

ציקלון

כתב עת לענייני מדיניות ואסטרטגיה | גיליון פברואר 2021
עשור לאביב הערבי - הטלטה ששינתה את פני המזרח-התיכון

האומנם נס? - ירדן נוכח האביב הערבי

תומר ברק

בתום עשור לאביב הערבי, נראה כי המשטר הירדני הצליח לשמור על יציבותו, וזאת למרות שהתמודד ועדיין מתמודד עם אתגרים עזים שמקורם בטלטה האזורית, ובראשם: מציאות כלכלית-חברתית רעועה, גלי פליטים המוניים (בעיקר מסוריה), עליית גורמים אסלאמיים קיצוניים בתוך הממלכה ועל גבולותיה, הקרנות של המתח המתמשך במערכת הפלסטינית, ובשנה האחרונה משבר הקורונה על השלכותיו הכלכליות והחברתיות. ברקע ניצבים מאפייני היסוד הבעייתיים של ירדן אשר מהווים בסיס לחוסר יציבות מובנית, ובראשם שסעים חברתיים (עבר ירדניים מול פלסטינים; מרכז מול פריפריה), קיצוניות דתית מבית, ומוקדי מתח עם ישראל, במיוחד בנושא הפלסטיני.

בתום עשור לאביב הערבי, המשטר הירדני הצליח לשמור על יציבותו, חרף התמודדותו עם אתגרים עזים, ובראשם: מציאות כלכלית-חברתית רעועה, גלי פליטים המוניים (בעיקר מסוריה), עליית גורמים אסלאמיים קיצוניים, ובשנה האחרונה משבר הקורונה על השלכותיו הכלכליות.

המלך עבדאללה, בשנה ה-22 לשלטונו, מתמודד עם מגוון האתגרים באמצעות שילוב בין מאמצי הרגעה של המתחים מבית, גיוס סיוע כספי מהזירה הערבית והבינלאומית וגיבוש קואליציות נוכח האיומים הביטחוניים תוך הצגת הממלכה כנכס אסטרטגי עבור שותפיה באזור ובמערב.

כל זאת במקביל להידוק השליטה על המערכת השלטונית והציבורית, והגברת הפיקוח וההגבלות על האופוזיציה, ובמיוחד על תנועת האחים המוסלמים.

המחאה החברתית

הציבור הירדני אינו בנוי מקשה אחת, אך כלל רכיביו מתאפיינים ביסוד דומה בולט: תסכול עמוק נוכח המצב הכלכלי הרעוע בממלכה.¹ גלי המחאה הציבוריים ההמוניים של האביב הערבי באו לידי ביטוי שולי בירדן, אולם גלי ההדף המאוחרים שלהם ניכרו בממלכה במלוא עוזם. גל המחאה המשמעותי האחרון התרחש בקיץ 2018. הזרז להתפרצות היה כוונת הממשלה להטיל מס הכנסה מוגבל על הציבור כחלק מתוכנית התייעלות בהובלת קרן המטבע העולמית. המחאה הובלה על-ידי האיגודים המקצועיים (אשר מרביתם נשלטים על-ידי האחים המוסלמים) אך הצטרפו אליה קהלים נרחבים מרחבי הממלכה.

מחאת 2018 הייתה חריגה בהיקפיה ובעוצמתה. היא נמשכה שבועות מספר, הובילה להשבתה כללית של המשק והשתתפו בה ברחבי הממלכה מאות אלפי ירדנים צעירים ובני המעמד הבינוני. נוסף לכך, התגלו במהלכה גילויי אלימות ספורדיים ובאופן חריג מאוד גם נשמעו קריאות והונפו שלטים נגד המלך (ולא רק נגד הממשלה). הממשל הגיב באמצעות שילוב בין אכיפה כוחנית של מנגנוני הביטחון לבין מהלכי הרגעה כגון ביטול ודחייה של חלקים מתוכנית המס (בשיטות של הקמת וועדה ויישום חלקי, מדורג ותוך פיצוי). זאת לצד מהלכים סמליים ותיקים שנועדו להפגין לכאורה היענות לדרישות הציבור, ובראשם פיטורי ראש הממשלה המכהן ומינוי אחר במקומו.

במקביל למחאות הכלכליות מתקיימות כל העת בירדן גם מחאות נגד השחיתות השלטונית ובעד רפורמות פוליטיות. אלו נענות על-ידי השלטון במאמץ הסברה שבו מוצג המאבק שמקודם נגד השחיתות, לצד שהאיפה לקידום חזון של העמקת מעורבות הציבורית במערכת הפוליטית (אם כי המלך נמנע בשלב זה ממימוש שינוי ברוח זאת בטענה כי העיתוי לכך לא נוח).

לעיתים נוצרת התלכדות בין הדרישות הכלכליות של המוחים לבין קריאות אנטי-ישראליות ודרישות להגבלת היחסים עם ישראל, עד כדי ביטול הסכם השלום. במספר מקרים העדיף השלטון להיענות לאותן דרישות, כמו למשל בהימנעות המלך מהארכת הסכמי החכירה של צופר ונהריים, וזאת כדי לשכך מתח ציבורי-כלכלי שהתפתח על רקע הפגנות "חוק מס ההכנסה".

ההתמודדות עם האופוזיציה האסלאמית

הצמרת הירדנית חזתה בבעתה בעליית האחים המוסלמים לשלטון במצרים. למרות הדחת התנועה מהשלטון במצרים ב-2013, החשש מהישנות התרחיש גם בממלכה עודנו מקנן בצמרת הירדנית. עד היום התמודד המלך עבדאללה עם האחים המוסלמים בירדן באמצעות שילובם בחיים הפוליטיים (לרבות היתר לנציגות מצומצמת מטעמם בפרלמנט), לריסון ופיקוח קפדניים. לאחר אירועי המחאה הנרחבים בקיץ 2018, אשר בהם הייתה לאחים המוסלמים מעורבות עמוקה, נראה כי גמלה בלב המשטר החלטה להגביל עוד יותר את הארגון, ובחודשים האחרונים, בין היתר בחסות חוקי החירום שנקבעו במסגרת ההתמודדות עם נגיף קורונה, ננקטים צעד ריסון נוקשה נגד האחים המוסלמים, ובבחירות הפרלמנטריות בנובמבר 2020 פחת כוחם של נציגי התנועה.

מימד קיצוני יותר של האתגר האסלאמי גולם בעלייתה של "המדינה האסלאמית" בשנת 2014, אשר הולידה גל של הקצנה דתית ברחבי העולם המוסלמי שלא פסח גם על ירדן. גורמי הארגון ביצעו מספר פיגועים קשים בממלכה, כאשר הבולטים שבהם התרחשו בכרך בדרום ירדן (דצמבר 2016, 14 הרוגים), בסלט בצפון הממלכה (אוגוסט 2018, 4 הרוגים) ובג'רש בצפון הממלכה (נובמבר 2019, 8 פצועים). במספר ממחוזות הממלכה, בדגש על מען בדרום, אף נצפו בשיא עוצמתה של "המדינה האסלאמית", דגלי דאעש בבתים של תושבי המחוז. בהקשר הזה עלה חשש כבד בירדן ובמערב שמא גל הפליטים הסורים ינוצל להחדרת מפגעים ואמצעי לחימה לשטח הממלכה.²

מול האתגר הביטחוני, המשטר הפעיל קשת אמצעים: החל מפעילות מודיעינית לניטור מסגדים, גורמי דת ופעילים עוינת באוניברסיטאות, צנזור ופיקוח שהושת על הרשתות החברתיות, ניהול מגעים עם ראשי שבטים וחמולות, ומבצעים ביטחוניים. לאורך זמן, ובפרט בעקבות קריסת "המדינה האסלאמית" (2017) פחת האתגר הביטחוני הפנימי. עם זאת, מעת לעת מתפרסמים דיווחים על לכידת תאי דאעש בממלכה, ובמספר פעמים אלה אף הצליחו לבצע פיגועים.

האתגר הכלכלי³

כלכלת ירדן מתאפיינת בחולשה בסיסית הנובעת ממספר סיבות: ירדן נעדרת מנועי צמיחה משמעותיים (מחצבים ומשאבי טבע, מים ושטחים פוריים, מיקום גיאוגרפי על צירי מסחר); אין בה הון אנושי התומך תעשיות ידע מתקדמות; שוק התעסוקה והממסד בממלכה רוויים בשחיתות; וקיימת בירוקרטיה המקשה על פיתוח עסקי וקליטת השקעות.

בעשור שלפני הטלטלה הנהיג המלך מדיניות כלכלית מוצלחת אשר בעקבותיה גויסו הון והשקעות ונרשמה צמיחה במשק בשיעורים של כ-8% בשנה (בשנים 2004-2008) וצומצם החוב הממשלתי לכדי 55% מהתמ"ג בשנת 2008. ואולם, הטלטלה בלמה את ההתפתחות החיובית, והמשק הירדני מתמודד כיום עם שלוש בעיות קשות:

1. גל הפליטים הסורים - לפי אומדנים ירדניים כ-1.4 מיליוני פליטים פזורים ברחבי הממלכה מאז 2011 ומהווים כיום כ-15% מאוכלוסיית המדינה. אלה מטילים עומס כלכלי ניכר על משאביה המוגבלים גם כך של הממלכה. למרות שירדן זכתה לסיוע בינלאומי נדיב לצורך הטיפול בפליטים, הוא אינו מספיק לכיסוי הוצאותיה בנושא.

2. הניתוק הפיסי של ירדן מסוריה ומעיראק בעקבות סגירת מעברי הגבול לאחר תחילת מלחמת האזרחים בסוריה ועם עליית "המדינה האסלאמית" בעיראק ובסוריה מאז 2014 גרם לכך שערוצי הייבוא והייצוא לירדן נפגעו זו נאלצה לתור אחר חלופות יקרות יותר.

3. צמצום הסיוע הכלכלי החיצוני - מגמה שנבעה מהקשיים הכלכליים של הגורמים התומכים בירדן, ובראשם מדינות המפרץ. במקביל, ובפרט עם תחילת מגפת הקורונה, צמצום ההעסקה של ירדנים במפרץ הוביל לפגיעה בהעברת כספים למשפחותיהם בממלכה באופן שמוסיף לקשיים במשק הירדני.

מכלול הבעיות הוביל את המשק הירדני לקיפאון עמוק בעשור האחרון. הצמיחה התכווצה לשיעור של 2-3% בשנה עד שנת 2019. במקביל, החוב הממשלתי האמיר למעל 100% מהתמ"ג כיום. לפי מירב התחזיות, משבר הקורונה צפוי להוביל לפגיעה נוספת בצמיחה ולהתכווצות של 5% בשנת 2020 (לפי תחזית קרן המטבע הבינלאומית) טרם חזרה לצפי צמיחה של 3.4% ב-2021.

ההתמודדות הירדנית עם אתגרי הכלכלה ממוקדת בשני מאמצים. הראשון - ניסיון לקדם רפורמות מבניות במשק, תביעה שהועלתה על-ידי קרן המטבע הבינלאומית כתנאי להגשת סיוע, אך עוררה זעם בקרב הציבור הירדני שחש כי הוא נדרש לשלם את המחיר (צמצום סבסוד או הגדלת נטל המיסוי).

הרפורמות נשחקו וההתייעלות המשקית בירדן הייתה מוגבלת. המאמץ השני היה גיוס סיוע חוץ, תוך תמרון של המלך עבדאללה בין משענותיה המסורתיות של ירדן במפרץ אשר צמצמו את תמיכתן בממלכה לבין מדינות המערב שהגדילו את תמיכתן בה. במסגרת הזאת, גויס סיוע אמריקני בשיעור מיליארד דולרים בשנה, לצד תמיכה ממדינות נוספות המשלימה את סעיף סיוע החוץ לסכום של בין 3 ל-3.5 מיליארדי דולרים בשנה (בין חמישית לרבע מתקציב המדינה).

אתגרי הביטחון בגבולות

הטלטלה האזורית המחישה כי גבולותיה של ירדן עם שכנותיה אינם בטוחים עוד וכי אבטחתם מחייבת הקצאת משאבים רבה יותר מאשר בעבר. מגבולות רגועים יחסית עם סוריה ועיראק, ירדן מצאה עצמה כיריבה של משטר אסד אשר בשנת 2012 אף איים "להבעיר את האזור", ובהתמודדות עם "המדינה האסלאמית" בגבולה המזרחי והצפוני. לכך נוספה בשנים האחרונות התבססות של הציר השיעי על גבולות הממלכה, מגמה הנתפסת גם היא כאיום ביטחוני מרכזי בעיני ירדן.

התמודדות ירדן עם האיומים הביטחוניים החיצוניים מחייבת בניית שותפויות והישענות על ארצות-הברית. בעשור האחרון ירדן הייתה שותפה משמעותית בקואליציה הבינלאומית נגד "המדינה האסלאמית" והפעילה כוח אווירי נגד מטרות בסוריה ובעיראק. גם נוכח האיום האיראני, ירדן מתאמת מהלכיה באופן הדוק עם ארצות-הברית ויתר בנות בריתה באזור. במקביל, הממלכה מושיטה יד - באופן מהוסס וחשדני - למשטר אסד במטרה לפתוח מחדש את ערוצי הסחר בין שתי המדינות, וחותרת לבנות שותפויות אזוריות שתכליתן לסייע בייצובה של עיראק.

האתגר הפלסטיני

כל התפתחות בסכסוך הישראלי-פלסטיני משפיעה ישירות על ירדן. הטלטלה הערבית אמנם דחקה את הסוגיה הפלסטינית לקרן זווית בעולם הערבי ובמערכת הבינלאומית, אך בירדן הקרבה הפיזית והחברתית לנושא הותירה את הנושא בלב השיח הציבורי והמדיני.

עם עליית ממשל טראמפ והצגת "עסקת המאה", ירדן חשה נסיגה במעמדה ההיסטורי כגורם מפתח בעולם הערבי בהקשר הפלסטיני. ירדן נדחקה לתמך מול הממשל האמריקני אשר מחד גיסא דרש הירתמות לתוכנית, ומאידך גיסא היווה משענת כלכלית, מדינית וביטחונית מרכזית. נוסף לכך, המלך נדרש לאזן בין שימור הסכם השלום עם ישראל (נכס אסטרטגי בראי ירדן) ובין עמדותיו הקרובות לעמדות הרשות הפלסטינית. לשם כך, נקט עבדאללה לפרקים קו נוקשה כלפי ישראל במטרה להרגיע את הציבור, אך במקביל שימר ואף טיפח את מארג היחסים הביטחוני החשאי עם ישראל החיוני עבור הממלכה.

במבחן הזמן - ירדן צלחה עשור נפיץ בהקשר הפלסטיני, שכלל בין היתר את מבצע "צוק איתן" (2014), משבר המגנומטרים (2017), העברת השגרירות האמריקנית לירושלים (2018), אי חידוש הנספחים להסכם השלום בנושא מובלעות צופר ונהריים, שיח החלת הריבונות הישראלית על איו"ש (שלא

התממש) וקידום הנורמליזציה. על רקע כניסת ממשל ביידן לתפקידו, פוחת החשש הירדני ממהלכים אמריקניים שאינם מתואמים עמה. בה בעת, התנעה מחודשת של המו"מ המדיני עשויה להשיב את העיסוק בסכסוך לקדמת הבמה באופן שמצד אחד יחדד את משקלה של ירדן בנושא הפלסטיני, אך מהצד השני גם עלול ליצור מתח במרחב הציבורי הירדני, במיוחד אם השיח המדיני ייקלע למשברים או יעמוד בפני צורך לקבלת הכרעות כבדות משקל.

משבר הקורונה - מאזן ביניים

ירדן צלחה בהצלחה את חודשיו הראשונים של המשבר באמצעות נקיטת אכיפה קשוחה. אלו כללו עוצר כללי ממושך וסגירת מרבית מעברי הגבול היבשתיים. זאת, לצד גיוס כספי סיוע נוספים שהקלו על המצוקה הכלכלית. ואולם, החל מספטמבר ירדן חווה "גל שני" הכולל זינוק משמעותי בשיעור התחלואה (מחולים בודדים ביום "בגל הראשון" למעל 5500 ביום בשיא "הגל השני") ובמספר מקרי המוות (מ-10 עד מחצית יולי לכדי 3500 מתים עד מחצית דצמבר).

למרות המצב הקשה, ממשלת ירדן מתקשה לקדם אכיפה יעילה וזאת בעיקר בשל חשש מסרבנות ציבורית. מנגד, הוא מקדם מהלכים פוליטיים שנועדו להציג לכאורה נחישות בהתמודדות עם המגפה. כך, בעקבות שחיקה באמון הציבור בממשלה, ביצע המלך באוקטובר האחרון חילופי גברי נרחבים בצמרת הממשל. במסגרת זו, המלך מינה את מקורבו, איש הלשכה המלכותית, בשר אל-ח'צ'אונה, לראש ממשלה והחליף את סגל השרים העוסק בקורונה (בראות, פנים וכלכלה).

שרידות המשטר הירדני בעשור האחרון אינה נובעת רק מרתיעת הציבור נוכח מוראות האביב הערבי, אלא מהתנהלות מושכלת וזהירה של המלך, בעיקר בזירה הפנימית, לצד עשייה מאומצת מצד שחקנים בקהילה הבינלאומית ובאזור שרואים ביציבות ירדן אינטרס אסטרטגי.

סיכום

בתום העשור הסוער התבדו החששות אשר עולים מעת לעת ביחס ליציבותה של הממלכה. כל זאת, הגם שירדן מתמודדת כעת ותמשיך להתמודד גם בעתיד עם אתגרים קיומיים חריפים מבית ומחוץ. הצלחת ירדן אינה נובעת רק מרתיעת הציבור נוכח מוראות האביב הערבי, אלא מהווה תולדה של התנהלות מושכלת וזהירה

של המלך, בעיקר בזירה הפנימית, לצד עשייה מאומצת מצד שחקנים בקהילה הבינלאומית ובאזור שרואים ביציבות ירדן אינטרס עבורם ונכונים להשקיע משאבים לשם ייצובה וקיומה של הממלכה.

בראייה קדימה, ירדן תמשיך, כאמור, להתמודד עם אתגרים שיאיימו על יציבותה, לכידותה ושרידותה. כלכלתה הרעועה אינה צפויה להשתנות מן היסוד, המבנה החברתי ימשיך להיות רווי מתחים, היחס הציבורי כלפי המלך עודנו אמביוולנטי, וההקשר הישראלי-פלסטיני יוסיף לשמש נפץ אפשרי. כל אלה יציבו מבחן ליכולתו של המלך להמשיך ולשמר את יציבות הממלכה באמצעות שילוב בין ליכוד הציבור סביב אתגרי השעה ורתימת תמיכה חיצונית, נוסחה שהבטיחה עד היום את שרידות הכתר ההאשמי.

הערות

1. המצב הכלכלי ניצב בראש סדר היום של המשטר והציבור בירדן. דוגמה לכך ניתן לראות בסקר שערך המרכז הערבי למחקרים ולימודי מדיניות באוקטובר 2020 ממנו עלה כי 78% מהנשאלים מגדירים את מצב הכלכלה כגרוע או גרוע מאוד. ראו <https://www.dohainstitute.org/en/Lists/ACRPS-PDFDocumentLibrary/Arab-Opinion-Index-2019-2020-Inbreef-English-Version.pdf> (סקר "הדופק של הרחוב הירדני" מטעם האוניברסיטה הירדנית) 71% מהנשאלים קבעו כי סוגיות כלכליות צריכות לעמוד בראש סדר העדיפויות של הממשלה. <https://www.jordantimes.com/news/local/jobs-economy-top-jordanians%E2%80%99-2020-priorities-%E2%80%94-survey>
2. <https://www.kas.de/> , https://www.jois.eu/files/11_454_Alshoubaki%20et%20al.pdf
[documents/279984/280033/The+Impact+of+the+Syria+Crisis+on+Jordan's+Terrorist+Threat.pdf/32ce4d33-2922-eb82-f958-49da437f8e7b?version=1.1&t=1554984370139](https://www.kas.de/documents/279984/280033/The+Impact+of+the+Syria+Crisis+on+Jordan's+Terrorist+Threat.pdf/32ce4d33-2922-eb82-f958-49da437f8e7b?version=1.1&t=1554984370139)
3. הנתונים הכלכליים נלקחו מתוך דוחות קרן המטבע הבינלאומית (<https://www.imf.org/en/Countries/>) והלמ"ס הירדני (<http://dosweb.jor.ataglance>), הבנק העולמי (<https://data.worldbank.org/country/jordan>) והלמ"ס הירדני (<http://dosweb.jor.ataglance>).