

הפליטים הסורים – אתגר פוליטי וכלכלי לירדן

עודד ערן

גלי ההגירה לירדן מאז 1948 לא שינו עד כה את הגדרתה בחוקה הירדנית – 'הממלכה ההאשמית של ירדן'. על פי אותה חוקה, למלך ירדן יש סמכויות שלטון נרחבות, וההאשמים – השבטים הבדואים שהיגרו מחצי ערב – שומרים על מעמדם הבכיר במוסדות השלטון, אף על פי שמאמצע המאה ה־20 הם לא היוו רוב באוכלוסייה. גל ההגירה האחרון שהחל ב־2011 בעקבות מה שקרוי 'האביב הערבי' דחף 1.5 מיליון פליטים לירדן. מתוך הנחה שחלקם הגדול לא יוכלו לחזור לסוריה בעתיד הנראה לעין, מתעוררת השאלה כיצד נוכחות הקבע שלהם ושל פליטים אחרים שלא אוזרחו עד כה תשפיע על יציבותה הפוליטית, הביטחונית והכלכלית של ירדן, ומה הן ההשלכות על ישראל עקב שינויים אפשריים במדינה זו. אם בעתיד תאזרח ירדן מספר גדול של פליטים סורים ואולי גם עיראקים, עשוי צעד זה להפחית את משקלם הדמוגרפי והפוליטי של הפלסטינים בירדן ולהדק את יחסי ישראל וירדן.

מילות מפתח: ירדן, פליטים סורים, יחסי ירדן-ישראל

גלי ההגירה מאז 1948

גל ההגירה הראשון

מתוך כ־750 אלף הפליטים הפלסטינים שהגיעו לירדן בשנים 1948–1949 קלטתה ירדן כשליש. למעשה היא קלטתה יותר פליטים, שכן בעקבות כיבוש הגדה המערבית על ידי 'הלגיון הערבי' (כפי שנקרא אז הצבא הירדני) סיפחה ירדן ב־1950 את השטח ואת אותם פליטים מתוך השטחים שנשארו בתחומי הגדה המערבית. הגל הזה

ד"ר עודד ערן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

הטביע את חותמו על ירדן יותר מכל קבוצת מהגרים שהגיעה לירדן אחריו, אך הוא לא שינה את אופי המשטר ואת שליטת ההאשמים – מזרח ירדנים. פליטי 1948 הפכו אומנם לאזרחי ירדן ולרוב באוכלוסייה, המשטר ההאשמי השתמש בשיטות שונות במערכות הבחירות במדינה, כדי להבטיח שרוב זה לא ישתקף בפרלמנט הירדני. הניסיון היחידי של הפלסטינים לשנות מציאות זו תוך שימוש בכוח בספטמבר 1970 – נכשל. אף גורם לא ניסה מאז 1970 לשנות באופן מהותי את שיטת המשטר בירדן.

גל ההגירה השני

כ־300 אלף פלסטינים הגיע לעברו המזרחי של נהר הירדן בעקבות המלחמה ב־1967, חלקם ממחנות פליטים בגדה המערבית, אך גם מרצועת עזה. מצבם של אלו נשאר סבוך שכן בניגוד לפליטים פלסטינים אחרים, הם לא קיבלו אזרחות ירדנית באופן גורף ואמיתי.¹

גל ההגירה השלישי

המלך חוסיין ויאסר ערפאת תמכו בכיבוש כווית על ידי עיראק ב־1990, כל אחד מסיבות שונות. עם סיום הכיבוש בתחילת 1991 סולקו 400 אלף פלסטינים מכווית וממדינות אחרות במפרץ. רובם הגדול היו אומנם אזרחי ירדן, אך למעשה הם העתיקו את מגוריהם למדינות המפרץ בחיפוש אחר תעסוקה. בין אלה שמצאו מקלט בירדן היו גם כמה אלפי עיראקים, שניצלו את המלחמה בארצם כדי להימלט למדינה השכנה.

גל ההגירה הרביעי

הפלישה האמריקאית לעיראק ב־2003 והמצב הביטחוני המעורער שם בעקבותיה הביא להגירתם של כ־450 אלף עיראקים לירדן. בניגוד לגלי ההגירה הקודמים, לא היו אלו פלסטינים. הרוב אומנם היו סונים אך 17 אחוזים מהם היו שיעים, רובם מבגדאד, ולחלקם היו מקורות פיננסיים שהקלו את קליטתם בירדן. חלק גדול יחסית בהשוואה לגלי הגירה קודמים היו בעלי השכלה גבוהה – עובדה שגם היא הקלה את תהליך קליטתם. לפליטים העיראקים לא הוענקה אזרחות, אף כי רובם מתגוררים בירדן מאז 2003.

גל ההגירה החמישי

מאז תחילת 'האביב הערבי' ב־2011 מצאו כ־1.4 מיליון פליטים סורים מקלט בירדן. טורקיה קלטה מספר כפול ולבנון קלטה מספר דומה לזה של ירדן. גם אם התנאים המדיניים והפיננסיים יאפשרו להתחיל בשיקום סוריה, יחלפו שנים רבות

עד שיתאפשר תהליך שיבה מקיף של פליטים סורים הנמצאים מחוץ לסוריה. בסוריה עצמה מצויים פליטים שברחו מבתייהם, וסוכנות הפליטים של האו"ם מעריכה את מספרם בשישה מיליון. יש להניח שהמאמץ הראשוני יופנה להסדרת מצבם של אלה שנותרו, לפני שיוחזרו פליטים שמצאו מקלט במדינות השכנות. שיקום סוריה, שבמהלכו יוכלו פליטים סורים שברחו אל מחוץ למדינה לשוב אליה, ידרוש תנאים מדיניים ופיננסיים שהשגתם אינה נראית אפשרית כעת. גם אם ייווצרו התנאים המדיניים להתחלת השיקום, ואומדנים זהירים מציינים סכום של 250 מיליארד דולר לשיקום סוריה, והמערכת הפיננסית העולמית תתקשה לעמוד במעמסה זו. משטרו של אסד, אם יישאר על כנו, יעדיף את שיקום הפליטים שנותרו בסוריה עצמה ויהיה קפדן ובררן באישור בקשות לשיבה, מתוך רצון למנוע את שובם של אלו שברחו מסוריה, חלקם בגלל התנגדות למשטר. אם התרחיש הזה אכן יתממש, יצטרכו המדינות העיקריות שקלטו פליטים סורים – טורקיה, ירדן ולבנון – להיערך לשהות ארוכת טווח של הפליטים בשטחיהן. אין תקדימים במזרח התיכון לשיבה של אוכלוסיות פליטים גדולות למקום מושבן המקורי.

התמודדותה של ירדן עם גל הפליטים הסורי: בעיות משפטיות, משמעויות פוליטיות

רישום הפליטים בירדן

כאמור, ירדן קלטה כ-1.4 מיליון פליטים. רק כמחציתם, כ-752 אלף נפש, נרשמו בנציבות האו"ם לפליטים (United Nations High Commission for Refugees). הרישום חשוב משום שהוא מקנה זכות ליהנות משירותים כמו חינוך ובריאות, הניתנים בחלקם על ידי סוכנויות האו"ם השונות. מעבר לרישום זה צריך כל פליט להירשם במשרד הפנים הירדני, והיעדר רישום כזה עלול להביא לגירוש. הוא הכרחי גם עבור רישומים אחרים, למשל של ילדים שנולדו, של ילדים האמורים להיכנס למערכת החינוך הירדנית או של נישואים. ל-16 אחוזים מילדי הפליטים עד גיל חמש אין תעודת לידה, והם יהיו חשופים לבעיות משפטיות ובירוקרטיות בין שיישארו בירדן ובין שיצטרפו להוריהם שיחזרו לסוריה.² בניסיון להסדיר את המצב שבו אין בידי שלטונות ירדן רישום עדכני של מיליון פליטים סורים החליטה ממשלת ירדן במארכ 2018 על הסדרת שהותם של כל הפליטים הסורים עד סוף השנה.³ ספק אם המבצע יביא לרישום מלא ומדויק, גם עקב הספק שהמידע על מבצע הרישום יגיע לכל אלו שאינם רשומים ואינם נושאים תיעוד עדכני, וגם מתוך הרצון של פליטים רבים "להיעלם" ולא להיחשף, למשל, לניסיון להחזירם לסוריה. נישואים מעורבים בין נשים או גברים ירדנים לבין לא-ירדנים יוצרים סיבוכים אחרים, שכן החוק הירדני מכיר בילדי הזוג "המעורב" כאזרחים ירדנים רק אם הגבר

הנשוי הוא אזרח ירדני. לאלפי ילדים של זוגות מעורבים שבהם האישה ירדנית והבעל סורי (או מכל מדינה אחרת) לא ניתנת אזרחות ירדנית. העמדה הירדנית נוגעת בשורש הקונפליקט שבו מצוי המשטר הירדני: ההשפעות של כל החלטה בנושא מעמד הפליטים הסורים בירדן על מעמדם המשפטי, ובמיוחד הפוליטי, של הפלסטינים בירדן. נכונות להכיר בזכויות המלאות של ילדיהם של אישה ירדנית ובן זוג לא-ירדני עלולה לעודד נישואים של גברים פלסטינים שאינם אזרחי ירדן וחיים למשל בשטחי הרשות הפלסטינית, ובכך להגדיל את המרכיב הפלסטיני בקרב אזרחי ירדן.⁴ התחלה של תהליך הפיכת פליטים סורים (ועיראקים) לאזרחים בירדן תשחרר את מדינות המוצא מנטל קליטתם, וגם מהאתגר הפוליטי-ביטחוני של שיבתה של אוכלוסייה שחלקה נמלט גם בשל התנגדותה למשטר הסורי, אשר נותר על כנו. בכך תסייע ירדן גם למשטר בדמשק במאמץ שהוא עושה למחוק את ההוכחות לכך שחלק מהפליטים הם אזרחי סוריה, ואת זכויות הקניין שלהם. להחלטה ירדנית לפתוח תהליך של אזרחות פליטים סורים ואחרים יש כאמור השלכות על המאזן והאיזון העדין באוכלוסייה בין האשמים ופלסטינים. לכאורה, המצב הנוכחי של רוב מספרי פלסטינים והשלמה של כל אזרחי ירדן עם החוקה המותירה את השליטה האפקטיבית בידי המלך ההאשמי אינו מאלץ את המשטר ההאשמי לבצע שינויים קיצוניים. מנגד, שינוי כמו אזרחות פליטים עם משמעויות של הפחתת משקלו הפוליטי של המרכיב הפלסטיני באוכלוסייה הירדנית יכול להתחולל אם תקום מדינה פלסטינית עצמאית או ישות אוטונומית בהסדר פדרלי-קונפדרלי עם ירדן. יש להניח שבתנאים האזורים שיווצרו בעקבות הסדר מדיני של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, ירצה המשטר בירדן למנוע שינויים חוקתיים או אחרים שעילתם משקלות דמוגרפיים, כלומר, ביטוי פוליטי מלא לרוב הפלסטיני הנוכחי בקרב אזרחי ירדן. אם וכאשר יגיע השלטון בירדן לצומת שבו הוא יבקש להכריע בעניין אזרחות פליטים שאינם פלסטינים במוצאם, הוא יצטרך לשקול לא רק את ההשלכות הפנימיות כמו תגובת האוכלוסייה הפלסטינית, אלא גם את תגובתן של מדינות זרות – ערביות ואחרות.

למנוע שינויים חוקתיים או אחרים שעילתם משקלות דמוגרפיים, כלומר, ביטוי פוליטי מלא לרוב הפלסטיני הנוכחי בקרב אזרחי ירדן. אם וכאשר יגיע השלטון בירדן לצומת שבו הוא יבקש להכריע בעניין אזרחות פליטים שאינם פלסטינים במוצאם, הוא יצטרך לשקול לא רק את ההשלכות הפנימיות כמו תגובת האוכלוסייה הפלסטינית, אלא גם את תגובתן של מדינות זרות – ערביות ואחרות.

מצב שבו לאוכלוסייה ממוצא פלסטיני יש אומנם משקל חשוב במיוחד בצד הכלכלי, אבל אין לה בהכרח רוב בפרלמנט, ולא מוצב סימן שאלה בדבר מידת הלגיטימיות של המשטר. תוספת אוכלוסייה בירדן שרואה

בעניין אזרחות פליטים שאינם פלסטינים במוצאם, יצטרך השלטון בירדן לשקול לא רק את ההשלכות הפנימיות כמו תגובת האוכלוסייה הפלסטינית, אלא גם את תגובתן של מדינות זרות – ערביות ואחרות.

במשטר אסד גורם עוין תהיה גם היא מרכיב בנקודת מבטה של ישראל על שינויים דמוגרפיים בירדן ובלבנון.

רישום פליטים ובעיות כלכליות

הנטל של אירוח אוכלוסיות הפליטים כבד גם עבור כלכלות איתנות מזו של ירדן. ממשלת ירדן העריכה בתחילת 2018 את העלות הישירה של קליטת הפליטים מאז 2011 ב־10.3 מיליארד דולר.⁵ תקציבה של ירדן ל־2018 עומד על כ־12 מיליארד דולר. ב־2017 הגיע היקף הסיוע הבינלאומי לירדן ל־1.7 מיליארד דולר, שהיו רק שני שלישים מצורכי המימון.⁶ פירושו של דבר שירדן ספגה יותר מחצי מיליארד דולר מעלות הקליטה ב־2017. כלכלת ירדן מתנהלת מאז הקמת הממלכה ממשבר כלכלי אחד למשנהו, כאשר המשטר עוסק במאמץ רציף לגייס משאבים פיננסיים ממדינות תורמות, ובגלגול הלוואות ממוסדות בינלאומיים. המשבר הפוליטי האחרון בירדן פרץ במאי–יוני 2018 והתבטא בהפגנות של האיגודים המקצועיים ובהתנגדות של חברי פרלמנט רבים, שדרשו את סילוקו של ראש הממשלה האני אל־מולקי על רקע תוכנית הממשלה לרפורמות פיסקליות שנדרשו על ידי קרן המטבע הבינלאומית בניסיון לצמצם את החוב הציבורי, שהגיע בסוף 2017 ליותר מ־95 אחוזים מהתוצר הפנימי הגולמי, כתנאי למתן מלווה נוסף.⁷ המלך עבדאללה הכיל את ההפגנות ואת הדיונים הנזעמים בפרלמנט והחליף את ראש הממשלה, וביצע הרפורמות הוחלף בדיאלוג עם כל הגורמים. עד סתיו 2018 לא הצליח המשטר להגיע לפשרה עם הגורמים השונים שהתנגדו לרפורמות.

המספרים כשלעצמם אינם משקפים את המשמעויות הכלכליות־חברתיות של תוספת 1.4 מיליון נפש לכלכלה שבה עומד שיעור האבטלה על 20 אחוזים, ובמגזרים מסוימים כמו נשים וצעירים הוא גבוה יותר ואף כפול. המספרים גם אינם משקפים את הנטל על התשתיות. ירדן סובלת ממחסור קבוע במים וגלי ההגירה מחריפים את הבעיה, כמובן. הערכת ממשלת ירדן היא כי בשנת 2025 יעלה הביקוש למים ב־26 אחוזים מעל מה שמקורות המים בירדן יוכלו לספק.⁸ לסוגיית המים של ירדן קיימים שני פתרונות אפשריים, המצריכים שיתוף פעולה עם מדינות האזור. האחד הוא התפלת מי הים התיכון בחופי ישראל והזרמתם לירדן (ולרשות הפלסטינית); השני כרוך בנכונותה של טורקיה להזרים יותר מים לסוריה בנהר החידקל, מה שיאפשר זרימת מים רבה יותר בנהר הירמוק. ההיתכנות המדינית של הפתרון השני אינה גבוהה בשל סירובה של טורקיה זה שנים לאפשר זרימת מים רבה יותר. שני הפתרונות מצריכים גם מימון בינלאומי, חלקו כמענק, שכן ממשלת ירדן לא תוכל לשאת בנטל.

שוק העבודה משקף את עוצמת הבעיות הכלכליות בירדן ואת השלכותיהן על יכולתו של המשטר להתמודד עימן. שלושה מגזרים מרכיבים את אוכלוסיית

המועסקים – ירדנים, עובדים זרים ופליטים סורים. ב־2016 היה מספר המועסקים הירדנים כ־1.5 מיליון, כמספר המועסקים הזרים (מצרים, עיראקים סורים ואחרים), ויש להניח שמאז גדל מספר המועסקים הסורים בהשוואה לירדנים וזרים אחרים.⁹ העדפת הפליטים הסורים למצוא מקלט במרכזים העירוניים בירדן על פני השדות במחנות הפליטים נובעת, בין השאר, מתוך חיפוש תעסוקה. החוק הירדני מציב תנאים מגבילים להעסקת לא־ירדנים, ובעיקר דורש מהזרים לקבל אישור עבודה שתוקפו שנה ועלותו כמה מאות דינרים (דולר=0.71 דינר). רק 17 אחוזים מהלא־ירדנים המועסקים נרשמו וקיבלו אישורי עבודה, והמשמעויות הן שיש כ־1.2 מיליון פועלים לא־ירדנים ללא אישורי עבודה, התפתחות "כלכלה שחורה", חוסר יכולת לפקח על תנאי השכר וההעסקה ואובדן הכנסות לממשלה. חלק מהסיוע הבינלאומי הותנה בהגעה למספר מסוים של מועסקים סורים. היעדר רישום מסודר פוגע גם ביכולתה של ירדן לקבל את הסיוע המותנה בהעסקת פליטים סורים.

הממשלה הירדנית עומדת בפני דילמה קשה בנושא העבודה, שכן מאמציה לשפר את תנאי המחיה והתעסוקה של הפליטים הסורים עומדים בניגוד לצורך לצמצם את ממדי האבטלה בקרב האוכלוסייה הירדנית, ולרצון להפחית את מספר הפליטים השוהים בירדן. לטווח ארוך ייתכן שהעובדים הסורים ידחקו את העובדים הזרים האחרים בתהליך שיכלול רכישת מיומנויות מחד גיסא, ונכונות להיות מועסקים בשכר נמוך יותר מעובדים ירדנים וזרים אחרים, מאידך גיסא. אך בשונה מעובדים זרים אחרים, העובדים הסורים לא הגיעו לירדן בשל חיפוש תעסוקה, ושהותם בירדן נובעת מסיבות אחרות. בניגוד לעובדים זרים אחרים, הסורים הגיעו לירדן (והם שוהים בה), חלקם עם משפחות, כביכול עד להיווצרות תנאים־מדיניים־כלכליים שיאפשרו שיבה לסוריה. ההבדלים הללו מערימים לחצים על הכלכלה הירדנית ומקשים על הממשלה לקבוע מדיניות שתווסת את מספר העובדים הזרים שאינם סורים על ידי אי־הארכת אישורי השהייה והעבודה. אך ירדן אינה יכולה לסלק את הפליטים הסורים בשל לחצים בינלאומיים שיופעלו עליה אם תנסה להחמיר את המגבלות עליהם, ובוודאי אם תנסה להרחיק פליטים סורים ללא הסדרת קליטתם בסוריה או בכל מדינה אחרת.

הבראות היא נושא כאוב באותו מכלול בעיות. ממשלת ירדן החליטה בתחילת 2018 לבטל את סבסוד הטיפול בבתי חולים ממשלתיים לפליטים סורים החיים מחוץ למחנות, גם בשל המעמסה התקציבית וגם מתוך ניסיון להחזיר חלק מהפליטים למחנות. עבור אוכלוסיית הפליטים הסורית בירדן ש־80 אחוזים ממנה מצויים מתחת לקו העוני (פחות משלושה דולר ליום), פירוש הדבר הוא ויתור על שירות חיוני.¹⁰ ואכן, בדוח UNICEF נאמר כי ל־45 אחוזים מילדי הפליטים הסורים אין גישה לשירותי בריאות נאותים, כולל לחיסונים.¹¹

אלו הן חלק מהבעיות הכלכליות שעומן מתמודדת ירדן. נושא החינוך הוא הכבד ביותר מבחינה תקציבית ובולט בהיקפו בבקשת המימון שהגישה ירדן לקבוצת המדינות התורמות, שהתכנסה בבריסל באפריל 2018.¹² הערכת הממשלה הירדנית וארגוני הסיוע הבינלאומיים באשר לדרישות התקציב לכל סל הקליטה לשלוש השנים 2018–2020 מגיעה ל-7.3 מיליארד דולר. מתוך תקציב זה מבקשת ירדן 1.15 מיליארד דולר לחינוך, 600 מיליון דולר לאבטחת מזון, 510 מיליון דולר לבריאות ו-650 מיליון דולר למים. מתוך הניסיון המצטבר בעניין היחס בין בקשות המימון של מדינות נצרכות לבין ההתחייבויות של המדינות התורמות ובין ההתחייבויות לגיוס בפועל, ירדן תיאלץ להסתפק בסיוע שיגיע לכל היותר לשני שלישים מהסכום שביקשה. יצוין שבשנים קודמות נחלק הסיוע שירדן קיבלה בגין אירוח הפליטים הסורים בין מענקים ומלוות בתנאים נוחים (ריבית נמוכה והתחלת החזר מאוחרת). כלומר, חלק מהנטל הכספי ייפול בכל מקרה על ירדן. גם כך, נטל החוב הלאומי של ירדן גרם לממשלה להחליט ב-2018, בלחץ קרן המטבע הבינלאומית, על שורה של צעדים כמו ביטול סובסידיות והעלאת מדרגות מס ההכנסה ומס קנייה, ובעקבות הפגנות ממושכות נאלץ המלך להחליף את ראש הממשלה ולהשעות את הרפורמות.

בבעיות שנסקרו ובבעיות אחרות קבועות וכאלו שהחריפו בשל גל ההגירה הסורי, ובהיעדר פתרון מקיף להן, טמונים זרעי פורענות העלולים לזעזע בעתיד את היציבות שממנה נהנים היום המשטר והממלכה.

'האביב הערבי', הפליטים הסורים וביטחון ירדן

בשבע השנים מאז תחילתו של 'האביב הערבי' לא הועמד המשטר בירדן בפני אתגרים ביטחוניים חיצוניים או פנימיים רציניים. את התביעות לרפורמות בשיטת

הממשל שעלו בשנתיים הראשונות לאביב הערבי הכיל המלך בשינויים שאינם מרחיקי לכת בחוקה ובחוקים הנוגעים לשיטת הבחירות. שינוי שיטת הבחירות הביא אומנם לפרלמנט שמסרב לעיתים להיות חותמת הגומי להחלטות המלך וממשלתו, אך הוא אינו קורא תיגר על מוסד המלוכה, מעמדו וסמכויותיו.

מנגד, הצלחותיו המוקדמות של ארגון דאע¹³ ויצירת המרחב הטריטוריאלי שלו בסוריה ובעיראק הדליקו נורת אזהרה בעמאן. הגבולות הארוכים עם סוריה ועיראק, 560 קילומטרים, פרוצים ללא מכשולים טבעיים משמעותיים,

והם נוחים יחסית למעבר בלתי חוקי. מזה 30 שנה מנסים שלטונות הביטחון הירדניים להתמודד עם בעיות פשיעה (הברחות, בין השאר של סמים ונשק), חצייה

שינוי שיטת הבחירות
הביא אומנם לפרלמנט
שמסרב לעיתים להיות
חותמת הגומי להחלטות
המלך וממשלתו, אך
הוא אינו קורא תיגר
על מוסד המלוכה,
מעמדו וסמכויותיו.

של פליטים ומעבר מתגייסים ירדנים לארגונים ג'האדיסטיים-סלפיסטיים למיניהם. מספרם המדויק של האחרונים אינו ידוע וההערכות נעות סביב 2000 מתגייסים בשנים שבהן הגיע ארגון דאע"ש לשיא כוחו. הפיצול האידיאולוגי והארגוני בין דאע"ש ואל-נוצרה ורצח הטייס הירדני מועת' אל כסאסבה (שמטוסו הופל באזור רקה, שהייתה "בירת" דאע"ש בצפון סוריה בסוף 2014) הפחיתו את מידת התמיכה וההתגייסות של צעירים ירדנים לארגון.

מספר פעולות הטרור שבוצעו בירדן מאז 2011 נמוך, ודאי בהתחשב בהימצאותם של תומכים ירדנים רבים בתנועות המוסלמיות הקיצוניות, במצוקות הכלכליות המהוות בית גידול לתומכים ובקרבה הגיאוגרפית למרחב העצמאי של דאע"ש בסוריה ובעיראק. הבולטת בפעולות אלו ושעליה נטל הארגון אחריות התבצעה בעיר כרפ, 140 קילומטרים דרומית לעמאן. בפעולה מתוכננת שבה השתמשו שישה טרוריסטים בשיטות מתוחכמות נהרגו 13 ירדנים, 11 מהם מכוחות הביטחון, כולל מגדוד 71 של הכוחות המיוחדים, וכן חמישה מתוך ששת התוקפים. הפעולה הביאה לכך ש-47 מתוך 130 חברי הפרלמנט דרשו את סילוקו של שר הפנים האחראי לכוחות הז'נדרמריה (שהתעמתה עם הטרוריסטים עד בואם של חיילי הכוחות המיוחדים). ואכן, בינואר 2017 הוחלפו כמה שרים וביניהם שר הפנים.

לפחות שלוש פעולות טרור בוצעו ב-2016 ובתחילת 2017 באזור משולש הגבולות עיראק-סוריה-ירדן. באזור זה מתגוררים מספר שבטים בדואים שהגבולות, התייעוד הרשמי שבו הם מחזיקים וכוחות הביטחון הדלילים של שלוש המדינות לא מנעו מהם לחצות את הגבולות כל אימת שרצו לצורך הברחת סחורות וביניהן סמים, ומאז 2011 גם הברחות של סורים שנמלטו מאזורי הלחימה. בעוד רוב הפליטים שעברו לירדן באזור אירב־דרמת'א בצפון המדינה באו מאזור דרעא, דמשק וחומס, אלו שחצו במזרח ירדן באו ברובם מרקה. במנוסתם דרך מזרח סוריה הם עברו דרך שטחים שנשלטו על ידי הארגון. חששם של הירדנים היה שבין אלה הוחדרו פעילים של הארגון. משום כך יחס השלטונות הירדנים לפליטים אלה נוקשה פי כמה וכמה מיחסם לפליטים שחצו את הגבול בצד המערבי של גבול סוריה-ירדן. למעשה, קרוב ל-80 אלף מהם מרוכזים בהסגר במחנות אל-רוקבאן, שהוא למעשה שטח הפקר בין סוריה וירדן (ואדלאת). פעולת הטרור החמורה ביותר בוצעה ביוני 2016, כאשר מכונית תופת פרצה מתוך המחנה לעבר עמדה סמוכה של הצבא הירדני, ובהתפוצצות נהרגו שישה חיילים ירדנים.¹³ דאע"ש קיבל אחריות לפיגוע. בעקבות התקרית באל-רוקבאן סגרה ירדן את הגבול עם סוריה ולמרות הלחצים הבינלאומיים, בעיקר בקיץ 2018, בעקבות השתלטות הצבא הסורי על מרבית השטח של דרום סוריה, סירבה ירדן להתיר לפליטים סורים נוספים להיכנס לשטחה. יש להניח שמדיניותה של ירדן בדבר פתיחת הגבול לא תשתנה, אף על פי שדאע"ש הובס מבחינה צבאית ואיבד את מרבית השטח שהיה בשליטתו. פעולות הטרור

שבוצעו באזור צפון-מערב עמאן ב־11 באוגוסט 2018 – אומנם על ידי אזרחים ירדנים שהושפעו מהאידיאולוגיה של מנהיגי דאע"ש ושהבן נהרגו ארבעה אנשי ביטחון ירדנים – יחזקו את החלטת השלטונות שלא לאפשר כניסת פליטים נוספים. ירדן תמצא את עצמה כבר בחודשים הקרובים בפני הדילמה שיוצר הכיבוש מחדש של דרום סוריה על ידי משטרו של אסד: מי ומתי מחליט שהפליטים יכולים לחזור לסוריה ובאיזה סדר עדיפויות, כלומר, מירדן תחילה או מטורקיה ולבנון. יתעוררו שאלות אחרות כמו מה יעלה בגורלם של הפליטים שיסרבו לחזור. מאז שסורים החלו לברוח לירדן באלפיהם, מצויה ירדן בקונפליקט עם ארגונים שעיקר עיסוקם הוא זכויות אדם. הארגון Human Rights Watch האשים את ירדן שבחודשים הראשונים של 2017 גירשה 400 פליטים סורים מדי חודש, נוסף לחזרתם של עוד 300 "שככל הנראה עשו זאת מרצונם".¹⁴ יש להניח שבשלב ראשון יבקשו הירדנים לפרק את שני המחנות בצפון-מזרח המדינה ולהחזיר את תושביהם לסוריה, אבל הם עלולים להיתקל בסחבת סורית בנקודה זו מאותן סיבות שירדן תרצה בהחזרתם.

סיוע ישראלי

השינויים הדמוגרפיים בירדן ובאזור, ערעור היציבות האזורית וכניסתן של השחקניות האזוריות איראן וטורקיה לזירה הקרובה לישראל – כל אלה מציבים אתגר לעניין האסטרטגי של ישראל בהמשך יציבותה של הממלכה במסגרת המשטר הנוכחי. היחסים בין ישראל וירדן תלויים בשני גורמים עיקריים – המצב בין ישראל והפלסטינים ויכולתה של ישראל לסייע לירדן באופן ניכר לעמוד באתגר הביטחוני והכלכלי. רוב הנטל של הסיוע הביטחוני לירדן מוטל על ארצות-הברית, אבל גם ישראל נוטלת חלק בתחום הציווד והמודיעין.

ניתן להרחיב את הקשרים הכלכליים באופן שישפר את התועלת ההדדית מהם.

ממשלות ישראל ירדן
וגם הרשות הפלסטינית
נוהגות בחוסר אחריות
ככל שהן דוחות את הדיון
וההחלטות על פתרונות
ארוכי טווח לסוגיית המים.

ישראל יכולה להגביר את רכישותיה בירדן, במיוחד אם זו תמנע את החרם על ישראל מצד גורמים כלכליים פרטיים בירדן. ישראל יכולה לרכוש חשמל סולארי שייצורו הולך ומתרחב בירדן, וכן חול ואבן שהיא נזקקת להם בכמויות גדולות לצורכי בנייה. אם תתברר ההיתכנות הכלכלית של קו רכבת למשאות מהים התיכון לים סוף, שיתוף הפעולה בין ירדן וישראל יניב פירות לשני הצדדים, אם ישראל תסכים להשתמש בנמל עקבה.

בתחום הסחר יכולה ישראל להרחיב את הגמישות שבה נהגה בהסכמים הכלכליים עם ירדן והפלסטינים, להגביר את היבוא של מוצרים המיוצרים בירדן ולהתיר לרשות הפלסטינית יבוא נרחב יותר מירדן במכסים מופחתים.

גידול האוכלוסייה הטבעי, ללא קשר לפיזור האוכלוסייה במרחב שמשתרע בשני צידי נהר הירדן, יצריך פיתוח אזורי של המקורות ושל דרכי הובלת מים. למעשה, כבר עתה המקורות היחידים הם התפלת מי ים ומחזור. ממשלות ישראל ירדן וגם הרשות הפלסטינית נוהגות בחוסר אחריות ככל שהן דוחות את הדיון וההחלטות על פתרונות ארוכי טווח לסוגיית המים. הפתרונות אפשריים רק על בסיס של שיתוף פעולה אזורי, ובלעדיו לא יינתן סיוע פיננסי בינלאומי.

סיכום

בטווח הזמן הקצר מאז פרוץ 'האביב הערבי' הוכיחה ירדן כושר עמידה בלחצים הדמוגרפיים, הכלכליים והביטחוניים, ויציבותה לא עורערה על אף הטלטלות במדינות שכנות. מנגד, אין להתעלם מכשלים ומבעיות שבעתיד הלא רחוק עלולים לזעזע את הממלכה, במיוחד אם רוב הפליטים הסורים והעיראקים יישארו בירדן, ולא יחול שינוי מהותי בנתונים הכלכליים-פיננסיים של ירדן. יכולתה של הממשלה הירדנית לטפל בפזורת הפליטים הסורית נשענת על סיוע כספי מסיבי של מוסדות כלכליים והומניטריים בינלאומיים ומדינות תורמות, ואלו עלולים לאבד עניין ויכולת להמשיך בסיוע לירדן, במיוחד אם שיקום סוריה יהפוך למעשי.¹⁵ גם אם יימשך הסיוע לירדן, הוא יופנה אומנם לרוב אוכלוסיית הפליטים הסורים, אך לא לכולה. בחלק של אוכלוסיית הפליטים שאינו נהנה מהסיוע הולכות ומתפתחות בעיות חברתיות וכלכליות שעלולות להיות נפיצות בעתיד. אף שהמאמר אינו

עוסק בסוגיית הפליטים הפלסטינים בירדן, יצוין שהפסקת חלקה של ארצות-הברית במימון פעולות סוכנות הפליטים של האו"ם אונר"א – המממנת פעילויות חינוך, בריאות, חלוקת מזון ותעסוקה במחנות הפליטים הפלסטינים בירדן – מעוררת דאגה רבה בירדן, והמלך עבדאללה השני העלה את הנושא בשיחותיו עם ראשי הממשל האמריקאי. שכנותיה של ירדן – ערב הסעודית, עיראק, סוריה, ישראל והרשות הפלסטינית – משפיעות במידה רבה על המצב הכלכלי והמצב הביטחוני, ומכאן על יציבותה של ירדן. על אף התייצבות המצב בסוריה ועיראק, נותרו סימני

לתוספת אוכלוסין לא-פלסטינית בירדן ולא-שיעית בלבנון עשויות להיות השלכות פוליטיות פנימיות שיחזקו את המשטרים הנוכחיים במדינות אלו.

שאלה באשר ליכולתן להיחלץ מתוצאות המאבקים האלימים, ולא-יציבות בהן יש השלכות על ירדן. שינויים פרסונליים בהנהגת ערב הסעודית ואי-ודאות לגבי חוסנה הכלכלי עלולים לפגוע בירדן וביכולתה לגייס משאבים פיננסיים. ב-25 השנים שחלפו מאז נחתם חוזה השלום בין ישראל וירדן ידעו היחסים ביניהן עליות ומורדות, ושני הצדדים מאוכזבים מכך שציפיותיהם לא התממשו. לישראל עניין אסטרטגי בחיזוק המשטר ההאשמי בירדן וביכולתו להתמודד בהצלחה עם

האתגרים שהציב המשבר הממושך במזרח התיכון. עניין זה מחייב גיבוש משותף של פתרונות מקיפים וארוכי טווח לאותו חלק מבעיותיה של ירדן הרלוונטי לישראל. 'האביב הערבי' יצר בעיה של פליטים סורים, הגדולה לאין שיעור מזו של הפליטים הפלסטינים. היא יוצרת נטל כלכלי-חברתי מסוכן על ירדן ולבנון וגם על טורקיה, שכלכלתה חזקה פי כמה וכמה מזו של השתיים האחרות. מנגד, לתוספת אוכלוסין לא-פלסטינית בירדן ולא-שיעית בלבנון עשויות להיות השלכות פוליטיות פנימיות שיחזקו את המשטרים הנוכחיים במדינות אלו.

הערות

- 1 המצב המשפטי של פלסטינים רבים מתושבי ירדן והגדה המערבית הסתבך גם בשל ההחלטות שקיבלה ירדן בעקבות ההחלטה ב־1988 להתנתק מהגדה המערבית באופן רשמי.
- 2 “UNICEF assessment shows 85 per cent of Syrian refugee children in host communities live in poverty”, February 25, 2018, <https://reliefweb.int/report/jordan/unicef-assessment-shows-85-cent-syrian-refugee-children-host-communities-live-poverty>
- 3 Camille Dupire, “Syrian refugees will greatly benefit from regularizing situation”, *Jordan Times*, March 5, 2018, <http://www.jordantimes.com/news/local/syrian-refugees-will-greatly-benefit-regularising-situation%E2%80%9999>
- 4 ראש ממשלת ירדן דאז עבדאללה נסור נתן לעמדה הסבר “אלגנטי” יותר באומרו “איננו רוצים לרוקן את פלסטין ובכך לאפשר לכובשים להגשים את יעדיהם”, אלג'זירה, 20 בדצמבר 2014.
- 5 *Jordan Response Platform for the Syria Crisis*, www.jrpsc.org
- 6 בוועידה על סוריה שנועדה בבריסל ב־24–25 באפריל 2018 הגישו ירדן, האיחוד האירופי והאום מסמך משותף, <https://www.consilium.europa.eu/media/34144/jordan-partnership-paper.pdf>
- 7 International Monetary Fund Press Release, 17/291 Jordan: IMF Executive Board Concludes 2017 Article IV Consultation, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/07/24/pr17291-jordan-imf-executive-board-concludes-2017-article-iv-consultation>
- 8 Hashemite Kingdom of Jordan/Ministry of Water and Irrigation: “National Water Strategy 2016-2025”, p. 10.
- 9 Susan Razzaz, “A Challenging Market Becomes More Challenging: Jordanian Workers, Migrant Workers and Refugees in the Jordanian Labor Market”, International Labor Organization, 2017.
- הדוח המקיף עוסק במכלול הבעיות שמציבה פזורת הפליטים הסורית בירדן. על מספרי המועסקים ראו עמ' 23.
- 10 Camille Dupire, “Regularization campaign for Syrian refugees raises healthcare access concerns” *Jordan Times*, April 2, 2018, <http://www.jordantimes.com/news/local/regularisation-campaign-syrian-refugees-raises-healthcare-access-concerns>

- 11 “UNICEF assessment shows 85 percent of Syrian refugee children in host communities live in poverty”.
- 12 המסמך **הירדני**, *Jordan Response Plan for the Syria Crisis*, www.jrpsc.org, ידי משרד התכנון ושיתוף הפעולה הבינלאומי והארגונים והסוכנויות הבינלאומיים העוסקים בסיוע למדינות המארחות פליטים סורים. על הדיונים וההחלטות של ועידת בריסל ראו כאן: Council of the European Union: ‘Supporting the future of Syria and the region’, co-chairs declaration, www.consilium.europa.eu
- 13 פעולת הטרור באל-דוקבאן הצטרפה לשורת אירועים ותקלות שבהם היו מעורבים כוחות הביטחון הירדניים, אשר גרמו לפיטורי שר הביטחון הירדני וקצינים בכירים. ראו, David Schenker: “The Growing Islamic State Threat in Jordan”, The Washington Institute, January 10, 2017, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-growing-islamic-state-threat-in-jordan>
- 14 I have No Idea Why They Sent Us Back, Jordanian Deportations and Expulsions of Syrian Refugees, Human Rights Watch, October 2, 2017, <https://www.hrw.org/report/2017/10/02/i-have-no-idea-why-they-sent-us-back/jordanian-deportations-and-expulsions-syrian>
- 15 קרן החינוך לילדים של האו"ם UNICEF הודיעה ב־20 בספטמבר 2018 על קיצוץ בפעולותיה בתחום החינוך לילדי פליטים סורים בירדן בשל קשיי תקציב; “Funding gap means cuts to education for Syrian refugees in Jordan”, <https://reliefweb.int/report/jordan/funding-gap-means-cuts-education-programmes-syrian-refugees-jordan>