



# אסטרטגיה למעגל המדינות הקרוב – מצרים וירדן

ניצן דוד פוקס

נייר זה יוצא לאור במסגרת פרויקט: "סדר יום אסטרטגי חדש לישראל"

<https://argaman.institute/project/israel-initiative/>

## **A New Strategic Agenda for Israel**

עורך ראשי: ד"ר רונן שובל  
עורך בפועל: ד"ר רפאל בן-לוי  
עריכה: רחלי לביא  
מנהלת מערכת: לינור עמיר  
עימוד ועיצוב: מוטי אלכסנדרוביץ  
עיצוב כריכה: יעל גלזברג  
מו"ל: עמיעד כהן

רואה אור בירושלים

© כל הזכויות שמורות  
למרכז לחרות ישראלית, אהליאב 5, ירושלים 9446778  
נדפס תשפ"ו (2025)

Hebrew Edition © Herut - The Center for Israeli Liberty Publishers

All rights reserved

Printed in Israel



# אסטרטגיה למעגל המדינות הקרוב – מצרים וירדן

ניצן דוד פוקס

## תקציר

ישראל ניצבת בפני שני תרחישי קיצון במצרים וירדן, הדורשים היערכות דחופה:

- טבעת אש אסלאמיסטית** – השתלטות תנועות אסלאמיסטיות על אחת מהמדינות או על שתיהן. הדבר יחזיר את האיום של צבא סדיר עוין על גבול ישראל, ויערער את כל ארכיטקטורת הסכמי השלום שישראל בנתה מאז 1979.
- קריסה מדינתית** – התפוררות המשילות במדינות אלו, דבר שיהפוך אותן לכר פורה לפעילות חבלנית עוינת (פח"ע) נגד ישראל.

היתכנות התרחישים גוברת לנוכח ערעור הלגיטימיות הפנימית של המשטרים, סימני המצוקה הכלכלית במצרים ובירדן, והתחזקות האחים המוסלמים.

הסוגיה הפלסטינית משמשת מנוף רבי-עוצמה לערעור יציבות מדינות הסכמי השלום. האחים המוסלמים מנצלים ביעילות את הפער בין העמדה הפומבית של המשטרים לבין שיתוף הפעולה החשאי עם ישראל, ומציגים את המשטרים כ"משתפי פעולה" עם ישראל נגד האינטרסים הפלסטיניים. הסוגיה אף משמשת גשר אידיאולוגי בין שחקנים אסלאמיסטיים שונים, ומחזקת את ההשפעה הטורקית באזור.

המדיניות הישראלית הנוכחית כלפי מדינות המעגל הקרוב לוקה בשלושה כשלים מרכזיים:

- גישה תגובתית פסיבית מול האיומים המתפתחים.
- השלמה עם הפרות הסכמי השלום וההתנהגות העוינת של המדינות בזירה הדיפלומטית.

3. מיצוי חסר של מנופי השפעה קיימים ואי־פיתוח מנופי השפעה חדשים (סיוע מול מוסדות כלכלה בינלאומיים, שיתוף פעולה טכנולוגי, שיתוף פעולה בתחום התיירות).

נייר זה מציע אסטרטגיה אינטגרטיבית המבוססת על מסגרת DIME (מדינית, מודיעינית, צבאית, כלכלית), המחדשת בשלושה היבטים מרכזיים:

1. שילוב של היערכות לתרחישי קיצון וחיזוק המשטרים המתונים הקיימים.
2. מעבר ממדיניות תגובתית למדיניות יוזמת המעצבת את המציאות האזורית.
3. יצירת מנופים לטובת קידום האינטרסים הישראליים מול מדינות הסכם השלום וחיזוקן.

האסטרטגיה המוצעת פועלת בארבעה מישורים משולבים:

**במישור המדיני**, האסטרטגיה מציעה לתאם פעילות תמיכה עם האמירויות ועם סעודיה, לתאם עם ארה"ב התניה של הסיוע למצרים ולירדן, ולסייע לירדן ולמצרים בנושא האיום האסלאמיסטי.

**במישור הכלכלי**, האסטרטגיה ממנפת את התלות הא־סימטרית של מדינות הסכמי השלום לקידום יציבותן, באמצעות תמריצים לשיפור היחסים (הגדלת אספקת מים, שדרוג תשתיות אנרגיה) ושמירה על מנופי לחץ נגד פעולות עוינות.

**במישור המודיעיני**, נדרש לפתח מערך התרעה וזיהוי מוקדם של סימנים המעידים על תרחישי הקיצון. ישראל תשתף פעולה עם ירדן ומצרים נגד רשתות אסלאמיסטיות, בעיקר באמצעות שיתוף נכסים.

**במישור הצבאי**, יש להכין תוכניות אופרטיביות מקיפות לשני תרחישי הקיצון, תוך דגש על הבטחת שליטה במרחבים אסטרטגיים, מערכי הגנה על תשתיות משותפות, ואכיפה יעילה של פירוז סיני.

אסטרטגיה זו תאפשר לישראל להתמודד טוב יותר עם האתגרים האזוריים המורכבים, תוך שמירה על יציבות מדינות הסכמי השלום ובניית מנגנוני חוסן לתרחישי קיצון.

להתארגנויות טרור בגבולות ישראל, ואף לקיים תיאום אסטרטגי עם הציר האיראני. הצבא המצרי המתעצם, במיוחד בתחום האוויר והים, עלול לחבור לטורקיה כדי לאתגר את הריבונות הישראלית במים הכלכליים שלה.

## שינוי בסטטוס המדינות עלול להביא לשינוי מהיר ודרמטי במצב הביטחוני של ישראל, אשר צה"ל ומערכת הביטחון אינם ערוכים אליו כלל

התחזקות האחים המוסלמים בירדן היא אינדיקטור אחד לסיכוי ההתממשות של תרחיש טבעת האש. בבחירות 2024 שילשה תנועת האחים המוסלמים את כוחה בפרלמנט הירדני, מ־10 ל־31 מושבים, בעזרת קמפיין שהתמקד בסוגיה הפלסטינית ובביקורת על הסכם השלום עם ישראל.<sup>1</sup> מאז אוקטובר 2023, הנהגת האחים המוסלמים בירדן גם הובילה הפגנות המוניות, שהמוטיבים המרכזיים בהן היו ביטול הסכמי השלום עם ישראל וניתוק היחסים האסטרטגיים עימה. במקביל, גורמי ביטחון ירדניים חשפו באפריל 2025 תא מבצעי בעל זיקה לאחים המוסלמים שתכנן פיגועים נגד גורמים ישראלים בירדן. לפי דיווח אחד, הפעילים נפגשו עם אישים בטורקיה ובערב הסעודית לשם תיאום הפעילות החבלנית והכנתה.

הסיכון לעליית משטר אסלאמיסטי במצרים בטווח המידי נמוך יחסית, אך הדינמיקה הפנימית מצביעה על מגמות מדאיגות. למרות הדיכוי הנרחב של האחים המוסלמים תחת שלטון א־סיסי מאז 2013, הארגון שומר על תשתית רעיונית ענפה, במיוחד במעמד הביניים ובאוניברסיטאות. המשבר הכלכלי החרף פוגע בלגיטימיות של המשטר, ורבים במצרים מביעים חוסר שביעות רצון מהתנהלותו.

## תרחישי קיצון אפשריים

מתקפת שבעה באוקטובר 2023 חשפה את מחיר ההתעלמות מתרחישי קיצון והדגימה כיצד אי-היערכות לתרחישים שנחשבו "קלושים" עלולה להוביל לאסון. מאז שבעה באוקטובר הלך הרוחות בקרב הציבור ובקרב מקבלי החלטות הוא לזהות תרחישי קיצון, תרחישים שסבירותם נמוכה אך עשויה להיות להם השפעה רחבה, ולהתכונן גם אליהם.

ביטחון ישראל נשען היום, בין היתר, על הסכמי השלום עם מצרים וירדן. ההסכמים הללו הוציאו אותן ממעגל הלחימה ואפשרו לצה"ל ולמדינת ישראל לשנות את המיקוד האסטרטגי מהאיום של צבא סדיר על הגבול לאיומים בלתי סדירים (דוגמת ארגוני הטרור הפלסטיניים) ואיומים לא־קונבנציונליים (תוכנית הגרעין האיראנית). שינוי בסטטוס המדינות עלול להביא לשינוי מהיר ודרמטי במצב הביטחוני של ישראל, אשר צה"ל ומערכת הביטחון אינם ערוכים אליו כלל.

## תרחיש "טבעת האש האסלאמיסטית"

תרחיש השתלטות של תנועות אסלאמיסטיות על מצרים או על ירדן, ויצירת טבעת סביב ישראל. בתרחיש כזה יישמטו המבנים הביטחוניים והמדיניים שהקימה ישראל מאז שנות ה־70, והיא תמצא עצמה שוב מוקפת כוחות עוינים מכל צדדיה. בהינתן תמיכה צבאית וכלכלית מצד טורקיה, ישראל עלולה למצוא עצמה מול איום קונבנציונלי עז יותר מזה שהעמיד ציר ההתנגדות השיעי.

ההשלכות הביטחוניות עלולות להיות מרחיקות לכת. משטרים אסלאמיסטיים במצרים ובירדן צפויים לאפשר מעבר נשק מתקדם לארגוני טרור (ובכללן טילים ארוכי טווח וכטב"מים), לתת חופש פעולה

1 Camille Abescat, "Elections in Jordan: The Parties' Return to Parliament", *Orient XXI*, 2.10.2024, <https://orientxxi.info/magazine/elections-in-jordan-the-parties-return-to-parliament,7659>; Ronen Yitzhak and Elie Podeh, "Islam's Influence in Jordan Presenting Significant Challenges for the King", *The Jerusalem Post*, 23.9.2024, <https://www.jpost.com/israel-news/article-821279>

במצרים תאפשר התבססות של ארגוני טרור בסיני והפיכתה לבסיס נגד ישראל.

גם מצרים וגם ירדן סובלות ממשבר כלכלי-חברתי המאיים על יציבות המדינות. במצרים האינפלציה עומדת במוצע רב-שנתי על מעל 20%, עם חוב חיצוני של כ-155 מיליארד דולר. יחס החוב לתמ"ג של מצרים עמד ב-2024 על כ-90%. התלות המצרית בייבוא מזון וגירעון כרוני במאזן הסחר מובילים ללחץ מתמשך על הלירה המצרית. כחלק מהסכם חדש עם קרן המטבע, מצרים הסכימה לפיחות חד של הלירה - כ-43% - מה שהביא לעליית מחירים חדה ולפגיעה במשקי בית, במיוחד החלשים שבהם. הגידול באוכלוסייה צפוי להפוך את מצרים ליבואנית נטו של אנרגיה, דבר שיגדיל עוד את הלחץ על הלירה.

בירדן, משק המים נמצא במשבר ומצבו צפוי רק להחמיר, מ-60 ל-30 מ"ק מים לנפש בשנים הקרובות.<sup>2</sup> השילוב של שיעור אבטלה גבוה של צעירים (39%), אחד הגבוהים באזור, עם אוכלוסייה צעירה (44% מתחת לגיל 20) מייצר "חבית חומר נפץ דמוגרפית".<sup>3</sup> ירדן תלויה בסיוע חיצוני לשם מימון הפעילות הממשלתית (כ-14% מסך ההוצאה הממשלתית, נכון ל-2022).<sup>4</sup> כל שינוי בסיוע הבינלאומי - במיוחד סיוע אמריקני - עלול להוביל להחמרה במצב הכלכלי הגרוע גם ככה.

## המדיניות הנוכחית: "שקט תעשייתי"

לנוכח תרחישי הקיצון המתוארים לעיל, המדיניות הישראלית הנוכחית כלפי מדינות השלום מגלה חולשות מהותיות. אפשר לאפיין מדיניות זו כ"שקט

נוסף על הנוכחות של גורמים אסלאמיסטיים מקומיים, ישנה גם מעורבות טורקית. מאז ההפיכה הצבאית במצרים, קלטה אליה טורקיה גולים רבים חברי התנועה. היא גם מארחת אנשי חמאס. טורקיה הפכה למוקד חשוב של תנועת האחים המוסלמים, והיא מאפשרת התארגנות, הכשרה וגיוס פעילים בשטחה. עליית משטר אסלאמיסטי במצרים או בירדן תהיה הזדמנות אסטרטגית בעבור טורקיה להרחיב את השפעתה בלבנט ובצפון אפריקה, תוך לכידת ישראל.

## תרחיש "קריסה מדינתית"

התרחיש השני הוא "קריסה מדינתית", שמשמעותו התפוררות של המשילות המרכזית במצרים או בירדן, הדומה במאפייניה למקרים של סוריה, לבנון או לוב. מאפייניו המרכזיים הם:

1. אובדן מונופול המדינה על אלימות.
2. קריסת השליטה המרכזית והתחזקות כוחות מקומיים (שבטיים, אתניים או אידיאולוגיים).
3. קריסת מערכות שירותים בסיסיים.
4. מערכת כלכלית לא-פורמלית והיווצרות "מרחבי אי-משילות".

משמעותו של מקרה כזה היא איום ביטחוני מיידי על גבולות ישראל. הניסיון בסיני ובגבול סוריה מלמד כי מרחבי אי-משילות עלולים להפוך במהירות לתשתית לפעילות טרור ולהברחות נשק. קריסה מדינתית בירדן תיצור "קשת אי-משילות" לאורך גבול ישראל המזרחי, תוך סיכון מיידי לבקעת הירדן. כוחות איראניים יוכלו אז לנוע דרך עיראק, להגיע עד יהודה ושומרון, ולאיים ישירות על מרכז הארץ. קריסה

Nada Maher Abdrabbo, "The Ministry of Water Expects the per Capita Share of Water to Decrease to Less than 30 Cubic Meters", *Arabia Weather*, 19.12.2024, <https://www.arabiaweather.com/content/تنوقع-انخفاض-حصصة-الفرد-من-المياه-إلى-أقل-من-30-متر-مكعبا>.

3 נתוני הבנק העולמי.

4 נתוני הבנק העולמי.

ישראל, המדיניות הישראלית סופגת את פעולותיהן של קהיר ועמאן כ"שחרור לחץ", תוך התעלמות מן הפגיעה במעמדה הדיפלומטי של ישראל. אולם לא רק שהתעלמות זו חותרת תחת הרציונל של הסכמי השלום, היא מעודדת בישראל חשיבה פסיבית ותגובתית, ללא חשיבה אסטרטגית אקטיבית.

בחלק זה נבקש לעמוד בקצרה על המאפיינים המרכזיים של יחסי ישראל ומדינות השלום ולהצביע על הבעיות היסודיות בהם.

### יחסי ישראל-מצרים: קרירות דיפלומטית והפרות גוברות

יחסי ישראל-מצרים מאופיינים ב"שלום קר" של יציבות מוסדית לצד שחיקה מתמשכת בתוכן היחסים.<sup>6</sup> מאז עליית אסיסי לשלטון ב-2013, מערכת היחסים נתונה במתח בין אינטרסים ביטחוניים וכלכליים משותפים לבין התנגדות עמוקה בציבור המצרי לנורמליזציה עם ישראל. למרות הפוטנציאל האסטרטגי הגלום ביחסים אלה, המגמה המסתמנת מאז 2020 היא של התקררות והחרפת הרטוריקה האנטי-ישראלית, במיוחד מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023.

המישור הדיפלומטי הרשמי בין המדינות מתנהל ברמת פעילות מינימלית, בדגש על ביקורים ביטחוניים וכלכליים תכליתיים. החילופים הדיפלומטיים בדרג הבכיר מצומצמים, והפגישה האחרונה בין ראשי המדינות נערכה ב-2021 בין ראש הממשלה בנט ונשיא מצרים אסיסי. במקביל, מצרים מובילה יוזמות דיפלומטיות עוינות לישראל או משתפת בהן:

1. בספטמבר 2024 מצרים הייתה אחת היוזמות של החלטה L31 בעצרת הכללית באו"ם, הקוראת לנסיגה מלאה של ישראל "מן השטחים

תעשיית" – גישה פסיבית המתעלמת מסימני האזהרה המקדימים ואינה נערכת באופן אקטיבי למניעת תרחישים אלו. הבנת הכשלים במדיניות הנוכחית חיונית לגיבוש אסטרטגיה אפקטיבית מול האיזמים המתפתחים.

אפשר לזהות שני טעמים אסטרטגיים מרכזיים לחתימה על הסכמי השלום:

1. הקטנת העול הביטחוני על ישראל, באמצעות סיום מצב העוינות עם מדינות שעימן ישראל חולקת גבול יבשתי; הדבר ודאי נכון למצרים, שהסכם השלום עימה הקל מאוד את העול הביטחוני על ישראל
2. שיפור היציבה האסטרטגית של ישראל, דרך נורמליזציה של קיומה. הסכם שלום מכיר בישראל כישות לגיטימית וקבועה.<sup>5</sup>

עם חתימת ההסכמים, הטעם הראשון הפך לשיקול חדש – חשיבות **יציבותן** של מדינות הסכמי השלום. זאת מתוך הבנה שהאוכלוסייה במדינות אלו עוינת את ישראל, ונפילת המשטר עלולה להביא לסיום השלום.

### למרות פעולות עוינות בזירה הבינלאומית נגד ישראל, המדיניות הישראלית סופגת את פעולותיהן של קהיר ועמאן כ"שחרור לחץ", תוך התעלמות מן הפגיעה במעמדה הדיפלומטי של ישראל

שמירת היציבות הפכה לעיקרון המנחה את כלל האסטרטגיה הישראלית כלפי שתי מדינות הסכמי השלום, מצרים וירדן. זאת תוך דחיקה של הטעם השני – נורמליזציה של מדינת ישראל במרחב הערבי. למרות פעולות עוינות בזירה הבינלאומית נגד

Yehezkel Dror, *Israeli Statecraft: National Security Challenges and Responses* (Routledge, 2011), chap. 13, 5  
<https://doi.org/10.4324/9780203814321>

Haim Koren, "Israel and Egypt: Strategic Partnership, Civil Remoteness?" *Mitvim*, March 2019 6

הגידול בנוכחות הצבאית בסיני הוצדקה מן הטעם של "לחימה בטרור". אולם חלק מן הפעולות קשה להסביר בעזרת מאבק בכוחות לא־סדירים. כך לדוגמה למרות ירידה במספר תקריות הטרור, מצרים שומרת על נוכחות של כ־88 אלף חיילים בחצי האי; שדה התעופה אל־מליז עבר תהליך שדרוג ובכללו דירים ממוגנים; ומצרים הקימה כמה מאגרי דלק גדולים, חלקם מוסוויים.<sup>7</sup> הפעילות הצבאית מעוררת חשש שמא אם יתרחש שינוי פוליטי במצרים – דוגמת תרחיש עליית האחים המוסלמים, או שינוי ביחס הממשל הצבאי כלפי ישראל – חצי האי סיני יהפוך לבסיס קדמי לפעולה מלחמתית נגד ישראל.

שיתוף הפעולה הכלכלי בין המדינות מתמקד בעיקר בסחר אנרגיה ובמתחמי ה־QIZ אך נמצא הרחק ממיצוי הפוטנציאל הטמון בו. ישראל מספקת גז טבעי בשווי של כ־1.5–2 מיליארד דולר בשנה. חשיבות האספקה הישראלית גברה מאז משבר האנרגיה העולמי ב־2022. במקביל, תעשיית ה־QIZ המצרית (אזורי תעשייה מיוחדים המאפשרים יצוא מועדף לארה"ב בתנאי שיכללו גם רכיבים ישראלים) מייצאת סחורות בשווי של כ־1.2 מיליארד דולר בשנה, או כ־2% מכלל היצוא המצרי.

## יחסי ישראל-ירדן: תלות אי־סימטרית ועוינות

יחסי ישראל-ירדן מאז הסכם השלום ב־1994 מתאפיינים באי־סימטריה מובהקת – תלות ירדנית גוברת בישראל לצד רטוריקה פומבית עוינת. מערכת היחסים התערערה במידה ניכרת בשנים האחרונות, ובמיוחד מאז סתיו 2023, אז הממלכה ההאשמית נקטה צעדים חסרי תקדים כגון החזרת השגריר ואיום על הסכם השלום. למרות חשיבותן הביטחונית והאסטרטגית של שתי המדינות זו לזו, הסכם השלום הצטמצם למסגרת פורמלית נטולת תוכן אמיתי של נורמליזציה, תוך התרחקות ניכרת מחזון "השלום החם" של שנות ה־90.

הפלסטיניים" בתוך 12 חודשים והטלת אמברגו נשק על ישראל.

2. במרץ 2025 מצרים חשפה הצעה למועצת הביטחון להציב כוח בינלאומי בעזה וביהודה ושומרון.

3. מצרים הצטרפה לתביעה נגד ישראל ב־ICJ, המאשימה את ישראל בביצוע "פשעי מלחמה" נגד הפלסטינים בעזה.

ואלו רק דוגמאות ספורות ממלחמת חרבות ברזל. למרות זאת, ישראל לא ראתה לנכון להגיב לפעולות הללו, מעבר – אולי – למחאה בחדרים סגורים.

שיתוף הפעולה הביטחוני בסיני ובגבול עזה הוא אולי עמוד התווך של היחסים בין ישראל ומצרים, אך גם הוא מאופיין בתנודתיות ובמגבלות. התיאום הביטחוני מתמקד בעיקר במניעת הברחות נשק לעזה ובתיאום פעילות נגד ארגוני טרור בצפון סיני. ישראל סייעה לצבא המצרי והשתתפה במערכה נגד דאע"ש סיני. לשתי המדינות גם עניין באבטחת אתרי תירות בחצי האי, שבהם מבקרים ישראלים רבים.

דווקא על רקע שיתוף הפעולה הזה, חשיפתן של מנהרות הברחה רבות בגבול מצרים־עזה צורמת. בישראל הייתה התפיסה שמצרים פועלת באופן נחוש נגד הברחות לרצועה. המצרים עצמם טענו לא אחת שהם פועלים למנוע כל הברחה דרך מנהרות. אולם עם כיבוש רפיח נחשפו מנהרות רבות, המעידות על כך שמצרים לכל הפחות התעלמה מהברחות נשק לידי חמאס ברצועה.

חוסר ההצלחה המצרי אינו נובע מהיעדר נוכחות צבאית בחצי האי סיני. להפך. מצרים מחזיקה כוחות גדולים בחצי האי, משקמת תשתיות צבאיות או מקימה חדשות. פעולות אלו הן הפרה של הנספח הצבאי להסכם השלום. ההפרות (חלקן לפחות) נעשו באישור ישראל, אך יש לתהות אם נכון לישראל להמשיך לאשר אותן.

7 יגיל הנקין, "ההתעצמות של צבא מצרים", **מכון ירושלים לאסטרטגיה ולביטחון**, 2018.

בירדן ובמצרים מנצלים בשיטתיות את הסוגיה הפלסטינית להצגת המשטרים כ"בוגדים באינטרס הערבי" וכ"משתפי פעולה עם ישראל" נגד אחיהם הפלסטינים. בבחירות 2024 בירדן, קמפיין האחים המוסלמים התמקד בנושא פלסטין ובביקורת על יחסי ירדן-ישראל.

המשטרים במצרים ובירדן ניצבים בפני דילמה מתמדת בהתמודדותם עם הסוגיה הפלסטינית, הנעה בין צורכי פנים לאינטרסים אסטרטגיים. מצד אחד, הם נדרשים לאמץ רטוריקה פרו-פלסטינית תקיפה כדי לשמר לגיטימציה פנימית ולהתמודד עם הביקורת מבית; מצד שני, האינטרסים האסטרטגיים שלהם מחייבים המשך שיתוף פעולה עם ישראל בתחומי הביטחון, האנרגיה והכלכלה. פער זה בין העמדה הפומבית למדיניות בפועל יוצר פגיעות מובנית של המשטרים.

במקרה הירדני, מעבר לשימוש בסוגיה הפלסטינית על ידי גורמי אופוזיציה אסלאמיסטיים, ישנו גם חשש שהקמת מדינה פלסטינית ביהודה ושומרון תערער את הממלכה. מדינה כזו עלולה לשאוף להרחיב את השפעתה בירדן, תוך שהיא מגייסת את האוכלוסייה הפלסטינית המקומית נגד בית המלוכה ההאשמי. בתרחיש כזה מוקמת מדינה פלסטינית גדולה מעיראק עד כפר סבא, בסיס פעולה אידיאלי לכוחות איראניים, טורקיים ולארגוני טרור.

## כשלי המדיניות הישראלית הנוכחית

המדיניות הישראלית כלפי מדינות השלום מאופיינת בפסיביות אסטרטגית מובהקת, המתבטאת בגישה תגובתית במקום יוזמת. מאז 2011 (האביב הערבי), אימצה ישראל דפוס התנהלות של "שב ואל תעשה", המסתפק בניהול הסטטוס-קוו ובתגובה לאירועים במקום ליזום מהלכים מעצבי-סביבה. מדיניות זו נובעת מתפיסה שגויה שהמצב הקיים הוא היציב ביותר האפשרי, תוך התעלמות מסימני האזהרה המצביעים על התגברות הסיכונים ועל היחלשות הסכמי השלום. היעדר אסטרטגיה כוללת מונע מישראל לפעול לחיזוק היחסים ולהתכונן לתרחישי קיצון.

האי-סימטריה ביחסים מתבטאת בתלות ירדנית עמוקה בישראל בשלושה תחומי ליבה: מים, אנרגיה, וסיוע אמריקני. בתחום המים, ירדן מקבלת 100 מיליון מ"ק מים שנתיים מישראל (הוגדל מ-50 מיליון ב-2021), שהם בבחינת תוספת קריטית במדינה הסובלת ממשבר מים חריף (61 מ"ק לנפש בשנה). בתחום האנרגיה, ישראל מספקת כ-3 מיליארד מטר מעוקב של גז טבעי. גז טבעי מזין כ-90% מייצור החשמל הירדני. הסכם השלום עם ישראל הגדיל את הסיוע האמריקני לירדן, ומכיוון שיציבות ירדן נתפסת כאינטרס אסטרטגי ישראלי, נשמר גם עניין אמריקני ביציבות הממלכה.

שיתוף הפעולה הביטחוני בין המדינות הוא נדבך חיוני ליציבות הממלכה, אך נמצא במתח מתמיד. התיאום הביטחוני מתמקד בעיקר בשמירת הגבול המשותף, מניעת טרור וחסימת חדירה של גורמים עוינים. ישראל מעניקה גיבוי ביטחוני ניכר, אם כי חשאי, להגנת הממלכה מפני איומים אזוריים, ובכללם מיליציות פרו-איראניות בסוריה ובעיראק.

למרות התלות הברורה של הממלכה ההאשמית בישראל, ירדן מתנהלת בזירה הבינלאומית כמדינה עוינת לירושלים. מאז אוקטובר 2023 הרטוריקה הדיפלומטית הירדנית כלפי ישראל נעשתה עוינת באופן חסר תקדים. המלך עבדאללה השני מוביל קו חריף, ובכללו איומים על הסכם השלום, השוואת פעולות ישראל בעזה ל"פשעי מלחמה", והחזרת השגריר ירדן מישראל בנובמבר 2023. בפורומים בינלאומיים, ירדן הובילה החלטות אנטי-ישראליות, בהן תמיכה פעילה בחקירת בית הדין הבינלאומי בהאג נגד ישראל. ישראל בחרה שלא להגיב על החרפה זו, למעט מחאות דיפלומטיות קלות, ונמנעה מלמנף את התלות הירדנית לריסון ההתנהגות העוינת.

## הסוגיה הפלסטינית כמערכת את יציבות מדינות הסכמי השלום

הסוגיה הפלסטינית משמשת מנוף רבי-עוצמה בידי האופוזיציה האסלאמיסטית לערעור יציבות המשטרים במדינות השלום. האחים המוסלמים

הקשיים הכלכליים והאופוזיציה האסלאמיסטית במצרים, היא סיכון אסטרטגי, העלול להביא לתרחיש קיצון שבו יחנה צבא מצרי עוין על גבול ישראל.

## היעדר מוכנות לשינוי חד בירדן ובמצרים, שעמן ישראל חולקת גבול יבשתי ארוך, היא סכנה לביטחון הלאומי

משיחות עם בכירים עולה שישראל אינה מוכנה לתרחישי קיצון, וסומכת על אלתור ועל גמישות להתמודדות עם הבעיות בגישת "כאן ועכשיו". היעדר מוכנות לשינוי חד בירדן ובמצרים, שעמן ישראל חולקת גבול יבשתי ארוך, היא סכנה לביטחון הלאומי.

## האסטרטגיה המוצעת: מדיניות יוזמת

### החזון האסטרטגי

האסטרטגיה המוצעת מבוססת על מעבר מגישה תגובתית לגישה יוזמת. החזון המנחה הוא יצירת מערכת יחסים עם מדינות הסכמי השלום המורכבת משלושה רכיבים:

1. יציבות מדינית – משטרים יציבים במצרים וירדן המחויבים להסכמי השלום ופועלים באופן אקטיבי נגד גורמים מערערי יציבות (האחים המוסלמים ושלוחותיהם).
2. כיבוד הסכמי השלום – קיום מלא של ההתחייבויות הרשמיות הנגזרות מהסכמי השלום (פירוז סיני), והימנעות מפעולות הפוגעות ברוח ההסכמים (פעילות דיפלומטית).
3. תלות הדדית – מערכת יחסים המבוססת על אינטרסים משותפים ותלות הדדית, תוך מינוף היתרונות היחסיים של ישראל בתחומי המים, האנרגיה, הביטחון והטכנולוגיה.

המטרות יושגו בעזרת פעולה בשלושה מישורים:

1. הגדרה ברורה של קווים אדומים ושל תוצאות חציית קווים אלה.

יתרה מכך, ישראל לא דורשת ממדינות השלום להימנע מפעילות דיפלומטית עוינת (להבדיל מפעילות פנים, דוגמת נאומים המופנים לציבור), למרות הרציונל של הסכמי השלום. להפך; היא מצדיקה את הפעילות הדיפלומטית כ"שחרור קיטור" שמטרתו שמירת היציבות של המשטרים על ידי הצגתם כמי שפועלים נגד ישראל בזירה הבינלאומית, וסופגת אותה. אולם אם מדינות הסכמי השלום פועלות לקעקע את הלגיטימיות של ישראל, מה הטעם בהסכמי השלום? ודאי במקרה של מדינה כמו ירדן, שעומה היו יחסי ידידות עוד לפני החתימה על הסכם שלום רשמי.

ההצדקה להתנהלות זו הם יחסי הביטחון הטובים בין המדינות. אולם הצדקה זו מתעלמת משני שיקולים. הראשון הוא החשיבות של לגיטימיות בינלאומית לשגשוג ארוך הטווח של ישראל. כשירושלים מסומנת כמצורעת בזירה הבינלאומית – הדבר מרתיע שותפים פוטנציאליים שעומים ישראל יכולה לקיים שיתוף פעולה כלכלי, מדיני ואף ביטחוני. יפן היא דוגמה מצוינת למעצמה אזורית אשר יחסיה עם ישראל מוגבלים עקב הביקורת הערבית-מוסלמית על ירושלים. כך בעוד הפעילות הדיפלומטית העוינת נגדנו אינה גובה מחיר "ממשי", היא בהחלט נושאת עלות אלטרנטיבית.

שנית, כפי שלשאל יש עניין לשמור על יציבות המשטרים במדינות הסכמי השלום, גם למשטרים הללו יש אינטרס לשמור על יציבותם. אם המשטרים יאפשרו פח"ע בשטחם, אם לא יגנו על הגבול עם ישראל, הם ימשכו גורמים שיאיימו גם עליהם – בראש ובראשונה ארגוני טרור אסלאמיסטיים, שיבקשו להתבסס בשטחם. מצרים וירדן אינן משתפות פעולה בתחום הביטחון עם ישראל משום "נדיבות ליבן", אלא כאינטרס לאומי ברוך. ירושלים חייבת להבהיר להן שהיא לא תהיה מוכנה להקריב אינטרס אחד – פעילות נגד פח"ע – למען אינטרס אחר – מעמדה הדיפלומטי של ישראל.

נראה גם שישראל מתקשה לנסח קווים אדומים ולאכוף אותם. שחיקת הפירוז בחצי האי סיני על רקע

**מניעת פח"ע בשטחן** - אם המדינות לא יפעלו נגד טרור בשטחן המכוון נגד ישראל, על ישראל להבהיר שלא רק שהיא תראה עצמה חופשית לפעול נגד התארגנויות הטרור הללו, אלא גם נגד כל גורם מקומי - אזרחי או רשמי - שישראל תמצא כי הוא מעורב בפעילות זו.

**מניעת כוחות זרים** - מניעת הכנסה והצבה של כוחות זרים העוינים את ישראל או עלולים להפר את מאזן הכוח האזורי (איראן, טורקיה, ערב הסעודית) לשטחן.

### תיאום אסטרטגי עם ארה"ב

תיאום אסטרטגי עם ארה"ב יהיה נדבך חיוני באסטרטגיה הדיפלומטית. רכיב חשוב בתיאום יהיה להעביר בקונגרס התניה לסיוע הביטחוני והכלכלי לשתי המדינות, כך שהסיוע יתקבל רק אם תתקיים הימנעות מפעולות עוינות לישראל ואשר מנוגדות לרוחם של הסכמי השלום. במקביל, ישראל תעזור למדינות ההסכמים לפעול בווינגטון ובמדינות נוספות כדי למשוך השקעות וסיוע כלכלי או אחר.

### מקומה של מצרים בעתיד עזה

ישראל תפעל למניעת מעורבות מצרית בעתיד עזה, אם כגוף שלטוני יחיד, אם כחלק ממערך שלטון ברצועה. שליטה ביטחונית ישראלית ברצועת עזה חיונית להגנה על יישובי הנגב ודרום שפלת החוף. נוכחות מצרית תהיה סיכון אסטרטגי, שישראל חייבת להימנע ממנו.

### המרכיב המודיעיני

העמקת מאמצי האיסוף המודיעיני מול מדינות הסכמי השלום היא צעד הכרחי להתמודדות עם האתגרים האסטרטגיים. ישראל תרחיב את פעילות האיסוף המודיעיני, בדגש על מקורות פתוחים, וחזיון מערך הניתוח הכלכלי-חברתי. צה"ל חייב להיות מסוגל להעריך את יכולתו של הצבא המצרי ושל הצבא הירדני ולהתריע מראש במקרה של איום על היתרון האיכותי של ישראל.

2. בניית מערכת תמריצים ועונשים לשם הכוונת היחסים לשיווי משקל חיובי לשני הצדדים.

3. הכנה לתרחישי קיצון.

### המרכיב המדיני

כדי לייצב את מצרים וירדן, ישראל תבקש לתאם פעילות עם איחוד האמירויות ועם ערב הסעודית. מטרת הפעילות היא לחזק את הלגיטימיות האזורית של המשטרים במצרים וירדן ולספק להם "רשת ביטחון" מדינית וכלכלית.

ישראל תשאף לקיים דיאלוג אסטרטגי וקבוצות עבודה על הסוגיות של טרור אסלאמי, הסתה לאלים, ופעילות האחים המוסלמים. ישראל ומדינות הסכמי השלום ישאפו להציג חזית דיפלומטית אחידה - כזו שבה מצרים וירדן אינן פועלות נגד ישראל - ולהחליש את האופוזיציה האסלאמיסטית באותן מדינות. ישראל תהיה מוכנה לשתף לשם כך נכסי מודיעין (ראה להלן).

במקביל, ישראל תגדיר בבירור את הקווים האדומים ביחסיה עם מדינות הסכמי השלום ואת מדרג התגובות להפרתם. הגדרה זו תועבר בצינורות דיסקרטיים למדינות אלו, כדי ליצור ציפיות ברורות ולהגביר את ההרתעה הישראלית. התגובות ינועו ממחאה דיפלומטית, דרך צמצום שיתוף פעולה בתחומים לא-קריטיים, ועד להגבלות ניכרות על שיתוף פעולה כלכלי ואנרגטי במקרים קיצוניים. הדבר אומנם יכול לערער את יציבות המשטרים, אך על מדינות ההסכמים להבין כי ישראל לא תשלים עם פעולות נגדה, גם במחיר פגיעה ניכרת בהן.

### הקווים האדומים

מומלץ שהקווים האדומים יכילו לכל הפחות:

**פירוז מלא של חצי האי סיני** - כל הפרה של הפירוז תהיה זמנית, באישור מראש של ישראל, ולא תכלול שום מרכיב אסטרטגי, דוגמת טילי נ"מ, שדרוג בסיסים, שדות תעופה, מתקני לוגיסטיקה ועוד.

צוואר בקבוק פוטנציאלי בכל תרחיש קיצון, ופגיעה בהן עלולה להשפיע לא רק על היחסים הביטורליים אלא גם על היציבות האזורית.

לבסוף, לשלוש המדינות יש אינטרס באבטחת הים האדום ונתיבי השיט בו. שיתוף פעולה בין שלוש המדינות – ובמיוחד בין מצרים וישראל – יכול להיות מרכיב חדש בשיתוף הפעולה הביטחוני, שיתרום ישירות לשתי המדינות. למצרים כוח ימי היכול לאבטח לפחות חלקים מן הים האדום. לישראל כוח אווירי ומודיעיני לזיהוי מטרות ותקיפתן. המדינות יפעלו לתאם את פעילותן הביטחונית באזור ולפעול יחד נגד איומים משותפים.

### המרכיב הכלכלי

המרכיב הכלכלי חיוני ליצירת מנופים מול מדינות הסכמי השלום וחיזוקם. ישראל, כאחת הכלכלות החזקות באזור, יכולה להציע גישה לשוק הצרכני הגדול שלה, שיתופי פעולה בתחום הטכנולוגיה, החינוך, התעשייה והתיירות. ישראל תראה לה למטרה להגדיל את יחסי המסחר בפרט ואת היחסים הכלכליים בכלל עם שתי המדינות, גם כדי לתרום ליציבות המשטרים, גם כדי לחזק את המשק הישראלי וגם כדי ליצור מנופים חזקים.

כך למשל מול ירדן ישראל יכולה למנף את התלות העמוקה של ירדן במים ובאנרגיה מישראל. ישראל יכולה לקשור בין הגדלה מדודה של אספקת המים לירדן לבין התנהגות דיפלומטית וביטחונית תואמת. גם תנאי אספקת הגז הטבעי יכולים לשמש מנוף. לטווח ארוך, ישראל תפתח פרויקטים לטיפול במשבר המים הירדני, המותנים בשיפור מערכת היחסים, ותפעל לשילוב ירדן בפרויקט IMEC כעוגן יציבות כלכלית.

מינוף התלות המצרית בגז ישראלי וב-QIZ יאפשר הפעלת לחץ אפקטיבי במקרה הצורך. ישראל תקשור בין תנאי אספקת הגז למצרים לבין התנהגות דיפלומטית תואמת. תפוחת גם תוכנית להרחבת ה-QIZ ולהגדלת שיתוף הפעולה הטכנולוגי והתעשייתי

המרכיב המודיעיני יכול לכלול גם עזרה למדינות הסכמי השלום נגד רשתות אסלאמיסטיות. העזרה יכולה לכלול חשיפת מסלולי מימון של האחים המוסלמים וחסמתם, סיכול מערכי תעמולה במרחב הדיגיטלי, ושיבוש פעילות בינלאומית של גורמים אסלאמיסטיים. יש להדגיש שהעזרה אינה הובלה, כלומר ישראל תיענה לבקשות של מצרים וירדן, על בסיס שיקולי סדר העדיפויות שלה. יש לציין ששיתוף פעולה מודיעיני – למשל, שיתוף נכסי מודיעין – יכול גם להיות מנוף אפקטיבי מול מדינות הסכמי השלום.

### המרכיב הצבאי – הכנה לתרחישי קיצון

הכנת תוכניות אופרטיביות מקיפות לכל תרחיש קיצון היא ליבת המרכיב הצבאי. עבור תרחיש "טבעת האש", יפותחו תוכניות להבטחת שליטה במרחבים אסטרטגיים כמו בקעת הירדן ומרחב פילדלפי, היערכות להגנה מפני איום קונבנציונלי מחודש, ומענה לתרחיש של סיוע טורקי מסיבי להתחמשות צבאות ערב. עבור תרחיש "קריסה מדינתית", התוכניות יכללו ייצוב אזורי גבול, הגנה על תשתיות משותפות, והקמת מערך מודיעין קדמי לזיהוי איומים במרחבי אי-משילות.

אכיפת פירוז סיני היא אתגר מיוחד המחייב גישה רגישה אך נחושה. ישראל תהיה חייבת להפעיל מערכת אכיפה יעילה העוקבת אחר מערך הכוחות המצרי בחצי האי, התשתיות הצבאיות והתשתיות כפולות השימוש, ומנתחת את פעילותם. מטרת המערכת תהיה לא רק תיעוד הכוחות הפרטניים ומעקב אחריהם, אלא גם יצירת תמונת מצב אינטגרטיבית שתאפשר למטכ"ל להעריך את האיום הצבאי הפוטנציאלי מחצי האי. ישראל תפעל בערוצים שונים כדי לוודא שמצרים שומרת על פירוז חצי האי.

הגנה על תשתיות אסטרטגיות משותפות היא מרכיב חיוני נוסף. ישראל תעבוד עם מדינות הסכמי השלום לגיבוש מענה הגנתי על מתקני אספקת מים וצינורות הולכה, מתקני גז טבעי, מתקני גבול ומסופי סחר, וצירי תחבורה מרכזיים. תשתיות אלה הן בבחינת

ישראל גם יכולה להציע להסיר חסמים על יבוא ממצרים ומירדן, שיתוף פעולה טכנולוגי בתחומי חקלאות, אנרגיה ומים, ופרויקטי תשתית משותפים. אזורי תעשייה משותפים בבקעת הירדן או במערב הנגב יכולים לתרום לחיזוק הפריפריה ולהציע מקורות הכנסה חדשים למדינות הסכמי השלום.

### סולם הלחץ מול מדינות הסכמי השלום

כדי להמחיש את האסטרטגיה, מצורף כאן סולם לחץ תיאורטי מול מדינות הסכמי השלום. הסולם נועד לאפשר לישראל להגיב באופן הדרגתי על פעולות של מדינות הסכמי השלום, תוך עלייה הדרגתית ברמת הלחץ. ההיגיון הוא שהחשש מעליית מדרגה נוספת תביא את מדינת ההסכם להפסיק את פעילותה.

בין המדינות. בטווח הארוך יותר, ישראל תפעל ליצירת מסגרת משותפת לפיתוח שדות גז חדשים ולהפיכת "פורום הגז של מזרח הים התיכון" למסגרת אסטרטגית כלכלית.

מול שתי המדינות ישראל תפעל לחיזוק ענף התיירות כמקור למטבע זר. דרך אחת לעשות זאת היא באמצעות "חבילות שלום": מסלולי תיירות אזוריים המשלבים ביקור בישראל, במצרים ובירדן תחת מעטפת שיווקית אחידה, בדומה לחבילות "אירופה הקלאסית" בשוק התיירות העולמי. חבילות כאלה ימשכו תיירים מחוץ לאזור, יחזקו את מגזרי התיירות במדינות המעורבות ויחזקו את האינטרס הכלכלי של מצרים ושל ירדן בהמשך היחסים עם ישראל.

רמה 1	
מנוף לחץ ישראלי	אירוע
מחאה דיפלומטית רשמית ופומבית	רטוריקה אנטיישראלית בפורומים בינלאומיים
עיכוב אישור ביקורי בכירים ומשלחות רשמיות	הצבעות בעד החלטות אנטיישראליות שאינן מחייבות
צמצום שיתוף פעולה בפורומים אזוריים לאחיוניים	התבטאויות בכירים נגד ישראל בתקשורת הבינלאומית

רמה 2	
מנוף לחץ ישראלי	אירוע
פנייה לקונגרס האמריקני בליווי דוחות מפורטים על תכני אנטישמיות ושנאת ישראל בחינוך ובתקשורת הממלכתית	ייזום או הובלת החלטות אנטיישראליות בפורומים בינלאומיים
עיכוב פרויקטים אזוריים משותפים (אנרגיה, מים, תיירות), ניסיון לעכב או למנוע סיוע בינלאומי למדינה הפועלת, הפסקת שיתוף נכסי מודיעין	פעילות אקטיבית לקידום סנקציות או אמברגו על ישראל
"תקלות" ובדיקות בטיחות לתשתית הגז הטבעי והמים	הפרות מוגבלות של הסכמי השלום (כגון הפרות קלות של פירוז סיני ללא אישור)
חשיפת מודיעין על שחיתות משטרית ושימוש בכספי סיוע אמריקני והגשתו לקונגרס	ליבוי הפגנות אנטיישראליות או החרמת מוצרים ישראליים

רמה 3	
מנוף לחץ ישראלי	אירוע
הפחתת אספקת גז טבעי והגבלת העברות מים לירדן	הפרה ברורה של הסכמי השלום (הכנסת כוחות צבאיים בעלי כוח ניכר לסיני, הצבת כוחות זרים עוינים)
תקיפות ישראליות נגד תשתיות מטרה, חשיפת הנוכחות של ארגוני טרור, גינוי פומבי רשמי	אי־מניעת פעילות טרור או פעילות חבלנית נגד ישראל משטחן