

'להב המחרשה קבע את הגבול' – גבול ישראל-ירדן 1922–1994

גדעון ביגר ודוד שטנר

הקדמה

ב־26 באוקטובר 1994 נחתם הסכם השלום בין מדינת ישראל לממלכת ירדן. בין הנושאים המרכזיים שנידונו וסוכמו בהסכם שלום זה היה נושא הסדר קו הגבול בין המדינות. סעיף 3 בהסכם עוסק כולו בגבול הבין-לאומי שבין שתי המדינות, ויש בו שמונה תת-סעיפים. מלבד זאת, נספח I (א) עוסק בתיחום הגבול ובדרכי סימונו, נספח I (ב) עוסק בגבול באזור נהריים, ונספח I (ג) עוסק בגבול באזור צופר. נספח V קובע את הסדרי המעבר של אנשים ושל סחורות בין המדינות. בסך הכול בסעיפים העוסקים בגבולות ישנו כרבע מכלל הטקסט בהסכם. להסכם צורפו עשרים ושבע מפות אורתו-פוטו ושתי מפות אורתו-אימאז' (מפות הרמיה), שסומן עליהן קו הגבול.

שיחות השלום בין ישראל לירדן נגעו בנושאים שונים ומגוונים, ועמדו בבסיסם אינטרסים לאומיים, המצב הפוליטי העולמי והסכמים עם הפלסטינים, שסללו את הדרך להסכם השלום. התוויית קו הגבול הבין-לאומי בין ישראל לירדן היתה נושא מרכזי וחשוב בכלל תהליך עיצוב הסכם השלום. דיון בתהליך קביעת קו גבול זה הוא נושא המאמר. על אף חשיבותו של הסכם השלום עם ירדן, מיעט המחקר המדעי לעסוק בנושא, וכל שנכתב עוסק במהלך הגלוי של המשא-ומתן. משה ברור כתב מאמר שכותרתו 'גבול השלום בין ישראל לירדן', ובו סקר את תולדות קביעת קו הגבול בתקופת המנדט, את השינויים שחלו בפני השטח מאז קביעתו ואת השינויים שחלו במקומו של קו הגבול עקב הסכם השלום. המאמר התפרסם באנגלית.¹ אליקים רובינשטיין, שהיה היועץ המשפטי לממשלת ישראל, כתב כמה מאמרים,² ובהם סקר באריכות את ההיסטוריה של יחסי

1. Moshe Brawer, 'The Israeli-Jordanian Peace Boundary', in: Martin. A. Pratt and Janet A. Brown (eds.), *Borderlands under Stress*, The Hague 2000.
2. אליקים רובינשטיין, 'על הגבול ועל גבול ישראל-ירדן', דעת (פרשת חקת), 170 (תשס"ד); הנ"ל, 'חוזה השלום עם ירדן', המשפט, ג (1996), עמ' 347-366; הנ"ל, 'ישראל וירדן בדרך לשלום', מחקרי משפט, 2 (1998), עמ' 521-536.

ישראל-ירדן ואת מהלך הדיונים, אך לא עמד על נקודות המחלוקת בנוגע להתוויית קו הגבול החדש. בימים אלה אושרה עבודת דוקטור מאת חיים סרברו באוניברסיטת בר-אילן,³ העוסקת בצדדים הטכניים של סימון קו הגבול בערבה ובמפרץ אילת. אורי שגיא (לשעבר ראש אמ"ן) סקר בספרו את מעורבותו האישית בתהליך בעמדו על מספר בעיות שנידונו במהלך המשא-ומתן.⁴ עם זאת, השיקולים השונים שעמדו לפני מקבלי ההחלטות ומהלך הדיונים הפנימיים טרם נידונו, והדיון בהם יהיה המוטיב המרכזי במאמר.

א. שלבים בהתוויית גבול ישראל-ירדן

התוויית קו הגבול בין ישראל לירדן התרחשה בארבעה שלבים:

1. התוויית קו הגבול בין ארץ-ישראל לעבר-הירדן בתקופת השלטון הבריטי, בשנת 1922.
 2. הסכמי שביתת-הנשק שנחתמו באביב 1949.
 3. קביעת קו הפסקת האש לאחר מלחמת ששת הימים בשנת 1967.
 4. התוויית קו הגבול הבין-לאומי במסגרת הסכם השלום בשנת 1994.
- שלושת השלבים הראשונים נחקרו ותוארו בספרות בהרחבה – גם על-ידי כותבי מאמר זה, ולכן יידונו כאן בקצרה אגב הפניה למקורות הכתובים. השלב הרביעי והאחרון יתואר בפירוט בשל ייחודו.

1. קו הגבול המזרחי של ארץ-ישראל המנדטורית

קו הגבול הראשון במזרחה של ארץ-ישראל נקבע רשמית בהודעת סר הרברט סמואל, הנציב העליון הבריטי, בעיתון הרשמי של ארץ-ישראל ב-1 בספטמבר 1922. שם נאמר:

דבר המלך במועצתו על פלשתינה (א"י) 1922 לא יחול על השטח הנמצא מזרחה מקו היוצא מנקודה אחת הנמצאת שני מילין מערבה לעיר עקבה במפרץ עקבה (עציון גבר) ועולה דרך מרכז ואדי ערבה, ים המלח ונהר הירדן, עדי הגיעו למקום הצטלבות הירדן ונהר הירמוך; משם, דרך מרכז הנהר ירמוך עד הגבול הסורי.⁵

פרסום זה בעיתון הרשמי נתן תוקף חוקי לקיומם של שני שטחי מנדט נפרדים – ארץ-ישראל ועבר-הירדן, וקביעה זו קיבלה תוקף בין-לאומי עם קבלת התיקון לסעיפי המנדט בידי חבר הלאומים ב-23 בספטמבר 1923.

3. Haim Srebro, 'A Process Driven Boundary Making Model: Generalizing the Case Study of the Gulf of Aqaba and the Aravah Valley', Bar Ilan University, Ramat Gan, December 2005

4. אורי שגיא, אורות בערפל, תל-אביב 1998, בעיקר עמ' 213-219.

5. העיתון הרשמי של ממשלת פלשתינה (א"י), גיליון מיוחד, 1 בספטמבר 1922.

קביעה זו היא שיאו וסופו של דיון מדיני שהיו שותפים בו ממשלת בריטניה ונציגיוותיה השונות – במצרים, בארץ-ישראל ובעבר-הירדן – התנועה הציונית, התנועה הלאומית הערבית בראשות השריף (לימים המלך) חוסין מחיגא'ז ובנו פיצל ועוד. המשא-ומתן בעניין החל עוד בשנת 1915, בזמן מלחמת העולם הראשונה, נמשך בוועידת השלום בפריס, ונסתיים בקביעתו של הנציב העליון. הדיון בפרשה סבוכה זו עדיין נמשך, והוא חורג מעניין חיבור זה.⁶

קו גבול זה הוגדר בכתובים, אך לא סומן בשטח. שנתיים לאחר מכן צוין קו הגבול במפות, אך גם השלטון הבריטי הטיל ספק במידת דיוקן של המפות.⁷ חוסר הבהירות בנוגע למקומו המדויק של הקו בשטח – הן בחלק היבשתי שלו, מדרום לים המלח, הן בתוך ים המלח והן לאורך הירדן – המשיך להעסיק את מתווי הגבול במשך כל תקופת השלטון הבריטי בארץ-ישראל.⁸ רק כעבור שנים, בשנת 1946, בעקבות הענקת עצמאות לעבר-הירדן, ראו אנשי השלטון הבריטי צורך לקבוע במדויק את קו הגבול בערבה ולסמנו בשטח. קו זה היה אז לקו גבול בין-לאומי, ונוצר כמוכרן הצורך לסמנו במדויק. עם זאת, רק קטע קצר אחד, בחלקו הדרומי של הקו, נמדד וסומן. לראשונה נקבע אז היכן תהיה נקודת המוצא לקו הגבול במפרץ עקבה – במרחק 3.2 ק"מ ממערב לבתיה המערביים של עקבה. מנקודה זו נמתח קו ישר צפונה באורך ארבעה ק"מ, לעבר עמק הערבה.⁹ הקביעה התחשבה בהתפשטותה של עקבה במרחב מאז שנת 1922, וכך זכתה בשטח אדמה נוסף לחוף המפרץ. שאר חלקי קו הגבול לא סומנו בתקופה זו, והקווים שהודפסו במפות השונות אשר הופקו בתקופת השלטון הבריטי לא חפפו תמיד זה את זה, בעיקר בכל הנוגע להתוויית הקו במרכז ים המלח. עם זאת, בשנת 1927 נקבע כי קו הגבול יישאר תמיד במרכזו של נהר הירדן (ונהר הירמוך) בלי לשים לב לשינויים שיעשו בתוואי הזרימה של נהרות אלה.¹⁰ בכך נקבע כי כל שינוי בזרימה יגרום להעברת שטחים מארץ-ישראל לעבר-הירדן ומעבר-הירדן לארץ-ישראל. שינוי מזערי התרחש בשטח עם הקמתו של מפעל

6. לדיון הכללי בנושא ראו: Elie Kedourie, *In the Anglo-Arab Labyrinth*, Cambridge 1976; יצחק גיל-הר, 'הפרדת עבר-הירדן המזרחי מארץ-ישראל', קתדרה, 12 (תשל"ט), עמ' 47-69; גדעון ביגר, 'ארץ רבת גבולות, קריית שדה-בוקר 2001, עמ' 160-191. ישעיהו פרידמן עוסק בנושא שנים רבות, ולאחרונה פורסם החלק הראשון של ספרו המונומנטלי מיתוס של כפל ההבטחות, קריית שדה-בוקר 2004. ראו גם: ישעיהו פרידמן, 'כיצד נקבע עבר הירדן מעל הבית הלאומי היהודי בארץ-ישראל', עיונים בתקומת ישראל, 15 (תשס"ה), עמ' 125-146.
7. Brawer, 'The Israeli-Jordanian Peace Boundary' (above note 1), p. 347
8. משה ברור, 'גבולות ישראל, יבנה 1988, פרק רביעי, עמ' 80-102, ובעיקר עמ' 86-95. ראו גם: ביגר, 'ארץ רבת גבולות, עמ' 187-191.
9. משה ברור, 'גבולות וספר נגב', בתוך: יהודה גרוס ואחרים (עורכים), ספר הנגב, באר-שבע 1984, עמ' 368-379.
10. הנציב העליון הלורד פלומר למשרד המושבות, אשגר 802, מ-25 ביולי 1927, הארכיון הציבורי הבריטי PRO CO/733/142 44551, ושם התכתבויות בעניין.

החשמל של רוטנברג בנהריים בראשית שנות השלושים של המאה ה-20. כדי ליצור אגם למאגר המים הנדרשים להפעלת הטורבינות, סָכַר רוטנברג את נהר הירמוך סמוך למפגשו עם נהר הירדן. מי נהר הירמוך בקטע שהותווה בו קו הגבול הופנו לאגם אשר נוצר מדרום מזרח לאפיק המקורי של הירמוך. בשל כך נוצר 'אי' בין אפיק הזרימה המקורי ובין האגם החדש. בתקופת השלטון הבריטי לא נוצרה כל בעיה, אך היו טמונים בכך זרעי מחלוקת עתידית.

הגבול המנדטורי, שסומן בעיקרו רק במפות, ללא סימון מדויק בשטח, יצר כמה בעיות. אלה נבעו:

1. מההבדל בין הכתוב בצו המנדטורי משנת 1922 בעניין הערבה, כלומר 'מרכז ואדי ערבה', ובין מה שנהיה מקובל בשנים מאוחרות יותר בנוגע לקביעת קו הגבול כ'קו הנקודות הנמוכות'.
2. מהשימוש בשם ואדי ערבה (Wadi Arraba) לפעמים במשמעות של הנחל הזורם בעמק הערבה ולפעמים במשמעות המתייחסת לעמק הערבה, ומציינת בתוכו את נחל הערבה הנשפך למפרץ עקבה. מלבד זאת, השתמשו לעתים בשם 'נחל ג'יב' במקום 'נחל הערבה'.
3. מהשינויים שחלו במשך השנים במקום זרימתם של הנחלים בעמק הערבה. הדבר הביא לשינוי במרכז ואדי ערבה.
4. מהקושי להגדיר מה הוא מרכז ואדי ערבה ככלל ומה הוא אזור עקבה בפרט (שם היתה אי-התאמה בין 'מרכז ואדי ערבה', לקביעת 'שני מילים מערבה לעיר עקבה', והדבר נפתר כאמור רק בשנת 1946).
5. מאי-סימון קו הגבול בשטח, להוציא האזור הסמוך לראש המפרץ.
6. מתוך היתר שנתנו הבריטים למפעלי פיתוח בהנהלת יהודים להשתמש בשטחים שמזרחה לגבול (המפעל לייצור חשמל בנהריים ומפעלי האשלג בים המלח).

הסכמי שביתת-הנשק משנת 1949

הסכסוך בין ערבים ליהודים על השליטה בארץ-ישראל הביא להקמת ועדת חקירה מטעם ארגון האומות המאוחדות (UNSCOP) – ועדה מיוחדת של האו"ם לענייני ארץ-ישראל). בעקבות המלצותיה של ועדה זו החליטה העצרת הכללית לחלק את ארץ-ישראל המנדטורית בין היהודים לערבים ולהשאיר את אזור ירושלים כשטח נפרד בשליטת האו"ם. החלטת זו, החלטה 181, נתקבלה באו"ם ב-29 בנובמבר 1947, והיא מסמנת את סיומה של מלחמת העצמאות של היישוב היהודי (והערבי) נגד השלטון הבריטי בארץ-ישראל. במפה שצורפה להחלטה אין כל שינוי בגבול בין ארץ-ישראל לעבר-הירדן, קו שאמור היה להישאר ללא כל נגיעה להחלטת החלוקה.

החלטת החלוקה הביאה לפריצתה של מלחמת אזרחים בארץ-ישראל מכיוון שערכי הארץ ומדינות ערב מיאנו לקבל את החלטת האו"ם. המלחמה שהתחוללה בתוך שטחי

ארץ-ישראל נסתיימה בתבוסתו של הכוח הערבי הארץ-ישראלי, ובערב 14 במאי 1948 הוכרו על הקמת מדינת ישראל, בלי שהותוו ונקבעו גבולותיה של מדינה זו. אור לבוקר 15 במאי 1948 פלשו צבאות ערב לשטחה של ארץ-ישראל, והחל השלב השלישי של מלחמת הקוממיות (הראשון היה המאבק בכריטים, והשני – מלחמת האזרחים). מלחמה זו נסתיימה בעצם בסתיו 1948, אף שבראשית 1949 נערך מבצע ‘עובדה’, ובו הגיעו כוחות צה”ל לראש מפרץ אילת (עקבה) והניפו את דגל ישראל באום רשרש.

מהלכי המלחמה בחזית המזרחית, בקרבות בין צבא הגנה לישראל ובין צבא עיראק, צבא עבר-הירדן וצבא מצרים, הביאו לייצוב קו חזית שעבר במרכזה של ארץ-ישראל, מהר הגלבוע בצפון עד הרי חברון בדרום. קו זה נוצר בעקבות הקפאת עמידתם של הצבאות ביום הפסקת האש. בצפון החזיק צבא עיראק בשטחים מהרי הגלבוע דרך ואדי ערה, כפרים במערב השומרון (באקה אל-ע’רבייה, טייבה, טירה) עד כפר קאסם ומגדל צדק (מג’דל יבא). צבא עבר-הירדן החזיק במשטרת לטרון בגבעות מצפון ומדרום לכביש ירושלים-תל-אביב, בחלק המזרחי של ירושלים ובערים מדרום לה.¹¹ בשל אופי הלחימה באזורים ההרריים נקבעו בשטח זה שני קווים, האחד סימן את מערך הכוחות הישראליים, והאחר, ממזרח לו, את מערך הכוחות בעבר-הירדן. צבא מצרים החזיק בשטחים לאורך כביש חברון-בית לחם, שטחים על ציר בית גוברין-בית לחם וכן כוחות שהיו נצורים בכיס פאלוג’ה.¹² כך למעשה השתלטה עבר-הירדן (לאחר שהועבר אליה השטח אשר היה בידי הכוחות העיראקיים) על חלקים רבים שהיו מיועדים למדינה הערבית, על-פי החלטת החלוקה. מדינת ישראל השתלטה גם היא על חלקים שהיו מיועדים למדינה הערבית בגזרה זו, ובהם הערים לוד, רמלה ובאר-שבע. לא התנהלו מהלכי מלחמה ממשיים לאורך קו הערבה בין ארץ-ישראל לעבר-הירדן, אולם כוחות צה”ל הגיעו במסע צבאי עד אזור עין גדי במרכז חופו המערבי של ים המלח, ובמבצע ‘עובדה’ הגיעו כאמור עד מפרץ אילת, וסילקו מהשטח כוחות קטנים מעבר-הירדן שעברו את הקו מערבה, בלי שהשתלטו על כל שטח שהוא ממזרח לקו הערבה.

מצב זמני זה של הפסקת אש הוביל לשיחות על הסכם שביתת-הנשק; אלה נערכו באביב 1949 באי רודוס בראשותו של ראלף באנץ’, סגן מזכיר האו”ם. בשיחות אלה נקבעו בהסכמה קווי שביתת-הנשק על-פי ההגדרה ‘מטרת היסוד של קווי שביתת-הנשק היא להתוות את הקווים אשר מעבר להם לא ינועו הכוחות המזוינים של כל אחד מהצדדים’. עוד נקבע כי ‘שום תנאי מתנאי ההסכם הזה לא יחרוץ בשום פנים מראש את זכויותיו, תביעותיו ועמדותיו של כל אחד מהצדדים ביישובה הסופי של שאלת ארץ-ישראל בדרך שלום, באשר תנאי ההסכם זה נקבעים מתוך שיקולים צבאיים בלבד’.¹³

11. מפת קווי הפסקת האש מול עבר הירדן (וצבא עיראק), בתוך: ימימה רוזנטל (עורכת), תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל, ג, ירושלים תשמ”ג, מול עמ’ 346.

12. שם, מול עמ’ 138.

13. סעיף 4, סעיף קטן 2, וסעיף 2, סעיף קטן 2 בהסכם שביתת-הנשק בין ישראל לעבר-הירדן, 3 באפריל 1949, כך בכלל הסכמי שביתת-הנשק האחרים (סעיף 5, סעיף קטן 2 ו-3 בהסכם שביתת-

העיקרון המנחה בקביעת קווי שביתת-הנשק היה אפוא צבאי בעיקרו, והסתמך על מקום הכוחות הצבאיים בעת שהוכרזה הפסקת האש. עם זאת, מדינת ישראל ראתה איום על שטחה בהימצאותם של כוחות צבא סמוך למישור החוף. מדינת ישראל ראתה צורך בשימוש חופשי בקו מסילת הברזל בין לוד לחיפה, שנשאר בחלקו בשליטת הצבא העיראקי, בשימוש חופשי בקו מסילת הברזל מלוד לירושלים, שחלקו נשאר בשליטת כוחות של עבר-הירדן, וכן בשימוש חופשי בכביש שעבר בוואדי ערה וחיבר בין חדרה לעפולה. מדינת ישראל דרשה אפוא לקבל לשליטתה שטחים מלבד השטחים שהשתלטה עליהם במלחמה. לאחר משא-ומתן (שלווה גם באולטימטום של ישראל), נאותה ממלכת עבר-הירדן להיענות לדרישת ישראל, ובשל כך הותוו קווי שביתת-הנשק השונים מקווי העמדות הצבאיות. כל השטח שממערב למסילות הברזל מלוד לירושלים ולחיפה ומצפון להן, כל כביש ואדי ערה והשטחים השולטים עליו וכן שטחים השולטים צבאית על מישור החוף הועברו למדינת ישראל. תמורה חלקית מצד ישראל היתה העברתם של שטחים שהיו בשליטת ישראל בדרום הר חברון לידי ממלכת ירדן. כך נאמר בהסכם כי 'קו שביתת-הנשק בגזרה חברון-ים המלח [...] הכרוך בסטייה ניכרת מן הקווים הצבאיים הנוכחיים לטובת כוחות ממלכת הירדן ההאשמית – כוונתו לשמש פיצוי לעומת השינויים בקווים הצבאיים הנוכחיים של הגזרה העיראקית'.¹⁴

קביעת קו שביתת-הנשק שלא לאורך קו החזית בחזית הירדנית הביאה להכללת כפרים ערביים בתחום מדינת ישראל, כפרים שלא נכבשו במלחמה. יש לציין כי בכל השטח אשר מרכס הכרמל דרומה לא נשארה אוכלוסייה ערבית בכפרים שהגיעו אליהם כוחות צה"ל, פרט לכפרים אבו גוש בהרי יהודה, פורדיס סמוך לזכרון-יעקב וג'יסר א-זוקה סמוך לבנימינה. כמו כן נשארו כפרים קטנים נוספים כמו עין רפה בהרי יהודה וכמה בתים מיושבים ליד כפר מנחם. אוכלוסיית הכפר בית נקובה בהרי יהודה הועתקה ממקומה, אך הושארה בשטח מדינת ישראל. צירופם של כפרים ערביים שלא כבשו כוחות צה"ל במלחמה הותנה באי-גירושם של היושבים בכפרים אלה. מדינת ישראל התחייבה בהסכם שביתת-הנשק כי

בכל מקום, בו עשויים כפרים להיפגע על-ידי קביעת קו שביתת-הנשק [...] יהיו רשאים תושביהם של כפרים אלה לקיים בידיהם את זכויותיהם המלאות – וזכויות אלה יהיו מוגנות – לגבי מקום מושבם, קניינם וחירותם. באם יחליט מי מבין התושבים לנטוש את כפרו, יהיה רשאי לקחת עמו את מקנהו ושאר מטלטליו ולקבל

הנשק עם מצרים מ-24 פברואר 1949. כך סעיף 2, סעיף קטן 2, וסעיף 4, סעיף קטן 2 בהסכם שביתת-הנשק עם לבנון, 23 במרס 1949), שם.
 14. סעיף 6, סעיף קטן 4 בהסכם שביתת-הנשק בין ישראל לירדן. רוזנטל (עורכת), תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל, ג, עמ' 715. על השינויים בין קווי הפסקת האש לקווי שביתת-הנשק בגזרה הירדנית ראו את המפה בהערה 11 לעיל.

בלי דיחוי פיצויים מלאים תמורת קרקעותיו שעזבו. לכוחות הישראליים יהיה אסור להיכנס לכפרים כאלה או לחנות בהם; משטרה ערבית, שתגויס מביין בני המקום, תאורגן ותחנה בהם לשם ביטחון פנימי.¹⁵

בנוגע לקו הערבה נקבע כי

בגזרה שתחילתה בנקודה (נ.צ. 0958-1925) בים המלח ועד הקצה הדרומי ביותר של ארץ-ישראל ייקבעו קווי שביתת-הנשק בהתאם לעמדות הצבאיות הקיימות, כפי שנסקרו במארס 1949 על-ידי משקיפי האו"ם, ויעברו מצפון לדרום כפי שהותוו במפה 1 שבנספח 1 להסכם זה.¹⁶

בפועל הותווה הקו לאורך הקווים שסומנו כקו גבול במפות מימי המנדט בלי שנעשתה כל בדיקה מפורטת בנוגע למקומו של קו זה. לאחר מבצע ‘עובדה’ התבססו הכוחות הירדניים והישראליים משני צדי הקו המנדטורי, ומיקומם תועד בידי האו"ם. לא נקבע אפוא בהסכם כי הקו שנקבע ב-1922 הוא קו שביתת-הנשק, אך להסכם צורפה מפה בחתימת שני הצדדים. מפה זו, שהופקה בקנה-מידה 1:250,000 בשנת 1946, לא היתה בקנה-מידה המתאים לסימון מדויק של קו גבול עליה, בעיקר בנוגע לשטח שסביב ים המלח, והדבר נתן מקום לפרשנויות שונות בנוגע למקומו המדויק של קו שביתת-הנשק בין ישראל לירדן.

בגזרת ירושלים נוצר מצב ייחודי. להלכה, בהתאם להחלטת האו"ם אמורים היו ירושלים, בית לחם והשטחים הסמוכים להיות בריבונות מיוחדת בניהול האו"ם, ואולם למעשה הביאה המלחמה להשתלטות הלגיון של עבר-הירדן על חלק מן השטח שיועד לאו"ם, וצה"ל השתלט על חלקו האחר של השטח. קו הפסקת האש באזור ירושלים נקבע עוד ב-30 בנובמבר 1948, והסכמי שביתת-הנשק קיבעו אותו. הקו בעיר ירושלים עצמה נקבע עוד קודם לכן, ב-22 ביולי 1948, סמוך לתחילת ההפוגה השנייה במלחמה. הסכם לתיאום קווי הכוחות בירושלים הועבר להסכם 30 בנובמבר והותווה בהסכם שביתת-הנשק. תוואי מסילת הברזל לירושלים קבע את מקומו של קו שביתת-הנשק בעיר ובסביבותיה. הכפר בית צפאפה נחצה לשניים: החלק שמצפון למסילת הברזל נשאר בשטח ישראל, ואילו חלקו העיקרי, הדרומי, נשאר בשטח ירדן. קו מסילת הברזל באזור הכפר ביתר השאיר את הכפר בשטח ירדן, ואילו תחנת הרכבת ושטחים מעובדים מצפון לה נשארו בשטח מדינת ישראל.

חשוב לציין כי תושבי הכפרים שהועברו לריבונות ישראל – כפר קאסם, כפר ברא, ג'לג'וליה, טירה, טייבה, קלנסואה, באקה אל-ערבייה, כפר קרע, ערה, ערערה, אום אל-פאחם ושאר יישובי ואדי ערה – לא נשאלו על עמדתם בנושא, והם הועברו משליטת ירדן לשליטת ישראל בתוקף החתימה על הסכמי שביתת-הנשק.

15. סעיף 6, סעיף קטן 6 בהסכם שביתת-הנשק עם ירדן, רוזנטל, שם.

16. סעיף 5, סעיף קטן ד, שם.

הסכם שביתת-הנשק והחתימה על מפות ההסכם לא סיימו את פרשת התוויית הקו. כאמור, מצד אחד נוצרו בשטח שני קווים של הפרדת כוחות מכיוון שבאזור ההררי התפרסו הכוחות על הגבעות השולטות ונוצרו שטחי הפקר רבים, ומצד אחר נטלה התוויית הקווים שטחי קרקע חיוניים מכפרים שנשארו בצד אחד של הקו ושדותיהם נותרו בצד האחר. כדי לקבע את הקו ולהתוותו במדויק בשטח יצאו קצינים ישראלים וירדנים, בליווי קציני או"ם, לסמן את קווי שביתת-הנשק בשטח.¹⁷ פעולה זו נעשתה בשנים 1949-1951, והביאה להחלפות שטחים כדי להקל על חיי התושבים בשטח¹⁸ ולהסרתו החלקית של משטר שני הקווים. כך סומן קו אחד בשטח שמבית גוברין בדרום עד ירושלים וכן בשטח שמצפון לירושלים עד אזור מעלה החמישה. בנקודה זו נפסקה המלאכה בשל אירוע בטחוני במקום אחר שמנע המשך שיתוף-פעולה בין ישראל לירדן. בשל כך נשארו שני קווים בכל השטח שממערב למעלה החמישה עד מול הכפר בודרוס. שטח זה הוגדר שטח הפקר (no man's land), הוא כלל את עמק איילון ואת השטחים הקרובים אליו, והוא נשאר במעמד זה בשנים 1949-1967. גם בירושלים נשארו כביכול שטחי הפקר בין הקווים של ממלכת ירדן ובין קווי מדינת ישראל; להלכה הם היו ללא ריבונות מוגדרת, אך למעשה השתמשו בהם שני הצדדים.

בגזרת הירמוך נחתמה המפה כך שקו שביתת-הנשק חצה את האגם שיצר סכר נהריים, קו זה השאיר בידי ישראל את 'האי' בלי להתייחס למקומו המקורי של נהר הירמוך (או לקו הגבול המנדטורי באזור). לעומת זאת, באזור ראש מפרץ אילת תוחם קו הגבול ממערב לקו שסומן בשנת 1946, ולפיכך נשאר חלק גדול יותר מראש המפרץ בתחום ירדן. קווי שביתת-הנשק שנקבעו כקווים זמניים, לצרכים צבאיים בלבד, חפפו אפוא את הגבול המנדטורי הן בצפון, מאזור חמת גדר עד לנחל בזק מדרום לטירת צבי, והן בדרום, ממרכז ים המלח עד מפרץ אילת. השינויים היחידים לאורך קו זה היו באזור נהריים, ים המלח ובראש מפרץ אילת. לימים יהיו קווים אלה, על אף מה שהוגדר במפורש בהסכמים, קווי התייחסות לקביעות עתידיות. נקבע בהם כי 'אין לפרש משום בחינה את קו שביתת-הנשק כגבול מדיני או טריטוריאלי ואין בהתווייתו שום פגיעה בזכויות, בתביעות ובעמדות של כל אחד מהצדדים להסכם שביתת-הנשק לגבי יישובה הסופי של שאלת ארץ-ישראל',¹⁹ ואף-על-פי-כן כיום משתמשים הפלסטינים ואומות העולם בקו זה בתביעה להתווייתו של הקו העתידי של מדינת ישראל מול המדינה הפלסטינית העתידה לקום בשטח.

17. מפות 'הסכמי המפקדים' שחתמו עליהן נציגים ישראלים, ירדנים וקצינים אחרים (קנדים, צרפתים ועוד) מטעם האו"ם מצויות בארכיון המרכז למיפוי ישראל.

18. וכבר הצביע משה ברור על השינויים הללו. ראו: ברור, גבולות ישראל, עמ' 145-151.

19. הסכם שביתת-הנשק עם מצרים, סעיף 5, סעיף קטן 2, רוזנטל (עורכת), תעודות למדיניות החוץ של מדינת ישראל, ג, עמ' 690-691.

קווי הפסקת האש לאחר מלחמת ששת הימים ומלחמת יום כיפור

מלחמת ששת הימים שהתנהלה בחודש יוני 1967 הביאה להשתלטות ישראל על כל השטחים שכבשה וסיפחה אליה עבר-הירדן לאחר חתימת הסכמי שביתת-הנשק. קו הפסקת האש יוצב לאורך קווי המנדט הבריטי במזרח, מחמת גדר בתוך הירמוך, משם בתוך נהר הירדן עד שפכו לים המלח. הקו עבר דרך מרכז ים המלח עד דרומו, ומשם המשיך לאורך הקו שהיה במפות של ישראל מאז 1949. לא נחתם כל הסכם על התוויית קו כלשהו בהסכם הפסקת האש שלאחר מלחמת ששת הימים, ושני הצדדים קיבלו למעשה את הקו הלא מסומן מימי המנדט. להבדיל מהמגעים בין ישראל לסוריה ומצרים לאחר מלחמת יום כיפור, לא נערך כל הסכם הפרדת כוחות עם ירדן, וכך לא נקבע כלל תחומו של הקו בין ממלכת ירדן למדינת ישראל. ממשלת ירדן הודיעה בשנת 1988 כי היא מוותרת על כל תביעותיה לשטח ממערב לקו זה, במהלך שכונה ‘ההתנערות מהגדה’, ובכך חזרה למעשה להגדרת ריבונותה בהתאם לקווי המנדט, שזכור לא סומנו כלל בשטח.

המציאות בשטח בין השנים 1949 ל-2004

בעקבות הסכמי שביתת-הנשק החלה מדינת ישראל לעבד שטחים חקלאיים סמוך לקווי שביתת-הנשק וכן להקים יישובים חדשים לאורכם, ובהם גם באזור הערבה. היישובים הראשונים שהוקמו בשטח היו אילת (כ-1951) ויטבתה (כ-1952), ולאחר מכן הוקמו יישובים שונים – מקיבוץ אילות בדרום עד נאות הכיכר ועין גדי בצפון. תהליך זה לווה בשימוש בשטחים בעלי פוטנציאל חקלאי לאורך קווי שביתת-הנשק, ולעתים גרמו עיבודים אלה לסכסוכים בנוגע למיקומו המדויק של קו הגבול:

1. באזור הנריים הוסיף קו שביתת-הנשק לישראל שטח של כ-1 קמ"ר היות שהוא כלל את רוב שטח האי שנוצר בין הירמוך לירדן וקטע מהאזור הביצתי שהתהווה מדרום לסכר תחנת הכוח. הקיבוצים אשדות יעקב וגשר החלו לעבד את השטחים האלה בהסכמת הירדנים בשנת 1950, אולם לאחר זמן התלוננה ממשלת ירדן כי עיבודים אלה מפריים את ריבונותה באזור. ירדן טענה לפני האו"ם כי מדינת ישראל השתלטה על שטח של 1390 דונם באזור זה, שמכונה בפיה אזור בקורה. מחאות הירדנים לא שינו את המצב בשטח, ואנשי הקיבוצים המשיכו לעבד את קרקעות ‘האי’.

2. מדרום לאל-חמה, בנצ"מ 74966193, מצוי האי מחד'ת זור כנען. ‘האי’ מתוחם מצפונו ומדרומו על-ידי אפיקי זרימה של הירמוך. בשנת 1922 נקבע כי הגבול יעבור במרכז הירמוך, אך לא הוגדר במדויק מעמדו של ‘אי’ זה. מפות שונות הראו את זרימתו העיקרית של הירמוך מדרומו של ‘האי’ (ובכך שאירו אותו בארץ-ישראל), אך הזרימה של הירמוך היתה משני עברי ‘האי’ הקטן. היו גם מפות אחרות ותצלומי אוויר משנים שונות, שהראו את עיקר הזרימה באפיק שמצפון ל‘אי’, ובכך מיקמו אותו בשטח ממלכת ירדן. בשנת 1977 היה ויכוח בין ישראל לירדן בשאלת הריבונות על ‘האי’ לאחר שקבלן ירדני החל לחטוב את עצי האקליפטוס הנטועים בו. בעקבות התערבות שלטונות ירדן נפסקה העבודה

במקום. בראשית שנות התשעים זרמו עיקר מי הירמוך מצפון ל'אי' ומדרומו במידה שווה בדרך-כלל.

3. בים המלח נקבע קו העובר במרכזו, כמו שהיה קיים בשנת 1922. במשך השנים השתנה גובהו של ים המלח, פני הים ירדו, השטח הדרומי של הים יובש וקווי חוף הים – במזרח ובמערב – זזו בהתאם לשינויים במפלס המים. זאת ועוד, במפות השונות שפורסמו בתקופת השלטון הבריטי (בשנים 1930, 1938, מפת החכירה של מפעל האשלג משנת 1936, מפה משנת 1942) יש הבדלים במקום הקו. גם מפת שביתת-הנשק אינה חופפת את כל המפות שקדמו לה, אף שהיא מראה קו צמוד לקו שסומן במפה משנת 1938. לפי זכיון החכירה, הותר למפעל האשלג לעבוד בצדו המזרחי של קו הגבול הבין-לאומי. השטח בכללו היה בשליטת ישראל, וזו פיתחה את האזור לצרכיה, גם בשטח הבְּרִכּוֹת הדרומיות של מפעלי ים המלח, אף שהירדנים ראו בכך 'פלישת' המפעלים לשטחם.

4. בקו הערבה נוצרה אי-בהירות בשל אי-סימונו של קו הגבול בשטח. בפועל נקבע כי קו שביתת-הנשק יהיה למעשה קו הגבול שפירשו עוד בתקופת השלטון הבריטי כ'קו הנקודות הנמוכות'. סמוך לקו הגבול הוקמו כאמור עשרים יישובים חקלאיים שנוקקו למים ולקרקע לקיומם. מבדיקות אגרונומיות והידרו-גאולוגיות התברר כי מרבית אדמות העידית ומרבית מקורות המים התת-קרקעיים נמצאו ממזרח ל'קו הנקודות הנמוכות', ואילו ממערבו של הקו כמה מהאדמות היו באיכות ירודה. ראוי לציין כי גם איכות המים באזור שממזרח לקו שביתת-הנשק בערבה עולה על זאת שבצדו הישראלי של הקו. בשל כך החלו יישובים ישראליים לעבד לאט-לאט אדמות ממזרח לנחל הערבה.²⁰ אף שלא נבנו יישובים ממזרח לנחל הערבה, עובדו שם שטחים חקלאיים וכן הוקמו בשטחים אלה מחסני ציוד, חממות ומתקנים לשאיבת מים. בעקבות זאת הוסטה שליטתה של ישראל, בפועל, מזרחה מקו שביתת-הנשק. כדי להגן על השטחים המעובדים סללה ישראל דרך מערכת ודרך טשטוש, והקימה גדר בטחונית אשר הפרידה בין השטחים שבשליטה בפועל של ישראל ובין השטחים שבשליטת ירדן. גדר המערכת חדרה לתוך שטח ירדן, להבדיל ממקומו של קו הגבול הבין-לאומי משנת 1922 והסכמי שביתת-הנשק. מציאות זו נתהוותה בשל תנופת הפיתוח בצד הישראלי מול פיתוח בהיקף מוגבל בצד הירדני. ממלכת ירדן לא נשארה אדישה לחדירה של ישראל לשטחיה; היא דאגה להתלונן על כך דרך קבע באו"ם. בהזדמנויות שונות הבהירה ירדן כי מדינת ישראל הסיטה את הקו מזרחה, לעתים למרחק של עד שמונה ק"מ מקו הגבול הבין-לאומי, ובסך הכול השתלטה על שטח של 387.4 קמ"ר משטח ירדן.²¹

20. רובינשטיין (1996) (לעיל הערה 2), עמ' 353.

21. העיתון הירדני אל-מג'אד מ-11 באפריל 1994 ציין כי ישראל השתלטה על 380 קמ"ר באזור הערבה ועוד על 830 דונם באזור נהריים. סוכנות היריעות סי"ט הביאה מקור ירדני שטען כי מדובר ב-385.91 קמ"ר, ומהם 380.08 קמ"ר בערבה, 0.83 קמ"ר בצפון (בנהריים) וחמישה קמ"ר בשטח שבין עקבה לאילת.

5. קו הגבול הבינ־לאומי באילת לא תאם את קו שביתת־הנשק (מ־1949) שנמצא ממערב לו. בשל כך, כמה מלונות שנבנו באילת סמוך לשפת הים היו בעצם ממערב לקו הגבול הבינ־לאומי, אך ממזרח לקו שביתת־הנשק.²²

עמדות ישראל במשא־ומתן על קביעת קו הגבול החדש

על סמך נסיון העבר העריכה מדינת ישראל כי סוגיית הגבולות היא אחת הסוגיות המרכזיות, וקידומה במשא־ומתן הוא תנאי להתקדמות בסוגיות אחרות. טענתה המרכזית של ירדן היתה לחריגות של ישראל מן הקווים המוסכמים בכמה אזורים, ובהם (מצפון לדרום):

1. אל־חמה – חריגה של חמישים דונם בערך, בעיקר באיים שבתוך הירמוך.
 2. נהריים – חריגה באזור ‘האי’, 1390 דונם בערך.
 3. ערבת סדום ובְּרִכּוֹת האידוי – חריגה של אחד־עשר קמ"ר בערך.
 4. הערבה – חריגה של 387 קמ"ר.
 5. אזור אילת – חריגה של שלושה קמ"ר בערך.
 6. בשטח ירדן, באזור הערבה, נמצאו עשרים ושתיים בארות מים ישראליות שסיפקו ליישובי הערבה חמישה־עשר מיליון ממ"ק בערך לשנה.²³
- מבחינתה של מדינת ישראל היה ברור כי הנקודה החשובה בסוגיה זו היא הימצאותם של שטחי עיבוד של יישובי הערבה, קידוחים להפקת מים מתוקים וכמה מהבְּרִכּוֹת הדרומיות של מפעלי ים המלח ממזרח לקו הגבול. להערכת ישראל, כלל השטחים המעובדים היה עשרים קמ"ר בערך או עשרים אלף דונם. הסכם שלום שיביא להיצמדות לגבול הבינ־לאומי באזור זה משמעותו המעשית היתה פירוקו של היישוב עידן, שמרבית קרקעותיו היו ממזרח לנחל הערבה, אובדן של יותר מחמישים אחוז מקרקעותיהם של יישובים נוספים ודילולם של יישובים אחרים בערבה שקיומם היה תלוי בעיבוד שטחים אלה ושימוש במים שנשאבו ממזרח לקו. בעיית בְּרִכּוֹת האידוי בערבת סדום היתה חשובה עבור מפעלי ים המלח. עם זאת, בעיית ‘האי’ בנהריים היתה נושא סמלי יותר ממהותי. מבחינה בטחונית הוברר כי לא היתה כל משמעות למיקום הקו בערבה, כמו שלא היתה כל משמעות מעשית לדיון בעניין איי הירמוך.
- השלב המעשי והסופי של השיחות להשגת ההסכם התנהלו בקיץ ובראשית סתיו 1994. עמדת ירדן היתה ‘החזרת כל האדמות אשר תפסה ישראל שלא כחוק’ בין שנות החמישים לשנות התשעים של המאה ה־20. תפיסה זו נשענה לטענת ירדן²⁴ על סעיפיה של מגילת

22. לדברי שגיא, אורות בערפל, עמ' 216, ומקורות נוספים.

23. שגיא, אורות בערפל, עמ' 215.

24. העיתון הירדני אל דוסתור, 23 באפריל 1994.

האו"ם, על העיקרון בחוק הבין-לאומי האוסר להשתלט על אדמות או להשיגן באמצעות הפעלת כוח, על העיקרון המכיר בתקפותם החוקית של גבולות שעברו בירושה (במקרה זה מתקופת המנדט הבריטי) וכן על החלטה 242 של מועצת הביטחון של האו"ם שחלה לדעת ירדן על אותם השטחים שהיא תבעה מישראל.²⁵ ירדן לא הודיעה בפומבי היכן במדויק נמצאות אדמות אלה,²⁶ אך המידע שבידה היה מדויק, לאחר מאמץ של איסוף נתונים, מפות ותצלומי אוויר על-ידי המרכז הגאוגרפי של ירדן והרשויות הצבאיות והאזרחיות הרלוונטיות.²⁷ באיסוף המידע היו מעורבים גם מומחים בריטים שסייעו לירדן בדיונים על קביעת מקומו של קו הגבול.²⁸ ברקע עמדה זו היה הסכם השלום בין ישראל למצרים, שלפיו הוחזרו למצרים כל אותם השטחים שהיתה בהם חריגה מקו הגבול הבין-לאומי מתקופת המנדט, ובכלל זה השטח בטאבה; זה הוחזר לאחר דיון משפטי.²⁹ בבוא ישראל לשיחות השלום עם ירדן היא לא היתה מעוניינת להגיע לבוררות בין-לאומית נוספת, וביחוד משום שהיה ברור כי חריגותיה ממשיות וברורות וכי ירדן הבטיחה את עצמה מבחינה משפטית בנושא זה על-ידי פניות חוזרות ונשנות לאו"ם.

בדיונים המעשיים שנערכו, בעיקר בשטח הערבה, ניסתה ישראל לטעון כי פירוש גאוגרפי של המונח 'אמצע ואדי ערבה' יכול להיות כזה שישאיר חלקים רבים ממזרח ל'קו הנקודות הנמוכות' בשטח ישראל, וכבר עמד על כך משה ברור בספרו שפורסם שנים לפני הדיונים עם ירדן.³⁰ ישראל טענה עוד כי אפשר לומר על השטחים הבעייתיים בצפון (נהריים ואיי הירמון) וכן על שטח ברכות האידוי בערבית סדום שהם שייכים למדינת ישראל כחוק. הירדנים לא היו מוכנים לקבל את הפירושים המשפטיים-טריטוריאליים של ישראל. הדיונים בנושאים אלה נמשכו זמן רב, והצדדים לא הצליחו להגיע להסכמה בנושאים השונים, על אף הידע הרב בהם.³¹ נראה היה כי בהיעדר בסיס אפשרי להסכמה הגיעו השיחות בנושא הגבול למבוי סתום.

25. דברי ג'ואד ענאני, השר של ירדן לענייני ראשות הממשלה בריאיון בטלוויזיה הירדנית ב-27 בספטמבר 1993.

26. העיתון הירדני אל-מג'אד, 11 באפריל 1994.

27. על-פי סוכנות הידיעות סי"ר, שדיווחה על הצהרות הגנרל תחסין שוררום, ראש הקבוצה הירדנית לנושא הגבולות, 9 באוגוסט 1994.

28. לפי עדותו של פרופסור משה ברור, שהשתתף בשיחות על מיקומו של קו הגבול.

29. העיתון הירדני אל-בלאד, מ-21 ביולי 1993.

30. ברור, גבולות ישראל, עמ' 172-175.

31. וראו את מאמריו של אליקים רובינשטיין בנושא (לעיל הערה 2), וכן את הדיון הרחב בעניין זה בעבודת הדוקטור של חיים סרברו (לעיל הערה 3).

הצעתה של ישראל לפתרון הסכסוך

בנקודת זמן זו הועלתה בישראל הערכה כי רק פריצת דרך באמצעות רעיונות יצירתיים תוכל להביא להשגת הסכם על תיחום תוואי הגבול. לפי דעתה של ישראל:

1. היה צורך להבטיח שכל האדמות המעובדות, מקורות המים ודרכי הגישה הנמצאים ממזרח לנחל הערבה ובים המלח יישארו בידיה.
2. ויתור על אדמות אלה יביא לחיסול מוחלט של מקורות הפרנסה בכמה יישובים בערבה (כמו צופר, עידן, יהל), לנזק כבד באחרים (עד כ-50% ממקורות הפרנסה), לאובדן של כ-14 מיליון מ"ק של מים מתוקים המגיעים ממזרח לנחל הערבה ופגיעה באיכות של יתרת המים באזור. תרחיש מעין זה עלול היה לערער מאוד את ההתיישבות בערבה.
3. אין בעיה מהותית עם רוב השטח השנוי במחלוקת באזור הערבה, המוחזק לצורכי ביטחון. הבעיה מתמקדת בשטח של כ-17 קמ"ר של שטחים מעובדים.
4. אין משמעות בטחונות של ממש למיקומו המדויק של קו הגבול עם ירדן על-פי ההצעות השונות, בייחוד בערבה.
5. מבחינה משפטית תתקשה ישראל להוכיח את ריבונותה על השטחים שממזרח לנחל הערבה, ולפיכך פשרה עם ירדן בנושא קו הגבול עדיפה מעימות משפטי.
6. כריכת מרכיבים נוספים, ובעיקר נושא המים, החיוניים לירדן, עשויה לקדם את השגת מטרתה של ישראל בסוגיית הגבולות.

המומחים הישראליים העריכו כי נושא הגבולות הוא סוגיה מרכזית ובעלת קדימות לפתרון בראייתה של ירדן. נראה היה כי ירדן היתה רוצה שבסוף המשא-ומתן יוחזרו אליה 'השטחים הגזולים' ויהיה אפשר להציג את ההסכם כמימוש זכותה וריבונותה על אדמתה כלפי פנים וחוץ, כמו ההישג אשר השיגה מצרים. עוד הוערך כי לירדן יש סיכוי טוב להשיג את מטרתיה בסוגיה הטריטוריאלית, על בסיס ההכרה כי בידיה טיעון משפטי מבוסס.

בו בזמן, ובניסיון לכרוך את נושא המים ונושא מיקום קו הגבול, זוהה הצורך של ירדן במים, בעיקר במי שתייה, שיסופקו בקיץ לבירתה עמאן (רבת עמון).³² הוערך כי הפתרון המהיר והיעיל עבורה בזמן הקצר יהיה קבלת מים מישראל.

בשל כך הוערך כי יהיה אפשר לרקום הסכם ובו תכיר ישראל בבסיס התביעות הטריטוריאליות של ירדן, ירדן תסכים לשינויים קטנים במיקום קו הגבול כך שהשטחים החקלאיים ובארות מים יישארו בתחום ישראל, תוך כדי החלפת שטחים ביחס של 1:1, ובתמורה לשאיבת מים תת-קרקעיים משטח ירדן בערבה תספק ישראל לירדן כמויות מים עיליים ממקורותיה בצפון.

מצוידים ברעיונות אלה הכינו המומחים הישראליים מיפוי מדויק של כל השטחים המעובדים בערבה, ובכלל זה מקורות המים. בו בזמן אותרו שטחים בהיקף דומה (כ-17

32. שגיא, אורות בערפל, עמ' 213.

קמ"ר), לאורך קו הערבה, שהיה אפשר להעביר אותם לירדן בלי לפגוע בתשתיות חיוניות לישראל. במקרה של צופר הוברר כי השטחים המעובדים של היישוב – כ-2000 דונם – מרוחקים במידה רבה מקו הגבול בערבה. על כן הוצע לראות בשטח זה שטח בעל 'משטר מיוחד'. דבר דומה הוצע גם בנוגע לשטח 'האי', ליד נהריים. הרעיון היצירתי שהועלה בנוגע לשטחים אלה כלל פתרון שיקבע כי השטחים הללו יהיו בריבונות ירדן, אך יותר לישראלים בני היישובים הסמוכים לעבר את השטחים. בו בזמן הוברר כי יהיה אפשר לספק מים לירדן מנהר הירדן הדרומי, בלי שיפגע הדבר מהותית באספקת המים לישראל. משאותרו השטחים ונקבעה צורת הסכם המים הועברה ההצעה לרשויות העליונות בירדן.³³ הצעות אלה התקבלו על דעתה של ירדן, והן היו בסיס להסכם השלום עם ירדן.

הסכם השלום בין ישראל לירדן – גבולות ומים

הסכם השלום בין ישראל לירדן מכיל את כל הידע שנצבר במשך שנים רבות של דיננים בנושא גבולות ברחבי העולם. ההסכם בנוי כהלכה מבחינה משפטית, והוא מכיל את הנושאים שהיו חשובים לשני הצדדים. מצד אחד הוא עוקב אחרי כל האמנות הבין-לאומיות בנושא תיחומי קו הגבול, משתמש בטכנולוגיות המתקדמות ביותר לסימון הקו (שימוש במפות אורתורופוטו המשלבות תצלומי אוויר עדכניים בשיטות מיפוי, שימוש במפות הדמיה בנוגע לאזור ים המלח, קביעת מקום עמודי הגבול על-ידי ג'י-פי-אס ועוד), למניעת כל מחלוקות בעתיד.³⁴ בהתאם לנהלים הבין-לאומיים, נקבע כיצד יתוחם הגבול בנהר הירדן ומה ייעשה אם ישתנה נתיב הזרימה של המים. מצד אחר העלה ההסכם כמה פתרונות יצירתיים שלא נוסו במקומות אחרים, והוא בבחינת חידוש בנוף הסכמי הגבולות בעולם.

ההסכם קבע כי הצדדים 'מכירים כל אחד בריבונותו, בשלמותו הטריטוריאלית ובעצמאותו המדינית של האחר ויכבדו אותן' (סעיף 2). סעיף 3 עסק כולו בקביעת תוואי הגבול. סעיף קטן 1 קבע כי 'הגבול הבין-לאומי בין ישראל לירדן מותווה בזיקה להגדרת הגבול על-פי המנדט'. סעיף זה אפשר לשני הצדדים להחליף ביניהם שטחים מצומצמים בלי לפגוע במהותו הבסיסית של קו הגבול המנדטורי ששימש בסיס לקו הגבול החדש. כך היתה יכולה ירדן לטעון כי לא איבדה שטחים לטובת ישראל.

בהסכם לא נאמר כלל כי הוחלפו שטחים בין ישראל לירדן בשל הירתעות הירדנים מפרסום פומבי על עצם 'מתן' שטחים ירדניים למדינת ישראל. רק עיון מדוקדק במפות המפורטות שהודפסו ערב השגת ההסכם ולאחר מכן מראה שינויים במקומו של קו הגבול (ראו את המפות המצורפות). כחמישה-עשר קמ"ר של שטחים מעובדים הועברו לישראל, ושטח דומה בגודלו הועבר לירדן. שתי קביעות – האחת בזיקה לנוהל הבין-לאומי

33. שם, עמ' 219.

34. על כך בהרחבה בעבודת הרוקטור של חיים סרברו (לעיל הערה 3).

והאחרת ייחודית להסכם זה – נקבעו בסעיף זה (סעיף 3). האחת (סעיף קטן 5) קבעה כי ‘במקום שבו עובר הגבול באפיק של נהר, במקרה של שינויים טבעיים בתוואי זרימת המים כמתואר בנספח I (א), יעבור הגבול לאורך האפיק החדש של הזרימה. במקרה של שינויים אחרים כלשהם הגבול לא יושפע, אלא אם יוסכם אחרת’. כך בעצם חזרו וקיבעו את הנוסחה שהוחלט עליה עוד בתקופת השלטון הבריטי.

על-פי הנוהג הבין-לאומי, הוסכם בנספחים אלה כי³⁵ ‘קו הגבול יימשך לאורך האמצע העיקרי של מהלך/נתיב זרימת הנהרות הירדן והירמוך’. עוד הוסכם כי ‘קו הגבול יעקוב אחר השינויים הטבעיים (גידול וסחף) במהלך הנהרות אלא אם כן הוחלט אחרת’. כדי למנוע חזרה על מקרה יצירת ‘האי’ בנהר יי נקבע כי ‘שינויים מלאכותיים של מהלך הנהרות או בהם לא ישפיעו על מיקום הגבול אלא אם יוסכם אחרת’. בנוגע לים המלח נקבע כי צוותים משותפים יסמנו במפות מעודכנות את קו הגבול, וסימון זה יהיה הסימון הסופי. בנוגע לקו הערבה סוכם כי יוצבו בהסכמה עמודי גבול במקומות שיוסכם עליהם וכי קו הגבול יהיה הקו הישר בין עמודי גבול אלה. בכך מנעו כל ויכוח עתידי שהיה יכול להתעורר אילו נקבע קו הגבול בהתאם לאתר פיזי (נחל הערבה), שהגדרתו בעייתית ומקומו איננו קבוע. סימון העמודים בעזרת מכשור מודרני סיים את הדיונים שנמשכו מאז 1922 עד השגת הסכם השלום ב-1994.

בנוגע לאזור נהר יי וצופר נקבע כי ‘בהביאם בחשבון את נסיבותיו המיוחדות של אזור נהר יי/בקורה שלגביו חלות ריבונות ירדנית וזכויות בעלות פרטית ישראלית, מסכימים הצדדים להחיל את ההוראות המצויות בנספח I (ב). באשר לאזור צופר יחולו ההוראות המצויות בנספח I (ג)’. כמו כן נקבע, בהתאם להצעת ישראל, כי בנוגע לאזור נהר יי/בקורה (מקום שהוסט בו אפיקו הטבעי של הירמוך על-ידי בניית סכר נהר יי) ואזור צופר (שם היו שטחי העיבוד במרחק משמעותי ממזרח לקו הגבול החדש), שטחים אלה יהיו בריבונות מלאה של ירדן. עם זאת, נקבעו זכויות בעלות פרטית של ישראלים על קרקעות אלה (2000 דונם בערך באזור צופר ו-800 דונם בערך באזור נהר יי). ירדן אפשרה לבעלי הקרקע ולעובדיהם להמשיך ולעבד את קרקעותיהם ללא הפרעה, וישראל הכירה בריבונותה של ירדן על אזורים אלה. נקבעו הסדרים בנוגע לעיבוד השטחים, לתנועה אליהם, להחלת החוקים על הישראלים הנעים באזורים אלה ועוד. נקבע כי תוקפן של הסכמות אלה יהיה לעשרים וחמש שנים מיום חתימת ההסכם, ותהיה אפשרות לחדשן לעוד 25 שנים. יובהר כאן כי לא הוחל כל הסדר חכירה של השטח, ואין בעלי הקרקע או ממשלת ישראל משלמים עבור השימוש בשטחים אלה לממשלת ירדן.

סוגיית המים מצאה פתרונה בסעיף 6, שקבע את חלוקת השימוש במי הירמוך והירדן כל השנה, בחלוקה לשתי תקופות – קיץ וחורף. ישראל התחייבה להעביר כמויות מים עיליים לירדן בקיץ תמורת מי חורף ותמורת אישור להמשך שאיבה בערבה. בנוגע לקידוחי

35. הסכם השלום בין מדינת ישראל לממלכה ההאשמית של ירדן, נספח I (א), סעיף 2, א (1).

המים בערבה שביצעה ישראל בשטח ממזרח לקו הנקודות הנמוכות סוכם³⁶ כי 'בארות ומערכות אלה הינן תחת ריבונות ירדנית. לישראל יישמר השימוש בבארות ומערכות אלה בכמות ובאיכות המפורטות בצירוף [בנספח] 1'. עוד נקבעו הסדרים בנוגע להפעלת הבארות והדרכים אליהן, להגדלת קצב ההפקה ולתוספת קידוחים בערבה בתיאום בין הצדדים, להחלפת בארות שחדלו מלהפיק מים ולשיתוף מלא במידע בנוגע להפעלתן. שתי המדינות החליטו לפעול במשותף לחיפוש מקורות מים חדשים.

מדינת ישראל וממלכת ירדן היו מודעות למעמדו המיוחד של קו הגבול לאורך הירדן, בקטע שהיה עד שנת 1967 חלק משטח ירדן. גבולותיו ומעמדו של שטח זה – יהודה ושומרון/הגדה המערבית טרם סוכמו, ולכן לא היה אפשר לראות בקו נהר הירדן בקטע שמדרום לטירת צבי עד מרכז ים המלח קו גבול בין-לאומי. לפיכך החליטו הצדדים³⁷ כי

מפות האורתופוטו ומפות ההדמיה המראות את הקו המפריד בין ירדן לבין הגדה המערבית יכללו את הקו המצוין בצורה גרפית שונה, והמקרא יכלול את ההערה המסייגת הבאה: 'קו זה הוא הגבול המינהלי בין ירדן לבין השטח שבא לשליטת הממשל הצבאי הישראלי ב-1967. כל טיפול בקו הזה יהיה בלא קביעה מוקדמת באשר למעמד שטח זה'.

סיכום

הסכם השלום בין מדינת ישראל לממלכה ההאשמית של ירדן (בעבר: פלשתינה [א"י] ועבר-הירדן) סיים דיונים שנמשכו יותר משבעים שנה, מאז נקבע קו הגבול בשנת 1922, על תיחום והתוויית קו גבול. אף שקו גבול זה לא עבר בעיקרו באזורים מיושבים ואף שחלקו סומן על-ידי תוואי שטח בולטים (כגון נהרות, עמקים, נחלים), רק דיונים מהותיים, מלווים בשימוש בשיטות חדשניות לסימון הקו, ובעיקר ברעיונות חדשניים לפתרון סכסוכים טריטוריאליים, ובראשם ההגדרה של 'אזורים מיוחדים' שאפשרה יצירת הסכמות לתפעול אזורים במחלוקת, סיימו את התהליך הארוך והמורכב. נסיון הדורות מצד אחד, ומצד אחר היחסים האישיים בין המנהיגים משני הצדדים (המלך חוסיין וראש הממשלה יצחק רבין)³⁸ ונחישותם להגיע להסכם שלום ולא לתת למכשולים, לבעיות שונות ולהתנצחויות משפטיות לעכב את הסיכום החיובי בצורת החתימה על הסכם שלום, וכן הקפדה יתרה על דיווח אמין בין שני הצדדים, בלי לנסות להסתיר עובדות שהיו יכולות לסייע (או להיות לרועץ), כל אלה הביאו להסכם שלום מורכב ומלא, שיהיה בסיס להמשך פעולה בין שתי המדינות לאורך קו הגבול ביניהן. ההסכמה של ישראל שלא לכתוב בהסכם

36. נספח II, סעיף IV.

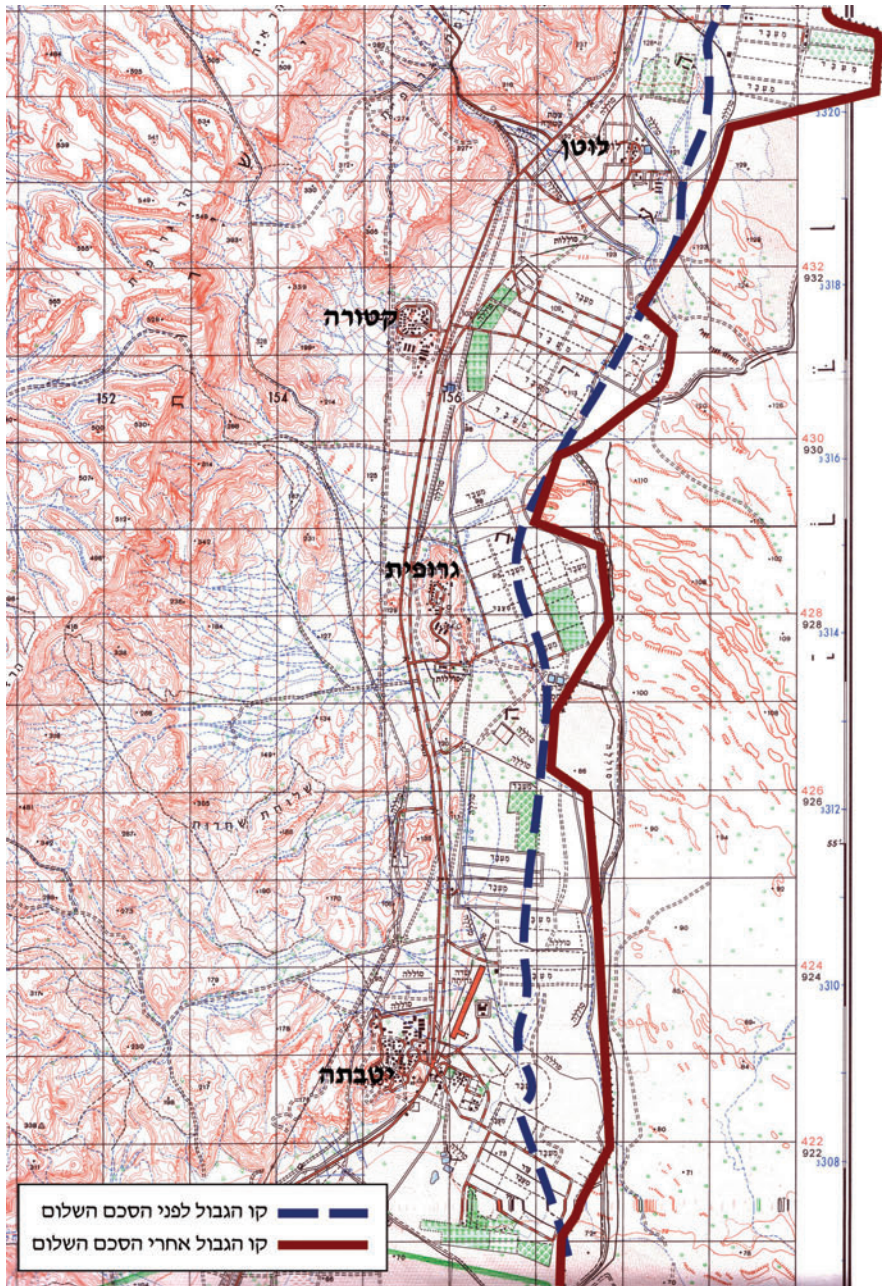
37. נספח I (א), סעיף 7.

38. על כך כבר עמד רובינשטיין (1998) (לעיל הערה 2), עמ' 525-527.

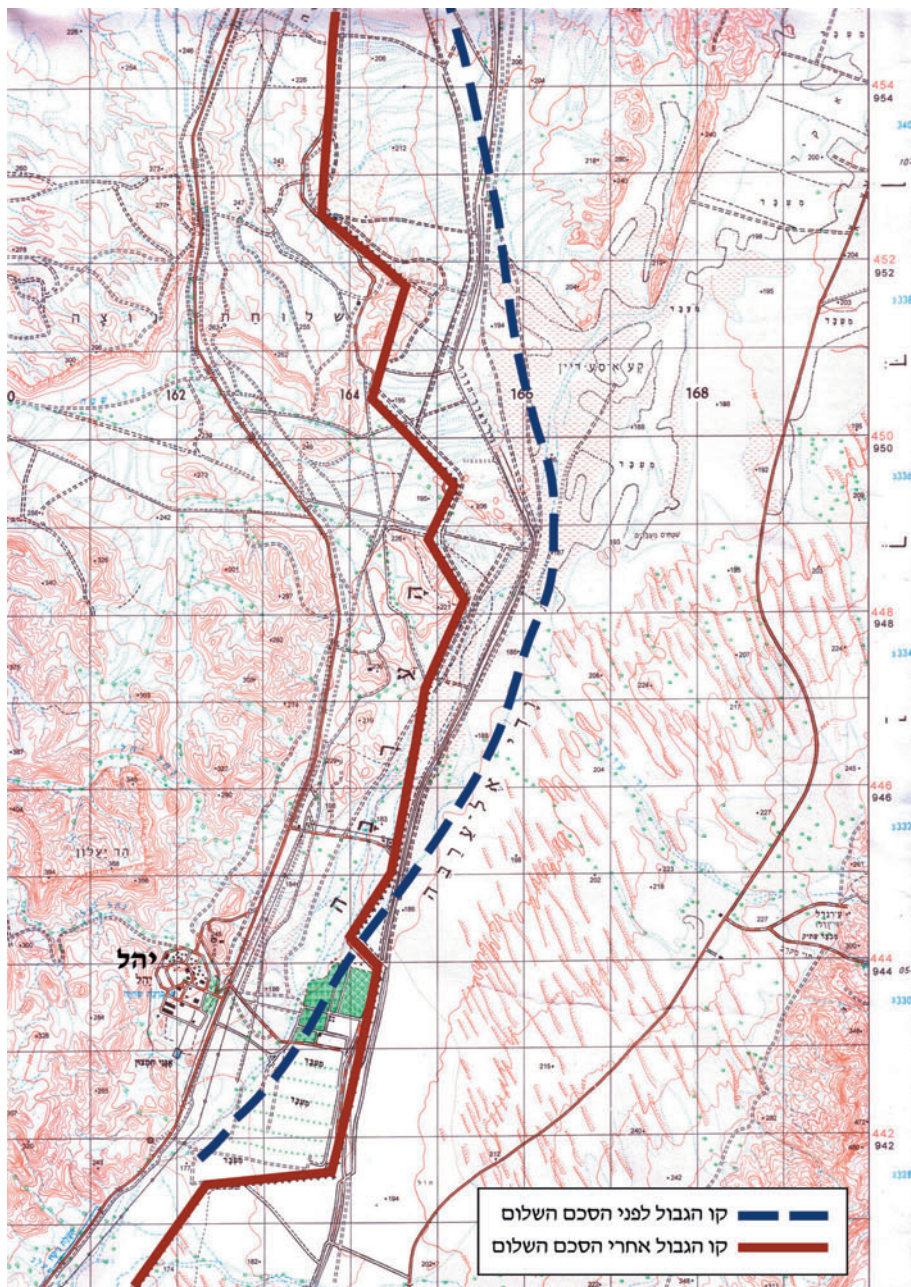
כי הוחלפו שטחים מציגה אף היא מודל של הבנה והיענות לעמדות תרבותיות של צד זה או אחר בדיונים, להבריל מן הרצון להציג הישגים טריטוריאליים בפומבי. מקומו המדויק של קו הגבול, המתחשב בהתפרסות של האדמות החקלאיות, מיסד את הקביעה כי 'להב המחרשה יקבע את קו הגבול'. ססמה זו, ששירתה את התפרסות היישובים העבריים במחצית השנייה של תקופת השלטון הבריטי בארץ-ישראל, מאז דיוני ועדת החקירה המלכותית (ועדת פיל) ב-1937, לא הוכחה מעולם כנכונה. תוכניות והצעות שונות לקביעת קווי גבול בארץ-ישראל אכן התבססו על מקום יישובים – כך בהצעת הוועדה המלכותית וכך בהחלטת האו"ם מנובמבר 1947, אולם המלצות והחלטות אלה לא יושמו הלכה למעשה, ואת מקומם של הקווים השונים קבעו הכיבושים הצבאיים והסכמים בין מפקדים, שהתבססו על צרכים אסטרטגיים ולא על מקומם של אדמות חקלאיות ושל יישובים או של קווי גבול שנקבעו בעבר. כך הועברו יישובים ערביים לריבונות ישראל באזור ואדי ערה והשרון לאחר תום מלחמת הקוממיות; והתיישבות ישראלים בחצי האי סיני לא הביאה לשינויי קו הגבול עם מצרים, וזה חזר למקומו ההיסטורי; ובמעשה ההינתקות מעזה שוב קבע מקומו של 'הקו הירוק' את קו ההינתקות, וכל יישוב עברי שהוקם מעבר לו לא שינה את מקומו של קו הגבול. עם זאת, קביעת קו הגבול הצפוני בין ארץ-ישראל המנדטורית ובין סוריה ולבנון בשנת 1923 התבססה גם היא על פריסת השטחים החקלאיים, ובמיקום קו הגבול נעשה מאמץ להשאיר את כל שטחי הכפרים בשטח אשר בריבונות המדינה שהכפרים נמצאו בה.³⁹ אם כן, נראה כי בראייה נרחבת – מקומם של יישובים לא השפיע עד היום על מיקומו של קו הגבול אולם תפרוסתם של השטחים החקלאיים השפיעה על קביעת המקום המדויק של קו הגבול.

39. גדעון ביגר, 'סוגיות גיאוגרפיות ופוליטיות בתהליך קביעת גבול הצפון של ארץ-ישראל בתקופת המנדט', בתוך: אבשלום שמואלי ואחרים (עורכים), ארצות הגליל, חיפה 1983, עמ' 427-442.

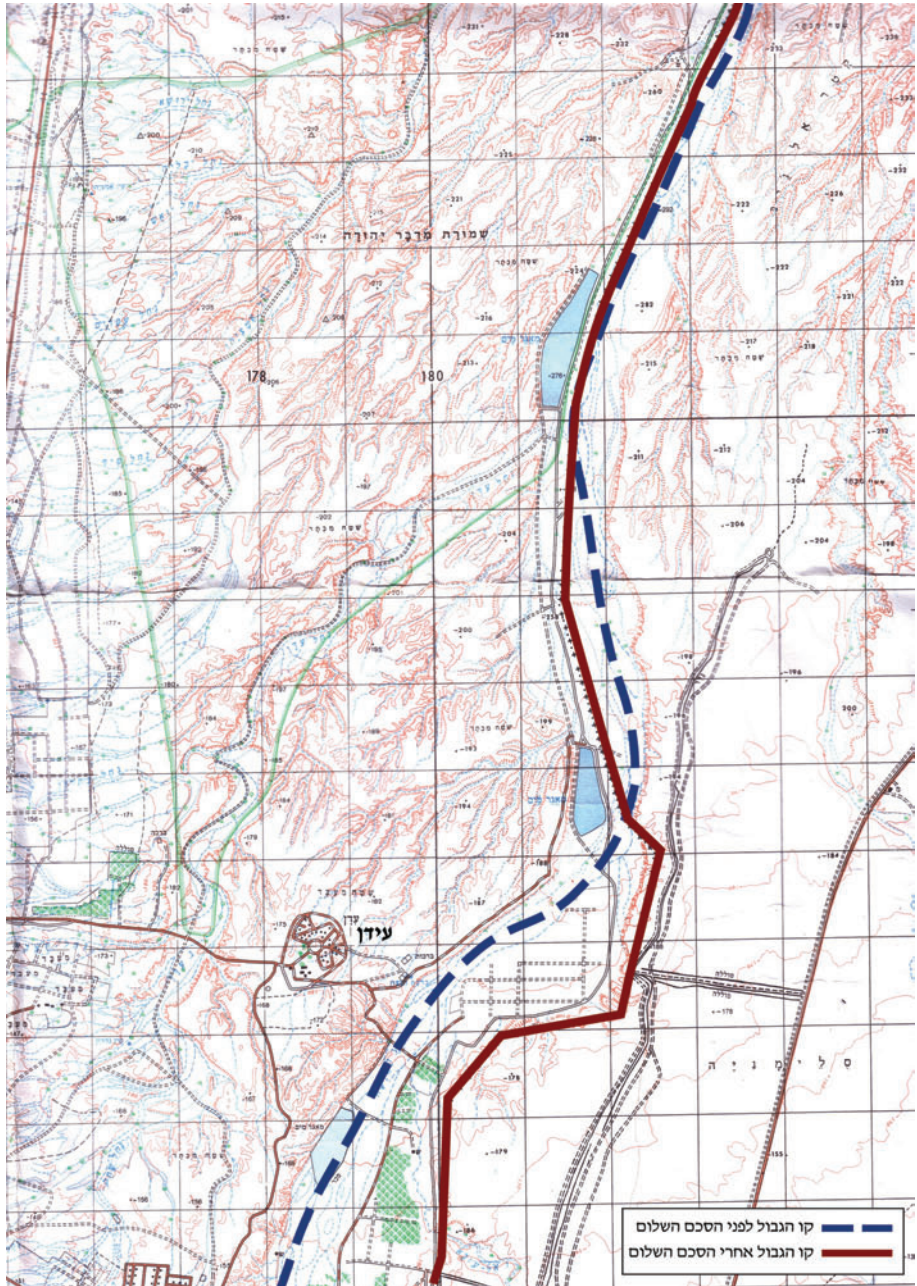
עמוד 430 – ריק



הגבול ליד יטבתה – לפני ואחרי הסכם השלום



הגבול ליד יהל – לפני ואחרי הסכם השלום



הגבול ליד עידון – לפני ואחרי הסכם השלום

עמוד 434 - ריק