



שיתוף הפעולה בין ישראל לירדן ב-2019: הדרדרות מתמשכת

יצחק גל*

מרץ 2020

א. מבוא

במשך שנים רבות טרם חתימת הסכם השלום בין ישראל לירדן, שררו בין המדינות יחסים של מעין הסכם הגנה דה-פקטו. הסכם השלום שנחתם ב-1994 סיפק לממלכה ההאשמית עוגן אסטרטגי חשוב ביותר: ייצוב וחיזוק מטריית ההגנה הישראלית, ובמשולב גם חיזוק היחסים האסטרטגיים של ירדן עם ארה"ב. הסכם השלום הפך לאחד מעמודי התווך של היציבות המדינית-אסטרטגית גם עבור ישראל, כפי שהוצג [במחקר](#) מקיף שנערך לגבי יחסים אלו בשנת 2018. שתי המדינות הצליחו לפתח שיתוף פעולה ביטחוני נרחב. בתחילת הדרך, חלו ביניהן התפתחויות חיוביות משמעותיות גם במישור הכלכלי. חתימת הסכם הסחר הירדני-אמריקאי-ישראלי, בשנת 1998, להקמת אזורי תעשייה המזכים בהקלות מיוחדות ביצוא לארה"ב (QIZ Agreement) הייתה פרי חשוב של הסכם השלום. הסכם הסחר הניב סדרת הסכמי-המשך כלכליים שהעלו את ירדן על דרך המלך לצמיחה מואצת המבוססת על גידול מהיר ביצוא, והעמיד אותה ככוח מוביל בעולם הערבי בכל הנוגע להשתלבות בכלכלה הגלובלית. בין ישראל לירדן התפתח שיתוף פעולה משמעותי בתיירות ובתעשייה, במיוחד בתעשיית הביגוד, וכן בתחום המים.

בעשור האחרון נזנחו היחסים הכלכליים, המדיניים והאזרחיים בין שתי המדינות, והיקף שיתוף הפעולה ביניהן הצטמצם מאוד. 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 בישראל של רעיון "ירדן היא פלסטין", ואירועים שמתסיסים את דעת הקהל הירדנית, כגון מעצר של אזרחים ירדנים בישראל. חומרה מיוחדת נודעת לסוגית סיפוח אפשרי של בקעת הירדן (בצד הפלסטיני) על ידי ישראל.

מעבר לכל הסוגיות הללו, ההנהגה והציבור בירדן שותפים לתחושה מעיקה שישראל אינה מכבדת את ירדן, מתעלמת מהאינטרסים והרגישויות שלה, ופעם אחר פעם מעמידה את הנהגתה במצבים קשים, עד כדי סיכון יציבותה. נייר זה סוקר את ההתפתחויות העיקריות ביחסים בין המדינות במהלך שנת 2019, על רקע המאפיינים שתוארו לעיל.

ב. התפתחויות עיקריות בשנת 2019

התחום המדיני

רמת שיתוף הפעולה המדיני בין המדינות מוגבלת ונשחקת בהתמדה בשנים האחרונות. בעבר, היחסים המדיניים היו ברמה גבוהה דיה כדי לגבור על משברים רציניים, כגון ניסיון ההתנקשות בחאלד משעל ב-1997 או הפיגוע שביצע חייל ירדני באי השלום בנהריים באותה שנה. ואולם, בשנים האחרונות, היחסים הורעו עד כדי אי נכונות של המלך הירדני [לשוחח](#) עם ראש הממשלה הישראלי. כתוצאה מהרעת היחסים, הצדדים מתקשים להתגבר אפילו על קשיים מינוריים. בנוסף לכך, שחיקת היחסים המדיניים והדיפלומטיים מותירה

* יצחק גל הוא חוקר במכון מיתוים ועוסק שנים רבות במחקר של כלכלת המזרח התיכון ועולם העסקים הערבי. יצחק משמש יועץ כלכלי ועסקי בתחום זה לגופים ממשלתיים וציבוריים, ישראלים ובינלאומיים. חברת הייעוץ שיצחק מנהל מייצגת ומלווה חברות עסקיות בפעילותן בשווקי המזרח התיכון.

עשרות סוגיות וטענות ירדניות כלפי ישראל (בתחומים אזרחיים וכלכליים) בלתי פתורות. הצטברות הסוגיות הללו מרעילה את היחסים בין ישראל לירדן ומעצימה את המגמה השלילית.

הידרדרות היחסים קיבלה ביטוי בולט בשנת 2019 בכישלון הטיפול בסוגיית מובלעות צופר ונהריים. חוזה השלום נחתם בכוונה ברורה לקיים את ההסדרים המיוחדים בשתי המובלעות למשך שנים רבות. חידוש ההסכם לאחר 25 שנים היה אמור להיות מהלך אוטומטי, אך התקשורת הלקויה בין הצדדים, חוסר האמון והצטברות סוגיות שנויות במחלוקות בלתי מטופלות הביאו את ירדן לתבוע חזרה את השטחים. הדבר חייב את ישראל לטפל בחידוש ההסכם מבעוד מועד ובהקשר רחב יותר של מערכת היחסים. כיוון שלא היה טיפול מסודר כמתבקש, ועל רקע היחסים המורעלים, סוגיית המובלעות הפכה לבעיה פוליטית קשה מבחינת ממשלת ירדן והמלך, והסתיימה [בדחיית](#) בקשתה של ישראל להאריך את הסכם חכירת הקרקע.

העיכובים המתמשכים במימוש מהלכים שהוסכמו בתחום המים, החינויים להקלת המחסור החמור במים בירדן, העמיקו את האווירה המורעלת בין המדינות. בראש הסוגיות הללו עומד פרויקט תעלת הימים שתוכנן לכלול מתקן התפלה גדול בעקבה. בישראל התגבשה עמדה כי אין לפרויקט היתכנות – הן מההיבט הכלכלי והן מההיבט הסביבתי. אולם, במקום לדון עם הירדנים על חלופות שיתנו מענה לצורך הירדני הדוחק במקורות מים חדשים, ישראל הקפידה בפועל את הטיפול בו, באופן חד-צדדי. במקביל, גם מהלכים מוסכמים לגבי הגדלת כמות המים המוזרמת מהכנרת לשימושם של הירדנים [נדחו שוב ושוב](#), עם ובלי קשר להקפאת פרויקט תעלת הימים.

על רקע זה, הפכה בסוף 2019 סוגייה שולית של מעצר מנהלי של שני אזרחים ירדנים על ידי ישראל, למשבר מדיני בין שתי המדינות. הירדנים חשו, יותר ויותר, כי ישראל אינה מכבדת את המלך, מתעלמת מהאינטרסים החינויים של ירדן, ואף מפרה באופן בוטה את מחויבויותיה על פי הסכם השלום. הדוגמה הבולטת והחמורה ביותר למהלכים ישראלים מסוג זה, עבור הירדנים, הוא [השיח](#) בנושא [סיפוח](#) בקעת הירדן, הנערך בישראל תוך התעלמות מוחלטת מממלכת ירדן כצד בעל עניין חיוני בנושא זה. [שיח](#) זה החל בהתבטאויות של ראש הממשלה נתניהו ערב מערכת הבחירות השנייה (בספטמבר 2019), על פי המדווח בניגוד לעמדת מערכת הביטחון, ולאחר מכן, לקראת ואחרי הפרסום של תכנית טראמפ, פרסם נתניהו הודעות על מהלכים מעשיים הצפויים להניקט באופן מדי. לכך התווספו הודעות תמיכה בסיפוח של מפלגת כחול לבן (אם כי תוך התייחסות להסכמה בינלאומית שתידרש). התגובות בירדן להצהרות אלו, על אף [המודעות](#) כי הן נאמרות בתקופת בחירות, היו קשות מאוד [התניחו](#) לסכנה הטמונה בצעדים שכאלו להסכם השלום בין המדינות, ואף להסכם השלום בין ישראל ומצרים.

התחום הביטחוני

התחום הביטחוני הוא הדוגמא הבולטת ביותר לשיתוף פעולה מפותח בין ישראל וירדן, המניב יתרונות עצומים לשני הצדדים. שיתוף הפעולה הרחב בתחום זה מתאפשר כיוון ששתי הממשלות זיהו את הצורך החיוני בו, והשקיעו את הרצון, המאמצים, המשאבים ותשומת הלב שנדרשו כדי לפתח אותו ולקיימו, למרות ההתפתחויות השליליות בתחומים האחרים. היותה של הפעילות בתחום זה חשאית ברובה, מונעת דיווח על אירועים ספציפיים שהתרחשו ב-2019. יתרה מכך, העובדה ששיתוף הפעולה הביטחוני מתרחש מתחת לפני השטח, אין בו על מנת לחזק את התפיסה הציבורית בשני הצדדים בדבר חיוניות הקשרים. אולם, חשוב לקחת בחשבון כי מצב אנומלי זה, של יחסים מצוינים בתחום הביטחוני לצד יחסים מורעלים בתחומים האחרים, אינו בר-קיימא. ללא שיפור ממשי לרוחב החזית של מערכת היחסים הישראלית-ירדנית, יהיה קושי גובר והולך להמשיך ולקיים את מערכת היחסים הטובה גם בתחום הביטחוני.

התחום הכלכלי

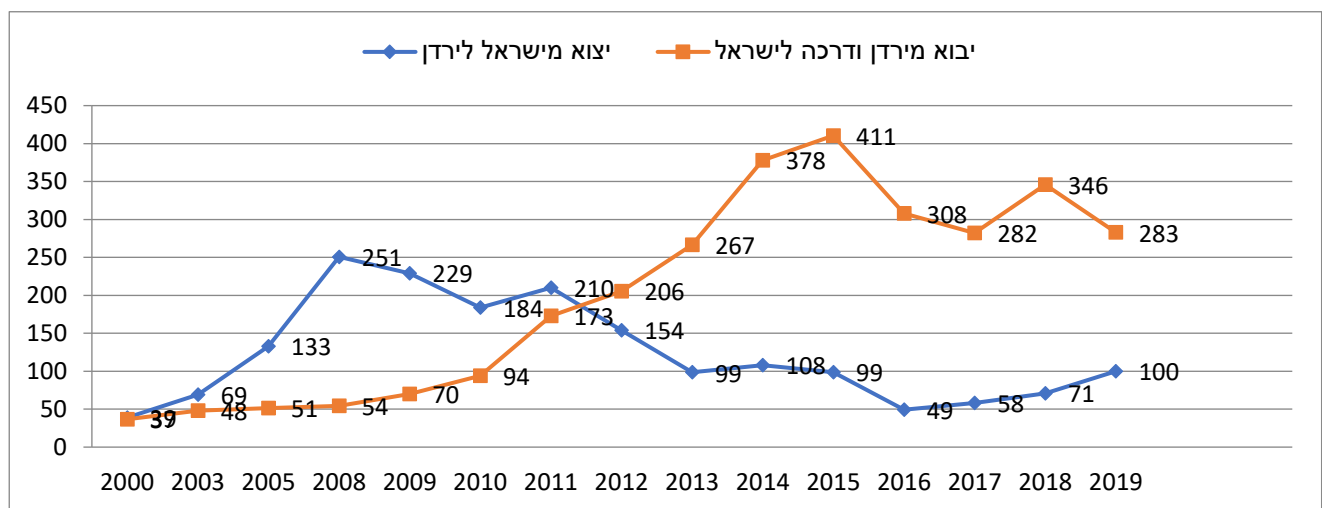
בתחום זה הסתמנו בשנים האחרונות שתי מגמות סותרות. בכמה תחומים מוגדרים, המתנהלים בפרופיל ציבורי ותקשורתי נמוך, וכן בכמה תחומים שיש בהן אינטרס חיוני מיוחד לירדן, נרשמו התפתחויות חיוביות, חלקן אף בעלות משקל כלכלי רב. אולם, מעבר לתחומים מוגדרים אלו, מערכת היחסים המורעלת מתבטאת בחרם ירדני כמעט מוחלט, בפועל, על סחר ופעילות כלכלית ועסקית גלויה עם ישראל וישראלים. התחום החשוב ביותר בו נרשמה התפתחות חיובית הוא [תחום הגז](#). בשנת 2016 החל יצוא גז מישראל (משדה תמר) למפעלי ים המלח הירדניים. בסוף שנת 2019, החלה אספקת גז משדה לווייתן הישראלי לחברת החשמל

הירדנית NEPCO (במקביל לתחילת אספקה למצרים ולשווק הישראלי). זאת, על פי חוזה אספקה ל-15 שנה (שנחתם בשנת 2016) בהיקף כולל של 10 מיליארד דולר. מתוך התחשבות בהתנגדות העזה הקיימת בציבור ובמערכת הפוליטית הירדנית (במיוחד בפרלמנט) לשיתוף פעולה עם ישראל, אספקת הגז מתבצעת בפועל באמצעות חברה זרה. באופן זה, אין עסקה ישירה בין חברה ישראלית לחברה ירדנית. עם תחילת האספקה לירדן ולמצרים, ישראל מתחברת למערכת הגז האזורית – הן מבחינה מסחרית והן מבחינת הפריסה והשימוש בתשתיות הולכת הגז.

תחום נוסף בו נרשמת מגמה חיובית מתמשכת, מזה קרוב לעשור, הוא סחר הטורנזיט. סחר זה מורכב בעיקרו מיבוא ישראלי מהמפרץ המגיע לישראל דרך ירדן, בעיקר של מוצרי התעשיות הכימיות והפטרו-כימיות במפרץ, וכן יבוא מוצרי צריכה שונים מאזורי הסחר החופשי הגדולים במפרץ. יבוא זה מהמפרץ נרשם בנתוני הסחר הרשמיים של ישראל כיבוא מירדן, ומתבטא בגידול מהיר, לכאורה, של היבוא הישראלי מירדן. בניכוי יצוא הגז הישראלי לירדן, הסחר הדו-צדדי בין שתי המדינות (כלומר, בניכוי סחר הטורנזיט ויצוא הגז מישראל) התכווץ לממדים זעירים – יצוא ישראלי לירדן של סביב 50 מיליון דולר לשנה ויבוא ישראלי מירדן עצמה הנמוך אף מסכום זה. נתוני היצוא מישראל המוצגים בלוח להלן כוללים כבר, מאז שנת 2016, [יצוא](#) גדל והולך של גז (17 מיליון דולר בשנת 2016, 37 מיליון דולר בשנת 2018 ו-50 מיליון דולר בשנת 2019). בשנת 2020, יצוא הגז הישראלי לירדן צפוי לזנק הרבה מעבר לחצי מיליארד דולר.

הסחר הישראלי עם ירדן ודרכה (כולל גז וסחר טורנזיט) 2019 - 2000

(במיליוני דולרים)



מקור: ישראל, למ"ס, סטטיסטיקה של סחר חוץ, לוח ד.2 – ארצות הסחר – יבוא ויצוא, 2020.

גם נתיב הסחר מירדן דרך נמל חיפה, שיכול היה להגדיל עד מאד את היצוא החקלאי של ירדן לשווקים באירופה, פועל בהיקף קטן בהרבה מהפוטנציאל הטמון בו. תחום נוסף שיש בו נגיעה ישראלית הוא הסחר הירדני-פלסטיני. סחר זה גדל משמעותית בשנים האחרונות, במידה רבה כתוצאה משיפור משמעותי בתשתיות ובשירותי ליצואנים וליבואנים הפלסטינים במעבר הגבול המלך חוסיין ("גשר אלנבי"). שיפור זה נובע מפעילות ומאמצים של רשות שדות התעופה של ישראל (המפעילה את המעבר). עם זאת, הירדנים טוענים שישראל מציבה עדיין חסמים גבוהים בפני יצוא לרשות הפלסטינית, שירדן רואה בה שוק טבעי שלה.

שיתוף פעולה משמעותי התפתח גם בתחומי התיירות, המלונאות והתעופה. בתחומים אלו ניתן להצביע על תיירות ישראלית לירדן בהיקף לא גדול (בעיקר תיירות נופש של ערבים אזרחי ישראל וכן ביקורי ישראלים בפטרה וסוירים מדבריים בדרום ירדן), טיסות של ישראלים למזרח דרך עמאן, טיסות של עולי רגל ישראלים לחאג' דרך ירדן, ותעסוקה מוגבלת של ירדנים במלונות באילת. אולם, גם בתחום זה, שיתוף הפעולה בפועל משקף מעט מזעיר של הפוטנציאל.

התחום האזרחי

השכנות המיידית בין שתי המדינות, ועובדת היותן יחידה גיאוגרפית אחת בתחומים רבים מאוד של תשתיות פיזיות וצרכים אזרחיים, מזמינה שיתופי פעולה בין המדינות בקשת רחבה של נושאים אזרחיים, לצד שיתוף הפעולה הכלכלי. אולם, מתוך עשרות הסכמים שנחתמו בתקופה הראשונה שלאחר הסכם השלום הישראלי-ירדני, ניתן להצביע על מידה מסוימת של יישום בכמה תחומים בלבד (תחבורה, מעברי הגבול, הסדרים שקשורים בגבול הימי והאווירי, ואיכות הסביבה). בתחומים אחרים (תרבות ומדע, אנרגיה, לחימה בפשע ובסמים, בריאות ורפואה ועוד) יישום ההסכמים הוא מצומצם מאוד.

אזרחי ישראל הערבים ממשיכים להיות הגורם הפעיל ביותר בתחום שיתוף הפעולה האזרחי. לצד ההיבט התיירותי, הביטוי המובהק ביותר של שיתוף פעולה אזרחי הוא מספרם הגדול של צעירים ערבים ישראלים הלומדים באוניברסיטאות ירדניות. שיתוף פעולה מצומצם קיים גם בתחום הסביבה. בתחום זה בולטת הפעילות של כמה ארגונים לא ממשלתיים, כמו ארגון EcoPeace ומכון ערבה. כמה גופי חברה אזרחית חשובים, אשר היו פעילים מאוד בעשור הראשון שלאחר הסכם השלום (למשל, לשכת המסחר והתעשייה ישראל-ירדן) אינם פעילים עוד. עם זאת, גם בשנת 2019 נמשכה פעילות מצומצמת של כמה ארגונים וקבוצות מחקר ומדיניות, ישראלים וירדנים, המשמרים קשר ופעילות משותפת.

ג. סיכום ומסקנות

שנת 2019 סימנה הידרדרות נוספת ביחסים – עד לדרגה שנכון להגדרה "יחסים מורעלים". לצד המשך ההתעלמות הבוטה של ישראל מרגישויות ואינטרסים ירדניים בתחומים מדיניים (כמו אל-חרם א-שריף/הר הבית) וכלכליים (מים ועוד), הצטרף הנושא הנפיץ במיוחד של סיפוח בקעת הירדן. התחום הביטחוני המשיך להיות התחום המרכזי עליו מושתתים היחסים בין המדינות, אך הוא מתנהל ברובו מתחת לפני השטח. בשיתופי פעולה אזרחיים וכלכליים חלה ירידה, למעט בתחום הגז, אשר מהווה סוגיה אסטרטגית.

יחד עם זאת, ועל אף התסכול, הכעס והאכזבה בצד הירדני כלפי ישראל, ניתן לצקת תוכן מחדש ביחסים ולשקם אותם. לשתי המדינות אינטרס ברור בשיתוף פעולה. הפוטנציאל העצום, המדיני והכלכלי, של היחסים יוצר תמריצים חזקים למימוש. בהתחשב במצב המורעל אליו הידרדרו היחסים, שיקום שלהם מחייב מהלך מקיף של אתחול, תוך הענקת עדיפות גבוהה ליחסים עם ירדן בסדר היום הלאומי של ישראל: לבנות ערוצי דיאלוג חדשים, להיות קשובים לצרכיה ותלונותיה של ירדן ולהתניע מחדש פרויקטים משותפים. בהקשר זה, יש חשיבות רבה לשיקום האמינות של ישראל מול הירדנים. הבטחות והתחייבויות ישראליות חייבות להיות מיושמות באופן קפדני ותוך מחויבות למימוש והמשכיות שלהן לטווח ארוך.

חשיבות מיוחדת יש לסוגיית הסיפוח של בקעת הירדן וכן לשינוי הסטטוס קוו באל-חרם א-שריף/הר הבית. שתיהן סוגיות בעלות פוטנציאל נפיץ במיוחד מבחינת השלטון הירדני והיציבות של הממלכה. מעבר להימנעות מפעולות והצהרות בשני הנושאים הרגישים הללו, אתחול היחסים צריך לכלול שיתוף פעולה כלכלי – פרויקטים בעלי השפעה מהותית, מהירה ונראות גבוהה. בהקשר זה, יש להעניק עדיפות לתחום המים. לקדם במהירות את פרויקט מתקן התפלת המים בעקבה (ואף לנתק אותו מפרויקט תעלת הימים במידת הצורך), ובמקביל לנצל את שנת הגשמים הברוכה ומפלס הכנרת הגבוה כדי להאיץ את הרחבת האספקה של מים מהכנרת לירדן. מעבר לכך, יש לקדם תכנית כוללת לשיתוף פעולה ישראל-ירדני נרחב בתחומי המים והאנרגיה: להרחיב את שיתוף הפעולה בתחום הגז גם לתחומים כמו אספקת חשמל לישראל משדות סולריים בירדן, אספקת מים מותפלים מהים התיכון לירדן, ומיזמים אחרים בתחום המים, לרבות שיתוף פעולה בשיקום נהר הירדן וים המלח.