

הסכם הגיוני והגון

תהליך המשא ומתן לקביעת "גבול השלום" בערבה

חיים סרברו



בהמשך

לוועידת מדריד ולאחר כמה סבבי שיחות בווינגטון בשנים 1992-93 בין המשלחת הישראלית בראשות עו"ד אליקים רובינשטיין לבין המשלחת הירדנית בראשות עבד א-סלאם אל-מג'אלי, נכנס המו"מ בין המדינות להילוך מואץ דווקא כשהבשיל ההסכם בין ישראל לפלסטינים בספטמבר 1993. ב-14 בספטמבר, נחתם הסכם לסדר יום (Common Agenda) למו"מ. בסעיף הנוגע לגבול נכתב:

"Settlement of territorial matters and agreed definition and demarcation of the international boundary between Israel and Jordan with reference to the boundary definition under the Mandate..."

(ישוב נושאים טריטוריאליים והתוויה וסימון מוסכמים וסופיים של הגבול הבין-לאומי בין ישראל לירדן בזיקה להגדרת הגבול על פי המנדט).

ניסוח זה לא היה מקרי. בשנת 1980, לאחר חתימת הסכם השלום בין ישראל למצרים, החלה פעילות הכנה לקראת משא ומתן אפשרי בגבולות אחרים. נחיצותה של פעילות זו נבעה מלקחי הסכם השלום

עם מצרים. למשא ומתן על הסכם זה לא קדמה הכנה של גופים מקצועיים ואלה אף לא שולבו בו כלל. התוצאה הייתה שסעיף הגבול בהסכם השלום עם מצרים נקבע ללא ייעוץ מקצועי, לפחות לא מהצד הישראלי. הקווים הוגדרו בסיוע גורמים אמריקניים, ברמה חובבנית ובלתי מספקת, ללא התחשבות בתשתית המקצועית ההיסטורית לגבי הגבול. בהגדרה זו היה פוטנציאל לחילוקי דעות בעתיד, שאכן פרצו.

בשנים 1980-1993 עסקו גופים ממשלתיים, ובייחוד צה"ל ויחידת המיפוי הצבאית, בהכנות להתוויית הגבול עם ירדן. פעילות המחקר שנוהלה על ידי בשטח ובמשרד היוותה מסד לקבלת החלטות ראש הממשלה ומנהלי המשא ומתן.

לקראת סיכום סעיף הגבול ב־Common Agenda נועץ בי ראש ענף הדין הבין־לאומי בצה"ל באותה עת, אל"מ אחז בן־ארי. לנוכח האינטרסים הרבים של ישראל ממזרח לקו שבינת הנשק והגבול המנדטורי המוכר (צפון העיר אילת, שטחי חקלאות וקידוחי המים בערבה ושתי בריכות של מפעלי ים המלח ליד סדום), נראה היה שעדיף להגדיר סעיף גבול חדש, כיאה להסכם שלום בין־מדיני, ללא זיקה לגבול המנדטורי הנושא עמו מטען של פרשנויות הן בצד המשפטי הן בצד המעשי בשטח. כיוון שהסיכוי להגיע לסיכום כזה עם הירדנים היה קלוש, המלצתי להגדיר את הקו בזיקה לגבול המנדטורי, אך בשום אופן לא להסתכך עם אימוצו כפי שנעשה בהסכם עם מצרים. אימוץ הקו המנדטורי לא היה מאפשר גמישות וחייב ויתור מראש על כל האינטרסים הישראליים הטריטוריאליים. אחז בן־ארי נסע לווינגטון וחזר עם הנוסח "בזיקה לגבול שתחת המנדט". הישג זה, שהיה תוצאה של הכנה טובה וארוכה, היה צעד ראשון הכרחי בדרך לקו הגבול המוצלח שהושג בסופו של דבר בהסכם השלום.

לאחר החתימה על סדר היום הואצו ההכנות למשא ומתן. במרס 1994 מונה עו"ד משה קוחנובסקי (סמנכ"ל לתפקידים מיוחדים במשרד הביטחון, בעל ניסיון עשיר במשא ומתן, ובעבר היעוץ המשפטי במשרד הביטחון) לראש ועדת הגבולות הישראלית, ובהמשך מוניתי אני לממלא מקום ראש הוועדה ולראש הצוות הטכני.

הפעילות המקצועית רוכזה בעיקר ביחידת המיפוי הצבאית ובמרכז למיפוי ישראל. בפעילות המשפטית השתתפו סא"ל דניאל רייזנר, ראש ענף הדין הבין־לאומי בצה"ל, ודוד קורנבלוט מהמחלקה המשפטית של משרד החוץ. בצוות השתתפו עוד נציגים מצה"ל וממערכת הביטחון וכן צוות יועצים חיצוניים, הן בתחום המשפט הן בתחום הגאוגרפי (הגאוגרפים פרופ' משה ברור וד"ר מקסים שושני). משה קוחנובסקי הוביל בהצלחה עבודת מטה מסודרת ומקיפה תוך תיאום מלא עם עו"ד אליקים רובינשטיין, ראש המשלחת הישראלית למשא ומתן. כשנפתחו השיחות המעשיות ב־12 ביולי 1994 באוהל שהוקם לצורך זה בעין עברונה בערבה, היה הצוות הישראלי מוכן ומזומן לממש את המשא ומתן עד לסימומו המוצלח בהסכם השלום.

האינטרסים העיקריים של ישראל ערב המשא ומתן היו:

ברמה המדינית: להגיע לחוזה שלום עם ירדן ולקבוע גבול בין־לאומי מוסכם עמה. (הגבול עם ירדן הוא הארוך ביותר מבין גבולותיה של ישראל עם המדינות השכנות, בלי להתייחס להסדר עם הפלסטינים).

אינטרסים טריטוריאליים: הבטחת שלמותה של העיר אילת בריבונות ישראל ותיקון הטעות בחתימה על מפה שגויה בהסכם שביתת הנשק (1949); השארת השטחים החקלאיים המעובדים בערבה בתוך גבולותיה הריבוניים של ישראל והבטחת מקורות המים שלהם; השארת כל שטחן של בריכות המלח של מפעלי ים המלח בריבונות ישראל; השארת השטחים המעובדים באזור נהריים בשימוש היישובים.

ביטחון — לצמצם את האיום הביטחוני ממזרח.

האינטרסים הירדניים העיקריים היו:

להמשיך את ההגדרה המוסכמת של גבולות ירדן עם שכנותיה באמצעות הסכם על קו גבול בין־לאומי במערב המדינה. לאינטרס זה היו שני אילוצים מגבילים: לא להצטייר כמדינה הערבית היחידה המעבירה שטחים ערביים לריבונות ישראל, ולא לסכם על קו גבול במעמד בין־לאומי עם ישראל בשטח הגובל באזור הפלסטיני.

להחזיר שטחים שנתפסו על ידי ישראל, בעיקר בערבה, בהיקף של למעלה מ־380 קמ"ר, כפי טענתם.

להעביר מים מישראל לירדן, לנוכח המחסור המתרחב וצורכי האוכלוסייה הגדלה.

פעילות ועדת הגבולות וצוות המומחים המשותף (JTE): הכנות טכניות

השיחות נפתחו ב־12 ביולי 1994 בעין עברונה שבערבה, על גבול ישראל-ירדן. במפגש בווינגטון ב־25 ביולי 1994 פורסמה הצהרת העקרונות שכללה הסכמה של המנהיגים — ראש הממשלה יצחק רבין והמלך חוסיין — להגיע בהקדם להסכם שלום. הנחישות ויחסי האמון בין שני המנהיגים היו מקור השראה והנעה לצוותי העבודה. עם זאת, צוותי העבודה ניהלו כל אחד בתחומו משא ומתן מקצועי, לעתים באווירה מתוחה של ניגודי אינטרסים. בראשות שתי המשלחות עמדו עו"ד אליקים רובינשטיין מישראל וד"ר פאיז טראונה מירדן. צוותי העבודה העיקריים היו: ועדת הגבולות, ועדת המים, ועדת הביטחון ועוד כמה קבוצות עבודה שעסקו בנושאי נורמליזציה, כמו: הסדרים כלכליים, מעברי גבולות, איכות סביבה ועוד.

תוך זמן קצר הובהר שנושא הגבול הוא הנושא החשוב ביותר לירדנים, וכל התקדמות בנושאים האחרים מותנית בסיכומו תחילה. הירדנים גם דרשו נסיגה מיידית של ישראל לקו שבינת הנשק, תוך השארת אפשרות לחזרתה מזרחה אם תוצאות המשא ומתן יצדיקו זאת. דרישה זו נדחתה על הסף על ידי ישראל.

בפגישה הראשונה של ועדת הגבולות סוכם על הקמת צוות מומחים משותף, שעליו יוטלו ביצוע ההכנות הטכניות הנדרשות לצורך הכנת נספח הגבולות לחוזה השלום, סימון הגבול לאחר ההסכם, הקמת עמודי גבול, מדידתם ותייעודם, אחריות לתחזוקת עמודי הגבול וכן הכנת הסכם על הגבול הימי במפרץ אילת. צוות המומחים המשותף (JTE-Joint Team of Experts) בראשות המהנדסים נידאל אל־סגראת מירדן וכותב שורות אלה מישראל, הוקם למחרת, וממשיך למעשה את פעילותו עד היום מתוך שיתוף פעולה מלא במילוי המשימות המשותפות (הנציג הירדני התחלף לאחרונה).

כדי להתחיל בצעדים בנוי אמון ולא בוויכוחים מדיניים, סוכם בין הצדדים להתמקד בשלבים הראשונים במטלות טכניות. על בסיס שפה משותפת מיסד הצוות עד מהרה נוהלי עבודה ושגרת עבודה לפעילות מקצועית משותפת. בה בעת הקימו ראשי הצוותים קשר שוטף עם ראשי ועדת הגבולות, עו"ד משה קוחנובסקי מישראל וגנרל תחסין שורדום מירדן. הזמינות של היו"ר הירדני הייתה נמוכה יותר, כיוון שהוא היה גם יו"ר הוועדה הביטחונית (האלוף עוזי דיין היה יו"ר הוועדה הביטחונית מטעם ישראל). לוועדת הגבולות היה מטבע הדברים קשר הדוק עם ועדת המים, שבראשה עמדו נח כינרתי מישראל וד"ר מוניזר חדאדין מירדן. צוות המומחים המשותף נפגש בכל שבוע לכמה ימים, כל פעם באתר אחר משני עברי הגבול. מקצת הפגישות היו במסגרת מפגשי שתי המשלחות למשא ומתן בראשות עו"ד אליקים רובינשטיין מישראל וד"ר פאיז טראונה מירדן. אחרי המפגשים באוהל התקיימו מפגשים באילת, בעקבה, משני עברי ים המלח, בבית גבריאל שלחוף הכינרת ובדייר־עלא בירדן. בנוסף התקיימו מפגשים בלעדיים לצוות המומחים באוהל בערבה, במתקנים משני עברי הגבול ובשטח.

שתי המשימות הראשונות שהוגדרו לטיפול היו הכנת מערך של מפות ועזרים, עליהם יסומן קו

הגבול בהסכם השלום, והקמת רשת קואורדינטות משותפת שתשמש בעתיד לסימון ולמדירות של עמודי הגבול וקו הגבול. הוצע להכין מפת רקע בקנה מידה קטן של 1:250,000, מפות 1:50,000, וכן מפות בקנה מידה גדול של 1:10,000-1:20,000. הבעיה הייתה שאין מפות משותפות לשני הצדדים ואין רשת משותפת, כך שאי אפשר היה ליצור רציפות. אפילו השימוש בשפות שונות ובשמות שונים היווה בעיה. הירדנים הציעו לפנות לגורם בין־לאומי שיכין סדרת מפות מיוחדת אך יישומו של פרויקט כזה חרג מלוח הזמנים הנדרש ומהתקציבים הזמינים. הבהרנו לירדנים שיש לנו הידע והיכולת לעמוד יחד בכל מטלה נדרשת ובלוח הזמנים הנדרש, בשיתוף פעולה מתוך שפה מקצועית משותפת ואמון הדדי, ולתרום משלנו למימוש החזון שעברונועד ההסכם.

לנוכח לוח הזמנים הקצר הצענו להכין רצף מפות אורתופוטו (אורתופוטו — פסיפס צילומי אוויר מיושרים, שחולצו מעיוותיהם והותאמו למדידות בדומה למפות), ללא טופוגרפיה ושמות ואף ללא רשת קואורדינטות. הוצע להכין רצף גיליונות אורתופוטו בקנה מידה 1:20,000 בערבה, שני גיליונות של מפות לוויין בקנה מידה 1:50,000 באזור ים המלח ובריכות המלח (קנה מידה זה נבחר כדי שנוכל לכסות את שני חופי ים המלח באותם גיליונות) ורצף גיליונות אורתופוטו בקנה מידה 1:10,000 לאורך נהרות הירדן והירמוך. בנוסף לכך, הוכנו מפת לוויין 1:50,000 למפרץ אילת ואורתופוטו 1:10,000 ו־1:20,000 לאזורים המיוחדים הנריים וצופר בהתאמה.

רשת הייחוס המשותפת (IJB94) נוצרה תוך קביעת 12 נקודות בקרה, שש בירדן, מאזור דייר-עלא בצפון ועד גבעה בדרום עקבה, ושש בישראל, מחמת גדר בצפון ועד לנקודה במעלה אילת, בקרבת עין נטפים. הנקודות נבחרו בסיוור משותף של יומיים בשטח, ונמדדו על ידי צוותי מדידות מעורבים באמצעות לווייני GPS. מערכת הייחוס שנבחרה לקואורדינטות הייתה על בסיס המערכת הגיאודטית העולמית WGS84 שהותאמה מקומית לבסיס מוסכם משותף.

העבודה הטכנית המשותפת הייתה אינטנסיבית מאוד, ובמהלכה אף החלו הירדנים לראשונה להשתמש במכשירי GPS לצורכי מדידות. עבודת הצוות המשותף אכן השיגה את המטרה היעודה, ונבנו יחסי אמון בין אנשי המיפוי משני הצדדים. יחסים אלה לא נפגעו והם ניכרים עד היום גם במישור האישי כמו סיוע בטיפולים רפואיים, מחוות הומניטריות וניחום אבלים.

נוכח המתח הבסיסי ששרר בין המשלחות של שתי המדינות בעיסוק בנושא הגבול ולנוכח העדיפות העליונה והקריטיות שייחסו הירדנים לסעיף זה ביחס לסעיפי המשא ומתן האחרים, הייתה למערכת יחסי האמון שנוצרו בין הצוותים השלכה ישירה וניכרת על מהלך המשא ומתן בנושא הגבול ועל תוצאותיו. קשר זה סייע מאז הסכם השלום גם לאתר נקודות חיכוך בין שתי המדינות ולהתיר את המחלוקות על ידי טיפול ענייני ללא הדים שליליים.

הצגת עמדות הצדדים

במקביל לפעילות המקצועית במסגרת ה־JTE בהכנת התשתית למפות של הסכם השלום ובהקמת מערכת הייחוס לקואורדינטות, עלה המתח בשני הצדדים, לרבות ברמת הדרג המדיני, לקראת הצגת העמדות לגבי קו הגבול. היה צפי להתנגשות סביב סוגיה זו, שבפתרונה תלוי המשא ומתן כולו.

אירוע השיא המיוחל התרחש במפגש שנערך במלון מוריה לחוף ים המלח, ב־17-18 באוגוסט 1994. האירוע היה כל כך חשוב עד שהוועדות האחרות הפסיקו את דיוניהן וראשיהן הצטרפו לקהל הנוכחים בדיון בוועדת הגבולות, לרבות ראשי המשלחות עצמם, עו"ד אליקים רובינשטיין וד"ר פאיו טראונה. בקהל היו גם ראשי ועדת המים, נח כינרת וד"ר מונזיר חדאדין.

ביום הראשון הציגו הירדנים במשך כשעתיים את עמדתם בצורה תמציתית וללא עזרים מסובכים. הם העלו, כמובן, את התביעה לאזור הצפוני של אילת, לשטח חריגות של כ־380 קמ"ר ממזרח לקו שביתת הנשק, לרבות השטחים המעובדים הישראליים וקידוחי המים, וכן חריגות של בריכות מפעלי ים המלח ונהריים.

משה קוחנובסקי, ראש הוועדה, פתח בהצגת העמדה הישראלית ואחריו נתן דוד קורנבלוט מהמחלקה המשפטית של משרד החוץ רקע משפטי קצר. אני ניהלתי את החלק המקצועי.

לנוכח עמדתנו החזקה והקוהרנטית באזור אילת, החלטתי להפריד את הצגת הדברים לשני חלקים: גזרת אילת וגזרת הערבה. ראשית הצגתי את עמדתנו באזור אילת. ביססתי אותה על תורה של מרכיבי הגדרת הגבול וחיבותם היחסית שנבנתה על בסיס לקחי סימון הגבול עם מצרים, המחלוקת בין המדינות, מהלך הבוררות ונימוקי הבוררים ועל בסיס תקדימים נוספים. המרכיבים אליהם התייחסתי היו תיעוד גבול משותף, קואורדינטות, עמודי גבול, מפות והגדרה מילולית.

מקור התימוכין העיקרי שלי היה סימון הגבול המשותף שנערך ב־1946 לאורך 3.7 ק"מ מחוף אילת צפונה עד אזור מעבר הגבול הנוכחי. כן הבאתי תימוכין מחומר ירדני וישראלי גלוי שתמך בעמדתנו. בתום שלב זה, היה ברור, אף שהדבר לא נאמר בפומבי, שלא ניתן לערער על צדקת העמדה הישראלית באזור אילת, והגבול הבין־לאומי החדש באזור אילת ייקבע על פי העמדה הישראלית.

חשיבות הדבר מבחינת ישראל הייתה רבה. מעבר לעמדות הקונקרטיות של שני הצדדים, הייתה התייחסות קדומה של חלק מהירדנים אל ישראל, כאילו מובן מאליו שהיא אינה צודקת, וכי עמדתה נשענת על כוחנות ותוקפנות מסורתית. עמדה זו היא נחלתם של גורמים ערביים לא מעטים עד היום. היא גם עמדה ביסוד הדרישה המקדמית הירדנית שישראל תיסוג תחילה לקו שביתת הנשק, ואחר כך ייקבע הקו לפי מה שיתברר במשא ומתן. יתר על כן, אמונתם של חלק מהירדנים ואולי כולם, בשלב תחילת המשא ומתן, שזו האמת, הובילה אותם להציע לפנות לגורם בין־לאומי ניטרלי שיכריע בנושא קו הגבול, מתוך אמונה שבמבחן משפטי אובייקטיבי, יוכח שלעמדה הישראלית אין ביסוס חוקי, בעוד שצדקתם תצא לאור.

מתוך שהייתי משוכנע שבאזור אילת עמדתנו מוצקה ואינה ניתנת לערעור, העדפתי לייחד את הטיפול בגזרה זו כפרק שלם ונפרד שבהצלחתו ייווכחו שאין בסיס להתעקשות הבלתי מתפשרת על עמדתם המוקדמת, וייווצרו התנאים שיאפשרו היפתחות שלהם לאפשרות שגם באזורים האחרים לאורך הערבה אולי אין פרשנות חד־משמעית.

ההצלחה בחלק זה הייתה יעד בעל חשיבות עליונה לאינטרס הישראלי באילת, אך היו לה סיכויים טובים מראש וחשיבותה העיקרית מבחינתי הייתה בהכנה הפסיכולוגית שהיא תיצור לקראת החלק הבא, הקשה. הקושי העיקרי לאורך הערבה היה שמאז 1923, דהיינו משך 71 שנים, השתרשה פרשנות מוטעית שהגבול בערבה עובר לאורך הנקודות הנמוכות. אף שמעולם לא הוכרע המיקום המדויק, המייצג פרשנות זו בשטח, וודאי שקו כזה לא סומן מעולם בשטח, עדיין הייתה פרשנות זו מקובלת ואפילו נתקבעה אצל אנשים הקרובים לנושא. יתר על כן, פרשנות זו מצאה ביטוי במפות מוכרות מתקופת המנדט ואף במפה המנדטורית שעליה חתמו הצדדים בהסכם שביתת הנשק. בדיונים בוועדת שביתת הנשק התייחסו גם הנציגים הישראליים לפרשנות זו והיא מצאה ביטוי גם במפות הישראליות. אפילו ראש הממשלה יצחק רבין, שהכיר את גבול הערבה היטב (ואף נטל חלק פעיל ביישוב סכסוך הגבול האלים והבולט ביותר שאירע לאורך הערבה ב־1950 בק"מ ה־78), התבטא בפניי פעמיים ברוח זו במהלך המשא ומתן — בדיון בלשכתו ובסיוור במסוק לאורך הערבה.

במצב עניינים זה היה ברור שאין שום סיכוי להזיז את קו הגבול כמה קילומטרים מזרחה, אף אם נצליח לשכנע שב־1923 נעשתה טעות בפרשנות (Srebro, 2005).

עם זאת, כיוון שקביעת קו גבול היא בסופו של דבר מעשה מדיני, נדרש לשכנע את הירדנים (ובמידה מסוימת אף את הדרג המדיני שלנו) שיש בסיס לגמישות במיקום הגבול, ללא יצירת אווירה של ויתור ירדני על אדמה ערבית ("קדושה"), שיש בו משום פגיעה במעמד המלך חוסיין בירדן ובעולם הערבי. כך ניתן יהיה להצדיק, סברנו, התאמות בקו שישמרו על האינטרסים הישראליים בערבה ללא פגיעה באינטרסים הערביים, מתוך יצירת תקדים של תיקוני גבול ואם יידרש אף החלפת שטחים.

ההצגה הישראלית בוועדת הגבולות נמשכה שעות רבות, במהלכה שולבו תוצאות של עבודות מחקר רחבות היקף שנערכו במהלך השנים תוך שימוש במפות, בתצלומי אוויר ובתצלומי לוויין של יחידת המיפוי הצבאית, וכן שולבו בה חוות דעת מקצועיות של פרופ' משה ברור, מומחה בין-לאומי לגבולות, ושל ד"ר מקסים שושני שהציג ניתוח כרטו-מורפולוגי בערבה.

ההצגה המקצועית התמקדה בהוכחה שהכוונה המקורית בעת הגדרת קו הגבול בערבה ב-1 בספטמבר 1922 הייתה לאמצע עמק הערבה ולא לקו המחבר את הנקודות הנמוכות (סרברו, 2006). כשהצגנו את הנושא לראשונה לראש הממשלה, הגיב ב"אשרי המאמין". על התוצאות של 14 שנות עבודת הכנה ניתן לומר: "יגיעת ומצאת – תאמין". בין אלה שניגשו לברך לאחר גמר ההצגה בלטו ראשי המשלחת הירדנית שהביעו הערכה על הרמה המקצועית והעבודה הטובה.

השאלה הייתה איך ממשיכים משלב זה ואילך. הוועדות האחרות חזרו לעיסוקיהן ואנו המשכנו לעסוק בנושאים הטכניים. במפגש הבא אף הודיעו אנשי המקצוע הירדנים שהם מבקשים להציג שוב את עמדתם בסבב הצגות נוסף לאחר ששמעו את העמדה הישראלית, אך יידרש להם זמן להכנת הצגה כזו. מיד התחלתי לרכז חומר למצגת נוספת שתתבסס על חומר אחר, שיוכיח את האיתנות של העמדה המקצועית הישראלית.

אך ראשי המשלחת הירדנית הבינו שהעמדה המקצועית הישראלית משכנעת ואין טעם להתכתב במגרש שבו סיכוייהם קלושים. מפגש נוסף בנושא זה לא התקיים והדיאלוג עבר לדרג המדיני, כאשר אנחנו השגנו את הנדרש מאתנו ונתנו בסיס מקצועי ללגיטימיות של נקיטת גמישות במיקום הסופי של קו הגבול.

בוועדת הגבולות השתררה תחושה שעברנו את המשוכה העיקרית ואנו נכנסים לשלב חדש של פעילות לגיבוש ההסכם, ובוועדות האחרות נפתחה הדרך לדיונים מעשיים לקידומו.

היערכות לקביעת קו הגבול הסופי

במהלך תקופה זו נדרשה החלטה על מקום מעבר הגבול בערבה. הוצעו שלוש חלופות, ביניהן אחת לאורך קו החוף. רק לגבי אחת מהחלופות מצאתי שאינה במחלוקת פוטנציאלית בין עמדות הצדדים. עניין המחלוקת האפשרית היה בעל משקל, כיוון שבשלב זה של המשא ומתן טרם נקבע התוואי הסופי של קו הגבול, ומעבר הגבול צריך להימצא על קו הגבול. סימנתי את המקום על גבי תצלום אוויר בין מטעי קיבוץ אילות לבין בריכות החמצון של עקבה. כיוון שמקום זה לא נפסל מנימוקים אחרים ואף היו לו נקודות זכות, נבחר המקום סופית. על מסמך ההסכם חתמו באוהל בעין עברונה האלופים עוזי דיין ותחסיין שורדום. עמיתי נידאל ואני חתמנו על תיעוד המקום על תצלום אוויר.

לאחר הסיכום על המקום ב-2 באוגוסט 1994, הוחל בדיונים מעשיים על הקמת רחבה במעבר הגבול ועל ארגון טקס משותף של פתיחת מעבר הגבול בהשתתפות ראשי המדינות. מקום מעבר הגבול שנקבע כאילוץ באותה תקופה והוגדר כזמני הפך לימים למעבר הגבול הקבוע על שם יצחק רבין.

אנשי הערבה, ובראשם שי בן-אליהו, ראש המועצה האזורית ערבה תיכונה, פעלו ללא לאות כדי לוודא שלא נשכח את האינטרסים שלהם בשטח ובעיקר את השטחים החקלאיים וקידוחי המים. בן-אליהו אף הגיע בשתדלנותו לראש הממשלה רבין.

במקביל החלו דיונים פנימיים בצד הישראלי על מודלים לחילופי שטחים. היו שהציעו להעביר לירדנים את אזור מלחת עברונה ואזור נרחב מצפון לעידן, ממערב לנחל הערבה ומדרום לנחל אמציהו.

ההצעה לא נראתה לי. מלחת עברונה היא שמורת טבע המתייחדת בבעלי החיים ובצמחייה (דקל הדום) שבה. לגבי האזור הצפוני של הערבה נראה לי שהפרדתו משטח ישראל תגרום להרס



חיים סרברו מציג לבכירי הירדני און חסאונה את הצעת קו הגבול בים המלח. במרכז: אליקים רובינשטיין, ראש המשלחת הישראלית, שלישי מימין; משה קוחנובסקי, ראש ועדת הגבולות



הסכם השלום בין ישראל לירדן: חתימה על מפות קו הגבול

של יחידה נופית בארץ, לרבות פגיעה אקולוגית ניכרת עקב ניתוק האזור מנחל הערבה וניתוק הרציפות של האחיזה הישראלית לכל אורך נחל הערבה. התחזקתי בעמדותי בשיחות עם רוני מלכה (שהיה אז האחראי באזור מטעם רשות שמורות הטבע) שלא הבין את פשר התעניינותי אך הסביר לי את חשיבות הנגישות לנחל הערבה לבעלי חיים באזור.

הצעתי החלופית התבססה על הרעיון לפגוע בצורה מינימלית ביחידות נוף, מתוך התאמה ככל האפשר של קו הגבול למתקנים הקיימים בשטח ומתוך דגש על נושא ההתיישבות. מחציתה של מלחת יטבתה הגדולה, שנמצאה בשטח ישראל על פי קו הפסקת האש, נמצאה בפועל ממזרח לדרך הפטרולים הישראלית, לפיכך העברתה לירדן לא הייתה משנה ממילא דבר גם מבחינה ביטחונית.

הצעתי אפוא להעביר את הקו לאורך דרך הפטרולים ואת שארית השטח הנדרש להשלים בשטחי בור באזור גב הערבה, כך שהקו לא יתקרב לכביש יותר מדי ותהיה עליו שליטה טופוגרפית ישראלית. הצגתי את הקו למתן וילנאי, אלוף פיקוד דרום, שנתן את ברכתו, אך טרם קיבלתי את ברכת ראש הממשלה. הזדמנות זו נקרתה לי בעת סיור בוקר עמו במסוק לאורך הערבה, שהתקיים במהלך אחד מסבבי השיחות באילת. כשעברנו בצפון נחל הערבה, הציג בפניו אחד המקורבים לו את ההצעה להעביר את האזור שמדרום לנחל אמציה לירדנים. הבעתי התנגדות, וראש הממשלה הוריד לשמחתי בתנועת יד את ההצעה מעל הפרק.

המשא ומתן החשאי

בספטמבר 1994 נקראתי לפגישה בה קיבלתי הוראה מראש הממשלה ומהרמטכ"ל להשתתף בשיחות חשאיות. נאסר עליי לשתף בכך איש, גם לא מהמערכת הצבאית. מילאתי בדקדנות את ההוראות, אף ששילמתי על כך מחיר אישי כבד. לוח הזמנים שנקבע לפעילויות עד לגיבוש הסכם השלום היה של שבועות ספורים. תקופה זו הייתה ללא ספק אחת האינטנסיביות והמרתקות ביותר בחיי המקצועיים, ובסופה זכיתי לחתום על קו הגבול בהסכם השלום.

המשא ומתן התנהל בעיקרו בארמונות עקבה: ארמון המלך חוסיין וארמון הנסיך חסן, יורש העצר. הכנת ההסכם כללה מטלות רבות בעוד הצוות היה מצומצם מאוד והזמן קצר, כך שהמשא ומתן היה אינטנסיבי מאוד. בנוסף לכך התנהל משא ומתן קשה בעיקר בנושא שבו עסקתי, נושא קו הגבול, נוכח הבדלי העמדות הניכרים.

בתחילה היינו ארבעה: אפרים הלוי היה המוציא והמביא, מקשר בין משרד ראש הממשלה הישראלי לארמון המלוכה הירדני; אליקים רובינשטיין, ראש המשלחת, שהיה ממונה על כל פרקי ההסכם; משה קוחנובסקי, ראש ועדת הגבולות, שיכולתו וניסיונו ועבודתו ההרמונית עם אליקים רובינשטיין באו לידי ביטוי בתרומתו לניסוח פרקים רבים בהסכם; ואנוכי, שעסקתי בהתוויית קו הגבול. באחד הימים הראשונים הצטרף לשיחות בעקבה הרמטכ"ל אהוד ברק. לאחר שבוע הצטרף נח כנרתי, ראש ועדת המים, ואחריו אלוף עוזי דיין, ראש ועדת הביטחון. בימים האחרונים לשיחות, לפני ההסכם בראשי תיבות, הצטרף גם דניאל רייזנר, ראש ענף הדין הבין-לאומי בצה"ל.

עמיתי הירדני, נידאל אל-סגראת, שכבר נודע בקשיחות עמדותיו בקרב כל אנשי המשלחת הישראלית, נדרש בכל שלב לאישור כדי להתקדם ונלחם כארי על כל סנטימטר. עם זאת שמרנו לאורך כל הדרך על אמון וכבוד הדדי. המתח מאחורי הקלעים היה גדול מהמתח בשטח. זאת נוכחנו לדעת בביקור של ראש ממשלת ירדן באחת השיחות, במהלכו נמצא ביטוי למאבק הפנימי בצד הירדני, ובמיוחד בכל הקשור לגמישות בנושא קו הגבול.

במהלך השיחות נערכו מספר פגישות דיווח בהן עדכנו את ראש הממשלה במשרדו. בפגישות אצל ראש הממשלה הבנתי את החשיבות המכרעת של עבודתי. מדי ערב נקלעו השיחות בדרג הבכיר ביותר לקושי; מדי לילה ישבתי אישית על המפות כדי למצוא פתרון לקושי שעלה; מדי יום שקדתי לשכנע את עמיתי למו"מ, נידאל, שהתרגום של הקו המוצע עונה על הצורך. באחת הפגישות בלשכת ראש הממשלה הובהר לי שהצלחת המשא ומתן נשענת על עבודתי. כוכד האחריות חייב אותי לעבודה רצופה, כמעט ללא שינה.

באחד מימי שיחותינו בעקבה נערכה בארמון המלך פגישה לילית חשובה, במהלכה נועדו ראש הממשלה רבין והמלך חוסיין. פגישה זו אפשרה את השלמתו החיובית של המשא ומתן. לפגישה החשובה של שני המנהיגים בארמון בעקבה, ציידתי את ראש הממשלה במפה של הלגיון הירדני מ-1931 שהייתה בעלת חשיבות מרכזית, כיוון שהציגה קו גבול בערבה מזרחי יותר ממיקום הקו שנודן בשיחות. קו הגבול על מפה זו העיד על כך שאין קדושה במיקום קו הגבול. פגישה זו פתחה את הדרך להשלמת המשא ומתן בנושא קביעת קו הגבול בערבה, שהיה הבעייתי ביותר לאורך הגבול.



חיים סרברו ועמיתו הירדני ליד עמודי הגבול בין אילת לעקבה

שלב ההסכמים

ב-12 באוקטובר בערב טסו חברי משלחת המשא ומתן החשאי מישראל ומירדן, ואני בתוכם, במטוסו של המלך חוסיין מעקבה לעמאן. משם הועברנו לארמון המלוכה "האשמייה".

בה בעת הגיעה מירושלים משלחת ישראלית בראשות ראש הממשלה. לאחר פגישה לילית מתוחה בראשות שני המנהיגים, הצגתי לשניהם את קו הגבול, והונחינו לסיים את סימון הקו, לרבות כל האזורים בהם נותרו מחלוקות, עד הבוקר, לקראת חתימה על הסכם בראשי תיבות. הלילה הזה מכונה "ליל הסכינים", כי במהלכו בוצעו קיצוצים לאורך הקו משני הצדדים. לקיצוצים אלה נדרשתי לקבל אישור מהרמות הבכירות משני הצדדים, והם אפשרו לי להשלים קו גבול בסיסי מוסכם בערבה. רק גודל המשימה החזיק אותי ער לילה שלישי רצוף, ללא שינה. לפנות בוקר חתמנו בראשי תיבות על מפות קו הגבול בערבה, ובבוקר חתמו ראשי הממשלות רבין ומג'אלי בראשי תיבות על ההסכם בטקס רשמי בארמון.

לאחר החתימה בראשי תיבות (שעוד באותו יום קיבלה את אישור הממשלה) עדיין נותרה בפנינו המשימה של סימון קו הגבול ביים המלח ולאורך נהרות הירדן והירמוך. תיחום הקו ביים המלח היה בעייתי עקב השתנות גודל הים מאז תקופת המנדט ועקב השינוי במיקום שפך הירדן אליו, ונדרשה פגישה מיוחדת לקביעתו במרכז הגיאוגרפי המלכותי הירדני בעמאן. בהזדמנות זו ניסיתי לתאם עם עמיתי הירדני הסטות מקוזזות של נקודות גבול אחדות בערבה, כדי להציב את עמודי הגבול על קרקע יציבה ולא במרכזי ערוצים מועדים לשיטפונות. קבלתי את הסכמתו ואף הצלחנו להזיז נקודות אחדות עד שעצר את התהליך החיובי עקב מחלוקת בנושא אחר.

הגבול לאורך הנהרות נקבע על פי האורתופוטו במרכז ערוץ הזרימה, הן בעבודת משרד, הן בטיסת מסוק משותפת של נידאל ושלי, על פיה החלטנו שנינו, בעצה אחת תוך כדי טיסה, במקומות של פיצולי זרימה, אם לבחור ערוץ זה או אחר או להעביר את הקו במרכז האי שביניהם.

ב־26 באוקטובר נחתם חוזה השלום בטקס בערבה. נספח הגבול והמפות של קו הגבול המסומן על מפות אורתופוטו, עליו חתומים מצד ישראל, ראש הממשלה יצחק רבין, עו"ד משה קוחנובסקי, ראש ועדת הגבולות ואנוכי, כראש הצוות המקצועי, מהווה מבחינה מקצועית תקדים בין־לאומי של תיעוד קביעת גבול בהסכם. הוא מצוטט בכתבי עת מקצועיים ומומלץ לשמש כדגם להגדרת קו גבול בהסכם (Adler, 2001; Rushworth, 1996).

ההגדרה המפורטת בשלב ההסכם הוכיחה את עצמה, אפשרה תהליך חלק שכולו טכני־ביצועי למימוש התוויית הגבול בשטח, להקמת עמודי גבול ולתיעוד הגבול, ללא שום בעיות המחייבות התערבות הדרג המדיני. הגבול עצמו מתועד בהסכמה, ברמת דיוק של מספר סנטימטרים, והוא מונע סיכון של סכסוך על מיקום הגבול באזור הערבה בעתיד.

נותרה לפנינו המשימה של תיחום הגבול הימי במפרץ אילת. לאחר שנה של דיונים ללא תוצאות, התקיימה ב־18 באוקטובר 1995 בארמון "ע'רדאן" שבעמאן פגישה קריטית בראשות יורש העצר הנסיך חסן ושר החוץ שמעון פרס. בפגישה הצעתי תיחום גבול על פי שיטה חדשה לתיחום גבולות ימיים במפרצים בהם יש חופים משותפים ונגדיים. ההצעה נתקבלה וב־18 בינואר 2006 נחתם הסכם הגבול הימי במפרץ אילת על ידי תחסיין שורדום ומשה קוחנובסקי. גבול ימי זה הוא הראשון במים ריבוניים בחלק זה של העולם.

סיכום

הגבול הבין־לאומי בין ישראל לירדן הוא, לדעת רבים, פרי של המשא ומתן המדיני המוצלח ביותר בין מדינת ישראל למדינה ערבית כלשהי. תרמו להצלחתו סיבות אחדות. ראשונה בהן היא המנהיגות, הנחישות ויחסי האמון בין שני המנהיגים, ראש הממשלה רבין והמלך חוסיין (ונגזרת מכך תרומתם של כל מי שסייע למערכת היחסים והדיאלוג ביניהם, כמו אפרים הלוי) וההשראה שהעבירו למלאי התפקידים השונים; זכות מיוחדת לראש המשלחת, אליקים רובינשטיין, שהוביל את התהליך בדרכו הנחושה והמתונה עד לסיומו המוצלח של המו"מ, מתוך יחסי אמון והרמוניה עם הירדנים והישראלים כאחת, ולמשה קוחנובסקי, ראש ועדת הגבולות, ראש צוות ונושא ונותן ברמה הגבוהה ביותר, שכל מדינה הייתה מתברכת בו. שניהם מייצגים בעיני את המודל הראוי של משרתי ציבור. נוספים עליהם חברי ועדת הגבולות, היועצים וחברי צוות המומחים המשותף מיחידת המיפוי הצבאית והמרכז למיפוי ישראל שפעלו במסירות כצוות מופלא אשר הייתה לי זכות לעמוד בראשו.

אין לקפח את תרומתו של עמיתי נידאל אל־סגראת, שנחישותו, מקצועיותו ויחסי האמון שנוצרו בינינו אפשרו את המעשה המשותף הזה. יש לציין את כל בעלי התפקידים הירדנים שהשתתפו בתהליך ובראשם הנסיך חסן (שהתגלה לי כמי שמוכיל את פיתוח דרום ירדן ואת קידום החינוך, הטכנולוגיה והמצוינות בכל רחבי הממלכה) ששימש כפטרון ומארח לשיחות בעקבה

בשלב הקריטי של המשא ומתן החשאי, ואפילו את ארמונו העמיד לצורך המשימה, וכן את ראשי המשלחת הירדנית והחברים הירדנים של צוות המומחים המשותף.

לאורך כל התהליך הוכחה בצורה חד־משמעית החשיבות הרבה שיש למעורבות אנשי המקצוע, מהנדסי הגבולות (Adler, 2001; Rushworth, 1996), בעלי ידע בתחום הגיאודזיה, המיפוי והגיאוגרפיה ובעלי ניסיון בהתוויית גבולות, החל משלב המשא ומתן על קביעת קו הגבול. המשא ומתן עם ירדן נהנה מכל היתרונות שבשיתוף אנשי מקצוע כאלה, בעוד שעל חסרונם במשא ומתן על שביתת הנשק ובמשא ומתן על הסכם השלום עם מצרים שילמה ישראל מחיר כבד.

במשא ומתן בין ישראל וירדן הוכיחו שני הצדדים גם יחד, שבדיאלוג הגון, מתוך יחסי אמון וכבוד הדדי, ובטיפול מקצועי ראוי, ניתן להגיע להתוויית קו גבול הגיוני ולהסכם ראוי והגון.