה כיצד מבטיחים שהמדינה הפלסטינית לא תהפוך מקור לטרור ומלחמת גרילה נגד ישראל.

לצורך הדיון בתרומת שליטה ישראלית בבקעת הירדן להתמודדות עם איום החזית המזרחית, תיבחן תחילה השאלה כיצד נכון להתמודד עם איום מהזירה המזרחית. בהמשך יעשה ניסיון לבחון באיזה מידה איום זה הוא בכלל משמעותי.

ההתמודדות עם איומים צבאיים ממזרח

והיה כי יתממש איום של מתקפה יבשתית של קואליציה ערבית ממזרח, המענה של צה"ל, על-פי התפישה המסורתית, יכלול שני שני נדבכים. הנדבך הראשון הוא מאמץ להתמודד עם האיום עוד בהיותו רחוק. הדבר ניתן באמצעות ניצול העליונות האווירית של חיל האוויר הישראלי לפגיעה בכוחות העיראקים הנכנסים לתוך ירדן ועצירתם, כפי שנעשה כבר במלחמת ששת הימים. דרך נוספת היא העברת הלחימה היבשתית לשטח ירדן ויצירת מצב שבו המפגש עם הכוח העיראקי הוא בעומק ירדן. ההנחה הייתה שהמרחק של עיראק מישראל מגדיל את הסיכוי שתהיה התרעה מוקדמת אשר תאפשר דרך פעולה זו. הנדבך השני הוא מערך הגנה המבוסס על אזור כביש אלון. נהר הירדן אינו מהווה מכשול משמעותי ואזור הבקעה עצמו הוא אזור נחות טופוגרפית, שיכול לשמש מלכודת מוות לכוח הערוך בו, ולכן מערך ההגנה צריך להתבסס על האזורים שממערב לבקעה, מהם ניתן לקיים שליטה טופוגרפית עליה.

השינויים בסביבה האסטרטגית לצד השינויים באופן בו מנוהלות מלחמות מודרניות העלו את המשקל של הלחימה מרחוק בהשוואה להגנה הקרובה. במסגרת הסכם השלום עם ישראל, התחייבה ירדן שלא לאפשר

שימוש בשטחה על-ידי כוחות עוינים לישראל ולא להצטרף לכל קואליציה אנטי ישראלית. המשמעות היא, שירדן הפכה להיות שטח חיץ המגן על ישראל ממזרח. אם כוחות עוינים לישראל ייכנסו לירדן, אם בשל הפרת ההסכם מצדה ואם משום שלא הייתה מסוגלת למנוע זאת, לישראל תהיה לגיטימציה לפעול בשטח ירדן נגד כוחות אלו. מבחינה זו לא בקעת הירדן אלא ירדן כולה היא מרחב הביטחון של ישראל. מלחמת המפרץ והעימותים המוגבלים בעשור שחלף מאז מלחמה זו המחישו את השינוי (יש אומרים מהפכה) בדרך בה מנוהלות

האפשרות המעשית לבסס

את מערך ההגנה על כוחות

שייכנסו במצב חירום לבקעת

הירדן מייתרת את הצורך

בנוכחות כוחות ישראלים

גדולים באזורים אלו בשגרה

מלחמות קונבנציונליות. ליכולת הפגיעה באש מדויקת בטווחים רחוקים משקל הולך וגובר. השילוב של יכולת איתור מטרות בזמן אמיתי ובטווחים רחוקים, נשק מונחה מדויק ארוך טווח ומערכת שליטה ובקרה, המאפשרת הכוונה מהירה של נשק למטרות, כל אלה מעניקים יכולת לשחוק באופן מסיבי כוחות ממוכנים ומשוריינים כשהם עוד רחוקים מקו המגע. אפשר להניח, שלישראל, הנמנית עם המדינות המעטות אשר נמצאות בחזית הטכנולוגיות הצבאיות החדשות, תהיה לא רק לגיטימציה לפגוע בכוחות העוינים בשטח ירדן אלא גם יכולת משופרת, בהשוואה לעבר, לעשות זאת.

המדינה הפלסטינית, אשר תוקם בהסכם עם ישראל בשטחי יהודה ושומרון, תהיה

מוקפת משלושת עבריה על ידי ישראל ובצידה הרביעי תגבול בירדן, אשר מקיימת עם ישראל יחסי שלום וקשרים אסטרטגיים, המבוססים על אינטרסים משותפים. אם יתעורר צורך בהכנסת כוחות ישראלים לאזור כביש אלון על מנת לבסס מערך הגנה מול התקפה של חזית מזרחית יוכלו כוחות אלו לבוא מדרום ומצפון תוך הימנעות ממעבר באזורים, שבהם האוכלוסייה הפלסטינית צפופה. המדינה הפלסטינית, שתפורז מנשק כבד על פי ההסכם הצפוי, לא תוכל למנוע זאת. יש צעדים שיקלו על מימוש דרך פעולה זו, והחשובים שבהם הם הכללה בהסכם הקבע של סעיפים שייתנו לגיטימציה לפעולה ישראלית כזאת כאשר תידרש, והשלמת סלילתו של כביש אלון (ציר 90) כך שיתחבר למערכת הכבישים הישראלית גם מדרום.

האפשרות המעשית, לבסס את מערך ההגנה על כוחות שייכנסו במצב חירום לבקעת הירדן, מייתרת את הצורך בנוכחות כוחות ישראלים גדולים באזורים אלו, בשגרה. סביר, כי בתקופה הראשונה לאחר חתימת ההסכם – במשך פרק זמן שיוגדר מראש – כאשר לישראל לא יהיה ביטחון ביציבות המציאות האסטרטגית החדשה, תהיה תועלת בנוכחות של כוחות ישראלים מוגבלים בשטח הפלסטיני, באזור שממערב לבקעת הירדן. אולם, ישראל צריכה לחתור בטווח הארוך יותר למציאות שבה אין כוחות ישראלים בשטח שברבינות הפלסטינית.

לא זו בלבד שלצה"ל יש יכולת טובה להתמודד עם איום של חזית מזרחית ללא שליטה רצופה בבקעת הירדן אלא שיש ספק באשר למידת האיום של חזית מזרחית כלפי ישראל, לפחות בטווח הנראה לעין.

השינויים שהתרחשו במערכת העולמית והאזורית בעשור האחרון, צמצמו במידה ניכרת את האיום של מתקפה יבשתית נרחבת של חזית מזרחית ערבית כלפי ישראל. עוצמת האיום נחלשה וגם סבירות התממשותו.

לחזות את עתידה אבל ההתפתחויות במזרח התיכון מצמצמות את ההסתברות, כי יהיה צורך להתמודד עם איומים פוטנציאליים של מתקפה יבשתית ממזרח.

השליטה בבקעת הירדן והמדינה הפלסטינית

הדוגלים בנוכחות/שליטה ישראלית בבקעת הירדן טוענים, שיש בה צורך גם על מנת לשלוט על קו נהר הירדן המפריד בין המדינה הפלסטינית וירדן. בראייתם, לשליטה זו שתי מטרות: **האחת** – הפרדה בין ירדן והמדינה הפלסטינית כדי למנוע השפעה בלתי רצויה של המדינה הפלסטינית על ירדן ולמנוע קשרים בלתי רצויים בין שתי גדות הירדן, **השנייה** – מניעת חדירת אמצעי לחימה ואנשים בלתי רצויים לשטח המדינה הפלסטינית בשל החשש, שהעדר פיקוח כזה יאפשר למדינה הפלסטינית להפר את המגבלות המוטלות על כוחותיה החמושים וכן יקל על גורמי טרור לבצע פיגועים נגד ישראל.

שליטה ישראלית בגבולותיה של המדינה הפלסטינית עם ירדן ומצרים תפגע פגיעה קשה בריבונותה. ניתן להצדיק פגיעה כזאת רק אם אין פתרון אפשרי אחר, שעונה על הצרכים הבטחוניים החיוניים של ישראל. במקרה זה ניתן להצביע על פתרונות אפשריים אחרים. ישראל שותפה לסכמים, המגבילים פריסת כוחות ואמצעי לחימה באזורים ספציפיים, כפי שנקבע בהסכם השלום עם מצרים ובהסכם ההפרדה עם סוריה. בשני המקרים הסכימה ישראל למנגנוני פיקוח, המבוססים על כוח בינלאומי. אפשר לגבש בהסכם עם הפלסטינים מסגרת פיקוח בינלאומי דומה, שתוודא ביצוע ההסכם על ידי שני הצדדים.

באשר לחשש מפני קשרים בין הירדנים לפלסטינים, שעלולה להיות להם השפעה שלילית על ביטחון ישראל, יש לזכור, כי קשרים אלו נובעים בעיקר מהרכבה של האוכלוסייה הירדנית, שבה מרכיב פלסטיני גדול, כנראה רוב.

למציאות העולמית והאזורית החדשה השפעה גם על סבירות התגבשות חזית מזרחית אנטי ישראלית. שלא כבעבר, אין מעצמות על שנתמוך בחזית הזאת. ארצות-הברית נהנית במזרח תיכון ממעמד והשפעה חסרת תקדים, ובוודאי תשאף למנוע היווצרותה של חזית כזאת. סר חינה של האידיאולוגיה של האחדות הערבית והמגמה המאפיינת את העולם הערבי היא של פיצול. מרבית מדינות ערב מתמקדות בענייניהם הפנימיים ובמימוש האינטרסים הפרטיקולריים שלהם. ההתכנסות של מדינות

התועלת הבטחונית השולית הנובעת משליטה בבקעת הירדן אינה שקולה כנגד המציאות האסטרטגית שתיווצר כתוצאה מחתימת הסכם קבע הוגן עם הפלסטינים.

ערב סביב הגיוני לישראל בעקבות העימות האחרון בין הרשות הפלסטינית וישראל (ספטמבר-דצמבר 2000) אינה מפחיתה מתקפותה של טענה זו, ואינה מעידה על נכונות להשקיע משאבים ולשלם מחירים אמיתיים על מנת לתרום לעניין הערבי. ירדן חתומה על הסכם שלום עם ישראל ומהדקת את קשריה האסטרטגיים עמה. סוריה ניהלה משא ומתן על הסכם שלום עם ישראל, שבו התברר, כי הפערים בין עמדות הצדדים אינם גדולים. האיסלאם הרדיקלי נחלש וגובר האיום על העמדות, שהצליח לתפוס באיראן ובסודאן. הסכם קבע עם הפלסטינים יסייע לחזק מגמות אלה עוד יותר, שכן לתנועות האסלאמיות לא תהיה עוד סיבה להשתמש בקונפליקט הישראלי-פלסטיני לגיוס תמיכה. אמנם המערכת המזרח-תיכונית שברירת וקשה

עוצמתו קטנה משום ההחלשות הצבאית היחסית של המדינות הנכללות בחזית זו. סוריה וירדן אינן מצליחות מזה כמעט שני עשורים למצוא מקורות מימון לחידוש צבאותיהם ואילו עיראק נפגעה באופן קשה מאוד במלחמת המפרץ ב-1991 ומשטר הסנקציות, המתקיים מאז, אינו מאפשר לה לשקם את צבאה ולחדש את ציודו. סביר להניח, כי גם בעתיד ירדן וסוריה תמשכנה לסבול ממשק חלש, שלא יאפשר להן להתעצם ממקורותיהן. באשר למקורות מימון חיצוניים, היעלמותה של ברית המועצות שללה מהמדינות העוינות לישראל את מקור ההתעצמות העיקרי. ירדן אמנם נהנית מסיוע צבאי אמריקאי אבל בהיקפים קטנים ביותר ולא נראה, כי יחול שינוי במדיניות ארצות-הברית, כאשר מופעל לחץ פנימי על הממשל לצמצם את סיוע החוץ. לא סביר, כי מדינות הנפט הערביות יתנו סיוע משמעותי למדינות אלו גם כאשר מחירי הנפט הגבוהים ישפרו את מצבם הכלכלי. הנכונות של מדינות אלה לסייע לעניין הערבי הכללי ירדה עם השנים בעיקר בשל שתי סיבות: **האחת** – הטראומה של המשבר הכלכלי שבא בעקבות הבזבוז בשנים שבהם מחירי הנפט היו גבוהים; **השנייה** – המודעות של מדינות אלה לצרכים הגוברים של אוכלוסיותיהם. עיראק היא המדינה היחידה שהכנסותיה מנפט, בייחוד עם יישמרו מחירי הגבוהים, יכולות לאפשר לה התעצמות בהתבסס על מקורותיה העצמיים, אם יוסרו הסנקציות. בינתיים אין כל סימן לכך שארצות-הברית תהיה מוכנה להסיר את הסנקציות מעירק. גם אם יוסרו, תהיה עיראק שקועה בחובות עצומים, שיקשו עליה להקצות את המשאבים הנחוצים לצבא. מסבות אלו מתמקדות מדינות ערב, שעדיין רוצות להשתתף במרוץ האסטרטגי במזרח תיכון, ואיראן, בפיתוח טילים בליסטיים ונשק השמדה המונית, תחומים שלגביהם שאלת השליטה בבקעת הירדן אינה רלבנטית.

אנכרוניסטית. עדיף לישראל לוותר על שליטה בבקעת הירדן ובוודאי על סיפוחה, משיקולים של תועלתה העצמית. התועלת הבטחונית השולית הנובעת משליטה בבקעת הירדן אינה שקולה כנגד המציאות האסטרטגית שתיווצר כתוצאה מחתימת הסכם קבע הוגן עם הפלסטינים וכתוצאה מהסדרי פיקוח ושיתוף הפעולה שיהוו חלק מההסכם. במסגרת זו יהיה צורך לכלול גם הסדרים, שיאפשרו שימוש באזורים, שממערב לבקעת הירדן במקרה של התמשות איום של חזית מזרחית.

- נוכחות צה"ל ותנועה של כוחותיו באזור זה יביאו לחיכוכים עם האוכלוסייה הפלסטינית ולא יקדמו את היחסים בין שני הצדדים.

- הקפתה של המדינה הפלסטינית בטבעת ישראלית מכל עבריה תיצור תחושה של מצור, שלא תסייע לכינון יחסים נורמליים בין שתי המדינות.

סיכום

מכלול השיקולים שהוצגו כאן מוביל למסקנה, כי התפישה הגלומה בתכנית אלון היא

לשאלה מי שולט בקו הגבול השפעה שולית על סוגייה זו, שכן בכל מקרה תהיה תנועה שוטפת של אנשים בין ירדן והמדינה הפלסטינית בשל קשרי משפחה, מסחר ותיירות.

ההתמודדות עם טרור, שמקורו בשטחי המדינה הפלסטינית, יהיה תלוי בעיקר ביחסים של ישראל עם המדינה הפלסטינית. הטרור משמש כלי בידי תנועות המושרשות בחברה הפלסטינית, בעיקר החמאס, ואינו תלוי בגורמים מחוץ לשטחים הפלסטיניים. גם אמצעי הלחימה הנחוצים מצויים בתוך השטח, בין אם מדובר בנשק קל או בחניים. לגורמים החיצוניים השפעה בעיקר בתחום ההכוונה, אשר אינה ניתנת, בעידן הפקס, הטלפונים הסלולריים והאינטרנט, למניעה באמצעות שליטה על המעברים. התמודדות יעילה עם הטרור מותנית בעיקר בקיומו של אינטרס של המדינה הפלסטינית למנוע טרור.

שאלת המפתח, אפוא, היא באילו נסיבות למדינה פלסטינית יהיה אינטרס למנוע טרור. נראה, כי רק מדינה הפלסטינית, שתהיה ברת קיימא, הנהנית מיציבות ואפשרות של התפתחות כלכלית ומקיימת מערכת מסועפת של קשרים מדיניים, כלכליים ובטחוניים עם ישראל וגם עם ירדן, תהיה מחויבת להלחם בטרור. שליטה ישראלית בבקעת הירדן ובוודאי סיפוחה לישראל יפריעו להיווצרותה של מדינה פלסטינית כזאת מהסבות הבאות:

- בקעת הירדן ומדבר יהודה הן עתודות הקרקע הגדולות היחידות, שיכולות לעמוד לרשותה של המדינה הפלסטינית. שליטה ישראלית בהן תשמש גורם מפריע להתפתחותה של המדינה הפלסטינית ותיצור לחץ מתמיד לשנות את ההסכם וממילא תפגע ביציבותו.

- כל פתרון סביר של בעיית הפליטים יחייב החזרת חלקם (גם אם זה החלק הלא גדול) לשטח המדינה הפלסטינית. ללא שטחים אלו לא יהיה היכן ליישבם. העדר פתרון לבעיית הפליטים יפגע ביציבות ההסכם ובמערכת היחסים בין שתי המדינות.

מפת "תכנית אלון"



המפה לקוחה מ"הארץ", חלק ב', עמוד 4, 18.1.2001