

סוגיית המעבר (הלא) בטוח

אהרון קליימן

"מעבר בטוח" – החוליה החסרה

מרות שמסתמנת בבירור האפשרות שדרך אחת, אם לא יותר, תחצה את שטח ישראל ממזרח למערב ותחלק את הארץ לשניים, כל הסוגייה כולה של מה שקרוי "המעבר הבטוח" מטופלת מעל לראשיהם של רוב מנהיגי ישראל והציבור בכללותו, וכתוצאה מכך יש לה למדינת ישראל מעט מאוד, אם בכלל, נגיעה להשלכות העמוקות יותר של סוגייה מכרעת זו.

מקבלי ההחלטות בישראל של 1993 אישרו שלושה עקרונות כלליים: שלמות טריטוריאלית, רצף ומעבר-בטוח. זאת, כמקובל במקומותינו, ללא דיון רציני בממשלה, ללא התייעצות קודמת עם מומחים צבאיים וטכניים, ללא ניירות-עמדה מפורטים וללא דיון בכנסת או בתקשורת. בסיכומו של דבר: מבלי שנלקחו בחשבון ההשלכות הכלכליות, הביטחוניות, התעבורתיות ואחרות.

להיטותם החפוזה להשיג פריצת-דרך אסטרטגית-דיפלומטית, והדחף להגיע בהקדם האפשרי להסכם עם הפלשתינים לגבי עקרונות מנחים היה כלי-כך קריטי, לאלה שהיו בסוד מהלך הפתיחה של אוסלו, שהם או שנכנעו לקצב האירועים, או שדחו לזמן מאוחר יותר את הטיפול בפרטים הביצועיים, ואלה הונצחו כבעלי חשיבות משנית. בטוחים בעצמם, התייחסו מנהלי המשא-ומתן לפרטים אלה כאל עניינים גליסטיים, טכניים ונוהליים במהותם, וחסרי חשיבות בהשוואה לרוח החדשה של שיתוף-פעולה ורצון-טוב הדדי.

יתר על כן, הצהרת העקרונות סיפקה את התנאים-המוקדמים הבסיסיים כפי שפירשה אותם ישראל, ומעל הכול, היא סיפקה לישראל אחריות בלעדית על הביטחון. הפלשתינים הורשו לנוע באופן חופשי אל רצועת עזה וממנה, אבל רק מכוחה של זכות שבידי ישראל להעניקה או

לבטלה, דרך שטחי ישראל, ותחת פיקוח ביטחוניי ישראל קפדני. על-פי הגיון יצוק שכזה, חותמי ההסכם סברו שישראל יכולה הייתה להרשות לעצמה לקבל תנאים אלה. בגלל שהסעיף על "המעבר הבטוח" סומן כלא-סוגייה, הוא נותר מחוץ לעניין הציבורי, ועד 1997 רק מעטים מבין הישראלים ידעו שקיימת בעיה כזאת בכלל, ומה חשיבותה, שלא לדבר על חומרתה והשלכותיה הישירות. אילו זכו סעיפים א ו-א של מסמכי 1994 ו-1995, ושתי המפות הנלוות, להתייחסות נרחבת של העיתונות היומית, והיו הופכים לידע כללי, אין זה בלתי-נמנע שהשפעתם המכרעת הייתה מטה את דעת-הקהל נגד הסכמי אוסלו, ונגד המחיר הנתבע עבורם.

בין בידועין ובין בהיסח-הדעת, בנאומו בכנסת במאי 1994, למשל, התייחס ראש-הממשלה המנוח יצחק רבין בגילוי-לב רק לבעיות (הלא מוגדרות) הצפויות להתעורר בנקודות-המעבר "אל תוך שטחי עזה ויריחו, מחוץ לגבולותיהן, בין מתוך ישראל ובין מחוצה לה", בלי להזכיר ולו במילה אחת את "המעבר הבטוח" בין יריחו ועזה. בתקופה הקריטית, מיד לאחר חתימת הסכם אוסלו, תשומת-הלב הציבורית הוסטה אמנם לעבר הוויכוח המתמשך עם אש"ף סביב נושא המעברים, אבל רק בקצוות (לדוגמה, מעברי-הגבול בין מצרים לעזה ובין ירדן ליהודה ושומרון). קשה להאמין, אבל שום תשומת-לב לא הופנתה אל "השטח האמצעי", כפי שהוא מכונה מילולית, אותה רצועת קרקע שחוצה את פנים ישראל מקצה אל קצה, הכוללת את מרכזי האוכלוסייה, ובנוסף לכך את המרחב האווירי המרכזי של ישראל.

מזהים עוד יותר: כל תשומת-הלב של הנושאים-והנותנים בצד הישראלי, שאמורה הייתה להיות מופנית כלפי נושא "המעבר הבטוח" בשלבים הבאים של המשא-ומתן, הוסחה לחלוטין על-ידי סוגיות נכבדות וראויות יותר לקשט כותרות, כמו חברון, טרור ומדיניות ההתיישבות. אין זה אלא סמלי שמנחת החשמונאים כבשה את מלוא תשומת-הלב של הפרשנים, הישראליים והזרים כאחד, יותר מאשר כבישים פלשתיניים ונתיבי-תחבורה בתוך ישראל גופה.

בשיאו של הוויכוח ההיסטורי על תוכנית החלוקה, ביולי

פרופ' אהרון קליימן הוא בעל הקתדרה לדיפלומטיה על-שם נחום גולדמן באוני' ת"א, שבה הוא מכהן כפרופסור ליחסים בינלאומיים בחוג למדע המדינה, וחבר-מחקר בכיר ב"מרכז יפה ללימודים אסטרטגיים". המאמר שלעיל הוא חלק ממחקרו של א"ק עבור "מרכז תמי שטיינמן לחקר השלום", שליד אוניברסיטת תל-אביב, ומתפרסם בזאת ברשותו האדיבה של המרכז.

1937, גינה הלורד סמואל, בהופיעו בפני הפרלמנט האנגלי כסמכות עליונה לגבי ארץ-הקודש, את התוכנית המוצעת. הנציב העליון הראשון בארץ-ישראל לעג לתוכנית בחשוותו אותה להסכם ורסיי, המהווה "מסדרון פולני וחצי תריסר דנצגים וממלים בתוך מדינה בגודלה של ויילס". וכך, במשפט-מחץ אחד ויחיד הוא ניפץ את ההילה המיתולוגית של נוסחת הפשרה הטריטוריאלית.

התומכים בחלוקתה של ארץ-ישראל הבטיחו להעניק לכל אחת משתי הקהילות האתניות קיום כלכלי, תרבותי ופוליטי נפרד. חרף מאמציהם של משרטטי-המפות, מטעם ועדת פיל, לבצע "חתך נקי", לא היה בידם להבטיח למדינה הערבית ולמדינה היהודית לעתיד-לבוא את המינימום של שלמות טריטוריאלית. בהתייחסותו המזלזלת כלפי המובלעות כאל "מסדרון הפולני", הופנתה למעשה התנגדותו העיקרית של הלורד סמואל להיעדר הרצף הטריטוריאל.

היום, שישה עשורים לאחר הדברים האלה, רק מעט מאוד שונה במשוואה הגיאופוליטית הבסיסית. נהפוך הוא, הסיכוי לממש גרסה מעודכנת של הפשרה הטריטוריאלית התרחק מרחק רב בגלל ההרכב הדמוגרפי הישראלי-פלשתיני, המסובך כיום הרבה יותר.

בלשון הדיפלומטית המקובלת, "מעבר בטוח" מייצג את שווה-הערך העכשווי לאנלוגיה המיושנת "מסדרון פולני" של הלורד סמואל מהתקופה שבין המלחמות. כאשר נודעה לראשונה אסטרטגיית צעד-אחר-צעד של "עזה ויריחו תחילה" ב-1993, רק מעט מומחים ופרשנים, אפילו המתוחכמים ביותר שביניהם, טרחו לעיין במפה. אילו עשו זאת, אין ספק שהיו שואלים את השאלה הזועקת-לשמים: איך הפלשתינים אמורים להגיע ממובלעת אחת לשנייה? ומה הסיכויים הנשקפים ליאסר עראפת ולרשות הפלשתינית העוברית שלו לאחד ולהנהיג בעילות את שתי ה"פרובינציות" המופרדות הללו, באמצעות שלט-רחוק למרחק של יותר מ-90 קמ"ר של שטח ומרחב-אווירי בתחום ישראל? על-ידי ממשל-מעבורת של הלוך-ושוב?

הקשרים המחייבים

חלק בלתי-נפרד של הסכמי אוסלו, הנושא הסתמי-לכאורה של "המעבר הבטוח" הנו דוגמה מייצגת בעליל ל"עירפול קונטרוקטיבי" במעשה-השלום המתהווה במזרח התיכון. הבסיס שלו הוא הצהרת העקרונות להסדר-הביניים ולשלטון-עצמי מ-13 בספטמבר 1993. סעיף IV, המתאר את הסמכות החוקית של הרשות הפלשתינית, קובע: "שני הצדדים רואים בגדה המערבית ובעזה יחידה טריטוריאלית אחת". יחידה, ש"שלמותה תישמר במהלך תקופת הביניים". למעשה, ישראל אישרה את העיקרון של רצף טריטוריאלית כמחייב מבחינה חוקית בדיונים בעתיד, משום שמההתחייבות הזאת נובע, שאם שני האזורים הערביים ייחשבו לאזור אחד, הם צריכים להיות מחוברים גיאוגרפית.

אכן, ספח II של הצהרת הכוונות משתמש בביטוי "מעבר בטוח" בפעם הראשונה. ב"תקנון לנסיגת כוחות ישראל מרצועת עזה ומאזור יריחו" קיבלו מנהלי המשא-ומתן על עצמם התחייבויות מיידיות נוספות, כולל הסעיף (g3):

"סידורים למעבר בטוח לאנשים ולמטענים בין רצועת עזה ואזור יריחו". לא נותר אלא למלא את הפרטים הטכניים בסיבוב הבא של המשא-ומתן.

ואז, בהסכם קהיר של ה-4 במאי 1994, באו הבהרות נוספות. בשלב הראשון של הסכם אוסלו, סעיף 7 מצוין, כי למרות שההסכם החדש מתייחס רק לעזה ויריחו, שתי ערים אלה וסביבותיהן מהוות למעשה "חלק בלתי נפרד" מהשטחים הרחבים של הגדה המערבית ורצועת עזה, וצריך יהיה לחבר ביניהן בשלב מאוחר יותר. בשלב השני של הסכם אוסלו, בחוזה XXII, על-פי שישה מהסעיפים האחרונים, שני הצדדים בהסכם מאשרים את השקפתם המשותפת לפיה הגדה המערבית ורצועת עזה הן "יחידה טריטוריאלית אחת".

אבל, ההערה השלישית בשרשרת זו היא הישירה ביותר, הברורה ביותר, ולכן המאלפת ביותר. הסכם X, "סידורים למעבר בטוח בין רצועת עזה ואזור יריחו", מסביר בפעם הראשונה בפירוט ראוי-לציון את הדרכים הספציפיות לביצוע "המעבר הבטוח", וחושף כמה מהכוונות העמוקות יותר שמאחורי הרעיון. בגלל חשיבותו של הניתוח בעניין זה, שיבוא בהמשך, ראוי לצטט כאן את כל הסכם X:

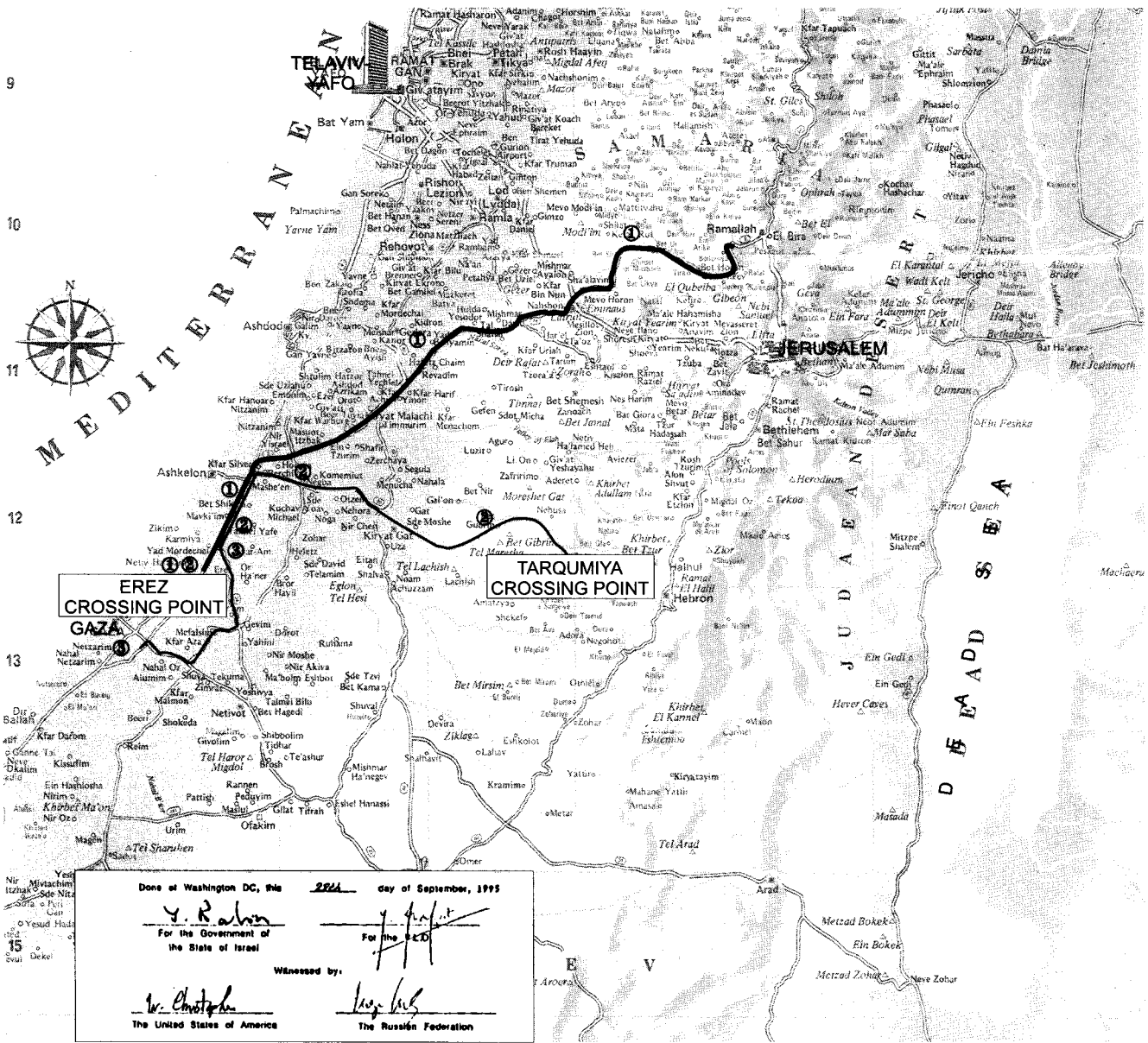
מעבר בטוח

1. כללי

- א. יהיה מעבר בטוח שיחבר בין הגדה המערבית לרצועת עזה לתנועת אנשים, רכב וטובין כמפורט בסעיף זה.
- ב. ישראל תבטיח מעבר לאנשים ולתחבורה בשעות האור (מזריחה לשקיעה), או כפי שיוסכם על-ידי הוב"מ, ובכל מקרה במשך לא פחות מ-10 שעות ביום.
- ג. מעבר בטוח דרך ישראל בין הגדה המערבית לרצועת עזה יבוצע דרך נקודות המעבר המסומנות הבאות:
 1. נקודת המעבר ארז (לאנשים וכלי רכב בלבד).
 2. נקודת המעבר קרני (מסחרית) (לטובין בלבד).
 3. נקודת המעבר תרקומיא; וכן
 4. נקודת מעבר נוספת באזור מבוא-חורון.
- ד. ישראל תאפשר מעבר בטוח דרך הנתיבים המסומנים על המפה המצורפת.
- ה. בהתאם לסעיף XXXI פסקה 6 להסכם, ההסדרים שבסעיף זה אין בהם כדי לקבוע דבר בקשר למשא-ומתן על הסדר הקבע.

2. השימוש במעבר הבטוח

- א. כמפורט להלן, אנשים המשתמשים בעבר הבטוח יישאו, בנוסף לתיעוד האישי ולתיעוד של כלי הרכב, את המסמכים הבאים:
 1. כרטיס מעבר בטוח; וכן
 2. (לנהגים בלבד) אישור מעבר בטוח לכלי הרכב.הסדרים ליישום השימוש במעבר הבטוח, וכן דרכים להנפקת כרטיסי מעבר בטוח ואישורי מעבר בטוח לכלי רכב על-ידי ישראל, יידונו ויוסכמו בוב"מ, בהתייעצות עם הווע"א.
- ב. תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה בעלי אישור כניסה לישראל יוכלו להשתמש באישור זה ככרטיסי מעבר בטוח.
- ג. כרטיסי מעבר בטוח ואישורי מעבר בטוח לכלי רכב יוחתמו על-ידי הרשויות הישראליות בנקודת המעבר,



Done at Washington DC, this 20th day of September, 1995

Y. Rabin
For the Government
of the State of Israel

Y. Yatsenyuk
For the F.S.D.

Witnessed by:
W. Christopher
The United States of America

Gregory L....
The Russian Federation

מסלולי המעבר הבטוח

מכובדים ואורחי ראיס המועצה. הועי"א תגדיר את היקפם ואופיים של הסדרים מיוחדים אלה בהתייעצות עם הוב"מ.

ז. תנועת שוטרים פלשתיניים בתפקיד בין הגדה המערבית לבין רצועת עזה תתואם באמצעות הוב"מ.
ח. כל עניין נוסף הקשור לשימוש במעבר בטוח יתואם באמצעות הוב"מ.

3. אופן השימוש במעבר הבטוח

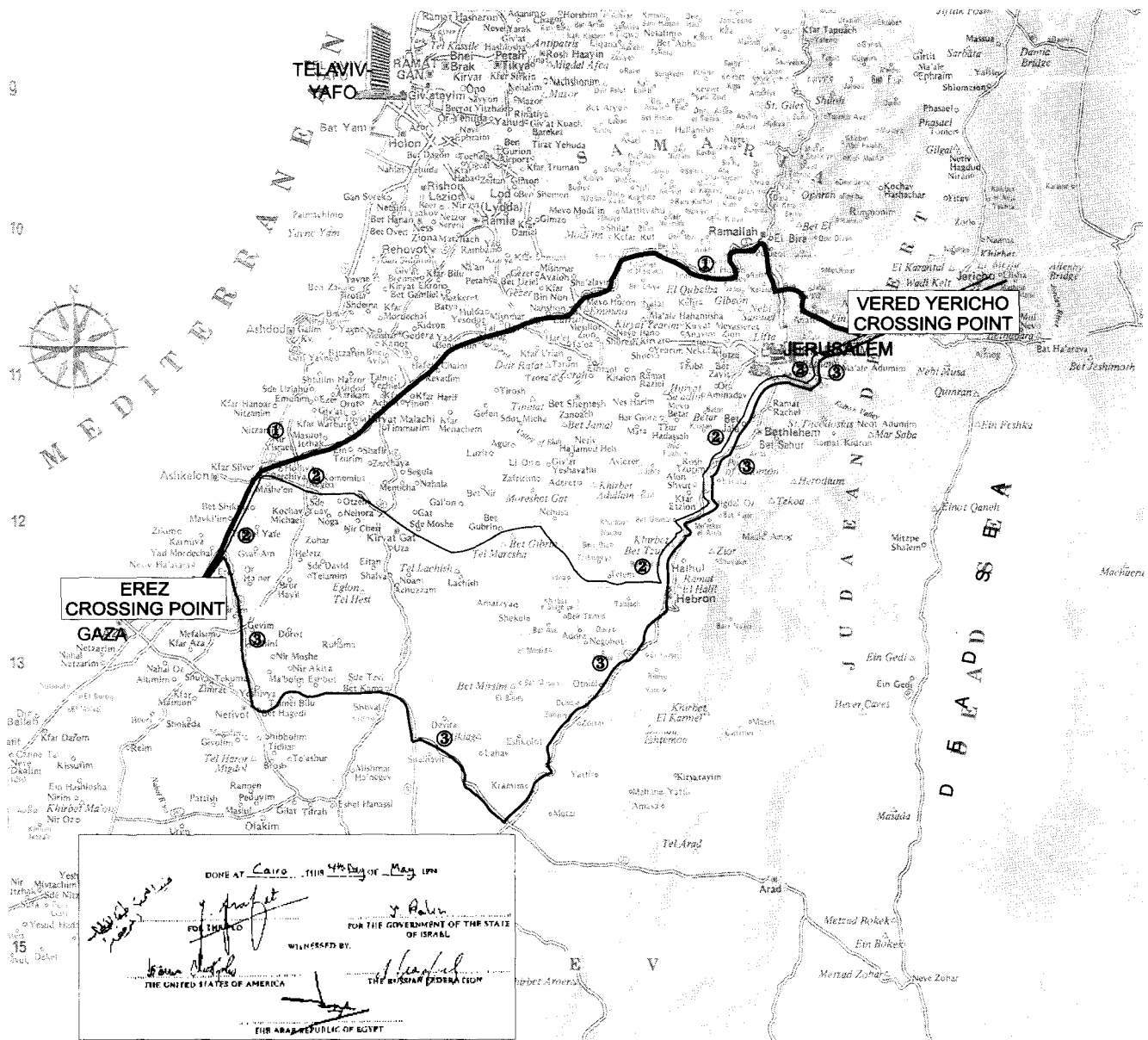
א. חל איסור על אנשים וכלי רכב, המשתמשים במעבר הבטוח על-פי הסדרים אלה, להפסיק את נסיעתם או לסטות מהנתיבים המוקצים, ועליהם להשלים את המעבר בתוך הזמן הנקוב שהוחתם על-גבי הכרטיסים והאישורים למעבר בטוח, אלא אם גרם עיכוב עקב מקרה חירום רפואי או תקלה טכנית.

תוך ציון זמן היציאה מנקודת המעבר וזמן ההגעה המשוער.

ד. ישראל תהיה רשאית למנוע שימוש בשטחה למעבר בטוח של אנשים, שהפרו באופן חמור או נשנה את הוראות המעבר הבטוח המפורטות בסעיף זה.

ה. אנשים שנמנעה כניסתם לישראל ישתמשו במעבר הבטוח באמצעות הסעות אוטובוסים שיובלו על-ידי משטרת ישראל ויפעלו מ-07:00 עד 14:00, יומיים בכל שבוע. המועד והשעות המדויקים של סידור זה יתואמו דרך הוב"מ. בקשות של אנשים, שנמנעה כניסתם לישראל לשימוש במעבר הבטוח, צריכות להיות מוגשות ומוסקמות במת"מ הרלבנטי לפחות חמישה ימים לפני המסע המתוכנן.

ו. הסדרים מיוחדים יחולו לגבי מעבר מנהיגים פלשתיניים, פקידים בכירים של המועצה, אישים



מסלולי המעבר הבטוח

פתוח למעבר בטוח. הודעה על סגירה או שינוי זמניים כאלו תינתן לובי"מ.

ד. ישראל תודיע למועצה על תקירות, בהן מעורבים אנשים המשתמשים במעבר בטוח, דרך הובי"מ.

סוגיית ה"מעבר הבטוח" התגלתה כאגוז קשה לפיצוח הרבה יותר מכפי שחשבו. עד כמה קשה הייתה, זאת אפשר לראות בהודעה המשותפת של נתניהו וערפאת מ-15 בינואר 1997. שם אנחנו מוצאים, אפילו במיקום החשוב ביותר, את "הסוגיית הפתוחות בהסכם הביניים" שעדיין מונחת על סדר-היום:

- א. מעבר בטוח
- ב. נמל תעופה בעזה
- ג. מעברים
- ד. נושאים כלכליים, כספיים, אזרחיים וביטחוניים.

ב. אנשים המשתמשים במעבר הבטוח דרך ישראל יהיו כפופים לחוק הישראלי.

ג. חל איסור עלי אנשים וכלי רכב המשתמשים במעבר הבטוח לשאת חומר נפץ, כלי ירי או כל סוג אחר של נשק או תחמושת, למעט במקרים מיוחדים אשר לגביהם יוסכם בובי"מ.

4. הוראות כלליות בנוגע לנתיבי המעבר הבטוח

- א. ההסדרים הנ"ל לא ישפיעו בשום אופן על מעמדם של הנתיבים המשמשים למעבר בטוח.
- ב. לא יהיו הסדרי מעבר בטוח ביום כיפור, ביום הזיכרון לחללי צה"ל וביום העצמאות.
- ג. ישראל רשאית לשנות זמנית הסדרי מעבר בטוח או להפסיק פעולתו של נתיב מעבר בטוח, מטעמי ביטחון או בטיחות, תוך שתבטיח שאחד הנתיבים יישאר

הנה אפוא, ארבעה מתוך ששת הנושאים שעל הפרק, המחכים לדיון נוסף שלוש שנים וחצי לאחר אוסלו, מתייחסים ישירות לחיבורים עתידיים בין עזה, ישראל, והאזור הפלשתיני המזרחי. הנה ההוכחה, בהקשר של "המעבר הבטוח", עד כמה שבירה ורגישה לישראל ולפלשתינים היא חלוקה המבוססת על התנתקות.

רכבות ונתיבי אוויר שיחצו את ישראל לאורכה ולרוחבה.

התקנונים הבאים משאירים מרחב־מחיה רב לאי־בהירות. כך גם לתנאים הביטחוניים.

האמנם אמצעי הביטחון אפקטיביים?

ה עובדה שישראל נושאת באחריות בלעדית לביטחון ברורה לגמרי מהניסוח בראשי־פרקים של ההסכמים המוקדמים. אבל בקריאה שנייה של סעיפי א ו-X הני"ל, זועק לשמים פוטנציאל עצום של חיכוכים ואי־הבנות הכרוך בפיקוח ישראלי, למשל, במחסומי הגבול בכניסה לישראל, או במה שנראה כבדיקות שגרתיות. ליתר דיוק: באכיפת סטנדרטים קפדניים לרישום רכבים, רשיונות נהיגה ובדיקת רכב; באיסור הכנסת סחורות חקלאיות או בעלי־חיים שאינם עומדים בתקן הבריאות הישראלי; בעיכוב הובלת תוצרת מיהודה ושומרון המיועדת לייצוא; במתן יחס מיוחד לאחי"מים, לעובדים, לסטודנטים, לתיירים מחו"ל, לעול־רגל ממדינות ערב, לדיפלומטים ולשרים המבקרים ברשות הפלשתינית.

שאלה ביטחונית מובהקת היא, כיצד ניתן להתחקות אחר תנועותיהן של יותר מ־800 משאיות, הנכנסות אל רצועת עזה ויוצאות ממנה מדי יום, בנוסף לכל אותם אלפי הפועלים ואנשי העסקים הפלשתיניים בעלי היתר כניסה, העוברים בלב־לבו של מרכז האוכלוסייה בישראל. פסקה A(3) של גירסת 1994 וגירסת 1995 כאחת קובעת:

אנשים וכלי־רכב המשתמשים במעבר־הבטוח לפי הסדרים אלה, לא ייעצרו מנסיעתם ולא יסטו מהנתיבים המצוינים, וישלימו את המעבר במשך הזמן המצויין באישור "המעבר הבטוח" שלהם, אלא עם כן נגרם העיכוב עקב מצב־חירום מסיבות רפואיות או תקלה טכנית.

יהיה הניסוח זהיר ומדויק ככל שיהיה, תמיד ישאר מקום להטלת ספק לגיטימי לגבי האפשרות ליישם בקרה יעילה לגבי הפרותיהם או ניצולם של כללים אלה, ולגבי האפשרות להבטיח שכל פלשתיני הנכנס לתחומי ישראל יעסוק בענייניו במסגרת הזמן שהוקצב לו, ויחזור ליהודה ושומרון או לרצועת עזה לפני שיפוג תוקף אישור הכניסה שלו.

כל עוד מניעת טרור תמשיך להיות בעדיפות הראשונה של רשויות הישראליות האזרחיות, הצבאיות והמשטרתיות, יידחק הצדה הטיפול בבעיות אחרות הכרוכות בגבולות פתוחים ובמעבר־בטוח, כמו הברחת סמים וסחורות בלתי־חוקיות וצורות שונות של מעשי פשע, ואלה יתרחבו באין מפריע. אין צורך להרחיק לכת כדי להבחין בסדקים אחרים המזמינים חיכוכים ישראליים־פלשתיניים. רק נתאר לעצמנו מצב, שבו מתעורר מצב חירום ברשות הפלשתינית מחמת הפרות־סדר ברצועת עזה או ביהודה ושומרון, וכוחות הביטחון הפלשתיניים, המבקשים להעביר כוחות מאזור אחד לשני דרך היבשה או האוויר, נתקלים בסירוב ישראלי. או למשל, מצב שבו ישראל, מתוך לחץ

בין השורות

מ שמעותו של נושא "המעבר הבטוח" עבר בכל זאת שינוי מעניין וראוי־לציון, אף שלא עמד במבחן של ביקורת אקדמית, עיתונאית, ואפילו פוליטית־מפלגתית. מגמה אחת כבר הוזכרה: הרחבת הרדיוס הגיאוגרפי מאזור מוגבל (עזה ויריחו) לאזור מורחב (כל רצועת עזה וכל יהודה ושומרון). אבל, את הדינמיקה המצינית הלכה למעשה את הפיכתו הבלתי־נמנעת של "מעבר בטוח" מביטוי מופשט וסיסמה נוחה לתוכנית קונקרטית, ניתן למפות על גבי שלושה קווים נוספים:

- מערפול למושג מפורט יותר, אם כי לא־דווקא ברור.
- ממרכיב חד־ממדי (מסדרון יבשתי) לגורם רב־רובדי (אוויר, רכבת, גז, וקווי צינורות).
- מתלות ערבית ל"רחוב דר־סטר", אשר בו ימצאו ישראלים את עצמם בסופו של דבר תלויים ברשות הפלשתינית לחופש התנועה שלהם בכל מקום ברחבי יהודה ושומרון.

כל אחת מהמגמות האלו יכולה להיות ברורה יותר בקריאה מעמיקה, ובניתוח תוכנם של המסמכים הזמינים לכל מי שחפץ.

השטן אכן נמצא בפרטים

ב ראש ובראשונה, מתעוררות מספר שאלות בסיסיות ונקודות לזיכור:

- כמה דרכי־גישה בדיוק דרושות כדי להשלים את חובותיה של ישראל?
- מהן נקודות הכניסה והיציאה? מאין בדיוק ולאן? איזה סוג של דרכים? דרכים קיימות, שמתנהלת בהן תנועה משולבת של פלשתינים וישראלים, או כבישים הבנויים במיוחד למטרה זאת?
- מה צריך להיות רוחבם של המסדרונות הפלשתיניים? האם יהיו מישור, מנהרה תת־קרקעית או גשרי־על? תחת סמכות חוקית של מי? איזה דגל יתנוסס? של מי תהיה הריבונות? האם קיימת אפשרות של סטטוס בינלאומי או פיקוח?
- מטרת האינטגרציה של יו"ש ועזה, והרי ברור כשמש שאין בכוונתן של אלה להתקיים כשתי פרובינציות מבודדות, מבשרת על יותר מאשר נתיבים יבשתיים בלבד. הגשמתו המלאה של עקרון "המעבר הבטוח" עלולה להסתיים ברשת של קווי צינורות נפט וגז ומוביל ארצי פלשתיני למים, שלא לדבר על מערכת

פוליטי או כתגובה על פיגוע נגד מטרות אזרחיות, מפעילה את זכותה להטיל הגבלות על התנועה החופשית של הפלשתינים, כפי שעשתה פעמים רבות בשנים האחרונות. בעיית הביטחון של ישראל מסתבכת עוד יותר כאשר המושג "מעבר בטוח" מתרחב מעבר לנתיבי היבשה והאוויר. מבלי להתייחס לסיכונים שכבר קיימים עקב עומס הצפיפות על תנועת האוויר האזרחית, והתרבות המהירה של נתיבי האוויר המארחים גם מטוסים פלשתיניים וירדניים, מה ימנע מהפלשתינים לנצל את תנאי "המעבר הבטוח", ולהשתמש במטוסים או במטוסים להובלת נשק, לנחיתות סודיות בתוך שטח ישראל, לביצוע טיסות סקר באוויר ולצילום מתקנים אזרחיים וצבאיים רגישים? רק האפשרות, שערביים קיצוניים יעשו שימוש באישורי הטיסה שלהם להטלת פצצות על ישראל או להרעלת מאגרי המים שלה מן האוויר, יכולה לעורר חלחלה. כמוכן, באקלים של אָמון ניתנות כל הסוגיות הקשורות למעבר בטוח ליישוב. אבל, הניסיון של מתקני "המעבר הבטוח" עד כה התגלה כחסר סיכוי באופן חד-משמעי.

גשרים או מכשולים?

הניסיון הראשון ליצירת שיתוף-פעולה באמצעות ההסדר המאולתר של "מעבר בטוח" מאז 1993, בעקבות נסיגת ישראל מעזה ומיריחו, במקום שיטול את הדרך להסכם יציב ובטוח רק החמיר את היחסים בין ישראל והפלשתינים. ראשית, ביחסי היוס-יום – הלוגיסטיקה של "המעבר הבטוח". שנית, במשא-ומתן הרשמי בין הצדדים – הפוליטיקה של "המעבר הבטוח". בשלב ארוך וקשה זה של ההתפתחויות, העיתונות הישראלית והערבית כאחת מדווחת, מעשי יוס-יום, על אירועים המתרחשים באחד ממעברי הגבול שבין עזה וישראל, והקשורים כולם, בדרך זו או אחרת, בהפעלת זכות המעבר עלידי הפלשתינים מזה, ובהפעלת זכותן של הרשויות הישראליות לקבוע את מהלכיהן של תנועות אלו בשטח ישראל ומחוצה לו מזה. לרוע המזל, דיווחים אלה, המופיעים באופן סדיר, אינם עולים אף פעם על סדר-היום הציבורי בנושא פוליטי בעל חשיבות ממעלה ראשונה, ומתייחסים אליהם במשיכת-כתף כאילו לא היו אלא אירועים חולפים וחסרי משמעות.

רשימת התלונות על שיבושים ב"מעבר הבטוח" משתרעת על-גבי טווח רחב ומגוון, מאיינוחות פשוטה עד מחאות רשמיות ותקריות בינלאומיות.

דוגמה: יותר מאלף סטודנטים מעזה, המנועים מלחזור לקמפוסים שלהם ביהודה ושומרון עקב סגר ממושך, נאלצים לבחור בין אובדן נקודות אקדמיות ובין ביצוע התגנבות יחידים באמצעות מעבר למצרים, משם בטיסה לירדן, וממנה, מעבר דרך גשר אלנבי ליהודה ושומרון.

דוגמה: כ-80 ממנהיגי הרשות הפלשתינית הבכירים ביותר קיבלו אישורי כניסה בעלי סטטוס A, המאפשר להם לנוע עם ליווי ושומר משלהם בלי לעבור בדיקות ביטחוניות. עוד 160 אישים מחזיקים בידיהם תעודות זיהוי בעלות סטטוס B, המזכות אותם בטיפול מועדף המזרז את התנועה החופשית שלהם. לא במקרה אחד טענו הפלשתינים שמשמר הגבול הישראלי במעברי-הגבול בארו

ובקרני עיכבו אותם ונהגו בהם באופן מעליב. לעומת זאת, הרשויות הישראליות טוענות כי האח"מים לא הודיעו על בואם מראש, קיללו את החיילים, וחמור מזה, ניצלו את זכות-היתר שלהם להברחת חשודים בחברות בחמאס, ואפילו להברחת כלי נשק במכוניותיהם.

על גודל האבסורד שבמצב יכולה ללמד העובדה ששוטרים פלשתיניים, הנוסעים בין שני אזורים האוטונומיים, חייבים למסור את נשקם האישי לרכב ישראלי, ולקבלו בחזרה בסוף נסיעתם.

ואולי הדוגמה המגוחכת ביותר היא סיפור שני המסוקים הפרטיים של ערפאת. כל ביקור ביהודה ושומרון של אישיות רמת מעלה, מהמטה הראשי בעזה, היה טעון לא רק בקבלת אישור טיסה ובדיקת המסוקים על-ידי הישראלים, אלא גם בליווי של מסוק צה"ל מרגע ההמראה עד רגע הנחיתה. כל סיבוך קל שבקלים, ולו גם עיכוב טכני, התנפח בעקבות פרשנות דוברו של ערפאת, והפך ל"השפלה אישית ולעלבון צורב לעם הפלשתיני".

עצם האישור שנתנה ישראל לערפאת, להשתמש במסלול טיסה אישי למסוק שלו, הוא העדות הטובה ביותר לאילתור פוסט-אוסלו שבו נוקטת ישראל. דרוש היה אמצעי תחבורה כלשהו כדי לתת מענה לטענתו הלגיטימית של ערפאת, שהקמת הרשות הפלשתינית מחייבת חופש תנועה לעידוד תמיכה בהסכמים בין תושבי יהודה ושומרון, ונתיב אווירי נראה כרע במיעוטו. למוטר לציין, אפשרות פחות מעוררת-חלחלה כזו, שערפאת יסע לו הלךך ושוב כאוות נפשו בשיירת כלירכב, עם ליווי חמוש משלו ועם דגל פלשתיני המתנוסס מעל, מקצה אחד של ישראל לקצה השני שלה.

במרץ 1997, בעיצומו של עוד משבר-אמון פוליטי, הצליח ערפאת לסחוט אישור מיוחד למטוסו האישי ולשימוש בשדה-התעופה ברפיח, אם כי עדיין נדרשה בדיקה ישראלית-פלשתינית משותפת של המטוס ושל רשימת הנוסעים.

הפוליטיקה של "המעבר הבטוח"

האם מחזור בלתי-פוסק זה של האשמות והאשמות נגד ופעולות-תגמול מבטא קנטרנות ישראלית שלא במקומה? האם הגבלות קטנוניות-לכאורה אלה שוות את המחיר של אובדן רצון-טוב פוליטי של הפלשתינים? של המלך חוסיין? של דעת-הקהל בעולם? אין זאת אלא שההתנהגות הישראלית מבטאת חששות עמוקים, בדיעבד כמוכן, לגבי ההשלכות ארוכות-הטווח שתהיינה לנכונות הנדיבה בתחילת השיחות, ב-1993, להסכים לעקרון השלמות הטריטוריאלית של עזה ויהודה ושומרון באמצעות סעיף "המעבר הבטוח".

אירוע ביטחוני קריטי אחד, אף כי נשכח מלב, התרחש בצפון הנגב ב-1995. ב-2 במרץ התגלתה, הודות לעירנותם של שני שוטרים, משאית ובה חומר נפץ החונה בשכונת מגורים בתל-שבא. הנחג, בדווי ישראל, ואתו שני תושבים מעזה שקיבלו אישור מעבר ממשמר-הגבול בירושלים, הסיטו את המשאית מדרכה ופנו דרומה, בכוונה להפעיל את חומר הנפץ בלב באר-שבע.

מזועזעים ומבוהלים, ציוו ראשי הביטחון הישראלי להקפיד ביתר-שאת על הנהלים של מעברי הגבול. תוכנית

שהיו מונחות על שולחן הדיונים עם הפלשתינים במטרה להגביר את הליברליזציה של משטר "המעבר הבטוח" הוקפאו, ובמקומן הוטלו הגבלות מחמירות יותר על התנועה. מספר המשאיות שהותרו לעבור מצד אחד לצד השני הופחת במידה ניכרת. מטענים המועברים למשאיות ישראליות נבדקו בקפדנות על ידי חיילי צה"ל. הכניסה לישראל הותרה רק בשיירות, עם ליווי משטרת.

לא קשה היה לחזות את מעגל האיבה שיפרוץ כתוצאה מזה. אם כאמצעי מניעה ואם כאמצעי הרתעה כנגד טרור ואלימות בשטחים, רשויות הביטחון הישראליות חזרו והטילו על השטחים סגר, מוחלט או חלקי, לעתים לתקופה ממושכת שמעבר לחודשיים, וכמעט קטעו לחלוטין את חבל-הטבור המחבר בין החלק המזרחי והמערבי של ארץ-ישראל. הרשות הפלשתינית לא איחרה להגיב בטענות ומענות על משבר-אמון, על הפרת הסכמי אוסלו, קהיר וושינגטון, על שיבוש מהלך-החיים והמסחר של הפלשתינים. התוצאה הפסיכולוגית הייתה, כמובן, העמקת הניתוק הפוליטי והטריטוריאלי בין שני הצדדים, ובין שני החלקים המופרדים של האוטונומיה הפלשתינית.

מעבר לשולחן הדיונים

וגמה זו מביאה אותנו לבחינת הגורם האחרון החיוני להבנת החשיבות של מרכיב "המעבר הבטוח" בתוך מכלול חבילת השלום הסופי, המבוססת כולה על חלוקה והפרדה טריטוריאלית: הפער העצום בין הפירוש הישראלי והפלשתיני של הכלים הדיפלומטיים הרלוונטיים. זה מסביר את הסתירה בתפיסת הרעיון של "מעבר בטוח" ומשמעותו, לא רק במובן הטכני אלא מנקודת-ראות של ריבונות, ביטחון ושליטה. בקיצור, שני השחקנים הראשיים מהמקרה על פרסים גדולים הרבה יותר מאשר על כמה נקודות-מעבר בלבד.

אפילו כשמדובר במשהו כל-כך בסיסי, כמו המספר המדויק של החוליות הדרושות על-מנת לספק את ההתחייבות של שלמות טריטוריאלית, חוסר הבהירות הוא עצום, והוא מוכפל עשרת מונים בגלל הסתירות החמורות הקיימות בין פרוטוקול אחד לשני.

הטקסטים של אוסלו, קהיר וושינגטון, שונים בניסוחם זה מזה באופן ניכר. המונח "מעבר בטוח", במושגים מינימליסטיים, אינו מתייחס בהכרח ליותר מעורק תחבורה אחד. כך, המסמך מ-1993 מדבר על סידורים ל"מעבר בטוח" לאנשים וכו', אבל אז משתנה הניסוח ל"מעברים בטוחים" בלשון רבים, הנותן תוקף למסדרונות רבים, כפי שאכן מובטח על-פי המפות הנלוות. אבל, מכיוון שהסכם סופי לא כונן עד אמצע 1997, נשאר מרחב ניכר לפרשנות אם מדובר בכביש אחד או שניים, שלושה או ארבעה – כולם עושים שימוש בדרכים ישראליות קיימות. לפחות גירסה פלשתינית אחת תובעת עורק תחבורה חמישי – דרך מיוחדת, שתיסלל על-ידי הרשות הפלשתינית, ותישאר תחת שליטתה המוחלטת בלי להיות כפופה להוראות ישראליות.

קווי המאבק הוצבו אפוא באופן ברור. מצד אחד אין ספק, שמנהלי המשא-ומתן הפלשתיניים יתנו ל"מעבר הבטוח" פירוש מקסימליסטי, וידרשו כמה שיותר מעברים יבשתיים ואוויריים עצמאיים בשם ההישרדות הכלכלית

והחברתית, המנהל התקין, הממשל היעיל והרצף הגיאוגרפי. מצד שני, קרוב לוודאי שהנציגים הישראליים למשא-ומתן ינסו לעמוד על מספר קטן יותר של מעברים, ועל אחריות מלאה של ישראל לשמירת הביטחון לאורך כל הדרך מרגע הכניסה עד לרגע היציאה.

לאלה שתכננו בחשאי את מהלך הפתיחה ב-1993, לא היה שמץ של מושג מה תהיינה ההשלכות הגיאופוליטיות של תמיכתם בעקרונות לשלמות טריטוריאלית פלשתינית ושל מעבר בטוח. עכשיו מתברר שהפלשתינים אינם המאוימים היחידים מחמת חלוקתו של השטח שלהם לשניים, ועקב התלות שלהם בישראל. גם ישראל עומדת להיחתך לשניים – מצפון לדרום – אם תלחץ לקבלת הפירוש הפלשתיני הקורא לאקסטרה-טריטוריאליות ולריבונות על לפחות מעבר יבשתי אחד או יותר. היחס של העליון-הנחות און על-ידי העובדה שמושג "המעבר הבטוח", אשר נתפס קודם כזכות-יתר המוענקת באופן חד-צדדי על-ידי ישראל לפלשתינים, צריך להיות מוענק לישראל גם כן.

מאז הסכם חברון מתגלה יותר ויותר תוכנית-אב שכולה טלאי על-גבי טלאי, שבתנאים הטובים ביותר שלה תיראה הנוכחות המצומצמת של ישראל ביהודה ושומרון כמובלעת של התיישבות יהודית בלב אזורים הנתונים לשליטה פלשתינית, בצירוף שרשרת של בסיסי צבא בודדים וכמה תחנות התרעה שיהיו פרוסים לאורך נהר הירדן. המצב יוכל להחזיק מעמד רק כל עוד יספק צה"ל שיירות ליווי לכלי-רכב ישראלים, על מנת שאזרחים ישראלים יוכלו לנוע באופן חופשי לאורך רשת של דרכי-גישה מובטחים אשר יובילו לעבר שטח הרשות הפלשתינית. מה שמסביר, אולי, מדוע ההתקשרות של ישראל על "עורקים מובטחים" קיבלה משנה תוקף ליד שולחן הדיונים.

"מעבר בטוח" פלשתיני ו"עורקים מובטחים" ישראליים, המשקפים מעין סימטריה שלא הייתה קיימת קודם לכן, מכתבים הכול למעט שיתוף-פעולה, משום שביסודם של היחסים בין שני הצדדים מונח וטו כפול, השואב את השראתו מעצם הרעיון של "מעבר בטוח".

ההסדר הטריטוריאלי המוצע מהווה איום בלפית-חנק של כל צד כלפי השני, בשל האופציה ההדדית לפעול באופן חד-צדדי כדי להפריע האחד לחופש התנועה של השני. אבל, מימוש האופציה הזאת אינו אלא כסילות, וזאת מהסיבה הפשוטה שהדבר מזמין פעולת-תגמול. התוצאה היא אפוא פגיעות הדדית וכאב משותף – ומצב שיש בו רק מפסידים. לגבי ההווה והעתיד הקרוב, פחד ופגיעות הם המניעים העיקריים. אם נתבונן במפות המוקדמות ובמסמכים הקשורים ל"מעבר-הבטוח", יתברר לנו שהפלשתינים רואים בו מקל, שבאמצעותו מאיימת ישראל להגבילם לקיום נוסח-בנטוסטאן. במילים אחרות, למנוע מהם להקים מדינה. מצד שני, לא קשה להבין את הישראלים, הרואים את המעברים כחלק מתוכנית גדולה יותר המכוונת לכונן את המדינה, ולהחזירה לא רק לגבולות 1967, אלא לקווי ההפרדה המקוריים של 1947. במילים אחרות, חיסול מדינה.

הנה כי כן, גדלות-נפש היא מצרך שמקומו לא יכירנו במשא-ומתן על "מעבר בטוח" וסוגיות טריטוריאליות אחרות. פלשתיני הנשלטת על-ידי יהודים וערבים איננה ארצות-הברית, המזרח-התיכון איננו אירופה, והמזרח-

התיכון הנוכחי רחוק מלהתקרב לחזון "המזרח-התיכון החדש" כרחוק מזרח ממערב. "מעבר בטוח" משמעותו היחידה היא שטח ללא ביטחון ושליטה ללא יציבות.

עתידיים או להשאירם פתוחים, האם יכולת התנועה של בני-אדם וסחורות תהיה חופשית או מוגבלת, האם רשתות תחבורה ותקשורת תהיינה משתלמות או חסרות הגיון.

מסקנה שלישית: סידורי "המעבר הבטוח", שטרם סוכמו, הם המפתח לשלום בר-קיימא, והם הגורם המשולב, שאין לו תחליף, אשר בעטיו יקום או יפול המבנה של מעמד-הקבע.

קיימים, בתמציתו של דבר, שני דגמים שונים של פשרה טריטוריאלית בארץ-ישראל, חלוקה "קשה" וחלוקה "רכה", הנשענים שניהם על גורם תיאורטי משותף: להתחלק באדמה על-ידי חלוקתה. בעוד שהחלוקה "הקשה" מדגישה הינתקות מקסימלית ומציעה שתי יחידות עצמאיות ומפורדות לחלוטין, החלוקה ה"רכה" מדגישה את האופי "הנקבובי" של החלוקה, שמאפשרת, בלשון הסוציולוגיה ומדעי האסטרטגיה, את התפתחותן של שתי חברות "חדירות" ובעלות פתיחות מבחינה גיאופוליטית.

במקרה של "פלשתין" העכשווית, אין זאת "גדר טובה" אלא "דרך טובה" שתעשה, בסופו של דבר, שכנות טובה. בהתחשב בצירוף של בחירות כה מצומצמות ושטח כה מוגבל, גורלם של שני העמים יושפע במידה מכרעת על-ידי המציאות הקונקרטית של שניהם, מתוך תלות הדדית חזקה עד מאוד. פירושו של דבר שהתוכנית "לעשות את זה לבד", הן מהצד הפלשטיני והן מהצד הישראלי, אינה יכולה לעמוד במבחן המציאות. מעבר לרגשות לאומניים ותקוות לא-ריאליות, תוכנית שלום סופית, פירושה יכול להיות אך ורק חלוקה-מחדש של השטח. שתי יחידות פוליטיות, אולי. אבל כל אחת עם נוכחות מתמדת בתוך תחומה של השנייה, כולל יישובים ובסיסי צבא יהודיים צבאיים. חבל ארץ זה מצריך סידורים טרנס-גבוליים מספקים, ואף מזמין אותם.

לבסוף, היום ברור שהחיפוש אחרי נוסחה מועילה ל"מעבר בטוח" לא יהיה פשוט וקל כפי שהניחו בתחילה. בלי לקבוע מראש את האופן שבו תגיע הסוגייה לפתרון, היא מנחילה לנו שיעור לגבי האמת הנצחית של המפגש הישראלי-פלשטיני: הפרדה בין שני העמים החולקים ביניהם אותה כיברת ארץ אינה בהכרח, ולא באופן אוטומטי, נובעת מחלוקה פשוטה של האדמה.

"משפט שלמה" של "חתך נקי", נאה ככל שיהיה, איננו הולם את המקרה של ארץ-ישראל כלל ועיקר, פשוט משום שקיימות יותר מדי נקודות-חיכוך בין שני העמים. שום חלוקה כירורגית, או יצירה-מחדש של הגבולות, מרשימים על הנייר ככל שיהיו, אינם מתחילים אפילו להתיר את הקשרים הסבוכים, המחברים את הערבים והיהודים לאדמה – ואלה עם אלה ■

מתחת לפני השטח

א יך ייתכן שהמעברים מהווים שאלה פתוחה בשלב כל-כך מתקדם של ביצוע הסכם אוסלו? ההסבר הסטנדרטי הוא שנושא זה נפל קורבן למהלך הרחב והכוללני של כינון השלום, על נושאי הרגישים והדחופים יותר כמו: חברון, ירושלים, הרחבת ההתיישבות ומניעת טרור. מהו "מעבר בטוח" בהשוואה לאלה?

העיכוב בהגשמתם החוקית של שלושת הנושאים הקשורים זה לזה, נמל-התעופה דהניה, נמל עזה ו"המעבר הבטוח", נובע מהעובדה שנושאים אלה מהווים נקודות רגישות עד מאוד. למרות שאף צד לא אמר זאת במפורש, ההתעקשות על שלמות טריטוריאלית ועל מעבר "תמים", הן על-ידי הפלשטינים והן על-ידי הישראלים, מצביעה על עומק הבעיה, עד כדי כך שהיא מעיבה על התהליך התלת-שלבי של המשא-ומתן כולו. אין דרך קלה לתת מענה לשאלה זאת באמצעות דיונים בדרג של מומחים טכניים. נהפוך הוא. מאז 1993 הידרדר המצב ונעשה מסובך ורגיש מבחינה פוליטית עוד יותר מעכשיו, הואיל ושני הצדדים גם יחד ערים הן לסיבוכים האובייקטיביים והן להשלכות העמוקות יותר.

כקדמה למשא-ומתן על הסכם לגבי "מעבר בטוח" בין הפלשטינים והישראלים בעתיד, עלינו לעמוד על המשמר מפני אפשרות של התייחסות לנושא כלאחר-יד, או כאל עניין טכני בלבד.

כמה מסקנות זמניות

מסקנה ראשונה: עקרונות החוק הבינלאומי לגבי חופש-תנועה, יחסי שכנות ו"מעבר בטוח", עומדים במרכז היחסים העתידיים בין ישראל והפלשטינים. אופן יישומם ישפיע במידה רבה על קביעת עומקם ואיכותם של הקשרים בין שני העמים השכנים, על קביעת היקף האוטונומיה ושיתוף-הפעולה, ועל קביעת אופיים של היחסים, אם יהיו מושתתים על תלות הדדית או על אינטגרציה.

מסקנה שנייה: סעיף "המעבר הבטוח" מגלם בתוכו את הצד הארצי-המוחשי של החלוקה. הוא מהווה בוחן-אמת ליכולתם של עושי-השלום לתכנן פתרונות מעשיים בשטח, שיבואו לידי ביטוי, למשל, בשאלות כמו האם לסגור גבולות