ירדן – יציבות יחסית בעין הסערה

עודד ערן

הטלטלה שאחזה במזרח התיכון מאז 2010 לא פסחה על ירדן, אבל ראשי הממלכה ההאשמית הצליחו עד כה להתמודד עם האתגרים החברתיים־הפוליטיים שהוצבו בפניהם. חלק מאתגרים אלה מקורם עוד בעידן שקדם לגל ההתקוממויות, אך הזעזוע הפוליטי האזורי העצים אותם. אתגרים אחרים הם פועל יוצא מהתפתחויות אזוריות שלירדן אין שליטה עליהן. יהיה אשר יהיה מקורם של האתגרים, ירדן תאלץ להתמודד אתם גם בשנים הקרובות. כישלון בהתמודדות עמם עלול להביא לערעור רציני של יציבות המשטר, דבר שיהיו לו השלכות אזוריות מרחיקות לכת.

כדי שירדן תוכל להתמודד בהצלחה עם הבעיות שבפניהן היא ניצבת כיום, היא תזדקק להנהגה יציבה המתנהלת בתבונה מול הלחצים הפנימיים בממלכה ולסיוע נדיב של מדינות תורמות ותומכות, וביניהן ישראל. כל זאת, לאורך זמן ולא כזריקה חד־פעמית. סיוע זה אינו מובטח, וגם היום מתקשה ירדן לגייסו.

האתגר הדמוגרפי

מאז עצמאותה, מתאפיינת ירדן כמדינה קולטת גלי הגירה, הן בגודלם האבסולוטי והן ביחס לגודל האוכלוסייה הקולטת. גלי ההגירה בעקבות המלחמות עם ישראל ב־1948 וב־1967 יצרו רוב פלסטיני בממלכה ביחס למיעוט ההאשמי שמקורו השבטי הוא בחצי־האי ערב. גל ההגירה השלישי התחולל ב־1990–1991 וכלל בעיקר ירדנים־פלסטינים שגורשו ממדינות המפרץ בעקבות התמיכה המילולית שהעניק המלך חוסיין לשליט עיראק, סדאם חוסיין, לאחר פלישתו לכווית באוגוסט 1990. גל ההגירה הרביעי הציף את ירדן ב־2003, כאשר קרוב לחצי מליון עיראקים נמלטו אליה מארצם. לפליטים אלה לא הוענקה אזרחות, ולכן נוכחותם כתושבים בירדן היא בשלב זה בעלת משמעות כלכלית בלבד, ללא השלכות פוליטיות פנימיות. בשלוש השנים האחרונות גם מצאו

מקלט בירדן קרוב למיליון פליטים מסוריה. קשה לאמוד את ההשלכות הפוליטיות הפנימיות של המשך נוכחותם של פליטים אלה במדינה: בניגוד לפזורה העיראקית בירדן, שחלק ממנה הביא אתו אמצעים פיננסיים, האוכלוסייה הסורית הגיעה, רובה ככולה, נטולת אמצעים.

הנחת העבודה באשר לעתידן של שתי אוכלוסיות אלו חייבת להיות ששתיהן אינן צפויות לשוב לארצות מוצאן. הכאוס השורר בעיראק ובסוריה אינו צפוי להסתיים בשנים הקרובות, ויש להניח שפליטים נוספים ימשיכו לזרום מסוריה לירדן. שהות לאורך שנים של פליטים אלה בממלכה תעורר את שאלת הזכויות הפוליטיות שלהם. כל שינוי במעמד הפליטים מעיראק ומסוריה יביא לשינוי ביחסי הכוחות הפנימיים בירדן, כאשר הפלסטינים יאבדו את מעמד הרוב באוכלוסיית המדינה. בשלב זה מדובר בהתפתחות שהיא בחזקת השערה, אבל ההיסטוריה של ירדן מלמדת שמעטים מהפליטים שהיגרו אליה אי פעם עזבו אותה.

האתגר הפוליטי הפנימי

התביעה ליתר דמוקרטיזציה, שהתניעה את ההתקוממויות בעולם הערבי מאז סוף 2010, ועוד קודם לכן ב־2009 באיראן, הושמעה גם בירדן, אם כי בקול ובממדים צנועים יותר מאלה שבסוריה ובמצרים. הכוח הפוליטי העיקרי בירדן שעומד מאחורי תביעות אלו הוא תנועת "האחים המוסלמים" בגרסתה המקומית. על אף שהתנועה בירדן לא ערערה על עצם קיומו של מוסד המלוכה, היא ביקשה לצמצם את סמכויות המלך ולהפוך את המלוכה לקונסטיטוציונית.

שילוב של כמה גורמים הביא להצלחתו של מלך ירדן, עבדאללה השני, להתגבר על מרבית דרישותיהם של "האחים המוסלמים", תוך ויתורים מזעריים על סמכויותיו הבסיסיות. עם זאת, יש לציין שהצלחה זו עלולה להתברר כזמנית והדרישה לצמצום סמכויות המלך עלולה לחזור ביתר שאת, ולאו דווקא מכיוון "האחים", אלא מדור צעיר של משכילים ממעמדות הביניים, שיבקש לראות משטר פתוח ופחות מנוכר. מכל מקום, נראה כי לעתיד הקרוב הספיקו הוויתורים המעטים שעשה המלך. אלה באו לידי ביטוי בחוקה החדשה שהרגיעה את הרוחות ואת דרישות "האחים המוסלמים". הפעלת הכוח המושכלת (ללא שימוש בנשק חם) על ידי כוחות הביטחון הפנימיים בעת דיכוי ההפגנות, צמצמה את השפעת העימותים ולא דרבנה את הציבור לצאת להפגנות אלימות.

"האחים המוסלמים", שהחרימו את הבחירות, שגו בהערכתם כי בכך ישבשו את התהליך, ונותרו ללא ייצוג בפרלמנט וגם ללא תביעות שיכולות היו לעורר את דעת

הקהל ולהניע יציאה המונית לרחובות. ההפיכה הצבאית במצרים, שסילקה ביולי 2013 את "האחים המוסלמים" מן השלטון, גרמה להחלשה נוספת של תנועות "האחים" בירדן וברצועת עזה. מחזות הזוועה שנצפו בסוריה במהלך מלחמת האזרחים, וכן אלפי הפליטים הסוריים המשוטטים ברחובות הערים הירדניות בחיפוש אחר עבודה, ציננו עוד את התלהבותם של אותם תושבי ירדן, שזמן לא רב קודם לכן היו מוכנים לצאת ולהפגין נגד המשטר.

לצד "האחים המוסלמים" היו גורמים נוספים בירדן שהפגינו נגד המשטר בתחילת הפרק הירדני של "האביב הערבי". בראשם עמדו דווקא גורמים שבטיים, בעיקר מעיירות הדרום העניות, המהווים באופן מסורתי את החלק הנאמן יותר לבית המלוכה. אלה הונעו במיוחד על ידי הרצון לשפר את מצבם הכלכלי. לאור הרגיעה היחסית בשנה האחרונה באזורים אלה, יש להניח שהמשטר, כהרגלו, מצא דרכים להזרים לשם כספים ולשכך בכך את הכעס. נראה שלמשטר הירדני לא צפויה סכנה ממגזר זה, אבל הרעה משמעותית במצבם הכלכלי של תושבי הדרום עלולה להצית אש במוקדים אחרים. מכאן הצורך של המשטר לנקוט משנה זהירות, גם כאשר מדובר באגף באוכלוסייה המגלה נאמנות מסורתית.

האתגר הכלכלי

גם מדינות שכלכלתן מתקדמת ויציבה יותר מזו של ירדן היו מתקשות להתמודד עם הבעיות שיצרה הגירה מסיבית ופתאומית של קרוב למיליון פליטים דלי אמצעים על פני תקופה של פחות משלוש שנים. אבל, כפי שמראים דו"חות קרן המטבע הבינלאומית, הכלכלה הירדנית מתמודדת עם אתגר זה בהצלחה בלתי מבוטלת. סגן המנהל הכללי של הקרן אמר בדיון על ירדן, כי ההגירה אליה והמשבר שנוצר בה בעקבות ההפסקה באספקת הגז הטבעי ממצרים גרמו אמנם ללחצים כבדים על המערכת הכלכלית הירדנית, אליהם נוספה ההגירה, שגרמה לקשיים בשוק העבודה ובאספקת שירותים, וכן לקשיים בתחום הדיור; ויחד עם זאת, ניכרת צמיחה כלכלית איטית אך יציבה בירדן, המשטר מצליח למנוע התפרצות אינפלציונית והגרעון במאזן המסחרי קטן לעומת העבר.[1] מומחי קרן המטבע הבינלאומית הצביעו על הצורך המתמשך של ירדן לקבל מענקים כספיים מגורמי חוץ, כדי להקל על הלחצים המקרו־כלכליים בממלכה ולשפר בכך את היכולת להתמודד עם ההגירה מסוריה ועם היעדר תחליף מידי וזמין לאספקת הגז ממצרים. קרן המטבע עצמה העמידה מלוות לירדן בסך 2.06 מיליארד דולר, שמתוכם היא שחררה עד סוף 2013, בעקבות הדו"חות החיוביים של משלחות הקרן שביקרו בממלכה, כמחצית מן הסכום.

דו"ח הבנק המרכזי הירדני, שפורסם בספטמבר 2013, הצביע גם הוא על מגמת שיפור בכלכלת הממלכה:[2] רזרבות המט"ח של הבנק עלו לכמעט 11 מיליארד דולר, השווים בערכם לשישה חודשי ייבוא. במונחים אבסולוטיים עלה החוב הלאומי, הפנימי והחיצוני, של ירדן בשיעור קטן, אם כי היחס בין החוב לתוצר הגולמי הלאומי פחת ב־2013 (על פי הנתונים עד יולי) מ־75.5 אחוזים בסוף 2012 ל־73.5 אחוזים. בדו"ח הבנק המרכזי הירדני גם נאמר שגדלו ההשקעות הישירות נטו בירדן, המהוות מדד חיוני לבחינתה של מידת האמון שרוחשת קהילת העסקים הבינלאומית ליציבות הכלכלית של המדינות שאליהן מוזרמות ההשקעות. גם העובדה שירדן הצליחה לגייס כספים באמצעות הנפקת אגרות חוב מהווה הוכחה להערכה החיובית לירדן בשווקים הפיננסיים הבינלאומיים.

דו"ח קרן המטבע הבינלאומית, שהוכן עבור כינוס המדינות התורמות, הצביע עם זאת על כמה סכנות בכלכלה הירדנית.[3] האחת נובעת מהאפשרות של החרפה במשבר הפנימי בסוריה, שתביא לגלים נוספים של פליטים לירדן. סכנה נוספת היא המשך הקשיים באספקת הגז ממצרים לירדן. ההפרעות לאספקה הסדירה גרמו להפסדים ניכרים לחברת החשמל הירדנית, הצפויים להגיע ב־2014 לכשני אחוזים מהתוצר הגולמי הפנימי בירדן.

המלצותיהם של אנשי קרן המטבע הבינלאומית כוללות רפורמות כלכליות בירדן, שאם לא תבוצענה באורח מושכל וללא פגיעה בשכבות החלשות, עלולות, כפי שקרה בעבר, להתסיס את האוכלוסייה – גם זו הידועה בתמיכתה המסורתית במשטר – ולהוות רקע להפגנות אלימות. השפעתן של הפגנות כאלו עלולה להיות נרחבת, לאור ההתפתחויות האזוריות ואלו שהיו בירדן עצמה בשלוש השנים האחרונות.

נתון משמעותי בדו"ח הבנק המרכזי הירדני מתייחס לאבטלה בממלכה. זו הגיעה בשנת 2013 ל־14 אחוזים, בהשוואה ל־13.1 אחוזים בשנה הקודמת. יש לציין שאלה הם נתונים רשמיים, וסביר להניח שנתוני האבטלה הריאליים גבוהים יותר. יתר על כן, גם הנתונים הרשמיים עשויים להחמיר ככל שיגדל מספר העובדים הסוריים "הזולים" הנכנסים לשוק העבודה הירדני "האפור" המתרחב והולך. תוך זמן קצר ייפלטו עובדים זרים אחרים, כגון מצרים, משוק העבודה, ואחריהם יגיע תורם של העובדים הירדניים עצמם. כבר היום גדול אחוז האבטלה בקרב בעלי השכלה אקדמית בירדן מהממוצע הארצי ומגיע ל־20.6. תופעה זו רק תעמיק ותחמיר.

חלק חשוב בהפחתת הלחצים על הכלכלה הירדנית יש לארצות ערב מפיקות הנפט, כמו גם למענקים, תרומות והלוואות בתנאים נוחים שמקורם בגופים אחרים, כגון האיחוד האירופי וארצות הברית. ואכן, סך כל המענקים שקיבלה ירדן בשבעת

החדשים הראשונים של 2013 עלה בעשרים אחוזים בהשוואה לתקופה המקבילה ב־2012 והגיע לקרוב לחמישה מיליארד דולר.[4]

אתגרים וסיכונים חיצוניים

נוסף לאתגרים הגלומים בגלי ההגירה לירדן או בהפסקת האספקה של הגז הטבעי ממצרים אליה, ניצבת הממלכה בפני סיכונים וסכנות אחרים, הנובעים מהשינויים הגיאו־פוליטיים המתחוללים במזרח התיכון. המאבק הפנימי בסוריה שאב לתוכה אלפים מפעילי הארגונים האסלאמיים הקיצוניים, המשתתפים בקרבות נגד משטרו של בשאר אל־אסד. בשלב זה כל עיסוקם הוא במאבק זה, אבל יש להניח שעם סיומו הם לא ימהרו לנטוש את סוריה, מה גם שהשלטון המרכזי בדמשק, יהיה אופיו אשר יהיה, יהיה מותש מכדי לנסות ולסלקם. הם יהפכו את סוריה לשדה היערכות לפעילויות בזירות הקרובות מבחינה גיאוגרפית. כבר היום מתרחשת זליגה של המאבק הפנימי בסוריה לעבר לבנון, והיא עלולה להתרחב גם לעבר ירדן. יש להניח שבין המספר הגבוה של פליטים שהגיעו לירדן נכללו גם גורמים עוינים וחתרניים, העלולים להיות מופעלים בעתיד נגד המשטר ההאשמי.

כישלון סבב המשא ומתן הנוכחי בין ישראל לפלסטינים וסיומו ללא כל הסדר, ולו חלקי, עלול להגביר את החיכוך בזירה הישראלית־פלסטינית, וכפי שאירע בעבר, מתיחות וחיכוך מוגברים בין ישראל לפלסטינים מצננים את היחסים הבילטרליים בין ירדן לישראל. באופן פרדוכסאלי, גם השגת הסכם כולל בין ישראל לפלסטינים, שיכלול הבנות בשני נושאי הליבה – ירושלים ושאלת הפליטים – תיתקל, קרוב לוודאי, בביקורת פנים־פלסטינית, וגם זו תיצור קושי למשטר בירדן.

מתיחות בין סונים לשיעים בחצי־האי ערב, בין אם כתוצאה של כישלון המשא ומתן בין המעצמות ובין איראן על תוכנית הגרעין האיראנית, או כתוצאה של הפרות בוטות של הסכם שיושג ביניהן, עלולה לגרום להפסקה או להשהיה בהעברת סיוע כספי לירדן, ולכן לערעור המצב הכלכלי בה.

מערכת היחסים בין ישראל לירדן

דפוס היחסים בין ישראל לירדן, הנהוג מזה עשרות שנים, עוד טרם נחתם הסכם השלום ביניהן, לא השתנה ב־2013, וככל הנראה לא ישתנה בשנים הקרובות. מחד גיסא, ממשיך המשטר בירדן לבקר פומבית את ישראל על מדיניותה כלפי הפלסטינים, על ההתנחלויות בגדה המערבית ובעיקר על תוכניות בנייה בירושלים, תוכניות הקשורות בהר הבית (כמו למשל הבינוי בשער המוגרבים) ועליית מתפללים יהודיים להר. מאידך

גיסא, ממשיך להתקיים דיאלוג חשוב בין שתי הממשלות בסוגיות ביטחון.

המצוקות הירדניות בנושאי תשתית, במיוחד במים ואנרגיה, מגבירות את החשיבות של ישראל במציאת פתרונות יציבים להן. ואכן, מתקיים דיאלוג חשוב בין הגורמים הרלוונטיים גם בנושאים אלה, במגמה לסייע לירדן להתגבר על מצוקותיה. פתיחת הציר לנמל חיפה לשם שינוע הייצוא הירדני לאירופה ולארצות הברית, כתחליף לנמלי סוריה המשותקים, היא תרומה ישראלית חשובה ליציבות הכלכלית של ירדן.

לדיונים השונים המתנהלים בין ישראל לירדן על הגברת שיתוף הפעולה ביניהן יש חשיבות אסטרטגית רבה מבחינתה של ישראל. מימושן של התוכניות השונות ייצור מפת תשתיות אזורית חדשה ומפת אינטרסים משולבים, שיתרמו רבות להגברת היציבות האזורית. יש חשיבות רבה לנכונותה של ישראל לקדם מהלכים אלה, גם באמצעות ספיגה של חלק מהעלויות הכספיות הכרוכות במימושם. חיוני שממשלת ישראל ו/או הקבינט המדיני־ביטחוני יקיימו דיון אסטרטגי מעמיק ומקיף במשמעויות השונות של סוגיית היחסים עם ירדן, כמו גם עם שותפים פוטנציאליים אחרים באזור.

דיון כזה מתחייב ממילא לאור חברותה של ירדן במועצת הביטחון של האו"ם למשך שנתיים מראשית 2014. מועצת הביטחון – אחד הגופים המרכזיים של המערכת הבינלאומית – תעסוק בשנים הקרובות בסוגיות יסוד הנוגעות לביטחונה ולמעמדה האסטרטגי של ישראל. בין הסוגיות יימצאו בוודאי כאלו הקשורות ליחסי ישראל עם שכנותיה, הסכסוך הישראלי־פלסטיני ושאלת הגרעין האיראני. בכל אחד מנושאים אלה צפויה התנהלות ירדנית במועצת הביטחון שלא תעלה בקנה אחד עם ציפיותיה של ישראל, ועל רקע זה גם צפויה עלייה במפלס החיכוך בין שתי המדינות. רצוי, משום כך, שישראל וירדן תיערכנה ליצירת מנגנון הידברות ביניהן לטיפול בסוגיות השונות, במטרה למזער נזקים ליחסיהן. שתיהן תזדקקנה למנה גדושה של סובלנות, סבלנות ויכולת ראייה אל מעֵבר לשנתיים הקרובות, כאשר תסתיים תקופת כהונתה של ירדן במועצת הביטחון.

הערות

1 IMF Press Release 13/435, "IMF Executive Board Completes Second Review Under the Stand-By Arrangement with Jordan", November 8, 2013, www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13435.htm

2 Central Bank of Jordan, "Recent Monetary & Economic Developments in Jordan", September 2013.

3 Deauville Partnership Ministerial Meeting, October 10, 2013, pp. 11-12, www.imf.org/external/np/pp/eng/**2013**/101013.pdf

4 Central Bank of Jordan, "Recent Monetary & Economic Developments in Jordan", p. 25.