سلسلة

الشرق الأوسط

أوراق كارنيغي

الإصلاح الوهمي:
الاستقرار الأردني العنيد

خوليا شقير

الديمقراطية وسيادة القانون

CARNEGIE ENDOWMENT
for International Peace

رقم 76

ديسمبر/ كانون الأول2006

© 2006 مؤسّسة كارنيغي للسلام الدولي. جميع الحقوق محفوظة.

يُمنَع نسخ أيّ جزء من هذه الورقة أو نقله في أيّ شكل من الأشكال أو وسيلة من الوسائل بدون إذن خطّي من مؤسّسة كارنيغي. الرجاء توجيه الطلبات إلى:

Carnegie Endowment for International Peace

Publications Department

1779 Massachusetts Avenue, NW

Washington, DC 20036

هاتف: 202-483-7600

فاكس: 202-483-1840

www.CarnegieEndowment.org

يمكن تحميل هذا البحث مجاناً على العنوان الآتي www.CarnegieEndowmwent.org/pubs. يتوافر أيضاً عدد محدود من النسخ المطبوعة. للحصول على نسخة، أرسِل طلباً عبر البريد الإلكتروني على العنوان الآتي: pubs@CarnegieEndowment.org.

أوراق كارنيغي

"أوراق كارنيغي" عبارة عن أبحاث جديدة من إعداد الباحثين في المؤسّسة ومعاونيهم من مؤسّسات أخرى. تشمل السلسلة أبحاثاً جديدة آنيّة ومقتطفات أساسية من أبحاث أكبر يجري العمل عليها. نُرحِّب بتعليقات القرّاء. يمكنكم أن تبعثوا برسائلكم إلى "مشروع الديمقراطية وسيادة القانون" على العنوان البريدي المدوَّن أعلاه أو عبر البريد الإلكتروني: pubs@CarnegieEndowment.org.

الكاتب

خوليا شقير باحثة في مشروع الديمقراطية وسيادة القانون وتشغل منصب نائبة رئيس تحرير نشرة الإصلاح العربي الشهرية التي تصدرها مؤسسة كارنيغي. تتركز أبحاثها على نزعة الإصلاح السياسي في العالم العربي مع لفت النظر إلى السجالات حول الإصلاح في الدوائر السياسية العربية والإجراءات التي تحتاج أن تتخذها الدول العربية لتعزيز عملية الإصلاح الشامل. قبل انضمامها إلى مؤسسة كارنيغي في العام 2004، ساهمت شقير في إعداد الأبحاث في مركز وودرو ويلسون الدولي للباحثين ومركز الدراسات الإستراتيجية والدولية بالإضافة إلى منظمة الأسكوا في بيروت.

المحتويات

معضلات الأردن..... 5
الانفتاح السياسي و اخفاق مشروع الملك حسين..... 8
الإصلاحات في ظل حكم الملك عبد الله..... 10
النظر إلى الأمام: احتمالات الإصلاح السياسي..... 13
النزاعات الإقليمية..... 14
إلى أي مدى يمكن أن تذهب المعارضة؟..... 16
تصدّعات في قاعدة دعم النظام..... 18
التقييم العام..... 20
دور الولايات المتحدة وأوروبا في دعم الإصلاح..... 21
الحواشي..... 26

أظهر الأردن منذ استقلاله في العام 1947 قدرة لافتة على الصمود ككيان سياسي. فبالرغم من أنه محاط بنزاعات إقليمية متعددة ويعاني من نقص في الموارد الطبيعية، استطاع الأردن أن يستوعب الأعداد الهائلة من اللاجئين الفلسطينيين والوقوف في وجه محاولات عديدة للانقلاب على النظام. فقد نجحت المملكة الهاشمية في تخطي هذه العواصف عبر إضعاف المعارضة المؤسساتية لحكمه والاعتماد على مبدأ توزيع الأرباح والمكاسب من أجل خلق قاعدة دعم متماسكة وإنشاء مؤسسة أمنية تكون موالية للنظام السياسي الحاكم. هذا وقد استطاع النظام الحفاظ على موقعه عبر استثمار الموقع الجغرافي المركزي الذي يتمتع به الأردن. لذلك استفاد النظام الملكي من صورة الأردن كواحة من الاستقرار في منطقة متأزمة جداً، من أجل ضمان الحصول على مساعدة خارجية كبيرة تساهم في تجاوز أزمة غياب الموارد الطبيعية من جهة، والحفاظ على الاستقرار السياسي الداخلي من جهة أخرى. غير ان المزاوجة بين هذين الأمرين ظل هشاً. من هذا المنطلق يجب فهم عملية الإصلاح السياسي الحالية.

لقد حققت عملية الإصلاح التي أطلقها الملك حسين في أواخر الثمانينيات وواصلها نجله الملك عبد الله الثاني بعد توليه السلطة في العام 1999، نتائج إيجابية. فالأحزاب السياسية في الأردن اليوم أصبحت شرعية ومرخصة، كما ان الانتخابات أصبحت أكثر تنظيماً فضلاً عن المباشرة بإصلاحات اقتصادية مهمة. غير ان عملية الإصلاح هذه لم تثمر تغييراً ديمقراطياً، بل ان كل ما جرى كان جهداً إصلاحياً فاتراً ومتردّداً ومتأرجحاً تقوده رغبة النظام في بناء قاعدة دعم والحفاظ على الاستقرار السياسي الداخلي في وجه التحدّيات الخارجية الكبرى. نتيجة لذلك جاءت الإصلاحات محدودة، فأطلقت العديد من المبادرات وشكلت الكثير من اللجان غير ان التغيير الفعلي لم يأت منسجماً مع الخطاب السياسي للنظام الحاكم. بالإضافة إلى ذلك، وفي وقت يشهد الأردن سجالاً مفتوحاً حول المشاكل الأساسية التي تشوب نظامه السياسي، لم يتم إدراج الإصلاحات الهيكلية الحقيقية على الأجندة السياسية. فقد واصل النظام الملكي احتكار السلطة، وبقيت القرارات حكراً على مؤسسات لا تخضع للمحاسبة من قبل الناخبين و ممثليهم، مثل المحكمة الملكية والأجهزة الاستخباراتية.

لقد شهد الأردن خلال السنوات الأخيرة، تراجعاً لافتاً على صعيد صون الحرّيات السياسية، فقد رد الملك عبد الله الثاني على الضغوط التي فرضها الوضع الإقليمي المتدهور والمشاكل الاقتصادية المستمرة، بتشديد قبضته على الحريات السياسية والمدنية مضاعفاً الدور المطلق للأجهزة الأمنية.

لذلك فإن السؤال الذي يطرح نفسه حول المستقبل السياسي للأردن هو ليس حول إذا كانت عملية الإصلاح السياسي ستستمر بل إذا ما كانت هذه العملية سترى النور يوماً ما. والجواب يعتمد على مدى اقتناع النظام بأن أفضل وسيلة للحفاظ على استقرار الأردن هو الانفتاح السياسي بدلاً من ممارسة التسلط والانغلاق.

إن قرار النظام سيتأثر بمدى وكيفية صموده أمام الضغوط من أجل التغيير التي تفرضها عليه التحدّيات الإقليمية والمحلية. فهل سيواصل النظام الملكي سياساته البهلوانية ويبقي المعارضة تحت السيطرة والرقابة بالرغم من حالة الاعتراض الواسعة حيال السياسة الخارجية للأردن؟ وهل ستؤدي السياسة الاقتصادية إلى نفور قاعدة الدعم التي يتمتع بها النظام الملكي؟ وأي دور يمكن أن تلعبه الولايات المتحدة وأوروبا في إطار هذه الديناميات المتغيرة؟

على عكس الوضع الذي كان سائداً قبل بضعة عقود، لا يتعرض صمود الأردن واستمراره كدولة لأي تهديد. فالمملكة الهاشمية نجحت في جعل استمرار الدولة الأردنية من مصلحة أطراف عديدة (في الداخل والخارج) وذلك لضمان موقع للأردن في النظام الإقليمي المتغيّر. غير انه في حين يبدو مصير الأردن في منأى عن الخطر، فإن مستقبله السياسي ما زال غير واضح.

معضلات الأردن

لا يمكن فهم أبعاد عملية الإصلاح السياسي في الأردن من دون الأخذ بالاعتبار التهديدات الخارجية والمحلية التي واجهها ويواجهها النظام السياسي الأردني الحديث إذ لطالما كانت المملكة الأردنية الهاشمية محاطة بالمخاطر. فالمملكة، التي أقامتها بريطانيا الكبرى في العام 1921، كانت أرضاً خالية من الموارد يسكنها شعب يفتقد إلى هوية إثنية أو دينية موحّدة و لا يدين بالولاء المتين للحاكم الهاشمي المعيّن من مكة. فضلاً عن ذلك فإن الموقع الجغرافي للأردن جعله دائماً في دائرة مد وجذر الجيوسياسات الإقليمية. فالصراع العربي الإسرائيلي على نحو خاص خلّف آثاراً عميقة على توازن النفوذ والمصالح في الداخل الأردني. من هذا المنطلق، يجب النظر إلى الإصلاح السياسي على خلفية النضال المستمر الذي تخوضه المملكة لتعزيز وضعية النظام السياسي الحالي والحفاظ على استقرار البلاد في ضوء التهديدات التي تواجه سلطتها.

منذ نشوئها تعتمد المملكة الهاشمية على استراتيجيا تقوم على البحث عن الدعم في الخارج لخلق قاعدة دعم داخلية. في البداية اعتمدت المملكة على الإعانات التي تقدمها بريطانيا ومن ثم استطاعت إقناع الولايات المتحدة والدول العربية المحافظة بالدور الحيوي الذي يلعبه الأردن في الحفاظ على الأمن الإقليمي. وقد نتج عن ذلك فيض من المساعدات الخارجية من قبل هذه الدول وهو ما مكّن النظام الأردني من صرف مكافآت سمحت له ببناء قاعدة دعم صلبة (1).

وقد بادرت المملكة الأردنية إلى حشد الدعم الشعبي عبر منح وظائف حكومية وامتيازات خاصة إلى بعض المجموعات، وهي ممارسة باشر بها الأردن عندما كان ما سمي آنذاك "إمارة شرق الأردن" (Transjordan) لا تزال تحت الانتداب البريطاني. فقد عزّز الملك عبد الله الأول (1921 ــ 1951) وهو نجل شريف مكة حسين بن علي، أسس حكمه عبر إقامة ائتلاف يضم زعماء العشائر (المنحدرة من البدو الذين نزحوا من الجزيرة العربية)، ومسيحيين وشركس وشيشان (الذين توافدوا إلى الأردن في بداية العشرينيات هرباً من التمدّد الروسي جنوباً إلى القوقاز). كما عمد عبد الله الأول إلى نقل الميزان الانتخابي من المراكز السكانية المدينية إلى الأرياف حيث جمع جمهوراً من الناخبين المخلصين. ومن بعده واصل خليفتاه الملك طلال (1951 ــ 1952) والملك حسين (1952 ــ 1999) اعتماد السياسة نفسها.

نتيجة لذلك احتل أعضاء من هذه الفئات معظم الوظائف الرسمية كما ضمنت لهم القوانين الانتخابية تمثيلاً زائداً عن حدّه في البرلمان. من جهته استثمر النظام الأردني هذا الدعم ونجح بالتحكم بالحياة السياسية بشكل أحادي، وقد جاء دستور العام 1952 ليعلن الأردن مملكة دستورية غير انه أعطى الملك حق تعيين أو إقالة رئيس الوزراء والحكومة ومجلس الأمة. كما سمح الدستور للملك بحل البرلمان ونقض التشريعات وإصدار "مراسيم مؤقتة" تحل مكان القوانين ويكون لها المفعول نفسه في حال تم حل مجلس الأمة (2). هذا ويمنح الدستور المؤسسات غير الملكية مثل الحكومة والبرلمان سلطات محدودة: فالتشريع الذي يمرّره مجلس النواب يجب أن يصادق عليه مجلس الأعيان الذي يعيّن الملك أعضاؤه مباشرة. كما ان هذه المؤسسات مُنعت من العمل بشكل فاعل إذ ان السلطة الحقيقية ليست في يد المؤسسات الدستورية مثل الحكومة والبرلمان بل في يد الديوان الملكي والأجهزة الأمنية التي لا تخضع لأحكام الدستور ولا تخضع للمحاسبة من قبل البرلمان.

غير ان هذه المقاربة السياسية واجهت باستمرار ضغطاً هائلاً نتيجة الظروف الداخلية والإقليمية المتغيّرة. ففي السنوات الثمانين الماضية وجد الأردن نفسه في خضم الصراعات الإيديولوجية والسياسية في الشرق الأوسط. وقد اصطدم ظهور التيارات القومية العربية واليسارية في الأردن والدول المجاورة النافذة مثل سوريا والعراق في الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي بموقف النظام الهاشمي المحافظ والموالي للغرب.

في العام1957 بدأت الأصوات ترتفع للمطالبة بتحويل الأردن إلى جمهورية أو الانضمام إلى الوحدة السورية ــ المصرية، وهو ما هدّد ليس فقط نفوذ النظام الملكي بل وجوده أيضاً. وقد جاءت الحرب الباردة والخلافات التي كرستّها، لتضع الأردن أمام خطر الانقسام، فقد شهدت المملكة الهاشمية محاولات عديدة للانقلاب على الحكم على يد حركات معادية للحكم الملكي (مدعومة في معظم الأحيان من دول عربية أخرى). غير ان النزاع العربي الإسرائيلي شكل التحدي الأكبر للسلطة الهاشمية، فصحيح ان معظم الدول العربية تأثرت إلى حد ما بهذا الصراع، إلاّ انه في الأردن كان لهذا الصراع أثر عميق إلى حد اعتبره الكثيرون قضية داخلية.

في الواقع ان الموجات المتتالية من اللاجئين الفلسطينيين التي توافدت إلى الأردن منذ العام 1948 إلى جانب القرار الذي أصدره الملك عبد الله الأول في العام 1950 لضم الضفة الغربية إلى الأراضي الأردنية حملت إلى الدولة الهشة أصلاً، عنصراً مدينياً–حضرياً ومثقفاً ومسيساً لا يتمتع بصلة متينة أو بولاء للنظام الهاشمي. وبهذا أصبحت الشريحة الفلسطينية الأصل من الشعب الأردني عنصراً أساسياً في الديناميات الداخلية في الأردن.

ان تاريخ العلاقات الفلسطينية ــ الأردنية هو تاريخ مزعج بالنسبة إلى الأردنيين الذين تعود أصولهم إلى الضفة الشرقية والغربية على حد سواء. وفي أواخر الستينيات هدّد وجود العديد من المجموعات السياسية الفلسطينية مثل منظمة التحرير الفلسطينية والجبهة الشعبية لتحرير فلسطين في الأردن، سلطة الملك. فقد نشطت هذه المجموعات بشكل مستقل عن سلطة الملك حتى ان بعضها دعا بشكل علني إلى قلب النظام الملكي.

أدى هذا الوضع في نهاية المطاف إلى حرب مفتوحة بين النظام ومجموعات يسارية مسلحة في مخيمات اللاجئين الفلسطينيين في العام 1970 ــ 71. وفي تموز 1971 أجبر النظام الأردني معظم الحركات الفلسطينية و من

ضمنها منظمة التحرير الفلسطينية على الرحيل إلى دول أخرى. وهكذا صمدت المملكة أمام أكبر التحدّيات التي واجهت سلطتها وقامت بتعزيز قبضتها على البلاد.

ولكن بالرغم من القضاء على هذا الخطر الأمني إلاّ ان القضية الفلسطينية استمرت بتهديد كيان الدولة الأردنية. وقد تمثل التهديد الأكبر بادعاء مجموعات إسرائيلية يمينية بأنه ليس لدى الفلسطينيين الحق في إقامة دولة فلسطينية مستقلة في الضفة الغربية وغزة لأن دولة فلسطينية ــ أردنية تقوم أصلاً على الضفة الشرقية لنهر الأردن. هذا ما يسمى بـــ"الخيار الأردني" الذي دعمه آرييل شارون في العام 1974 عندما دخل المعترك السياسي واستمر بتأييد إزالة "المملكة الأردنية المصطنعة" وتحويل الأردن إلى دولة فلسطينية.

هذا ويشكل وجود عدد كبير من المواطنين من أصل فلسطيني في الأردن تهديداً لنظام الحكم الملكي الذي يفضل النخب التقليدية التي تعود أصولها إلى الضفة الشرقية. ولا بد هنا من الإشارة إلى ان التركيبة الحقيقية للشعب الأردني هي مسألة خلافية وحساسة. فبحسب إعلان رسمي صادر في أيلول 2002 فإن الفلسطينيين يشكلون 43% من عدد سكان الأردن غير ان التقدير السائد يشير إلى انهم يبلغون الستين في المئة. أما التوازن الإجمالي للنفوذ السياسي والاقتصادي بين الأردنيين من أصل فلسطيني وأردنيي الضفة الشرقية، فهو أيضاً مسألة شديدة التعقيد ويمكن الخوض في مناقشتها بالتفصيل ولكن خارج إطار هذه الورقة (3).

يكفي القول انه بالرغم من ان الأردن استضاف موجات متتالية من اللاجئين الفلسطينيين ومنحهم المواطنية، فقد شعر عدد كبير من الفلسطينيين الذين لجأوا إلى الأردن بعد حرب العام 1948 والاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية في حزيران 1967، بأنهم كانوا يعاملون على نحو غير عادل وتم إقصاؤهم عن النظام الأردني. ولكن في المقابل نجح الفلسطينيون الأكثر ثراء والذين هاجروا من الكويت إلى الأردن خلال الغزو العراقي في العام 1990 في الانخراط في المجتمع وهم الآن يشكلون جزءاً من النخبة الاقتصادية.

غير ان الأردنيين الفلسطينيين، ظلوا إلى حد كبير غير ممثلين في القطاع العام والتركيبة السياسية. فـــ7 فقط من أصل 55 من الأعيان ــ المعينين جميعاً من قِبل الملك ــ هم من أصل فلسطيني، كما ان القوانين الانتخابية لمجلس النواب مصممة للإفراط في تمثيل شرائح شعبية متحالفة مع النظام. وهكذا نالت الأرياف الموالية للنظام الملكي الحظوة فيما المناطق الحضرية–المدينية التي يسكنها الفلسطينيون ويتركز فيها النفوذ الإسلامي ظلت تفتقد للتمثيل. ولم يحصل أن حاز الفلسطينيون على أكثر من 17 مقعداً من أصل 110 من مقاعد مجلس النواب. وبالنتيجة، فإن نسبة المشاركة الانتخابية في الأرياف عادة ما تكون مرتفعة جداً في حين تنخفض في المناطق الحضرية ذات الغالبية الفلسطينية إلى مستويات قياسية.

غير ان التلاعب الحذر بالنظام السياسي لم يكن دائماً كافياً لتعزيز الاستقرار في المملكة، لذلك فقد شهد الأردن أزمات متكرّرة. تاريخياً، واجه النظام الملكي التحديات المفتوحة عبر قمع كافة أشكال النشاط الحزبي، فإثر

محاولات الانقلاب في الخمسينيات، تعرّض المعارضون القوميون واليساريون للقمع بشكل قاسٍ جداً. ولم تصبح الأحزاب السياسية شرعية ومرخصة إلاّ بين عامي 1955 و1957 ومن ثم أعلن قانون الطوارئ بعد الحرب العربية الإسرائيلية في العام 1967. وبالرغم من ان الدستور اعترف بالحريات الأساسية للتعبير والتجمع، إلاّ ان قوانين الصحافة والقوانين الجزائية سنّت لحظر توجيه الانتقاد إلى الأسرة الملكية والقوات المسلحة أو أي تصريح يعتبر مضراً بالوحدة الوطنية أو بعلاقات الأردن الخارجية.

تجدر الإشارة إلى ان الملك حسين لجأ إلى حل البرلمان عدة مرات ــ خصوصاً بين عامي 1968 و1989 ــ كلما رأى ان عليه تفادي معارضة محتملة لبعض السياسات والتشريعات الخلافية. اذ ان الملوك المتلاحقون اعتمدوا أساساً على شعبة الاستخبارات العامة أو جهاز المخابرات لقمع الأنشطة السياسية.

الانفتاح السياسي و إخفاق مشروع الملك حسين

ابتداءً من العام 1980، أدّى تراجع الدعم الأميركي والتحويلات المالية من المواطنين الأردنيين الذين يعملون في الخليج، إلى تقويض الاستراتيجيا الأردنية التي تقوم على الاعتماد على المساعدة الخارجية كسبيل للحفاظ على التوازن السياسي الداخلي. ورداً على ذلك، أعلن الملك حسين في العام 1989 عن عدد من المبادرات الانفتاحية المحدودة على صعيد النظام السياسي. غير ان عملية التحرر الاقتصادي على سبيل المثال قد صمّمت لحشد الدعم للسياسات الاقتصادية بدلاً من تحقيق تغيير سياسي حقيقي.

في العام 1980، أعلنت الولايات المتحدة عن وقف رزمة المساعدات الاقتصادية إلى الأردن بعد أن رفض الملك حسين الانضمام إلى مصر في التوقيع على معاهدة سلام مع إسرائيل. وفي نفس الوقت حوّلت دول الخليج المساعدات من الأردن إلى العراق لدعم حربه ضد إيران. فضلاً عن ذلك، أدّى انخفاض سعر النفط خلال الثمانينيات وارتفاع الطلب على العمال الأجانب، إلى خسارة الأردن لبعض الأرصدة المالية التي كان يجمعها من التحويلات المالية لمواطنيه.

وبذلك اضطر الأردن في العام 1989 للتخلف عن الإيفاء بديونه الخارجية ولجأ إلى الاقتراض من صندوق النقد الدولي بشروط قاسية.

لقد أدت الانخفاضات المقصودة في الإعانات النفطية والغذائية إلى توترات في مدينة معان الجنوبية وهي مركز التأييد التقليدي للحكم الهاشمي، وما لبث التوتر أن انتقل إلى مدن وقرى أخرى تعتبر مراكز دعم للنظام. وفي حين لم يوجه مثيرو الشغب النقد للملك ولم يقدّموا أي طلبات واضحة تتعلق بالديمقراطية والحريات المدنية، دعوا إلى وقف إجراءات التقشف وطالبوا باستقالة الحكومة وإجراء انتخابات نيابية جديدة ومعاقبة المسؤولين الفاسدين. وفي النهاية دفعت أعمال الشغب النظام المتأرجح للرد عبر إطلاق الوعود بإجراء إصلاحات سياسية. وبين عامي 1989 و1993، شهد النظام السياسي الأردني حركة تحرر لافتة، غير أن الإصلاحات كانت مصممة لمكافأة مناصري النظام وإعادة صوغ العلاقة بين النظام والمعارضة.

في العام 1989، اتخذ النظام الأردني خطوة جبارة بتنظيم انتخابات نيابية وهي الأولى منذ العام 1967. وبالرغم من ان الأحزاب السياسية بقيت غير مرخصة إلاّ انه سمح للمستقلين بالترشح واعتبرت الانتخابات نزيهة. آنذاك حقق المرشحون الإسلاميون نصراً كبيراً وحصدوا حوالى الـ40% من المقاعد في البرلمان. فقد فاز 12 من أصل 26 مرشحاً من الأخوان المسلمين بالإضافة إلى 12 من المرشحين الإسلاميين المستقلين بمقاعد في البرلمان (المجموع 32 من أصل 86 مقعداً متنافس عليه).

ومن الأحداث البارزة كان الإعلان عن الميثاق الوطني للعام 1991 الذي أسّس للتعددية السياسية في الأردن. وعلى ضوء أعمال الشغب واستئناف الحياة النيابية، عيّن الملك حسين لجنة من 60 عضواً ضمت شخصيات معروفة بدعمها للنظام فضلاً عن قيادات بارزة في أحزاب يسارية والأخوان المسلمين، وذلك لوضع مسودة لتعريف أهداف عملية تحرّر الأردن وثوابتها. وخلال فترة إعداد المسودة، قدمت الحكومة للمعارضة عرضاً أساسياً يقضي بأنه: إذا اعترفت المعارضة بشرعية الحكم الهاشمي، فإن النظام سيسمح بإعادة إحياء تعدّدية الأحزاب السياسية تحت سلطة الملك. ونتيجة لذلك تم رفع قانون الطوارئ وأعطى البرلمان في العام 1992 الضوء الأخضر لتأسيس أحزاب سياسية. كما سمح للمنفيين السياسيين بالعودة، وقلصت الحكومة القيود على التظاهرات.

أخيراً، ساهم قانون الصحافة والنشر برفع بعض القيود عن الإعلام الأردني المكتوب كما أعطيت تصاريح بإنشاء صحف أسبوعية جديدة. وفي حين انتقد الصحافيون آنذاك هذا القانون لأنه غير ليبرالي بما يكفي (خصوصاً حين ينص على أن الصحافيين يجب أن يكونوا أعضاء في نادي الصحافة في الأردن كي يعملوا بشكل قانوني)، أضحى هذا القانون الأكثر ليبرالية في تاريخ الأردن.

لم يكن الملك حسين ملتزماً بشكل حقيقي بدمقرطة البلاد، لذلك فقد بدأ بتقويض عملية الإصلاح بمجرد أن حاز على فرصة لاستعادة الدعم الأميركي المالي والسياسي. فقد ساهم الملك حسين في انطلاق المحادثات بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في مؤتمر مدريد للسلام عام 1991 (والذي انضم خلاله الفلسطينيون إلى وفد فلسطيني ــ أردني مشترك) مما أعطاه فرصة للعب دور هام في عملية السلام. وقد أمل الملك الأردني أن يؤكد هذا التطور على الدور السياسي الذي يلعبه الأردن في المنطقة أولاً، وإبطال التهديد الإسرائيلي بتحويل الأردن إلى دولة فلسطينية ثانياً، وإعادة إحياء العلاقات مع الولايات المتحدة ثالثاً، بالإضافة إلى ضمان تجدّد المساعدات الأميركية للأردن. حينها، سعى النظام الأردني علناً إلى الحصول على تعهدات بتخفيض الدين والحصول على مساعدة خارجية واستثمارات خارجية في الأردن، مقابل توقيع اتفاق سلام مع إسرائيل، غير ان الموقف الرسمي الأردني هذا تعارض بشكل ملحوظ مع موقف الشعب الذي لا يثق بتاتاً لا بإسرائيل ولا بالولايات المتحدة. لذلك عمد النظام، في محاولة لتقويض المعارضة الداخلية لمعاهدة السلام، إلى سلسلة من الإجراءات للتخفيف من تأثير معارضيه وخفيت أصواتهم خصوصاً الإسلاميون منهم. الإجراء الأهم تمثل بتعديل قانون الانتخابات. فالقانون السابق نصّ على انه يحق للناخبين أن يختاروا عدد مرشحين يتناسب مع عدد المقاعد في دائرتهم. وفي آب

1993 تم تعديل القانون بما يجبر الناخب على اختيار مرشح واحد بغض النظر عن عدد المقاعد في الدائرة، هذه ليست سوى محاولة لتحجيم الانتصار الانتخابي للإسلاميين في انتخابات 1989.

إن قانون "الصوت الواحد للناخب الواحد" كما بات يُعرف، عزّز موقع مرشحي العشائر وقوّض أحزاباً كبرى، إذ انه أجبر الناخب على اختيار مرشح واحد وهو ما يجعله تلقائياً يميل إلى اختيار المرشح الذي يعرفه شخصياً. نتيجة لذلك ساهمت انتخابات عام 1993 في تقليص نفوذ جبهة العمل الإسلامي (وهي الحزب السياسي للإخوان المسلمين) في البرلمان. وفي تشرين الثاني 1994 تمت المصادقة في البرلمان الأردني على معاهدة السلام مع إسرائيل الموقعة في تشرين أول 1994، بأكثرية مشهودة.

هذا وقد تراجع النظام الأردني عن الإصلاحات في مناطق أخرى، فقد أصدر مرسوماً في العام 1997 بتعديل قانون الصحافة بما ينص على رفع قيمة الرأسمال الأدنى للصحيفة وتشديد العقوبة على انتهاكات القانون وتوسيع لائحة المحظورات على مضمون الصحف. وفي حين ألغت محكمة العدل العليا في الأردن هذه التعديلات باعتبارها غير دستورية، أعاد قانون عام 1998 فرض معظم تلك القيود من جديد. ورداً على الانتقادات الداخلية والخارجية، مرّرت الحكومة الأردنية قانوناً أكثر ليبرالية في العام 1999، خفض إلى النصف رأسمال الصحف الأسبوعية، وقلص قيمة الكفالة على انتهاك القانون، ونقل صلاحية سحب رخصة النشر من وزير الإعلام إلى الجسم القضائي كما ألغى الصلاحية الممنوحة للمحاكم بتعليق النشر.

تجدر الإشارة إلى انه مع وفاة الملك حسين في شباط 1999، كان واضحاً ان تجربة التحرّر كانت تكتيكاً مؤقتاً من جانب الملك لتقليص المعارضة لسياساته الاقتصادية غير المرغوبة. فالتغييرات لم تكن تهدف مطلقاً إلى جعل البنى الأساسية للنظام السياسي منفتحة أمام الخيار الشعبي. وخلص المعارضون لسياسات النظام إلى ان عليهم أن يعبروا عن معارضتهم من خارج النظام. فقد قاطع عدد كبير منهم الانتخابات النيابية التي جرت في تشرين الثاني 1997 وطالبوا بإلغاء "قانون الصوت الواحد" وإدخال تعديلات على قانون الصحافة فضلاً عن وقف التطبيع مع إسرائيل.

من جهة أخرى عادت معاهدة السلام مع إسرائيل على النظام الأردني بمكاسب مهمة، بالرغم من المعارضة التي أثارتها داخل الأردن. فقد أعلنت الولايات المتحدة الأردن حليفاً استراتيجياً من خارج حلف الناتو وألغت ديونه ورفعت مستوى المساعدات تدريجياً مما جعل الأردن، خلال أقل من قرن، رابع أكبر دولة تتلقى المساعدة الاقتصادية والعسكرية من الولايات المتحدة(4). كما أصبح الأردن من الدول الأولى في المنطقة التي توقع اتفاق شراكة مع الاتحاد الأوروبي.

الإصلاحات في ظل حكم الملك عبد الله

على غرار الدول العربية، حيث كان الابن يخلف أباه في أواخر التسعينيات حتى مطلع 2000 (البحرين، المغرب وسوريا)، أثار اعتلاء الملك عبد الله العرش في شباط 1999 توقعات بأن يسير الأردن قدماً على طريق

الإصلاح. وبالفعل، تعهّد الملك الجديد خلال افتتاح جلسة البرلمان في تشرين الثاني 1999، بأن مسيرة الديمقراطية في الأردن ستظل خياراً وطنياً ثابتاً. غير انه ما لبث أن تبين ان الإصلاح الإقتصادي واستقرار النظام سيشكلان الأولوية على حساب الإصلاح السياسي، إذ بدت مقاربة الملك عبد الله تجاه الإصلاح السياسي خلال العام الأول من حكمه مشابهة لمقاربة والده. فقد سعى الملك عبد الله مثل والده، إلى التخفيف من مفاعيل التحدّيات الإقليمية عبر تعزيز القاعدة السياسية لنظامه الملكي وتدعيم الوحدة الوطنية وإبعاد الاهتمام الشعبي عن الأزمات التي تتطوّر على الحدود الأردنية. ولم تكن مقاربة الملك الجديد مصممة لنقل النفوذ السياسي من النظام الملكي إلى المؤسسات المنتخبة، فقد جعل الملك عبد الله الإصلاح الاقتصادي همّه الرئيسي مع تركيز خاص على مسألة جذب الاستثمار الخارجي وزيادة الصادرات.

على خلاف والده، أحاط الملك عبد الله نفسه باختصاصيين اقتصاديين. وبعد عامين من تسلمّه العرش، جدّد الملك الجديد مشروع الأردن المشترك مع صندوق النقد الدولي وأطلق إصلاحات كان من شأنها أن تقود الأردن إلى الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية في العام 2000.

أما الإنجاز الأبرز الذي حققته هذه الجهود فكان توقيع اتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة في العام 2001 وإنشاء برنامج المنطقة الصناعية النوعية، اللذين يسمحان للصناعيين بتصدير البضائع إلى الولايات المتحدة من دون رسوم جمركية عبر الالتزام بقواعد التسعير الأصلي(5) .

بالإضافة إلى ذلك، بادرت الحكومة إلى خصخصة جزء من نظام الاتصالات وسكك الحديد في الأردن، ومرّرت قوانين تتعلق بالملكية الفكرية وأحكام مكافحة جمع الرساميل. كما أعطى الملك اهتماماً خاصاً للإصلاح الإداري والحاجة إلى مكافحة الفساد في القطاع العام.

مع تنامي الضغط الإقليمي بعد انهيار عملية السلام الفلسطينية ــ الإسرائيلية وفي ظل تنفيذ الخطط الأميركية لشن حرب على العراق، أدّت المخاوف الأمنية إلى فرض قيود على النشاط السياسي. والمثال الأكثر وضوحاً على ذلك هو تأجيل الانتخابات البرلمانية التي كانت مقرّرة في الــ2001. فقد تأجّل هذا الاستحقاق في البداية للسماح بتطبيق قانون انتخاب جديد ومن ثم جاء التبرير بأن المناخ الإقليمي صعب للغاية. وبمجرد أن قرّر النظام الأردني دعم الولايات المتحدة في حربها على العراق، شعر بالقلق حيال الانتقادات والنشاطات السياسية من جمهور معارض للحرب.

وفي وقت كان البرلمان منحلاً (بين حزيران 2001 وحزيران 2003)، أصدر الملك عبد الله 211 مرسوماً وتعديلاً مؤقتاً معظمها شكل انقلاباً على الحريات المدنية. فقد حظر "قانون التجمعات العامة" في آب 2001، التجمعات العامة من دون موافقة خطية مسبقة من الحكومة. وفي الممارسة تمّ منح عدد قليل من التصاريح، وعند منحها، تملي الحكومة مكان التظاهر وعدد المتظاهرين. هذا فضلاً عن أن التعديلات التي أدخلت على القانون الجزائي في تشرين الأول 2001 فرضت كفالات وأحكام بالسجن على المنشورات التي تحمل "معلومات خاطئة أو

غير مؤكدة التي من شأنها تقويض الوحدة الوطنية أو سمعة البلاد". هذا بالإضافة إلى مرسوم آخر سمح لرئيس الوزراء بتحويل أية قضية إلى المحكمة الأمنية للدولة وجرّد الأشخاص المتهمين بالسلوك السيئ من حقهم في الاحتجاج.

جرت مؤخراً محاولات عديدة للحد من النشاطات المتعلقة بالنقابات المهنية التي أصبحت المعارض الرئيسي للتطبيع مع إسرائيل بعد معاهدة السلام عام 1994. من هنا اقترحت الحكومة مسودة قرار يطلب من النقابات تبني أسلوب جديد وغير مباشر في اختيار رؤسائها والحصول على إذن خطي من وزير الداخلية لعقد اجتماع أو لقاء فضلاً عن تغطية المواضيع التي تعتبرها الحكومة "قضايا مهنية". وهذه تتضمن "إجراء أبحاث علمية" و"إطلاق منشورات متخصصة" و"توفير النصيحة للمؤسسات الحكومية فيما يتعلق بممارسة مهنتها وتطورها".

وابتداءً من العام 2002، اتخذ الملك عبد الله سلسلة من الإجراءات لإعادة توجيه التركيز بعيداً عن المشكلة الفلسطينية إلى تطورات القضايا الاقتصادية الداخلية والتحديث والإصلاح السياسي التدريجي. هذه الإجراءات شملت مبادرة "الأردن أولاً" التي أطلقت في تشرين الأول 2002، ومن ثم إنشاء وزارة التنمية السياسية في كانون الأول 2003 إلى جانب الأجندة الوطنية لعام 2006. وفي حين تضمنت هذه الوثائق بعض التوصيات العادلة حول التحوّل والتحديث الاقتصادي، بقيت غامضة فيما يتعلق بالتغيير السياسي. فالأجندة الوطنية على سبيل المثال، والتي تنص على خطة من عشر سنوات للإصلاح الشامل بما في ذلك "التنمية السياسية"، تكتفي بإيراد عبارات عامة حول الحاجة إلى "سن قانون يضمن حرية النشاط السياسي ويؤمن الحماية للأفراد والمجموعات المنخرطة في مثل هذا النشاط" ويؤكد على أن "التعديلات التشريعية يجب أن تهدف إلى تحقيق حماية متنامية واحترام كبير لحقوق الإنسان".

من جهته غالباً ما يشدد الملك عبد الله على الحاجة إلى تعديل قوانين الأحزاب السياسية والانتخاب، وبالرغم من التقدّم الذي حصل على صعيد التشريع المتعلق بالأحزاب السياسية، لم يجر الحديث جدياً عن مسألة أكثر أهمية وهي مسألة إصلاح قانون الانتخابات.

بحسب الحكومة، إن التشريع الجديد حول إنشاء حزب سياسي جديد يجب أن يساهم في إنتاج أحزاب سياسية نافذة والقضاء على "ثقافة الخوف" التي تمنع الأردنيين من الانضمام إلى الأحزاب السياسية. أما مبادرة "الأردن أولاً" فهي تقترح دمج الأحزاب السياسية الحالية المتعدّدة والمشتتة وتقسيمها إلى ثلاثة تيارات رئيسية (إسلامي، يساري، قومي). كما أن إنشاء وزارة التنمية السياسية كان يهدف إلى "إنتاج أحزاب سياسية قوية لدعم رؤية الملك عبد الله لـــ"الأردن أولاً"، ومضاعفة المشاركة السياسية للنساء والشباب، وتعزيز الحوار الديمقراطي واحترام الرأي الآخر، بالإضافة إلى تفعيل الصحافة المسؤولة التي تخدم أهداف الدولة الأردنية وشعبها.

تقترح الأجندة الوطنية أن تموّل الحكومة الأحزاب السياسية ولكل حزب حصة وفقاً لعدد المقاعد التي يحصل عليها في الانتخابات النيابية أو المحلية. وقد تضمّن مشروع قانون الأحزاب السياسية في آذار 2006 آلية لتمويل نشاطات الحزب السياسي والسماح للأحزاب بإنشاء نشرات إعلامية خاصة من دون إذن مسبق من الحكومة. ينصّ هذا القانون أيضاً على أن عدد مؤسسّي الحزب السياسي يجب ألاّ يقل عن الـــ250 (بدلاً من 50) وان

أعضاءه يجب أن يكونوا من خمس محافظات على الأقل من أصل 12. غير أن معظم المحللين الأردنيين يعتقدون انه من غير المتوقع أن يساهم هذا التشريع، حول الأحزاب السياسية، في تعزيز الأحزاب إلاّ إذا تم تغيير قانون الانتخابات، لأن النظام الانتخابي هو السبب الحقيقي للضعف الحزبي. في حين ان الخطوط الرئيسية للأجندة الوطنية تنصّ على أهداف ومبادئ إصلاح النظام الانتخابي إلا أن أشد مؤيدي هذه الأجندة يعترفون بأن الإصلاح الانتخابي الجدّي ليس مطروحاً على الطاولة لأنه مثير للجدل (6).

النظر إلى الأمام: احتمالات الإصلاح السياسي

إن الإصلاحات في الأردن في ظل حكم الملكين حسين وعبد الله تهدف إلى ضمان استقرار النظام في وجه التحدّيات الإقليمية والاقتصادية بدلاً من تعزيز الانفتاح في النظام السياسي. وخلال السنوات الـ15 عشر الماضية على الأقل، تم امغاء حالة الطوارئ، وتشريع الأحزاب السياسية وبذل جهود كبرى لتحسين الوضع الإجتماعي والاقتصادي فضلاً عن تعزيز حرية الإعلام. غير ان أياً من هذه الإصلاحات لم تستهدف مسألة توزيع السلطات السياسية.

ان العلاقة السلطوية بين النظام الملكي والمواطنين لم تتغيّر، وفي حين ان التحرّر السياسي سمح بالتعبير عن بعض مشاعر الامتعاض الشعبي إلاّ ان القرارات النوعية ما زالت تتخذ في الديوان الملكي. أما السلطات الحقيقية فليست في يد الحكومة ولا في يد البرلمان بل في يد البلاط الملكي وأجهزة الاستخبارات. غير ان الدعوات لإجراء إصلاح بنيوي مثل معالجة العيوب التي تشوب قانون الانتخابات استمرت واضحة وعلنية. ورغم ذلك لم يتم طرح أي من القضايا الأساسية على الطاولة. فالتعديلات المتلاحقة لقانون الانتخابات قد غيّرت عدد المقاعد والدوائر الانتخابية مظهرة بعض التقدم باتجاه شفافية العملية الانتخابية غير انها لم تعالج مسألة سوء تمثيل الأصوات المعارضة ومسألة هيمنة النخب التقليدية، بل عزّزتها بشكل أكبر. باختصار: لا يوجد مادة نستند إليها لإظهار المبادرات التي أطلقها النظام الحاكم.

بالإضافة إلى ذلك يبادر النظام إلى تعليق عملية الإصلاح السياسي أو إلى قلبها كلما رأى ان قمع الحريات المدنية والسياسية سيضمن حماية الاستقرار. فحتى الشخصيات السياسية المرموقة تعرضت للاعتقال بسبب تخطيها بعض الخطوط الحمراء.

ومن الأمثلة الأخيرة على ذلك هي القضية الشهيرة للناشطة النسائية المعروفة توجان فيصل وهي أيضاً نائبة سابقة وقد اعتقلت عام 2002 واتهمت بالتجريح برئيس الوزراء والحكومة. غير انه تم العفو عنها بعد ذلك وأطلق سراحها الا انها منعت من الترشح للانتخابات في العام 2003. كما تواصل اعتقال المشتبه فيهم من دون سبب في وقت تبين حصول تعذيب وسوء معاملة للمحتجزين السياسيين(7). واستمر المحررون والصحافيون في تلقي

التحذيرات الرسمية بعدم نشر بعض المقالات، فيما تمارس الأجهزة الأمنية ضغوطاً على المطابع لوقف النشر إلى أن يوافق الناشرون على حذف بعض الأخبار الحساسة.

ونظراً لهذا الواقع من التأرجح بين التحرر والقمع، من الواضح ان الأردن لم ينطلق بعد في عملية الدمقرطة. فكي يصبح هذا البلد ديمقرطياً، على النظام أن يسير قدماً باتجاه التحوّل إلى نظام ملكي دستوري ليس بالاسم فقط بل بالممارسة.

حتى تاريخه فقد تأخر الإصلاح الحقيقي في الأردن بسبب ثلاثة عوامل أساسية: وضع إقليمي غير مستقر أدى إلى اعطاء الأولية للاعتبارات الأمنية قبل الإصلاح السياسي أولاً، معارضة لم تكن قادرة أو ليس لديها النية للدفع باتجاه التغيير ثانياً، وأخيراً قاعدة دعم تؤمن بأن الدور المركزي وغير المتنازع عليه للنظام الملكي يصبّ في مصلحتها. لذلك فإن إمكانية نشر الديمقراطية في الأردن تتوقف على التغيير على هذه الجبهات الثلاث مما قد يجبر النظام على فتح الأفق السياسي.

النزاعات الإقليمية

واجه النظام الملكي في الأردن منذ تأسيسه أخطار حقيقية على ديمومته كمؤسسة سياسية وقد ارتأى مواجهتها عبر الحد من الحرية السياسية في المملكة. فقد شكل غياب الاستقرار السياسي في المنطقة عامل ضغط على النظام مما اضطره إلى تأخير مسألة تعزيز الحريّة السياسية. أما اليوم فيجد النظام نفسه محاطاً بالأزمات الإقليمية. فالنزاع الفلسطيني الإسرائيلي والحرب على العراق ساعدا في تأجيل عملية الإصلاح السياسي في الأردن.

طالما أن النزاع الفلسطيني الإسرائيلي ما زال معلقاً فإن النظام الملكي لن يجد نفسه مجبراً على إصلاح قانون الانتخابات أو معالجة مسألة تمثيل الأردنيين الفلسطينيين في المملكة. لقد أجلت المملكة الهاشمية عملية إصلاح النظام الانتخابي عبر محاولة إيجاد صيغة توافقية بين أردنيي الضفة الشرقية والأردنيون من أصل فلسطيني، على هوية تأخذ في الاعتبار ان الفلسطينيين قد يكون لديهم الخيار يوماً ما بأن يعودوا إلى ديارهم ضمن ما يسمى اليوم إسرائيل. في هذا الإطار يؤكد المسؤولون في الحكومة الأردنية مراراً وتكراراً انه لا يمكن إدخال تغييرات جذرية على قانون الانتخابات (تعديل حدود المحافظات ومساحتها) إلى أن يتم التوصل إلى تسوية نهائية بين الإسرائيليين والفلسطينيين. في حين ان هذه الحجّة قد تكون مبرراً مناسباً للحفاظ على نظام انتخابي يخدم مصالح الموالين للنظام، إلاّ أنها في الوقت نفسه تنبع من قلق حقيقي لدى بعض أركان النظام الذين يعتبرون أن زيادة تمثيل الأردنيين من أصل فلسطيني سيعزّز موقف اليمين الإسرائيلي القائل بأن دولة فلسطينية موجودة أصلاً في الأردن. هذا القلق تنامى مع تدهور العلاقات الإسرائيلية الفلسطينية وتنفيذ خطة الانسحاب الإسرائيلي الأحادي من غزة. فالنظام الأردني يخشى من أن غياب الخيارات لإقامة دولة فلسطينية قابلة للاستمرار قد يشجّع الفلسطينيين على مغادرة الأراضي الفلسطينية بما يساهم في تغيير التوازن الديمغرافي في الأردن. لذلك حضّ الملك عبد الله واشنطن على عدم تبني الخطة الإسرائيلية للانسحاب الأحادي من الضفة الغربية التي من شأنها أن تقضي على الآمال بقيام دولة فلسطينية مستقلة ومتماسكة جغرافياً.

ساهم النزاع المتفاقم بين الفلسطينيين والإسرائيليين أيضاً بعرقلة الإصلاح السياسي عبر تقوية العناصر المحافظة حول النظام خصوصاً في المؤسسة الأمنية وتقويض العناصر الإصلاحية في النظام. فمسلسل العنف المتكرر خصوصاً منذ انتفاضة الـــ2000 عزّز وضع النخبة الأمنية وجعل النظام يواجه انتقادات الحركات المعارضة لسياساته وكأنها تهديد أمني.

في السنوات الماضية، أدّى غياب الأمن في فلسطين إلى مواجهات عنيفة بين المتظاهرين والقوات الأمنية الأردنية. كما ان العلاقة بين النظام والحركة المعارضة الرئيسية أي جبهة العمل الإسلامي أصبحت أكثر صدامية لأن النظام قلق حيال ارتباطات الجبهة بـــ"حماس" خصوصاً منذ انتصار هذه الأخيرة في الانتخابات التشريعية الفلسطينية في كانون الثاني 2006. بالإضافة إلى ذلك، ضاعفت الحكومة الأردنية جهودها للقضاء على النشاط المناهض للتطبيع في النقابات المهنية. أما النزاع في العراق فقد اثار شعور النظام بانتفاء الأمن هذه. فنظراً إلى كون الأردن جار العراق والى اعتماده على النفط العراقي، ونظراً للمعارضة الشعبية الأردنية للحرب، بدأ النظام يخشى من رد الفعل الشعبي الذي تصاحب مع انطلاق الحرب.

ان التفجيرات الانتحارية التي استهدفت فنادق في عمان في 9 تشرين الثاني 2005 والتي قتلت 60 شخصاً كشفت مدى هشاشة الأردن أمام الوضع السائد خارج حدوده. والمعروف أن الزعيم الأردني الجهادي أبو مصعب الزرقاوي الذي كان يقود القتال في العراق هو الذي خطط لهذه التفجيرات، ونفذها عراقيون غاضبون من الأحداث في بلادهم واختاروا حليفاً مقرباً من الولايات المتحدة كهدف للهجوم.

في أيلول من العام 2006 صدر قانون جديد لمكافحة الإرهاب وسّع صلاحيات أجهزة الاستخبارات، وأطلق يد الأجهزة الأمنية لتتخذ الإجراءات اللازمة ضد الذين تعتبرهم السلطة من مؤيدي الأفكار الإرهابية والمحرضين على الهجمات أو الذين يعبرون عن تعاطفهم مع التفجيرات الانتحارية. لذلك منذ بدء الحرب على العراق أصدرت منظمة "هيومن رايتس ووتش" سلسلة من التقارير التي تورد بالتفصيل السلطة المتنامية وغير المقيّدة لشعبة الاستخبارات العامة.

من غير المرجح أن يبادر النظام الأردني إلى الانفتاح طالما أنه يشعر بأنه مهدَّد من الوضع في فلسطين والعراق. فتاريخ الأردن يظهر ان السيناريوهات الإقليمية التي تشكل تهديداً للنظام تقوّض الأجندة الإصلاحية لأنها تضاعف من تأثير الشخصيات النخبوية ذات التوجه الأمني وتضعف الأصوات الإصلاحية.

وإذا لم يكن النظام يرغب فعلاً في الانفتاح وسط النزاعات الإقليمية الحالية، فهل يمكن أن يساهم الضغط من الأسفل (أي من القاعدة الشعبية) في دفعه إلى الانفتاح؟

على الصعيد الشعبي يعتبر رد النظام الأردني على النزاع الفلسطيني الإسرائيلي والحرب على العراق مصدراً للامتعاض الشعبي العميق. وقد وضع الملك عبد الله على رأس أولوياته المحافظة على علاقات أمنية وثيقة مع الولايات المتحدة. فالأردن الذي يلتزم منذ 11 أيلول 2001 بالسياسة الأميركية في الشرق الأوسط لعب دوراً

أكثر فعالية في دعم أجندة الولايات المتحدة الإقليمية ولعب دوراً مركزياً في الحرب التي تقودها أميركا ضد الإرهاب، حتى ان شعبة الاستخبارات العامة وصفت على أنها الجهاز الأكثر فعالية ضمن الأجهزة المتحالفة مع الولايات المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب في الشرق الأوسط.

هذا وأثارت السياسة الأميركية تجاه النزاع الفلسطيني الإسرائيلي والحرب على العراق موجة غير مسبوقة من مشاعر العداء للولايات المتحدة في الأردن. فقد أجمع محللو السياسات الأردنية على وجود حالة امتعاض واسعة في الأردن ونفور شعبي متزايد من زعمائهم. وفي حين ان هذه المشاعر قد تثير موجة غضب شعبية، فمن غير المرجح أن يدفع الضغط من الأسفل النظام إلى تنفيذ الإصلاحات إلاّ إذا كان مصدر هذا الضغط حركة معارضة نافذة قادرة على اتخاذ خطوات مستدامة.

إلى أي مدى يمكن أن تذهب المعارضة؟

ثمة توافق بين فصائل المعارضة في الأردن ــ التي تشمل العناصر المدنية المستقلة والأحزاب السياسية العلمانية والدينية ــ على ضرورة إجراء تغييرات سياسية: حكومة منتخبة ديمقراطياً يقوم البرلمان بانتخاب رئيس الوزراء بدلاً من أن يعيّنه الملك؛ برلمان قوي وجلسات برلمانية أطول؛ قانون جديد للصحافة والمطبوعات أكثر تساهلاً لجهة إعطاء التراخيص والرقابة؛ قانون جديد يمنع الحكومة من السيطرة على عمل وتمويل المنظمات غير الحكومية؛ تقليص دور الأجهزة الأمنية في الحياة السياسية والشؤون العامة؛ قانون بلديات جديد يتم بموجبه انتخاب أعضاء المجالس البلدية؛ إنشاء محكمة دستورية للمساعدة في حل النزاعات على دستورية القوانين والمراسيم؛ إصلاح قانون النظام الانتخابي الذي من شأنه أن يجعل الهيئات المنتخبة، خصوصاً البرلمان، أكثر تعبيراً عن التركيبة الديمغرافية للبلد.

لكن بالرغم من التوافق، فإن الأفراد والمنظمات الداعية لمثل هذه التغييرات تفتقر للقدرة على الضغط لإجراء التغيير. فالجمعيات المدنية لا تملك القدرة على فرض التغيير لأنها لا تستطيع القيام بأي نشاط سياسي حسب القانون وعليها التقيّد بمتطلبات إدارية صعبة ومعقدة (8). وتتدخل الحكومة مباشرة مع قيادات هذه الجمعيات لتجبرها على طرد أعضاء ترى فيهم تهديداً لمصالح الدولة. أما النقابات العمالية فلا تتمتع إلاّ بسلطة وحرية محدودة: فالحكومة تجبر النقابات على أن تكون أعضاء في إتحاد النقابات العمالية الأردنية (وهو الاتحاد الوحيد) التي تخضع رواتبها وأنشطتها لمراجعة وتدقيق الحكومة. علاوة على ذلك، فإن قانون تنظيم الجمعيات العمومية يحدّ من حقوق العمال في التجمع والمفاوضة الجماعية.

ولعل أكثر المجموعات المدنية حرية وانفتاحاً هي النقابات المهنية. فنظراً للضعف النسبي للنظام الحزبي، أصبحت الروابط المهنية قوّة بديلة وقاعدة مؤسساتية للمعارضة داخل السياسة الأردنية. والجدير ذكره ان هذه النقابات كانت في منتصف التسعينيات تقود فصائل المعارضة عموماً. وحالياً يخضع معظمها لسيطرة الأخوان المسلمين. وتتحدّى النقابات قرارات الحكومة السياسية، لا سيما على صعيد السياسة الخارجية، وهي قرارات لا تنسجم مع

رأي الغالبية في المملكة الهاشمية وهي قريبة جداً من السياسة الأميركية في المنطقة. وبعد توقيع معاهدة السلام مع إسرائيل في العام 1994، أصبحت معارضة التطبيع أحد الهموم الرئيسية للنقابات المهنية. وفي السنوات الأخيرة، دعت هذه النقابات إلى سن قوانين جديدة للصحافة والتجمع وقادت حملة ضد تشريع قانون مناهضة الإرهاب. لكن قدرة هذه الهيئات على العمل لإجراء تغيير سياسي محدودة جداً لأنها لا تملك مؤسسات رسمية لتمارس فيها سياساتها. وفي حين قد تعارض بعض السياسات وتعبّر عن قلقها في الاجتماعات مع المسؤولين الحكوميين والشخصيات المقربة من النظام، فلا تستطيع هذه الجمعيات أن تغيّر مسار السياسة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحكومة تتمسك بقانون معاقبة الجمعيات المهنية على النشاط السياسي. وفي تشرين الثاني 2002، على سبيل المثال، حلت الحكومة مجلس نقابة المهندسين، وهي أقوى النقابات المهنيةالحرة في الأردن.

ان الأحزاب السياسية التي كانت محظورة طوال 36 عاماً ضعيفة جداً. فغالبية الأحزاب الـ31 القائمة لا تضم أكثر من بضعة مئات من الأعضاء، وهي تفتقر إلى برنامج واضح، ولا تؤثر في عملية صنع القرار. ويرى الشعب انها غير فعّالة وغير قادرة على طرح مرشحين ناجحين أو على التأثر في الحكومة. والواقع ان غالبية الأحزاب لا تطرح مرشحين لها وإنما يترشّح هؤلاء كمستقلين خوفاً من أن يمتنع ناخبو القبائل والأرياف عن التصويت لهم إذا ما أظهروا انتماءهم إلى حزب سياسي.

ان حركة الأخوان المسلمين في الأردن والحزب السياسي التابع لها أي جبهة العمل الإسلامي هي حركة المعارضة الوحيدة المنظمة بشكل حقيقي. فالأخوان المسلمون حركة بارزة على الساحة السياسية منذ تأسيسها في العام 1945. ولكن على عكس المنظمات اليسارية والفلسطينية التي دخلت في مواجهة مع النظام خلال الخمسينيات والستينيات، فلم تهدّد حركة الأخوان المسلمين النظام الملكي غير انها طالبت بدلاً من ذلك بمواصلة مسارها الإسلامي. وقد قيل ان الحركة وفرّت حليفاً للسلطة يمكن الاعتماد عليه وثقلاً في مواجهة الشيوعيين والبعثيين والقوميين. واستثنيت حركة الأخوان المسلمين من حظر الأحزاب السياسية لأنها كانت تعتبر منظمة اجتماعية وليست مجموعة سياسية.

لقد تمّ تعيين عدد كبير من أعضاء الحركة في الحكومة. وبعد انتخابات عام 1989 تولى حركيون حقيبتي التربية والصحة. فقد استخدمت الحركة، التي تشارك في الانتخابات منذ الخمسينيات بصفة غير رسمية، الانتخابات كمنتدى للمطالبة بتطبيق القانون الإسلامي. لقد تمّ تعريف العلاقة بين الأخوان المسلمين وجبهة العمل الإسلامي على أنها توزيع استراتيجي للأدوار، بما يسمح للحركة بمواصلة لعب دور المنظمة الإسلامية الخيرية التي لا تخضع لقانون الأحزاب السياسية.

بالرغم من علاقتها الوثيقة بالنظام الأردني إلاّ ان حركة الأخوان المسلمين لم تكن يوماً تابعة له. فقد حافظت دائماً على نوع من الموقف الناقد تجاه السياسات مستثنية النظام نفسه. أما هدف النقد فكان السياسة الخارجية للنظام خصوصاً معاهدة السلام الأردنية مع إسرائيل. في أيار 1994، أي قبل توقيع المعاهدة شكلت جبهة العمل

الإسلامي وسبعة أحزاب يسارية وقومية لجنة مقاومة الاستسلام والتطبيع. كما كانت حركة الأخوان المسلمين أيضاً رافضة للحرب الأميركية على العراق، ودعا أعضاء الجبهة في البرلمان بشكل متكرر إلى تحقيق الإصلاحات السياسية مثل تعزيز الحريات العامة وحرية الصحافة والمزيد من الاحترام لحقوق الإنسان. بالإضافة إلى ذلك برزت الانتقادات للفساد وتدهور الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية ضمن المبادرات الأساسية التي طرحتها الجبهة في البرلمان. فخلال الأعوام الماضية قادت الجبهة حملة ضد محاولات الحكومة للمصادقة على قوانين حول الجمعيات المهنية والأحزاب السياسية ومكافحة الإرهاب.

لكن بالرغم من هذا الموقف النقدي، ظلت قدرة الأخوان المسلمين على لعب دور المحفز للإصلاح محدودة.

هناك انقسامات عميقة داخل الحركة حول الأولويات الإصلاحية والعلاقة مع النظام. والأهم من ذلك هناك قيود قاسية على سلطة ونفوذ جبهة العمل الإسلامي لأنه تم تهميشها عبر قانون انتخاب يهدف إلى تقليص نفوذها. فقانون "الصوت الواحد" للعام 1993 أصدر بعد الاستعراض البارز لقوة الجبهة في انتخابات 1989 وذلك بهدف منع تكرار هذا الأمر. من جهتها دعت حركة الأخوان المسلمين إلى إلغاء هذا القانون مع تغيير القواعد الجديدة لتقسيم الدوائر الانتخابية بما يحقق للأرياف تمثيلاً عادلاً ــ فاليوم مثلاً يمثل مقعد واحد في البرلمان 19 ألفاً و691 شخصاً في الطفيلة و85 ألفاً و728 في عمان. غير ان النظام الأردني ردّ على الانتقادات الموجهة إلى القانون الانتخابي عبر تبسيط إجراءات تسجيل الناخبين واحتساب الأصوات بطريقة أكثر شفافية وغير ذلك، إلاّ انه لم يتجاوب مع الدعوة إلى مراجعة جذرية لتقسيم الدوائر الانتخابية.

لا تستطيع جبهة العمل الإسلامي فعل الكثير للدفع باتجاه تغيير جذري، وهي التي كانت قد قادت، متذمرةً من نتائج انتخابات عام 1993، أحزاباً سياسية وجمعيات وشخصيات سياسية معارضة أخرى إلى مقاطعة انتخابات الـــ1997، مطالبة بإلغاء نظام الصوت الواحد وإجراء تعديلات على قانون الصحافة ووقف التطبيع مع إسرائيل. غير ان قيادة الجبهة أدركت في النهاية انه بحصر نشاطها خارج البرلمان، خسرت رافعتها بدلاً من أن تكسبها لذلك قررت خوض انتخابات 2003 ففازت بـــ17 مقعداً من أصل 110. ان تجربة العام 1997 أظهرت بشكل واضح محدودية خيارات جبهة العمل الإسلامي للتأثير على صناعة القرار في الأردن. ونتيجة موافقتها على قواعد اللعبة السياسية الأردنية، لم يعد بإمكان الجبهة أن تذهب أبعد من مقاطعة الانتخابات في ظل قناعة راسخة لدى عدد كبير من أعضائها بأن هذا لا يصب في مصلحتهم. ولكن قدرة الإسلاميين على التغيير في الأردن محدودة إلاّ إذا كانوا يريدون الذهاب بعيداً بالضغط على النظام الأمر الذي لم يظهروا حتى الآن أي ميل نحوه.

تصدّعات في قاعدة دعم النظام

يُرجح ألاّ يتأتى الضغط الأكبر من أجل إجراء إصلاح سياسي عن المعارضة بل عن التغيّرات الاقتصادية والتطورات المحيطة المؤثرة في القاعدة الداعمة للنظام. وحتى الآن، ما زال النظام الأردني مستمراً بسبب دعم مجموعات تعتقد أن تمتع النظام الملكي بدور مركزي وقوي يصب في مصلحتها. الا أن التحديات الاقتصادية والسياسية التي يواجهها البلد بدأت تزعزع هذا الدعم.

لقد ولدت الإصلاحات الاقتصادية الأردنية نتائج متعدّدة الأوجه. فمن خلال المساعدات السخية التي تقدمها الولايات المتحدة ومن خلال برنامج التكيّف الهيكلي الذي يقوده صندوق النقد الدولي، تمكن الأردن من تحرير برنامج الاستثمار الخاص وسن قوانين وإنشاء مؤسسات حديثة لتنمية القطاع الخاص. وفي السنوات الأخيرة، حصل نمو مطرّد في الاقتصاد لكن هذا النمو لم ينعكس إيجاباً حتى اللآن على مستوى معيشة الكثير من الأردنيين. لذلك ينتقد المعارضون تشديد النظام على توجيه النمو نحو التصدير والمساعدات الخارجية والاستثمار الأجنبي بما يتعارض مع الرفاه الاجتماعي وتوزيع الدخل. وتبقى نسبة البطالة مرتفعة (النسبة الرسمية هي 13.5% ولكن النسبة الحقيقية تتجاوز الـ20%). وتتزايد الهوة بين الأغنياء والفقراء بشكل واضح. ولم تساهم حتى الآن المناطق الصناعية المؤهلة، التي أنشئت لزيادة نسبة الاستثمار الأجنبي المباشر والمساعدة في التخفيف من حدة البطالة المزمنة، في تطوير أو زيادة النمو. فمعظم فرص العمل ذهبت إلى المهاجرين من جنوب آسيا (الذين لا يستطيعون الانتساب إلى النقابات أو الالتزام في العمل الجماعي). وفي العام 2003، لم يصل عدد المواطنون الأردنيون العاملون في المناطق الصناعية هذه يزيدون الى نصف الـ50 ألف العاملين في هذه المناطق. علماً ان أكثر من 80% من الشركات الموجودة فى المناطق الصناعية المؤهلة في الأردن هي شركات نسيج من جنوب آسيا.

أدّت الأوضاع الاقتصادية إلى موجة استياء عارمة في المناطق التقليدية الداعمة للهاشميين تاريخ، ممّا وتّر العلاقات بين العائلة المالكة وعشائر الأرياف والأقليات الإثنية التي كانت تاريخياً من أهم الدوائر الانتخابية الموالية للنظام. وكما ذكر آنفاً، أدى رفع الدعم عن بعض المواد الغذائية والوقود في العام 1989 إلى أعمال شغب في مدينة معن الجنوبية التي تعتبر معقلاً لدعم النظام الأردني. ومنذ ذلك الحين، وقعت أربعة حوادث عنف سياسي إضافيّة في معن كان آخرها في تشرين الثاني 2002. ومع ان الحكومة الأردنية تصّر على ان العصابات المسلحة والمهربين كانوا وراء أعمال العنف في العام 2002 إلاّ ان العديد من المحللين يرون انها كانت نتيجة فشل السياسيات الاجتماعية ــ الاقتصادية والأمنية والسياسية التي اتبعتها الحكومة آنذاك (9).

إذاً وجد النظام الأردني نفسه في مأزق. فالسياسات التي يجب أن يعتمدها لمواجهة تحدّيات التنمية الاقتصادية ــ وبخاصة الإصلاح الإداري والخصخصة ــ تهدّد قاعدة دعم النظام الملكي. فالخصخصة وإصلاح الخدمة المدنية أمران أساسيان لجعل الأردن أكثر قدرة على المنافسة وجذب الاستثمارات الأجنبية، لكنهما على المدى القصير يتسبّبان بصرف العديد من موظفي المؤسسات البيروقراطية والمملوكة من الدولة مما يؤدي إلى إضعاف العقد الاجتماعي الذي يحافظ على استقرار النظام. فلطالما اعتمد النظام الملكي على استراتيجية إعطاء الأردنيين الأصليين مراكز في القطاع العام. وبالنظر إلى الفصل بين القطاع الفلسطيني الخاص والقطاع الأردني العام، ليس مستغرباً أن يشعر الأردنيون بأن إعادة الهيكلة الاقتصادية تهدّد مستقبلهم.

حتى الآن، عالج النظام الملكي هذه المشكلة عبر إبقاء السيطرة على الشركات المخصخصة جزئياً حتى تتمكن من الإشراف على الاقتصاد. حيث أن الخصخصة الجزئية تهدف إلى خفض العجز في الموازنة من خلال عرض

المؤسسات العامة للبيع إلى "مستثمرين استراتيجيين" (أي المستثمرين ذوي الروابط القوية مع القصر). فعلى سبيل المثال، في حزيران 2005، أمر الملك عبد الله بطرح أسهم الشركات المخصخصة وعرضها بأسعار مخفضة لأفراد قوى الأمن الحاليين والسابقين. وتحاول هذه السياسة تجنب الآثار السياسية للبطالة، وتحافظ على بعض المواقع المتميزة وتضمن عدم بروز قواعد لقوة بديلة. وبالتالي يصبح النظام الملكي قادراً على تفادي تنفير و تزمر القاعدة الأردنية.

حتى الآن حاولت إجراءات التحرر الاقتصادي الأردنية الحفاظ على علاقة النظام الملكي مع كل قاعدة الدعم الأردنية وأوساط العمل المحلية. وقد كافأ هذا النظام كلا الطرفين بوظائف عامة ومعونات وحماية قانونية وعقود حكومية. لكن في السنوات الأخيرة، أصبحت النخبة المكوّنة من شركات أعمال خاصة والتي لطالما أيدت الحكم الهاشمي لأنه يعزّز مصالحها الاقتصادية، أكثر نفوذاً. وقد يدفع هذا الأمر لمزيد من الخصخصة.

كما أعربت القاعدة التقليدية الداعمة للنظام الملكي عن قلقها من أن يكون الملك عبد الله، على خلاف والده، منحازاً للغرب وغير مبال بمصالحها. وقد جعل هذا التذمر البرلمان يقف في وجه بعض الخيارات التي اتخذها الملك. وأبرز مثال على ذلك هو قرار النواب "الموالين" الحؤول دون إعطاء الثقة دعماً لتسمية الليبرالي عدنان بدران رئيساً للوزراء في أوائل العام 2005.

التقييم العام

منذ الاستقلال، نجح النظام السياسي الأردني، عبر موازنة مالية دقيقة، في مواجهة تحدّيات كثيرة هدّدت شرعيته. لكن الأردن يواجه اليوم لحظة حاسمة جديدة. فتدهور الأوضاع على حدوده وعدم تحقيق نجاحات اقتصادية ملموسة ووجود سياسة خارجية لا تلقى شعبية واسعة هي عوامل تشجع حركة معارضة إسلامية وتزعزع في الوقت عينه قاعدة الدعم التقليدية للنظام.

فيما توّلد هذه العوامل مجتمعة بعض الضغط من أجل التغيير، إلاّ انها لا تشكل دفعاً للديمقراطية ومن غير المرجح أن يستجيب النظام الملكي مع الدمقرطة.

أولاً، ان الأوضاع الإقليمية الراهنة فاقمت من شعور النظام الملكي بانعدام الأمان ويُرجح ألاّ يجري النظام أي خطوات انفتاحية إذا شعر بأي تهديد. وفي غياب أي تغييرات جوهرية في الدول المجاورة للأردن، مثل إنهاء العنف في العراق أو إحياء عملية السلام بين الإسرائيليين والفلسطينيين، فمن المستبعد أن يكون للمصلحين في النخبة السياسية الكلمة الفصل أمام الرموز الأمنية. ثانياً، ان المعارضة الأردنية لا تزال ضعيفة بسبب الظروف الهيكلية التي لا يتوقع لها أن تشهد تغييراً في المستقبل القريب.

ومن المرجح أن تستمر بعض العوائق، مثل بنية المعارضة المفككة ودور البرلمان الهامشي في العملية السياسية والدور المركزي للعلاقات القبلية وإرث ثلاثة عقود من فرض القانون العرفي في البلاد، في عرقلة قدرة المعارضة على تعزيز أهدافها.

بالإضافة إلى ذلك، لطالما عجزت المجموعات المعارضة من توحيد قواها، إلا في حالات نادرة، مثل الاحتجاج على سياسة التطبيع مع إسرائيل. وحتى الحركة الأكثر شعبية وتنظيماً أي جبهة العمل الإسلامي، لم تستطع تجاوز المعركة السياسية مع النظام والمواجهات الدورية. وأخيراً، إن العناصر المستاءة في قاعدة دعم النظام التقليدية لا ترقى مطالبها إلى مستوى زيادة الانفتاح السياسي بل تكتفي بالدعوة إلى الحفاظ على امتيازاتها في ظل نظام اقتصادي متغيّر، لا أكثر.

سوف يكون رد النظام على هذه الضغوط في أحسن الأحوال التحرير التدريجي والمحدود وليس الإصلاح السياسي البعيد المدى. فمن وجهة نظر النظام الملكي، إن الخيار هو بين الحفاظ على الاستقرار السياسي من خلال إجراء انفتاح سياسي تدريجي ومحدود أو مواصلة التضييق على الحريات. وحتى الآن، اختار الملك عبد الله مقاومة هذه الضغوط عبر زيادة نشر الأجهزة الأمنية وتضييق الأفق السياسي. وفي حين ترتفع حدّة الاستياء الشعبي من سياسة الأردن الخارجية، يؤخر هذا النهج من عملية التعامل مع المشاكل التي قد تتفاقم مع مرور الزمن.

دور الولايات المتحدة وأوروبا في دعم الإصلاح

تملك الولايات المتحدة وأوروبا إمكانية لعب دور مهم في دفع عجلة الإصلاح السياسي في الأردن وذلك نظراً للعلاقات السياسية والاقتصادية الوثيقة بينها وبين النظام الأردني. فمن خلال المساعدة الاقتصادية والعسكرية، والتعاون الاستراتيجي والتبادل التجاري، لعبت الولايات المتحدة وأوروبا دوراً حاسماً في مساعدة الأردن على الحفاظ على استقراره وازدهاره. لكن بالرغم من ذلك، فإن خطوات أميركا وأوروبا لتشجيع الديمقراطية ليست واعدة.

يُعتبر الأردن مثالاً على إحجام الولايات المتحدة وأوروبا على تشجيع الإصلاح السياسي بسبب المصالح الاستراتيجية الأخرى. فبالنسبة إلى واشنطن، لا تنبع أهمية الأردن من مدى ديمقراطية النظام السياسي وإنما من دوره كحليف استراتيجي يمكن الاعتماد عليه في المنطقة. علماً ان التعاون الأردني العسكري والاستخباراتي مع الولايات المتحدة (ومؤخراً في الحرب الأميركية على الإرهاب)، وقرب الأردن وعلاقاته السلمية مع إسرائيل، هي عوامل تجعل الاستقرار الأردني هدفاً أساسياً للسياسة الخارجية الأميركية. أما بالنسبة إلى أوروبا، فيلعب الأردن دوراً مشابهاً وقيّماً بصفته "عامل استقرار وتحديث" و"قوة سلام ثابتة في المنطقة، وشريكاً أساسيا في محاولة إيجاد حل سياسي للصراع" (10).

من غير الواقعي توقع أي تحوّل في هذه العلاقة في وقت قريب. والأرجح أن يبقى الأردن أوضح مثال لعدم رغبة الولايات المتحدة وأوروبا في إدراج دعم المبادئ الديمقراطية ضمن جدول مصالحها الاستراتيجية. غير انه يمكن القول ان المصالح طويلة الأجل لكل من الولايات المتحدة وأوروبا تكمن في وجود انفتاح سياسي واسع في

الأردن. ولا يتحقق دور الأردن في تثبيت الاستقرار في المنطقة بالوسائل القمعية السياسية وإنما من خلال عملية انفتاح سياسي تقدم قنوات شرعية يمكن التعبير من خلالها عن القلق السائد.

لذا، على الولايات المتحدة وأوروبا أن تشجعا الانفتاح السياسي في الأردن من خلال الضغط على الحكومة الأردنية لفتح حوار مع الحركات المعارضة وتوسيع قنوات الاتصال والتمثيل الرسمية وغير الرسمية. ويمكن القيام بذلك بعدة وسائل وأساليب.

ولعل أهم الوسائل التي يمكن أن تلجأ إليها أميركا وأوروبا لتشجيع النظام الأردني على إجراء نظام سياسي منفتح هي المساعدة الاقتصادية والعلاقات التجارية. ونظراً لاعتماد الأردن على معونات كبيرة فضلاً عن اتفاقات تجارية مع هذه البلدان، فمن شأن ربط تقديم هذه المساعدة بالتقدم الملموس للديمقراطية أن يؤمّن حوافز كبيرة للإصلاح.

لقد كافأت الحكومة الأميركية الأردن على دوره كدولة مسلمة معتدلة مؤيدة لأميركا، فقدمت له منذ العام 1951 مساعدات اقتصادية وعسكرية كثيرة. ويُعتبر الأردن حالياً بعد إسرائيل ومصر وكولومبيا، رابع أكبر دولة في العالم التي تستفيد من المعونات الأميركية لكن نسب المعونات تقلبت. وقد ازدادت بشكل ملحوظ بعد توقيع الأردن معاهدة السلام مع إسرائيل في العام 1994. ومنذ منتصف التسعينيات، حصل الأردن على مساعدات أميركية بما يقارب 225 مليون دولار سنوياً. وبعد بدء الحرب على العراق، ضاعفت واشنطن منحها السنوية للأردن إلى نحو 450 مليون دولار (250 مليون دولار كمساعدات اقتصادية و200 مليون كمساعدات عسكرية)، بالإضافة إلى أكثر من مليار دولار للتعويض عن آثار الحرب على الاقتصاد الأردني ولتعزيز أمنه.

منذ دخوله الشراكة الأوروبية المتوسطية في العام 1997، تلقى الأردن أكثر من 570 مليون يورو من الاتحاد الأوروبي، مما جعله ثاني أكبر متلق للمساعدة الأوروبية بعد فلسطين. لكن لا شيء من هذه المساعدات كان مشروطاً بإجراء إصلاح سياسي في البلاد.

يقدّم دخول الأردن إلى برنامج التأهل للمساعدات الخاص بـــ "مؤسسة تحدي الألفية" في أيلول 2006، فرصة لإحداث تغيير بنّاء. فقد وافقت المؤسسة على تقديم 25 مليون دولار لمساعدة الأردن على تعزيز الإصلاحات اعتماداً على ثلاث مؤشرات من أصل 16 تركز عليها المؤسسة من أجل اختيار البلدان المؤهلة للحصول على تمويل: "الحقوق السياسية" و"الصوت والمحاسبة" و"السياسة التجارية". لكن، بحسب التصوّر الحالي، سيقاس التقدم بنجاح مبادرتين: "تعزيز الإدارة البلدية" و"تحديث إدارة الجمارك". وذكرت الإصلاحات الأكثر جوهرية في البرنامج ــ مثل إصلاح النظام الانتخابي وتقوية الأحزاب السياسية وتعزيز دور البرلمان والقضاء وزيادة شفافية الحكومة وتوسيع حرية الصحافة وحرية التجمع وتقليص نسبة الفساد العام وانتهاكات حقوق الإنسان ــ على أنها "إصلاحات متصلة". وفيما تستحق البلديات الاهتمام، فلا ينبغي أن يتم قبول الأردن لمساعدة "صندوق تحدي الألفية" ما لم تكن هناك بوادر تحسّن في بعض "الإصلاحات المتصلة".

بالإضافة إلى المساعدات الاقتصادية المباشرة، تعدّ التجارة عنصراً هاماً جداً في العلاقات الأميركية ــ الأردنية والأوروبية ــ الأردنية ويجب أن تستخدم أيضاً لتحفيز التغيير السياسي في الأردن. فيشكل الأردن محور منطقة

التجارة الحرة الشرق الأوسطية وبات أول دولة عربية توقع اتفاقية تجارة حرة مع الولايات المتحدة. ولم يكن الإصلاح السياسي الأردني عاملاً حاسماً في المفاوضات لتوقيع الاتفاقية التي دخلت حيز التنفيذ في كانون الأول 2001. لكنّ الولايات المتحدة ما زالت قادرة على استخدام الاتفاقية لإظهار دعمها للإصلاحات السياسية وتحسين حقوق الإنسان. ويكمن المفتاح الرئيسي في أن هذه هي أول اتفاقية تجارية تبرمها الولايات المتحدة تنص على شروط امتيازات تجارية تُمنح للأطراف التي تستمر بتطبيق قوانين العمل المحلية وتتقيّد بمعايير العمل الأساسية المحددة في إعلان منظمة العمل الدولية حول المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

تعرض الاتفاقية بوضوح حق انشاء الجمعيات وحق التنظيم والمفاوضة الجماعية وحظر استخدام العمل الجبري أو الإلزامي. وتسمح لأية حكومة بأن تتخذ تدابير "ملائمة" إذا لم يحل نزاع ما بعد استكمال جميع الخطوات في عملية حل النزاع. وقد تشتمل هذه التدابير على زيارة وفد من منظمة العمل الدولية وتطبيق برنامج تدريب لمفتشي العمل ودفع غرامة مالية و/أو سحب المزايا التجارية التي تشملها الاتفاقية. لكن قبل أن يصوّت النواب على الاتفاقية، تبادلَ الممثل التجاري للولايات المتحدة والسفير الأردني رسائل اتفقا فيها على انهما لا "يتوقعان أو يقصدان" اللجوء إلى عقوبات تجارية لتنفيذ أي أحكام في الاتفاقية. وعلى الولايات المتحدة أن تعود إلى روح الاتفاقية وتصرّ على ان احترام حقوق الإنسان هو عنصر أساسي في العلاقة الأميركية ــ الأردنية.

تربط اتفاقيات الشراكة الأوروبية مع الأردن بين التجارة الحرّة والإصلاح السياسي، لكن الاتحاد الأوروبي يتجنب حتى الآن استعمال النفوذ الاقتصادي لدفع النظام الأردني باتجاه الديمقراطية. وعلى غرار كل اتفاقيات الشراكة، يشمل الاتفاق بين الاتحاد الأوروبي والأردن التزاماً قانونياً (ملزماً غير قابل للتفاوض) من جانب الحكومة الأردنية بـــ "حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية". ويسمح هذا البند من حيث المبدأ للاتحاد الأوروبي بقطع بعض ما يقدّمه من معونات وبتعليق تطبيق بنود الاتفاقية، لكن الواقع هو ان الظروف التي تسمح بمثل هذا الأمر غامضة.

وقد حاول الاتحاد الأوروبي بموجب سياسة حسن الجوار إيجاد صلة أوثق بين الشراكة التجارية وبين الإصلاح السياسي والحكم الصالح والديمقراطية وحقوق الإنسان. ولكن هذه السياسة الجديدة ما زالت تعاني من الغموض وتفتقر لوجود تعريف واضح لنوع الإصلاح الذي يتوقعه الاتحاد الأوروبي.

يمكن تفسير هذه الشوائب بالرجوع إلى القيود المؤسساتية والإجرائية التي تنضوي تحت لوائها عملية اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي. وفي حالة الأردن، ثمة اختلافات عميقة بين الدول الأعضاء في الاتحاد في ما يتعلق بالرغبة في جعل المساعدات مشروطة بالإصلاح.

بالإضافة إلى ربط المساعدة وإقامة علاقات تجارية بمسيرة الأردن نحو الديمقراطية، يفترض بالولايات المتحدة والدول الأوروبية أن تدعم الأصوات الإصلاحية في الأردن من خلال المساعدة المباشرة على تعزيز الديمقراطية.

وحتى الآن، لا يصبّ في خانة تعزيز الديمقراطية إلاّ جزء ضئيل جداً من الأموال الأميركية والأوروبية. علاوة على ذلك، لم تستخدم هذه الأموال بطريقة مثمرة.

يقدم الاتحاد الأوروبي بعض المساعدة في مجال الديمقراطية إلى الأردن من خلال الشراكة الأوروبية ــ المتوسطية. لكن هذه المساعدة تركز على الكثير من الأنشطة التي لا تتصل مباشرة بتعزيز الديمقراطية. فعلى سبيل المثال، وفرّت الوثيقة الاستراتيجية للشراكة الأوروبية بين 2002 ــ 2006 مبلغ 7 مليون يورو (من أصل 110 مليون يورو) من أجل: تدعيم حقوق المرأة، حماية حقوق الطفل؛ تعزيز حرية الإعلام وتكوين الجمعيات والتجمع؛ تفعيل المجتمع المدني، تشجيع مكافحة المخدرات والجريمة المنظمة، وإدارة شؤون الهجرة واللاجئين. إلاّ أن مساعدة الاتحاد الأوروبي على نشر الديمقراطية قد تكون أكثر فاعلية إذا كانت مشاريع تعزيز الديمقراطية غير مرتبطة بتحقيق أهداف اجتماعية ــ اقتصادية عامة. وقد شكّل إنشاء المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان في العام 1999 تغييراً بناء، لكن وبما أن الأردن لا يعتبر من البلدان ذات الأولوية، فهو استحق بعض المشاريع الصغيرة فقط. علاوة على ذلك، يقدّم الاتحاد الأوروبي مساعدة للمنظمات غير الحكومية. لكن توزيع التمويل يفترض موافقة الحكومة الأردنية، ونتيجة لذلك، تصبّ الأموال لدى المنظمات غير الحكومية التي يرأسها أحد أفراد الأسرة المالكة (المعروفة في الأردن بـــ"المنظمات غير الحكومية الملكية"). لذا، فإن مساعدة الاتحاد الأوروبي قد تكون أكثر فعالية إذا تم بذل المزيد من الجهود في تمويل جماعات المجتمع المدني المستقلة.

تقدم الحكومة الأميركية أيضاً مساعدة ديمقراطية محدودة. فعلى سبيل المثال، من أصل 247.5 مليون دولار من الأموال المخصصة للمساعدة الاقتصادية في السنة الماليّة 2006، تمّ تخصيص 14.9 مليون دولار لدعم المبادرات التي تهدف إلى "تقوية المجتمع المدني لتعزيز العمل الخيري وتشجيع المشاركة المدنية وتعزيز الصحافة وتحسين النظام القانوني". من خلال المعهد الوطني الديمقراطي للشؤون الدولية والمعهد الجمهوري الدولي، تقدم الولايات المتحدة مساعدة ديمقراطية تهدف إلى: تنمية المهارات السياسية والترويجية عند الزعماء الجدد لتمكينهم من الترشح لمختلف المناصب وتدريب الأحزاب السياسية على بناء قاعدة انتخابية وتدريب النواب على كيفية تلبية حاجات ناخبيهم والمطالبة بحقوق المرأة. ومع أن هذه الأهداف نبيلة، فهي لا تمسّ صميم المشاكل السياسية في الأردن، مثل ضعف الأحزاب السياسية وفتور الناخبين.

صحيح أن الأحزاب السياسية في الأردن غير منظمة ويمكن أن تستفيد من التدريب، إلاّ أن ضعفها يكمن أساساً في وجود خلل عميق في النظام الانتخابي الذي لا يشجع الناخبين على الانضمام إلى الأحزاب السياسية وعلى التصويت. إذاً، لا جدوى من دعم الأحزاب السياسية إذا لم يتغير المسار التشريعي. وفي هذا السياق، لعل أفضل وأنجع طريقة أمام الولايات المتحدة وأوروبا لدعم الإصلاحيين هي الضغط على الحكومة الأردنية من أجل إحداث تغييرات سياسية بهدف تحقيق الانفتاح في النظام الأردني.

على الولايات المتحدة وأوروبا تشجيع النظام الأردني كي يصدر بيانات عامة تحفز الإصلاح السياسي فضلا عن البحث في هذه المسألة خلال الاجتماعات الخاصة بين المسؤولين. وعلى الأقل، ينبغي الكف عن التغني بحكومة الأردن في وقت نشهد حالات من قمع الحريات المدنية والسياسية. والحقيقة هي أن عدم ورود اسم الأردن على لائحة الدول العربية التي تستوجب إصلاحاً سياسياً برأي إدارة بوش هو تأكيد على فقدان هذه السياسة أي

مصداقية. ففي وقت يواجه فيه حلفاء الولايات المتحدة مثل مصر والسعودية منذ فترة طويلة ومن حين لآخر انتقادات على ألسنة المسؤولين الأميركيين عن الممارسات الاستبدادية، لا يفترض بالأردن أن يعتبر "قوة من للإصلاح والتغيير الايجابي في المنطقة" (11). والجدير ذكره انه في تشرين الأول 2006، في خضم حملة الحكومة في الأردن على المعارضة، خصّت وزيرة الخارجية الأميركية غونداليزا رايس الأردن بالذكر في مؤتمر صحافي فأكدت أنّ "الأردن يجري قفزة هائلة في التطور السياسي" (12). وبالنسبة إلى الحكومة الأردنية، تؤكد هذه التصريحات أن الإصلاح ليس مرتبطاً بعلاقاتها مع الولايات المتحدة. أما بالنسبة إلى الديمقراطيين الأردنيين، وناشطي حقوق الإنسان (وكل الناشطين في العالم العربي)، فهذا الكلام يؤكد عدم اهتمام إدارة بوش في تعزيز الإصلاح.

تجدر الإشارة إلى ان الضغط على النظام الأردني من أجل انفتاح النظام السياسي لن يقوض دوره كحليف في المنطقة. علماً انه من المستبعد جداً أن يؤدي هذا الضغط إلى توقف منظومة التعاون العسكري ومكافحة الإرهاب. فالنظام الأردني يتعاون في هذه القضايا استناداً إلى حساباته الخاصة وليس خدمة للولايات المتحدة أو أوروبا وهو بالتالي سيواصل القيام بهذه المهام حتى إذا فرضت عليه الضغوط للإصلاح. لذلك، من أجل تجنب تنفير النظام، على الولايات المتحدة وأوروبا أن تتفاوض مع الحكومة الأردنية لإجراء تحسينات متوقعة. ولعل البداية الجيدة هي التركيز على المطالب التي طرحها الناشطون الأردنيون مثل: توسيع السلطات التشريعية واعتماد تشريعات جديدة للصحافة وتخفيف الأحكام المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية، والقيام بإصلاح النظام الانتخابي. وبهذه الطريقة، يمكن أن تلعب الولايات المتحدة وأوروبا دوراً بناء في تعزيز البيئة التي يمكن أن يعالج فيها الأردنيون هذه القضايا والبدء في إيجاد حلول طويلة الأمد للمعضلات الأردنية.

الحواشي

للتفاصيل إقرأ كتاب لوري براند "علاقات الأردن مع الدول العربية: الاقتصاد السياسي لصناعة التحالف (نيويورك، منشورات جامعة كولومبيا، 1994).

يسمح الدستور الأردني بسن قوانين مؤقتة إذا استدعت الظروف ذلك. وقد حددت محكمة العدل العليا في العام 1998 ان هذه الظروف لا تنشأ إلاّ في أوقات الحروب أو الكوارث أو النزاعات الداخلية. يمكن أن تشمل القوانين المؤقتة "الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل". ويمكن لمجلس الأمة أن يبطلها أو يعدلها.

للتفاصيل اقرأ كتاب "أردنيون، فلسطينيون، ومملكة هاشمية في الشرق الأوسط ومسيرة السلام" من إصدار المؤسسة الأميركية للسلام، واشنطن، 1999. وأيضاً "فلسطين والأردن أزمة هوية"، الدراسات الفلسطينية، المجلد 24، رقم 4 (صيف 1996) من تأليف لوري براند.

تم اختيار الأردن حليفاً كبيراً للولايات المتحدة من خارج حلف الناتو في 13 تشرين الثاني 1999، وهذه المكانة جعلت الأردن " مؤهلاً لتكون لديه الأولوية عند البحث في منح فائض من المواد الدفاعية واستخدام الأرصدة المالية التي سبق وخصصت كمساعدات عسكرية كبدل إيجار تجاري، وتخزين العتاد العسكري الأميركي وشراء ذخائر اليورانيوم المخصب".

تقضي القوانين بأن يكون 7،11 % من السلع مستوردا من الأردن، 7 إلى 8% من إسرائيل والباقي من الولايات المتحدة والأردن وإسرائيل، أو الضفة الغربية وغزة.

تطرح الأجندة الوطنية نظاماً انتخابياً مشتركاً يضم اللوائح على أساس المحافظة والنسبية ويقضي بأن تتماشى الدوائر الانتخابية مع الأهداف التي تم تحديدها وأن "تعنى لجنة مستقلة، تتألف من قضاة وشخصيات عامة مشهود لهم بالنزاهة والحياد، بالإشراف على الانتخابات". والأهم، هو أن يدعو إلى القضاء على "المناطق المغلقة الحالية وغيرها من أنظمة الكوتا، ويقسّم المملكة إلى دوائر انتخابية وفقاً للخط الديمغرافي والجغرافي والاجتماعي، من أجل ضمان التمثيل العادل لمختلف مناطق البلد".

بموجب الدستور، يمكن اعتقال المشتبه بهم حوالي 48 ساعة من دون كفالة، وحتى 10 أيام من دون تسجيل أية اتهامات رسمية. ويمكن أن تمهل المحاكم المدعين العامين 15 يوماً إضافياً.

على المنظمات غير الحكومية أن تحصل على تصريح من وزارة التنمية الاجتماعية التي لها الحق في رفض أي طلب لأي سبب وليست هناك آلية لإجراء مراجعة قضائية لقراراتها. تستطيع الوزارة أن تعطي أمراً بحل أي منظمة غير حكومية متى أرادت من دون إشراف قضائي أو استئناف. ويمكن أن ترسل ممثلين لها إلى اجتماع للمنظمة أو انتخابات وتستطيع فحص السجلات في أي وقت تريد. يتم تسجيل العديد من المنظمات غير الحكومية في وزارة التجارة على انها منظمات غير ربحية وذلك لتفادي هذه المشاكل.

لمزيد من التفاصيل، راجع "حالة تأهب قصوى في الأردن: قلاقل متكررة في معان" بيان مجموعة الأزمات الدولية (19 شباط 2003). وراجع أيضاً "معان: أزمة مفتوحة"، مركز الدراسات الاستراتيجية، الجامعة الأردنية (أيلول 2003).

"الأردن: وثيقة استراتيجية 2002 ــ2006.

http://ec.europa.eu/comm/external_relations / jordan/csp/index.htm

(11) ملاحظات أدلى بها الرئيس جورج بوش في مؤتمر صحافي في البيت الأبيض مع الملك عبد الله في 6 أيار 2004.

http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/05/20040506-9.html

(12) بيان وزيرة الخارجية الأميركية غونداليزا رايس في 1 تشرين الأول 2006.

http://www.state.gov/secretary/rm/2006/73397.htm