



مركز دراسات الشرق الأوسط - الأردن
Middle East Studies Center - Jordan

فريق الأزمات العربي

Arab Crises Team-ACT

الأردن.. الخيارات الصعبة



العدد السادس عشر

تموز / يوليو ٢٠١٨



مركز دراسات الشرق الأوسط- الأردن
Middle East Studies Center - Jordan

فريق الأزمات العربي

Arab Crises Team- ACT

فريق عربي متخصص معني برصد ومتابعة الأزمات العربية، وتناولها بالدراسة والتحليل، وتقديم ما يلزم من توصيات للأطراف ذات الصلة، ويلتزم الفريق الدقة والموضوعية في تناوله للقضايا العربية، ويعمل ضمن برامج مركز دراسات الشرق الأوسط في الأردن.

أعضاء فريق الأزمات العربي- ACT

- جواد الحمد / رئيس مركز دراسات الشرق الأوسط (رئيس الفريق)
- قاصد محمود / الباحث الاستراتيجي، والنائب الأسبق لرئيس هيئة الأركان المشتركة في الجيش العربي.
- محمد العدينات/ أستاذ الاقتصاد ووزير تطوير القطاع العام الأسبق.
- موسى بريزات/ أستاذ العلوم السياسية والمفوض العام لحقوق الإنسان.
- نظام بركات/ أستاذ العلوم السياسية.
- عاطف الجولاني/ الكاتب والمحلل السياسي.
- عبد الحميد الكيالي/ مدير وحدة البحوث والمعلومات في مركز دراسات الشرق الأوسط (مقرر الفريق).



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

قائمة المحتويات

٢	الملخص التنفيذي.....
٥	أولاً: خلفيات الأزمة ومعطياتها.....
٥	ثانياً: على المستوى الداخلي.....
٦	ثالثاً: على المستوى الاقتصادي.....
٨	رابعاً: على مستوى القضية الفلسطينية و"صفقة القرن".....
٩	خامساً: على المستوى العربي والإقليمي.....
٩	سادساً: على المستوى الدولي.....
١١	سابعاً: خيارات الأردن المستقبلية.....
٢٠	ثامناً: التوصيات.....



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

الملخص التنفيذي

يواجه الأردن تحديات صعبة، ويتعامل مع متغيرات متسارعة وتحولات إقليمية ودولية كان لها تداعيات كبيرة على الأوضاع في المنطقة، وعلى استقرار العديد من دولها سياسياً وأمنياً واقتصادياً واجتماعياً. وقد فرضت هذه التحديات والمتغيرات على الأردن عدداً من الخيارات الصعبة على المستويين الداخلي والخارجي. وفي ضوء ذلك يأتي هذا التقرير "الأردن.. الخيارات الصعبة" إسهاماً من فريق الأزمات العربي- ACT في مركز دراسات الشرق الأوسط- الأردن في خدمة صناعة القرار وتحريك النقاش حول الخيارات التي تخدم المصالح العليا للبلاد.

يناقش هذا التقرير خيارات الأردن في مواجهة التحديات الداخلية سياسياً واقتصادياً، وفي مواجهة تلك التي تواجه علاقاته على مستوى الإقليم والعالم ودوره في القضية الفلسطينية.

على المستوى الداخلي، خطا الأردن خطوات نحو التعددية والمشاركة العامة بعد عام ٢٠١١، لكن تلك الخطوات تعرضت لانتكاسة أدت إلى بلوغ الحالة العامة في البلاد سياسياً واقتصادياً واجتماعياً مرحلة حرجية، حيث التضيق على الحريات العامة، وهيمنة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، وتراجع نسب النمو، وارتفاع عجز الموازنة والمديونية، وزيادة معدل البطالة. **وعلى مستوى القضية الفلسطينية و"صفقة القرن"** تسود الأردن رسماً وشعبياً حالة من القلق بشأن المطامع الإسرائيلية في المنطقة مع تعاظم التعنت والتطرف الإسرائيليين والانحياز الأمريكي، وتراجع أولوية القضية الفلسطينية على الأجندة الدولية والإقليمية، فضلاً عن بروز خلافات بين الأردن وحلفائه العرب في دول الخليج في ضوء الحديث عن تزايد التواصل مع إسرائيل والضغط على الأردن بشأن موقفه من الصفقة الأمريكية، خصوصاً ما يتعلّق منها بالقدس واللاجئين، وذلك على حساب الأردن ومصالحه. **وعلى المستوى العربي والإقليمي والدولي،** واجه الأردن تحديات مهمة بحكم موقعه الجيوسياسي وسط محيط ملتهب وتفاعلات إقليمية متداخلة أثرت على دوره الجيوستراتيجي، حيث استقبل أعداداً كبيرة من اللاجئين السوريين، وأغلقت المنافذ الحدودية التجارية مع كلٍّ من العراق وسوريا ما زاد الأعباء على الاقتصاد الأردني. كما أثر تراجع علاقات الأردن مع دول الخليج العربية وتراجع حجم مساعداتها له على واقعه الاقتصادي.

وفي ضوء هذه المعطيات تتحدّد خيارات الأردن المستقبلية على هذين المستويين الداخلي والخارجي، حيث **ثمة ثلاثة خيارات أمام الأردن على المستوى الداخلي للتعامل مع المرحلة القادمة:** أولها المحافظة على السياسات القائمة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وأمنياً دون تغيير جوهري، وثانيها تعزيز المسار الديمقراطي والتقدّم صوب مزيد من الإصلاحات السياسية، وثالثها التراجع في مجال الحريات والإصلاح السياسي، واعتماد سياسة أمنية أكثر تشدداً. ويمثل الخيار الأمثل لتعاطي الأردن مع التحديات التي تواجهه على هذا المستوى في "تعزيز المسار الديمقراطي والتقدّم صوب مزيد من الإصلاحات السياسية والاقتصادية"، حيث إنّ النتائج الإيجابية المترتبة على اعتماد هذا الخيار كبيرة وراجحة، فيما تترتب سلبيات



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

معتبرة على خيارَي استمرار السياسات الحالية أو اعتماد سياسات أكثر انغلاقاً وتشدداً. ومن أهم متطلبات تحقيق الخيار المرجح: بلورة الإرادة السياسية للتغيير عملياً، وتحمل تبعاته وقبول نتائجه وفق الإرادة الشعبية ومصالح البلاد العليا، وبلورة رؤية استراتيجية وطنية مشتركة لمعالجة الاختلالات الأساسية في إدارة الشأن العام السياسي والاقتصادي على حدٍ سواء.

أمّا على مستوى خيارات الأردن على الصعيد الخارجي فثمة ثلاثة خيارات هي: استمرار التوضع الحالي، أو التحوّل في العلاقات والانتقال إلى تموضع جديد، أو الانفتاح وتنويع الخيارات. ويعدّ خيار "تنويع العلاقات وتوسيع منظومتها وتحقيق التوازن فيها" هو الخيار المفضّل من حيث النتائج الإيجابية المترتبة عليه، ومن حيث واقعيته والقدرة على تبنيه وتحمل التداعيات المترتبة عليه. ومن أهمّ متطلباته: مبادرة الأردن لبناء علاقات أقوى مع دول الإقليم، خصوصاً مع تركيا، وإلى حدٍّ ما إيران، بالمستويات الاقتصادية والسياسية التي لا تُخلّ بالتزاماته المرتبطة بعلاقاته العربية، مع محافظته على علاقاته الدولية مع الغرب في المدى المنظور، وبما يحقق الدعم الاقتصادي ويوفر المظلة السياسية والدعم العسكري والأمني.

ويُعد مشروع "صفقة القرن" الذي تسعى إليه الإدارة الأمريكية لتسوية القضية الفلسطينية من أبرز التحديات التي تواجه الأردن. ويتبيّن من التحليل أنّ معارضة "صفقة القرن" والعمل على إفشالها ينسجم مع المصالح الوطنية العليا للأردن، ويتّسق مع قناعة المؤسسات القيادية للدولة وتوجهات القوى والأحزاب السياسية والموقف الشعبي تجاه القضية الفلسطينية.

ومما يعزّز خيار الأردن في معارضة مشروع الصفقة أنّ الخيار الآخر المتمثل في تمريرها قد يجنّب البلاد آتياً بعض الضغوط السياسية والاقتصادية، غير أنّ نتائجه وتداعياته الاستراتيجية على المصالح الوطنية العليا للأردن وعلى موقفه تجاه القضية الفلسطينية بالغة الخطورة. وقد أظهرت التطورات الأخيرة بوضوح قدرة الأردن على تحمل الضغوط الخارجية، وأكّدت قناعة الأطراف الإقليمية والدولية بأنّ استقرار الأردن ما زال مطلباً إقليمياً ودولياً، وهو ما يدفع باتجاه عدم المبالغة بممارسة الضغوط عليه لدى هذه الأطراف، ما يقوّي الموقف الأردني في معارضة الصفقة.

وفي ضوء هذه التوجيهات لخيارات الأردن، يقدّم فريق الأزمات العربي - ACT في هذا التقرير عدداً من التوصيات اللازمة لدعم خياراته في مواجهة صعوبات المرحلة الراهنة والمستقبلية، ومن أهمّ هذه التوصيات على الصعيد الداخلي: تطوير التشريعات الناضمة للحياة السياسية، ودور الأحزاب وتشجيع المشاركة الشعبية في الحياة السياسية، واستعادة الثقة الشعبية بالعملية السياسية ومؤسسات الدولة، وصولاً إلى مؤسسات منتخبة تعبّر بصورة حقيقية عن الإرادة الشعبية. إضافةً إلى خفض الهدر في نفقات الحكومة، وإعادة هيكلة القطاع العام، وتطبيق أسلوب حوكمة فعّال وكفؤ يعطي مزيداً من الشفافية والمساءلة، ويخفف الضغط الاقتصادي على المواطنين.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

ومن أهم التوصيات على المستوى الخارجي: التنويع والتوازن في العلاقات الإقليمية والدولية للأردن، والمحافظة على علاقاته التقليدية. وتعزيز الجبهة الداخلية لدعم الموقف الرسمي تجاه الحلول التي تستهدف تصفية القضية الفلسطينية على حساب الأردن، ومواجهة الضغوط الخارجية. والثقة بأن الأردن دولة قادرة على اتخاذ قراراتها المتعلقة بمصالحها الوطنية العليا وبشكل مستقل، وأنها ليست مضطرة إلى الالتزام بما يقرره الآخرون بدعوى محدودية الإمكانيات.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

أولاً: خلفيات الأزمة ومعطياتها

يواجه الأردن تحديات صعبة، ويتعامل مع متغيرات متسارعة وتحولات إقليمية ودولية كان لها تداعيات كبيرة على الأوضاع في المنطقة، وعلى استقرار العديد من دولها سياسياً وأمنياً واقتصادياً واجتماعياً. وقد فرضت هذه التحديات والمتغيرات على الأردن عدداً من الخيارات الصعبة على المستويين الداخلي والخارجي. وفي ضوء ذلك يأتي هذا التقرير "الأردن.. الخيارات الصعبة" إسهاماً من فريق الأزمات العربي- ACT في خدمة صناعة القرار وتحريك النقاش حولها، وسعيًا لفتح الآفاق وتعزيز مختلف الخيارات التي تخدم المصالح العليا للبلاد.

لقد أسهم تراجع الإصلاح السياسي الشامل بما يتضمنه من توسيع المشاركة الشعبية، وترسيخ المؤسسة، وتطوير التشريعات النازمة للحياة الحزبية، فضلاً عن التحدي الاقتصادي، حيث تراجع نسب النمو، وارتفاع عجز الموازنة والمديونية، وزيادة معدل البطالة، أسهم كل ذلك في تعقيد خيارات الأردن الداخلية، وربما الخارجية، على حد سواء، نظراً للتشابك وتبادل التأثير بين الداخل والخارج في قوة الدول وقدرتها على مواجهة التحديات.

وعلى المستوى العربي والإقليمي والدولي، واجه الأردن تحديات مهمة بحكم موقعه الجيوسياسي وسط محيط ملتهب وحدود ساخنة وتفاعلات إقليمية متداخلة أثرت على دوره الجيوستراتيجي، فقد أسهم استقبال الأردن لأعداد كبيرة من اللاجئين السوريين، وإغلاق المنافذ الحدودية التجارية مع كل من العراق وسوريا، في زيادة الأعباء على الاقتصاد الأردني. كما كان لتراجع العلاقات مع دول الخليج العربية وتراجع حجم المساعدات التي تقدمها للأردن آثاره السياسية والاقتصادية على البلاد.

وبذلك وجد الأردن نفسه أمام خيارات صعبة في مواجهة حالة من صراع المحاور الإقليمية وارتباطاتها الدولية، مع محاولات من بعض الأطراف لتهميش دور الأردن في عددٍ من القضايا التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمصالحه الوطنية العليا، وخصوصاً ما يتعلق منها بـ "صفقة القرن" والدور الأردني في القضية الفلسطينية والقدس وعودة اللاجئين الفلسطينيين.

يناقش تقرير فريق الأزمات العربي هذا خيارات الأردن في إدارة أوضاعه الداخلية سياسياً واقتصادياً، وفي إدارة منظومة علاقاته على مستوى الإقليم والعالم ودوره في القضية الفلسطينية، وذلك في ظلّ معطيات صعبة ترفع من كُلف ارتكاب أيّ أخطاء في تقدير الموقف أو اتخاذ الخيارات غير المناسبة.

ثانياً: على المستوى الداخلي

خطى الأردن خطوات، ولو محسوبة، نحو الانفتاح والتعددية والمشاركة العامة إثر ثورات الربيع العربي عام ٢٠١١، حيث تبنى النظام شعار الإصلاح المتدرج ونفذت الحكومة عدّة مبادرات تمثلت بإجراء تعديلات دستورية إلى جانب تعديل التشريعات المتعلقة بتأسيس الأحزاب وإجراء



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

الانتخابات النيابية، وتعزيز دور الصحافة والإعلام، وغيرها، وذلك باتجاه المزيد من الانفتاح وتسهيل المشاركة العامة. وأصدر الملك عبد الله الثاني عدّة أوراق نقاشية تطرّقت إلى أهمية تفعيل الحكم بالقانون واستقلال القضاء، ومحاربة الفساد والواسطة والمحسوبية، والإصلاح الاقتصادي.

لكنّ تلك الخطوات تعرّضت لانتكاسة نتيجة التقاء ظروف خارجية وداخلية مضادّة لها، وأدّى ذلك أن بلغت الحالة العامة في البلاد سياسياً واقتصادياً واجتماعياً مرحلة حرجية، حيث التضيق الواضح على الحريات العامة والهيمنة من قبل السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية.

لم تتحمّل النخبة السياسية والاقتصادية الحاكمة المسؤولية بجدارة عن هذا التراجع في مسار التحوّل نحو الإصلاح، بل سعت إلى تبرير العجز في أداء الدولة والحكم بتأثير الظروف الخارجية- الإقليمية والدولية. واستمرّت الحكومة في حالة إنكار لدورها عمّا آلت إليه هذه الحالة العامة ومسؤوليتها عن عدم اجترار الحلول الناجعة والخلاقة لمشاكل البلاد، فضلاً عن أخطائها في السياسات والأداء وعدم جديتها في محاربة الفساد والمحسوبية. فتحوّلت المبادرات الرسمية الواعدة قبل سنوات بالتغيير الجذري والجدي في البنى والسياسات والتشريعات إلى إصلاحات شكلية.

واتبعت الحكومات سياسات غير إصلاحية أدّت في محصلتها إلى محاصرة الحريات، واحتواء قطاع من المعارضة، كما وأدّت نهج المساءلة والمحاسبة والشفافية، وعملت على تجفيف الحراك الشعبي، بوصفه المظهر الديمقراطي للاحتجاج السلمي والمساءلة والمعارضة، وإخراج عناصره من المعادلة السياسية الوطنية بوسائل مختلفة في إطار الترغيب أو التهريب باتهامه بإعاقة الحياة العامة وتعطيل عجلة الإنتاج وخضوعه لتوجيهات خارجية.

وتعزّزت الخشية لدى النخبة السياسية خارج الحكم من أن يزداد تدهور الحالة العامة في البلاد في حال استمرت الحكومات في النأي بنفسها عن معالجة مواطن الضعف والقصور الحقيقية، والعمل بلا رؤية مستقبلية شاملة.

ثالثاً: على المستوى الاقتصادي*

يواجه الاقتصاد الأردني تحديات أساسية أهمها: ١- التراجع والانكماش الاقتصادي خلال عام ٢٠١٨، ٢- استمرار عجز الموازنة، وارتفاع إجمالي الدين العام إلى ٢٧,٢٦٩٢ مليار دينار ما نسبته ٩٥,٣% من الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠١٧، ٣- قانون ضريبة الدخل الحالي الذي يعاني من تشوّهات ضريبية تعود في معظمها إلى القانون المؤقت لضريبة الدخل لعام ٢٠٠٩، وإغفال

* جميع الأرقام الواردة في هذا التقرير حول الاقتصاد الأردني، تمّ الاعتماد فيها على المصادر الرسمية الأردنية وخصوصاً تقارير البنك المركزي الأردني ووزارة المالية الأردنية



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

مشروع القانون المقترح من الحكومة لعام ٢٠١٨ معالجة هذه التشوهات، حيث تسود فيه روح الجباية، ٤- عزوف قطاع مهم من المستثمرين المحليين والأجانب عن الاستثمار، فضلاً عن هجرة جزء من رأس المال المحلي إلى الخارج، وتعقّد الإجراءات البيروقراطية والفساد والمحسوبية، ٥- حالة عدم الاستقرار السياسي التي تشهدها الدول العربية وخصوصاً المحيطة بالأردن وانعكاسها على تراجع الصادرات الأردنية للخارج، وانخفاض ملموس في الطلب على العملة الأردنية في دول الخليج، وتراجع كبير في حجم المساعدات العربية التقليدية المقدمة للأردن، ٦- تواصل ارتفاع معدلات البطالة بشكل ملحوظ من بداية عام ٢٠١٦ لتصل إلى ١٥,٣%.

وكان الاقتصاد الأردني قد ازدادت إشكالاته مع دخوله مرحلة من الانكماش متأثراً بشكل كبير بالأزمة المالية العالمية التي ضربت الاقتصاد العالمي في آب/ أغسطس ٢٠٠٨. وكان سوق عمّان المالي أول من تأثر بهذه الأزمة حيث شهد الربع الأخير من عام ٢٠٠٨ انهياراً في أسعار الأسهم وانخفاضاً كبيراً في حجم التداول، وأحجمت البنوك عن إعطاء المزيد من القروض للشركات مع تراجع واضح في التدفقات الرأسمالية الأجنبية إلى الأردن، وظهرت الآثار الأصعب للأزمة العالمية في عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠، حيث انخفضت معدلات النمو الاقتصادي إلى حدود ٣% في هذين العامين.

وقد استمرت المديونية بالارتفاع المضطرد، وكذلك عجز الموازنة، إضافة إلى ارتفاع العجز التجاري نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي. ولتغطية العجز في الموازنة توجّهت الحكومة إلى الاقتراض الداخلي من خلال إصدار السندات، إلا أن الأمر لم يكن بهذه السهولة، حيث كانت تغطية السندات التي طُرحت بالمزاد في عام ٢٠١٢ ضعيفة، فضلاً عن صعوبة الاقتراض الخارجي في ظلّ هذا الوضع المالي الصعب.

دفع هذا الوضع المالي الحكومة الأردنية للجوء إلى صندوق النقد الدولي، وتمّ الاتفاق على برنامج تصحيح اقتصادي للسنوات ٢٠١٢-٢٠١٥ حيث قامت الحكومة بتوقيع اتفاق الاستعداد الائتماني (Stand-By Arrangement (SBA مع صندوق النقد، وقد تضمّن الاتفاق مجموعة من الإصلاحات (الشروط) المطلوبة، وأهمّها: ضبط المالية العامة للدولة على المدى القصير والمدى الطويل بما في ذلك خفض عجز الموازنة، وتحسين الإيرادات الضريبية، وإلغاء الإعفاءات الضريبية، وإزالة دعم السلع وخصوصاً عن الكهرباء والمحروقات. وقد نفذت الحكومة الكثير من البنود التي تعهّدت بها لصندوق النقد، ولكن هذه الإجراءات لم تحقق الأهداف الكمية المطلوبة من البرنامج.

ثمّ وقّعت الحكومة اتفاقية جديدة مع الصندوق لبرنامج تصحيح اقتصادي جديد أطلق عليه "تسهيل الصندوق الممتد" (Extended Fund Facility (EFF) للفترة ٢٠١٦-٢٠١٩، وقد تضمّن البرنامج مجموعة من الإصلاحات (الشروط) المطلوبة وعلى رأسها الإصلاح المالي. وقد تطلّب البرنامج اتخاذ إجراءات مالية من بينها تعديل قانون ضريبة الدخل، والتي يفترض أن تساعد على تخفيض نسبة المديونية للناتج المحلي الإجمالي إلى ما دون ٩٤%.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

وفي هذه الأثناء تراوحت معدلات النمو الاقتصادي خلال الفترة ٢٠١١ - ٢٠١٧ ما بين ٢% - ٣%، وهو مرشح للانخفاض إلى ما دون ٢% في عام ٢٠١٨.

وبذلك تشير مختلف هذه المعطيات والمؤشرات إلى أن الوضع الاقتصادي غير مريح وصعب، حيث تشتكي معظم الفعاليات الاقتصادية والإنتاجية من هذا الوضع. ويعود ذلك في معظمه إلى السياسات الاقتصادية "الانكماشية" لبرنامج التصحيح الاقتصادي المتبع والمتفق عليه مع صندوق النقد آنفة الذكر. كما أن الظروف غير المستقرة للدول المحيطة بالأردن ألقت بأبعادها السلبية على الاقتصاد، إضافة إلى الأوضاع المعيشية للمواطنين والتي تشهد هي الأخرى تراجعاً، فضلاً عن عدم ارتياح عام للسياسات الحكومية "التقشفية"، وارتفاع ملحوظ في معدلات البطالة. ولربما يشهد الاقتصاد الأردني بداية محدودة لمرحلة من التعافي في عام ٢٠١٩، في حال شهدت العلاقات الاقتصادية مع الدول العربية المجاورة حالة من الانفراج تؤدي إلى تشجيع الصادرات الأردنية، وفي حال تلقى الأردن المزيد من تدفق الأموال الرأسمالية للاستثمار، وكذلك المساعدات الأساسية من الدول العربية وغيرها. ومع ذلك فإن واقع الاقتصاد الأردني والتحديات التي تواجهه تشكّل في مجملها محدّدات صعبة للخيارات الأردنية الاقتصادية.

رابعاً: على مستوى القضية الفلسطينية و"صفقة القرن"

يُعدّ الأردن لاعباً أساسياً في شؤون المنطقة العربية وملفاتها الأساسية، ومن أبرزها القضية الفلسطينية التي تُعدّ في كثير من تفاصيلها شأنًا داخلياً أردنياً بحكم الجوار الجغرافي والديمقراطي وطبيعة النظام السياسي والمصالح الأردنية العليا.

وتشهد القضية الفلسطينية منذ تولّي دونالد ترامب رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية محاولة للتسوية تحت مسمّى "صفقة القرن" أو "الصفقة النهائية"، والتي تدرج -حسب التسريبات- في إطار المقاربة الإقليمية لتسوية الصراع العربي- الإسرائيلي والقضية الفلسطينية، التي تهدف إلى إشراك الأطراف العربية في الحلّ، وخصوصاً الخليجية منها، عبر الضغط على الأردن وفلسطين، وتشجيع ودعم التطبيع الكامل مع إسرائيل بغضّ النظر عن تفاصيل التسوية المقترحة، والتي تهدّد بتصفية القضية أو بتسوية بعض أبعادها بما يتوافق مع المصالح الإسرائيلية.

في ضوء هذه المعطيات تسود الأردن حالة من القلق، سواءً على الصعيد الرسمي أو الشعبي بشأن المطامع الإسرائيلية في المنطقة في ظلّ تعاظم التعتّن والتطرف الإسرائيليين والانحياز الأمريكي، فضلاً عن تراجع أولوية القضية الفلسطينية على الأجندة الدولية. وعزز من حالة القلق هذه خلافات الأردن مع حلفائه العرب في دول الخليج في ضوء الحديث عن تزايد التواصل الإسرائيلي مع هذه الدول، والاتجاه نحو تطبيع العلاقات الخليجية مع إسرائيل، وضغوطات يتعرض لها الأردن بشأن موقفه من الصفقة الأمريكية، وخصوصاً ما يتعلّق منها بالقدس واللاجئين. وثمة مخاوف لها ما يبررها في ضوء المعطيات القائمة بأنّ الحلّ



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

الأمريكي المقترح سيكون على حساب الأردن ومصالحه، وهو الأمر الذي يضعه أمام خيارات صعبة في هذا السياق.

خامساً: على المستوى العربي والإقليمي

يُعدّ الانقسام العنوان الأكثر تلازماً للأوضاع العربية، ويتمثل بحالة من التمزق السياسي الجغرافي للعالم العربي، وبمعادلة القوى العالمية والاستقطاب الدولي وارتباط الأنظمة العربية بهذه القوى التي تتصارع على النفوذ في الإقليم العربي ذي الأهمية الاستراتيجية لمصالحها.

وأُسفرت هذه الحالة من الانقسام العربي عن فتح المجال للقوى العالمية والإقليمية لممارسة سياساتها غير مكرثة بمواقف العرب ومصالحهم. وفي هذا السياق تمكّنت كل من إيران وتركيا الجارتين، ثم إسرائيل وهي الخطر الاستراتيجي، من تعزيز مكانتها كقوى إقليمية، وأصبحت لكل منها يد طولى في أحداث الإقليم لأسباب مختلفة، ونجحت كل دولة منها بتوسيع نطاق مصالحها ونفوذها وعلاقاتها إقليمياً ودولياً على حساب النظام العربي والمصالح العربية.

وقد أدخلت هذه المعطيات الإقليم العربي في حالة من عدم الاستقرار وتعدّد الأزمات الوطنية والإقليمية العابرة للحدود إقليمياً ودولياً، وارتفعت كلف الحروب والصراعات، ممّا جعل الأوضاع الاقتصادية غير قادرة على تحمل أعباء الكلف الباهظة لهذا الدمار وهذه الحروب والصراعات، إضافة إلى الكلف الاجتماعية والسياسية، حيث إشكالات الحلول السياسية لكافة الأزمات التي تعيشها المنطقة، وخصوصاً الدول التي تشكل عمقاً استراتيجياً واقتصادياً للأردن، إضافة إلى حالة الاستقطاب الإقليمي والدولي، والاصطفافات المصلحية الضيقة التي تتحرّك وتتغيّر من قضية إلى أخرى، ومن موقف إلى آخر، وقد ألقت هذه الحالة العربية والإقليمية والأزمات بظلالها على الأردن أمنياً واجتماعياً واقتصادياً وسياسياً نظراً لارتباطه العميق بهذه الدول، وخصوصاً اقتصادياً، ووضعته أمام تحديات كبيرة وخيارات صعبة انعكست على الحالة الأردنية.

سادساً: على المستوى الدولي

تشكّل العلاقات الدولية للأردن إحدى روافع التأثير الجيواستراتيجي لدور المملكة في محيطها، وذلك برغم صغر مساحتها وقلة عدد سكانها. وفي ضوء ذلك تشكّلت خارطة علاقات الأردن الدولية، حيث يتمتع بعلاقات "تحالف" مع الولايات المتحدة، وكذلك مع الاتحاد الأوروبي، وبريطانيا. كما أنّ للأردن علاقات متوازنة مع كل من الصين وروسيا واليابان، إضافة إلى علاقات متعدّدة مع دول أخرى في كل من آسيا وأفريقيا وأمريكا الجنوبية، لكنّها لا ترقى إلى مستوى علاقاته مع الدول الكبرى الصناعية.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

تتمثل أهم إشكالات خارطة العلاقات الدولية للأردن في أن سياسات الدول الغربية الكبرى التي يتحالف معها الأردن تميل نحو السياسات الإسرائيلية التي تؤثر تأثيراً مباشراً على استقرار المملكة ودورها ومستقبلها، كما تشكل عبئاً على الاقتصاد الأردني بحكم توجهات صندوق النقد الدولي وسياساته، فضلاً عن اعتبار الأردن "حليفاً" لهذه الدول، وخصوصاً في المجال الأمني ومكافحة ما يُعرف بالإرهاب.

وفي مقابل ذلك فإن العلاقات الأردنية مع الولايات المتحدة وأوروبا بشكل عام، وبريطانيا على وجه الخصوص، قد شكّلت مظلة حماية دولية للمملكة من الأطماع الإسرائيلية على المدى المتوسط، كما شكّلت مصدراً مهماً من مصادر الدعم الاقتصادي والعسكري في كثير من المحطات، فضلاً عن الدعم الأمني التقني وغيره.

وبذلك يواجه الأردن خيارات قسرية وأخرى متغيرة في علاقاته الدولية، كما يواجه خيارات صعبة، وربما معقدة، إزاء تحولات السياسات الأمريكية في المنطقة لاعتماده العسكري والأمني، ونوعاً ما الاقتصادي، على الولايات المتحدة وأوروبا، وعلى "حلفائهما" العرب في المنطقة، وهو ما يؤدي إلى انعكاسات، بعضها مرحلي وبعضها استراتيجي، على دور الأردن ومصالحه وعلاقاته الخارجية.

لم تتعامل السياسة الخارجية الأردنية في مختلف أبعادها طوال العقود السبعة الماضية مع نظرية تعدد البدائل بشكل حقيقي على المستوى الدولي بسبب الأبعاد التاريخية لعلاقاتها مع الغرب، ولا اعتبارات العلاقات المتداخلة الاقتصادية والعسكرية والأمنية بين المملكة والغرب. ومن هنا ما تزال هذه العلاقات محدداً أساسياً في رسم السياسات الأردنية الخارجية وفي بناء منظومة علاقاته الإقليمية والدولية على حد سواء، وإزاء دورها في الصراع العربي-الإسرائيلي وعملية التسوية. وبموازاة ذلك، يصعب على الولايات المتحدة التخلي عن علاقاتها مع الأردن نظراً للدور التي تلعبها المملكة، والتي لا تستطيع أطراف أخرى القيام بها.

وقد فرضت التحولات الجارية في العالم والمنطقة، في جزء منها، مزيداً من التقارب مع السياسات الغربية فيما برزت بعض التناقضات المحدودة، أو بعض الجفاء المؤقت كما إبان الحرب الأمريكية على العراق، حيث حُصر ميناء العقبة عام ١٩٩١ وأوقفت المساعدات الاقتصادية، وكما في الموقف الأردني من الإجراءات الإسرائيلية التهويدية في القدس وانتهاكاتها لحقوق الإنسان الفلسطيني، وأخيراً في إعلان الولايات المتحدة القدس عاصمة لإسرائيل خلافاً للموقف والقانون الدولي ولقواعد العلاقات الأردنية-الأمريكية، والتي ربما تتزايد الفجوة فيها في حال ذهبت الولايات المتحدة في بلورة مشروعها لتسوية القضية الفلسطينية بعيداً عن مصالح الأردن ودوره ورؤيته لمسار التسوية في المنطقة.

ورغم أن خيارات الأردن في علاقاته الدولية محكومة بعلاقاته التاريخية مع الغرب، والتي أصبحت بعضها في الوقت نفسه تشكل عبئاً صعباً، فإن هذه التحولات المشار إليها تشجع



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

الأردن وبقوة على التوجّه جدّيًا لتعديد خياراته في علاقاته الدولية تحسبًا لظروف أكثر صعوبة وتعقيدًا قد تشهدها السنوات القادمة.

سابعًا: خيارات الأردن المستقبلية

في ظلّ تسارع المتغيّرات في الإقليم، واستمرار حالة الاضطراب والفوضى بفعل تصاعد الأزمات وتزايد التدخلات الخارجية في شؤون المنطقة، يجد الأردن نفسه أمام خيارات دقيقة وصعبة في التعامل مع الأوضاع على المستويين الداخلي والخارجي، تتطلب منه تحديد خياراته الحالية والمستقبلية بما يحقق له أكبر قدر من المكاسب ويجنّبه المخاسر.

١. الخيارات على الصعيد الداخلي

تعود الأزمة التي تعاني منها البلاد اليوم إلى عاملين أساسيين: أولهما تباين الأولويات نتيجة غياب الشراكة في صناعة الهدف الوطني وإطار المستقبل الحامي للبلاد، وثانيهما تنامي الفجوة بين النخبة الحاكمة وبين القوى المجتمعية، بل وشعور الأخيرة بالتهميش.

ثمة ثلاثة خيارات أمام الأردن على المستوى الداخلي للتعامل مع المرحلة القادمة:

الخيار الأول: المحافظة على السياسات القائمة سياسيًا واقتصاديًا واجتماعيًا وأمنيًا دون تغيير جوهري

أيّ الاكتفاء بالإصلاحات السياسية التي تمّت، دون إنجاز مزيد من الإصلاحات في مجال الحريات العامة والتشريعات القانونية وتنمية المشاركة الشعبية في الحياة السياسية، مع استمرار نمط العلاقات الحالي بين الجانب الرسمي والقوى السياسية.

ومن أبرز النتائج المترتبة على تبني هذا الخيار:

- استمرار المطالبات السياسية والشعبية بإحداث مزيد من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والإدارية، نتيجة الشعور بعدم كفاية ما تحقق منها.
- استمرار ضعف حضور الأحزاب في الحياة السياسية وفي البرلمان، وتنامي حالة السلبية وضعف المشاركة الشعبية في الحياة السياسية العامة.
- ضعف بنیان الجماعة الوطنية الأردنية التي تواجه التحديات على المستويين الرسمي والشعبي.
- استمرار تقوية قطاعات الشدّ العكسي والقوى المحافظة على حساب تطوير نخبة وطنية تنطلق في مواقفها من المصالح الوطنية لا من الحسابات الذاتية.
- التأثير السريع للمملكة بالمتغيرات المحيطة نظراً لضعف الثقة بين الشعب والحكومة.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

الخيار الثاني: تعزيز المسار الديمقراطي والتقدم صوب مزيد من الإصلاحات السياسية

أي تحقيق مزيد من الانفتاح والإصلاحات السياسية، وتطوير التشريعات النازمة للحياة السياسية، وإجراء التعديلات الدستورية اللازمة لتطوير الحياة السياسية، وإحداث إصلاحات اقتصادية وإدارية واجتماعية وأمنية جوهرية.

ومن النتائج المتوقعة لتبني الخيار:

- تحقيق نقلة نوعية في الحياة السياسية، وتعزيز المسار الديمقراطي والإصلاحي.
- تطوير مستوى المشاركة الشعبية في الحياة السياسية، وزيادة الثقة بين الجانبين الرسمي والشعبي، وزيادة حضور الأحزاب في البرلمان، وتعزيز دورها في الحياة السياسية.
- زيادة فرص بناء شراكة سياسية وطنية بين جميع الأطراف، بما يساعد على تمكين الجبهة الداخلية في مواجهة التحديات الداخلية والخارجية، خصوصاً ما يتعلق بالانعكاسات المتوقعة لمشروع "صفقة القرن" وتداعيات الأزمة الاقتصادية.
- النهوض بواقع الاقتصاد، وتحقيق مواجهة كفؤة للأزمة الاقتصادية التي يواجهها الأردن نتيجة عوامل ذاتية وأخرى خارجية.
- تحقيق مستوى أعلى من الاستقرار السياسي والاجتماعي، وتحقيق مفهوم الأمن الوطني الشامل، بما يعزز قوة المجتمع وتماسكه في مواجهة التحديات والظروف الصعبة التي يواجهها الأردن في ظل حالة الفوضى وغياب الاستقرار في المنطقة.

الخيار الثالث: التراجع في مجال الحريات والإصلاح السياسي، واعتماد سياسة أمنية أكثر تشدداً

أي التراجع عن الإصلاحات التي حقّقها الأردن في الأعوام الفائتة، والخضوع للهاجس الأمني وللضغوط الخارجية، من أجل مواجهة أيّ تحركات شعبية محتملة لتداعيات الأزمة الاقتصادية أو على خلفية استحقاقات سياسية قد تُفرض على الأردن خلال الفترة القادمة.

ومن النتائج المتوقعة لتبني هذا الخيار:

- تعطيل مسار الإصلاح السياسي، والإضرار بحالة الحريات العامة.
- فقدان الثقة بالعملية السياسية، وتوليد حالة من الإحباط قد تستفيد منها التوجّهات المتشددة، ما يؤثر سلباً في حالة الاستقرار الأمني.
- إضعاف حضور الأحزاب السياسية، وإغلاق الأبواب أمامها في الوصول إلى البرلمان، وتزايد سلبية الحالة الشعبية وتراجع مشاركتها في الحياة السياسية العامة.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

- تأزيم الأوضاع، وإضعاف الجبهة الداخلية في مواجهة التحديات السياسية والاقتصادية، وتوفير مبررات إضافية لتزايد الاحتجاجات على السياسات الرسمية في المجالين السياسي والاقتصادي.
- استمرار الإشكالات الاقتصادية متأثرة بالأزمات السياسية التي تنتج عن التراجع عن مسار الإصلاح السياسي وتنامي التشدد الأمني في المقابل.

محددات وعوامل الترجيح بين الخيارات على الصعيد الداخلي

- مدى توفرّ القناعة والإرادة الذاتية بأهمية تطوير مسار الديمقراطية والإصلاح الشامل سياسياً واقتصادياً، ومدى الاستعداد لتحمل تبعات ذلك، بما في ذلك الضغوط الخارجية إزاء ملفات داخلية.
- توجهات الحالة الشعبية، ومستوى حراك الشارع، ومدى تفاعله سلباً وإيجاباً مع تبني أيّ من الخيارات المطروحة، ودور القوى والأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني في ذلك.
- موقف التيار المحافظ وقوى الشدّ العكسي التي تعارض إحداث مزيد من الإصلاحات السياسية والاقتصادية.
- مدى شعور الأطراف الإقليمية والدولية المعنية، وخصوصاً الولايات المتحدة، بضرورة مراعاة حاجات الأردن واعتباراته الخاصة للحفاظ على استقراره الداخلي.
- التطوّرات في القضية الفلسطينية، وتداعياتها على استقرار الأردن السياسي والاقتصادي.

الترجيح بين الخيارات على الصعيد الداخلي

باستثناء التأثير السلبي للتيار المحافظ وقوى الشدّ العكسي، الذي لا زالت سياساته سبباً في خلق الأزمات في البلاد وهو متحكم في أجهزة الحكم والسياسة، فإنّ بقية المحدّدات الداخلية لا تدعم خيار استمرار الوضع الحالي (الاكتفاء بالإصلاحات التي تحقّقت وعدم إنجازات إصلاحات جديدة).

وفيما يتعلق بالمحددات الخارجية، فإنّ تأثيرها مهم، لكنّه يعتمد على المحدّدات الداخلية وإرادة النظام، ما لم تؤثر هذه الإصلاحات على بنية النظام السياسي، وبما لا يقوّي أطرافاً مختلفة مع الولايات المتحدة في صناعة القرار في البلاد، فيما تصدر مواقف مشجّعة على ذلك من الاتحاد الأوروبي على صعيد المشاركة السياسية والانفتاح السياسي فقط، في حين يتبنّى حلفاء الأردن التقليديون إقليمياً مواقف غير مشجّعة لتحقيق مزيد من الإصلاح السياسي على وجه التحديد.

أمّا على صعيد النتائج المترتبة على الخيارات الثلاثة، فيتبيّن أنّ النتائج الإيجابية المترتبة على اعتماد الخيار الثاني (الانفتاح وتحقيق المزيد من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والإدارية)



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

كبيرة وراجحة، فيما تترتب سلبيات معتبرة على خيار استمرار السياسات الحالية أو اعتماد سياسات أكثر انغلاقاً وتشدداً.

وبالمجمل فإن تأثير المحددات الداخلية والخارجية والنتائج المتوقعة للخيارات الثلاثة السابقة، تمنح أفضلية واضحة لصالح خيار تعزيز المسار الديمقراطي وتحقيق مزيد من الانفتاح والإصلاحات السياسية والاقتصادية.

حيث يتضح أن المسار الأمثل لتعاطي الأردن مع التحديات على المستوى الداخلي يتمثل في المبادرة بعملية تغيير للواقع والتفكير بوسائل مشروعة وسلمية للخروج من المأزق السياسي والاقتصادي في وقت واحد، خصوصاً وأن الحكومة ومؤسساتها مهتمة بشكل أساسي باتباع سياسة "تنفيس الاحتقان"، مع محاولة توفير الحد الأدنى من الأمن والخدمات العامة بسبب التردد في اتخاذ خطوات حقيقية في مجال الإصلاح وإخراج البلاد من الأزمة، حيث لا تطرح الحكومة خطة أو استراتيجية واضحة ومقنعة في هذا الصدد حتى الآن.

ومن أهم متطلبات تحقيق هذا الخيار:

- بلورة الإرادة السياسية للتغيير عملياً، ومن ثمّ تحمّل تبعات هذا التغيير وقبول نتائجه وفق الإرادة الشعبية ومصالح البلاد العليا.
- بلورة رؤية استراتيجية وطنية لمعالجة الاختلالات الأساسية في إدارة الشأن العام السياسي والاقتصادي على حد سواء.
- التفاهم والتوافق المجتمعي وتحديد الأولويات المشتركة لتطوير النظام السياسي ليتوافق مع متطلبات قيام نظام سياسي تعددي يحقق التداول السلمي للسلطة، ويضمن تمثيلاً أوسع ومشاركة شعبية حقيقية في برلمان قوي ومستقل، ويعزز الحريات العامة والعمل الحزبي التنافسي الفاعل.
- انتهاز سياسة اقتصادية مستقلة تقوم على تعزيز الانتاجية، وزيادة الاستثمار وحمايته من البيروقراطية والفساد، والحد من السياسة الريعية، وحماية الطبقة الوسطى والفقيرة وتحقيق العدالة الاجتماعية وزيادة النمو الاقتصادي في الوقت ذاته.

٢. الخيارات على الصعيد الخارجي

حقّق الأردن عبر تاريخه قدراً من النجاح بتبني سياسات خارجية مكّنته من إبقاء أبواب العلاقات مفتوحة بدرجات متفاوتة مع الدول العربية والإقليمية والدول العظمى المؤثرة في العالم والإقليم، ومع ذلك فإنّ تطوّر الأحداث في الإقليم والمشهد الحالي المعقّد ومآلات القضية الفلسطينية المفترضة تضع الأردن في موقف صعب من حيث الخيارات السياسية في علاقاته الإقليمية والدولية، خصوصاً مع الدول العربية ودول الإقليم الرئيسية الثلاث تركيا وإيران وإسرائيل، والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وبقية القوى الدولية المؤثرة.

وثمة ثلاثة خيارات أمام الأردن في إدارة علاقاته السياسية وتحديد تموضعه السياسي إقليمياً ودولياً.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

الخيار الأول: استمرار التموضع الحالي

أي استمرار التموضع السياسي الحالي في العلاقات التقليدية إقليمياً ودولياً، ومواصلة العلاقة المميزة مع الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي بغض النظر عن توجهات الإدارة الأمريكية الحالية وخياراتها المناهضة تجاه الملفات السياسية ذات العلاقة بمصالح الأردن، وكذلك استمرار العلاقة التقليدية مع كلٍّ من دول الخليج ومصر، إلى جانب استمرار العلاقة مع الجانب الإسرائيلي بمعزل عن التوجهات المتشددة للائتلاف اليميني الحاكم تجاه الأردن والقضية الفلسطينية.

وحال استمرار تبني هذا الخيار الذي يمكن وصفه "بخيار الأمر الواقع"، فإنّ ذلك يَفُزِرُ النتائج التالية:

- المحافظة على منظومة العلاقات الحالية دون تغييرات مهمة، والحفاظ على التحالفات القائمة.
- تفويت فرصة تحقيق قدر أعلى من التنوع والتوازن في إدارة العلاقات السياسية، في ظلّ تهميش مقصود لدور الأردن الإقليمي، وتجاهل واضح لمصالحه من قبل حلفائه التقليديين.
- التعايش مع تداعيات توجهات الإدارة الأمريكية وبعض الأطراف الإقليمية بخصوص القدس ومشروع "صفقة القرن" والأزمات السورية والعراقية وتداعياتها على الأردن، ضمن نفس انحيازاتهم السياسية، وما يشكّله من ضعف لتأثير المملكة في هذه التوجهات.

الخيار الثاني: التحول في العلاقات والانتقال إلى تموضع جديد

أي التحول من التموضع التقليدي الحالي، والانتقال إلى تموضع إقليمي ودولي جديد، وبناء منظومة علاقات خارجية جديدة.

ومن أبرز النتائج التي يتوقع أن تترتب على اعتماد هذا الخيار:

- تراجع العلاقة مع كل من الولايات المتحدة ودول الخليج ومصر.
- تعزيز العلاقة مع كل من تركيا وقطر وإيران وروسيا والصين.
- التعرّض لضغوط سياسية من الحلفاء التقليديين، وتراجع مساعداتهم الاقتصادية للأردن، دون ضمانات بتعويض تلك الخسائر كاملة من الأطراف الأخرى.
- التأثير على طبيعة دور الأردن وسياساته الخارجية.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

الخيار الثالث: الانفتاح وتنويع الخيارات

أي سياسة الانفتاح وتوسيع العلاقات وتنويعها وتوازنها، وتجنّب رهن العلاقات مع أطراف محدّدة أو توتير العلاقات مع أيّ طرف بسبب صراعات المحاور. ومن أهمّ النتائج التي يُتوقّع أن تترتب على هذا الخيار:

- توسيع دائرة الخيارات السياسية بما يُحقّق المصالح الوطنية العليا للأردن ويحوّل دون محاصرته في خيارات ضيقة، وتعزيز استقلالية القرار السياسي والاقتصادي.
- تنويع الخيارات الاقتصادية بما لا يمكن أي طرف من الضغط الاقتصادي على المملكة.
- المحافظة على العلاقات التقليدية مع الأطراف الإقليمية والدولية التي يتمتّع الأردن معها بعلاقات قوية كالولايات المتحدة ودول الخليج ومصر، مع احترام هامش الاختلاف السياسي تجاه بعض الملفات.
- توفر فرصة تطوير العلاقة مع أطراف إقليمية ودولية مؤثرة كروسيا والصين وتركيا وإيران وقطر ودول مهمة في آسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية.
- زيادة فرص اعتماد الأردن لسياسة الحياد الإيجابي في علاقاته الخارجية، والابتعاد عن لعبة الاصطفافات والمحاور الإقليمية والدولية المتصارعة التي تعرضه لضغوط مستمرة أو تؤثر على مصالحه سلباً.

محددات وعوامل الترجيح بين الخيارات على الصعيد الخارجي

- مدى توقّر القناعة والإرادة الذاتية بأهمية توسيع منظومة العلاقات الإقليمية والدولية، ومدى الاستعداد لتحمل تبعات ذلك.
- موقف التيار المحافظ وقوى الشدّ العكسي التي تعارض إعادة النظر في التموضع الإقليمي والدولي.
- مدى شعور الأطراف الإقليمية والدولية بضرورة مراعاة حاجات الأردن واعتبارات الخاصة حفاظاً على استقراره.
- مواقف حلفاء الأردن الإقليميين التقليديين، وبخاصة دول الخليج ومصر، ومدى تأثرها باتجاهاته الجديدة، وانعكاساتها على دوره ومصالحه.
- مستوى استعداد كلّ من تركيا وقطر وإيران وروسيا والصين لتطوير علاقاتها مع الأردن سياسياً واقتصادياً، ومدى استعدادها لتحمل أعباء هذه العلاقات في مجالات الاستثمار والقروض والمساعدات الاقتصادية والدفاع وغيرها.
- التطوّرات في القضية الفلسطينية، خصوصاً ما يتعلق بمشروع "صفقة القرن" واندفاع بعض الأطراف العربية لتطبيع علاقاتها مع الجانب الإسرائيلي بمعزل عن الأردن، وما قد يفتحه ذلك من مجالات الخطر والتهديد للأردن والنظام ودوره.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

الترجيح بين الخيارات على الصعيد الخارجي

تؤثر المحددات الداخلية باتجاهات متضاربة بخصوص خيارات التموضع السياسي للأردن في المرحلة القادمة في علاقاته الإقليمية والدولية.

فقناعة الجانب الرسمي تتزايد بضرورة توسيع شبكة العلاقات الإقليمية والدولية وتنويعها، في ضوء ما واجهه الأردن خلال العامين الأخيرين من تهميش لدوره وتجاهل لأزمته الاقتصادية من قبل حلفائه التقليديين إقليمياً ودولياً، وكذلك في ضوء التوجهات المتشددة للإدارة الأمريكية بخصوص القدس ومشروع "صفقة القرن" والقضية الفلسطينية والأزميتين السورية والعراقية.

غير أن إشكاليات البنية الاقتصادية الأردنية تؤثر بصورة سلبية، وتضيّق هوامش المناورة والتحرك، وتضغط باتجاه استمرار التموضع القائم دون تغييرات جوهرية. وهو ذات الموقف الذي يتبناه التيار المحافظ وقوى الشدّ العكسي التي تعارض أيّ تغيير في منظومة العلاقات الخارجية للأردن لاعتبارات فكرية ومصالح الطبقة، فضلاً عن ارتباطاتها الخاصة بهذه الأطراف.

في حين تؤيد الحالة الشعبية بتنوّعها الاجتماعي والقوى السياسية الأردنية بتنوعها الفكري والتقليدي انفتاح الأردن في علاقاته مع الأطراف الخارجية، وتدعم سياسة التوازن وتنويع الخيارات وعدم حصرها في مساحات ضيقة، خدمة لمصالح الأردن الوطنية، وتوسيعاً لمساحات التحرك، وتحقيقاً لمزيد من الاستقلال للقرار السياسي والاقتصادي وعدم الارتهان لعلاقات محددة.

وعلى صعيد تأثير المحددات الخارجية، فإنّ الحلفاء التقليديين للأردن إقليمياً ودولياً يدفعون باتجاه استمراره في تموضعه الحالي، ويتخذون موقفاً سلبياً وحساساً وغير مبرر من انفتاحه على أطراف سياسية أخرى، لا سيما في ضوء حالة الاستقطاب القائمة في المنطقة بين محاور متصارعة.

فيما تبدو كلّ من تركيا وقطر وإيران وروسيا والصين متحمّسة لتطوير علاقاتها مع الأردن في المجالات المختلفة، متفهمّة وآخذةً بالحسبان حجم العوائق التي تعترض طريق إعادة الأردن النظر في منظومة علاقاته الخارجية القائمة، ومتقبلة استمرار الأردن بعلاقاته التقليدية إلى جانب العلاقات معها.

أما على صعيد النتائج المترتبة على الخيارات الثلاثة، فلا يبدو خيار الانتقال من التموضع التقليدي الحالي إلى تموضع جديد -مقابل تماماً- خياراً ناضجاً أو واقعياً في ظلّ المعطيات السياسية والاقتصادية الراهنة. فيما لا يخدم استمرار خيار الأمر الواقع (الخيار الأول) مصالح الأردن، ويبقيه أسيراً لعلاقات محدودة، ويضيّق عليه مساحات التحرك، ويفوّت عليه فرصة تحقيق مصالحه الوطنية، وقد يخلق للأردن إشكالات تضعف قدرته في المحافظة على الاستقرار



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

السياسي والاقتصادي، وعلى دوره المهم والاستراتيجي في المنطقة وفي القضية الفلسطينية.

ويبدو الخيار الثالث (تنويع الخيارات وتوسيع منظومة العلاقات وتحقيق التوازن) خياراً مفضلاً من حيث النتائج الإيجابية المترتبة عليه، ومن حيث واقعيته والقدرة على تبنيه وتحمل التداعيات المترتبة عليه، كما ظهر في التحليل السابق. كما يحقق هذا الاختيار في التفكير الاستراتيجي لعلاقات المملكة الدولية قدرة أكبر على المناورة ومواجهة التحولات وحماية الاستقرار الاقتصادي والسياسي والأمني، ويضفي قدراً أكبر من الاستقلال على القرار السياسي انطلاقاً من المصالح العليا للمملكة وللأمة العربية والقضية الفلسطينية.

ومن أهم متطلبات تحقيق هذا الخيار المرجح لمصالح الأردن:

- مبادرة الأردن إلى بناء علاقات أقوى مع دول الإقليم خصوصاً مع تركيا، وإلى حدٍّ ما إيران، بالحدود الاقتصادية والسياسية التي لا تخل بالتزاماته المرتبطة بعلاقاته العربية.
- استمرار احتفاظ الأردن بموقفه السياسي الراهن بإمكانية لعب دور توفيقٍ أو لقاٍ بين بعض الأطراف العربية والإقليمية، وهو ما يمنحه ميزة مهمة تسهم في تعزيز قدرته على زيادة حضوره الإقليمي وتنويع علاقاته وتوازنها.
- وضوح الأردن في طرح احتياجاته الاقتصادية والأمنية، والحرص على علاقات ذات جدوى حقيقية لمصالحه السياسية والاقتصادية الوطني، على نحو يسهم في تعزيز مكانته السياسية، وفي زيادة قدرته على مواجهة التحديات الداخلية والخارجية.
- محافظة الأردن على علاقاته الدولية مع الغرب في المدى المنظور، وبما يحقق الدعم الاقتصادي ويوفر المظلة السياسية والدعم العسكري والأمني، حتى في ظل الاختلاف إزاء المواقف من القضية الفلسطينية، آخذاً بالاعتبار أن الغرب لا يستطيع الاستغناء عن الأردن كما أن الأردن كذلك بحاجة إلى الغرب في هذه المرحلة.
- بدء الأردن بتوسيع علاقاته الدولية والإقليمية غير الغربية والإسرائيلية، خصوصاً مع الصين وروسيا وبقية دول البريكس، إضافةً إلى تركيا وإيران؛ لتوفير بدائل ناجزة في المجالات الاقتصادية والعسكرية والأمنية، وذلك في حال تنامي وتفاقم الخلافات مع الغرب أو مع إسرائيل في المدى الأبعد.
- تعزيز الجبهة الداخلية من خلال إصلاحات شاملة بوصفها مدخلاً أساسياً لتقوية السياسة الخارجية الأردنية وتعزيز خياراتها في التعامل مع التحولات والتحديات التي تواجهها، وتقوية قدرتها على الصمود إزاء أيّ ضغوط لا تتناسب مع مصالح الأردن والقضية الفلسطينية، كما تبدو الضغوط الأمريكية والعربية إزاء "صفقة القرن" والقدس والأرمنين السورية والعراقية.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

إشكالية "صفقة القرن"

يُعد مشروع "صفقة القرن" الذي طرحه الإدارة الأمريكية للتعامل مع ملف التسوية السياسية للقضية الفلسطينية من أبرز التحديات التي تواجه الأردن على مستوى علاقاته الخارجية، الدولية منها والإقليمية، وعلى مستوى أوضاعه الداخلية على حد سواء، وهو ما اقتضى من فريق الأزمات أن يفرد له هذه المساحة في سياق هذا التقرير.

في ضوء محددات السياسة الأردنية الداخلية والخارجية، فإنّ معارضة "صفقة القرن" والعمل على إفشالها ينسجم مع المصالح الوطنية العليا للأردن، ويتّسق مع القناعة الحقيقية للمؤسسات القيادية للدولة، وينسجم مع توجهات القوى والأحزاب السياسية والموقف الشعبي تجاه القضية الفلسطينية، والتي ترى جميعها في إسناد الموقف الفلسطيني الرفض لمشروع الصفقة، تعزيزاً لفرص فشله نتيجة معارضة طرفين أساسيين معيّنين به بصورة مباشرة. فيما يؤثر العامل الاقتصادي وموقف التيار المحافظ وقوى الشدّ العكسي باتجاه مخالف، ويدفعان نحو التساوق مع "صفقة القرن" أو الاكتفاء بمعارضة سلبية تمرّ الصفقة ودون تحمّل أعباء مواجهتها.

وبينما تتبنّى الإدارة الأمريكية وبعض الأطراف المتساوقة معها، موقفاً ضاعطاً على الأردن للانخراط في الصفقة، وعلى أقلّ تقدير عدم معارضتها بصورة علنية، فإنّ الموقف الأوروبي وموقف روسيا والصين يدفع باتجاه مختلف نسبياً، حيث ما تزال تلك الأطراف تتبنّى خيار حلّ الدولتين ولا ترى في المضامين التي تمّ تسريبها بخصوص الصفقة حلاً قابلاً للنجاح ولتحقيق حالة الاستقرار في المنطقة، وتنسجم مع هذا الموقف غير المتحمس للصفقة العديد من القوى الإقليمية الفاعلة والمؤثرة.

وبالتحليل يتبين أنّ تمرير الصفقة قد يجنب الأردن، آنياً، بعض الضغوط السياسية والاقتصادية، غير أنّ نتائجها وتداعياتها الاستراتيجية على المصالح الوطنية العليا للأردن وعلى القضية الفلسطينية وعلى الموقف الأردني تجاه فلسطين، بالغة الضرر والخطورة. كما أنّ تداعيات الموقف الأردني المعارض لقرار نقل السفارة الأمريكية إلى القدس أظهرت بوضوح قدرة الأردن على تحمّل الضغوط الخارجية، بل إنّ موقف الأردن الواضح والجريء انعكس بصورة إيجابية على صعيد احترام موقفه ودوره الإقليمي، ودفع الأطراف الإقليمية والدولية لزيادة حجم مساعداتها للأردن، تجنّباً لاندفاعه بصورة أكثر استقلالية عن مواقف تلك الأطراف، خصوصاً أنّ تعرّض الأردن لضغوط سياسية ومالية من الإدارة الأمريكية، وربما من بعض الأطراف الإقليمية المتحمّسة للصفقة، يمكن تعويض جزء منها من دول أخرى كتركيا وقطر. كما أنّ استقرار الأردن ما زال مطلباً إقليمياً ودولياً ويدفع هذه الأطراف باتجاه عدم المبالغة بممارسة الضغوط عليه، وهو ما كشفتته تداعيات الأزمة الاقتصادية التي واجهها الأردن بدايات شهر حزيران/ يونيو ٢٠١٨. لذلك فإنّ خيار الأردن بمعارضة الصفقة هو الأقوى ولا تترتب عليه مخاطر استراتيجية بمستوى مخاطر تمريرها.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

ثامناً: التوصيات

يقدم فريق الأزمات العربي - ACT في هذا التقرير التوصيات التالية لمواجهة صعوبات خيارات الأردن وتحدياتها في المرحلة الراهنة والمستقبلية، ولدعم ترجيحاته في اختياراته المختلفة، ومن أهم هذه التوصيات:

أ- على الصعيد الداخلي

1. بلورة رؤية استراتيجية وطنية لتطوير البنية السياسية ولمعالجة الاختلالات الجوهرية في إدارة الشأن العام السياسي والاقتصادي والاجتماعي، خصوصاً وأن الأوراق النقاشية الصادرة عن الملك عبدالله الثاني قد أكدت على هذه التوجهات الإصلاحية.
2. تطوير التشريعات النازمة للحياة السياسية، بما يعزز دور الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني، ويرفع مستوى المشاركة الشعبية في الحياة السياسية، ويستعيد الثقة الشعبية بالعملية السياسية ومؤسسات الدولة، وينتج مؤسسات منتخبة تعبر بصورة حقيقية عن الإرادة الشعبية.
3. تعزيز الجبهة الداخلية، وبناء شراكة وطنية حقيقية في مواجهة التحديات الداخلية والخارجية مع مختلف القوى الوطنية بتوجهاتها المتعددة الإسلامية منها والقومية واليسارية وغيرها.
4. التأكيد على أن موقف الأردن بالغ الأهمية في دعم صمود الشعب الفلسطيني في مواجهة الاحتلال، باعتبار القضية الفلسطينية شأنًا داخلياً أردنياً، وهو ما يمكن له أن يسهم بشكل كبير في مواجهة أطماع الاحتلال وفي الدفاع عن المصالح الأردنية.
5. تقليل عجز الموازنة عن طريق خفض الهدر في نفقات الحكومة، وإعادة هيكلة القطاع العام، وتطبيق أسلوب حوكمة فعال وكفؤ يعطي مزيداً من الشفافية والمساءلة. ووضع آليات عملية لمواجهة الفساد الإداري والمالي ولمعالجة الإجراءات البيروقراطية.
6. تشجيع الاستثمار السياحي والصناعي والزراعي والخدمات باستثمارات محلية وعربية ودولية، وإزالة ما يعيق تطورها، وإعطاء التصدير أولوية قصوى باعتباره محركاً للنمو الاقتصادي.

ب- على الصعيد الخارجي

1. تطوير وتوسيع منظومة العلاقات الخارجية، واعتماد سياسة تنويع دائرة الخيارات في العلاقات الإقليمية والدولية، والحرص على التوازن، والمحافظة على العلاقات التقليدية مع الأطراف التي يتمتع الأردن معها بعلاقات قوية، وتطوير العلاقة مع أطراف إقليمية ودولية أخرى مؤثرة في شؤون المنطقة.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

٢. تعزيز استقلالية القرار السياسي والاقتصادي، وزيادة فرص اعتماد الأردن لسياسة الحياد الإيجابي في علاقاته الخارجية، والابتعاد عن لعبة الاصطفافات والمحاور الإقليمية والدولية المتصارعة.
٣. تعزيز الجبهة الداخلية التي يمكن لها أن تقدّم الدعم المطلوب للموقف الرسمي تجاه الحلول التي تستهدف تصفية القضية الفلسطينية على حساب الأردن، والتي يمكن لها أن تدفع الأطراف الأخرى لتعديل مواقفها، وأن لا تذهب بعيداً في ضغطها على النظام الرسمي.
٤. التمسك بثوابت الموقف الأردني من القضية الفلسطينية، ورفض التساوق مع مشروع "صفقة القرن"، والتنسيق مع القوى الفلسطينية في العمل على إفشاله ومواجهة تداعياته الخطيرة على الأردن والقضية الفلسطينية، مع الحرص على تقليل حجم الانعكاسات السلبية لهذا الموقف -المنسجم مع مصالح الأردن الاستراتيجية- على الوضع الاقتصادي للمملكة بإجراءات وطنية وعلاقات اقتصادية بديلة تقوم على تنمية الاستثمار في البلاد.
٥. الثقة بأن الأردن دولة قادرة على اتخاذ قراراتها المتعلقة بمصالحها الوطنية العليا وبشكل مستقل، وأنها ليست مضطرة إلى الالتزام بما يقرره الآخرون بدعوى محدودية الإمكانيات.



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

Jordan: Hard Options Executive Summary

Jordan faces many difficult challenges. It is surrounded by regional and international environment of rapid changes with much political, security and economic consequences on the stability of many states in the region. These challenges have posed hard options on the country on the local and external levels. The report “**Jordan: Hard Options**” by the Arab Crises Team (ACT) at the Middle East Studies Center (MESC) in Jordan aims at serving decision-makers, presenting discussions around the options of Jordan that serve the higher interests of the country.

On the local level, certain steps were taken towards pluralism and public participation after 2011. However, the country has witnessed afterwards critical reversals on the political, social and economic levels. These reversals have been represented by limiting public liberties, hegemony of the executive on the legislative and judicial authorities, shrinkage in the growth rates and increase in the budget deficit, indebtedness and high unemployment.

On the level of the Palestinian cause and the “Deal of the Century” Jordan is witnessing -on formal and public levels- a case of anxiety because of the Israeli ambitions in the region in the light of increasing Israeli extremism and American bias. This is as well as the fact the Palestinian cause is no longer a priority on the international and regional agendas. Not to say anything of the disputes between Jordan and the Arab allies in the Gulf states emanating from the latter’s ‘communication’ with Israel whilst pressuring Amman to accept the American deal especially concerning Jerusalem and refugees at the expense of Jordan.

On the Arab, regional and international levels, given its geopolitical location amidst an inflammatory environment and regional dynamics, Jordan has faced critical challenges that affect its geostrategic role. These challenges have been basically resulted from 1) Jordan's hosting of a great number of Syrian refugees; 2) the closure of Jordan's trade border-crossings vis-a-vis Iraq and Syria which greatly affected Jordan’s economy; 3) Jordan's deteriorating relations with Gulf countries and accompanying low aid.

In the light of these, the future options of Jordan have become hard, **but three options can be identified on the local level:** First, to maintain the existing political, economic, social and security policies without focal change. Second, to make sure the democratic route continues and with more political reforms. Third, to retrograde in public liberties and political reform and to adopt stringent security policy. The optimal option for Jordan on this level is **to “increase the local route with more economic and political reforms”**. The impacts of this option are widely and deeply positive. While the other options would come to adopt more extreme policies that might cause extra challenges to Jordan. Among the most prominent requirements to realize this option: the realization of political determination for change, bear its consequences and accept its results within the popular context and the higher interests of the state; then the crystallization of a joint strategic national vision to treat the political imbalances in the management of public affairs on political and economic levels.

As to the options facing Jordan **on the external level, three options** can be identified: continuation of the existing political positioning, change to new positioning and openness and diversity of options. **“The policy of diversity, the expansion of relations and the realization of balance”** is the best option on this level due to the results it would yield and in



فريق الأزمات العربي
Arab Crises Team

الأردن .. الخيارات الصعبة

terms of its reality and ability to adopt it. Some of its major requirements include: Jordan's initiative to build stronger relations with regional countries, especially with Turkey and to a certain extent with Iran within the economic and political context that does not affect its commitments to relations with other Arab countries. Then to maintain Jordan's international relations with the West in the future and in a manner that achieves economic support and provides a political umbrella and military and security support.

As for **the stand towards the “Deal of the Century”**, it seems that **Jordan's choice to oppose the deal was the strongest**. It concurs with the position of leadership institutions in the state, the political forces and parties as well as the wide public support to Palestine cause. Given that the choice of allowing the deal to go through might prevent political and economic pressure for a short time, but it will severely harm the higher national interest of Jordan and its role in the Palestinian cause. At strategic level, the late developments have showed Jordan's ability to bear external pressures. At the same level, it proved that Jordan's stability and role still extremely required by many regional and international parties. As such, it is not to exaggerate performing pressure on Jordan by these parties, which strengthens Jordan's option to oppose the deal if Jordan's vision is not considered.

The Arab Crises Team presents its recommendations to face the hard options related to both current and future challenges confronted by Jordan, in addition to offering support for its preferred options, **the most important recommendations on the internal level are:** 1) Develop legislation that organizes political life and strengthen the role of political parties, increase popular participation in political life, regain confidence in the political process and state institutions. 2) Decrease the government spending, reconstruct the public sector, implement an effective and efficient governance system that guarantees more transparency and accountability and to ease the economic burden on the people.

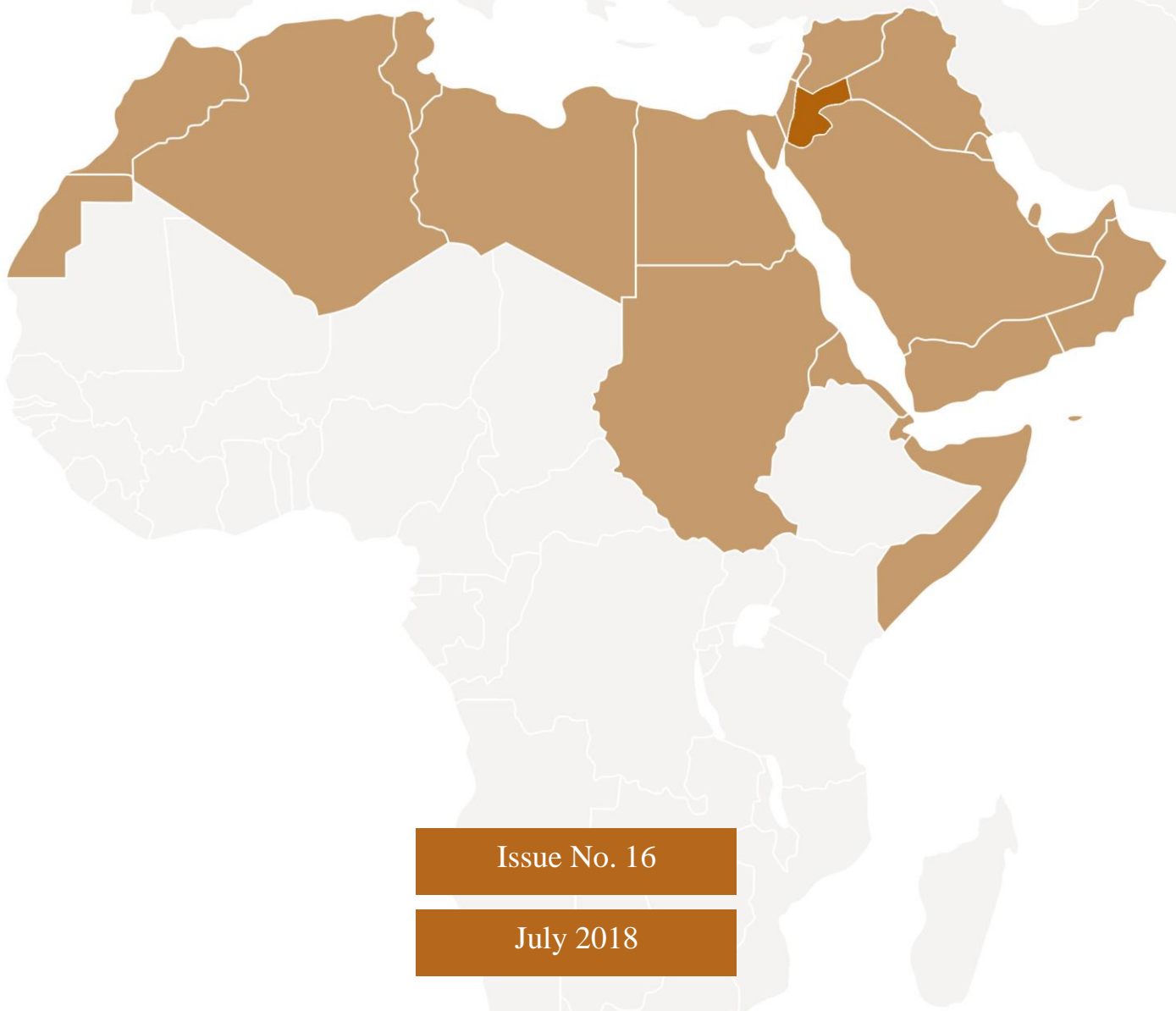
The most important recommendations on the external level include: 1) To balance Jordan regional and international relations with proper diversity; 2) To maintain traditional relations; 3) To strengthen the internal front which provides the necessary support for the official position towards solutions that target the liquidation of the Palestinian cause on Jordan's expense; 3) To confirm with full confidence that Jordan is capable of taking decisions that are related to its higher national interests in an independent manner.



مركز دراسات الشرق الأوسط - الأردن
Middle East Studies Center - Jordan

Arab Crises Team-ACT

Jordan.. Hard Options



Issue No. 16

July 2018