

גבולות ומדיניות: האינטרס המקומי והתפיסה הביטחונית בגבול ישראל ירדן – דרום הערבה כמקרה בוחן

המחקר מציג את קטע הגבול בדרום הערבה כמקרה בוחן לזיהוי והבנה של מנגנונים המקדמים וחוסמים התפתחות של נורמליזציה ביחסים בין מדינות לאחר סיומו הרשמי של קונפליקט. חוזה השלום בין ישראל וירדן פורש חזון המבוסס על פוטנציאל מימוש השכנות, השיתוף והאינטרסים ההדדיים באזור הגבול. אך על אף מרכזיות ההיבט האזרחי בבסיס ההסכם, ניתוח מטרות המדיניות הישראלית לניהול גבול ישראל-ירדן והשלכותיה מדגים את מרכזיותן של תפיסות ביטחון כגורם מעצב של מדיניות זו.

המחקר בוחן את התפתחות היחסים האזרחיים חוצי הגבול בקטע הגבול בדרום הערבה, תוך הבחנה בין תפיסות ואינטרסים שונים ביחס לגבול. ממצא מרכזי הוא האופן שבו מיזמים אזרחיים באזור הגבול מאתגרים את הדומיננטיות של השיקולים הביטחוניים בקביעת מדיניות ניהול הגבול. מנגנון הנפקת אשרות מעבר לירדנים המעורבים במיזמים אזרחיים מהווה חסם מרכזי בהתפתחות אינטראקציה מקומית ותפיסת תלות הדדית. מדיניות המקדמת יוזמות של אוכלוסייה מקומית באזור הגבול וקשובה לצרכיה, איננה מתנערת מצורכי ביטחון לאומיים, אלא משלימה אותם מתוך הערכת התרומה של מיזמים אזרחיים ליציבות האזורית.

הקדמה

אזורי גבול, אזורי פריפריה לאומיים בהגדרתם, מתמודדים עם אתגרים רבים הנובעים מריחוקם ממרכז המדינה, מתחרות על משאבים, מצורך מוגבר בתשתיות וכן מדימוי של אזור מרוחק/ספר. הדימוי ומציאות החיים של אזורי גבול מושפעים הן מאירועים ביטחוניים בעבר ובהווה והן מביטוייה של המדיניות הציבורית המשפיעה על איכות החיים בפריפריה.

ניהול מעברי גבול הוא היבט חשוב נוסף של מדיניות ציבורית, והוא משפיע על איכות החיים של האוכלוסייה המקומית וכן על הדימוי של אזור גבול. בישראל, כמו ברוב מדינות העולם, גבולות ואזורי גבול נתפסים כגורמי ביטחון מרכזיים, וזאת על אף

ההתפתחויות הרבות באמצעי לחימה ובתורות ביטחון. מכאן נובעת חשיבות היחסים בין מערכת הביטחון ורשויות אזרחיות כממד נכבד בדיון בקביעת מדיניות ביחס לגבולות לאומיים בכלל, ובניתוח מדיניות ניהול גבולות של שלום בפרט. זאת משום שהתנאים הנחוצים לפיתוח החברה והכלכלה באזורי גבול בראייה אזרחית לעתים אינם עולים בקנה אחד עם נהלים ביטחוניים שנקבעים בשם האינטרס הלאומי לביטחון.

בעקבות מחקריהם של מרטינו (Martinez, 1994), פאסי (Paasi, 1996, 1998, 1999), הנריקסון (Henrikson, 2000) וניומן (Newman, 2003, 2005), מאמר זה מחדד את ממד אזור הגבול במעבר המאתגר לנורמליזציה ביחסי שכנות בין מדינות, לאחר חתימה על הסכם שלום. המאמר מדגים, דרך ניתוח מקרה הבוחן הישראלי-ירדני, את השלכותיה הבעייתיות של מדיניות ניהול הגבול, הן על החיים באזור הגבול ברמה האזרחית והן על הסיכוי להתפתחותה של אותה נורמליזציה.

גבול ישראל-ירדן הוא מיוחד משום שהוא גבול של שלום בסביבה של קונפליקט, ואזור הגבול מאוכלס משני צדיו באופן יחסי לגבול השלום האחר של ישראל, גבול ישראל-מצרים. לכן ביחס לגבול זה יש לשאול איזו משמעות יש לאבחנה בין אינטרסים לאומיים ומקומיים בניהול אזור הגבול, במציאות שבה המרחק בין מרכזי האוכלוסייה וערי הבירה הוא בקושי 80 ק"מ? אמנם זהו המרחק הממשי בין ירושלים לעמאן, אך בהתייחס לגורמים מקומיים באזור הגבול ולמציאות הפוליטית האזורית, נראה שאינטרסים מקומיים קידמו שיתוף פעולה חוצה גבול ברמה שאיננה אופיינית ליחסים שבין המדינות ברובד הלאומי.

המחקר מציג את קטע הגבול בדרום הערבה כמקרה בוחן לגבול ישראל-ירדן כולו. מקרה בוחן זה תורם להבנתנו את המנגנונים המקדמים והחוסמים התפתחות של נורמליזציה ביחסים בין מדינות לאחר סיומו הרשמי של קונפליקט. קטע גבול דרומי זה הוא חלק מגבול ארוך יותר – שראשיתו בצפון, בקרבת מפגש הנהרות ירדן וירמוך, וסיומו במפרץ אילת. קטע זה נבחר עקב מאפייניו הייחודיים המקדמים שיתוף פעולה ותפיסת תלות הדדית בתחום האזרחי. זהו אזור הגבול המרוחק ביותר ממרכזי האוכלוסייה הלאומיים של ישראל וירדן, יש בו ייחוד ואתגרים בתחומי הנוף והאקלים, וכן זהו האזור המאוכלס ביותר לאורך הגבול כולו. מקרה הבוחן מצביע על הדומיננטיות של שיקולי ביטחון בקביעת מדיניות ביחס לגבול, ועל השפעתה הבעייתית של מדיניות זו על האינטראקציה בין התושבים בשני צדיו. זאת על אף הפוטנציאל של אינטראקציה זו במונחים של ביטחון אזרחי ויציבות אזורית.

המאמר מתבסס על מחקר שדה איכותני שנערך בשנים 2006–2010, אשר מיפה והעריך את האינטראקציה האזרחית המגוונת בין ישראלים וירדנים. המחקר התמקד ברמת אזור הגבול דרך שלושה כלי מחקר – ראיונות, תצפיות בלתי משתתפות וכן ניתוח טקסטואלי של מקורות ראשוניים ומשניים. במהלך המחקר נערכו סיורים ותצפיות

באזור הגבול, וכן רואיינו השחקנים המרכזיים המעורבים באותן אינטראקציות בשני צדי הגבול. אלה כללו יזמים, תושבים מקומיים, אנשי ממשל מקומיים ולאומיים, גורמי מערכת הביטחון וכן נציגים של ארגונים לא ממשלתיים שהיו מעורבים בארגון ומימון של מיזמים לקידום הנורמליזציה באזור הגבול. בהינתן הקונפליקט האזורי המתמשך, הופעלה רגישות מיוחדת בתהליך יצירת קשר וגיוס מרואיינים משני צדי הגבול, כדי שניתן יהיה להבין ולשקף את המוטיבציות של השחקנים השונים ולהצביע על הגורמים המסייעים והמעכבים לפעילותם (Cohen and Arieli, 2011).

בחלקו הראשון, המאמר פונה לספרות העוסקת בגבולות במצבי סכסוך ולאחר סכסוך, ובניתוח של האינטרסים הלאומיים והמקומיים בניהול אזורי גבול. בחלק השני הוא מנתח את הפער שבין חזון הסכם השלום ומציאות יחסי ישראל-ירדן, תוך התמקדות בהיבטים האזרחיים והביטחוניים של ניהול אזור הגבול. בהמשך, ממצאי המחקר מוצגים ביחס לגבול ישראל-ירדן מאז הסכם השלום – ההיבטים הלוגיסטיים של חציית הגבול וניתוח האינטראקציות חוצות הגבול בין הערים אילת ועקבה ובין היישובים הכפריים בדרום הערבה. המאמר מסיים בניתוח ההשלכות של המדיניות הישראלית בניהול גבול זה ובהסקת מסקנות.

חלק א – גבולות וסכסוכים

לגבולות משמעויות ותפקודים שונים ואף סותרים (Anderson and O'Dowd, 1999). גבולות הם מרכיב מרכזי בקיומה של מדינת הלאום ובשיח הביטחוני, אך יש להם ביטויים והשלכות גם ברמה של חיי היומיום בתחומי חברה, כלכלה וסביבה עבור בני האדם החיים במחיצתם (Paasi, 1996, 1999). בתהליכי המעבר ממצבי קונפליקט לדו-קיום ושיתוף, מודגש במיוחד התפקיד הכפול של גבולות ואזורי גבול. בעוד גבולות נותרים במוקד המדיניות הביטחונית, הם משמשים כבסיס ליוזמות ואינטראקציות בין אנשים משני צדיהם. אינטראקציות חוצות גבול אלו הן מרכיב מרכזי בהתפתחות נורמליזציה ביחסים בין מדינות שכנות לאחר סיומו הרשמי של הסכסוך ביניהן. יוזמות חוצות גבול הן ביטוי ליכולת המקומית להגיב לנסיבות החדשות של המציאות שלאחר סכסוך, לנצל יתרונות יחסיים הנובעים ממיקום ושכנות, ולהתגבר על מגרעות אפשריים של פריפריאליות האופיינית לאזורי גבול (Martinez, 1994).

עיון בתהליכי המעבר בין מצבי קונפליקט לנורמליזציה בין מדינות שכנות מעלה תהיות לגבי הדדיות ההשפעה של תהליכים דיפלומטיים ויחסי שכנות ברמה של אזור הגבול. יחסים דיפלומטיים מאפשרים פתיחה של גבולות ויצירת קשר ושיתוף בין אוכלוסיות שכנות, אך באיזו מידה חוויות של שכנות טובה באזור הגבול מקרינות באופן חיובי על יחסים דיפלומטיים? לדעתו של מינגהי (Minghi, 1991) קשרים חוצי גבול

כמעט ואינם קיימים לאורך גבול המאויים בקונפליקט ולכן אין מקום לדון בפוטנציאל הדיפלומטי שלהם. ברוח זו, מרטינזו מציג טיפולוגיה של אזורי הגבול המדורגים לפי איכות היחסים הדיפלומטיים המשתקפים בהם (Martinez, 1994):

א. אזורי גבול מנוכרים – מציאות של ניכור בין אזורי גבול סמוכים, כמאפיין מצבי סכסוך.

ב. אזורי גבול נפרדים – מציאות של קיום מקביל אך מנותק של שני עברי גבול סמוכים.

ג. אזורי גבול של תלות הדדית – מציאות של קשרים בין אזורי משני צידי הגבול ומודעות לתלות ההדדית ביניהם.

ד. גבולות אינטגרטיביים – אינטגרציה בין שני צדי גבול, כדוגמת הגבולות הפנימיים של האיחוד האירופי, שבהם פוחתת, וכמעט נעלמת, המשמעות של גבול לאומי. לפי מדרג זה, קשרים חוצי גבול הם אכן תולדה של איכות היחסים הדיפלומטיים בין מדינות שכנות ולא גורם המשפיע על יחסים אלה.

גישה מנוגדת מציג הנריקסון, המדגיש את הפוטנציאל של הגברת האינטראקציה באזור הגבול. אינטראקציה זו, המוגדרת על ידו כ"דיפלומטיה חוצת גבול", עשויה לעלות מאזור הגבול לתוך השיח הפוליטי והדיפלומטי במרכזי המדינות, ולהוות גורם חיובי ומייצב ביחסים ביניהם (Henrikson, 2000). מכאן החשיבות לשילוב בין התייחסות לאינטרסים מקומיים והתייחסות לאינטרסים לאומיים בתכנון סביבת גבול (Scott, 1999). ברוח זו קליאוט מנתחת את הפוטנציאל הדיפלומטי שיש בפיתוח פארקים חוצי גבול וניהולם המשותף. לדבריה, פארקים אלה עשויים לשמש כמסגרת לשיתוף פעולה בניהול הסביבה הטבעית והמשאבים הלאומיים – לניצולם להפקת רווחים לכלליים וסביבתיים – וכן כתשתית להתפתחות תלות הדדית חוצת גבול (Kliot, 2001). ברור שקידום פארקים חוצי גבול ותחזוקם דורשים מדיניות אפקטיבית המבוססת על ראייה לאומית ומקומית משולבת, על אף הפערים וניגודי האינטרסים והתפיסות המנוגדות ביחס לניהול אזור הגבול.

אינטרסים ותפיסות בניהול אזורי גבול

מדיניות ניהול גבולות ואזורי גבול היא נושא מרכזי בחקר גבולות עכשווי. מדיניות זו מעצבת, ובו בזמן משקפת, את אופי היחסים והאינטראקציות בין מדינות – ממצב של סגירות וחסימה לתנועה חוצת גבול, אל עבר שלבים של חדרות ופתיחות (Newman, 2003). כך, מדיניות זו נוגעת לשאלות בסיסיות של פילוסופיה מדינית. כל מדיניות ביחס לגבול משקפת תפיסה בטווח בין הגישות הריאליסטית והליברלית ביחסים בינלאומיים. לפי הגישה הריאליסטית, מדינות פועלות לשימור עצמי, היציבות היא מטרה עליונה

וגבולות מאובטחים נחוצים ככלי הרתעה למניעת קונפליקט. בראייה הליברלית, הרי שקשר, שיתוף ואינטרסים משותפים הינם גורמים מרכזיים לשינוי שיח הקונפליקט ולביסוס אמון בין יריבים לשעבר. גישה זו תשתקף באמצעים "רכים" יותר לאבטחת גבולות, ובפתיחות יחסית לקשר ומעבר חוצי גבול.

מדיניות ניהול גבולות מורכבת הן מעיצובם הפיזי במרחב והן מהנהלים והחוקים הנוגעים לחצייתם ולשהות בקרבתם. גורמים אלה גם מרכזיים לאופן תפיסת הגבול על ידי האוכלוסייה, לרתיעה שהגבול מעורר וכן לדימוי של אזור הגבול (Newman, 2003: 20). גבול בעל נוכחות פיזית בולטת או משטר מאיים של נהלים עלול לתרום למוחלטות של ההפרדה בין האוכלוסיות משני צדיו, לחיזוקם של דימויים הדדיים שליליים ולרתיעה מיצירת קשרים חוצי גבול (תהליך הפוך מתהליך "דיפלומטיה חוצת גבול" שתיאר הנריקסון). בנוסף, גבול כזה מחזק את הדימוי הבעייתי של אזור הגבול כאזור ספר מסוכן בעיני הציבור הרחב.

מדיניות ניהול גבולות התפתחה במהלך השנים עקב שינויים ביחסים הבינלאומיים, בכלכלה ובפילוסופיה המדינית. גבולות שבוצרו בעבר כנגד פלישות צבאיות, כיום – בעידן הגלובליזציה – פתוחים באופן יחסי לתנועת בני אדם, סחורות והון. אך על אף פתיחות זו, השמירה על ביטחון הגבול והמדינה מפני איומים מבחוץ כגון טרור, פשיעה וסחר והגירה בלתי חוקיים, נותרה תנאי מקדים לכל תנועה חוצת גבול (Scott, 1999). נוסף להיבטים המדיניים ברמה הבינלאומית והאזורית, קביעת משטר ומדיניות ניהול של גבול מעוררת לעתים התנגשות בין תפיסות ואינטרסים פנים-מדינתיים. גורמים מקומיים באזור הגבול עשויים לזהות הזדמנויות לרווח אישי או מקומי הניתן למימוש על ידי חצייתו ויצירת קשר עם השכנים שמעבר לו. גורמי ביטחון לאומיים, לעומת זאת, מדגישים לרוב את ההיבטים הביטחוניים בניהול גבולות, ומעדיפים מדיניות של פיקוח ושל צמצום האינטראקציות חוצות הגבול. במקרים רבים, האינטרס המקומי לא זוכה לביטוי בדיון בגיבוש המדיניות הלאומית ביחס לניהול הגבול. הסיבה לכך היא שאזור הגבול לרוב נתפס כפריפריה, הן מבחינת המרחק הגיאוגרפי ממרכז המדינה, והן מבחינת החולשה הפוליטית הנובעת מכך (House, 1980).

במציאות זו של תפקיד דואלי, המכיל ציפיות ותפקודים הן ביטחוניים והן אזרחיים, "גבול טוב" הוא כזה המאפשר טרנספורמציה של שיח האיום, הנפוץ באזורי גבול, לשיח הכולל התייחסות לצורכי האוכלוסייה המקומית בשני צדיו (Falah and Newman, 1995). מדיניות המאפשרת אינטראקציה אזרחית חוצת גבול, מבטאת קשב לצורכי האוכלוסייה ברמה המקומית ופתיחות ליוזמות מקומיות לקידום אזורי.

הסכם השלום הישראלי-ירדני מציב חזון מיוחד ביחס למימוש הפוטנציאל של השכנות בגבול המשותף, ואכן גורמים מקומיים המייחדים את אזור הגבול אפשרו

התפתחות של רמות שונות של תלות הדדית בין ישראלים וירדנים, שאינן קיימות בהיבטים אזרחיים אחרים של יחסי ישראל-ירדן עקב סביבת הסכסוך האזורי הנמשך.

חלק ב – יחסי ישראל ירדן

חזון ומציאות בחתימה על הסכם השלום

יחסים דיפלומטיים גלויים בין ישראל וירדן הם שלב חדש ביחסים בין המדינות, אך אין הם מהווים את נקודת התחלתם. יש לבחון את החזון והמציאות של יחסי ישראל-ירדן, באזור הגבול ובכלל, על רקע ההקשר ההיסטורי, המשקף מחד גיסא את מרכזיות האינטרסים המשותפים אך מאידך גיסא משקף – בעיקר מצד ירדן – את הדואליות ביחסים. העליות והמורדות ביחסים בין שתי המדינות במשך כמעט שישה עשורים שקדמו לחתימת הסכם השלום עיצבו את קווי התייחסות ביניהן – את הגבולות ואת קווי הפסקת האש ושביית הנשק. כמו כן, הן ביססו את ההכרה ההדדית באינטרסים משותפים לצד אלה המנוגדים, במיוחד לאור מעמדה של ירדן בהתפתחות הקונפליקט הישראלי-פלסטיני. דפוס זה הוא מפתח להבנת היחסים בין ישראל וירדן גם לאחר חתימת הסכם השלום, לאור התמשכות הקונפליקט הישראלי-פלסטיני.

מימי ערב קום המדינה ועד להירצחו של המלך עבדאללה ב-1951 נוהלו שיחות רבות בין נציגי התנועה הציונית/מדינת ישראל לבין אלה של ממלכת עבר הירדן. במקביל ובהמשך, התבטא מצב המלחמה בין המדינות בחדיירות הפדאיון ופעולות התגמול (1949-1956). בקיום בסיס הפעולה של אש"ף בירדן מאז סוף שנות ה-60, בהצטרפות ירדן לקואליציית המלחמה נגד ישראל ב-1967 – דבר ששינה את הגבול בין המדינות – וכן בתמיכה הפסיבית של ירדן במלחמת ההתשה שנוהלה נגד ישראל משטחה.

על אף מצב המלחמה הרשמי ביניהן, היו מעורבות שתי המדינות בשיתוף פעולה אסטרטגי ופונקציונלי במשך כארבעה עשורים קודם חתימת הסכם השלום ב-1994 (Klieman, 1981; Bar-Joseph, 1987; Shlaim, 1988; Garfinkle, 1992; Zak, 1995). שיתוף פעולה משמעותי החל בעיקר לאחר שהמלך חוסיין פעל נגד הארגונים הפלסטיניים ב-1970 (ספטמבר השחור) ונוכח מעורבותה של ישראל בבלימת הפלישה הסורית לתחומה של ירדן בשנה שאחריה. ירדן נמנעה מלקחת חלק משמעותי במלחמה ב-1973 והרחיבה את שיתוף הפעולה דה-פקטו עם ישראל בתחומים שונים בשנים שלאחריה ועד לחתימת ההסכם ב-1994. יותר מ-700 שעות שיחה ו-39 הסכמים סודיים, חלקם לא חתומים, נגעו בתחומים רבים שבהם היו למדינות אינטרסים משותפים ביחס לניהול הגבול המשותף והגדה המערבית, חלוקת משאבי המים בירדן וברומן, ניהול המינרלים בים המלח, ניהול אזור מפרץ עקבה-אילת וכן הסכמים ביחס לאוכלוסייה הפלסטינית. מדיניות "הגשרים הפתוחים" לגבי נהר הירדן מדגימה את שיתוף הפעולה

הפונקציונלי בשנים 1967-1993. ניתן לראות בסדרת הסכמים אלה כמעין "צעדים בוני אמון" לקראת חתימת הסכם השלום, שבעצם הרחיב את ההסכמה ברבים מהנושאים שנדונו בעבר.

חוזה השלום העניק ממד גלוי לשיתוף הפעולה הישראלי-ירדני ולדיאלוג סביב האינטרסים המשותפים בתחומי ביטחון, חברה, סביבה וכלכלה. כך המלך חוסיין, בעומדו בטקס חתימת הסכם השלום, התייחס לגבול בין המדינות כ"עמק השלום", מרחב לתשתיות משותפות ופרויקטים כלכליים המבוססים על שיתוף פעולה חוצה גבול (נאום המלך חוסיין במעמד חתימת הסכם השלום, 26 באוקטובר 1994).

בעוד ההסכם עם מצרים מדגיש את הצורך בהדדיות, כבוד וביטחון וגדוש פרטים לגבי המסגרת הביטחונית לפירוז אזור הגבול, הרי שמסמכי ההסכם עם ירדן מדגישים את ההיבטים הרחבים יותר של יחסי שלום ושכנות. הגבול נמצא במוקד חזון זה. סעיף 11 של ההסכם אף מדגיש שהבסיס לביטחון כולל הוא השכנות והשיתוף. לכן ההסכם מזכיר 20 פעם את השיתוף, 11 פעם את ההדדיות ו-10 פעמים את המאמצים המשותפים. תחומי העניין המשותפים המוזכרים הם הסביבה, המים, האנרגיה, הפיתוח והפעילות הכלכלית. על אף המחויבות לשיתוף בתחום הביטחון, אין על כך כל פירוט בהסכם השלום. לפי ססר, ישראל וירדן לא ראו זו בזו איום ביטחוני ממשי ולכן הנושא הביטחוני איננו בולט בהסכם (מצוטט ב-Zittrain-Eisenberg and Caplan, 2003: 99). חוזה השלום היווה המשך לדואליות ולא-סימטריות ביחסי ישראל ירדן. לפי בר-סימן טוב (1996), חתימת ההסכם לא הייתה כרוכה בשינוי תפיסתי מהותי מאחר שהצדדים כמעט ולא נדרשו לווייתורים בעקבות חתימתו, ושיתוף הפעולה בין המדינות היה ממושך קודם ההסכם. אך בעוד בישראל הייתה תמיכה גורפת להסכם, בירדן הייתה הסתייגות ממנו והוא התקבל כ"שלום של המלך", מהלך שהמלך חוסיין לקח על עצמו להוכיח את תרומתו לאיכות החיים בירדן.

לאחר חתימת הסכם השלום, יזמו גורמים שונים בישראל פרויקטים משותפים במטרה לעגן את הסכם השלום במציאות הכלכלית של ישראל וירדן. בעוד המאמץ לפיתוח בתקופה שלאחר קונפליקט כרוך לעתים קרובות בשיקום תשתיות שנהרסו במלחמה, במקרה הישראלי-ירדני קיימות מערכות תשתית מקבילות משני עברי הגבול. האתגר בפיתוח היה (ועודנו) ייעול המערכות ומיקסום האפקטיביות שלהן בקישור מפעיליהן, המשך פיתוחן ופתרון בעיות באופן משותף (Gradius, 2001).

היוזמות לשיתוף ישראל-ירדני היו מגוונות וכללו תוכניות מעשיות שבוצעו בפועל באופן מלא או חלקי, כגון העסקת צבא ירדן כקבלן משנה לבניית גדר גבול, ניטור משותף של מי המפרץ, תוכניות בתחומי התרבות והספורט באזור המפרץ ושיתוף פעולה בהפעלת הנמלים. ברוח זו, קידם שמעון פרס את רעיון "פרוזדור השלום" – 520 ק"מ של מיזמים משותפים כגון תעלת הים האדום-ים המלח, התפלת מים, יצירת חשמל, תחבורת

רכבות חוצת גבול, מיזמי תעשייה ותיירות וכן שדה תעופה משותף לישראל ולירדן בעקבה (מתוך ראיון עם ארז רון, מנהל לשעבר של פרויקט "פרוזדור השלום" במשרד ראש הממשלה, אפריל 2007). בנוסף, הוצעו יוזמות לחיבור מערך הטלפונים והחשמל של שתי המדינות וכן מיזמים גרנדיוזיים כגון בניית איים צפים מול עקבה ואילת (שמיר, 2004). כל הפרויקטים הגדולים האלה כרוכים בשיתוף פעולה רב מערכתי גלוי ועמוק בין ישראל, ירדן והרשות הפלסטינית, וכנראה מסיבה זו רובם ככולם נותרו על הנייר. ואכן, קיים פער גדול בין רמת התוכניות לביצוען במציאות. נראה שרוב התוכניות אשר בוצעו הן דווקא אלו הקטנות, המשקפות צורך מקומי ברור ומיידי, בעיקר בתחום איכות הסביבה וניהול משאבי המים. בתחום הכלכלי, התפתחו קשרים מצומצמים בלבד בין ישראל וירדן, על אף הפעלת תוכנית ה-QIZ (Qualified Industrial Zones) לאזורי תעשייה משותפים ביוזמת ארצות הברית. מפעלי תשתית גדולים בתחום המים והאנרגיה לא קודמו, על אף הפוטנציאל הגלום בהם עבור שתי המדינות.

הפער בין המספר וקנה המידה של תוכניות שהוצעו לבין אלו שבוצעו בפועל, השפיע לרעה על האופן שבו התקבל הסכם השלום בציבור הירדני. בירדן התפשטה אווירה כללית של אכזבה מהסכם השלום כבר בשלבים מוקדמים לאחר חתימתו. ההסכם נתקל בביקורת ציבורית רחבה עקב אכזבה ממייעוט "פירות השלום", נוסף לביקורת הפוליטית עקב המשך הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ביקורת זו התפתחה להתנגדות רחבת היקף לנורמליזציה של היחסים עם ישראל, והייתה גורם מרכזי לצמצום הנכונות של אנשי עסקים ובעלי מקצוע ירדנים ליוזם או להשתתף באינטראקציות עם ישראלים (Cohen and Ben-Porat, 2008). כך האכזבה מההסכם ברמה האזרחית ניוונה, בין השאר, מתפיסות ביטחון ופוליטיקה במרכזי האוכלוסייה, הן בישראל והן בירדן.

היבטים ביטחוניים במדיניות ישראל לניהול גבולות שלום

מדיניות ניהול גבולות השלום של ישראל כסוגיה ביטחונית היא תולדה של דפוס יחסי המגזר הביטחוני והאזרחי בישראל. מיכאל (Michael, 2007) טוען שסוכנויות שונות של המגזר הביטחוני בישראל מעורבות לעומק בתהליכים פוליטיים ואף משפיעות עליהם, אף על פי שהן כפופות לשלטון האזרחי ומצייתות לו. להשפעה המרובה של המגזר הביטחוני בישראל כמה גורמים: מציאות מורכבת של איומי ביטחון פנימיים וחיצוניים, מעמדה הציבורי המוערך של מערכת הביטחון ותשתית הידע והמומחיות שלה. לכן בישראל לעתים קרובות אין עליונות למערכת השלטון האזרחי על המגזר הביטחוני בקביעת סדרי עדיפות ואסטרטגיה. מיכאל מגדיר דפוס יחסי זה כ"חוסר אונים אסטרטגי", שבו לעתים הדרג הפוליטי איננו יודע כיצד לפעול על מנת להגיע לתוצאה רצויה בענייני ביטחון. במצב זה הדרג הפוליטי נותן הנחיות עמומות או מסתפק

בתגובה להערכות ולהצעות גורמי ביטחון. הוא איננו מעז להעריך בעצמו את המצב ולגבש אסטרטגיה אפילו בעניינים אזרחיים, אם אלה נתפסים כבעלי נגיעה ביטחונית. כך מתאפשרת למגזר הביטחוני הגמוניה באספקת הערכות מצב ובהצעות מדיניות במרחב השיח האזרחי. מיכאל אף טוען שבהיעדר תכתיב ממשלתי ברור, גורמי ביטחון נוטים להעדיף רמה פחותה של חשיפה לסכנות. העדפה זו עלולה להתבטא בפעולות העומדות בסתירה עם הכוונות המקוריות של הדרג הפוליטי (Michael, b2007).

בהקשר של גבולות, הדומיננטיות של גורמי הביטחון בישראל היא הגורם המרכזי בהכנת מדיניות ניהול הגבול עם ירדן. על אף החזון והפוטנציאל ליציבות אזרחית במימוש השכנות והשיתוף האזרחיים, ברור שהמדיניות ביחס לניהול גבול זה מכוונת בראש ובראשונה להתמודדות עם אתגרי ביטחון. תופעות של פיגועים במטרות ישראליות, הברחות אמל"ח וסמים, וכן התגברות כניסת שב"חים (שוהים בלתי חוקיים) שיצאו מירדן – הן בעלות השפעה מכרעת על מקבלי ההחלטות בישראל.

באופן פרדוקסלי, הסבר אפשרי לשוליות ההיבטים האזרחיים נמצא באינטרסים המשותפים העמוקים של ישראל וירדן. הסכם השלום בין ישראל וירדן שרד משברים פוליטיים חמורים, מלחמות אזרחיות וכן התנגדות ציבורית פנים-ירדנית רחבה לעצם קיומו. גורם מרכזי בעמידות ההסכם הוא חשיבות שיתוף הפעולה הביטחוני עבור שתי המדינות (Stewart, 2002). האינטרסים המשותפים והתיאום הביטחוני של ישראל וירדן הם מרכיבים מרכזיים במדיניות ניהול הגבול ומעברי הגבול שלהן. תיאום ביטחוני עם ישראל קיים אף בניהול מעברי הגבול של ירדן עם הגדה המערבית, לפי דרישתה של ירדן. השיתוף הביטחוני הוא רציף ועמוק, אף שרובו איננו מפורסם (Klieman, 2000). שיתוף הפעולה הביטחוני בין ישראל וירדן נתפס כאינטרס משותף של הצדדים באופן כה עמוק, עד שאין די הערכה לתרומה הפוטנציאלית של שיתוף פעולה אזרחי כגורם מייצב. מאחר שלא ניתן להוכיח שאין סיכון ביטחוני בכניסת ירדנים לישראל, נראה שאין לגורמי הביטחון והממשל מוטיבציה להסתכן בשינוי המדיניות (מתוך ראיון עם אפרים הלוי, ראש המוסד לשעבר, נובמבר 2008).

על אף האינטרסים הביטחוניים המוכרים לצדדים, יש להבחין בייחוד של גבול ישראל-ירדן, שמצריך התייחסות מורכבת בקביעת מדיניות ניהול הגבול. ייחוד זה נובע מגורמים שונים, ובהם ריכוזי האוכלוסייה בשני עברי הגבול, ריבוי האינטרסים המקומיים המשותפים וטיב היחסים הביטחוניים בין המדינות, לצד ההתנגדות הרווחת בירדן לנורמליזציה של היחסים עם ישראל. גורמים אלה מצביעים על הפוטנציאל הרב בפיתוח תפיסה של ביטחון אזרחי (human security), כהשלמה, לפחות, לתפיסות הרווחות של ביטחון צבאי.

תפיסה של ביטחון אזרחי מבוססת על הבנה רחבה של מרכיבי ביטחון, תוך התייחסות לתנאי כלכלה, סביבה וחברה של הפרט והקהילה (Hampson, 2002: 4). תפיסת ביטחון

אזרחי מעודדת יוזמות מקומיות ושיתוף פעולה אזרחי בתחומים אלה, מתוך הערכה לתרומתם ליציבות ולביטחון האזרחיים. פרדיגמת הביטחון האזרחי נמצאת במוקד ויכוח חוקרים עקב הערפול שבהגדרת מושג זה ובמידתו, הבעייתיות בקביעת מדיניות ליישום מחקר וספקות ביחס לתרומתו להבנת קונפליקטים ויישובם (Paris, 2001; Hampson, 2002; MacFarlane, 2004; Owen, 2004; Amouyel, 2006). לעומק הוויכוח, נדון במטרות ובהישגים של מדיניות ניהול גבול ישראל-ירדן מאז הסכם השלום, תוך הישענות על ההבנה הכללית שערך הביטחון האזרחי תורם לאיכות החיים וליציבות האזורית.

מדיניות המאזנת בין שמירה על הביטחון וקידום מיזמים מקומיים שיתופיים עשויה לתרום לאיכות החיים האזורית וכן לביסוס יחסי השלום של ישראל עם מדינה ערבית שכנה. מענה לצרכים של האוכלוסייה המקומית באזור הגבול וליוזמותיה אינו מחייב התנערות מצורכי הביטחון הלאומיים, אלא מהווה השלמה להם. בעוד בקביעת מדיניות הביטחון עוסקים קברנטי המדינה ורשויות הביטחון באופן בלעדי, עיצוב מדיניות ביטחון אזרחי ויישומה מבוססים על מעורבות מגוון שחקנים – מקומיים, אזרחיים ולאומיים. שילוב תפיסות וצרכים מקומיים בקביעת מדיניות מעברי גבול עשוי לתרום לתעסוקה ולרווחה המקומיות, וכך גם לבסס את הנורמליזציה בראייה אזורית. אך בפועל, המיזמים האזרחיים לאורך הגבול מאתגרים את הדומיננטיות של השיקולים הביטחוניים בקביעת מדיניות ניהול אזור הגבול. מדיניות זו מתורגמת למערך לוגיסטי הנדרש למתן ויזות וניהול מעברי הגבול, אשר יידונו בחלק הבא.

חלק ג – המדיניות הישראלית בניהול הגבול עם ירדן: היבטים לוגיסטיים של חציית הגבול

אינטראקציות רבות של ישראל וירדן בעבר ובהווה כלל אינן מתייחסות לרמה של הגבול והאזור הסמוך לו. ובכל זאת, הגבול, כממשק פיזי ראשוני בין המדינות, תמיד היווה מרכיב חשוב ביחסים ביניהן, הן בתחומי ביטחון והן בתחומים אזרחיים פונקציונליים – מעברי גבול, מקורות מים משותפים, משאבי ים המלח ושכנות הערים אילת ועקבה במפרץ הים האדום.

עד 1994 הייתה התקשורת בין המדינות ברמת השלטון המרכזי ומערכות הביטחון הלאומיות, גם בהתייחסות לעניינים מקומיים באזור הגבול. מאז נחתם הסכם השלום התפתחה מעורבות מקומית בתקשורת בין המדינות. התפתחות זו שיקפה מודעות לתרומת האינטראקציה חוצת הגבול לאיכות החיים המקומית, בתחומי סביבה, חברה וכלכלה. איכות חיים זו מבוססת, במידה מסוימת, על עומק הקשרים האזרחיים חוצי הגבול, שמתמודדים עם האתגרים המקומיים ועם המרחק בין אזור הגבול למרכזי

האוכלוסייה של שתי המדינות. אך הלוגיטיטיקה של השגת הוויזה וחציית הגבול מדגימה כיצד המרחק הממשי בין קהילות סמוכות משני צדי הגבול כמעט ואיננו רלוונטי בהערכת הפוטנציאל שלהם לאינטראקציה ושיתוף. לכן, על אף הקרבה היחסית בין יישובים ישראלים וירדניים במוקדים שונים באזור הגבול, חישוב המרחק צריך להתייחס לזמן ולמאמץ הכרוכים בתהליך חציית הגבול.

חופש התנועה דרך מעברי הגבול הוא גורם מרכזי בהצלחתם של מיזמים משותפים ובהעמקת תודעת התלות ההדדית בין אנשים משני צדי הגבול. המקרה הישראלי-ירדני מלמד כי הנהלים הישראליים והירדניים לחציית הגבול לא נקבעו כסימטריים, דבר שהכביד על קיום רציף של האינטראקציה ועל הסיכוי להתפתחותו של קשר רציף בין תושבי אזור הגבול משני צדיו. בעוד כמעט כל ישראלי זוכה לקבל ויזה לירדן תוך דקות מהגעתו למעבר הגבול, כניסת האזרח הירדני לישראל ממושכת ומסורבלת הרבה יותר, כמעט ללא התחשבות במעמדו ובתפקידו של המבקש או במטרת ביקורו בישראל. הקושי להשיג ויזה עבור עמיתים ירדנים הכביד על פיתוח שיתופי פעולה חוצי-גבול במשך כ־15 שנים מאז כינון היחסים בין ישראל וירדן. זהו ממצא מרכזי שעלה מתוך ראיונות שנערכו עם רבים המעורבים באינטראקציות ובשיתופי פעולה בין המדינות.¹ ירדני המבקש להיכנס לישראל צריך להפקיד את הדרכון שלו בקונסוליה הישראלית בעמאן (נסיעה של שלוש שעות במקרה שהמבקש הוא תושב עקבה). חוויית הביקור בקונסוליה היא לעתים קשה, הקונסוליה מבוצרת עקב צורכי ביטחון, ונערכות בדיקות ממושכות לכל מבקש כניסה/שירות. הוויזה מתקבלת רק לאחר המתנה של שבועות ולעתים אף חודשים. ירדנים רבים נתקלו בסירוב, גם אם בעבר ביקרו בישראל ואפילו אם היו מוזמנים לצורך מיזם עסקי, סביבתי, מדעי או חברתי.

הוויזה המוענקת לירדנים תקפה לכניסה חד־פעמית לישראל, ובקשה חדשה נחוצה עבור כל ביקור. ב־2005, לאחר שנים של מאמצים מצד מרכזי מיזמי שיתוף, הסכימו גורמי ממשל וביטחון בישראל על הפקת ויזות מיוחדות עבור 150 "עושי שלום" – ירדנים המעורבים במיזמי שיתוף עם ישראלים. הוסכם שוויזות אלו יהיו בתוקף במשך חצי שנה ויאפשרו כניסה רב פעמית לישראל. במשך שנים רבות הופקו רק ויזות בודדות כאלו, והבעיה הוזכרה בכל המגעים בין משרד החוץ וגורמי שטח המעורבים במיזמים עם ירדנים. משרד החוץ ניסה לסייע בסידור ויזות עבור ירדנים (בעיקר בכירים) מול גורמי ביטחון, אך הוא לא הצליח לשפר באופן מהותי את התהליך, שהכביד מאוד על כל המעורבים בשיתוף פעולה חוצה גבול (מתוך ראיונות עם גדעון בכר וטוביה ישראלי, מחלקת ירדן במשרד החוץ, 2006–2008). בשנים האחרונות יש תיאום גדול יותר בין משרד החוץ לגורמי ביטחון. תיאום זה מאפשר מימוש גדול הרבה יותר של ויזות אלו, בעיקר על ידי אישים ירדנים בכירים בתחומי הממשל והעסקים.

הלוגיסטיקה של חציית הגבול אינה מסתיימת עם השגת הוויזה. לעתים המעבר הפיזי של הגבול הוא חוויה קשה עבור ירדנים רבים, כמעט ללא קשר למעמדם ולמטרת חצייתם את הגבול. חציית הגבול היא לפעמים פרוצדורה ממושכת, ולעתים העובדים הצעירים במעבר הגבול חוקרים את הירדנים בחוסר כבוד, דורשים מהם להתפשט ועורכים בדיקות גופניות באופן הפוגע ברגשותיהם ובמידת רצונם לשוב לישראל (סמו סמוראי, ראש המחלקה לשיתוף פעולה אזורי בעיריית אילת, נובמבר 2008).

בהמשך אדגים כיצד הלוגיסטיקה הזאת השפיעה על התדירות ואף על האיכות של האינטראקציה הישראלית-ירדנית, ובכך הכבידה על מיזמים שונים לקידום אזור הגבול.

חלק ד – השלום והגבול: אילת-עקבה ודרום הערבה

לאורך גבול ישראל-ירדן התפתח מגוון של קשרים חוצי גבול. קטע הגבול בדרום הערבה הצטיין במיוחד ביוזמות המקומיות לשיתוף פעולה, חלקן בעלות אופי זמני וחלקן מתמשכות עד היום. על אף המודעות המקומית לפוטנציאל של שיתוף פעולה חוצה גבול באזור זה, האינטראקציות מתקיימות תחת מנגנונים שונים של פיקוח הדוק של שלטונות ישראל וירדן, מאופיינות בהיותן מוגבלות בהיקפן ובמשכן, וסובלות מעיכובים ממושכים ואף מביטולים.

ועדות מוניציפליות: אילת-עקבה

שיתוף הפעולה בין הערים השכנות אילת ועקבה הוא הביטוי הממוסד ביותר להכרה באינטרסים משותפים של תושבי אזור הגבול לכל אורכו. על אף ההבדלים המשמעותיים במבנה השלטון, האינטראקציה בין הערים כוללת מעורבות של השלטון המקומי, כוחות חירום, מדענים, אנשי חינוך ועסקים. הביטוי הפורמלי לכך הוא שמונה הוועדות המשותפות שנוסדו בשנת 2005 בתחומי מסחר וכלכלה; תשתיות; תיירות; כוחות חירום והצלה; בריאות; חינוך, תרבות וספורט; תחבורה ומעברי גבול; וסביבה.² בשנות השיא של פעולת הוועדות, הן היו הביטוי המובהק ביותר למימוש חזון הסכם השלום.

הוועדות נפגשו על פי רוב כמה פעמים בשנה, דנו בבעיות משותפות והציעו מענה לצרכים מקומיים. הצעותיהן הועברו לוועדת היגוי עליונה, שהתכנסה פעמיים בשנה והייתה בעלת הסמכות לאשר או לדחות הצעות אלו. ראש העיר אילת, מנכ"ל משרד החוץ הישראלי וכן מושל עקבה היו חברים בוועדת ההיגוי.

בהערכת פעולת הוועדות הבין-מוניציפליות והשפעתן על איכות החיים האזורית, יש להדגיש כי הצעות רבות שנדונו בוועדות לא יושמו בפועל. אף על פי כן, פעולתן המתמשכת של הוועדות ומרחב הרעיונות של חבריהן שיקפו רמה מרשימה של תיאום

וקישור בין ערים שכנות, כמו גם חזון לגבי עתיד האזור. פעולת הוועדות באזור גבול דרומי זה המרוחק ממרכזי האוכלוסייה בישראל וירדן, ביטא הכרה מקומית בתלות ההדדית של הערים במקרי חירום בענף התיירות, וכן הכרה מקומית ששמירה על מפרץ הים האדום הוא אינטרס קיומי משותף שאף עיר לא תוכל להבטיח באופן עצמאי.

הישגי הוועדות:

1. קשר רציף ואימונים משותפים של כוחות החירום – המשטרה, מכבי האש ובתי החולים – וכן פיתוח מערכות מתואמות לאזהרה מוקדמת מפני שיטפונות וזיהום מים.
2. תיאום בינעירוני בהדברת מזיקים ומטרדים.
3. תוכניות למחקר משותף בתחומי הים והסביבה המאפשרות עמדה משופרת בזכייה בקרנות מחקר בינלאומיים.
4. פעילויות ספורט ותרבות משותפות רבות לאורך השנים.
5. שיתוף פעולה בין נמלי הים – השאלה והשכרה של ציוד ושירותי תיקונים.
6. העסקה קבועה של כ-200 ירדנים בבתי מלון בישראל.
7. שיתוף ברשת החשמל (תוכנית לרכישת חשמל ממיזם פרטי בעקבה למען תגבור המערכת המקומית באילת).
8. חבילות תיירות משותפות להגדלת התיירות של שתי הערים.
9. מיסוד תרגילים משותפים קבועים לניטור מי המפרץ ולשיתוף פעולה בטיפול מהיר למקרה של שפך נפט.

שיתוף הפעולה המוניציפלי התגלה כעמיד יותר מאשר זה המתקיים בין הדרגים הדיפלומטיים הגבוהים יותר של ישראל וירדן. בזמני משבר (מלחמת לבנון השנייה, משבר שער המוגרבים, מבצע עופרת יצוקה) נוצר נתק בין משרדי החוץ של שתי המדינות אך פעילותן של רוב הוועדות נמשכה כסדרה. מעניין הדבר שלשכת המסחר בעקבה לא גינתה את פעולת הוועדות ומיזמי השיתוף באזור הגבול, ובכך חרגה מהקו המקובל בערי ירדן של קריאה לאנטי-נורמליזציה והחרמת בעלי מקצוע המשתפים פעולה עם ישראלים.

הוועדות אפילו הצליחו לערב את הדרגים הגבוהים יותר של ישראל וירדן בשיתוף הפעולה. משרדי ממשלה ישראלים שונים נכחו בפגישות של הוועדות והיו מעורבים בעבודתן (אף שמעורבות זו לעתים גרמה לסרבול בהתכנסותן ובפעילותן). עקבה היא הלב של רשות ממשלתית עצמאית בירדן – "האזור הכלכלי המיוחד של עקבה" (ASEZ – Aqaba Special Economic Zone). רשות זו נהנית מעצמאות רבה יחסית לגופי שלטון מקומי בירדן ומסמכויות מקבילות לאלו של משרד ממשלתי. אף על פי כן, בהינתן אופי

המשטר הירדני, ברור שמשרדי הממשלה השונים היו מודעים לוועדות ואף מעורבים בפעילותן. ניתן לראות במעורבות עקיפה זו של דרגי ממשל גבוהים של שתי המדינות התגשמות של מושג ה"דיפלומטיה חוצת גבול" של הנריקסון (המוזכר לעיל), לפיה יוזמות ברמה של אזור הגבול מתפשטות כלפי מעלה ומשפיעות על הפוליטיקה הגבוהה (Henrikson, 2000).

מיזמים משותפים, כגון ניטור מי המפרץ, מחקר משותף, תיאום בהדברה ומיזמי עסקים ותיירות, ממשיכים על אף הפסקת פעילות הוועדות ברמה הרשמית. התיאום והשיתוף הבלתי רשמיים מתקיימים על אף היעדר החשיפה התקשורתית, או אולי דווקא בזכותו, לאור ההתנגדות הגוברת בירדן לנורמליזציה עם ישראל.

גורמים מקדמים ומעכבים בעבודת הוועדות:

לאזור אילת-עקבה יש כמה מאפיינים ייחודיים המסבירים את ההצלחה היחסית בעבודת הוועדות המוניציפליות.

1. המרחק ממרכזי המדינה של ישראל וירדן והתנאים הסביבתיים הקיצוניים מחזקים את תודעת התלות ההדדית ברמה המקומית בפיתוח כלכלי, בתשתיות חירום ובקידום רמת החיים באזור.
2. היוזמות היו מעשיות וקלות ליישום באופן יחסי, וכן בעלות פוטנציאל לרווח הדדי מידי (בניגוד לחלק מהפרויקטים שהוצעו לאחר חתימת הסכם השלום, כאמור לעיל).
3. עבודת הוועדות ביטאה צרכים מקומיים ולא יוזמות וסדרי עדיפויות של ארגונים הזרים לאזור.
4. התאמות מבניות בגופי השלטון המקומי – האוטונומיה היחסית של האס"ז בעקבה כרשות ממשלתית, וכן פיתוח מחלקה לשיתוף פעולה אזורי בעיריית אילת (היחידה מסוגה בכל המדינה) – על מנת לנהל את עבודת הוועדות ולסייע להן. המכשול העיקרי שעייב את שיתוף הפעולה המוניציפלי היה חוסר הסימטריה במדיניות הישראלית והירדנית במתן ויזות לנכנסים לתחומיהן, כפי שפורט לעיל. הקושי בהשגת ויזה היה גדול במיוחד עבור פקידים ואנשי עסקים ירדנים בדרגות הביניים ומטה. בעיה זו יצרה תסכול אצל ירדנים רבים, ואף גרמה לכאלה שמלכתחילה היו מוכנים לשיתוף פעולה עם ישראלים – להימנע מכך. הבעיה בלטה מאוד בתחום הפעילות החינוכית. על אף הסמיכות של הערים אילת ועקבה, קשה במיוחד לארגן פעילות חינוכית מקומית משותפת לתלמידים ישראלים וירדנים. בעוד יש קושי בהשגת ויזה עבור התלמידים והמורים הירדנים, תלמידים ישראלים מנועים מלהיכנס לירדן במסגרת פעילות בתי ספר, עקב הנחיית משרד החינוך

הרואה סכנה בשהות ישראלים בירדן. לכן עיקר הקשר והפעילות המשותפת מבוססים על תקשורת מחשבים, אך זו רחוקה מלבטא ולהגשים את הפוטנציאל החברתי והחינוכי ביחסי שכנות (מתוך ראיון עם מזל קציר, מתאמת תוכניות בתיכון רבין, אילת, ינואר 2007).

פרויקט דרום הערבה

פרויקט דרום הערבה הוא מיזם חקלאי שהחל בשנת 1998 כהסכם בין חברת אל חאק, חברה ירדנית ממשלתית למחצה (המורכבת מפנסיונרים של שירותי הביטחון הירדניים) לבין המרכז למחקר ופיתוח (מו"פ) חקלאי של דרום הערבה בקיבוץ יטבתה. מהות המיזם היה הקמת חווה חקלאית בכפר הירדני הבדואי רחמה, הסמוך ליטבתה מעבר לגבול. מטרת התוכנית היו לפתח חקלאות מדברית ירדנית וכן ליצור מקורות תעסוקה ותשתיות עבור תושבי הכפרים הירדניים באזור. ליזמים הישראלים מיטבתה הייתה מטרה נוספת: עיגון הסכם השלום בפרויקט מקומי שיתרום לשכנות טובה וליציבות אזורית (מתוך ראיון עם אמנון גרינברג, מנהל מו"פ חקלאי דרום הערבה, ינואר 2007). המיזם היה כרוך בחציית גבול תדירה של ישראלים וירדנים. מומחי חקלאות מיטבתה הוזמנו באופן קבוע לרחמה כיועצים, וליוו את פעולות החווה. חקלאים ופועלים ירדנים השתתפו בקורסים והכשרות שאורגנו עבורם ביטבתה (בסיוע ובמימון חלקי של משרד החוץ הישראלי). מנהלי הפרויקט הירדנים השתתפו בעבר ובהווה בכנסים חקלאיים שונים בישראל, והם רוכשים זרעים, שתילים ומיכון ממקורות שונים ברחבי הארץ. הפרויקט, אשר נמשך עד היום, שימש בעבר כבסיס לצמיחת אינטראקציות חוצות גבול נוספות באזור דרום הערבה:

- פרויקט חינוכי המשותף לקיבוץ סמר ולכפר הירדני הסמוך, אל קטאר, בשנים 1999-2000.
 - אירוח כ-200 ילדים ירדנים נכים מהכפר רחמה וסביבתו בפעילות מיוחדת באילת בחנוכה בשנת 2000.
 - הדלקת חנוכייה גדולה על צלע ההר בירדן, מול קיבוץ יטבתה (2003-2005) לבקשת עמיתיהם הישראלים.
 - ביקורי אחות מיטבתה ברחמה לשיחה עם נשות המקום.
 - אירועים חברתיים כגון מסיבת חנוכה ברחמה וכן אירוע ילדים ונוער משותף שכלל הפעלות וריקודים משותפים ברחובות הכפר (2004).
- אינטראקציות אלו מצביעות על הפוטנציאל הקיים בהתפתחות והתפשטות קשרים אזרחיים חוצי גבול המבוססים על תודעה מקומית של יחסי שכנות. פיתוח והתרחבות החוות ברחמה ובסביבה היווה מנוף בקידום רמת החיים והתשתיות הפיזיות והחברתיות

באזור זה של דרום הערבה הירדני. עם התבססות החוות והמומחיות המקומית, רמת האינטראקציה חוצת הגבול פחתה, אך הקשרים בין הצדדים ממשיכים להתקיים. מיזם דרום הערבה סבל גם הוא מהקושי להשיג ויזות עבור ירדנים המבקשים להיכנס לישראל. ב-2005 התקיים הקורס האחרון ביטבתה, ומאז צומצם קצב הביקורים של ירדנים בקיבוץ בעיקר בשל המאמץ הארגוני והכלכלי הכרוך בטיפול בהשגת ויזות. על אף הצמצום, פרויקט זה הוליד את אחת התופעות החריגות במדיניות ניהול הגבול של שתי המדינות: שער מקומי.

שער רחמה

מקרה פתיחת שער מקומי בגבול בין היישובים רחמה ויטבתה הוא דוגמה מובהקת הן לכוחה של היוזמה המקומית והן לחולשתה מול מערכת הביטחון. אף שיטבתה ורחמה סמוכות זו לזו מעבר לגבול, על מנת להגיע מיטבתה לרחמה או הפוך, המעורבים בפרויקט נאלצים לנסוע 37 ק"מ דרומה למעבר הגבול ערבה/רבין על מנת לחצות את הגבול ועוד 37 ק"מ צפונה מעבר לגבול (148 ק"מ הלוך ושוב). דבר זה מכביד מאוד כמובן על מפגשי המעורבים המקומיים והעברת ציוד ואספקה לחוות. מאמץ גדול נעשה על ידי המעורבים בפרויקט על מנת לשכנע גורמי ממשלה וצבא בישראל בנחיצות פתיחת שער מקומי בין רחמה ויטבתה למעבר מוגבל לצורכי פעילות החווה. על אף ההתנגדות הרחבה בקרב אנשי צבא, משטרה, מכס ורשות שדות התעופה, נקבע שער בשנת 2000 הודות לתמיכתם של גורמי צבא בכירים שהכריעו בעניין. הירדנים תמכו מאוד בפתיחת השער ואף הזדרזו לסלול כביש המחבר אותו אל הכפר רחמה (מתוך ראיונות עם אמנון גרינברג, מנהל מו"פ חקלאי דרום הערבה, ינואר 2007; ויוסי גליקמן, ראש מחלקת הבינוי לשעבר במשרד הביטחון במחוז אילת, מרץ 2007).

טקס חנוכת השער התקיים רק בשנת 2003 עקב פרוץ האינתיפאדה. הטקס היה מרשים, השתתפו בו ישראלים וירדנים בכירים מהממשלה והצבא, מושל עקבה, בכירי משרד החוץ, התורמים הגרמנים המעורבים בפעילות החווה וכן תושבים מקומיים. הטקס כלל נאומי מכובדים ומופע ריקודי בטן. כתובת נקבעה מעל השער ועליה המילים "בואך בשלום וצאתך בשלום" בעברית, בערבית ובאנגלית. נקבעו נוהל ואחראים מקומיים לפתיחת השער בהסכמת אנשי צבא ישראלים וירדנים. קיום הטקס וקביעת השער לא פורסמו באמצעי התקשורת ונציגי תקשורת לא הוזמנו.

השער היה בשימוש רק פעמיים עד שנסגר באופן סופי על ידי מפקד הגזרה הישראלי, ללא הסבר (מתוך ראיון עם אמנון גרינברג, מנהל מו"פ חקלאי דרום הערבה, ינואר 2007). האישור (הזמני) לפתיחת השער בין יטבתה לרחמה היווה חריגה ברפוס הישראלי של קביעת מדיניות ביחס לגבול, משום שאפשר הקלה מסוימת בסדרי הפיקוח על

החוצים את הגבול לטובת שיפור הקשר ועידוד המיזם המקומי. הרצינול לפתיחת השער נומק ברוח דברים אלה על ידי גורם צבאי בכיר: אמנם הצבא מתחמש בעלות של מיליארדים אבל ביטחון ממשי יושג על ידי פרויקטים אזרחיים כגון אלה ברחמה (מתוך ראיון עם יוסי גליקמן, ראש מחלקת הבינוי לשעבר במשרד הביטחון במחוז אילת, מרץ 2007). ראייה זו אמנם חריגה במערך הביטחוני, אך תושבים ישראלים רבים באזור הגבול, אשר יש להניח כי הם מעוניינים בשמירה על ביטחונם, מעורבים ברקמת קשרים חוצי גבול מתוך תפיסה כזו של ביטחון אזרחי.

אופני פתיחת השער וסגירתו הפגינו כלפי תושבי אזור הגבול הישראלים וכלפי הירדנים, הן ברמת הממשל והן ברמת האוכלוסייה המקומית, את שרירות קבלת ההחלטות ביחס לניהול הגבול ואת זילות המיזם המשגשג לשיתוף פעולה מקומי. המקרה המחיש היטב כיצד המדיניות הישראלית בניהול הגבול איננה מאזנת את צורכי התושבים באזור הגבול עם תפיסותיה בתחום ביטחון. כפי שיוצג להלן, לחוסר איזון זה יש השלכות מרחיקות לכת, הן בראייה של צורכי תושבי אזור הגבול והן בראייה יחסי ישראל וירדן ככלל.

חלק ה – השלכות המדיניות הישראלית בניהול הגבול

מיפוי הקשרים חוצי הגבול בדרום הערבה וניתוחם מראים הן את הרצינול והפוטנציאל של יוזמה ומעורבות מקומית בשיתוף פעולה חוצה גבול, והן את מוגבלות שיתוף זה מול נהלים ומדיניות הנקבעים על ידי גורמי ממשל לא מקומיים.

מימוש פוטנציאל האינטראקציה חוצת הגבול כאמצעי ליצירת תודעה ואחריות אזרחית תלוי בין השאר בחוויית המשתתפים ובתפיסותיהם ההדדיות. בעיית הוויזות גורמת לעיכובים וביטולים הפוגעים הן ברציפות הקשר והן בכבוד ובתחושת השוויוניות של המשתתפים, בעיקר הירדנים. עקב המדיניות הישראלית, ירדנים רבים – במיוחד הבכירים ברמה המקומית – נמנעו מביקורים בישראל. אמנם רוב הפרויקטים המשותפים ממשיכים להתקיים, אך המפגשים מתקיימים לרוב על אדמת ירדן ללא אפשרות לאירוח הדדי סדיר בישראל. לאחרונה יש הסתמכות מוגברת על טלקומוניקציה כמחליפה של מפגשים אישיים, אך פתרון זה איננו תורם ליצירה והתפתחות של קשרים בינאישיים כמו מפגשי פנים אל פנים. אמנם עצם קיום הקשרים בין ישראלים וירדנים הוא חיובי, אך הפוטנציאל שלהם מוגבל עקב הסרבול המלווה את קיומם וחוסר ההדדיות והשוויון בין המשתתפים.

ישנן עדויות רבות לנזק שנגרם עקב חוסר האיזון בין תפיסות ביטחון וצרכים מקומיים. קבוצות ירדנים וישראלים המקיימות פעילויות משותפות, בתיווך עמותות וארגונים לא ממשלתיים (ידידי כדור הארץ, ECF, CIRC, הפדרציה היהודית של

קליבלנד ועוד), דיווחו על עיכובים וביטולים של פעילויות הכרוכות בביקורי ירדנים בארץ: קרו מקרים רבים של ביטול השתתפות ראשי עיר ירדנים ובעלי תפקידים שהוזמנו לדבר בכנסים בישראל – משום שהוויזה שלהם לא התקבלה בזמן (כך קרה במפגשים של לשכת המסחר הישראלית-ירדנית ובכנסים שונים של ידידי כדור הארץ); פעילות חינוכית בבית הספר רבין באילת עם תלמידים אורחים מעקבה התעכבה במשך שעות ואף כמעט בוטלה עקב עיכוב המנהל במעבר הגבול; הארגון השבדי SKAL לקידום תיירות חוצת גבול מקיים פעילות על ידי מועדונים מקומיים של מפעילי תיירות באילת, בעקבה ובטאבה. בעוד ההשתתפות מלאה בפעילויות המתקיימות בעקבה ובטאבה, הפעילויות באילת לעתים מתקיימות ללא השתתפות החברים הירדנים בגלל בעיית הוויזות (כך היה למשל באירוע ב־18 באוקטובר 2006).

הארגונים והפעילים בנושא שיתוף פעולה חוצה גבול כרעו תחת נטל העבודה והמשאבים הדרושים להשגת ויזות עבור אורחים ומשתתפים ירדנים, כמעט ללא קשר לדרגתם ומשרתם. פרופ' אהרן קפלן, ראש המכון הבינאוניברסיטאי לחקר מדעי הים באילת, תיאר את התסכול והבושה שהוא חש כלפי עמיתיו הירדנים סביב בעיית הוויזות ומעבר הגבול (תוכנית "הכל דיבורים", 18 בדצמבר 2007). אפילו ירדנים שהוזמנו לפגישה עם ראש עיריית אילת עוכבו זמן ממושך במעבר הגבול. מיזמי מחקר משותפים עוכבו במשך חודשים, והוועדות המוניציפליות של אילת ועקבה סבלו מהפסקות ממושכות ברצף פעולתן. כמו כן, נמנעה השתתפותם של צלמים ירדנים בתחרות בינלאומית לצילום באילת (28 בנובמבר 2008), מאחר שהם קיבלו ויזות רק לאחר מועד קיום התחרות.

מדיניות הגבלת מתן אשרות כניסה לישראל היא דוגמה מובהקת לצמצום החזון הפוליטי של הסכם השלום. אמנם משרד החוץ היה פעיל מאוד בסיוע למיזמים חוצי גבול כגון הוועדות המוניציפליות של אילת ועקבה, ההכשרה החקלאית לירדנים ביטבתה, ומפגשי נוער ונשים ישראלים וירדנים המאורגנים על ידי עמותות שונות. אך על אף מעורבות זו, המבטאת חזון המכיר בתרומת הפעילות האזרחית ליציבות אזרחית, משרד החוץ כמעט ואינו רלוונטי לקביעת מדיניות הנפקת האשרות ושינויה, משום שזו מצויה בידי גורמי ביטחון.³

רצף הבעיות המתואר מדגים כיצד מדיניות ניהול הגבול של ישראל, באמצעות הלוגיסטיקה בהענקת הוויזות לירדנים ובמעבר הגבול שלהם, הגבילה את היוזמה והפיתוח המקומיים ופגמה בסיכוי להתפתחות דפוסים קבועים של שיתוף פעולה ותודעת שכנות ישראלית-ירדנית באזור הגבול. זאת על אף התרומה הפוטנציאלית של אלו לחימום ולייצוב היחסים בין ישראל וירדן ברמה הדיפלומטית (Arieli, 2012).

חלק 1 – מסקנות: דומיננטיות של תפיסת הביטחון בניהול גבול של שלום

ההקשר ההיסטורי של קשרי ישראל וירדן מדגים את הפוטנציאל שבשכנות, כמו גם את הקושי במימוש האינטרסים המשותפים עקב התמשכות הקונפליקט האזורי. ריבוי האוכלוסייה הפלסטינית בירדן וההזדהות עם המאבק הפלסטיני מסבירים את ההתנגדות הרחבה לנורמליזציה ולשיתוף פעולה עם ישראל בכל רמות הממשל והעסקים, ואף את הקולות הקוראים לביטול הסכם השלום. אך על אף התנגדות זו, מחקר זה מצביע על רשת מפותחת של קשרים ושיתופי פעולה בגבול המשותף, ובמיוחד בקטע הדרומי של דרום הערבה.

חשיבותה של ראייה אזרחית מקומית בגיבוש ויישום מדיניות ניהול של אזורי גבול עולה בתקופה שלאחר חתימה על הסכם שלום, בהיעדר נורמליזציה ביחסי השכנות. לקראת סיום העשור השני ליחסי השלום בין ישראל וירדן, יש חשיבות רבה לעיון במדיניות ניהול הגבול ולניתוח תוצאותיה, תוך התייחסות למגוון האינטרסים ברמה הלאומית אך גם לאלה ברמה המקומית, שאת תרומתם ליציבות היחסים בין שתי המדינות יש לאמוד. בעוד בירדן ההתנגדות הציבורית לנורמליזציה עם ישראל מקבלת הד נרחב בתקשורת, המדיניות הישראלית ביחס למיזמים המשותפים מוכרת פחות כגורם המשפיע על המיזמים המשותפים באזור הגבול.

חוסר הקשב של מדיניות ניהול הגבול לאינטרסים ולצרכים המקומיים מוסבר, באופן פרדוקסלי, על ידי ההערכה העמוקה של הצדדים את האינטרסים הביטחוניים המשותפים המצויים בכסיס השלום. במצב שבו האינטרסים הביטחוניים הם כה מובהקים, לא תמיד יש די הערכה לתרומה הפוטנציאלית של שיתוף פעולה אזרחי כגורם אזורי מייצב. אך ניתן לתמוה לגבי מיעוט החשיבות המיוחסת בישראל לשיתוף פעולה אזרחי. בהיעדר דיאלוג פוליטי או אזרחי בין מרכזי האוכלוסייה של ישראל וירדן, אינטראקציות הממוקדות באזור הגבול הן כמעט הביטוי הגלוי היחיד למימוש חזון הסכם השלום. לא ברור איזה איום ממשי לביטחון ישראל מהווים ירדנים המעורבים בשיתוף פעולה מוניציפלי, חקלאי, מדעי או חינוכי עם ישראלים שכנים מעבר לגבול. יש לתהות באיזו מידה גורמי ביטחון שאינם עוסקים בתחומים של ממשל מקומי, כלכלה, סביבה, חברה ותרבות, מעריכים את התרומה הפוטנציאלית של המעורבים בתחומים אלו ליציבות אזורית, כמקובל באזורי גבול אחרים (Scott, 1999: 180). יתר על כן, ניתן לשער שקיימים פתרונות טכנולוגיים סבירים שיענו על צורכי הביטחון של ישראל ללא הצורך "לטרטר" פעילים ירדנים דרך מדיניות הוויזות. כך לדוגמה, ניתן להרחיב את מדיניות מתן אשרות רב פעמיות לישראל, תוך שמירת האופציה למניעת כניסה משיקולי ביטחון באמצעות תקשורת מחשבים עם מעבר הגבול.

ברור שגבולות במזרח התיכון אינם בשלים לתהליכי אינטגרציה המאפיינים את אירופה של העשורים האחרונים. סקוט (1999) טוען שבאירופה פיקוח ממשלתי הדוק איננו סותר התפתחות של תהליכי אינטגרציה באזורי גבול, והוא אף משמש להבטיח התפתחות הדרגתית וקבועה של מנגנוני שיתוף פעולה ברמה המקומית והאזורית. מכאן שרצוי שהמדיניות ביחס לניהול הגבול תפקח במידה הנחוצה לצורכי ביטחון, אך תעריך את תרומתם של מיזמים מקומיים כמקור חשוב של שגשוג ויציבות אזורית. המקרה הישראלי יירדני מדגים עד כמה קשה להסכים על מדיניות כזו בגבול שלום בסביבה של קונפליקט מתמשך. לאור התגברות הקולות בירדן המתנגדים להסכם השלום, המחקר מצביע על אובדן של שנים יקרות, כעשור וחצי מאז החתימה על הסכם השלום, שלא נוצלו כראוי להעמקת הקשרים ברמה המקומית עקב מדיניות ביטחונית שלא העריכה דיה את הממד המקומי ביחסי ישראל וירדן.

כך נוצר מעגל בעייתי, שבו הדומיננטיות היתרה של השיח הביטחוני היוותה מכשול בהתפתחותם של שיתופי פעולה אזרחיים חוצי גבול המבטאים את האינטרס האזרחי המקומי. חולשת הביטוי האזרחי המקומי היא שאפשרה את המשך הדומיננטיות של השיח הביטחוני. במציאות, הקשרים חוצי הגבול סובלים מהיעדר תהודה בשיח הציבורי והפוליטי בישראל. הגורמים לכך הם רגישות השותפים הירדנים כלפי פרסום – חשש להחרמה מצד האיגודים המקצועיים בירדן המתנגדים לנורמליזציה, וכן העובדה שקשרים אלה מתקיימים באזור הגבול, בפריפריה, כיוזמות מקומיות הרחק ממרכזי האוכלוסייה בישראל. כך מיעוט התהודה הציבורית והפוליטית של קשרים אלה בישראל נובעת מחולשתם, אך גם מעמיקה את החולשה הזאת.

התוצאה היא שעל אף הפוטנציאל של הגבול כבסיס ליוזמות של שיתוף פעולה מקומי למטרות אזרחיות ולאומיות, שיתופי פעולה באזור הגבול של ישראל וירדן מעולם לא נוהלו כקשרים ישירים וספונטניים בין קהילות שכנות. הודות למדיניות הלאומית ביחס לניהול הגבול, אינטראקציות בין ישראלים וירדנים המתקיימות בישראל כרוכות באישור ופיקוח של מערכת מסורבלת ומגבילה. מדיניות זו לא תמיד מחשיבה מספיק את הצרכים והאינטרסים של תושבי אזור הגבול, ובכך מחזקת את הדימוי הבעייתי של אזור הגבול כאזור פריפריה המרוחק מהמרכז מבחינה גיאוגרפית ומחלש וממודר מתהליך קבלת ההחלטות מבחינה פוליטית. לפיכך על אף הקרבה הפיזית בין הקהילות השכנות באזור הגבול, המרחק האמיתי ביניהן הוא – במובן מסוים – גדול יותר מאשר המרחק בין ירושלים ועמאן.

הערות

- 1 ממצא זה עולה מתוך ראיונות שנערכו עם ד"ר סלים אל־מוגרבי, סגן המושל ומנהל אגף סביבה ורישוי באזור סחר חופשי עקבה; סמו סמוראי, ראש המחלקה לשיתוף פעולה אזורי בעריית אילת; אמנון גרינברג, מנהל תחנת מו"פ חקלאי ערבה דרומית ביטבתה; אבי ברנס, מנהל (לשעבר) המרכז הבינאוניברסיטאי לחקר ביולוגיה ימית באילת; גדעון ברומברג, מנכ"ל יידי כדור הארץ; ד"ר קלייב ליפקין, מנהל תוכנית מחקר במכון ערבה; יובל פיורקו, מנהל (לשעבר) של לשכת המסחר הישראלית־ירדנית; אהובה זייד, נציגת לשכת התיירות סקאל באילת; ועוד רבים המעורבים בשיתוף פעולה חוצה גבול באזור זה.
- 2 המידע על אודות פעולת הוועדות המוניציפליות הופק על ידי סדרה של ראיונות עם בעלי תפקידים מרכזיים באילת ובעקבה, וכן על ידי תצפיות בשיבות שונות בשנים 2007–2009. עיקר המידע נמסר על ידי מתאמי עבודת הוועדות, מר סמו סמוראי, ראש מחלקת קשרי חוץ בעריית אילת, וד"ר סלים אל־מוגרבי, סגן מושל אזור סחר חופשי עקבה.
- 3 עוד על היחסים בין משרד החוץ למשרד הביטחון ראו: ברק וכהן, 2006.

רשימת מקורות

- בר־סימן־טוב, י'. 1996. המעבר ממלחמה לשלום: המורכבות בקבלת החלטות – המקרה הישראלי. תל אביב: מרכז תמי שטינמן למחקרי שלום.
- ברק, א' וכהן ח'. 2006. משרד החוץ לאן. המכון ע"ש ליאונרד דיוויס, האוניברסיטה העברית בירושלים. חוזה השלום בין מדינת ישראל לבין הממלכה הירדנית ההאשמית. הנוסח המלא באתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/process/docs/peace-jordan.htm>
- נאום המלך חוסיין במעמד חתימת הסכם השלום. 26 באוקטובר 1994. הנוסח המלא באתר משרד החוץ: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Archive/Peace+Process/1994/ADDRESS%20BY%20KING%20HUSSEIN%20OF%20JORDAN-%20SIGNING%20CEREMON>
- שמיר, ש' (עורך). 2004. יחסי ישראל־ירדן: פרויקטים, כלכלה, עסקים. אוניברסיטת תל־אביב.
- Amouyel, A. 2006. What is Human Security? *Human Security Journal* - Issue 1.
- Anderson, J. & O'Dowd, L. 1999. Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance. *Regional Studies*, 33(7), 593–604.
- Arieli, T. (Forthcoming). Borders of Peace in Policy and Practice: National and Local Perspectives of Israel-Jordan Border Management, Geopolitics.
- Bar-Joseph, U. 1987. *The Best of Enemies: Israel and Transjordan in the War of 1948* London: F. Cass.
- Cohen, N. and Arieli, T. 2011. Field Research in Conflict Environments: Methodological Challenges and the Snowball Sampling Method. *Journal of Peace Research*, 48, 423–435.
- Cohen, N. & Ben-Porat, G. 2008. Business Communities and Peace: The Cost-Benefit Calculations of Political Involvement. *Peace & Change*, 33(3), 426–446.
- Falah, G. and Newman, D. 1995. The spatial manifestation of threat: Israelis and Palestinians seek a "good" boundary. *Political Geography* 14 (1995): 689–706.
- Garfinkle, A. 1992. *Israel and Jordan in the Shadow of War: Functional Ties and Futile Diplomacy in a Small Place*. Palgrave Macmillan.

- Gradus, Y. 2001. Is Eilat-Aqaba a bi-national city? Can economic opportunities overcome the barriers of politics and psychology? *GeoJournal*, 54(1), 85–99.
- Hampson, O.F. 2002. *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder*, Oxford University Press.
- Henrikson, A. K. 2000. Facing Across Borders: The Diplomacy of Bon Voisinage. *International Political Science Review*, 21(2), 121–147.
- House, J. 1980. The Frontier Zone: A Conceptual Problem for Policy Makers. *International Political Science Review*, (4), 456–477.
- Klieman, A. S. 1981. *Israel, Jordan, Palestine, the Search for a Durable Peace*. Sage policy paper. Beverly Hills: Published for the Center for Strategic and International Studies, Sage Publications.
- 2000. *Compromising Palestine: A Guide to Final Status Negotiations*. New York: Columbia University Press.
- Kliot, N. 2002. Transborder Peace Parks: The Political Geography of Cooperation (and Conflict) in Borderlands. In Schofield, Newman, Drysdale, and Brown, (Eds.), *The Razor's Edge: International Boundaries and Political Geography*. pp. 407–436. Great Britain: Kluwer Law International.
- MacFarlane, S.N. 2004. in “What is ‘Human Security’? Comments by 21 Authors”. *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 87–347.
- Martínez, O. J. 1994. *Border People: Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*. Tucson: University of Arizona Press.
- Michael, K. 2007a. The Dilemma behind the Classical Dilemma of Civil—Military Relations. *Armed Forces & Society*, 33(4), 518–546.
- 2007b. The Israel Defense Forces as an epistemic authority: An intellectual challenge in the reality of the Israeli – Palestinian conflict. *Journal of Strategic Studies*, 30(3), 421–446.
- Minghi, J.V. 1991. From Conflict to Harmony in Border Landscapes. In Rumley, D. & Minghi, J. V. (Eds.), *The Geography of Border Landscapes*. pp.43–62. London: Routledge.
- Newman, D. 2003. On Borders and Power: A Theoretical Framework. *Journal of Borderland Studies*, 18(1).
- 2005. Conflict at the Interface: The Impact of Boundaries and Borders on Contemporary Ethno-National Conflict. In C. Flint (Ed.), *The Geography of War and Peace: From Death Camps to Diplomats*. Oxford: Oxford University Press.
- Owen, T. 2004. in “What is ‘Human Security’? Comments by 21 Authors”. *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 87–347.
- Paasi, A. 1996. *Territories, Boundaries, and Consciousness: The Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*. Belhaven studies in political geography. Chichester, England: J. Wiley & Sons.
- 1998. The Political Geography of Boundaries at the End of the Millennium: Challenges of the De-Territorializing World. In H. Eskelinen, Liikanen, I., & Oksa, J. (Eds.), *Curtains of Iron and Gold: Reconstructing Borders and Scales of Interaction*. pp. 9–24. Aldershot, Hants, England: Ashgate.
- 1999. Boundaries as Social Practice and Discourse: The Finnish-Russian Border. *Regional Studies*, 33(7), 669–680.

- Paris, R. 2001. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?", *International Security*, Vol. 26, No. 2, pp. 87–102.
- Scott, J. W. 1999. European and North American Contexts for Cross-border Regionalism. *Regional Studies*, 33 (7).
- Shlaim, A. 1988. *Collusion Across the Jordan: King Abdullah, the Zionist Movement, and the Partition of Palestine*. Columbia University Press.
- Stewart, D. 2007. *Good Neighbourly Relations: Jordan, Israel and the 1994–2004 Peace Process*. Tauris Academic Studies.
- Zak, M. 1995. Thirty Years of Clandestine Meetings: The Jordan-Israel Peace Treaty. *Middle East Quarterly*.
- Zittrain-Eisenberg, L. and Caplan, N. 2003. The Israel-Jordan Peace Treaty: Patterns of Negotiation, Problems of Implementation. In Karsh, E., & Kumaraswamy, P. (Eds.), *Israel, the Hashemites and the Palestinians: The Fateful Triangle*. Routledge.