



02/01/13

## דוח המועצה לשלום וביטחון – המענה לאיום הביטחוני בבקעת הירדן במציאות הסדרית

### הנחות יסוד

1. עתיד ההתנחלויות הישראליות בבקעת הירדן במסגרת הסדר קבע עם הפלסטינים אינו מעניינו של מסמך זה. הנחתנו היא כי יישובים אלה יפוננו. חילופי שטחים יבוצעו תמורת גושי ההתנחלויות ולא עבור התנחלויות מבודדות.
2. החלטה זו נשענת גם על העובדה שיישובים באזורי גבול, כגון אלו שבבקעת הירדן בסמוך לגבול הירדני, אינם נותנים שום יתרון ביטחוני ומהווים נטל ביטחוני בכל צורת עימות.
3. במסגרת הסדר הקבע המדינה הפלסטינית תהיה מפורזת ולא יהיו למדינה זו כוחות ביטחון בעלי אופי צבאי.
4. עקב רגישות הבקעה למערכת היחסים בין ישראל, ממלכת ירדן והמדינה הפלסטינית, על ישראל לחתור להסכם הבנות עם ירדן לגבי הבקעה, שיביא לידי ביטוי את אינטרסי הביטחון המשותפים.
5. הסדרת מעבר סחורות ואנשים במעברי הגבול על הירדן מחייבת הסכם מפורט שיגן על שלושת הצדדים הנוגעים בדבר ובמעורבות בינלאומית אפקטיבית. מסמך זה אינו עוסק בנושא המעברים.

### עקרונות

1. האיום שעמד לנגד עיניהם של מתכנני הנוכחות הישראלית בבקעת הירדן אחרי מלחמת ששת הימים – ובהם חלק ממחברי דוח זה – היה האיום המזרחי. קרי, קואליצייה צבאית קונבנציונלית. סבירותו של איום זה נמוכה ביותר.
2. לישראל כיום תשובות צבאיות הולמות גם לתרחישים חמורים מעין אלה. יכולות האמנעה הקיימות כיום ברשות צה"ל, ומרחב ההתרעה מול איום זה, הם כאלה שהופכים את הנוכחות הצבאית בבקעת הירדן למיותרת (להרחבה על היבט זה ראו דו"ח המועצה לשלום ולביטחון: "בקעת הירדן – הרתעה וביטחון").
3. האיומים האפקטיביים על ישראל כיום הם איום הטרור ואיום הקליעים הבליסטיים, בפרט מזוודי נשק להשמדה המונית. השליטה הישראלית בבקעת הירדן משנית עד זניחה בחשיבותה במענה הביטחוני מול איומים אלה.
4. האיום היחידי עבורו מהווה נוכחות צבאית בבקעת הירדן מענה במידה כלשהי הוא הפיכת הבקעה לציר הברחות אמצעי לחימה ופעילי טרור. אנו סבורים כי ניתן לקבל מענה מספק לבעיה זו גם ללא נוכחות ישראלית ארוכת טווח בשטח (ראו נספח א').
5. הסדר קבע מול הפלסטינים, על מנגנוני הביטחוניים, ייתן תחליף יותר מהולם לשליטה במערב הגדה ובבקעת הירדן, וייצור מצב אסטרטגי שבו גבול הביטחון דה-פקטו נמצא בחלקה המזרחי של ממלכת ירדן.



המועצה לשלום ולביטחון ע"ר  
Council for peace  
and security

6. עם זאת, אנו מכירים בכך שנוכחות צה"לית בבקעה לתקופת מעבר קצרה עשויה להיות בעלת ערך בבניית אמון בציבור הישראלי ואצל מקבלי החלטות בארץ ביכולת הפלסטינים להבטיח את גבולותיהם. כמו כן, היא עשויה לשרת את הפלסטינים, הירדנים והכוח הבינלאומי בהעברת האחריות על השטח.
7. לאור התועלת הביטחונית הישירה נמוכה של נוכחות זו, לצד מחירה הפוליטי (שצפוי גם לבוא לידי ביטוי בתמורות ממשיות מישראל בהסדר קבע), אנו ממליצים על הגבלת היקפה וקיצור משכה.

### **פירוט דרישות הביטחון בבקעת הירדן במסגרת הסדר קבע עם הפלסטינים**

8. בקו הגבול החדש בבקעת הירדן שיוגדר במסגרת הסכם הקבע (כולל אזור ים המלח) תוצב גדר ביטחונית חדשה (שתחליף את הגדר הקיימת כיום). בנוסף יוצבו אמצעים טכנולוגיים חדישים לאיתור מסתננים ומבריחים שיופעלו ע"י כוח צה"ל שיישאר בבקעה לאחר חתימה על הסדר הקבע.
9. כאמור, הבטחת בטחון ישראל לאורך זמן אינה דורשת נוכחות ביטחונית בבקעת הירדן. עם זאת, בשלב המעבר יש מקום לנוכחות ישראלית מוגבלת בבקעה לשם בחינת מידת מימוש ההסכם בתחומי הביטחון וכתרומה להגברת האמון בהסכם בציבוריות הישראלית.
10. המלצת המועצה היא כי הנוכחות הביטחונית המעברית של צה"ל בבקעה תישא מאפיינים אלה:
- א. הנוכחות הביטחונית הישראלית תימצא בשטח שבין קו המים ומערבה עד כביש 90 שיתוחם ממזרח בגדר ביטחונית. כוחות צה"ל ינועו על ציר ביטחוני ייעודי שישלל לשם כך ממזרח לכביש 90, ושישמש את הכוח הבינ"ל למשימותיו לאחר נסיגת הכוח הצה"לי המעברי.
- ב. הסדרי התנועה לכוחות צה"ל היכן שלא תתאפשר סלילת ציר ביטחוני חלופי, יקבעו באופן שיצמצם את החיכוך בינם לבין האוכלוסייה הפלסטינית.
- ג. הנוכחות הביטחונית הישראלית תכלול סד"כ של כחטיבת חי"ר שתפקידה שמירה על שגרת הביטחון לאורך הגבול.
- ד. כוח המעבר יופעל ככוח נייד, מחנותיו יהיו מדרום ומצפון, מחוץ לשטח המדינה הפלסטינית.
- ה. לכוחות הביטחון הישראליים תישמר הזכות לניהול מרדפים לאחר מסתננים שחדרו את קו הגבול מירדן עד כביש 90.
- ו. כוח המעבר הצה"לי יישאר בבקעת הירדן לתקופה שתספיק לבניית אמון ולבחינת מימוש ההסדר. אנו מעריכים כי תקופה של חמש עד עשר שנים לכל היותר תספיק לשם כך.
11. הימצאות כוחות ביטחון אחרים באזור בקעת הירדן במסגרת הסדר קבע עם הפלסטינים:
- א. הכוח הבינלאומי שיורכב מכוחות אמריקאים ו/או נאט"ו יוצב בבקעת הירדן מכביש 90 ומערבה מרגע תחילת תקופת הישארות הכוח הביטחוני הישראלי ויישאר גם אחרי עזיבת הכוח הישראלי.



המועצה לשלום ולביטחון ע"ר  
Council for peace  
and security

- ב. במסגרת ההסדר יוגדרו מנגנונים לתיאום וקישור בין צה"ל לכוחות הבינלאומיים ולכוחות השיטור הפלסטינים כולל משימות ביטחון והגדרות תפקידים מדויקות בתקופות הביצוע השונות. מנגנונים אלו גם יכללו תיאום וקישור לצבא ירדן.
- ג. לאחר תחילת נסיגת הנוכחות הביטחונית המעברית של צה"ל יתפסו הכוחות הבינלאומיים בהדרגה את עמדות צה"ל לאורך גבול הבקעה.
- ד. בתום הנסיגה הצה"לית יוחלפו כוחות צה"ל ע"י אלו הבינלאומיים אשר יתייצבו למשימת הקבע של שמירה על הביטחון השוטף מקו הגבול עם ירדן עד כביש 90.
- ה. במסגרת ההסדר תהיה לכוחות השיטור הפלסטיניים אחריות להשלטת חוק וסדר בכביש 90 ומערבה לו. לא תהיה כל הגבלה על תנועה חופשית של הכוח הבינלאומי על הציר ומערבה לו ועל תנועה פלסטינית ביטחונית ואזרחית על הציר.
- ו. בתקופת נוכחות הכוח הישראלי תתאפשר באישורו תנועה ופעילות אזרחית פלסטינית מוגבלת ממזרח לכביש 90.



המועצה לשלום ולביטחון ע"ר  
Council for peace  
and security

## נספח א' - שאלת הברחות – בקעת הירדן כמכשול טבעי

מאז נסיגת ישראל מעזה הפכו המנהרות שבציר פילדלפי לציר המרכזי בבניין הכוח של ארגוני הטרור – הן להברחת ציוד והן להברחת פעילי טרור ומומחים. תופעה זאת מעוררת, בצדק, חשש בקרב מומחי ביטחון ובציבור הרחב מפני ויתור על השליטה הישראלית בבקעת הירדן מפחד שזו תהפוך ל"ציר פילדלפי 2". קודם שנתייחס לשאלה מדוע בראייתנו, ניתן למנוע מתרחיש זה להתממש, נזכיר כי בעת ביצוע ההתנתקות תעשיית המנהרות כבר הייתה תופעה קיימת ובכל זאת הוחלט לסגת.

היו לכך שתי סיבות מרכזיות: המשך שהייה בשטח היה פוגע בדימוי של התנתקות מלאה מרצועת עזה. ישראל אמנם נותרה אחראית מבחינה בינ"ל לנעשה ברצועה, אך גורמים מדיניים שהיו מעורבים במהלכים הבהירו כי גודל התמורה המדינית שניתנה לישראל על ההתנתקות והנכונות הבינ"ל להעלים ככלל עין מפעולות ישראל בגזרה, קשורות לכך שמידת האחראיות הישראלית לשטח פחתה מאד כי היא עזבה את כולו. שנית, מבחינה ביטחונית, כוח שהיה נותר להחזיק בתא שטח תחום ומצומצם היה בסכנה להפוך ל"מטווח ברווזים". שיקולים אלה קיימים במידות משתנות גם ביחס לבקעת הירדן.

תעשיית הברחות של **ציוד צבאי** הפכה למרכזית ולמשגשגת כל כך ברצועת עזה בשל שלושה גורמים:

א. **הגורם הגיאוגרפי** – בין רצועת עזה לבין מצרים אין גבול טבעי ולא קיים מכשול גיאוגרפי שיאפשר להפריד בין השתיים. יתר על כן, רפיח המצרית והפלסטינית הן כמעט יחידה אורבאנית אחת מה שמסייע עוד יותר לתשתיות הברחה ליצור קשרים בשני צדי הגבול. היבט גיאוגרפי קריטי נוסף הוא הקרקע החולית מעליה עובר הגבול שבה קל יחסית לחפור מנהרות המאפשרות הברחות שאינן חשופות למניעה נוחה. לבסוף היותו של חצי האי סיני אזור ספר מיושב בדלילות ובעל חשיבות אסטרטגית שנייה במעלה בהשוואה לאגן הנילוס, התירה לשלטון המצרי להתמהמה בטיפול בבעיה ויצרה מוטיבציה חזקה לאוכלוסייה הבדואית להיות מעורבת בתעשיית הברחות כאמצעי מחיה עיקרי.

ב. **הגורם הכלכלי** – עזה היא תא שטח מבודד התלוי למחייתו בהעברות אל ומ: ישראל, מצרים או נמלי ים ואוויר. בהיעדרם של שני האחרונים, ולאור מגבלות חמורות על העברות בין הרצועה לבין ישראל ומצרים נוצר תמריץ כלכלי לפיתוח כלכלת המנהרות האזרחית, שמגובה גם על ידי ממשלת חמאס המסתמכת עליה לגביית מיסים. מנהרות הברחות הטרור הן נפרדות, אך הן נהנות מיתרונות הגודל של המערכת הכלכלית שהתפתחה סביב רשתות הברחה האזרחיות.

ג. **הגורם המדיני-ביטחוני** – מרכיב משמעותי בסיכול הברחות ולחילופין איפשרון בעזה הוא נכונות השלטון בשני צדי הגבול להתמודד עם התופעה. לרשות הפלסטינית כל עוד שלטה בשטח הייתה יכולת מוגבלת להתמודד עם ארגוני הטרור ותשתיות הברחה. לאחר השתלטות חמאס על הרצועה, הפכה תעשיית הברחות לתעשייה רשמית באישור ועידוד השלטונות. מצדו השני של הגבול, עד יולי 2013 וההפיכה הצבאית במצרים, נמנעה מצרים מלפעול באופן תקיף ומתמשך נגד הברחות. מאז החלה להילחם בתופעה לאחר הדחת מורסי, ספגו הברחות מכה קשה.

מבט על המציאות בגדה המערבית ביום שאחרי הסכם מגלה שבכל אחד מהפרמטרים קיים שוני מהותי. בהיבט המדיני-ביטחוני, משני צדי בקעת הירדן נמצאים כוחות מדיניים המעוניינים למנוע בניין כוח של ארגוני טרור. ממלכת ירדן



המועצה לשלום ולביטחון ע"ר  
Council for peace  
and security

ההאשמית שמקיימת עם ישראל תיאום ביטחוני הדוק, והרשות הפלסטינית שהפגינה את נחישותה למנוע טרור, ולסייע לישראל, בשש השנים שחלפו מאז השתלטות חמאס על עזה וגם בתקופות של משברים מדיניים.

עם זאת, יש טעם לתהות מה יקשה על הפיכת הבקעה לנתיב הברחות נטול מעצורים במקרה של התרופפות ברצון או ביכולת הירדנית והפלסטינית לסכל הברחות. כלומר, במקרה שהגורם המדיני-ביטחוני יפסיק לפעול לטובתנו. כאן נכנסים לתמונה שני הגורמים הראשונים שנמנו:

1. **בפן הגיאוגרפי** לא ניתן להשוות את המצב בעזה למצב בגדה: בקעת הירדן וערוץ הירדן מהווים מכשול טבעי רחב, ובלתי מיושב שחצייתו היא מבצע כל פעם מחדש. בנוסף, בניגוד למצב ברצועת עזה, מנהרת הברחה אפקטיבית בגדה תצטרך להיות ארוכה בהרבה, וחפירתה דרך הקרקע באזור ומתחת לנהר הירדן, תהיה מבצע יקר וקשה בהרבה מחפירה בחולות הדרום. כמו כן, בניגוד לסיני, עליה חל הכלל הידוע "רחוק מהעין רחוק מהלב", בקעת הירדן היא איזור בעל חשיבות אסטרטגית עבור מדינת ירדן וכזה שהיא לא תוכל להתיר בו אנרכיה ביטחונית לאורך זמן.

2. **בפן הכלכלי**, ירדן והמדינה הפלסטינית, בכפוף להסדר הכלכלי שיחליף את ההסדרים הקיימים, תסתמכנה על הכנסות ממכסים אותם יוכלו לגבות רק במעברי גבול מסודרים. לכן, בניגוד לשלטון חמאס בעזה, לא תינתן חסות מדינה להברחות. בנוסף, הקשיים האובייקטיביים שמציב השטח בפני מבריחים יקשו על הפיכתן של הברחות לתעשייה מכניסה עבור המשק כולו, כפי שהן נעשו בעזה.

תנועתם של **פעילי טרור**, חלקם בעלי ניסיון מזירות הלחימה בעיראק, אפגניסטאן וסוריה, מבעד למעברי גבול או באמצעות הברחת גבול הולכת ונעשית לבעיה חמורה יותר. שימוש שלהם במעברי הגבול יהיה תלוי ביעילותם של הסדרי התפעול הביטחוניים של המעברים, להם נקדיש מסמך נפרד. הברחת גבול הינה בעיה אחרת ואין יסוד להאמין שכוחות הממלכה ההאשמית, והכוחות בינלאומיים או הפלסטיניים יקלו דעת באיום זה. בעולם הערבי כולו, מוצאים עצמם שלטונות ערביים (ובכללם משטר חמאס בעזה) חשופים לטרור מצד גורמי גיהאד והם פועלים בהתאם לסכלם. כלומר, משטרים ערביים מבינים כי הם אינם חסינים מפגע זה. לכן גם במקרה שבו המשטרים בפלסטין או בירדן יאבדו את המוטיבציה לעצור איומים על ישראל בתחומם, הם לא יוכלו להבטיח כי פעילי גיהאד יפנו רק נגד ישראל ויאלצו לפעול נגדם.

על אף כל האמור, אנו סבורים שיהיה זה מן התבונה להעמיד **חגורת הגנה נוספת**. גם נגד הברחות שבכל זאת יקרו וגם למקרה של התפתחויות בלתי צפויות. לאור התנאים שתוארו אנו מאמינים כי **מענה מספק יוכל להתבסס על המרכיבים הבאים:**

1. שדרוג טכנולוגי של המכשול הטבעי של בקעת הירדן ותוואי הנהר.
2. פריסת כוח ביני"ל אמין ויעיל באזור הגבול.
3. הקמת מנגנוני העברת מידע משותפים לישראל, לירדן, לכוח הביני"ל ולפלסטינים.



