

מבט על, גיליון 1092, 5 בספטמבר 2018

רעיון הקונפדרציה ירדן-פלסטיין שוב קם לתחיה

עודד ערן

במאמץ החיפוש אחרי פתרונות לסכסוך הישראלי-פלסטיני עולה מדי פעם רעיון הפדרציה/קונפדרציה הירדנית-פלסטינית. באחרונה שוב צף הרעיון. בשיחה שנוהלה ב-2 בספטמבר בין יו"ר הרשות הפלסטינית אבו מאזן לבין קבוצת ישראלים, אמר אבו מאזן כי הרעיון הועלה בפניו על ידי צוות הממשל האמריקאי, העוסק בניסיון לחדש את המשא ומתן בין הצדדים ובגיבוש הצעה להסדר. מעבר לשאלה המרכזית לגבי המעמד המדיני-משפטי של הצד הפלסטיני, יש לציין שהמודל הפדרטיבי מעניק אפשרות ל"פתרונות יצירתיים" לנושאים כלכליים, אנרגיה או מים. אף יתכן שמסגרת טרילטוראלית-קונפדרלית תאפשר פתרונות שיכללו וייתורים על סממני ריבונות לטובת הקונפדרציה.

במאמץ החיפוש אחרי פתרונות לסכסוך הישראלי-פלסטיני עולה מדי פעם רעיון הפדרציה/קונפדרציה הירדנית-פלסטינית. באחרונה שוב צף הרעיון. בשיחה שנוהלה ב-2 בספטמבר בין יו"ר הרשות הפלסטינית אבו מאזן לבין קבוצת ישראלים, אמר אבו מאזן כי הרעיון הועלה בפניו על ידי צוות הממשל האמריקאי, העוסק בניסיון לחדש את המשא ומתן בין הצדדים ובגיבוש הצעה להסדר. יובהר כי פדרציה היא משטר בו מספר יחידות תת-מדינתיות מתארגנות למערכת על אחת, שבה סמכויות מרכזיות בתחומי כלכלה, ביטחון ויחסי חוץ מצויות בידי השלטון הפדרלי. ארצות הברית היא דוגמה למשטר פדרלי. קונפדרציה היא התארגנות של שתי מדינות או יותר, השומרות על עצמאותן וריבונותן תוך נכונות להפקיד חלק מסממני הריבונות בידי מוסדות הקונפדרציה. אין כיום ישות בינלאומית המכריזה על עצמה ככזאת, אם כי ארגונים בינלאומיים רבים בנויים על אותו עקרון, היינו, ויתור על סממני ריבונות מסוימים על מנת להשתייך אליהם.

הרעיון של מתן תפקיד ו/או מעמד לירדן הועלה כבר בעבר על ידי גורמים בישראל, שלא הייתה ביניהם זהות אידיאולוגית. מסיבות שונות, הממשלות הנוגעות בדבר לא עסקו בנושא אלא בשלילה לקונית (ירדן), אמירת "הן, אבל" (פלסטינים), ובישראל - התעלמות מצד הגורמים הרשמיים או רמיזה שאם אין מדובר בהקמת מדינה פלסטינית כתנאי מוקדם, ישראל תהיה מוכנה לדון בנושא.

התגלגלות הרעיון

כמעט מרגע סיומה של מלחמת ששת הימים ב-1967, החלו גורמים שונים בישראל ובירדן לדון בשאלה כיצד להחזיר את השלטון הירדני לשטח שאותו כבשה ישראל, למעט ירושלים, שכבר בימים הראשונים שלאחר המלחמה הופרדה מחשבתית ורגשית משאר שטח הגדה המערבית.

בשיחות הסודיות שניהל המלך חוסיין עם שליחיה הרשמים של ישראל לאחר המלחמה נדונו האפשרויות של החזרה הדרגתית של שטחים, כמו אזור יריחו, לשלטון ירדן. אירועי "ספטמבר השחור" (1970), התעקשות ממשלת ישראל לקבל החלטה על אודות נסיגה חלקית משטחים שנכבשו ב-1967 בחצי-האי סיני ובגדה המערבית, ובהמשך מלחמת יום הכיפורים ב-1973, חתמו פרק זה במגעים בין ירדן לישראל ללא כל שינוי במצב. עלייתה לשלטון בישראל ב-1977 של ממשלה, המושתתת על הזרם שדגל בחיזוק הקשר האידיאולוגי, המעשי והמשפטי לשטחים שנכבשו, התבטאה בדרכים שונות ובין השאר בחזרה לשמותיהם התנ"כיים של חבלי הארץ - יהודה ושומרון. לכאורה, היה זה מותה של האפשרות שירדן תמלא בעתיד תפקיד בניהול שטחים אלו.

חזרתו של הגוש שדגל בפשרה טריטוריאלית כשותף לשלטון בימי ממשלת האחדות הלאומית (1984-1988) אפשרה לשמעון פרס, בהיותו שר החוץ בחציה השני של תקופת כהונתה של ממשלה זו, לנהל משא ומתן סודי (בלא ידיעתו, ובוודאי ללא אישורו של ראש הממשלה יצחק שמיר) עם המלך חוסיין על אודות החייאת "האופציה הירדנית", קרי, החזרת השלטון הירדני לשטח שנכבש ב-1967. אי-יכולתו של שמעון פרס להשיג את הסכמתה של ממשלת ישראל והעומד בראשה להסכם שהושג ב-1987 בשיחות עם מלך ירדן גררה את התנתקותה הפורמלית של ירדן מכל תביעותיה לגבי השטח, בנאום שנשא המלך ב-31 ביולי 1988. כך, ניתן היה לטעון, שבק חיים פעם נוספת רעיון השיבה של ירדן לגדה. גם האינתיפאדה הראשונה, שפרצה בדצמבר 1987, תרמה אל נכון להחלטת המלך להפריד בין שתי הגדות של נהר הירדן.

הסכמי אוסלו, שלפיהם כוננה רשות פלסטינית וישראל הסכימה לנהל עם הפלסטינים משא ומתן על הסדרי הקבע בשטחים שנכבשו ב-1967, ולפי לשון ההסכמים גם על ירושלים, היו אמורים לסתום את הגולל על "האופציה הירדנית", אלא שבאופן מפתיע, היא שבה וקמה לתחיה כאשר גם המתנגדים ליציאת ישראל מהשטחים וגם החפצים בה נשפו בה רוח חיים. הליברלים שבין הדוגלים בשמירת יהודה ושומרון, ולמצער חלקים ניכרים מהם, ראו בירדן, שבה ממילא רוב האוכלוסייה היא ממוצא פלסטיני, את התחליף למדינה פלסטינית עצמאית בשטחי יהודה ושומרון. מתוך הבנה שהאוכלוסייה בשטחים אלו לא תהגר מרצונה, ומרצון להימנע מיצירת אוכלוסייה נטולת זכויות פוליטיות מלאות תחת שלטון ישראלי, הגו חוגים אלו את הרעיון שלפיו האוכלוסייה הפלסטינית ביהודה ושומרון תוכל להצביע בבחירות בירדן, ולהיבחר בהן.

הכישלון להגיע לפתרון מלא ומוסכם לגבי עתידם המדיני של יהודה ושומרון במשא ומתן בין ישראל לפלסטינים הניע את הדוגלים בהתנתקות ישראל מאזורים אלה לחפש אלטרנטיבות, ואחת מהן היא שיבתה של ירדן למלא תפקיד אקטיבי בניהול העניינים באותם שטחים שאותם תפנה ישראל. גם ישראלים אלו ואחרים, שעדיין מקוים שירדן תספק תחליף למדינה פלסטינית או שתהווה את המדינה בה תסופקנה תביעותיהם של הפלסטינים ביהודה ושומרון לביטוי פוליטי, שוגים באשליות.

נאום המלך חוסיין ב-1988 ביטא לא רק אכזבה מסירובה של ישראל לאמץ את ההסכם שאליו הוא הגיע עם שמעון פרס (ונציגי הממשל האמריקאי), אלא גם שיקף הבנה, אמנם מאוחרת, שאם הוא רוצה בשימור השלטון ההאשמי בירדן, הוא חייב להתנתק מכל אחריות שלטונית ישירה לנעשה ביהודה, שומרון, ואפילו בירושלים. בחוזה השלום בין ישראל לירדן (1994) מצוין בסעיף 9

(2) כי "...ישראל מכבדת ומוקירה את תפקידה המיוחד הקיים של הממלכה ההאשמית של ירדן במקומות המוסלמים הקדושים בירושלים...", ללא הגדרה או פרוט של התפקיד או הבהרה מהם המקומות מעבר לחראם א-שריף. כן אין מעבר לאמירה זו כל התייחסות אחרת למעמדה או תפקידה של ירדן בשטח כל שהוא שנכבש על ידי ישראל ב-1967.

ההבנה שיש בישראל, ואולי גם בקרב הפלסטינים, גורמים הרואים בירדן את "המכורה החלופית" (בערבית: אל-וטן אל-בדיל) והחשש מהגדלת הפלח הפלסטיני באוכלוסייה הפלסטינית הירדנית וכתוצאה מכך תביעות אפשריות למתן ביטוי פוליטי-קונסטיטוציוני לרוב זה, מדירים שינה מעיני מלכיה ההאשמים של ירדן. רק מתוך מודעות למציאות הירדנית הזו ניתן להבין את התנהלותה הכללית של הממלכה בשורה של נושאים, ובמיוחד אלו הנוגעים לעמדתה של ירדן בסוגיה הפלסטינית. תשובתה הלקונית של שרת ההסברה הירדנית לשאלה שהתייחסה לדווח, כי אבו מאזן אמר לישראלים שפגשוהו באחרונה שאנשי הצוות האמריקאי העוסק בניסיון לחדש את המשא ומתן בין ישראל לפלסטינים העלו בפניו את רעיון הקונפדרציה הפלסטינית-ירדנית, אינה מותירה ספק אשר לעמדת ירדן: הנושא סגור, לא עומד לדיון, לפלסטינים זכות למדינה משלהם.

העמדה שהביע אבו מאזן הייתה מתוחכמת יותר, ואולי מועילה יותר. הוא לא פסל את הרעיון ואמר שיהיה מעוניין בו ובהצטרפות ישראל לקונפדרציה. דוברו, נביל אבו רודינה, הבהיר שהרעיון נמצא על סדר היום של ההנהגה הפלסטינית מאז 1984, וכי מדובר במסגרת שמסלימה את פתרון שתי המדינות. יאמר שגם ערפאת עצמו לא פסל את הרעיון של קונפדרציה ירדנית-פלסטינית, אבל הוסיף שהוא יוכל להתממש רגע אחרי, ולא קודם להקמת מדינה פלסטינית. תגובה רשמית פומבית ישראלית לרעיון של קונפדרציה דו-ממדית או תלת-ממדית לא ניתנה עד היום ואפשר להסביר את העדרה ברצון ישראלי להימנע מחיכוך עם ירדן, אבל גם ברצון להימנע מכל התחייבות ומחויבות לרעיון של הקמת מדינה פלסטינית, שהפלסטינים בוודאי רואים ויראו בה תנאי מוקדם להסכמתם לקונפדרציה.

אם דיווחו של אבו מאזן על ההצעה האמריקאית מדויק, כמו גם דיווחם של אנשי שיחו הישראלים, מתעוררות מספר שאלות. הראשונה שבהן היא, האם בהצעה האמריקאית ברור שהמדובר בשתי ישויות עצמאיות. האם ניתן להבין מאי-הסתייגותו של אבו מאזן מהרעיון כי סעיפיה האחרים של התכנית, בנושא ירושלים למשל, קבילים עליו? לאור יחסיו המתוחים של אבו מאזן עם הנשיא האמריקאי וממשלו, מתעוררת השאלה מדוע הוא מגלה דווקא עכשיו פרט כה משמעותי מהתכנית האמריקאית. מהדיווח לא ניתן ללמוד האם הפלסטינים שקלו אפשרות כי רעיון הקונפדרציה "נשתל" אצל אנשי הצוות האמריקאי על ידי הצד הישראלי, מרצון לעקוף את שאלת הריבונות. התגובות של חמאס ושל תנועת האחים המוסלמים הירדנית מלמדות שהם רואים ברעיון האמריקאי פגיעה בפתרון שתי המדינות.

מעבר לשאלה המרכזית לגבי המעמד המדיני-משפטי של הצד הפלסטיני בפתרון האמריקאי המוצע, יש לציין שהמודל המשולש מעניק אפשרות ל"פתרונות יצירתיים" לנושאים כלכליים, אנרגיה או מים. ממילא, לפתרונות טרילטראליים בתחומים אלה יש עדיפות. יתכן שמסגרת טרילטראלית-קונפדרלית תאפשר פתרונות שיכללו וויתורים על סממני ריבונות לטובת הקונפדרציה.

בעוד ששובה של ירדן למלא תפקיד שלטוני מעשי בשטחי הגדה המערבית נראה היום כמקסם שווא, אין להוציא מכלל אפשרות מעורבות ירדנית עתידית בפתרון של רכיבים מסוימים של הסכסוך הישראלי-פלסטיני על ידי הענקת המעטפת המדינית-משפטית, שתאפשר גם לישראל וגם לפלסטינים לקבל פתרונות עוקפי כבוד לאומי.