



דגלי ירדן. מקור: Wikimedia Commons (CC BY 2.0)

ירדן 2021 – חמישה אתגרי ביטחון אזוריים ופנימיים

מייקל שרנוף

ירדן היא בעלת ברית קרובה של ארצות הברית ושל ישראל, ויש לה סדרה ייחודית של חששות, אתגרים ואיומים ביטחוניים. מאז שהוקמה כאמירות עבר־הירדן בשנת 1921, רבים ניבאו כי ממלכה עם גבולות מלאכותיים, אוכלוסייה מועטה ומחסור במשאבים טבעיים לא תשרוד כמדינה בת־קיימא, אולם מדיניות פרגמטית והנהגה נבונה, לצד קשרים חמים עם מדינות ערב ומחויבות לפתרון של שלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני סייעו לירדן לנווט בין אתגרים קשים רבים. במהלך התקוממות 'האביב הערבי' הוכיחה הממלכה עמידות רבה יותר משכנותיה, אולם היא אינה חסינה מפני סכסוכים. במהלך שנת 2021 צפויה ירדן להתמודד עם חמישה אתגרי ביטחון גדולים, חלקם חדשים וחלקם מתמשכים מתקופת המלחמה הקרה במאה ה־20.

מילות מפתח: ירדן, הגדה המערבית, ירושלים, דאע"ש, כלכלה, ארצות הברית, ישראל

לכן מעמדה הגיאואסטרטגי הייחודי הופך אותה לשחקנית חיונית בסכסוך הישראלי-פלסטיני, במלחמת האזרחים בסוריה ובמאבק העולמי נגד דאע"ש וארגונים קיצוניים אלימים אחרים.

ירדן היא כיום אחת המדינות הערביות היציבות ביותר במזרח התיכון. הממלכה לא נשאבה לאכזריות המחרידה שפקדה את סוריה או את תימן, או לכאוס

הממלכה ההאשמית של ירדן הוקמה תחילה כאמירות עבר־הירדן בשנת 1921 וקיבלה עצמאות מהבריטים בשנת 1946, ומאז צמחה כשחקנית מרכזית במזרח התיכון. לירדן קשרים הדוקים עם המערב ומעמד של בעלת ברית מרכזית שאינה חברה בנאט"ו, והיא חתמה על הסכם שלום עם ישראל ונהנית מיחסים טובים עם הפלסטינים ועם מדינות ערב.

בין הישראלים לפלסטינים, **המלך עבדאללה** דוחה כל שינוי באפוטרופסות ההאשמית על המקומות הקדושים והודף את המאמצים להחליף או להחליש את ההשפעה ההאשמית בירושלים.

הסכמי אברהם בין ישראל, איחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסודאן **הגבירו את החששות הירדניים** מכך שישראל וארצות הברית עשויות להציע לערב הסעודית תפקיד בירושלים, בתמורה להכרה ולנרמול היחסים. החששות הירדניים אולי מוגזמים, אך אינם מופרכים לחלוטין. בתמורה להכרה בישראל זכו איחוד האמירויות, בחריין, מרוקו וסודאן לווייתורים גדולים מארצות הברית. ערעור מעמדה של ירדן ישלול מההאשמים עמוד תווך מרכזי בלגיטימיות הדתית של הממלכה ויפחית את יכולתה של ירדן לתווך בין הישראלים לפלסטינים. אפילו שמועות על תפקיד סעודי בירושלים מספיקות להבערת עוינות אנטי-ישראלית ואנטי-אמריקאית בממלכה, וליצירת לחץ מיותר על המשטר.

הגדה המערבית

ירדן הכירה בגדה המערבית, המכונה גם יהודה ושומרון, וסיפחה אותה כחלק בלתי נפרד מהממלכה ההאשמית משנת 1950 ועד 1967. לאחר שישראל כבשה את האזור במהלך מלחמת ששת הימים בשנת 1967, המשיכה ירדן לטעון לריבונות בגדה המערבית עד להחלטה של המלך חוסיין על ניתוק הזיקה ב-1988. הירדנים קיוו כי הסכם השלום שלהם עם ישראל יחזק את ניתוק הזיקה שלהם מהגדה, יפריך את הטענה כי ירדן היא פלסטין וימנע את האפשרות שירדן תהפוך מולדת חלופית לעם הפלסטיני.

עם זאת, לאחר יותר מרבע מאה מאז חתימת הסכמי אוסלו, הפלסטינים לא הצליחו להקים מדינה עצמאית בגדה המערבית. חלק מהפלסטינים הירדנים, שהם רוב אוכלוסיית ירדן, ראו ב**התחייבות של בנימין נתניהו** לספח את הגדה המערבית וב"עסקת המאה" של הנשיא טראמפ ניסיון להכשיל את התוכנית למדינה פלסטינית. תסכול גובר מהסוגיה הפלסטינית שלא נפתרה בגדה המערבית עלול ליצור חיכוכים חמורים ומערערי יציבות בין ההאשמים, תושבי הגדה והפלסטינים הירדנים.

הירדנים אכן תופסים את ההצעות הללו כחלק מתוכנית ישראלית ואמריקאית רחבה יותר – לספח בסופו של דבר את הגדה המערבית ולמנוע הקמת מדינה פלסטינית עצמאית. תרחיש כזה, חוששים הירדנים, עשוי לעודד הגירה המונית נוספת של פלסטינים לעבר הגדה המזרחית. נהירה של פליטים נוספים תציב בפני הממלכה אתגרים כלכליים, הומניטריים ומדיניים חדשים, בשעה שהיא כבר מתמודדת עם זרם מסיבי של פליטים

ולחוסר היציבות האופייניים ללוב, לבנון ועיראק. אולם למרות שירדן מוכיחה עמידות רבה יותר משכנותיה היא אינה חסינה מפני סכסוכים. בתחילת אפריל 2021 הושם **הנסיך חמזה**, אחיו למחצה של המלך עבדאללה, במעצר בית, וכמה עשרות בכירי ממשל ירדנים נעצרו באשמת ניסיון הפיכה. ניסיונות מסוג זה כנגד בית המלוכה ההאשמי נדירים בירדן. בתיווך הנסיך חסן, דודו של המלך עבדאללה, **חתם הנסיך חמזה על מסמך** הצהרת נאמנות לבית המלוכה ההאשמי. ההנהגה הירדנית עשתה מאמץ ליישב את העניין במהירות, אולם המעצרים היוו מסר נחוש שנועד להניא ירדנים אחרים מפני השמעת ביקורת נגד הממשלה. בעוד הירדנים מתמודדים עם ההתפתחות הזו, הם יצטרכו גם להתגבר על כמה וכמה אתגרים ביטחוניים אחרים בשנת 2021, המשפיעים על הפוליטיקה ועל הביטחון מבית ובאזור.

ירושלים

ירושלים היא מטרה מקודשת עבור ירדן. הממלכה רואה בירושלים חלק מאחריותה לשמור ולהגן על המקומות הקדושים למוסלמים ולנוצרים, ובייחוד על מסגד אל-אקצה – האתר השלישי בקדושתו באסלאם, ועל כיפת הסלע – המקדש שעל פי האמונה המוסלמית הנביא מוחמד עלה ממנו לגן עדן. הירדנים טוענים כי השפעתם על ירושלים החלה עוד בשנת 1924, כאשר הערבים הפלסטינים נשבעו אמונים לשריף חוסיין בן עלי ממכה, מנהיג המרד הערבי הגדול – להגן ולשמר את המקומות הקדושים לאסלאם בירושלים.

מבחינה היסטורית, האפוטרופסות ההאשמית על ירושלים סייעה לירדן בייצוב המשטר, יצרה לגיטימציה לשלטון הירדני על מזרח ירושלים והגדה המערבית והעניקה לממלכה סמכות דתית לייצג אינטרסים ערביים ואסלאמיים. הזכות המיוחדת זכתה להכרה מצד **הירדנים והפלסטינים**, שראו בממלכה הירדנית את האפוטרופוס ההאשמי של האתרים הקדושים לאסלאם ולנצרות בירושלים. ישראל מצידה הכירה בתפקידה המיוחד של ירדן בירושלים – הכרה שאושרה רשמית ב**הסכם השלום מ-1994**, שלפיה ישראל "מכבדת את התפקיד המיוחד הנוכחי שממלאת הממלכה ההאשמית של ירדן במקומות הקדושים לאסלאם בירושלים".

האפוטרופסות ההאשמית המתמשכת מחברת את הממלכה לישראלים ולפלסטינים בקשרים עמוקים וממלאת תפקיד ממתן ביציבות האזורית. בהתאם, הירדנים מצפים להיות בעלי השפעה בכל הסכם בין שני הצדדים שיקבע את המעמד הסופי. למרות שירדן תומכת בפתרון שתי המדינות וחלוקת הבירה ירושלים

יכולה להמשיך לתת מחסה למאות אלפי פליטים ללא הגבלת זמן. כדי לעמוד בציפיות לטיפול בפליטים הללו בשלוש השנים הבאות, פנתה ירדן לקהילה הבינלאומית בבקשה להעמיד לרשותה 6.6 מיליארד דולר, אם כי לא ברור אם פנייה זו תיענה.

הכלכלה

רוב הירדנים יטענו כנראה כי שיפור הכלכלה עומד בראש סדר העדיפויות, בפרט לאחר שמגפת הקורונה החריפה אתגרים כלכליים ארוכי שנים. באופן מסורתי נשענת הכלכלה הירדנית על סיוע כספי מצד מדינות ערב העשירות ומדינות המערב, וכן על תיירות המכונה "הנפט של ירדן", התורמת עד 15 אחוזים מהתמ"ג ומעסיקה 60 אלף עובדים.

מגפת הקורונה העצימה אתגרים כלכליים נוספים בממלכה. על פי המכון הירדני לסולידריות נשים (SIGI), המוכר גם בשם תדמון (Tadamon), למעלה ממיליון ירדנים מתקיימים עם פחות מ־100 דולר בחודש. נשים נוטות להיפגע מעוני יותר מאשר גברים, ורק 10 אחוזים מהנשים מעל גיל 15 מועסקות.

עם זאת, התמונה אינה עגומה לחלוטין. בירדן יש אוכלוסייה משכילה מאוד, ביניהם צעירים בעלי בקיאות טכנולוגית שרעבים לחדשנות ולהזדמנויות חדשות. בדומה לחזון 2030 של ערב הסעודית, גם יוזמת ירדן 2025 היא פרויקט שאפתני המציע לגוון את כלכלת ירדן וליצור הזדמנויות עבודה חדשות, שיענו על הצרכים והדרישות של המאה ה־21. עם אוכלוסייה צעירה ומיומנת יש לממלכה פוטנציאל גבוה להצליח בגיוס ההון האנושי שלה ולתרום לכלכלה.

המאבק בדאע"ש ובארגונים אלימים קיצוניים אחרים

ירדן נחשבת לאחת המדינות הבטוחות והיציבות יותר במזרח התיכון, אולם מיקומה הופך אותה לפגיעה לקיצוניות אלימה ולחתירה תחת המשטר. הכלכלה שנפגעה קשות ממגפת הקורונה ואוכלוסיית פליטים גדולה וחסרת מנוחה מעוררות בירדן רגישות לאידיאולוגיה רדיקלית. ארגונים קיצוניים אלימים ביצעו בשנים האחרונות פיגועים גדולים בירדן. בשנת 2005 אירע פיגוע בעמאן, ששלוחת ארגון הטרור אל־קאעדה בעיראק של אבו מוסעב א־זרקאוי קיבלה עליו אחריות. הפיגוע הביא למותם של 57 בני אדם, רובם ירדנים. במשך כמה ימים לאחר הפיגוע יצאו הירדנים לרחובות בהפגנות גדולות וצעקו "תישרף בגיהנום, א־זרקאוי". מלחמת המפרץ השנייה בעיראק ב־2003 הובילה להקמת ארגון המדינה האסלאמית בעיראק, ומלחמת

מסוריה. עלייה במספר הפלסטינים בירדן תביא גם להחמרת המתוחות בין לאומנים ירדנים לבין אוכלוסיית הרוב הפלסטיני בירדן, שעקב עליונותה המספרית עלולה להציב אתגרים חדשים בפני המשטר ולהתגייס כדי לתבוע דמוקרטיזציה וייצוג רב יותר במגזר הציבורי.

כדי למנוע ניסיונות להפוך את ירדן למולדת פלסטינית חלופית, כמה פוליטיקאים ואנשי רוח פלסטינים־ירדנים קראו **לחידוש תפקידה של ירדן בגדה המערבית**. לטענתם, האינטרסים הירדניים בתחום הביטחון הלאומי יישמרו בצורה טובה יותר אם תבוטל החלטת ניתוק הזיקה מ־1988 ותוכרז מחדש התביעה לריבונות על הגדה המערבית ולהשבת השטח לשליטת הכתר ההאשמי. עמדה זו אינה משקפת את המדיניות הרשמית של הממלכה, וסביר להניח כי ירדן לא תשנה את מדיניותה כלפי הגדה המערבית. אולם כל עוד תפיסות ירדניות כאלה קיימות, הן יאתגרו סוגיות פנימיות רגישות של זהות לאומית ויפעילו לחץ נוסף על המלך עבדאללה, ומצב זה עלול לערער את יציבותה של הממלכה ההאשמית בטווח הארוך.

פליטים

הפליטים הסורים מהווים יותר **מעשרה אחוזים מאוכלוסיית ירדן** ומונים כ־650 אלף איש, הרשומים בנציבות האו"ם לפליטים. חמישים אחוזים מהפליטים האלה הם ילדים, והפליטים הסורים זקוקים לסיוע מתמיד במימון שירותים והסעות. לפי אחד הסקרים, ארבעה אחוזים מהפליטים הסורים מתחת לגיל חמש בירדן סובלים מתת־תזונה. **מחנה הפליטים זעתרי** בירדן הוא מחנה הפליטים השני בגודלו בעולם, שהפך ל"עיר" הרביעית בגודלה בירדן. במחנה זעתרי יש תא שירותים אחד לכל 50 איש.

אוכלוסיית הפליטים בירדן היא מהגדולות בעולם, אשר מהווה חמישית מאוכלוסיית המדינה ונטל לא פרופורציונלי על כתפיה. האתגרים ההומניטריים והכלכליים העצומים של הסיוע לפליטים מפעילים לחץ אדיר על המדינה, שמשאביה מוגבלים ממילא.

אספקת מים נקיים, תזונה נאותה ותנאי תברואה במחנות הם קושי מתמשך. מתן חינוך איכותי הוא אתגר נוסף, ולא נדיר שבכיתה אחת לומדים כמה עשרות תלמידים. האתגר המתמשך עבור ירדן הוא לתת סיוע הולם לפליטים, לקבוע מתי יוכלו לשוב בבטחה לארץ מוצאם ולמנוע מפליטים ממורמרים ומוכי עוני לאמץ אידיאולוגיה רדיקלית ומרחיקת לכת.

ירדן זוכה לתמיכה בינלאומית, אך היא אינה מספיקה להחזקת אוכלוסיית פליטים מסיבית. כמדינה עם אוכלוסייה מועטה שאין בה נפט או גז טבעי, ירדן אינה

הזה. **מרכז הדאיה** הממוקם באבו דאבי הוא יוזמה חשובה נוספת למאבק בקיצוניות אלימה באמצעות דיאלוג, בניית יכולות ומחקר.

המלצות

אם ארצות הברית וישראל רואות בירדן שותפה אסטרטגית, עליהן להכיר בחששותיה הביטחוניים. על וושינגטון וירושלים לבחון דרכים חדשות להגברת האמון ולהידוק שיתוף הפעולה הביטחוני, כדי להשיג שלום ויציבות באזור. זה לא יהיה קל ואין כל ערובה לכך שההתקדמות תהיה מהירה, שכן העמדות שבהן מחזיק ציבור בוחריו של המלך עבדאללה משפיעות על עמדתה של ירדן ביחס לשיתוף פעולה ביטחוני הדוק עם ישראל וארצות הברית.

ואולם, אין ספק שיהיה קשה להדק את היחסים ולשקם את האמון ללא התייחסות מכבדת לריבונות ולאינטרסים של הממלכה, וללא התקדמות בסוגיה הפלסטינית. ממשל ביידן יכול לתמוך בהרחבת תפקידה הדיפלומטי של ירדן בסכסוך הערבי-ישראלי – גישה שעשויה להפחית את החששות בממלכה. הצהרות פומביות מצד בנימין נתניהו על כיבוד תפקידה המיוחד של ירדן בירושלים יוכלו לסייע לצינון המתחוות. החשדות הירדניים אולי לא ייעלמו, אך מחוות כאלה עשויות לתרום להשבת האמון וליצירת אפשרויות חדשות לשיתוף פעולה ביטחוני אזורי.

ד"ר מייקל שרנוף הוא פרופסור חבר במרכז למחקרים אסטרטגיים של דרום אסיה והמזרח הקרוב (Near East South Asia Center for Strategic Studies) באוניברסיטה האמריקאית לביטחון לאומי, ומחברו של הספר *Nasser's Peace: Egypt's Response to the 1967 War with Israel*. הדעות המובעות או המשתמעות כאן הן של הכותב בלבד, ואינן מייצגות בהכרח את העמדות של משרד ההגנה האמריקאי או של כל סוכנות ממשלתית פדרלית אחרת.

האזרחים בסוריה בשנת 2011 סייעה להקמת ארגון המדינה האסלאמית בעיראק ובסוריה (דאע"ש). על פי הערכות רשמיות שונות, כ-3,000 ירדנים לחמו תחת דגל דאע"ש, מה שהפך את ירדן למדינה המובילה בעולם במספר המתגייסים לדאע"ש יחסית לגודל האוכלוסייה. לאחר שמספר אנשי דאע"ש הצטמצם, ירדן תיאלץ להתמודד עם האזרחים החוזרים אליה לאחר לחימה בשורות דאע"ש. האם יישפטו בבית המשפט? האם ייכלאו? האם ניתן לשקם אותם? לשאלות כבדות משקל אלה יהיו השלכות ארוכות טווח על היציבות האזורית. אזרחים ירדנים עזבו את מדינתם כדי להצטרף לדאע"ש, אולם ארגון הטרור תקף גם את הירדנים. לאחר שדאע"ש הוציא להורג באכזריות את הטייס מועאז אל-כסאסבה, **התגובה הירדנית הייתה מהירה**. לאחר הפיגוע בכרכ בשנת 2016 התאגדו הירדנים כדי לסלק את דאע"ש, וחלקם אף סייעו לשם כך לשירותי הביטחון הירדניים. **שירותי המודיעין הצבאי המקצועיים** והיעילים של ירדן ומערכת הביטחון שלה מילאו תפקיד מכריע בבלימת ארגונים קיצוניים אלימים. נוסף על כך, **הדמוגרפיה והמדיניות הירדנית** פעלה ככל הנראה לטובת המדינה. דאע"ש הרי רוצה לערער ולנצל מדינות הטרוגניות וחלשות כמו סוריה, עיראק ותימן, אולם הארגון התקשה להשיג דריסת רגל בממלכות יציבות והומוגניות יותר מבחינה דתית כמו ירדן, ערב הסעודית ומרוקו. ירדן לקחה חלק בקואליציות בינלאומיות נגד דאע"ש ועודנה מחויבת לשתף מודיעין עם בעלות ברית ושותפים כדי להביס את הארגון הקיצוני. המערכה הצבאית אומנם הצליחה, אך המאבק האידיאולוגי להרתעה מפני הצטרפות לארגונים דוגמת דאע"ש הוא אתגר לטווח הארוך. ירדן יזמה תוכניות כמו **המסר של עמאן** (2004) כדי לכבוש את הלבבות, תוך הדגשת סובלנות, פלורליזם ומתינות. ב-2014 מיסדה ירדן **אסטרטגיה למאבק בקיצוניות אלימה**, שרשמה תוצאות מעורבות. עם זאת, ירדן בשום אופן אינה לבדה במאבק הממושך