

מבט על, גיליון 1102, 28 באוקטובר 2018

זעזועים בהסכם השלום בין ישראל לירדן

גלעד שר ומור בן-כליפא

שנה לפני חידושו האוטומטי של הנספח להסכם השלום מ-1994 בין ישראל לירדן, הודיע המלך עבדאללה כי לא יחדש את ההסדר המיוחד לגבי השטחים של נהריים וצופר לרבע-מאה נוסף. ירדן, כך אמר, תחיל במלואה את הריבונות על שטחים אלה. על רקע מצב סוציו-אקונומי ודמוגרפי חמור, ובד בבד עם התעצמות ההפגנות והמחאה העממית בממלכה ההאשמית, הלך וגבר גם הלחץ הציבורי על המלך עבדאללה לבטל את הסכם השלום עם ישראל, כולו או חלקו. הקיפאון המדיני בזירה הישראלית-פלסטינית גם הוא מאיים על ירדן. יחסי ישראל-ירדן ידעו בעבר עליות ומורדות, והצדדים התגברו על משברים קשים ביותר. יש לקוות כי האינטרסים המשותפים העמוקים שיש לירדן ולישראל זה עשרות שנים יגברו גם על משבר ההכרזה בדבר ביטול ההסדר לגבי השטחים. תנאי לכך הוא שהמשבר יטופל ללא דיחוי בהידברות שקטה והרחק מאור הזרקורים.

ההודעה הדרמטית של המלך עבדאללה השני על ההחלטה שלא לחדש את ההסדר המיוחד לגבי השטחים בצופר ונהריים המעובדים בידי ישראלים, מבוססת על סעיף 6 בכל אחד מהנספחים 11 ו-12 להסכם השלום בין ישראל לירדן, אשר נחתם ב-26 באוקטובר 1994. הסעיף קובע:

"בלי לפגוע בזכויות הבעלות הפרטית של קרקע באזור, נספח זה יישאר בתוקף ל-25 שנים, ויחודש אוטומטית לתקופות זהות, אלא אם כן ניתנת הודעה מוקדמת של שנה על פקיעת תוקף על-ידי אחד הצדדים, ובמקרה מעין זה, לבקשת כל אחד מהצדדים, יוחל בהתייעצויות."

שנה לפני החידוש האוטומטי של הנספח, הודיע מלך ירדן כי לא יחדש את ההסדר, ויחיל באופן מלא את הריבונות הירדנית על שטחים אלה. שני הנספחים להסכם השלום זהים, ועוסקים בשטחים באזור אל-באקורה/נהריים בצפון, ובאזור צופר בדרום, כ-800 וכ-2000 דונם בהתאמה, אשר לגביהם הוסכם על 'משטר מיוחד'. המציאות המורכבת בשני האזורים המוגדרים האלה הכתיבה הסדר ייחודי: ריבונות ירדנית, בעלות ישראלית על הקרקע ו/או עיבוד השטח בידי חקלאים ישראלים, וזכות שימוש במקרקעין, שהקנתה ירדן לישראל, לתקופות מתחדשות של 25 שנים כל אחת.

הסכם השלום בין ישראל לירדן נחתם באוקטובר 1994. היחסים החשאיים בין שתי המדינות נמשכו משנות החמישים של המאה הקודמת, ואף הגיעו ב-1987 לכדי הסכם עקרונות בלתי-רשמי בפגישת המלך חוסיין עם השר שמעון פרס, בלונדון. ההסכם התייחס לתהליך, לא לסוגיות מהותיות: כינוס ועידה בינלאומית בחסות האו"ם שתדון בפתרון לסכסוך הישראלי-ערבי ולבעיה הפלסטינית, על בסיס החלטת מועצת הביטחון של האו"ם 242, ולהקמת וועדות משותפות, אחת מהן לשם משא-ומתן בין ישראל לבין נציגות ירדנית-פלסטינית. ואולם הסכם זה טורפד בשני הצדדים, תחילה בישראל, בקבינט בראשות ראש הממשלה יצחק שמיר, ולאחר פרוץ האנתיפאדה בדצמבר 1987, בידי המלך חוסיין, שנסוג מכל מעורבות ותביעה לריבונות ירדנית בשטחים

הפלסטיניים. לוועידת מדריד ב-1991 הגיעה משלחת ירדנית-פלסטינית משותפת. החתימה של ישראל ואש"ף על הצהרת העקרונות של אוסלו, בספטמבר 1993, אפשרה לחדש בחשאי את השיחות בין ישראל לירדן, ושנה לאחר מכן נחתם הסכם השלום בטקס במעבר ערבה. ההסכם כלל תיקוני גבול קלים, ובהם ההוראות המיוחדות לגבי השטחים החקלאיים בנהריים ובצופר. עוד כלל ההסכם סעיף המקנה לממלכה ההאשמית תפקיד מיוחד במקומות קדושים מוסלמיים בירושלים, וכן קבע כי "בשעה שייערך המשא-ומתן על מעמד הקבע, תעניק ישראל עדיפות גבוהה לתפקיד הירדני ההיסטורי במקומות קדושים אלה."

בית המלוכה בעמאן מאמין, כי אם לא יהיה הסדר של קבע ישראל-פלסטיני בכלל, ובעיר העתיקה בירושלים בפרט, יגיעו הדברים לכדי תבערה אזורית ואיום של ממש על ירדן. לכן היו הירדנים שותפים פעילים בצמתים העיקריים שבתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, ומלכי ירדן – תחילה חוסיין, ולאחר פטירתו, בנו עבדאללה - נכחו בטקסי החתימה של ההסכמים בין ישראל לאש"ף, לרבות בשמיני והאחרון שנחתם עד כה, מזכר שארם-א-שיח', בספטמבר 1999.

הסכם השלום בין ישראל לירדן, כיום בתחילת שנתו ה-25, שרד משברים קשים במהלך תקופה זו, החל מרצח שבע הנערות בידי חייל ירדני בפיגוע בנהריים ב-1997, ובניסיון ההתנקשות הכושל בבכיר חמאס חאלד משעל על אדמת ירדן, באותה שנה, עבור באינתיפאדת אל-אקצה בשנים 2000-2005, המהומות והאלימות בהר הבית ב-2014 ו-2017, וכלה בהרג שני אזרחים ירדנים בידי מאבטח מהשגרירות בעמאן אשתקד. משך תקופות ארוכות לא כיהן שגריר ירדני בישראל.

בצד המשברים ורגעי השפל המדיניים, בשנים שחלפו מאז חתימת הסכם השלום נחתמו, ויושמו בפועל, כמה וכמה הבנות הדדיות בתחומים שונים של כלכלה, איכות סביבה, סחר, בריאות הציבור, מדע, תרבות וחקלאות. הסכמים בעניין גז טבעי, מים ותיירות, בהיקפים גדולים, נחתמו בעשור האחרון.

פרויקט הדגל האזורי, Red-Dead (תעלת הימים), שנועד להציל את ים המלח, לספק מים מותפלים לאזור, ליצור אנרגיה הידרו אלקטרית ולפתח את ענפי החקלאות והתיירות, אינו מתקדם כמתוכנן מצד ישראל. ירדן, מצדה, הודיעה כי היא ממשיכה עצמאית בפרויקט והאשימה את ישראל כי היא מערערת את שיתוף הפעולה האזורי. מסדרון השלום בירחו, מיזם ירדני-פלסטיני-ישראלי, נועד להקים "תשתית כלכלית לשלום אזורי" ואמור להיות רכיב מרכזי בפיתוח תעשייה פלסטינית בגדה המערבית. על פרויקט "שער הירדן", אזור תעשייה משותף ישראל-ירדני באזור עמק המעינות, המבוסס על עיקרון של סחר חופשי בין שתי המדינות לארצות הברית, הוסכם עוד ב-1998, אך רק בקיץ 2018 הסתיימה בניית הגשר בצד הישראלי ובקרוב יחלו באתר עבודות הפיתוח.

בתחום הביטחון, שתי המדינות ממשיכות בשיתוף פעולה מלא בגבול השקט ביניהן. עסקאות נשק וציוד צבאי ומשטרתי מבוצעות בתמיכת ארצות הברית ובסיועה והרחק מעין הציבור, ושני הצדדים מקיימים קשר סדיר של הכשרות ואימונים.

ואולם, ירדן רואה בקיפאון המדיני הישראלי-פלסטיני ובהמשך שליטתה של ישראל בגדה המערבית איום אסטרטגי של ממש. כל עוד מונצח המצב הקיים, ואין כל מהלך לקראת הקמתה

של מדינה פלסטינית, חוששים הירדנים מפני גירוש הפלסטינים אל אדמת ירדן. הנסיך חסן, אחיו של המלך חוסיין, כינה זאת בשעתו "תוקפנות דמוגרפית".

ירדן שרויה במצב סוציו-אקונומי רעוע ומתוח. המצב נובע, בין השאר, מן העומס המערכתי העצום שמטילים עליה מבחינה כלכלית, תשתיתית, פוליטית וחברתית מיליון ויותר (יש מעריכים מיליון וחצי, והאו"ם נוקב במספר 760,360) הפליטים שמרביתם נמלטו אליה מסוריה, ומיעוטם מעיראק ותימן. נוסף על כך, בשנים האחרונות, הצטמצמה התמיכה הכספית ממדינות המפרץ, ובשנת 2017, ממדי האבטלה הגיעו לשיא של 25 שנים, כ-18 אחוזים מכלל האוכלוסייה. כרבע מכלל בוגרי האוניברסיטאות - מובטלים. המיתון בירדן מורגש יום יום במחירים המאמירים של מוצרי צריכה בסיסיים, ובהעלאה הדרסטית של מס ההכנסה ומס החברות. במאי האחרון אף צוינה עמאן בשבועון אקונומיסט כעיר היקרה ביותר במדינות ערב, ובמקום ה-28 מבין ערי העולם.

זה כחצי שנה גואה בירדן מחאה נגד בית המלוכה עקב המצוקה הכלכלית. המחאה התעצמה, והתרחבה בחודש יוני גם אל הערים הגדולות. היא נעשית, בניגוד לרוב אירועי העבר, בפנים גלויות של המפגינים. בתוך כך ניכרה שחיקה בהרתעה של כוחות הביטחון. כתגובה, המלך עבדאללה פיטר בחודש יוני את ראש הממשלה האני אל-מולקי, ומינה במקומו את הכלכלן ושר החינוך ד"ר עומאר אל-רזאז, בתקווה לחולל שינוי בהלך הרוח בציבור.

ההנחה הרווחת היא כי מטרתן של ההפגנות פוליטית, ורבים טוענים כי הן מתוזמרות בידי גורמי האופוזיציה הפוליטיים בממלכה. זו הפניית אצבע מאשימה כלפי ישראל הן בקשר להתנהגותה כלפי ירדן והן בקשר למדיניותה כלפי הפלסטינים, והיא באה גם מחוגי השלטון והממסד. גם יוזמת טראמפ, שאמנם טרם הונחה על סדר היום ופרטיה אינם ידועים, נתפסת בעיני השלטון בירדן – בכירי ממשל ובראשם המלך - כאיום פוטנציאלי על ביטחון הממלכה, וההתנגדות לה גורפת ומשותפת גם לרחוב הירדני ולכלי התקשורת.

מכאן קצרה הדרך להתמקדות בכבודה של ירדן וסמכויותיה בעניין הגבול עם ישראל. מפגינים בעמאן תבעו להחזיר לירדן את הקרקעות בשתי המובלעות. מרוואן אל-מועשר, לשעבר שגריר ירדן בישראל ובארצות הברית, שר החוץ וסגן ראש הממשלה הירדני, פרסם באוגוסט ביומון אל-עיד מאמר תקיף נגד יוזמת טראמפ, וקרא לירדן לנקוט שורת צעדים, ובהם "אימוץ החלטה מצד הממשלה והפרלמנט בירדן שלא לחדש את הסכם ההחכרה של אדמות אל-באקורה (נהריים). אין גורם בקהילה הבינלאומית שיוכל לטעון כי יש בכך משום הפרה של הסכם השלום, המעניק לירדן את מלוא הזכות שלא לחדש את ההסכם הזה".

עם התעצמות ההפגנות, שלא היו על רקע כלכלי בלבד, הלך וגבר הלחץ הציבורי על המלך עבדאללה לבטל את הסכם השלום עם ישראל בכלל, תוך התמקדות בסעיפי הסכם השלום הנוגעים לשטחים שבשימוש ישראל, בפרט. 87 מתוך 130 חברי הפרלמנט הירדני חתמו על עצומה לבטל את המשטר המיוחד בשטחים אלה, ולהשיב לירדן את הריבונות המלאה בהם.

את המשבר הנוכחי ניתן היה, ככל הנראה, למנוע מבעוד מועד באמצעות מדיניות נבונה וצופה פני עתיד של ישראל, ולמנוע הפתעה מדינית מביכה וסיכון עתידם של חקלאים ישראלים. מרגע שפרץ, יש לקוות שמשבר זה לא יהווה נקודת מפנה לרעה ביחסים בין שתי המדינות. ישראל וירדן הוכיחו בעבר כי ביכולתן להתגבר על אירועים קשים ומורכבים ולפתור חילוקי דעות ביניהן.

האינטרסים ההדדיים העמוקים בין המדינות רבים - בכלכלה, ביטחון פנים, אספקת מים וחקלאות וכמובן, בביטחון האזורי.

הסכם השלום עצמו מכיל מנגנון להתייעצויות הדדיות, ובאלה יש להתחיל לאלתר, בתחילת שנת ההודעה המוקדמת, ולא לשבת - שוב - בחוסר מעש. הרי שני הצדדים מעוניינים בקיומו של הסכם השלום ביניהן, ולכן גם אין שום היגיון או טעם באיומי שרים בממשלת ישראל להעניש את ירדן על הצעד שנקטה. אלה דיבורים חסרי אחריות.

אין לצפות שהמלך יחזור בו מן ההכרזה. לפיכך על ישראל להתמקד במשא ומתן ובהיערכות לקראת סיום השימוש בשטחים אלה בידי ישראלים, בהארכת תקופת המעבר, במציאת פתרונות חלופיים לחקלאים הישראלים, ובשיעור הפיצויים שישולמו לישראל. מדובר בתקלה חמורה, שיש לטפל בה תוך הידברות מתונה והתעלמות משיקולים פוליטיים פנימיים, וחשוב מכל - הרחק מאור הזרקורים.