



## 25 שנות שלום בין ישראל לירדן: דרוש אתחול ליחסים

### יצחק גל וקסניה סבטלובה\*

#### תובנות ומסקנות בעקבות דיאלוג מדיני ישראל-ירדני שקיים מכון מיתוים בירדן

דצמבר 2019

לקראת יום השנה ה-25 להסכם השלום עם ירדן, מומחים ממכון מיתוים ביקרו בעמאן וקיימו סדרת פגישות עם גורמי מדיניות, ביטחון, תקשורת וחברה אזרחית ירדניים. מטרת הדיאלוג המדיני הייתה להעריך את מצב היחסים ואת האתגרים הניצבים בפניהם, להבין טוב יותר כיצד המצב בירדן וההתפתחויות באזור משפיעים על אתגרים אלה, ולזהות הזדמנויות לשיפור היחסים בין שתי המדינות.

על אף התסכול, הכעס והאכזבה בצד הירדני כלפי ישראל, חזרנו מעמאן עם תחושה ברורה כי ניתן לצקת תוכן מחודש ביחסים ולשקם אותם. הרי, לשתי המדינות אינטרס ברור בשיתוף פעולה, ומערכת היחסים ביניהן שרדה 25 שנה כנגד כל הסיכויים, האתגרים האזוריים והמשברים, כגון המבוי הסתום בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, פיגוע הטרור בנהריים, האינתיפאדה השנייה, מבצעים צבאיים בעזה, משברים סביב סוגיית ירושלים (לרבות סביב העברת השגרירות האמריקאית) ודעת קהל עוינת בירדן.

הפוטנציאל העצום ביחסים טרם מומש. ישראל יכולה לקדם בהצלחה שיתופי פעולה בילטרליים עם ירדן בתיירות, מים והיי-טק, אבל ישנה גם היתכנות לקדם שיתוף פעולה אזורי רחב יותר שיאפשר להגדיל את היציבות האזורית ואת היקף הסחר. ירדן יכולה גם למלא תפקיד חשוב בזירה המדינית: למנף את המעמד שיש לה במקומות הקדושים בירושלים, לתמוך בקידום תהליך השלום הישראלי-פלסטיני ולהוות כוח מייצב באזור באופן כללי.

על מנת להשיג מטרות אלה, יש לאתחל את מערכת היחסים הישראלית-ירדנית. יש לפתח ערוצי דיאלוג חדשים, להעניק ליחסים עם ירדן עדיפות גבוהה בסדר היום הלאומי של ישראל, להיות קשובים לצרכיה ותלונותיה של ירדן, ולבחון מחדש פרויקטים משותפים. על פוליטיקאים ומקבלי החלטות בשתי המדינות להבין היטב כי חוסר פעולה והזנחת היחסים יגבו מחיר גבוה במיוחד.

תחילתו של מסמך זה בתמונת מצב עכשווית של יחסי ישראל-ירדן לאחר 25 שנות שלום, המשכו בדיון באתגרים ובסוגיות המרכזיות שאותם הציגו בני שיחנו הירדנים במהלך הדיאלוג המדיני בעמאן, וסופו בהמלצות והצעות לפעולה בטווח המידי.

### א. תמונת מצב של יחסי ישראל-ירדן לאחר 25 שנות שלום

הסכם השלום שנחתם ב-1994 הפך לאחד מעמודי התווך ביציבות המדינית-אסטרטגית של ישראל וירדן כאחד, ושתי המדינות הצליחו לפתח על בסיסו שיתוף פעולה ביטחוני נרחב. בתחילת הדרך, חלו התפתחויות חיוביות משמעותיות גם בזירות הכלכליות. הסיוע הכלכלי האמריקאי לירדן נסק, והסיוע הצבאי גדל אף הוא.

\* יצחק גל הוא חוקר במכון מיתוים ויועץ בתחום שווקי מדינות ערב; קסניה סבטלובה היא עמיתת מדיניות במכון מיתוים וחברת כנסת לשעבר. שניהם השתתפו בדיאלוג המדיני הישראלי-ירדני של מכון מיתוים, שהתקיים בעמאן ב-14-13 באוקטובר 2019, בשיתוף קרן פרידריך אברט.

חתימתו ב-1998 של הסכם הסחר (QIZ Agreement) הירדני-אמריקאי-ישראלי להקמת אזורי תעשייה הייתה פרי חשוב נוסף של השלום. הוא הניב סדרת הסכמי-המשך כלכליים שהעלו את ירדן על דרך המלך לצמיחה מואצת שמבוססת על גידול מהיר ביצוא, והעמיד אותה ככוח מוביל בהשתלבות בכלכלה הגלובלית. בתחום הביטורלי, התפתח בין ישראל לירדן שיתוף פעולה משמעותי בתיירות ובתעשייה, במיוחד בתעשיית הטקסטיל והביגוד.

למרבה הצער, מאז נזנחו ברובם היחסים הכלכליים, המדיניים והאזרחיים בין שתי המדינות. המכשול החמור ביותר ליחסים היה והינו הסכסוך הישראלי-פלסטיני, אשר מערער את יחסי ישראל-ירדן ומוביל לניכור ועוינות בדעת הקהל הירדנית. למחלוקות הנוגעות לאל-חרם א-שריף/הר הבית פוטנציאל נפיץ במיוחד. סוגיות מדיניות נוספות המעכרות את היחסים כוללות: אזכורים חוזרים ונשנים בקרוב גורמי ימין בישראל של רעיון היותה של ירדן המדינה הפלסטינית האמיתית, הודעות ישראליות בעת האחרונה על תכנית לספח את בקעת הירדן, ואירועים שמתסיסים את דעת הקהל הירדנית, כגון מעצר של אזרחים ירדנים בישראל. מעבר לכל הסוגיות הללו, ההנהגה והציבור הירדני שותפים לתחושה מעיקה שישראל אינה מכבדת את ירדן, מתעלמת מהאינטרסים והרגישויות שלה, ופעם אחר פעם מעמידה את הנהגתה במצבים לא נוחים, שלא לומר מערערי יציבות.

רמת שיתוף הפעולה המדיני בין המדינות מוגבלת יחסית ונשחקת בהתמדה בשנים האחרונות. בעבר, היחסים המדיניים היו ברמה גבוהה דיה כדי לגבור על משברים רציניים, כגון ניסיון ההתנקשות בחאלד משעל ב-1997. ואולם, בשנים האחרונות, הצדדים מתקשים להתגבר אפילו על קשיים מינוריים. בנוסף לכך, עשרות סוגיות וטענות ירדניות כלפי ישראל בתחומים אזרחיים וכלכליים נותרו בלתי פתורות, והן מעכבות, ובמקרים מסוימים אף מרעילות, את היחסים בין ישראל לירדן.<sup>1</sup>

## ב. אתגרים וסוגיות

לפני 25 שנים, ראש הממשלה יצחק רבין וחוסין מלך ירדן פתחו פרק חדש ביחסי ישראל-ירדן. חזונם כלל נורמליזציה מלאה של היחסים על בסיס שיתוף פעולה והתקדמות בו-זמנית בערוץ הפלסטיני.

כיום, בהעדר כל התקדמות בתהליך השלום עם הפלסטינים ובפרויקטים משותפים שהיו אמורים להניב פירות כלכליים משמעותיים עבור ירדן, דעת הקהל בממלכה ההאשמית עוינת למדי נוכח כל סימן של התחממות ביחסים בין שתי המדינות. כפי שקצין לשעבר הגדיר זאת במהלך שיחה עמו בעמאן, אמנם תמיד היו בירדן שוליים עוינים כלפי היחסים עם ישראל, אך הרוב היה ניטרלי. כיום הוא הפך יותר ויותר עוין כלפי ישראל וכלפי אלה בירדן שעדיין תומכים בשיתוף פעולה ושמגנים עליו. אווירה שלילית זו היא אחת הסיבות לכך שהמלך עבדאללה סירב באחרונה לשוחח טלפונית עם ראש הממשלה בנימין נתניהו או להיפגש עמו בפומבי. בעוד שנתניהו נוטה להתייחס לסוגיה הפלסטינית כזניחה ובלתי-רלבנטית, ההתייחסות אליה בירדן שונה לחלוטין. המצב הרגיש באל-חרם א-שריף/הר הבית תורם להעצמת המתחים.

האווירה הבעייתית אינה מאפשרת גמישות רבה בטיפול בסוגיות טעונות, כגון דילמת מובלעות צופר ונהריים. בעוד שחוזת השלום נחתם בכוונה ברורה לקיים את ההסדרים המיוחדים בשתי המובלעות למשך שנים רבות, סוגיית הארכתם גרמה לממשלת ירדן ולמלך צרות מיותרות, והסתיימה בדחיית בקשתה של ישראל להאריך את הסכם חכירת הקרקע.

האליטות המדיניות והעסקיות בממלכה חשות שישראל בוחרת לדחוק הצדה את ירדן לטובת קידום שותפות עם מדינות המפרץ, תוך התעלמות מרצונה של ירדן להפוך למוקד אזורי ולמתווכת. הזעם הציבורי והאכזבה האישית מהיחסים עם ישראל מקשים על פיתוח יחסים בין הצדדים. בעוד ששיתוף הפעולה הביטחוני הדוק, והיחסים בין פקידים ישראלים וירדנים בתחום הביטחוני קרובים, כל היבט אחר בשיתוף הפעולה – בתחום הדיפלומטיה, הסחר, התיירות והטכנולוגיה העילית – תקוע או לא קיים. שני יוצאים מן הכלל הם העסקתם של אזרחים ירדנים בבתי מלון באילת והשיתוף של ישראל וירדן בפורום הגז של מזרח הים התיכון שמקום מושבו בקהיר.

1. לסקירה נרחבת על יחסי ישראל וירדן והפוטנציאל הגלום בהם, ראו את מחקרו של יצחק גל "[שיתוף הפעולה בין ישראל וירדן: החמצה היסטורית שעוד ניתן לתקן](#)", מכון מתווים, מרץ 2018.

## ירושלים והמקומות הקדושים

סעיף 9 בחוזה השלום בין ישראל לירדן קושר את יחסי המדינות ישירות לתהליך השלום הישראלי-פלסטיני, תוך שישראל מכירה בתפקיד ההיסטורי המיוחד של ירדן במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים ומתחייבת להעניק עדיפות לתפקיד זה במסגרת המשא ומתן עם הפלסטינים על הסכם הקבע. עם זאת, שיתוף הפעולה הישראלי עם הוואקף הירדני נחלש במהלך השנים. כל הצהרה של פקידים ישראלים על שינוי הסטטוס קוו בהר הבית מעוררת זעם ציבורי בירדן ומהדהדת בכלי התקשורת וברשתות החברתיות. בני שיחנו הירדנים סברו כי שיפור התקשורת בין הצדדים סביב סוגיית אל-חראם א-שריף/הר הבית, כמו גם תיאום יותר מדויק והימנעות מהשמעת הצהרות טעונות שרומזות על רצון ישראלי לשנות את הסטטוס קוו עשויים לשפר את המצב באופן משמעותי. כמו כן, התעלמות ישראלית מתפקידה של ירדן בירושלים ורמזים לכך שערב הסעודית תוכל לתפוס את מקומה של השושלת ההאשמית כאפוטרופסית של האתרים המוסלמים הקדושים בירושלים מוסיפים דלק מיותר למדורה.

## המבוי הסתום בערוץ הפלסטיני

כשם שמצרים עשתה בחוזה השלום שלה עם ישראל ב-1979, כך ירדן הקפידה להבהיר כי התקדמות בערוץ הפלסטיני תשפיע על טיב היחסים בין ירושלים לעמאן. אולם תהליך השלום הישראלי-פלסטיני נעצר לחלוטין ב-2014 וחידושי המשא ומתן אינו נראה באופק. מצב העניינים הרעוע בגדה המערבית, במיוחד נוכח הכרזות ישראליות על סיפוח אפשרי של השטח, משפיע גם על היציבות בירדן. בני שיחנו בירדן חזרו והדגישו כי התנהלותה של ישראל נתפסת בירדן כסכנה המאיימת על היציבות האזורית. המלך מתקשה יותר ויותר להסביר את הצורך בשימור חוזה השלום עם ישראל נוכח חוסר שביעות הרצון של הרחוב הירדני ממנו. הירדנים מבינים את הדילמות הביטחונית של ישראל אולי יותר משחקנים אזוריים ובינלאומיים אחרים, בהינתן ההיסטוריה הסבוכה של היחסים שלהם עם הפלסטינים. ובכל זאת, העדר כל דינמיקה חיובית בערוץ הפלסטיני מהווה מכשול מהותי ביחסי ישראל-ירדן.

## הבטחות שהופרו ואי אמן

נוסף על הסוגיות הטעונות בנוגע לירושלים והמבוי הסתום בשיחות השלום עם הפלסטינים, דומה כי הירדנים מתוסכלים במיוחד מחוסר הבהירות ביחסה של ישראל כלפי ירדן. נתניהו מרבה להדגיש את חשיבותם של היחסים האזוריים, במיוחד עם המדינות הסוניות – מצרים, ירדן ומדינות המפרץ. אף על פי כן, חרף היחסים האיתנים עם ירדן בתחומי הביטחון וההגנה, משבר רודף משבר. החיבוק המתקשר שנתניהו העניק לקצין הביטחון שהיה מעורב בתקרית הירי בשגרירות ישראל בעמאן ביולי 2017, הפרויקטים המתעכבים שהיו אמורים להקל את המחסור הירדני החמור במים – כגון פרויקט תעלת הימים שתוכנן לכלול מתקן התפלה גדול בעקבה, והמעצר המינהלי של שני אזרחים ירדנים על ידי ישראל בחודשים האחרונים, הוסיפו למתח ביחסים. הירדנים חשים כי ישראל אינה מתאמצת להימנע ממשברים אלה, אינה מכבדת את המלך ומתעלמת מרצונה של ירדן לשמש כמתווכת בין ישראל למפרץ.

## הפירות הכלכליים שלא הבשילו

סיבה משמעותית לחשדנות ולחמיצות הירדנית כלפי ישראל (נוסף על הסוגיה הפלסטינית) טמונה בתחושת אכזבה עמוקה מכך שהיתרונות הכלכליים שנבעו מהסכם השלום לא מומשו. האכזבה החלה עוד בשנות ה-90 עם הכישלון ביישומם של פרויקטים גדולים שמנהיגים ישראלים הבטיחו בחגיגות ובכך הצביעו על מחויבות ליישומם המהיר. ככל שפירות השלום לא בשלו, כך העריכו הירדנים כי לישראל אין כוונה אמיתית לקיים את הבטחותיה ולפיכך לא ניתן לסמוך עליה.

המחסור החמור במים הוא הנושא הבווער ביותר מבחינת הירדנים. המרכיב המרכזי בפרויקט תעלת הימים הוא בנייתו של מתקן התפלה בעקבה שישמש אחד ממקורות המים החשובים בממלכה. הירדנים מאשימים את ישראל בעיכוב הפרויקט תוך התעלמות מחויבותו לירדן. הסכם הסחר, שהיה ספינת הדגל של היחסים הכלכליים בין המדינות, אף הוא נתפס בירדן כדוגמה להפרת הבטחות ישראליות. הציפיות להשקעות ישראליות משמעותיות במפעלי ייצור משותפים לא התממשו. עד סוף העשור הראשון של המאה ה-21,

הפסיקו מרבית החברות הישראליות (שהשקיעו במפעלים משותפים במסגרת הסכם הסחר) את השקעתם הישירה בירדן.

נתיב הסחר דרך נמל חיפה, שיכול היה להגדיל עד מאד את היצוא החקלאי של ירדן לשווקים באירופה, פועל באחוז מזערי מהפוטנציאל הטמון בו, ואילו סחר דו-צדדי בין ישראל לירדן התכווץ לממדים חסרי משמעות. ההיבט היחיד בתחום הסחר שהתפתח בעשור האחרון, וזאת באופן משמעותי, הוא היבוא ממדינות המפרץ דרך ירדן (שנרשם כיבוא מירדן). אולם לסחר זה תועלת מעטה עבור הכלכלה הירדנית. ירדן גם ממורמרת מסירובה של ישראל לאפשר הגדלה של יצוא ירדני לשטחים הפלסטיניים, שבהם ירדן רואה שוק מבטיח.

מעבר לכך, אנשי עסקים ירדנים שמנסים לקיים מגעים עם ישראל חרף כל המכשולים שהוזכרו, נתקלים בקשיים מהותיים. דוגמה בולטת היא התהליך המסורבל שמחכה לירדנים (לרבות אלה שמקיימים מגעים קבועים עם ישראל) בבואם לבקש אשרת כניסה לישראל. קשיים אלה באים לידי ביטוי בעיכובים ממושכים ולא מוסברים בתהליך הנפקת האשרה וחוסר נכונות לנפק אשרות לכניסות חוזרות. קשיים אלה מרחיקים אנשי עסקים ירדנים רבים שלהם אינטרס בפיתוח יחסים עסקיים עם ישראל.

## ג. המלצות

בחלוף 25 שנים מחתימת הסכם השלום ההיסטורי בין ישראל לירדן, הגיעה העת לאתחל את מערכת היחסים האסטרטגית ולמלא את המלים הכתובות בתוכן אמיתי. הקמת ממשלה חדשה בישראל במהלך שנת 2020 תוכל לספק הזדמנות היסטורית לשינוי מהותי בהתייחסות כלפי ירדן וביחסים עמה. זה ידרוש תכנון קפדני מבעוד מועד. את השינוי ניתן יהיה להתחיל בהצהרות ישראליות חיוביות והימנעות מהצהרות שליליות או מזיקות. חשוב מכך, יהיה צורך לעבור במהרה מהצהרות לצעדים ממשיים, כגון החייאת המחויבויות הקודמות שישראל נתנה ויצירת הזדמנויות חדשות.

להלן רשימת המלצות מפתח בגדר "עשה" ו"אל תעשה", כמו גם הצעות לפעולות שממשלת ישראל יכולה לנקוט על מנת לאתחל את מערכת היחסים עם ירדן.

**עשה:** הצהרות חיוביות המכירות בחשיבות היחסים בין ישראל לירדן, כמו גם חידוש השיחות בין ישראל לרשות הפלסטינית, ישרו אווירה חיובית ויתחילו לבנות מחדש את האמון ושיתוף הפעולה בין שתי המדינות. הואיל והצד הירדני חש כמי שנדחק הצדה ונלקח כמובן מאליו, חשוב שמנהיגים ישראלים יתייחסו בפומבי לדינמיקה החיובית ביחסים בין עמאן לירושלים, וידגישו את הצורך לקדם את היחסים האסטרטגיים הללו ולהצעים קדימה. יש למסד ערוץ תקשורת מיוחד בין לשכת ראש הממשלה בירושלים לבין חצרו של המלך עבדאללה על מנת לאפשר מגעים ישירים ברמות בכירות בעתות משבר, ולהרחיב את ערוצי הקשר לבכירים נוספים בשתי המדינות.

**אל תעשה:** אחד המכשולים העיקריים לאתחול מערכת היחסים הבילטרלית היא שאלת הסיפוח האפשרי של בקעת הירדן ו/או של חלקים מהגדה המערבית. בעמאן התייחסו להבטחת הבחירות של נתניהו לספח את בקעת הירדן כאל תכנית פעולה ממשית, ולא כאל תעמולת בחירות. שינוי הסטטוס קווו באל-חרם א-שריף/הר הבית גם הוא סוגיית מפתח מבחינת הירדנים, שתפקידם המיוחד במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים מובטח בחוזה השלום. לממשלתה החדשה של ישראל יהיה חלון הזדמנויות צר להדגיש את ההבדלים בין הגישה החדשה כלפי ירדן לבין זו הישנה. יהיה עליה להימנע מהצהרות שליליות ומזיקות על סיפוח, גם לא לצרכי תעמולה וקמפיין.

## פעולות

מעבר לביטוי רצון טוב ותמיכה כללית בחיזוק היחסים, ישראל וירדן זקוקות ל"דבק" אמתי – פרויקטים מהותיים שיחברו ביניהן וימקדו אותן בצמיחה ופיתוח. שתי המדינות דנו בעבר בפרויקטים אחדים ואף חתמו על הסכמים בכמה מהם. על מקבלי ההחלטות בישראל להעניק עדיפות גבוהה לחידוש הפרויקטים עם ירדן בתחום המים והתשתיות, להגדלת יבוא סחורות ירדניות לרשות הפלסטינית, ולקידום שיתופי פעולה בתחומי התיירות, ההי-טק והתיירות הרפואית.

יש להרחיב את הדיון בסוגיות המים כדי לאתר וליישם פתרונות רחבים שבהם ישראל יכולה לסייע לירדן. ניתן, למשל, לקדם במהירות את פרויקט מתקן התפלת המים בעקבה (ואף לנתק אותו מפרויקט תעלת הימים במידת הצורך), ולהאיץ את הרחבת הסכם אספקת המים מהכינרת לירדן. במקביל, אנו מציעים לקדם תכנית כוללת לשיתוף פעולה נרחב בתחומי המים והאנרגיה, למשל אספקת מים מותפלים מהים התיכון, אספקת חשמל משדות סולריים בירדן (כנגד אספקת גז מישראל לירדן), כמו גם מיזמים אחרים בתחום המים והטיפול בשפכים, לרבות שיתוף פעולה בשיקום נהר הירדן וים המלח.

תחום התחבורה נמצא אף הוא בעדיפות גבוהה. במהלך שני העשורים שחלפו, התפתחה באזור רשת רכבות שמעצבת מחדש את התחבורה היבשתית האזורית. היא מאפשרת פיתוח של גשר יבשתי בין מזרח למערב לטובת שינוע סחורות מהיר ותחרותי מבחינה כלכלית בין מדינות המפרץ לים התיכון. ירדן ממוקמת באופן אסטרטגי בצומת הדרכים של מערכת רכבות זו. שיתוף פעולה ישראל-ירדני הוא חיוני ליישום מיזם זה, שבו גלום פוטנציאל אדיר לשיפור הכלכלה הירדנית.

סוגיות נוספות (הן חדשות והן כאלה שתלויות ועומדות) שיש להעניק להן עדיפות גבוהה כוללות את פארק התעשייה המתוכנן "שער הירדן", פתיחת מסדרון הסחר דרך נמל חיפה, פיתוח גרסה חדשה של הסכם הסחר שיתמקד בשיתוף פעולה ביצוא מוצרים תעשייתיים מתקדמים ושירותים לשוקים אחרים, כמו גם בתיירות. ישראל חייבת להקדיש תשומת לב לתכניות משותפות המעוכבות שנים רבות תוך התנתקות מהמדיניות הקיימת שמתסכלת רבים בצד הירדני. אנו מציעים להקים צוות משימה בין-משרדי לנושא, בחסות משרד ראש הממשלה, שיכלול נציגים ממשרדי החוץ, הכלכלה, הביטחון ושיתוף הפעולה האזורי.

אנו משוכנעים שחרף הפוטנציאל שלא מומש והפרשנות השונה ששני הצדדים מעניקים לחוזה השלום, זריקת מרץ והתמקדות באתחול היחסים עם ירדן – במקביל לניסיונות לקדם את תהליך השלום עם הפלסטינים – יוכלו לשנות את הדינמיקה וליצור שיתוף פעולה בריא שיחדיר תוכן ממשי לחוזה השלום. אלה, בתורם, יוכלו לייצר הזדמנויות כלכליות ומדיניות נוספות שבסופו של דבר יביאו להרחבת היחסים הביטורליים. ישראל חייבת להעניק עדיפות גבוהה ליציבותה ושגשוגה של הממלכה ההאשמית כדי להבטיח יציבות בגבולה הארוך ביותר ושיתוף פעולה שממנו שני הצדדים יפיקו תועלת.