המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ז, 2019-2020

**מטלת סיום בקורס:**

**אסטרטגיה בין תאוריה לפרקטיקה-**

**מחשבה אסטרטגית וחשיבה אסטרטגית**

**השלום הקר בין ישראל לירדן**

מגישה: מיכל מסטיי

מנחה אקדמי: פרופ' דימה אדמסקי

אפריל 2020

1. **מבוא**

מערכת היחסים בין היישוב היהודי בארץ ישראל ובין אמירות, ואחר כך ממלכת, עבר הירדן התקיימה בהפסקות עוד משנות ה-20 של המאה הקודמת, ואולם רק בשנת 1994 הבשילה מערכת היחסים לכדי הסכם שלום בין הצדדים. עד לשנה זו, היו המדינות במצב רשמי של מלחמה, ולחמו זו בזו ב[מלחמת העצמאות](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9E%D7%9C%D7%97%D7%9E%D7%AA_%D7%94%D7%A2%D7%A6%D7%9E%D7%90%D7%95%D7%AA) וב[מלחמת ששת הימים](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9E%D7%9C%D7%97%D7%9E%D7%AA_%D7%A9%D7%A9%D7%AA_%D7%94%D7%99%D7%9E%D7%99%D7%9D). עם זאת, גם בתקופה זו, התקיים ביניהן שיתוף פעולה ודו-שיח בלתי רשמי, לאור האינטרסים המשותפים של שתי המדינות.

ב – 26 לאוקטובר 1994 נחתם הסכם השלום בין מדינת ישראל לממלכה ההאשמית של ירדן (להלן: "**הסכם השלום**") ומה שהתחיל במערכת יחסים אישית ומבטיחה בין יצחק רבין לחוסיין, נהפך עד מהרה לשלום צונן. את היחסים הפורמליים בין הצדדים מתחזק כיום בעיקר שיתוף הפעולה הביטחוני ופרט לו, אין הרבה תוכן ביחסים. המלך עבדאללה מסרב לפגוש את בנימין נתניהו, בפרלמנט הירדני מתרבים הקולות הקוראים לניתוק הקשרים, הרוב באוכלוסיית ירדן קורא להקפאתם, והצעות הפקידות הישראלית העוסקת בנושא, לשיפור המצב, לא זוכות לאוזן קשובה.

לפני חודשים ספורים, ציינו בישראל עשרים וחמש שנים לחתימת הסכם השלום, בכנס צנוע וללא נוכחות ירדנית רשמית, כאשר ברקע מאפיל משבר החזרת שטחי נהריים וצופר לריבונות ירדנית מלאה. אך למרות החריקות בין עמאן לירושלים, מהווה הסכם השלום עם ירדן, נכס אסטרטגי משמעותי עבור ישראל, ושימורו בעת הנוכחית, תוך נירמול היחסים בין הצדדים הוא אתגר בטחוני, מדיני, כלכלי וחברתי עבור מדינת ישראל.

בעבודה זו אנתח את מערכת היחסים בין ישראל לירדן שהובילה לחתימה על הסכם השלום ואת מצבה הנוכחי של מערכת היחסים, בכלים מתחום המחשבה האסטרטגית והחשיבה האסטרטגית. אין הכוונה להציג תמונת מצב מלאה ומדויקת של כל האירועים או בחינה מלאה של מורכבות היחסים בין הצדדים על פני השנים, אלא להתמקד באירועים הרלוונטיים להדגמת המונחים השונים ויישומם בעולם המעשה.

1. **ישראל וירדן כיום– שחקנים, זיקות ותרבות אסטרטגית**

לצורך ניתוח מערכת היחסים בין הצדדים, נמסגר ונתחום תחילה את **גבולות המערכת (1)** **לשחקנים** המרכזיים תוך התייחסות ל**זיקות (2)** שביניהם ול"**תרבות אסטרטגית**"(3) שלהם. ספרות היחסים הבין-לאומיים מגדירה "**תרבות אסטרטגית**" כמערכת של ערכים, אמונות, הנחות, נרטיבים ומסורות המשפיעים, ולעיתים אף משנים ממש, את הגישה )המטרות, האמצעים ודרכי הפעולה) של קהילה אסטרטגית מסוימת כלפי שאלות הנוגעות למלחמה ולשלום (אדמסקי, 2019). בהקשר זה, התרבות האסטרטגית של ישראל וירדן, הובילה כל אחת מהן לחתימה על הסכם השלום, ומכתיבה את התנהגותן כיום.

**ישראל** , מדינה קטנה הנושאת עמה את זיכרון השואה ואת חבלי התקומה, נדונה לחיות כמדינה יוצאת דופן במרחב המזרח התיכון ובמערכת הבינ"ל, כשמולה 22 מדינות ערביות ו- 57 מדינות מוסלמיות. עם נתונים אסימטריים בולטים לרעתה, עליה להתמודד עם מצב חירום בטחוני ההופך לשגרה, עם איומים קיומיים מצד אירן ושלוחותיה וטרור פלסטיני אסלאמי בתוך שטחה ובגבולותיה. לאור איומים אלו ניתן להגדיר את אינטרס העל של ישראל – כהבטחת הקיום הפיזי והביטחון האישי של אזרחיה תוך שמירה על צביונה כמדינה יהודית ודמוקרטית. מתן מענה לאינטרס זה, נעשה בין השאר באמצעות עריכת הסכמי שלום עם שכנותיה, ובפרט שכנתה ממזרח, ירדן- בעלת הגבול הארוך והשקט ביותר עם ישראל. כל שינוי בממלכה יכול להפר את השקט הזה, שאינו מובן מאליו. ירדן, בעצם קיומה, מתפקדת כעומק אסטרטגי וכחוצץ בין ישראל לבין הצרות ממזרח: עיראק, האיראנים בעיראק, סוריה ודאע"ש. אם ירדן תהפוך למדינת גשר שאין לה אינטרס לשקט בגבול עם ישראל - כל הצרות הללו יזרמו לישראל. לכן, ישראל זקוקה לשלטון ירדני יציב וחזק, שהאינטרס שלו לשקט בגבול עמנו, חופף את האינטרס שלנו. ואולם יש להבהיר כי האינטרסים הביטחוניים של הצדדים הם הדדים, ויכולותיה הביטחוניות והצבאיות של ישראל מהוות גם הן אינטרס לאומי של ירדן. ישראל משמשת כגורם מרתיע - מעין "תעודת ביטוח" מפני התקפה של מדינות האזור, כדוגמת סוריה בשנת 1970, ומפני גורמים חתרניים מבפנים. סוגיה זו מקבלת משנה חשיבות בעת בחינת הצורך וההשלכות האפשריות של סיפוח הבקעה במהלך חד צדדי (עמידרור, 2020).

**ירדן** מצידה גובלת בצפון בסוריה, במזרח בעיראק ובמזרח/דרום בערב הסעודית, ומתמודדת עם איומים ביטחוניים, פוליטיים, כלכליים וחברתיים מבית ומחוץ, המאיימים על יציבות ושרידות השלטון בה: איומי טרור ואסלאם רדיקאלי, דאע"ש, חשש מפני השתלטות איראנית (מליציות שיעיות מכיוון עיראק, חות'ים מתימן בערב הסעודית); בעיות כלכליות קיומיות הנובעות הן מהיעדר משאבים טבעיים ומקורות הכנסה מקומיים אחרים והן מהיותה ארץ שקלטה גלי פליטים גדולים יחסית לגודל אוכלוסייתה – בעיות אלו הפכו את ירדן ל"מדינת רנטות" התלויה בסיוע כלכלי של גורמים חיצוניים ובפרט ארה"ב, וכן האיחוד האירופי, הבנק העולמי וערב הסעודית; מחסור חמור במים ותלות במכסות המים המגיעות מישראל; אתגרים פנימיים חברתיים ופוליטיים הנובעים מהמבנה החברתי – בין 70%-80% מתושבי ירדן הם פלסטינים, המיעוט העבר ירדני המורכב משבטים בדוואים משמש במשרות הציבוריות והביטחוניות ובית המלוכה הוא האשמי ומוצאו מחיג'אז; בנוסף מתמודד המשטר עם ביקורת על שחיתות, אופוזיציה של האחים המוסלמים וגורמים סלאפים מבית המאיימים בטרור, וכן עם הפגנות ודרישות מטעם הציבור לליברליזציה וביצוע שינויים חוקתיים. לנוכח איומים אלו, מבית ומחוץ, האינטרס העליון של הממלכה ההאשמית והמלך עבדאללה השני בראשה, הוא שרידות השלטון, והתמודדותו של המלך עם האיומים השונים, בפרט בכל הכרוך בהסכם השלום עם ישראל, מוכתבת מהצורך להבטיח את שרידות שלטונו (ערן, 2019). שבריריותה של ירדן, החשש מפני הישענות על מדינות ערביות אחריות כגון מצרים בתקופת נאצר, חשש מהשתלטות סוריה או עיראק, הובילו את בית המלוכה ההאשמי לאמץ **גישה ריאליסטית (4)** וקו פרגמטי, שכלל לאומיות ערבית שקבעה זהות ערבית תוך כדי שמירת הידידות עם המערב. אף שלא שמחו יותר מאחיהם הערבים בהופעת המדינה היהודית, הם הכירו בחוסר האפשרות להכחידה והיו הראשונים שתרו את האפשרויות של קיום יחדיו (שמיר, 2012, עמ' 29).

למערכת היחסים בין ירדן לישראל יש צלע שלישית: **הפלסטינים**. המנדט הבריטי הוליד שלוש ישויות מדיניות – ישראל, ירדן והתנועה הלאומית הפלסטינית. הפלסטינים כוללים את הרשות הפלסטינית, וכן ארגוני חמא"ס וגא"פ בעלי פוטנציאל השפעה על הפלסטינים המהווים רוב בירדן ועלולים לערער את יציבות השלטון הירדני. בין הרשות הפלסטינית לירדן קיימת אחדות אינטרסים להקמת מדינה פלסטינית ולכאורה גם ביחס להר הבית, אך גם פוטנציאל שלילי לערעור השלטון הירדני. ישראל וירדן שינו את מדיניותם כלפי הפלסטינים לאורך השנים, כפי שיתואר להלן.

1. **אירועים שקדמו להסכם השלום –ממלחמת העצמאות ועד מלחמת יום כיפור**

לאחר כיבוש הגדה המערבית על ידי ירדן במלחמת העצמאות, והירצחו של המלך עבדאללה הראשון, ירש המלך חוסיין ממלכה שהתרחבה במידה משמעותית ונשאה בנטל של אוכלוסייה פלסטינית גדולה. יתר על כן, עלייתו לשלטון התרחשה כאשר החלה בעולם הערבי הטלטלה הגדולה של המהפכנות הפאן-ערבית בכלל והנאצריסטית בפרט, וזו השפיעה לרעה על מצבה המדיני והאסטרטגי של ירדן השמרנית. גם ביחסה עם ישראל חלה הרעה, בשל ההסתננויות לאורך הגבול והסדרה המסלימה של פעולות תגמול ישראליות. ההערכה ששררה בשנות ה 50 בקרב ההנהגה הישראלית היא כי סיכויי הישרדותה של ירדן קלושים. עם זאת, הלך והתחוור כי האפשרות של השתלטות כוחות רדיקליים על ירדן מהווה איום גם על ישראל והיא הלכה ואימצה את העקרון של שמירת קיומה של ירדן כאחד מעמודי התווך של האסטרטגיה האזורית שלה. לירדן היו אינטרסים משלה לקיום שיח עם ישראל. ירדן ראתה בישראל בעלת תפקיד במערכת האיזונים האסטרטגיים המבצרת את קיומה של ירדן. הקמת אש"ף בשנת 1964 הובילו להרעת הבטחון השוטף לאורך גבול ישראל -ירדן. המתיחות גברה גם לאורך הגבול הסורי, במיוחד מאז החל ארגון הפת"ח בפעולות הגרילה שלו נגד ישראל גם מתחום הגדה המערבית (ינואר 1965) ועוד יותר לאחר עליית משטר הניאו-בעת' בדמשק (1966). אולם שעה שבירדן נעשו מאמצים לבלום פעולות הסתננות וחבלה ונערכו מעצרים נרחבים בקרב אנשי הפת"ח, המשטר הסורי עודד את הפיגועים. בכדי להתמודד עם תופעה זו, נקט צה"ל בשנת 1966 במתכונת של פעולות תגמול - **הרתעה (5)** **באמצעות ענישה** - נגד מטרות אזרחיות בירדן. כפי שתיאר יצחק רבין בזיכרונותיו "פעלנו בעיקר נגד יעדים אזרחיים ולא נגד הממשל, כדי **להרתיעם** משיתוף פעולה עם המחבלים ומהושטת סיוע לתוקפים את ישראל." עם זאת, פעולת צה"ל בכפר סמוע באזור חברון ב- 13.11.1966 חרגה שלא במתכוון מהיעד האזרחי, חיילי צה"ל נתקלו ב**הפתעת מודיעין (6)** בדמות כח צבא ירדן שלפי התחזית של אמ"ן לא היה אמור להית במקום (נבו, 2004, עמ' 105) וחיילים ירדנים רבים נהרגו. המבצע חשף את חולשתם של חוסיין וצבאו ובעקבות זאת פרצו הפגנות אלימות ברחבי הגדה. רבין היה בטוח שהשקט שהשתרר באזור חברון לאחר מכן הוא תוצאה ישירה של הפשיטה לסמוע וכי ההרתעה היתה אפקטיבית. כמו כן, על אף שהפשיטה הרגיזה את ממשלת ירדן, חוסיין הודיע בינואר 1967 כי ימנע גם בעתיד מעבר של פדאיון מתוך ירדן לשטח ישראל, סגר את משרדי אש"ף בירושלים וביצע שורה של מעצרים בין פעילי אש"ף. ואולם עצם התועלת של פעולת תגמול כבר היה שנוי במחלוקת ,ובוודאי במקרה סמוע שנדמה כי ישראל ענשה את ירדן על חטאי סוריה והעדיפה לפגוע באובייקט "רך" ולא להתמודד עם האובייקט ה"קשה" – סוריה, שנהנתה מגיבוי רוסי. פעולת התגמול לא שמה קץ לתופעת ההסתננות אך הצליחה לפגוע קשות ברקמת היחסים העדינה בין ירדן לישראל. חוסיין חש נבגד, ובדיעבד ניתן לראות בהתדרדרות זו **ככישלון ההרתעה** וכאחד הגורמים העומדים ברקע להצטרפותו של חוסיין לקואלציה "המנצחת" של נאצר, וכניסתה של ירדן למלחמת ששת הימים בשנת 1967 (שמיר, 2012, עמ' 30).

תוצאות מלחמת ששת הימים הקשו על ירדן בכך שהביאו לפריחה של הלאומניות הפלסטינית, כך שנאלצה להתמודד עם הארגונים הפלסטיניים החמושים אשר התבססו בממלכה (כאשר 80% מאזרחי הממלכה הם ממוצא פלסטיני) ותקפו משטחה את ישראל, שהגיבה בפעולות תגמול (הקשה ביניהן היא [פעולת כראמה](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A4%D7%A2%D7%95%D7%9C%D7%AA_%D7%9B%D7%A8%D7%90%D7%9E%D7%94) ב 1968) בהן השתתף גם הצבא הירדני. ב-1970 נעשה ניסיון הפיכה פלסטיני בירדן, במהלך ניסיון זה (הידוע בכינויו "ספטמבר השחור") נכנסו טנקים סוריים לשטחה. ישראל, לבקשת [ארצות הברית](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%90%D7%A8%D7%A6%D7%95%D7%AA_%D7%94%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%AA) יצאה לעזרת ירדן בפעולות **הרתעה** באמצעות ענישה, כנגד סוריה בכך שריכזה כוחות של צה"ל ליד גבולה עם [סוריה](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A1%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%94) ומטוסי חיל האוויר פטרלו מעל שמי ירדן. צעדים אלו סייעו להרתיע את הסורים ואילצו אותם לסגת מירדן. לאחר דיכויה של ההפיכה הודתה ירדן לישראל על עזרתה אבל נזהרה שלא לעשות זאת בפומבי.

ערב [מלחמת יום הכיפורים](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9E%D7%9C%D7%97%D7%9E%D7%AA_%D7%99%D7%95%D7%9D_%D7%94%D7%9B%D7%99%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%9D), ב- 25.9.1973 יזם חוסיין פגישה דחופה עם ראש הממשלה גולדה מאיר. על משמעות המסר נטושה מחלוקת, המשתלבת בוויכוח על **ההפתעה המודיעינית** ביום הכיפורים. חוסיין הזהיר את ישראל מפני ריכוזי כוחות סוריים, דבר שהיה ידוע למודיעין הישראלי, אך הוא הדגיש שכוחות אלה נמצאים בעמדת זינוק לקראת התקפה. מצד חוסיין, נועד המסר לשמש כמאמץ דיפלומטי לשכנע את ישראל כי אם לא תינקט פעולה מדינית מהירה לקידום "תכנית הפדרציה" שיזם, המלחמה היא על הסף. אלא ש"הקונספציה" שאמ"ן היה נתון בה ערב המלחמה ביחס למרכיבים שיובילו את מצרים וסוריה למלחמה, גרמו **לטעויות מחקר** (7) הרות אסון. בעקבות קונספציה זו התעלם אמ"ן מכל הסימנים המעידים על הכנות מצרים והסורים לצאת למלחמה, לרבות ההתרעה הירדנית, תוך שהוא מוצא פרשנות מקלה לכל ההתרעות.

1. **ההתנתקות הירדנית מהגדה, הסכם אוסלו ושינוי האסטרטגיה**

חוסיין נותר עקבי לאורך השנים בניסיון להחזיר לידי ירדן את השליטה בגדה המערבית. כך למשל רעיון הפדרציה הירדנית פלסטינית בשנת 1972 והצעת הסכם "הפרדת כוחות" בשנת 1974 שנועד לאפשר פירוק התנחלויות והקמת מינהל ירדני בשטח שתפנה ישראל. יוזמות אלו לא צלחו אך במקביל התקיים שיתוף פעולה בין הצדדים במדיניות ה"גשרים הפתוחים" בגבול, בסוגיות של חלוקת מים בירמוך ובירדן, בלוחמה בטרור וכן בידי ירדן נותרו עדיין תפקידים רבים בפרקטיקה המנהלית בגדה. באוקטובר 1974 החליטה ועידת הפסגה הערבית ב[רבאט](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A8%D7%91%D7%90%D7%98) כי זכותו של העם הפלסטיני להקים מדינה בשטחי הגדה, וכי הנציג הלגיטימי של העם הפלסטיני הוא [אש"ף](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%90%D7%A9%22%D7%A3). החלטה זו סתמה את הגולל על המגעים המדיניים שהיו בין ירדן לישראל באותה עת. מפנה החל במאמצים מדיניים שהוביל שמעון פרס, בתחילה כראש ממשלה ולאחר מכן כשר החוץ, בין השנים 1984-1987 ובאפריל 1987 הושגו הסכמות בין הצדדים במסגרת "מסמך לונדון", בנוגע לוועידה ישראלית ערבית במטרה להביא לשלום כולל באזור ולהענקת הזכויות הלגיטימיות לעם הפלסטיני. אלא שיצחק שמיר שכיהן כראש הממשלה באותה עת, התנגד להסכם, בקרב החברה הפלסטינית בגדה גברה התסיסה ובדצמבר 1987 פרצה בגדה המערבית האינתיפאדה. לאור ההתפתחויות, ירדן ניסתה לגבש מדיניות חדשה שקיבלה את זכות ההגדרה העצמית של הפלסטינים וייצוגם על ידי אש"ף, תוך כינון הסדרים פדראליים בין פלסטין לירדן. ההצעה הועלה על ידי ירדן ביוני 1988 בפסגה הערבית באלג'יר אך הוועידה התעלמה מההצעה.

אחרי הכישלון המביך באלג'יר, ביצע חוסיין תהליך **"הערכה נטו" (8)** והגיע למסקנה כי תועלת רבה כבר לא תצמח מהמשך הקשר המדיני עם הגדה המערבית, ולא עוד אלא שהקשר הזה חושף את הגדה המזרחית לסכנות של חדירת האינתיפאדה האלימה לתחומה או אף לנהירת גלי פליטים פלסטינים אל תוך הגדה המזרחית. חוסיין ביקש לעקור מן השורש את רעיון ה"מולדת החלופית" לפיו ירדן היא פלסטין וכל הפלסטינים מקומם בגדה המזרחית, רעיון שאיים על היציבות הפנימית בירדן. חוסיין הבין שהמגעים עם ישראל כבר לא יצמיחו הסכם שיחזיר לו את הגדה ולכן הכריז ביולי 1988, באופן חד צדדי על "התרת הקשר" בין שתי הגדות, לרבות פיזור בית הנבחרים שייצג את שתי הגדות, פירוק המיניסטריון לענייני השטחים הכבושים, ביטול תכנית החומש לגדה, הפסקת התשלומים לפקידים וכו'. (שמיר, 2012)

ההתנתקות מהגדה הסירה מעל הפרק את נושא המחלוקת העיקרי בין ישראל לירדן, עתיד הגדה. שנת 1990 הביאה עמה משבר נוסף, עם כיבוש [כווית](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9B%D7%95%D7%95%D7%99%D7%AA) על ידי כוחותיו של [סדאם חוסיין](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A1%D7%93%D7%90%D7%9D_%D7%97%D7%95%D7%A1%D7%99%D7%99%D7%9F). שוב מצאה עצמה ירדן לכודה בין השכן האלים ממזרח, הנתמך על ידי ההנהגה הפלסטינית, בראשות [יאסר ערפאת](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%99%D7%90%D7%A1%D7%A8_%D7%A2%D7%A8%D7%A4%D7%90%D7%AA), ובין דרישות המערב. חוסיין שב ושגה כאשר תמך בסדאם חוסיין, נמנע מלהצטרף לקואליציה המלחמתית כנגדו, ואיבד את אהדת ארצות הברית, דבר שלווה בסנקציות כלכליות. הסנקציות הכלכליות הביאו את ירדן להתקרב לישראל על מנת להסתייע בהשפעתה על ארצות הברית. מכיוון שישראל בתקופה זו לא הייתה מוכנה לנהל משא ומתן עם [אש"ף](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%90%D7%A9%22%D7%A3), לא הייתה לפלסטינים ברירה אלא להיעזר בחוסיין בניהול המשא ומתן באופן עקיף עם ישראל. וכך, ל[וועידת מדריד](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%95%D7%A2%D7%99%D7%93%D7%AA_%D7%9E%D7%93%D7%A8%D7%99%D7%93) ב־1991 הגיעה "משלחת ירדנית־ פלסטינית משותפת" **וירדן מילאה תפקיד חשוב בוועידה** כמי שסיפקה את המטריה למשא ומתן. ועידת מדריד העניקה לראשונה הכשר כלל ערבי לשלום עם ישראל ובעקבות הוועידה התנהל תהליך שלום גלוי בין הישראלים לירדנים.

ואז, בשנת 1993, הגיעה הפתעת אוסלו. הסכם אוסלו שנחתם ב 20.8.1993 בין ישראל לאש"ף, "מאחורי גבה" של ירדן היה בבחינת הלם לירדנים וחייב אותם לנקוט ב**חשיבה מערכתית- ביקורתית (9)**, כלפי תפיסות והנחות היסוד שלהם. לקיים חיפוש ביקורתי אחר פערי רלוונטיות ולתור אחר הבנות חדשות ויצירתיות שיאפשרו להם לשוב ולהיות רלוונטיים לסביבה . בעקבות החשיבה המערכתית ביקורתית נוכחו הירדנים לדעת כי הם מצויים **בפער רלוונטיות (10)** והבינו כי מדובר בשינוי אסטרטגי. עד אז הייתה לכאורה לישראל בראייתם אוריינטציה ירדנית מסוימת, ולפתע – אש"ף וערפאת (רובינשטיין, 1996, עמ' 351). עד לאותה עת ראתה עצמה ירדן כ"פטרון" לפלסטינים, כבעלת מעמד חשוב ומייצג (כך בוועידת מדריד) בהיותה בעלת אינטרסים בסוגיות הליבה של הסכסוך הישראלי פלסטיני ובכלל זה: מעמד ירושלים ומעמדם של ההאשמים כשומרי החותם של המקומות הקדושים בירושלים; שאלת הגבולות; התנחלויות (כמכשול להסכם שלום); שאלת הפליטים הפלסטינים לרבות אלו היושבים בירדן ופיצויים לפליטים. בעקבות **ההיסט האסטרטגי**, נותרה ירדן מאחור, חסרת מעמד משמעותי ולכאורה לא רלוונטית לסכסוך. במצב זה נדרשה ירדן לבחון מהם הפוטנציאלים שיאפשרו אסטרטגיה ותפיסת מערכה רלוונטיים יותר. ואכן באפריל –מאי 1994 זיהו מנהיגי ירדן את ההזדמנות הטמונה בהסכם אוסלו עבורם – ערפאת השיג מה שהשיג ובכך שחרר את ירדן מהעול של אחריות כלשהי לעניין הפלסטיני ויכלו לנהל משא ומתן נפרד על חוזה שלום עם ישראל לרבות סוגיות הגבול (להפרכת טענת "ירדן היא פלסטין"), המים וכן הביטחון. ועידת מדריד הסירה את הטאבו הערבי, והסכם אוסלו הסיר את הטאבו הפלסטיני.

1. **בניית השלום**

הסכם השלום הישראלי ירדני משקף את מאמצי שני הצדדים להגיע לעמק השווה בסוגיות סבוכות וקשות, בהתבסס על תהליכי **עיצוב ותכנון (11).** תהליך **העיצוב** עוסק בבחינה ביקורתית וערעור הנחות היסוד בכדי להביא ליצירה של משהו חדש ורלוונטי שאין לו תקדים. לעומתו, תהליך **התכנון** מבוסס על הנחות יסוד ומייצר מנגנון למידה יישומי. בהודעת הממשלה לכנסת על הסכם השלום מיום 17.10.1994 אמר שר החוץ פרס "אולי בניגוד למשא ומתן עם מדינות אחרות, הפעם ניהלנו משא ומתן כפול: לא רק לעשות שלום אלא לבנות שלום". ההשוואה להסכם השלום עם מצרים, מדגימה את החשיבות שהיתה קיימת בערעור הנחות היסוד ששררו ביחס להסכם שלום בין מדינות ערב לישראל ויצירת מתווה חדש חסר תקדים במזרח התיכון, להסכם שלום בין ישראל לשכנותיה. ההסכם עם מצרים היה אסטרטגי בעיקרו ובא להבטיח שהמלחמה לא תתחדש. בהתאם לכך תופשים בו מקום מרכזי סידורי הביטחון: שטחים מפורזים, אזורי דילול כוחות, תחנות התראה וכו'. כל אלה לא קיימים בהסכם עם ירדן. תחת זאת בולטות בהסכם הירדני תכניות לשיתוף פעולה אזרחי, בדגש על נושאי כלכלה ותשתיות. שעה בהסכם המצרי נקבעו לאורך הגבול חסמים למלחמה, בהסכם הירדני נקבעו לאורך הגבול פרויקטים של פיתוח. הסכם השלום עם ירדן שיקף חזון של "שלום חם" וחייב יצירתיות, ביקורתיות ונכונות לקבל החלטות אמיצות. הסוגיות המשמעותיות שהוסדרו בהסכם הינן: **הכרה מדינית ומשפטית**; **הסדרת גבול** (למעט קטע הגבול מ[עין גדי](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A2%D7%99%D7%9F_%D7%92%D7%93%D7%99_%28%D7%A7%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A5%29) ועד [בית שאן](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%91%D7%99%D7%AA_%D7%A9%D7%90%D7%9F) שלא סומן, מפני שירדן טענה ש[הרשות הפלסטינית](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%94%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%AA_%D7%94%D7%A4%D7%9C%D7%A1%D7%98%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%AA) צריכה להיות שותפה בקביעת גבול זה) ומשטרים מיוחדים שנקבעו ביחס לנהריים וצופר ואשר לא חודשו; **ביטחון** - כיבוד הטריטוריה של המדינה השכנה, אי כניסה אליה ללא רשות, שיתוף פעולה במניעת [טרור](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%98%D7%A8%D7%95%D7%A8), ואי הצטרפות או שיתוף פעולה עם גורמים או קואליציה שיפעלו כנגד המדינה השנייה, כולל פעולות סיכול כנגד [מחבלים](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9E%D7%97%D7%91%D7%9C) או [מבריחים](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%94%D7%91%D7%A8%D7%97%D7%94); **מעמדה של ירדן במקומות הקדושים בירושלים** – כיבוד תפקידה המיוחד הקיים של הממלכה ההאשמית של ירדן במקומות קדושים מוסלמיים בירושלים. בשעה שייערך המשא-ומתן על מעמד הקבע, תעניק ישראל עדיפות גבוהה לתפקיד הירדני ההיסטורי במקומות קדושים אלה. [ לפירוט בענין זה ראה נספח א']; **פליטים; סוגיית המים** שכללה התחייבויות להעברת מים לירדן , ועוררה התנגדות רבה בשל המחסור שהיה קיים בישראל וכן **התחום הבילטרלי – הנורמליזציה:** ההסכם כלל רשימה גדולה של הסכמות עקרוניות במגוון תחומים דו צדדים שיש לתרגמן בהתבסס על הנחות היסוד שבהסכם השלום, במשאים ומתנים פרטניים - באמצעות תהליך של **תכנון**, להסכמי ביצוע. אין ספק שההצלחה בהשגת מטרות ההסכם חייבת הרבה למיומנות וליצירתיות של הנושאים והנותנים – **אדריכלי ההסכם (12)**, גורמי **האמצע** שקשרו בין הרעיון הכללי של המנהיגים לבין היישום המעשי שלו באמצעות רעיון אדריכלי. מהצד הישראלי היה זה ד"ר אליקים רובינשטיין שכיהן כראש המשלחת הישראלית למשא ומתן עם ירדן, ומהצד הירדני בלט הנסיך חסן בן טלאל, אחיו של המלך חוסיין. חסן ניהל מביתו את עבודת הניסוח של הצוותים, הוא מיקם את ההשלמה עם ישראל בתוך מסגרת מושגית רחבה של בניית שלום וכדבריו "יש לשבור את כבלי העבר, להתנער ממשקעי האיבה והאלימות ולהתוות דרך חדשה הבנויה על קבלת האחר." (שמיר, 2012, עמ' 140).

1. **השלום הקר – גזירת גורל?**

בכנס לציון 25 שנים להסכם השלום בין ישראל לירדן, שנערך בנובמבר 2019, הסביר ראש הממשלה נתניהו כי מערכת היחסים עם ירדן בנויה כיום על הרתעה "המפתח הראשון להסדר עם מדינות ערב, כרוך בהבנה שיש לנו את כוח ההרתעה ולהן אין את כוח ההשמדה.... אתם קוראים לזה שלום קר. אם ישראל תהיה חלשה ולא תהיה עם העוצמה שיש לנו, ההתססה והאסלאמיזציה בירדן, שלא קשורה בנו.., הם כוחות חזקים מאוד". הוא הבהיר כי מה שמשמר את הסכם השלום ה"קר", הוא העובדה שישראל חזקה יותר היום ופחות פגיעה. "יש נדבך יסוד של עוצמה שמקיים את מערכת היחסים", אמר. בהמשך דבריו ציין כי יש אפשרות לפרויקטים תשתיתיים אזוריים עם ירדן "אבל משהו אחר לא נבנה. בגלל טבע המשטרים ובגלל הבעיה הפלסטינית" (שלו, 2019). ברמה האסטרטגית ישראל מעוניינת לשמר את הסכם השלום, בשל העומק האסטרטגי והיותה של ירדן מדינת חיץ. ברמה הטקטית, קיים שיתוף פעולה בין הדרגים המקצועיים וגופי הביטחון במידת האפשר בגבולות אסטרטגיית ההרתעה, ואולם נדמה כי בתווך – **ברמה המערכתית** (13) קיים ואקום ונעדר תהליך מחשבתי סדור. שכן לו היתה נבחנת אסטרטגית ההרתעה, ברמה המערכתית, בתהליך של **הנגדה והקשיה** (14) ניתן היה להבחין בהעדר הלימה בין מדיניותה של ישראל לבין האינטרסים שלה. ישראל מעוניינת בהבטחת הקיום הפיזי והביטחון האישי של אזרחיה בין השאר באמצעות הבטחת גבול שקט עם ירדן. אלא שאופן השימוש בהרתעה תוך דרדור הסכם השלום לכדי שלום קר, מניעת קידום שיתופי פעולה אזרחיים וכלכליים בין הצדדים ואיום בביצוע פעולות חד צדדיות כגון סיפוח הבקעה עלול לערער את יציבותה של ירדן ולגיטימיות שלטונה באופן בלתי הפיך ולהוביל לקריסת המשטר בה ונפילתה לידי גורמים איסלאמיים שיהפכו את גבולנו המזרחי לחזית. המלך עבדאללה השני, הינו מנהיג ייחודי בנוף המזרח תיכוני ומגלם באישיותו **אסטרטגיה עם סתירות (15)-**  בין פרקטיקה שמרנית לרטוריקה ליברלית, בין תרבות מזרחית לחינוך מערבי, בין תדמית המלך לתדמית הלוחם. לאורך השנים הוא הצליח לייצר באמצעות אסטרטגיה זו, יציבות בשלטון ההאשמי ואף צלח את ה"אביב הערבי". אלא שעבדאללה אינו יכול להתעלם מרגשות האוכלוסיה הפלסטינית בארצו כמו גם מהיעדרן של פירות השלום, העדר שיפור במצב הכלכלי של הפרט במדינה, ואכזבת הציבור הירדני המתפתחת ממשבר אמון לעוינות ותפיסה לפיה הסכם השלום מצד ישראל משמש אותה לצורך הפעלת כח, חדירה והשתלטות על ירדן. לישראל השפעה לא מבוטלת על היכולת של ירדן להתמודד עם חלק מהאתגרים שלפניה ולכן מתחייבת חשיבה אסטרטגית ישראלית לצד נכונות ירדנית וישראלית להימנע ממהלכים פרובוקטיביים על אף לחצים פנימיים בשתי המדינות. למרות השפל שבו מצויים היחסים בין הצדדים, זו אינה גזירת גורל וישראל צריכה לשלב הרתעה עם עצמה רכה, שיובילו לשגשוג ופיתוח אזורי ויתרמו למצבה המדיני של ישראל, לכלכלתה ובטחונה כמו גם לאלו של ירדן. כל זאת תוך הקפדה ומבלי לזנוח את האינטרסים של ישראל.

**ביבליוגרפיה**

אדמסקי, ד'. (יולי 2019). "בין הקטבים": תרבות החדשנות הישראלית בין חיזוי להסתגלות. *בין הקטבים*(20-21), עמ' 167.

*בין ירושלים לעמאן: יום עיון במלאת 25 שנה לחתימת הסכם השלום בין ישראל לירדן.* (25 ספטמבר 2019). אוחזר מתוך המכון למחקרי בטחון לאומי: https://www.inss.org.il/he/event/israel-jordan-25-years/

דומבה, ע' ר'. (29 אוקטובר 2019). *ירדן לוקחת שטחים, ישראל תעביר לה עוד מים.* אוחזר מתוך Israel Defense: https://www.israeldefense.co.il/he/node/40724

הורודניצ'אנו, ג' א'. (20 במרץ 2019). *מלך ירדן על הר הבית: י-ם היא קו אדום, לא נשנה את המדיניות בה*. אוחזר מתוך חדשות וואלה: https://news.walla.co.il/item/3225729

ליאור, א' א'. (23 אוקטובר 2018). *"הגדלת כמויות המים המועברות לירדן - מחווה אבסורדית".* אוחזר מתוך ynet: https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5377552,00.html

לנדמן, ש'. (2010). ערכים מוגנים כחסם ביישוב הסכסוך. ב- י' ב' טוב (עורך), *חסמים לשלום בסכסוך הישראלי–פלסטיני* (כרך 401, עמ' 188). מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל .

*מלך ירדן על הר הבית: י-ם היא קו אדום, לא נשנה את המדיניות בה.* (20 מרץ 2019). אוחזר מתוך חדשות וואלה: https://news.walla.co.il/item/3225729

נבו, י' (עורך). (2004). *שכנים במבוך: יחסי ישראל - ירדן לפני הסכם השלום ואחריו.* מרכז יצחק רבין לחקר ישראל.

עמידרור, א' ('. (12 פברואר 2020). *בין ההר לבקעה.* אוחזר מתוך מכון ירושלים לאסטרטגיה ולבטחון: https://jiss.org.il/he/amidror-between-the-mountain-and-the-valley/

ערן, ע'. (20 במאי 2019). סימנים מדאיגים ליציבותה של ירדן. *מבט על*(1169).

פרישטיק, ג'. (26 אוקטובר 2018). *המשבר עם ירדן: מה עדיף - קרקע או מים?* אוחזר מתוך כלכליסט: https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3748439,00.html

רביד, ב'. (2 דצמבר 2019). *ברקע המשבר עם ישראל: צבא ירדן ערך תרגיל המדמה פלישה "מהמערב".* אוחזר מתוך חדשות 13: https://13news.co.il/item/news/politics/state-policy/crisis\_jordan-950501/

רובינשטיין, ה' א'. (ינואר 1996). חוזה השלום עם ירדן. *המשפט*, 347-361.

שלו, ט'. (11 בנובמבר 2019). *חדשות וואלה*. אוחזר מתוך נתניהו על השלום עם ירדן: "חשוב כדי למנוע השתלטות גורמים אסלאמיסטיים": https://news.walla.co.il/item/3322959

שמיר, ש'. (2012). *עלייתו ושקיעתו של השלום החם עם ירדן.* תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

**נספח א'**

**מעמדה של ירדן במקומות הקדושים בירושלים**

בסעיף 9(2) להסכם השלום, נקבע כי "ישראל מכבדת את תפקידה המיוחד הקיים של הממלכה ההאשמית של ירדן במקומות קדושים מוסלמיים בירושלים. בשעה שייערך המשא-ומתן על מעמד הקבע, תעניק ישראל עדיפות גבוהה לתפקיד הירדני ההיסטורי במקומות קדושים אלה."

בית המלוכה ההאשמי, מקורו בשושלת שהחזיקה במשך כאלף שנה ב"מפתחות" המקומות הקדושים ביותר לאסלאם, מכה ומדינה, עד שאלו נלקחו ממנו ע"י הסעודים. זהו בית המלוכה היחיד בקרב השליטים הערבים שמוצאו באופן ישיר ממוחמד ונותר לו עדיין תפקיד משורת התפקידים המסורתיים של המשפחה– תפקיד אפוטרופוס ושומר המקום השלישי בקדושתו לאסלאם – אל־חראם אל־שריף – הר הבית. מעמד האפוטרופוס ושומר המקומות הקדושים לאסלאם בירושלים, נתון בידי השושלת ההאשמית בירדן מאז 1924. גם אחרי מלחמת ששת הימים, שבה נכבש החלק המזרחי של ירושלים, המשיכה ירדן למלא תפקיד דתי במקומות הקדושים בירושלים באמצעות הווקף הירדני במזרח העיר, שבניהולה. על אף שבשנת 1988 התנתקה ירדן מהגדה המערבית באופן רשמי, ניתוק זה לא חל על המקומות הקדושים בירושלים[[1]](#footnote-1). ירושלים מהווה עבור בית המלוכה ועבור עבדאללה באופן אישי, נכס פוליטי ממדרגה ראשונה, סמל וביטוי למוצאו ולמעמדו הנעלה וככזה, מקור ראשון במעלה ללגיטימציה לשלטון השושלת ההאשמית בירדן ולתפקיד המרכזי שהם מבקשים למלא בעולם הערבי והמוסלמי. כל ערעור של הסטטוס קוו מהווה איום על בסיס הלגיטימציה של המשטר ועלול להוביל לערעורו עד כדי קריסתו ולפיכך קו אדום עבור ירדן שלא תוכל להכילו.[[2]](#footnote-2) שבנוסף, ירדן, שהרחיבה באופן חד-צדדי את משמעות הסעיף בהסכם השלום, לכדי אפוטרופסות על המקומות הקדושים לאסלאם ולנצרות, הפכה את הנושא מכשיר לחיזוק מעמדה הבינלאומי ואף לתיעול הביקורת הפנימית על התנהלות המשטר- למחאה ציבורית נגד ישראל ולתמיכה במלך ומיתוגו כמגן הראשי של קודשי האסלאם בירושלים. מנגד, יצויין, כי קיימות גם הפרות של הסטטוס קוו ע"י הווקף הירדני וכרסום בריבונות הישראלית, כדוגמת הסבת ארוות שלמה ואזור שער הרחמים למסגדים[[3]](#footnote-3).

1. מעמדה של ירדן כאפוטרופוס ושומרת החותם במקומות הקדושים בירושלים קיבל חיזוק ב 31- במרס 2013 עת נחתם במפתיע הסכם בין הרש"פ לירדן, המעגן בכתב את מעמדה. <http://www.memri.org.il/cgi-webaxy/item?3425> ואולם ההסכם נמצא בכרסום בשנים האחרונות בעקבות שחיקת הסטטוס קוו וריבוי שחקנים בעלי אינטרסים שונים הפועלים בהר הבית. [↑](#footnote-ref-1)
2. הורודניצ'אנו, ג' א'. (20 במרץ 2019). *מלך ירדן על הר הבית: י-ם היא קו אדום, לא נשנה את המדיניות בה*. אוחזר מתוך חדשות וואלה: <https://news.walla.co.il/item/3225729> [↑](#footnote-ref-2)
3. שרגאי, נ'. (28 פברואר 2019). *כל האמת על הסטטוס קוו בהר הבית.* אוחזר מתוך ישראל היום: <https://www.israelhayom.co.il/opinion/636775> [↑](#footnote-ref-3)