

## 30 שנה להסכם השלום עם ירדן: עת לשדרוג

### שיתוף הפעולה בתחום המים

גלית כהן, אופיר וינטר, גל שני | 30 באוקטובר, 2024 | גיליון 1908

שלושים שנים לאחר חתימת הסכם השלום בין ישראל לירדן, שיתוף הפעולה בתחום המים ממשיך לשמש נדבך מרכזי ביחסים בין המדינות. מצוקת המים בירדן מעמידה אתגרים בפני הממלכה, ועלולה להוביל לתסיסה חברתית ופוליטית פנימית, להגירה המונית ואף לערעור הסדר האזורי. לתרחישים אלה השלכות גם על ישראל, הרואה ביציבות ירדן והאזור עוגן ביטחוני חשוב. על רקע זה, על שתי המדינות להתייחס לשיתוף הפעולה בתחום המים לא רק כאל עניין הומניטרי וכלכלי, אלא גם כאינטרס משותף של ביטחון לאומי. הבנת החשיבות האסטרטגית של הסכמי המים עם ירדן וקידום הצעדים המוצעים להרחבתם יסייעו לחיזוק יחסי השלום בין המדינות, להפחתת התסיסה בגבולה הארוך ביותר של ישראל ולביצור הסדר האזורי.

מאז חתימת הסכם השלום בין ישראל לירדן באוקטובר 1994, סוגיית המים נותרה עמוד תווך במארג היחסים בין המדינות. בשונה מהסכם השלום החלוצי בין ישראל למצרים, שהתמקד בעיקר בהסדרים טריטוריאליים וביטחוניים, ההסכם עם ירדן נשען על השאיפה לשיתופי פעולה חומריים מגוונים, ובכללם - הקלת מצוקת המים הכרונית של הממלכה. במסגרת הסכם זה ונוספים שנערכו בעקבותיו, התחייבה ישראל להעביר לירדן 55 מיליון מ"ק מים בשנה, והתחייבויות כובדו, נשמרו והפכו לעוגן יציב ביחסי שתי המדינות.

העברת מים מישראל שימשה את המלך חוסיין עוד משלב מוקדם לחיזוק הלגיטימציה של הסכם השלום בעיני דעת הקהל הפנימית. בנאום שנשא ערב חתימת השלום הזכיר את הפסוק הקוראני "ויצרנו כל חי מן המים" (סורה 21: 30), שבעזרתו תיאר את הסדרי המים בין המדינות כמילוי של מצווה דתית. הפסוק שב והופיע בסרטון הסברה למען השלום, ששודר אז בטלוויזיה הירדנית. בסקרי דעת קהל שנערכו בראשית ימי השלום נמצאה תמיכה של מעל 80 אחוזים מהציבור הירדני בהסכם, כשהנשאלים ציינו את הציפייה לשיפור בתחום המים כמשתנה מרכזי המשפיע על עמדתם. עם זאת, מרבית הפירות המיוחלים של הסכם השלום בוששו בחלוף השנים מלהגיע, הפופולריות הציבורית שלו צנחה ויחסי ישראל-ירדן התקבעו כעוד "שלום קר", בדומה למערכת יחסי ישראל-מצרים.

ואולם, גם במציאות עגמומית זו התבלט שיתוף הפעולה בתחום המים כסיפור הצלחה יוצא דופן במכלול היחסים. הסכמי המים בין המדינות לא זו בלבד שנשמרו, אלא אף התפתחו והתרחבו. כך למשל, ביולי 2021 הגדילה ישראל את מכסת המים הנמכרים לירדן ב-50 מיליון

מ"ק לשלוש שנים, ובמאי 2024 הוארכה התוספת בשישה חודשים נוספים. כמו כן, בנובמבר 2022 גובש בין שתי המדינות מזכר הבנות לקידום פרויקט 'פרוספריטי' ("מים תמורת אנרגיה") בחסות איחוד האמירויות, אשר במסגרתו אמורה ישראל למכור בעתיד לירדן 200 מיליון מ"ק מים מותפלים מדי שנה ולרכוש ממנה חשמל ממקורות מתחדשים. נכון להיום, עקב פרוץ המלחמה ברצועת עזה, השעתה ירדן את החתימה על ההסכם למימוש הפרויקט.

### **מצוקת המים בירדן: תמונת מצב עכשווית**

ירדן נחשבת לאחת המדינות העניות בעולם בתחום המים. מצוקה זו מעיבה על רווחתה ומציבה איום מתמשך על יציבותה החברתית והפוליטית. שכונות בבירה עמאן [מקבלות](#) אספקת מים פעם אחת בשבוע, למשך 24 שעות, ותושביהן נאלצים לאגור אותם לימים הבאים בדודים המוצבים על גגות הבתים. מכסת המים לנפש בירדן [עומדת](#) כיום על 61 מ"ק בשנה בלבד - פחות מ-15% מקו העוני העולמי למים, העומד על 500 מ"ק לאדם. לפי תחזיות, המחסור אף צפוי להחריף בשנים הבאות.

המשבר [נובע](#) משילוב גורמים: ראשית, הגידול המהיר באוכלוסייה הירדנית - הנאמדת כיום בכ-11.5 מיליון נפש - יוצר עומס על תשתיות המים הקיימות. גידול זה נגרם בין היתר מגלי הפליטים שזרמו לירדן לאורך השנים משכנותיה מוכות המלחמות, החל מגלי הפליטים הפלסטינים ב-1948 וב-1967, דרך פליטים פלסטינים ועיראקים במלחמות המפרץ הראשונה (1991) והשנייה (2003), ועד לפליטים הסורים בזמן 'האביב הערבי'. כיום [מארכת](#) ירדן כ-700 אלף פליטים רשומים, כ-90% מהם מסוריה; שנית, שינויי האקלים [הביאו](#) לירידה של כ-20% בכמות המשקעים בממלכה והגבירו את הלחץ על מקורות המים המעטים והמידלדלים; שלישית, ירדן סובלת משיעור גבוה של אובדן מים בצנרת, העומד על כ-48% מסך המים, לצד תופעה של גניבת מים, שעמה היא מתקשה להתמודד. מזג אוויר קיצוני ועליית פני הים מאיימים גם הם על האמינות והעמידות של תשתית האגירה, הטיפול וההולכה של המים.

למצוקת המים השלכות חברתיות ופוליטיות הנותרות מרבית הזמן מתחת לפני השטח, אך צפות מעת לעת מעליו. כפרים בירדן - באזור [המזאר הדרומי](#) במחוז כרכ הגובל בישראל, למשל - סובלים מהפסקות מים הנמשכות שבועיים ויותר, מה שמאלץ את תושביהם לרכוש מים במחירים גבוהים ממכליות פרטיות, מניע מחאות מקומיות וגורם תחושת אפליה בקרב האוכלוסייה. מצב זה [משפיע](#) במיוחד על משקי בית בעלי הכנסה נמוכה, כאשר מעל 90% מהם חשופים לפגיעות קריטיות של הגישה למים. וכך, חוסר השוויון באספקת המים מעמיק פערים חברתיים ומגביר מתחים פנימיים.

מצוקת המים [פוגעת](#) עוד במגזר החקלאות, האחראי על כ-55% מצריכת המים במדינה, כמו גם במגזרי התעשייה והתיירות בה, וכך משליכה לרעה על התעסוקה בענף החקלאות בפריפריה ועל יכולת הייצור המקומית של מזון. התלות הגוברת בייבוא גוררת ירידה בביטחון

התזונתי, מחריפה את הפגיעות הכלכלית של ירדן ומעמיקה, בתורה, את חוסר היציבות החברתית.

### **בין אקלים למהפכות: המקרה הסורי וההשלכות על ירדן**

במשך עשרות שנים הזהירו חוקרים מפני חוסר יציבותה של ירדן והתבדו פעם אחר פעם, וזאת בשעה שמדינות אחרות באזור, שנחשבו לרוב כיציבות ממנה, חוו טלטלות חברתיות ופוליטיות. מהפכות אינן ניתנות תמיד לחיזוי מראש, אך מחקרים [הצביעו](#) על הקשר בין תמורות סביבתיות לפוליטיות, או לכל הפחות על הגברת הפוטנציאל להתממשות מהפכות עקב שינויים אקלימיים.

המזרח התיכון נחשב לאזור אקלימי רגיש עם מודלים המנבאים טמפרטורות גבוהות ב-20% מהממוצע העולמי בעשורים הקרובים. לחץ האקלים מגביר את התדירות של אירועי מזג אוויר קיצוניים, מחסור במים, עליית טמפרטורות, פגיעה במערכות אקולוגיות ועליית מפלס מי הים. בשני העשורים האחרונים נרשמו בצורות קשות במיוחד בישראל, בסוריה, בירדן, בלבנון ובעיראק, מה שהעצים את השיח סביב ביטחון מים באזור בקרב מדינות וארגונים בינלאומיים. השפעות שינויי האקלים, בפרט בצורות, מובילות לפגיעה בחקלאות ולאובדן מקורות מחיה וגורמות תופעה של הגירה פנימית וחיצונית. תושבים נאלצים לעזוב את אזורי מגוריהם הכפריים ולעבור לערים או למדינות אחרות, מה שמגביר את הלחץ על תשתיות עירוניות ואת המתחים החברתיים.

בנוסף, העלייה בטמפרטורות והמחסור במים במזרח התיכון, התלוי רבות בייבוא מזון, משפיעים ישירות על היכולת לגדל גידולים חקלאיים. חקלאים מתמודדים עם ירידה בפריון החקלאי ועם חוסר ביטחון תזונתי, המובילים לעלייה במחירי המזון ולפגיעה ביציבות הכלכלית. גם תופעות אלו מהוות איום פוטנציאלי על היציבות הפוליטית במדינות האזור.

המלחמה בסוריה, שהחלה בשנת 2011, [נרמה](#) נזק רחב היקף ולמשבר הומניטרי כבד, עקב מאות אלפי הרוגים ו-12 מיליון פליטים ועקורים. עם הגורמים המרכזיים לפרוץ המרד נגד משטר אסד נמנו לא רק הדיכוי הפוליטי והתסיסה החברתית, אלא גם ההשפעות של שינויי האקלים, ובעיקר הבצורות הקשות שפקדו את האזור בשנים 2007-2009. הבצורות גרמו לירידה של 48% בייצור החיטה, הכבידו על החקלאים הסורים וגרמו להגירת 1.5 מיליון איכרים לאזורים העירוניים, שכתוצאה ממנה גבר הלחץ על התשתיות, ולעלייה במחירי המזון.

שינויי אקלים מחמירים בעיות קיימות, וחברו בסוריה בין היתר לניהול לקוי של משאבי הטבע ולשחיתות השלטונית. הבצורות – לצד מערכות השקיה מיושנות ושאיבת יתר – פגעו באספקת המים ובחקלאות ותרמו לערעור היציבות במדינה. המקרה הסורי הדגים את פוטנציאל ההשפעה של שינויי אקלים על יציבותן של מדינות במזרח התיכון, אזור המאופיין ממילא

במשקעים מועטים ובמשאבי טבע מוגבלים. הישנות אירועים דומים במדינות האזור בעתיד הינה תרחיש אפשרי, שצפוי להקרין גם על ישראל.

ואכן, תופעות המזכירות את אלו שנרשמו בסוריה מתרחשות כיום בירדן ויוצרות מציאות בעייתית המצריכה תשומת לב ראויה. האיום הנשקף משינויי האקלים לביטחון המים הוא אתגר אזורי, הצפוי להחמיר בעשורים הקרובים ולאיים על יציבות המדינות המתמודדות עם מחסור חמור במים לצד ריבוי אוכלוסין, בכללן גם ירדן. החמרת מחסור המים בממלכה עלולה להשפיע במישרין גם על ישראל, למשל בתרחיש בו פליטים ירדנים יצבעו על גבולותיה בתקווה להגר אליה ולשפר את תנאי חייהם. האזורים הכפריים בירדן מתמודדים עם אתגרים סביבתיים משמעותיים והיעדר השקעות, המובילים צעירים לעבור בשיעורים הולכים וגדלים לערים הגדולות או להגר למדינות שכנות בחיפוש אחר הזדמנויות. בנוסף, שיעור אבטלת הצעירים בירדן עומד כיום על כ-40% - מצב המחייב פיתוח וקידום יוזמות מקיפות, שיתמקדו בצרכים הייחודיים של אוכלוסייה זו. כפי שהעיד הניסיון הסורי, כישלון במתן מענה לאתגרים סביבתיים וכלכליים עלול לערער את יציבות המדינה.

הבצורת המעיקה על ירדן וסוריה לא פסחה על ישראל, אולם זו השקיעה מבעוד מועד במתקנים להתפלת מים, הגבירה את המודעות לחיסכון במים וביצעה שינויים בפעילותה הכלכלית. בשני העשורים האחרונים הוקמו לאורך רצועת החוף חמישה מתקני התפלה - אשקלון, פלמחים, חדרה, שורק ואשדוד - המספקים כ-597 מיליון מ"ק מים בשנה. במקביל מוקמים שני מתקני התפלה נוספים (שורק ב' ואחד נוסף בגליל המערבי) בהיקף כולל של 300 מיליון מ"ק, שצפויים להתחיל לפעול בשנתיים הקרובות. עם כניסת שני מתקני ההתפלה החדשים לפעולה, מדינת ישראל לא צפויה לחוות בעיות מים ואף להיות במצב של יתירות. לשינויים מהותיים אלו במשק המים הישראלי תהיה השפעה ישירה על ההסכמים עם ירדן, בין היתר מעצם העובדה שישראל תוכל למכור לשכנתה יותר מים.

## **האסטרטגיה הירדנית בתחום המים 2023-2040**

בשנים האחרונות פועלת ממשלת ירדן - בהנחיית המלך ובמעורבותו האישית - להקלת מצוקת המים בממלכה. היא אישרה במאס 2023 [אסטרטגיה לאומית](#) למים לשנים 2040-2023, אשר כוללת תוכניות להתייעלות ולחיסכון במים, לשיפור תשתיות, להקמת מאגרים, לטיהור מי שפכים לטובת חקלאות, לצמצום אובדן המים בצנרת ולהטמעת טכנולוגיות חדשות.

במרכז האסטרטגיה נמצא 'המוביל הלאומי', פרויקט שאפתני הכולל מתקן התפלה בנמל עקבה, שממנו יימשך צינור באורך 457 קילומטרים לכיוון עמאן, אשר מתוכנן לספק למשק המים בממלכה 300 מיליון מ"ק בשנה. לצד המתקן [תוקם](#) חווה סולרית שתספק את האנרגיה

הדרושה להפעלתו. עלות הפרויקט [נאמדת](#) ב-2.5 מיליארד דולר, והוא אמור להיות מוכן לקראת סוף העשור.

כמדינה שכ-40% ממקורות המים שלה נמצאים מחוץ לגבולותיה, ירדן שואפת לפתח פתרונות עצמאיים במטרה להפחית את תלותה במדינות שכנות, בראשן ישראל וסוריה. כך למשל, 'המוביל הלאומי' קם בין היתר כחלופה ל'תעלת הימים' - פרויקט משותף שעל אודותיו דנו ישראל וירדן במשך שנים, אך נגנז לאחר שישלאל החליטה לסגת ממנו משיקולים כלכליים וסביבתיים. הנטייה הירדנית לפתרונות עצמאיים בתחום המים היא תולדה של אכזבתה מפרויקטים קודמים עם ישראל, כמו גם של לחצים המופעלים על ארמון המלוכה על ידי מפלגות אופוזיציה אסלאמיסטיות, בראשן 'חזית הפעולה האסלאמית', המתנגדות לנורמליזציה עם ישראל בכלל ולשיתוף הפעולה עמה [בתחום המים](#) בפרט.

## המלצות

יציבות ירדן ורווחתה הן אינטרס ישראלי מהמעלה הראשונה. ירדן מהווה נכס ביטחוני לישראל כשותפה אסטרטגית לשלום, היא בעלת הגבול הארוך ביותר עימה (מעל 300 קילומטרים כולל הגדה המערבית) וכן גורם חיץ במזרח בינה לבין גורמי הציר האזורי הרדיקלי, שבהובלת איראן. כל זאת, בנוסף לשותפויות הביטחוניות והרב-צדדיות בין המדינות בתחומי המים, האנרגיה, התיירות והסחר.

משבר המים המחריף בירדן עלול להאיץ מגמות של תסיסה חברתית ופוליטית בממלכה ולהצטרף לגורמים נוספים המאיימים על יציבותה, בהם האבטלה והעוני. לכך יש להוסיף את החתרנות הגוברת מאז ה-7 באוקטובר 2023 מצד כוחות אסלאמיסטיים ומצד שלוחיה האזוריים של איראן, שמפרים פעם אחר פעם את הריבונות הירדנית ומבקשים להפוך את הממלכה לזירת 'התנגדות' נוספת לישראל.

למרות העדפתה של ירדן להגיע לביטחון מים באופן בלתי תלוי בישראל, הזדמנויות משמעותיות גלומות בגישה משולבת שתכלול במקביל לפיתוח היכולות העצמאיות הירדניות גם צעדים מגוונים להעמקת שיתוף הפעולה בין שתי המדינות:

1. הגדלת מכסות המים המסופקות לירדן בכ-50 מיליון מ"ק נוספים על ה-100 מיליון מ"ק המסופקים כיום, וזאת במחיר עלות המים למערכת הישראלית ועלות ההובלה. כל זאת, בהנחה של יתירות מים מותפלים במערכת והמשך מילוי בקצב שנתי ממוצע של מאגרי המים הטבעיים בישראל.

2. חתימה על הסכם 'פרוספריטי' ומימוש, כאשר הנסיבות הפוליטיות יאפשרו זאת. זהו הסכם חשוב, האמור להיות אבן יסוד ביציבות ירדן, בחיזוק שיתוף הפעולה עם ישראל ובקידום שיתוף הפעולה האזורי. יתרה מכך, ההסכם ישרת את האינטרס הישראלי-

ירדני המשותף באינטגרציה אזורית באמצעות מימוש החזון לחיבוריות גיאוגרפית וגשרים בין מזרח למערב באנרגיה ובסחר, שישראל וירדן במרכזם.

3. הגשת סיוע ישראלי במימוש היבטים שונים של אסטרטגיית המים הירדנית 2040-2023, על סמך הידע והניסיון העשיר שנצבר בישראל כמדינה מובילה בעולם בתחומי התפלת מים, מחזור מים, מניעת אובדן מים בצנרת וייעול מערכות השקיה.

4. חיזוק וביסוס קשרי הסחר בתוצרת חקלאית בין שתי המדינות, כאשר הגדלת ייבוא ירקות ופירות מירדן תגביר את ביטחון המזון בישראל. מנקודת מבט ישראלית, קשרים אלה חיוניים במיוחד בעת חירום, דוגמת זו הנחווית בימים אלה עקב חרם הסחר הישיר שהטילה טורקיה על ישראל על רקע המלחמה ברצועת עזה.

מעבר להקלת מצוקת המים בירדן, הצעדים המוצעים עשויים לחזק את יחסי השלום בין המדינות ולתרום ליציבות האזורית. האתגר המרכזי הוא בניית אמון מחודש בין ההנהגות והעמים, שיאפשר לגשר בין השאיפה הירדנית הלגיטימית להקטנת התלות בישראל בתחום המים לבין יתרונות הגלומים לשתי המדינות בהגברת שיתוף הפעולה. בניית האמון צריכה להתבסס על שקיפות, עקביות והשקעה ביחסים, תוך התחשבות ישראלית ברגישויות הפוליטיות הפנימיות בירדן.

שלושים שנים אחרי חתימת הסכם השלום, תחום המים ממשיך להתבלט כמנוף רב פוטנציאל לחיזוק היחסים בין ירושלים לעמאן באמצעות שימור הקיים, לצד בחינת אפשרויות לשילוב תכנים חדשים וחיוניים. תחום המים אף עשוי לשמש מודל חיובי שאם יצליח, ניתן יהיה לשכפלו לתחומים אחרים ביחסי המדינות, כדוגמת סחר, תיירות והשקעות, העשויים לתרום רבות ליציבות ולשגשוג באזור. ככל שתינתן לשיתוף הפעולה בתחום המים נראות ציבורית גבוהה יותר בירדן ובישראל, וככל ששיתוף פעולה זה אכן יביא לשיפור מוחשי באיכות חייהם של העמים, כך יהיה בכוחו לתרום להכרה בערכו ובתועלתו של השלום הירדני-ישראלי בקרב מקבלי ההחלטות ודעת הקהל בשתי המדינות.

---

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט