מבט על
INSS
המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
אוניברסיטת תל אביב
TEL AVIV UNIVERSITY

לא "מולדת חלופית": מודלים חדשים לשילוב ירדן בהסדר ישראלי-פלסטיני

אופיר וינטר ואודי דקל | גיליון 2224 | 22 בנובמבר 2026

במסגרת קמפיין הבחירות לכנסת ה-26 העלה יו"ר "ישראל ביתנו", אביגדור ליברמן, תוכנית לכינון קונפדרציה ישראלית-ירדנית שעיקריה ביטול הסכמי אוסלו, פירוק הרשות הפלסטינית והעברת שטחי A ו-B לאחריות ירדנית (ביטחונית ואזרחית), תוך הותרת שטח C בריבונות ישראלית מלאה. היתכנות ההצעה נמוכה מאוד לאור התנגדות ירדנית ופלסטינית נחרצת. ירדן דוחה הצעות אלו מחשש שהן נועדו להפכה ל"מולדת חלופית" עבור הפלסטינים על חשבון יציבותה וזהותה, ומתנה כל דיון בקונפדרציה בכך שתוקם תחילה מדינה פלסטינית עצמאית.

כמענה למבוי הסתום, עולות שתי חלופות מעשיות יותר לשילוב ירדן בהסדר: הראשונה היא חזרה למודל ברוח תוכנית הפדרציה של המלך חוסיין מ-1972, וזאת בגיבוי הקהילה הבינלאומית ומדינות ערב ובהסכמה ישראלית ופלסטינית; השנייה היא הקמת ישות פלסטינית מפורזת בעלת ריבונות מוגבלת (PELS), כשלב מעבר בדרך לקונפדרציה ירדנית-פלסטינית. מתווה ה-PELS נועד לאפשר בניית תפקוד מדיני פלסטיני ללא מעורבות חמאס, תחת אחריות ביטחונית ישראלית גוברת ממערב לירדן ושילוב הדרגתי של הממלכה, מתוך חזון עתידי לכינון קונפדרציה מוסכמת. כדי לאפשר דיון מעשי ברעיונות אלה, מומלץ לאמץ את המונח המרוכך "הסדר בהשתתפות ירדן", לקדם את המהלכים בבירור שקט מול צוותי מומחים ולגבש מעטפת סיוע וערבויות אזורית ובינלאומית.

בראשית אוקטובר 2026, במסגרת מסע הבחירות לכנסת, חשף יו"ר מפלגת "ישראל ביתנו", אביגדור ליברמן, את תוכניתו לכינון קונפדרציה ישראלית-ירדנית ביהודה ושומרון, ללא הכללת הרשות הפלסטינית. בהודעה שפרסם, הוא העלה מחדש על סדר היום המדיני את הדיון על "האופציה הירדנית" ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. ליברמן כינה את תוכניתו "הסכם לונדון משודרג" (בהתייחס למזכר פרס-חוסיין מ-1987) והציג אותה כפתרון מעשי למניעת הקמת מדינה פלסטינית ולסיכול השתלטות חמאס והג'האד האסלאמי על השטחים הפלסטיניים.

עיקרי התוכנית הם ביטול הסכמי אוסלו, פירוק הרשות הפלסטינית והחזרת שטחי A ו-B לאחריות ירדנית, תוך הותרת שטחי C (60% מהגדה המערבית) בריבונות ישראלית מלאה. לפי הצעת ליברמן, ירדן תהיה אחראית על ניהול הסדר הציבורי וחיי היום-יום של האוכלוסייה הפלסטינית באמצעות כוחות שיטור ירדניים או גדודים פלסטיניים בפיקוד ירדני. הוא העריך כי המתווה המוצע אינו רק "משאלת לב", אלא "מבוסס על היכרות רבת שנים עם האזור ועם הגורמים הרלוונטיים", ולפיכך "ניתן ליישום".

מאמר זה סוקר דגמים שונים החוסים תחת "האופציה הירדנית" ומנתח את עמדתו של המלך עבדאללה השני בנושא הקונפדרציה ואת התגובות בעיתונות הירדנית הפרו-ממסדית לתוכנית ליברמן. בעוד הפערים בין מתווה ליברמן לעמדה הירדנית נראים בעת הנוכחית כבלתי ניתנים לגישור, מומלץ לבחון דרכים חלופיות לשילוב ירדן בהסדרים עתידיים לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

"האופציה הירדנית": דגמים שונים של קונפדרציה

רעיונות של פדרציה או קונפדרציה בהשתתפות ירדן עלו לדיון מאז ראשית שנות ה-70 כנתיב ליישוב הבעיה הפלסטינית, וגם כיום יש המצביעים על היתרונות היחסיים שהיא מציעה לישראל, לירדן ולפלסטינים, וליכולתה לשרת אינטרסים

אסטרטגיים פוליטיים, ביטחוניים וכלכליים מגוונים. בין היתר, קונפדרציה תעניק מענה לצורך הישראלי הבוער למנוע הידרדרות למציאות של מדינה אחת בנסיבות הנוכחיות, כאשר פתרון שתי המדינות לא עומד על הפרק בטווח הנראה לעין; היא תצמצם את השליטה הישראלית באוכלוסייה הפלסטינית ותמנע חיכוכים מיותרים בינה לישראל; והיא תתבסס על הזיקה ההיסטורית של ירדן לגדה המערבית ועל "תפקידה המיוחד" במקומות הקדושים למוסלמים בירושלים, כמעוגן בסעיף 9.2 בהסכם השלום הישראלי-ירדני.

לאורך השנים הוצעו דגמים שונים של קונפדרציה, אשר נבדלו זה מזה בכל הנוגע למעמד הפלסטינים, להיקף האחריות והמעורבות הירדנית ולעול שהטילו על הממלכה. להלן הדגמים המרכזיים:

א. **מעורבות פונקציונלית** – קבלת תפקידים מוגדרים על ידי ירדן, בלי להעביר לחזקתה את הריבונות על הגדה המערבית. במסגרת דגם זה ניתן לבחון תיאום ביטחוני, סיוע בהכשרה למוסדות פלסטיניים, אדמיניסטרציה במעברי הגבול, פיתוח תשתיות מים ואנרגיה, סחר וניהול במקומות הקדושים בירושלים. כל תחום דורש הסכמה נפרדת על סמכות, מימון ואחריות. זהו הדגם המצומצם והפשוט ביותר, המצריך את ההסכמות המינימליות בין הצדדים, אך הוא יכול להתגבש כרכיב בהסדר כולל בין ישראל לפלסטינים ואינו עומד בפני עצמו.

ב. **קונפדרציה ירדנית-פלסטינית** – מסגרת משותפת של שתי ישויות מדיניות השומרות על עצמאותן ומאצילות סמכויות מסוימות למוסדות משותפים. דגם זה עשוי לכלול הסדרי כלכלה, תנועה וביטחון, אך אינו פוטר מהכרעה בדבר מעמדה של מדינה פלסטינית עצמאית. כפי שיפורט בהמשך, לא ברור אם הצדדים מוכנים לדון בקונפדרציה כזו לפני הקמת מדינה פלסטינית או רק לאחריה. אין להניח שקיימת הסכמה ירדנית מחייבת למסלול זה.

ג. **פדרציה ירדנית-פלסטינית** – מסגרת מדינתית אחת שבה הסמכויות מחולקות בין שלטון מרכזי ליחידות/מחוזות המרכיבים אותה. בדגם זה אמורה הגדה המערבית להוות מחוז אוטונומי תחת ממשל ירדני מרכזי, והוא מחייב הכרעות על חוקה, ייצוג, אזרחות, צבא, תקציב ומערכת המשפט. הוא משנה באופן עמוק את המבנה המדיני הירדני ואת מימוש ההגדרה העצמית הפלסטינית, ולכן דורש בסיס לגיטימציה רחב הרבה יותר משיתוף פעולה בתחומים מוגדרים.

ד. **"המולדת החלופית" כוללת שני דגמים** – (1) החזרת שטחים ואוכלוסייה בגדה המערבית לריבונות ירדנית; (2) "ירדן היא פלסטין" – דגם המבקש לראות בעבר הירדן המזרחי את המענה למאוויים הלאומיים הפלסטיניים. בעוד שלשני הדגמים השלכות על סוגיות של ריבונות וזכויות, רעיון המולדת החלופית חותר במישרין תחת זהותה ועצם קיומה של הממלכה במתכונתה הנוכחית.

תוכנית ליברמן לא חופפת באופן מלא לאף אחד מהדגמים המוזכרים. היא מבקשת לכונן קונפדרציה ישראלית-ירדנית (ולא ירדנית-פלסטינית כבדגמים א' ו-ב') ולשלב בין מעורבות ירדנית פונקציונלית (כבדגם א') להשבת שטחים מוגבלים מהגדה המערבית לריבונות ירדנית (כבדגם ד'1).

הקונפדרציה ואיום "המולדת החלופית" בעיניים ירדניות

עמדת ירדן בשאלת הקונפדרציה נגזרת מיחסה הדואלי והחשדני לישראל: מחד גיסא, ישראל נתפסת בחוגי הארמון כנכס אסטרטגי וכשותפה חיונית – גם אם שקטה – בתחומי הביטחון, המים והאנרגיה; מאידך גיסא, ישראל נתפסת כסכנה קיומית פוטנציאלית בשל החשש בעמאן מאז המהפך של 1977 מפני השאיפה המיוחסת לגורמי ימין ישראליים לפתור את הבעיה הפלסטינית בירדן, תוך ערעור המאזן הדמוגרפי העדין של הממלכה וזהותה הלאומית העבר-ירדנית, הנבדלת מזו הפלסטינית. תכלית מרכזית של חוזה השלום שחתמה ירדן עם ישראל ב-1994 הייתה לבצר את גבולותיה של הממלכה ולעגן את העיקרון של "ירדן היא ירדן ופלסטין היא פלסטין". לשם כך אף הוכנס לחוזה סעיף מפורש (2.6) האוסר הנעה כפויה של אוכלוסייה מצד אחד של הגבול לצדו האחר.

ואולם, בראייה ירדנית איום "המולדת החלופית" טרם הוסר גם בחלוף 32 שנות שלום. המגמות הרווחות בישראל בשנים האחרונות – בראשן הרחבת התנחלויות, הקמת מאחזים וחוות חקלאיות, סיפוח דה-פקטו של חלקים מהגדה המערבית, החלשת הרשות הפלסטינית וטרור יהודי המלווה בקריאות לעידוד הגירה מרצון של פלסטינים מהשטחים – מתפרשים בירדן כצעדים ישראליים מקדימים לשינוי דמוגרפי בשטח. בירדן גברה ההערכה שאם ישראל גמרה אומר למנוע את האפשרות להקים בעתיד מדינה פלסטינית בשטחי 1967, הרי שבכוונתה לפתור את הבעיה הפלסטינית בשטח הממלכה. ביטוי לחשש ניתן בנאומו התקיף של המלך עבדאללה בעצרת האו"ם בניו יורק בספטמבר האחרון, שבו האשים את ישראל ב"מדיניות סדורה שמטרתה לאלץ עם שלם לעזוב את אדמתו".

יחסה של ירדן לקונפדרציה גם משקף את חששה שמאחורי התוכנית מסתתרת מזימה ישראלית לגלגל לפתחה את האחריות הדמוגרפית והביטחונית על הפלסטינים ולהפכה ל"מולדת החלופית". העמדה הירדנית העקבית גורסת שקונפדרציה לא תשמש תחליף למדינה פלסטינית, אלא תוצר אפשרי שלה. לשיטת ירדן, יחסים קונפדרטיביים בינה לבין הפלסטינים יישקלו רק לאחר הקמת מדינה פלסטינית עצמאית וריבונית, ובתנאי שהדבר יתבסס על בחירה חופשית וריבונית של שני הצדדים – הירדני והפלסטיני – ועל הסכמות ירדניות-פלסטיניות במכלול של סוגיות פוליטיות רגישות.

ואכן, המלך דחה על הסף מספר פעמים בעבר יוזמות לכינון קונפדרציה לפני הקמת מדינה פלסטינית. לדוגמא, בינואר 2018 הציע לו נשיא ארצות הברית, דונלד טראמפ, "עסקה נהדרת" בדמות קבלת חסות על שטחים פלסטיניים בגדה המערבית. על פי הדלפות עיתונאיות, עבדאללה העיד לימים שחש כמי שקיבל "התקף לב" כאשר טראמפ העלה בפניו את ההצעה. הוא נאלץ לסרב לה למרות תלותה הכלכלית של ארצו בוושינגטון, מאחר שהיא נתפסה בעיניו כאיום על עתיד ממלכתו. בספטמבר 2018 התייחסה פומבית גם דוברת ממשלת ירדן דאז, ג'ומאנה ע'נימאת, להצעה האמריקאית לקונפדרציה, בציינה כי היא אינה עומדת על הפרק מבחינת ירדן, הדבקה בפתרון שתי המדינות.

רעיון הקונפדרציה צף מעת לעת גם בשיח הפנים-ירדני, אך נהדף מיד על ידי המיינסטרים הממסדי. דוגמא לכך ניתנה בתגובות החריפות למאמר שפרסם ב-2021 חסן אסמיכ, יו"ר חבר הנאמנים של מכון המחקר Strategiecs ואיש עסקים ירדני ממוצא פלסטיני, אשר קרא לאיחוד בין ירדן לפלסטין כנתיב יצירתי ליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני. אסמיכ הדגיש במאמרו ב-Foreign Policy את המכנים המשותפים בין ירדן לפלסטין במגוון רבדים – דמוגרפיה, קשרי שארות, מנהגים, מסורות ואהדה למלך הירדני. הוא הציע לקרוא לישות הקונפדרטיבית "הממלכה ההאשמית של ירדן ופלסטין", בהדגישו כי היא תישאר תחת שלטון בלעדי של השושלת ההאשמית ותגן על הזהות והאינטרסים הנבדלים של הירדנים והפלסטינים. לדבריו, ישות כזו תזכה לסיוע בינלאומי, תעודד סחר הדדי ישראלי-ירדני-פלסטיני ותוביל לשגשוג ולצמיחה כלכליים מהם ייהנו כלל מדינות האזור.

בתגובה לדברים הופיע בעיתונות הירדנית הפרו-ממסדית שטף מאמרים השוללים את הצעתו של אסמיכ על בסיס הנימוקים הבאים: ראשית, כינון קונפדרציה ירדנית-פלסטינית לפני נסיגת ישראל מהשטחים והקמת מדינה פלסטינית עצמאית בגבולות 1967 יביא לשחיקת הלגיטימיות של מדינת פלסטין, יהפוך אותה למעין "מחוז" בירדן ויעורר התנגדות מצד קבוצות פלסטיניות שיראו בכך "כיבוש ירדני" ופגיעה בזכות הפלסטינית להגדרה עצמית; שנית, איחוד ירדני-פלסטיני ישרת את מזימות הימין הישראלי לפטור את ישראל מאחריות לכיבוש, יעביר את הבעיה הפלסטינית לשטח ירדן ויערער את מאזנה הדמוגרפי העדין; ושלישית, עלויות ניהול השטחים הפלסטיניים וסיפוק צרכי המחיה של "הירדנים החדשים" יהיו גבוהות בהרבה מכל תמורה כלכלית שתזכה לה הממלכה, לנוכח ירושת "הביורוקרטיה הנפוחה של הרשות הפלסטינית" והגידול הצפוי בהוצאות הביטחון.

תגובות ירדניות לתוכנית הקונפדרציה של ליברמן

תוכנית הקונפדרציה של ליברמן לא זכתה עד כה לתגובה רשמית מצד גורמי ממשל ירדניים. ייתכן שזאת משום שהיא הועלתה במסגרת קמפיין הבחירות של מפלגתו ואינה מייצגת – לפחות בשלב זה – את עמדת ממשלת ישראל. בה בעת, מגוון פובליציסטים ירדנים המזוהים עם הקו השלטוני התייחסו אליה והציגו חזית אחידה כנגדה, תוך הצבעה על שלושה כשלים מרכזיים.

ראשית, הנסיגה הטריטוריאלית הישראלית שמציע ליברמן בלתי מספקת: התוכנית מבקשת לכונן קונפדרציה רק בשטחי A ו-B, המהווים פחות מ-40% מהשטח ומנותקים מגישה ישירה לירדן, ומותירה בידי ישראל את שטח C, המהווה את רוב השטח. סאמח אל-מחאריק, פובליציסט ביומון המשטר "אל-ראי", כתב בהקשר זה כי מוטב לירדן להמשיך להתכתש עם ישראל סביב יישום פתרון שתי המדינות מאשר להעניק לגיטימציה לפתרון פגום מעין זה.

שנית, ישנו פער עמוק בין ירדן לליברמן בהסתכלות על הבעיה הפלסטינית: לטענת ראנה אל-זאע'ה, עוזרת מחקר ורכזת פרויקטים ב"מכון הירדני למדיניות ולחברה", ירדן רואה בבעיה הפלסטינית מאבק לאומי של עם הדורש לממש את זכותו הריבונית להגדרה עצמית, בעוד ליברמן רואה בה סוגיה מנהלית הנוגעת לניהול תאי שטח ואוכלוסייה. בדומה לכך, הפרשן הפוליטי נביל אבראהים חדאד כתב באתר "Jo-24" כי ליברמן מבקש להסיט את הדיון בבעיה הפלסטינית מהשאלה "מתי יקבלו הפלסטינים את הזכות לנהל מדינה עצמאית משלהם?" לשאלה "מי המדינה המתאימה ביותר לניהול האוכלוסייה הפלסטינית?" לדבריו, על ירדן והפלסטינים להתנגד לתוכניתו, שכן "מי שמצליח להגדיר את טיב הבעיה – עושה חצי מהדרך לכפיית הפתרון שבו הוא חפץ".

שלישית, התוכנית מבקשת לרתום את ירדן ככלי בשירות ישראל, ללא מתן ריבונות לפלסטינים: לטענת חדאד, הצעת ליברמן אינה מבקשת לחזור למצב ששרר בגדה המערבית לפני 1967, אלא להטיל על כתפי הממלכה את עול ניהול האוכלוסייה האזרחית תוך המשך שליטה טריטוריאלית וביטחונית ישראלית. יו"ר איגוד העיתונאים הירדנים לשעבר, ראכאן אל-סעאידה, הביע התנגדות גם הוא למזימתו של ליברמן "לסבך את ירדן בתפקידים ביטחוניים ואזרחיים" בגדה המערבית.

מסקנות והמלצות מדיניות

כפי שהדגימו התגובות הירדניות לתוכנית ליברמן, הדיון הנוכחי בין ירושלים לעמאן בשאלת הקונפדרציה מתקיים עד כה כ"שיח של חירשים": הוא כלוא בין הציפייה הישראלית הבלתי-ריאלית שירדן תיטול על עצמה את ניהול האוכלוסייה הפלסטינית בחלקים מהגדה המערבית, לבין הדרישה הירדנית להקמת מדינה פלסטינית כתנאי לכל קונפדרציה. זאת, כשברקע עומד החשש המתמשך בממלכה מפני מזימה ישראלית להפיכתה ל"מולדת החלופית" או להפיכת צבא ירדן לכוח כיבוש חלופי לצה"ל.

לפיכך, אימוץ תוכנית קונפדרציה נוסח ליברמן (החלה רק על 40% מהגדה המערבית, וללא ירושלים) על ידי ממשלה עתידית בישראל לא צפוי להוביל להסכמות עם ירדן, אלא לייצר חיכוכים בין המדינות. יתרה מכך, כל ניסיון ישראלי לקדם את התוכנית במתכונתה הנוכחית צפוי לחזק בחוגי השלטון הירדניים את התפיסה הגורסת שאין הבדל של ממש בין המחנות הפוליטיים בישראל, שכן כולם מבקשים להפוך את ירדן למולדת החלופית של הפלסטינים ולסכן את עתיד הממלכה. הדבר יקשה על שיקום היחסים עם עמאן, השרויים בשפל מאז פרוץ המלחמה ב-7 באוקטובר 2023, וידרבן את ירדן לדבוק במאמצים הדיפלומטיים לבודד את ישראל בזירה האזורית והבינלאומית.

ובכל זאת, ראוי להביא בחשבון שני כיוונים חלופיים – וריאליים יותר – לקידום קונפדרציה:

האחד, קריאה למלך עבדאללה מצד מדינות ערב והמערכת הבינלאומית לשקול הסדר קונפדרטיבי כפתרון פשרה מציאותי לפריצת המבוי הסתום בתהליך המדיני, וכנתיב ביניים בין הדרישה הפלסטינית למדינה עצמאית לבין ההתנגדות הפוליטית הגורפת בישראל לכינונה בעת הנוכחית. אם הצעה כזו תגיע כיוזמה רחבה, בהסכמה פלסטינית, ירדן תופיע כמי שנרתמת למען הפלסטינים ולא כסייענית בשירות ישראל. מודל אפשרי לקידום המהלך הוא תוכנית הפדרציה שהציע המלך חוסיין ב-1972, שעיקריה ממלכה מאוחדת הכוללת שני מחוזות, ירדני ופלסטיני, בראשות מלך ירדן, שהוא גם מפקד הצבא העליון. לפי התוכנית המקורית, שתזדקק לעדכון, בירת מחוז עבר הירדן תהיה עמאן ובירת המחוז הפלסטיני מזרח ירושלים, כאשר לכל מחוז ממשלה ופרלמנט משלו, שבידיהם מירב הסמכויות השלטוניות, למעט בתחומי החוץ והביטחון, שייוותרו בידי השלטון המרכזי בעמאן.

על אף שישראל דחתה את תוכנית חוסיין ב-1972, השלום הישראלי-ירדני בן 32 השנים מציב את הצדדים בנקודת פתיחה שונה: ישראל חולקת עם ירדן את גבולה הארוך ביותר, אשר נהנה משקט יחסי; ירדן היא חיץ ביטחוני אמין בין ישראל לאיומים ממזרח, והתגלתה כשותפה מהימנה מול איראן; ובין מערכות הביטחון של שתי המדינות מתקיים שיתוף פעולה הדוק ורציף. הסכם השלום מחזק את התקווה שניתן לסמוך על התפקיד שתמלא ירדן בתיאום עם ישראל בשמירה על הביטחון באזור שממערב לירדן, עד לגבול שייקבע בין הצדדים ולא כולל את מרחב ירושלים. לפיכך, ככל שהצעה כזו תהא מקובלת על הפלסטינים, וניתן יהיה לגייס תמיכה אזורית ובינלאומית למימושה, יהיה על ירדן וישראל לשקול אותה.

מתווה אפשרי שני, המבוסס גם כן על חזון קונפדרטיבי, הוא הקמת ישות מדינית פלסטינית נפרדת ומובחנת, בעלת ריבונות ביטחונית מוגבלת (PELS – Palestinian Entity with Limited Sovereignty). מתווה זה עשוי להעניק מענה הדרגתי ומאוזן לאינטרסים של הצדדים, על בסיס הגדרה של ישות פלסטינית מפורזת כשלב ביניים ושל הקונפדרציה עם ירדן כחזון אפשרי ארוך טווח, שעשוי להתממש בעתיד מתוך בחירה חופשית של הירדנים והפלסטינים לכונן מנגנונים משותפים.

ההנחה הסבירה היא שירדן תסרב ליטול אחריות מנהלית או צבאית מחודשת בגדה המערבית. לפיכך, על מנת לשפר את הסיכויים שמתווה זה יבשיל בכל זאת להסדר קונפדרטיבי, ניתן לשלב את ירדן בתפקידים מוגדרים כבר בשלב הביניים. בהמשך, כדי להבטיח שהוא יהיה מקובל על הצדדים לאורך זמן ויעמוד במבחן המציאות, יש להבטיח מתן מענה הולם לשש סוגיות יסוד קריטיות:

א. **ריבונות וגבולות**. יש להגדיר מי מחזיק בסמכות בכל שטח, מה מעמד ההתיישבות הישראלית בגדה המערבית ומהם הסדרי הגישה והרציפות הטריטוריאלית בינה לבין ירדן.

ב. **ביטחון.** יש לברר למי אחריות ביטחונית גוברת, מי מפקח על מעברים ושולט במרחב האווירי, ומהן הסמכויות במצב חירום. מעורבות ירדנית יכולה לנוע מסיוע מקצועי ועד אחריות רחבה; כל הרחבה צריכה להיות מותנית ביכולת, בהסכמה ובמנגנון תיאום הדוק.

ג. **ירושלים והמקומות הקדושים**. יש להפריד בין ריבונות, ביטחון, ניהול דתי, גישה חופשית למקומות הקדושים וניהול עירוני. אפשר לבחון מנגנון משותף בתחומים מסוימים, כמו חופש פולחן וגישה, לצד קביעת כללים ברורים לקבלת החלטות, לטיפול בהפרות, להתחשב בכבוד הצד האחר, ולמניעת הסלמה.

ד. **אזרחות ומשפט.** ההסדר חייב לקבוע מעמד אזרחי, זכויות הצבעה, חובות, סמכות שיפוט וגישה לערכאות. חשוב במיוחד למנוע מצב שבו אדם כפוף לרשות אחת, מצביע ברשות אחרת ואינו יכול להשפיע על ההחלטות המרכזיות הנוגעות לחייו.

ה. **רצועת עזה.** כל הסדר ממוקד בגדה המערבית יצטרך להסביר את יחסו לעזה: עזה יכולה להוות תת-מחוז תחת הגג של הישות הפלסטינית, כאשר זו תוכל להשתלט על הרצועה ולאחוז במונופול הכוח – "ישות אחת, חוק אחד, נשק אחד". יש לכלול את מצרים בבירור הנוגע לתפקידיה בעזה. השארתה מחוץ לשלב הראשון יכולה להיות בחירה מעשית, לבטח כל עוד מתווה 20 הנקודות של טראמפ נותר רלוונטי ליישום ברצועה.

ו. **פליטים וכלכלה**. קשר עם ירדן אינו פותר מאליו את תביעות הפליטים. בעניינם יש לברר מעמד, מנגנון בינלאומי לפיצוי ויישוב מחדש והסדרי מגורים מוסכמים. בתחום הכלכלי יש להגדיר תקציב, הכנסות, מכס, תשתיות וחלוקת עלויות. תוכנית המבוססת על סיוע חיצוני צריכה לקבוע מי הגורמים המתחייבים לממן אותה, איך מוודאים שהסיוע מופנה לבניית תשתיות של מדינה ולא לגורמי טרור, לכמה זמן ומה קורה כשהסיוע מצטמצם או נפסק.

אנו ממליצים לשלב בין מתווה ה-PELS לקונפדרציה ירדנית-פלסטינית. ה-PELS יהווה שלב ראשון בתהליך של היפרדות מדינית, טריטוריאלית ודמוגרפית בין ישראל לפלסטינים, תוך שיפור תפקודה של הרשות הפלסטינית במעורבות ירדנית. בשלב השני, תכונן קונפדרציה ירדנית-פלסטינית כחלק מהסדר כולל עם ישראל, שייתן מענה אפקטיבי לצרכי הביטחון שלה.

לשם שיפור היכולת לשיווק המתווים המוצעים לציבורים השונים, יש חשיבות גם למונחים שבהם ייעשה שימוש. מומלץ לאמץ את המושג "הסדר בהשתתפות ירדן" במקום מושגים טעונים היסטורית כמו "פדרציה", "קונפדרציה" או "האופציה הירדנית". סדר הפעולות לקידום המתווים המומלץ הוא כדלקמן: בירור שקט ולא-רשמי של צוות מומחים מול גורמים ירדניים ופלסטיניים לבדיקת היתכנות; בניית חלופות מוגדרות למבנה המשפטי והביטחוני המתוכנן בשטח והשוואתן למצב הקיים; גיבוש מעטפת אזורית ובינלאומית של ערבויות וסיוע; והגדרת מבחני ביצוע ומדדי הצלחה מדידים – כגון שיפור במסחר ובמעברים, סיכול תשתיות טרור ושימור מונופול על אכיפת החוק.

לסיכום, מעבר הדרגתי מניהול הסכסוך הישראלי-פלסטיני למתווה היפרדות משולב (PELS) עשוי לסלול את הדרך להסדר קונפדרטיבי ירדני-פלסטיני, שלו עשויים להיות יתרונות משמעותיים: ראשית, תקופת מעבר ממושכת שתאפשר לקדם רפורמות ברשות הפלסטינית ולבסס את תפקודה כישות מדינית נפרדת ומתפקדת. שנית, מתן מענה הדרגתי לשאיפות הלאומיות הפלסטיניות במסגרת ישות מפורזת ונקייה ממעורבות חמאס, שתזכה לסמכויות אזרחיות ושלטוניות נרחבות, תחת אחריות ביטחונית גוברת של ישראל. מתווים אלה מציבים יעד של שילוב ירדן בהסדר כולל – החל מקבלת אחריות בסוגיות רגישות, המוסכמת על כלל הצדדים, ועד לכינון מסגרת מדינית ירדנית-פלסטינית יציבה, תוך שמירה קפדנית על ריבונותה, זהותה וביטחונה של הממלכה.

עורכי הסדרה: ענת קורץ, רינת חרש ואלדד שביט.