

המונרכיה ההאשמית, 'האחים המוסלמים' והמערכת הפסוודו-דמוקרטית בירדן, 1989–1997

עסאם אבו-ריא

מטרתו של מאמר זה לבחון את המאפיינים המרכזיים של המערכת הפסוודו-דמוקרטית בירדן ולנתח את מדיניות ההכללה וההדרה שהמלך חוסין נקט כלפי כוחות האופוזיציה, ובמיוחד כלפי האופוזיציה האסלאמית, כדי לשמר מערכת זו. המאמר מראה, כי מדיניות זו יושמה תוך שליטה בקצב וב'תקרה' של צעדי הליברליזציה הפוליטית ותוך הימנעות מעימות אלים עם האופוזיציה האסלאמית, בניגוד למה שקרה, לדוגמה, במקרה האלג'ירי בעימות בין העילית השלטת לבין 'חזית ההצלה האסלאמית'. הטענה המרכזית המועלית כאן היא, שהצלחת האסטרטגיה של השלטון המלכותי נובעת, מצד אחד, מן המאפיינים הבסיסיים של השיטה הפוליטית בירדן ומכישוריו האישיים של המלך חוסין, ומצד שני – מן החולשות המבניות שהאופוזיציה האסלאמית בממלכה סובלת מהן.

מבוא

שני גלים משמעותיים של ליברליזציה פוליטית התחוללו בירדן בתקופת שלטונו של המלך חוסין (1953–1999), ושניהם באו על רקע משברים עמוקים שהממלכה נקלעה אליהם. הגל הראשון נמשך מאז עלייתו של חוסין לשלטון, במאי 1953, ועד אפריל 1957. הגל השני בא בעקבות משבר סוציו-כלכלי ופוליטי עמוק, אשר החל בראשית שנת 1989, הגיע לשיאו ב'התקוממות הלחם' של אפריל באותה שנה ונמשך עד נובמבר 1997. התקוממות זו היתה המחאה החריפה והאלימה ביותר שהתחוללה בירדן מאז אירועי 'ספטמבר השחור' בשנים 1970–1971. הליברליזציה שבאה בעקבותיה התבטאה בהרחבת הפלורליזם הפוליטי, ובמסגרתה הוגבר חופש הביטוי וההתארגנות, צומצמה הצנזורה על העיתונות, והעיקר – ב-8 בנובמבר 1989

נערכו בחירות לפרלמנט, לראשונה מאז אפריל 1967. היו אלה הבחירות החופשיות, הייצוגיות והתחרותיות ביותר מאז אוקטובר 1956. הנציגים שהיו מזוהים עם הגוש האסלאמי זכו ב־34 מתוך 80 המושבים של הפרלמנט (21 מתוך אלה היו נציגי 'האחים המוסלמים' והשאר הוגדרו כאסלאמיסטים עצמאיים).¹ כלומר, הגוש האסלאמי זכה ב־43 אחוז ממושבי הפרלמנט. (Abu Jaber and Fathi 1990: 81).

במדינות רבות באמריקה הלטינית, במזרח אירופה ובחלקים אחרים של העולם, שהיו בהן צעדים של ליברליזציה פוליטית, התפתחו הצעדים הללו לשינויים דמוקרטיים משמעותיים, שכללו הבניית מנגנונים להעברת השלטון בדרכי שלום. בניגוד לכך חלה בירדן מאז סוף 1991 נסיגה נמשכת מצעדי הליברליזציה. נסיגה זו הגיעה לשיאה בדחיקתם של 'האחים המוסלמים', כמו גם מפלגות האופוזיציה החילוניות, אל מחוץ לתהליך האלקטורלי. כתוצאה מכך החרים 'האחים המוסלמים' את הבחירות לפרלמנט שנערכו בנובמבר 1997.

תהליך זה של ליברליזציה ושל נסיגה ממנה התאפיין בירדן בשתי תופעות הראויות לעיון. ראשית, צעדי הליברליזציה לא שינו את היסודות הבסיסיים של המערכת הפוליטית הפסודו־דמוקרטית שאפיינה את ממלכת ירדן מאז ייסודה בשנת 1921, דהיינו, המונרכיה המשיכה להיות 'מנהלת העניינים' בממלכה. שנית, הנסיגה מצעדי הליברליזציה הפוליטית בשנות התשעים לא הובילה לעימות אלים בין המונרכיה לבין 'האחים המוסלמים', בניגוד לעימות שפרץ, לדוגמה, באלג'יריה בין האליטה השלטת לבין 'חזית ההצלה האסלאמית' (جبهة التحرير الإسلامية). (Front Islamique du Salut — FIS ובצרפתית).

במאמר זה אנסה להסביר כיצד הצליחה המונרכיה ההאשמית למנוע מצעדי הליברליזציה הפוליטית לחרוג אל מעבר לנוסחה של 'פסודו־דמוקרטיה' בלי להגיע, כאמור, לעימות אלים עם 'האחים המוסלמים'. טענתי היא, שהצלחה זו נובעת משני גורמים עיקריים: הגורם הראשון נעוץ במאפייני הייחודיים של המשטר הפוליטי הירדני, במיוחד כפי שהתגבשו בתקופתו של המלך חוסין. אופיים של בסיסי הכוח בממלכה, מדיניות ההכללה (inclusion) וההדרה (exclusion) שהמלך נקט כלפי 'האחים המוסלמים' ותכונותיו האישיות של חוסין עצמו — בהם ייחודו של המשטר ההאשמי בתקופה המדוברת. הגורם השני הוא החולשות המבניות בארגון 'האחים המוסלמים', שלא אפשרו להם להביא לחלוקה צודקת יותר של הכוח הפוליטי במדינה על־אף ניצחונם האלקטורלי המרשים. בין חולשות אלו יש למנות, מצד אחד, את העדרה

1. היות שתנועת 'האחים המוסלמים' היתה הפלג הדומיננטי בקרב הגוש האסלאמי, אשתמש במאמר זה במושגים 'האחים המוסלמים', 'הגוש האסלאמי' ו'האופוזיציה האסלאמית' חליפות.

של לכידות ארגונית-ביורוקרטית, ומצד שני – את המחלוקות הרעיוניות בתוך הארגון, את הפיצולים הבין-דוריים ואת הסכסוכים בין עבר-יורדים לבין פלסטינים בקרב ההנהגה.

מאפייני המשטר הפוליטי בירדן

המשטר הפוליטי בירדן מוגדר על-פי החוקה משנת 1952 כ"פרלמנטרי מלוכני העובר בירושה והעם הוא מקור הסמכות" (Khalil 1962: 55).² אולם בפועל המלך עומד בראש שלוש הרשויות (המחוקקת, המבצעת והשופטת), מעניק להן לגיטימציה ומאציל להן מסמכות. המלך הוא אשר מכריז על עריכת בחירות, על כינוס הפרלמנט, על קיצור כהונתו או על הארכתה ועל פיזורו בכל עת שירצה. הוא גם מי שממנה ומפטר את ראש הממשלה בלי תלות בתוצאות הבחירות לפרלמנט וביחסי הכוחות בין המפלגות (Shinn 1980: 160; Rath 1994: 532). כתוצאה מכך הממשלה היא מכשיר בידי המלך לקידום מדיניות הפנים והחוץ שלו, אף-על-פי שהחוקה אומרת, כי הממשלה אחראית בפני הפרלמנט.³

גוף נוסף שבאמצעותו שולט המלך בירדן הוא הדינאן – 'החצר המלוכתית'. הדינאן מבצע את מדיניות המלך וכפוף אליו במישרין, ולמעשה, הוא מהווה מעין 'ממשלת-על' שבה מתקבלות ההחלטות החשובות בממלכה. מוסד הדינאן אינו מופיע בחוקה, אבל אפשר למצוא לו גיבוי חוקתי בסעיף החוקה המאפשר למלך "לממש את כוחו על-ידי 'צו מלכותי' (אַרְאֵה מַלְכִּיָּה)". סעיף זה מאפשר למלך לעקוף הן את הממשלה והן את הפרלמנט בניהול ענייני המדינה ולרכז בידי את רוב הכוח הפוליטי. בקצרה, השפעת המלך ויועציו בירדן מגיעה בעקיפין ובמישרין מראש ההיררכיה ועד הרמות הנמוכות ביותר של קבלת ההחלטות במדינה (Fathi 1994: 125).

הדומיננטיות של המלך ושל המונרכיה בפוליטיקה ובחברה הירדנית התבססה במידה רבה על תכונותיו האישיות של חוסין. תכונות אלו באו לידי ביטוי ביצירת מערכת פוליטית 'רכה' ובמדיניות של פרגמטיזם ואף אופורטוניזם בניהול ענייני המדינה. בבסיס המערכת עמדו התנגדות תקיפה ועוינות כלפי כל אידיאולוגיה או שינוי שנתפשו כמהפכניים. המלך חוסין התבסס, אולי יותר מכל שליט ערבי אחר, על מניפולציות וקואופטציה בניסיון למשוך את מתנגדיו הפוליטיים לצדו. הוא ניצל את הפופולריות שלו כדי להעביר לאזרחי הממלכה את ההרגשה, שגם בלי בחירות דמוקרטיות וכלי חיים מפלגתיים הוא וממשלתו דואגים לכל האזרחים וקשובים להם (Garfinkle 1993: 92). אולם

2 כל הציטוטים מהחוקה הירדנית משנת 1952 מתורגמים מן הנוסח האנגלי המופיע במקור זה. התרגום הוא של מחבר המאמר.

3 לכן אשתמש במאמר זה במושגים 'המלך חוסין', 'הממשלה' ו'המונרכיה' חליפות.

מצד שני לא היסס המלך לגלות תקיפות, ולעתים גם תוקפנות, כלפי כוחות 'חתרניים' (Wilson 1991: 1).

המכשירים העיקריים שאפשרו למלך להבטיח את מעמדה של המונרכיה במדינה היו הצבא והבירוקרטיה הממשלתית. שני המבחנים החשובים שבהם גילה הצבא את נאמנותו המוחלטת לשלטון בתקופתו של חוסין היו דיכוי כוחות האופוזיציה בעקבות ביטול תוצאות הבחירות של אוקטובר 1956 (ראו בהמשך) והעימות המזוין עם כוחות הגרילה הפלסטיניים בשנים 1970–1971. גם הבירוקרטיה הממשלתית אפשרה לשלטון המלכותי לנהל את ענייני המדינה ולקבוע את כללי המשחק הפוליטי. הבירוקרטיה בירדן היתה מאז ומעולם מערכת פטרימוניאלית, שסייעה בהבטחת מעמדה של המונרכיה ובשמירת היציבות הסוציו-פוליטית בממלכה. הבירוקרטיה סייעה לשלטון במלאכות הבאות:

co-opting influentials, destabilizing groups, extending socioeconomic benefits to exclude groups, and incorporating into political and administrative bureaucracy emerging social classes with rising political expectation (Piro 1998: 2).

כתוצאה מכל אלה נוצר בממלכה ההאשמית, במיוחד בתקופתו של המלך חוסין, בסיס חברתי אקלקטי, שהאינטרס המרכזי שמחבר את חלקיו השונים הוא השמירה על השלטון ועל היציבות הסוציו-פוליטית (Yorke 1990: 28; Richards and Waterbury 1996: 297–298).

מאפיין מעניין נוסף של השלטון המלכותי ההאשמי הוא ניסיונו המתמיד ליצור לעצמו מראית עין של לגיטימציה דמוקרטית. ניסיון זה נובע מכך, שלירדן, בניגוד למונרכיות הנפט העשירות של המפרץ הפרסי, אין העושר האגדי שהיה יכול לסייע לה להימנע מנקיטת צעדי ליברליזציה כלכליים ופוליטיים בשעת משבר. לממלכה הירדנית חסרים גם העומק השבטי ההיסטורי וה'טבעיות' המאפיינים את מונרכיות הנפט של המפרץ ביחסן לחברות שבהן הן שולטות. במלים אחרות, בממלכת ירדן אין מסגרת התייחסות שבטית או דתית ארוכת שנים, אשר עשויה היתה להעניק לשלטון לגיטימציה מסורתית אותנטית ולהוות תחליף אפקטיבי ללגיטימציה דמוקרטית (Kamrava 1998a: 63–64, 80).

המשטר בירדן נאלץ אפוא מאז ומתמיד להשלים את הלגיטימציה השבטית-דתית המסורתית שחסרה לו במראית עין של לגיטימציה דמוקרטית (השוו Hudson 1994: 19). השלמה זו באה לידי ביטוי במערכת פוליטית שאפשר לכנותה 'פסוודו-דמוקרטיה'. על-פי ניסוחו של פינר (S. E. Finer), פסוודו-דמוקרטיה היא "מערכת שבה מוסדות, תהליכים ואמצעים דמוקרטיים-ליברליים קיימים על-פי חוק, אולם בפועל [מוסדות אלו] מתומרגים (manipulated) או מופרים על-ידי אוליגרכיה היסטורית" (מצוטט אצל Milton-Edwards 1991: 141).

92). כלומר, המונרכיה ההאשמית בירדן אימצה לכאורה עקרונות ומוסדות של הדמוקרטיה הליברלית (כדוגמת תחרות אלקטורלית), אך בפועל שלטת במדינה מאז ומתמיד אוליגרכיה חזקה הכוללת את המלך ומקורביו (שם, שם). הפסוודו-דמוקרטיה בירדן היתרגמה במשך השנים לגלים — הנשלטים מלמעלה — של מדיניות אותוריטרית מזה ושל מדיניות ליברלית מזה, וההחלטה איזו מדיניות ליישם בכל עת נגזרה מטבעו של המשבר שהשלטון נאלץ להתמודד איתו וממאזן הכוחות הפנימי והחיצוני (ראו Korani 1998: 158). במלים אחרות, השלטון ההאשמי נאלץ בתקופות מסוימות בהיסטוריה שלו ליזום צעדים של ליברליזציה פוליטית כחלק מ'אסטרטגיית ההישרדות' (survival strategy) שלו. צעדים אלה שירתו את השלטון בשלושה מישורים: ראשית, הם הרחיבו את בסיסי הלגיטימציה הפוליטית של השלטון ובכך הקלו עליו להתמודד עם משברים כלכליים-פוליטיים חריפים; שנית, הם הציגו כלפי חוץ דימוי של פתיחות ומתינות, במיוחד כלפי המדינות והארגונים המערביים; שלישית, הם סייעו בתהליכי הפירוק, הנטרול והקואופטציה של כוחות האופוזיציה המרכזיים. כל זה נעשה בלי לפגוע בבסיס הכוח הסמכותני של המשטר, דהיינו במונרכיה, ובכל פעם שהתעוררה סכנה, שצעדי הליברליזציה יתפתחו לשינוי דמוקרטי משמעותי בממלכה, לא נרתע השלטון מנקיטת צעדים חריפים כדי לבלום מגמה זו.

מדיניות זו יושמה עוד בשנות החמישים. הניסיון שנצבר בעת הגל הראשון של הליברליזציה והנסיגה ממנה יצר תקדים ודגם להתמודדות של השלטון עם הגל השני של הליברליזציה והנסיגה ממנה בשנות התשעים. אי לכך, כדי להבין טוב יותר את הצעדים שהשלטון נקט בשנות התשעים יש לבחון תחילה את הדרך שבה הוא התמודד עם הגל הראשון של הליברליזציה ואת המסקנות שהסיק באותה תקופה. מרכיב חשוב נוסף בניתוח ההיסטורי הזה הוא המסקנות שהסיקו גם מפלגות האופוזיציה בירדן מהאפיוודה הדמוקרטית של שנות החמישים.

הגל הראשון של ליברליזציה (מאי 1953 — אפריל 1957) והנסיגה ממנו

בשנה הראשונה לשלטונו המשיך המלך חוסין את התיקונים הדמוקרטיים בחוקה, שהחלו בימי אביו, המלך טלאל. רבות מהמגבלות שהיו קיימות על חופש הביטוי ועל העיתונות בוטלו, אסירים פוליטיים שוחררו, הותרה פעילותן של מפלגות שבעבר הוצאו אל מחוץ לחוק, וחזק מעמדו של בית המחוקקים מול הרשות המבצעת. התיקונים הללו נועדו להגביר את הלגיטימציה הפוליטית של השלטון על רקע הלחצים להקשחת העמדה כלפי ישראל וכלפי מעצמות

המערב במישור החיצוני והלחצים להגברת הדמוקרטיזציה במישור הפנימי (סלע 1984: 4). המלך חוסין גם נאלץ 'ליישר קו' עם מפלגות האופוזיציה. הוא חזר בו מכוונתו המוצהרת להצטרף לכרית בגדאד, בטענה שהוא דוגל בברית ובאחדות כלל-ערביים; הוא החליט על ערביזציה של ההנהגה הצבאית בממלכה, פיטר את הקצינים הבריטים ובראשם ג'לאב פאשא מניהול הצבא הירדני וגירש אותם מירדן, והוא ביטל את הברית הירדנית-בריטית אף כי הדבר עלה לו בהפסד התמיכה הכספית הבריטית המשמעותית לממלכה.

אולם הצלחתה של המונרכיה בהגברת הלגיטימציה שלה וכחזוק מעמדה בחברה ובפוליטיקה היתה מוגבלת. המהלכים שהשלטון נקט הגבירו את הביטחון העצמי של מפלגות האופוזיציה החילוניות ושל הכוחות הרדיקליים, והדבר בא לידי ביטוי בתוצאות הבחירות הכלליות לפרלמנט הירדני שנערכו באוקטובר 1956. מפלגות האופוזיציה החילוניות והשמאליות השיגו ניצחון מוחלט בבחירות אלו וזכו ב-21 מתוך 40 מושבי הפרלמנט. תוצאות הבחירות אילצו את המלך חוסין לבקש ממנהיגי 'מפלגת הסוציאליסטים הדמוקרטים', סלימאן אל-נאבלסי, להרכיב את הממשלה.

ממשלת אל-נאבלסי, שנהנתה מרוב מוצק בפרלמנט ומתמיכה עממית רחבה, העמידה בהחלטותיה אתגר למונרכיה. התמיכה העממית אפשרה לה לפתח דרגה גבוהה של עצמאות, וממשלה זו היתה שונה מקודמותיה בהיותה הראשונה שסירבה לפעול לפי הוראותיו של המלך בטענה שהיא נהנית מאמון הפרלמנט ושהיא אחראית רק כלפיו. בעקבות זאת פרצו עימותים ומאבקים בין חוסין לבין ממשלתו של אל-נאבלסי הן בעניינים של מדיניות חוץ והן סביב סוגיות פנימיות. תפישתה העצמית של ממשלת אל-נאבלסי והתנהגותה הפוליטית היו בעיני המלך קריאת תגר על סמכויותיה ומעמדה של המונרכיה (Dann 1989: 9). מסקנה זו התחזקה נוכח מאמציה של הממשלה לפטר אישים בכירים במנגנוני הביטחון, מנגנונים שהיוו מאז ומתמיד משענת בסיסית של השלטון. על רקע זה החליט אפוא חוסין ב-10 באפריל 1957 לפטר את ממשלת אל-נאבלסי לאחר שכיהנה בתפקידה כשישה חודשים בלבד. מהלך זה לווה בפזיזות בית המחוקקים, בהוצאת המפלגות אל מחוץ לחוק, באיסור על פעילות פוליטית במדינה, במאסרם ובהגלייתם של חלק ממנהיגי האופוזיציה ובהטלת משטר חירום צבאי בממלכה. קולה של האופוזיציה דוכא בצורה חסרת תקדים, והעיתונות הוכפפה לחלוטין לשלטון (סלע 1984: 4). בחירות פרלמנטריות התקיימו בירדן גם אחרי אפריל 1957, אבל הן נערכו תוך התערבות גסה של השלטון, אשר אף קבע את תוצאותיהן. התקופה שנמשכה מאז אפריל 1957 ועד 'התקוממות הלחם' של אפריל 1989, יצרה את התנאים שאילצו את השלטון להנהיג את הגל השני של ליברליזציה פוליטית.

אולם הנקודה המעניינת כאן היא המסקנות שהסיקו הן השלטון והן מפלגות

האופוזיציה מהדרך שבה נהג השלטון בגל הראשון של הליברליזציה ובנסיגה ממנה. דיכוי כוחות האופוזיציה בעקבות ביטול תוצאות הבחירות של אוקטובר 1956 המחיש למפלגות האופוזיציה, כי בסיסי הכוח של השלטון המלכותי במישור הפנימי ובמישור החיצוני גם יחד חזקים בהרבה ממה שסברו הם ואחרים בירדן ומחוצה לה. השלטון לא נרתע מנקיטת צעדים קיצוניים ומדיכוי קשוח של כוחות האופוזיציה כאשר נראה לו כי אלה עברו את 'גבולות המותר'. מהלכים אלה נעשו תוך התבססות על תמיכת הצבא מזה ועל סיוע אמריקאי ואירופי מזה (Aruri 1972: 119). גישה זו התחזקה עוד יותר באירועי 'ספטמבר השחור' בשנים 1970–1971, כאשר הצבא התייצב באופן מוחלט לצד השלטון במאבקו נגד כוחות הגרילה הפלסטיניים. התנהגות זו מהווה עד היום גורם מרתיע כלפי תנועות ומפלגות האופוזיציה בכלל וכלפי 'האחים המוסלמים' בפרט, לבל יעברו את הגבול.

המסקנה המרכזית של השלטון המלכותי מתוצאות הבחירות של אוקטובר 1956 ומהדינמיקה הסוציו-פוליטיות שיצרו, היתה שרפורמה דמוקרטית של ממש בירדן מהווה איום ברור על מעמדו של המשטר (מח'אדמה 1996: 36). לכן פיתח השלטון המלכותי שיטות חדשות ומתוחכמות לניהול צעדי הליברליזציה הפוליטית שנקט בשנות התשעים. אולם, המטרות של השלטון בנקיטת צעדי הליברליזציה היו זהות בשתי התקופות: צעדים אלה לא נועדו לחולל שינוי דמוקרטי במבנה הכוח הסמכותני בממלכה, אלא לשמר את המערכת הפסודו-דמוקרטית במציאות סוציו-פוליטית קשה.

כדי לנתח את אופן ההתמודדות של השלטון עם צעדי הליברליזציה והנסיגה מהם בתקופה שבין נובמבר 1989 לבין נובמבר 1997 יש לחלק את התקופה הזאת לשתי תקופות-משנה. התקופה הראשונה חופפת פחות או יותר את הקדנציה של הפרלמנט ה-11 (1989–1993), והתקופה השנייה חופפת את הקדנציה של הפרלמנט ה-12 (1993–1997). בקדנציה של הפרלמנט ה-11 המשיך השלטון להשתמש כלפי 'האחים המוסלמים', במדיניות שאפשר לכנותה אסטרטגיית 'ההכללה המוגבלת' (limited inclusion) — אסטרטגיה שאפיינה את יחסו של השלטון כלפי תנועה זו מאז הקמתה בשנת 1946. לעומת זאת, בקדנציה של הפרלמנט ה-12 אימץ השלטון המלכותי במידה גוברת והולכת את המדיניות שאפשר לכנותה אסטרטגיית 'הדחיקה לשוליים' (marginalization) כלפי 'האחים המוסלמים'.

הפרלמנט ה-11 ואסטרטגיית ההכללה המוגבלת

אסטרטגיית ההכללה המוגבלת היא השיטה המורכבת והמעניינת ביותר על פני הרצף הכללה-הדרה, שהמשטרים בעולם הערבי נוקטים כלפי האופוזיציות

האסלאמיות במדינותיהם, רצף המשתרע מהכללה מלאה (full inclusion) ועד הדרה כפויה (forced exclusion). אסטרטגיה זו, הנראית לכאורה כהיענות של המשטר ללחצים אינטלקטואליים ופוליטיים למען פתיחות ודמוקרטיזציה, נובעת מצורכי ההישרדות של האליטות השולטות באזור (Hudson 1994: 19). אחד המרכיבים הבסיסיים של אסטרטגיית ההכללה המוגבלת בירדן היתה הענקת מרחב מסוים לפעילות חברתית-פוליטית חופשית של 'האחים המוסלמים' בתמורה לתמיכה שלהם בשלטון המלכותי במאבקו נגד הגורמים השמאליים והחילוניים בממלכה. תנועת 'האחים המוסלמים' היתה התנועה הסוציו-פוליטית היחידה שהתאפשר לה לפעול באופן חופשי יחסית אחרי אפריל 1957, ובתמורה לכך עמדו 'האחים' לצדו של השלטון אחרי פיטוריה של ממשלת אל-נאבלסי. תמיכתם התבטאה בהאשמת הממשלה במצב הקשה שירדן נקלעה אליו באותה תקופה, תוך ניצול המסגדים ובמות ציבוריות אחרות לגיוס תמיכה בשלטון המלכותי.

אולם על-אף היחסים המיוחדים שהתפתחו בין השלטון ובין 'האחים המוסלמים' חשש השלטון מ'האחים'. חששו נבע מן האוריינטציה האנטי-מערבית והאנטי-נוצרית החזקה של התנועה וממטרותיה ארוכות הטווח לכונן בירדן מדינה אסלאמית שתתנהל על-פי חוקי השריעה. 'האחים המוסלמים' גם לא נרתעו במהלך השנים ממתיחת ביקורת על מדיניות הממשלה במישור הפנימי ובמישור החיצוני כאחד, ובשל כך היו נתונים תמיד למעקב מצד שירותי הביטחון הירדניים. במלים אחרות, גבולות מרחב הפעולה של 'האחים המוסלמים' נקבעו על-ידי השלטון המלכותי, ובכל מקרה שבו חשב השלטון, ש'האחים' מנסים לפרוץ את הגבולות האלה, הוא השתמש בכל דרך, גלויה וסמויה, כדי להחזיר אותם למסלול. אולם השלטון נמנע תמיד מלדכא אותם בכוח ומלגרום להדרתם המוחלטת מהחיים הפוליטיים. אם כן, אחד היתרונות המרכזיים של אסטרטגיית ההכללה המוגבלת היה אילוץ של 'האחים המוסלמים' לנהוג כאופוזיציה לריאלית (Hudson 1994: 19; Korany 1998: 171). יתרונות נוספים שלה היו הגברת הפיקוח והשליטה על 'האחים', מצד אחד (Milton-Edwards 1996: 124), ובידוד הגורמים האסלאמיים הרדיקליים, שלא היו מוכנים לפעול במסגרת שנקבעה על-ידי השלטון, מצד שני.

אסטרטגיית ההכללה המוגבלת נמשכה, כאמור, בתקופת הגל השני של ליברליזציה פוליטית בירדן. ניצחונם האלקטורלי המרשים של 'האחים המוסלמים' בבחירות לפרלמנט בנובמבר 1989 הפתיע את המלך חוסין, שכן התמיכה העממית הרחבה ש'האחים' זכו לה בבחירות היתה הרבה מעבר לכל התחזיות (Andoni 1989: 3). אף-על-פי-כן לא התפתה המלך לעצור את התהליך האלקטורלי ולדכא את 'האחים המוסלמים' בכוח. תגובתו של המלך לניצחונם היתה מתונה מאוד, והדבר השתקף בהצהרתו החגיגית אחרי

הבחירות: "כל העולם משתנה, וירדן היא חלק מהעולם. אנו מקווים, שירדן תהיה החלוצה למען שינוי חיובי באזור זה" (שם, שם).

אחד ההסברים לכך שהמלך חוסין לא חרג ממדיניות ההכללה המוגבלת ולא התפתה לדכא את 'האחים' בכוח הוא שהמלך לא הרגיש מאוים מניצחון זה, בניגוד למה שהרגיש השלטון באלג'יריה, לדוגמה, אחרי הניצחון של 'חזית ההצלה האסלאמית' בבחירות של דצמבר 1991. הרגשת ביטחון זו נבעה, לדעתו של רוברט סאטלוף (Robert Satloff), בראש ובראשונה מכך, שלמשטר הירדני היה "כוח עודף" (residual power) רב מכדי שיהיה מיוחד מתנועה, החבה את עצם קיומה בשלושת העשורים האחרונים להרשאה (sufferance) מלכותית" (מצוטט אצל Freij and Robinson 1996: 15). במלים אחרות, תגובתו של חוסין יכולה להיות מוסברת ביחסים המיוחדים שנוצרו במשך השנים בין השלטון המלכותי ובין 'האחים המוסלמים', יחסים המעניקים ל'אחים' לגיטימציה מסוימת לשותפות חלקית בכוח הפוליטי (שם, שם).

התנהגותם של 'האחים המוסלמים' אחרי הבחירות של נובמבר 1989 חזקה עוד יותר את ביטחונו של המלך ביתרונותיה של אסטרטגיית ההכללה המוגבלת. גם אחרי ניצחונם בבחירות המשיכו 'האחים המוסלמים' לטעון, שאין להם שום כוונה לתפוס את השלטון בירדן. לדבריהם, נועד מאבקם רק להגברת כוחו של הפרלמנט מול הממשלה ולהרחבת חופש הביטוי וההתארגנות בממלכה. מנהיגי התנועה המשיכו להדגיש, שהם יפעלו אך ורק בדרכים חוקיות כחלק מהפרלמנט וכאופוזיציה "קונסטרוקטיבית" לממשלה.

אולם המלך חוסין לא נמנע לגמרי מלהגיב על תוצאות הבחירות של נובמבר 1989. הוא החל לפעול בזהירות לריסון הכוח של האופוזיציה האסלאמית (שם, 16), כלומר, הוא החל לפעול כדי להבטיח, שמדיניות ההכללה המוגבלת לא תתפתח בעקבות צעדי הליברליזציה למצב של הכללה מלאה, כדוגמת זו המאפיינת את היחסים בין השלטון לבין האופוזיציה הפוליטית במשטר דמוקרטי מערבי. שני המהלכים המרכזיים שהמלך עשה בהקשר זה אחרי הבחירות של נובמבר 1989 היו: חיבורה של אמנה לאומית חדשה — 'האמנה הלאומית הירדנית' (אל-מית'אק אל-יטני אל-אֶרְדְנִי) — ושילובם של נציגי הגוש האסלאמי בממשלה.

האמנה הלאומית הירדנית ומשמעותה

באפריל 1990 מינה המלך חוסין ועדה מלכותית בת שישים חברים, והיא התבקשה לחבר טיוטה של אמנה לאומית חדשה בממלכה. ועדה זו כללה נציגים מכל הזרמים והכוחות הסוציו-פוליטיים המרכזיים במדינה — אסלאמיסטים,⁴

4 נציגי 'האחים המוסלמים' בוועדה המלכותית כללו אחדים מהמובילים בהנהגת התנועה ובהם אסחאק אל-פרחאן, עבדאללה אל-עפאילה ועבד אל-לטיף ערפאת, יו"ר הפרלמנט

לאומיים, קומוניסטים ובעת־יסטים. מלבדם השתתפו בה גם אנשי ציבור ידועים מתחומי האקדמיה, הכלכלה, התרבות והתקשורת בירדן. הוועדה גיבשה אמנה לאומית חדשה, והיא אושרה ביוני 1991.

האמנה נוסחה כמין חוזה, שייעודו לארגן את היחסים בין השלטון המלכותי לבין החברה הירדנית ונציגיה, דהיינו, היא נועדה להשגת הסכמה לאומית סביב כמה עקרונות שיאפשרו להנהיג בממלכה צעדים מסוימים של ליברליזציה פוליטית בלי לגרום בכך לזעזועים פוליטיים וחברתיים. האמנה נועדה, לכאורה, להעמקת הדמוקרטיה בממלכה. השלטון המלכותי התחייב להרחיב את ההשתתפות הפוליטית, את הפלורליזם ואת הסובלנות במדינה. אחד הביטויים המרכזיים לכך היה הסעיף באמנה שדיבר על כך, ש"לירדנים יש הזכות להקים מפלגות וארגונים פוליטיים ולהצטרף אליהם" (אל־דבאס 1997: 50).

אולם למעשה לא הביאה האמנה הלאומית החדשה לשינוי יסודי במבנה הכוח הסמכותני בירדן. היא הושתתה על עסקה פשוטה: בתמורה להרחבת השוליים הדמוקרטיים במדינה הכירו כל כוחות האופוזיציה, כולל האסלאמיסטים, בלגיטימיות של מבנה הכוח הקיים; כלומר, הם הכירו בכך שהמשטר בירדן נשאר מלוכני ועובר בירושה. יתר על כן, בתמורה לצעדי הדמוקרטיזציה הסכימו כוחות האופוזיציה ליישומן של רפורמות כלכליות כואבות ולא־פופולריות בממלכה. אם כן, לא רק שהאמנה הלאומית החדשה לא פגעה בכוחו של השלטון המלכותי, אלא שהיא אף תרמה לחיזוק מעמדו בעיני הציבור הירדני וחיזקה את הדימוי של המלך חוסין כ'מלך דמוקרטי' (Brynen 1995: 87).

שילוב 'האחים המוסלמים' ברשות המבצעת

המהלך הנוסף שהשלטון עשה כדי להבטיח את שליטתו בצעדי הליברליזציה הפוליטית היה, כאמור, צירוף 'האחים המוסלמים' לממשלה. שילובם של 'האחים' ברשות המבצעת בא לידי ביטוי במינוי חמישה נציגים שלהם לחברים בממשלתו של מֶדֶר פֶּדְרָאן בינואר 1991. מהלך זה נעשה בעיצומו של אחד המשברים הקשים ביותר שידע האזור — משבר המפרץ (מאוגוסט 1990 עד פברואר 1991). בתחילה התנו 'האחים המוסלמים' את הצטרפותם לממשלה במילויים של ארבעה־עשר תנאים. שני התנאים המרכזיים שלהם היו: התחייבות של הממשלה ליישם את השריעה האסלאמית בתחומי הכלכלה, החינוך והתקשורת⁵ וקבלת המשרדים הממשלתיים הנוגעים בעיצוב ובהכוונה של ערכים

בשנים 1990–1993. אף־על־פי־כן היה הייצוג האסלאמי בוועדה מצומצם יחסית להישג האלקטורלי המרשים של 'האחים המוסלמים' בבחירות לפרלמנט וגם יחסית לייצוגם של שאר הזרמים והגופים שלקחו חלק בהכנתה של האמנה (Robinson 1997: 375; יפת 1998: 47–48).

5 ראוי לציין כאן, שהיתה זו הפעם הראשונה בהיסטוריה של 'האחים המוסלמים' בירדן שבה תבעו את יישום השריעה במסגרת של משא־ומתן פוליטי.

ונורמות. הם לא תבעו את משרדי ההגנה, החוץ או האוצר, הנחשבים לחשובים ביותר בעולם המערבי, אלא דווקא את משרדי החינוך, המשפטים והאֶקְאָף. אחרי משא-ומתן ממושך הצטרף הגוש האסלאמי לממשלה, ונציגיו זכו בחמישה תיקים ממשלתיים — התרבות, הצמיחה והפיתוח החברתי, המשפטים, הבריאות והאֶקְאָף (Milton-Edwards 1991: 100; אל-עבאילה 1994: 105–106).

ממשלת מדר בֶּדְרָאן היתה הממשלה הראשונה בתולדות הממלכה שנציגי 'האחים המוסלמים' השתתפו בה כנציגי מפלגה ולא כחברים בודדים. שיתופה של מפלגת האופוזיציה האסלאמית הראשית ברשות המבצעת היה אירוע דרמטי לא רק בהיסטוריה הפוליטית של ירדן, אלא בתולדות המזרח התיכון בכלל. בעקבות צירופם של 'האחים המוסלמים' זכתה ממשלתו של בֶּדְרָאן ברוב פרלמנטרי גדול, ו'האחים' מצדם זכו בזירת פעילות חדשה שלא הכירו בעבר (שם: 105; יפת 1998: 122).

עמדתו של המלך חוסין כלפי משבר המפרץ סייעה אף היא בהבטחת היציבות הסוציו-פוליטית בממלכה. חוסין נקט עמדה פחות או יותר נייטרלית בתקופת המשבר, אבל בירדן ואף מחוצה לה הצטיירה עמדתו כתמיכה בעיראק. התנהגותו של המלך במהלך המשבר נועדה לשמור על היציבות הפנימית בממלכה במציאות הגיאופוליטית הקשה והמורכבת. חוסין נענה לכאורה ללחץ של הרחוב הירדני, אשר תמך בעיראק והתנגד נחרצות להתערבות האמריקאית-מערבית במפרץ. גורם נוסף שהשפיע על מהלכיו של חוסין במשבר היה היחסים ההיסטוריים והכלכליים של ירדן עם עיראק. התנהגות המלך במהלך המשבר העלתה את הפופולריות שלו בחברה הירדנית לגבהים חסרי תקדים. הדבר בא לידי ביטוי בכך שהאסלאמיסטים, ואפילו רדיקלים מהשמאל החילוני, עמדו לצד המלך והממשלה בתקופת המשבר (Amawi 1992: 26). משבר המפרץ היה אחד האירועים הבודדים בהיסטוריה הפוליטית של ירדן שבו שררה חפיפה כמעט מלאה בין עמדות השלטון, הפרלמנט והציבור הירדני.

אולם סוגיית ההצטרפות לממשלה עוררה מחלוקת עמוקה בקרב הנהגת 'האחים המוסלמים'. מחלוקת זו, בדומה למחלוקות עקרוניות אחרות בתנועה, הולידה שני מחנות. המחנה הראשון, ובו אישים כד"ר מוחמד אבו-פֶּאֶרְס, ד"ר חֶמַאם סעיד והשיח' עבד אל-מַנְעַם אבו זַנַט, התנגד לכניסת 'האחים' לממשלה. מחנה זה ראה בכניסה לממשלה היענות לקאופטציה מצד השלטון ופגיעה בדימוי של התנועה כמייצגת אלטרנטיבה רדיקלית ונקייה לממשלה. הכניסה לממשלה נתפשה כפוגעת בפעילות המרכזית של התנועה — הפעילות החברתית הקהילתית, המנותקת משיקולים פוליטיים ישירים. ד"ר מוחמד אבו-פֶּאֶרְס טען אז, שהכניסה לממשלה תאלץ את 'האחים המוסלמים' להגן על מדיניותה של הממשלה ולהצדיק אותה בעיני הציבור הירדני. יתר על כן,

ההשתתפות בממשלת בְּרָאן תעניק לגיטימציה אסלאמית למשטר ג'אָהִלִי, קרי משטר שאינו מושתת על חוקי השריעה (רַ'רַאֲבִיָּה 1996 : 66).⁶

המחנה השני, שנציגו המובהק היה ד"ר עבדאללה אל-עפאִילָה, צידד בכניסה לממשלה. אחרי ההצלחה המרשימה בבחירות של נובמבר 1989 הלכו וגברו הקולות בתוך התנועה שקראו לתרגום הכוח האלקטורלי להשפעה על קבלת ההחלטות בממלכה. אנשי מחנה זה ראו בהשתתפות בממשלה הזדמנות להשפיע השפעה משמעותית על ניהול ענייני המדינה. הם טענו, כי הימנעותם של 'האנשים הטובים' (קרי, נציגי 'האחים המוסלמים') מכניסה לממשלה, תשאיר את הזירה ל'אנשים הרעים', לשחיתות ולשרירותיות. במלים אחרות, השתתפותם בממשלה עשויה להביא להפחתת הדיכוי הפוליטי ולהגברת הסיכויים ליישום חלק מחוקי השריעה בממלכה; ואילו ישיבה באופוזיציה תותיר את 'האחים המוסלמים' במעמד של תנועה שולית מבחינת עיצוב פני החברה והפוליטיקה בממלכה.

בסופו של דבר קיבלו רוב החברים ב'מועצה המייעצת' (מַג'לִס אל-שֹׁרָא) — הגוף העליון והריבוני בהיררכיה הארגונית של 'האחים המוסלמים' — את העמדה המצדדת בכניסה לממשלה. אולם היות שאנשיהם נכנסו אליה כנציגיו של גוף הסובל מחילוקי דעות עמוקים, נחלשה עמדתם מול הממשלה והשלטון המלכותי, והמלך היה יכול להחליט ללא קושי מתי נוח לו להיפטר מהם. ואומנם, כשחלף משבר המפרץ וכשהחלו ההכנות לוועידת מדריד לשלום במזרח התיכון, שנועדה לאוקטובר 1991, החליף המלך חוסין את הממשלה ודחק את הגוש האסלאמי החוצה על רקע ההתנגדות של נציגי גוש זה להשתתפותה של ירדן במשא־ומתן לשלום עם ישראל. עם הוצאת נציגי 'האחים המוסלמים' מהממשלה תמה מעורבותה של התנועה ברשות המבצעת. המהלך כולו הראה, שכניסתם של 'האחים המוסלמים' לממשלה לא ייצגה מלכתחילה שותפות קואליציונית בין מפלגות, כנהוג בדמוקרטיות פרלמנטריות מערביות, אלא שהרכב הממשלה בירדן היה ונשאר נתון בלעדית בידי המלך. במקומו של מֶר בְּרָאן, מינה המלך, ביוני 1991, את טַאָהֶר אל-מַסְרִי לראש הממשלה. אל־מַסְרִי, שהיה ממוצא פלסטיני, תמך במשא־ומתן לשלום בין ירדן וישראל.

שאלה מעניינת היא כיצד הצליח השלטון המלכותי למנוע מ'האחים המוסלמים' לנצל את עמדות הכוח שלהם ברשות המבצעת כדי להביא להעמקת הליברליזציה הפוליטית מעבר למה שהיה רצוי לשלטון. תשובה לשאלה זו אפשר למצוא בטענות של נציגי 'האחים' שהשתתפו בממשלתו של בְּרָאן. הם טענו, כי השלטון המלכותי התייחס אליהם לא כאל שותפים הפועלים להשגת מטרות משותפות, אלא כאל אויבים שיש לפגוע בהם ולהכשיל

אותם. כלומר, השלטון המלוכני פעל כדי לגרום לדיסקרדיציה של השרים האסלאמיים על-ידי כך שניסה להראות לציבור הירדני, ש'האחים המוסלמים' אינם מסוגלים לממש את הסיסמאות שהעלו בתקופת הבחירות. את הנקודה הזו ביטא יוסף אל-ע'ום, אחד המנהיגים הבכירים של התנועה וחבר בממשלתו של מֶדֶר בֶּדְרָאן, באומרו: "הכללתנו בממשלה היתה חלק מתוכנית מוכנה מראש להציג אותנו כמי שתובעים דברים ודוגלים ברעיונות שאינם מסוגלים ליישם" (מצוטט אצל רֶ'אָאִיָּה 1997: 66). ובעוד השלטון מכשיל את מאמציהם, באה העיתונות שמטעם והדגישה שוב ושוב את האחזיות הקולקטיבית שבה נושאים כל השותפים בממשלה, כולל 'האחים המוסלמים' (Bar 1998: 43). התקשורת הממלכתית, טענו 'האחים', היתה מגויסת נגדם ולא אפשרה להם להציג את עמדותיהם ותגובותיהם כלפי ההתפתחויות בירדן ובאזור בכלל. אמצעי התקשורת ניפחו מעבר לכל פרופורציה טעויות שנעשו במשרדים שהם איישו, אבל כמעט שלא דיווחו על ההצלחות שהיו להם (רֶ'אָאִיָּה 1997: 66).

'האחים המוסלמים' והזירה הפרלמנטרית (1989–1993)

הוצאת האחים המוסלמים מהממשלה לא מנעה מהם לנצל את הזירה הפרלמנטרית כדי לקדם את מטרותיהם, בעיקר בענייני פנים. במהלך הקדנציה של הפרלמנט ה-11 נחקקו חוקים רבים שהרחיבו את הליברליזציה הפוליטית בממלכה. הגוש האסלאמי, בשיתוף פעולה עם כוחות פוליטיים אחרים בפרלמנט, הצליח להביא לביטול סדרה של חוקים ותקנות שהעניקו לרשות המבצעת כוח כמעט בלתי-מוגבל ושפגעו קשה בחופש הביטוי וההתארגנות. האקלים הפוליטי הכללי שנוצר אחרי אפריל 1989, הניצחון הדרמטי של 'האחים המוסלמים' בבחירות של נובמבר 1989 והדיווחים על בריאותו הרופפת של המלך חוסין הגבירו את כוחו של הפרלמנט מול הרשות המבצעת בירדן (Garfinkle 1993: 98). בתקופה של סוף 1989 ותחילת 1990 התעורר דיון ציבורי חסר תקדים הן בפרלמנט והן בעיתונות סביב סוגיות ציבוריות מרכזיות בחברה הירדנית. הדיון עסק בתפקוד הממשלה וזרועות השלטון השונות, במתחים החברתיים והכלכליים במדינה, בשחיתות הממשלתית, בשאלת היציבות הפנימית ובסוגיית היחסים עם ישראל. חופש העיתונות בתקופה זו הגיע למדרגה שהממלכה לא ידעה בעבר. מאמרים ביקורתיים ביותר על תפקוד הממשלה התפרסמו בעיתונים, והם לא נרתעו מלחשוף שערוריות כדוגמת אלו שהיו קשורות בבנקאים מושחתים. יתר על כן, בשנים 1989–1990 צומצם תפקידם של שירותי הביטחון בפוליטיקה הירדנית. בנובמבר 1990 נבחר נציג 'האחים המוסלמים', עבד אל-לַטִיף עַרְבִיָּאָה, ליושב-ראש הפרלמנט הירדני, וצעד זה נתפש כהתקדמות נוספת לקראת שינוי דמוקרטי בממלכה.

הדינמיקה הסוציו-פוליטית הזאת והתנופה שצבר הפרלמנט העמידו את המלך בפני בעיה, שכן השלטון המלכותי לא ידע ליצור במשך השנים זרוע פוליטית משלו, שתתחרה באופוזיציה האסלאמית. הדרך שהמלך בחר בה היתה לעודד את הפעילות הפרלמנטרית של אויביו משכבר מהשמאל, על-מנת שיהוו כוח-נגד לאופוזיציה האסלאמית. אולם הכוחות הלא-אסלאמיים בפרלמנט, אף כי היה להם רוב בו, היו מפולגים מכדי שיוכלו למלא את המשימה הזאת (שם, שם). אחד החוקים החשובים שנחקקו בפרלמנט ה-11 היה החוק שהתיר את פעילותן של המפלגות הפוליטיות בממלכה. חוק זה, שהתקבל ביולי 1992, תיקן את המצב המוזר ששרר במדינה כאשר הבחירות לפרלמנט בנובמבר 1989 התקיימו בשעה שהפעילות המפלגתית עדיין היתה בלתי-חוקית להלכה. החוק נתן גושפנקה לליברליזציה הפוליטית, אך השלטון המלכותי ראה בו דווקא אמצעי שעשוי לסייע בהחלשת כוחם האלקטורלי והעממי של 'האחים המוסלמים' בשל ההיתר שניתן בו לפעילותן של מפלגות השמאל החילוניות, מתחרותיה של האופוזיציה האסלאמית. חוק הבחירות החדש סיפק לשלטון הזדמנות לפעול להגברת הפרגמנטציה של המערכת הפוליטית הירדנית ולחזיון תחושת האפאתיה בחברה הירדנית כלפי מערכת זו. הפרגמנטציה התבטאה בכך, שבמדינה צצו מפלגות רבות, שחלק מהן קיבל עידוד ותמיכה מהשלטון המלכותי, ורובן היו חסרות בסיס תמיכה עממית. תופעה זו הגבירה, כאמור, את הציניות והאפאתיה ששררו בציבור כלפי המערכת הפוליטית.

השלטון המלכותי גם התעקש, שבחוק יוכנסו כמה סעיפים, שהיה ברור כי הם מיועדים נגד 'האחים המוסלמים'. לדוגמה, בחוק נאמר, כי המפלגות בירדן חייבות להיות בעלות בסיס מקומי וכי אסור שיהיו להן "קשרים מבניים או פיננסיים" עם כל גוף חיצוני. אולם כידוע, יש ל'אחים המוסלמים' בכל מדינה ומדינה קשרים הדוקים עם הסניפים האחרים של התנועה בעולם הערבי ומחוצה לו. החוק החדש הדגיש, כי "על כל מפלגה לחשוף את ארגונה הבסיסי הפנימי ואת משאביה הכספיים", ואסר על "מוסדות דתיים או מוסדות צדקה לפעול לטובת מפלגה או קבוצה [פוליטית]" (מתוך נוסח של האמנה הלאומית המופיע אצל אל-דבאס 1997: 57). סעיפים אלה נבעו מן הניסיון המר שהיה לשלטון המלכותי בשנות החמישים, כאשר צעדי הליברליזציה הביאו לכך שרוב המפלגות החילוניות, כדוגמת הבעת', ניהלו בצד הפעילות הגלויה שלהן גם פעילות חשאית, בתמיכתן של מדינות כמצרים.

הפעילות הפרלמנטרית של 'האחים המוסלמים', הביאה, כאמור, להגברת חופש הביטוי וההתארגנות המפלגתית ולחזיון מעמדו של הפרלמנט בפוליטיקה הירדנית. עם זאת ראוי להדגיש כאן שתי עובדות: ראשית, הפרלמנט לא נהפך למוקד פוליטי עצמאי. מרחב הפעילות שלו המשיך להיות נקבע במידה מכרעת על-ידי המלך, על-פי צורכי השעה שלו. שנית, פעילות 'האחים המוסלמים'

בפרלמנט ה-11 נשאה בדרך כלל אופי מתון ושמרני. הגוש האסלאמי לא ניצל את היותו הכוח המרכזי בפרלמנט כדי לפעול למען שינויים כלכליים, חברתיים או פוליטיים עקרוניים, שכן 'האחים' חששו מעימות ישיר עם השלטון סביב סוגיות יסוד.

ועידת מדריד וחקירת השחיתות הממשלתית

בחלק השני של כהונת הפרלמנט ה-11 אירעו שתי התפתחויות מרכזיות, אשר החריפו את היחסים בין השלטון המלכותי לבין 'האחים המוסלמים' וסימנו את תחילת הנסיגה מצעדי הליברליזציה הפוליטית שבהם הוחל באפריל 1989: ועידת מדריד והחקירה שערך הפרלמנט בנושא השחיתות הממשלתית. הליברליזציה הפוליטית העניקה ל'אחים המוסלמים' ביטחון עצמי רב, והם ניצלו את הזירות והבמות שעמדו לרשותם כדי למתוח ביקורת על מדיניות הממשלה בסוגיות פנים וחץ כאחד. אחת הסוגיות המרכזיות הללו היתה השתתפותה של ירדן בוועידת מדריד לשלום בנובמבר 1991. המתח בין שני הצדדים גבר כבר ביוני, במהלך ההכנות להשתתפות בוועידה זו. 'האחים המוסלמים', שהוצאו מן הממשלה בשל התנגדותם הנחרצת למדיניות השלום של המלך, הביעו אי-אמון בממשלת אל-מסרי, אשר החליפה את ממשלתו של פֶּדְרָאן. הם סירבו להשתתף ב'ועידה הלאומית' שהמלך קרא להקמתה כדי לחזק את העמדה הירדנית בוועידת מדריד, והגוש האסלאמי בפרלמנט אף הצליח להעביר ברוב גדול החלטה נגד השתתפותה של ירדן בוועידה. בעיני השלטון המלכותי נתפשה התנהגות זו כקריאת תגר גלויה על המונופול שלו בניהול ענייני החץ של הממלכה (Meijer 1997: 17–18).

חודשיים לפני פתיחת ועידת מדריד הכריז השלטון המלכותי על פעילות של כוחות הביטחון נגד ארגונים אסלאמיים מזוינים בממלכה. פעילות זו היתה מסר ברור ל'אחים המוסלמים' ולאסלאמיסטים עצמאים בנוגע לגבולות המותר במערכת הפסודו-דמוקרטית בירדן. במכתב שנשלח אל ראש הממשלה אל-מסרי באוגוסט 1991 האשים המלך חוסין את 'האחים' בניצול התקשורת והמסגדים להפצת 'טרור ורעיון' (אַרְהָאב פֶּכְרִי) (Amawi 1992: 26). אולם, במקביל לכך העניק המלך לחלק ממנהיגיהם הטבות כגון מינויים דיפלומטיים, כדי למשוך אותם לצדו מצד אחד וכדי ללבות את המאבקים הפנימיים בתנועה מצד אחר. מדיניות משולבת זו של מקל וגזר, של אימים וקואופטציה, נתנה את פירותיה כאשר 'האחים' הבטיחו למתן את ביקורתם על המשא-ומתן לשלום עם ישראל (שם, שם).

על-אף חילוקי הדעות שלהם עם הממשלה, קיבלו 'האחים המוסלמים' את כללי המשחק והמשיכו לפעול כאופוזיציה לויאלית. הם גינו במפורש פעילות אלימה נגד המשטר והתנערו ממעשי האלימות הספוראדיים, שנעשו בידי

קבוצות אסלאמיסטיות קטנות בתוך ירדן בשנים 1991 ו-1992. בשל מדיניות זו הותקפו 'האחים', מצד אחד, בידי אסלאמיסטים רדיקאליים, אשר ראו בהם משתפי פעולה עם המשטר; אולם מצד שני חדל השלטון המלכותי לראות בהם שותף נסבל והתייחס אליהם כאל מתחרה בלתי-רצוי על כוח פוליטי (Fathi 1994: 231).

אירוע נוסף שהחמיר את היחסים בין השלטון לבין 'האחים המוסלמים' היה החקירה שניהל הפרלמנט בשנים 1991–1992 בנושא השחיתות הממשלתית והציבורית במדינה. חקירה זו היתה האיום הלגאלי הגדול ביותר מאז אפריל 1989 על כוחו של השלטון המלכותי. היא איימה לחשוף ולערער את השחיתות הממוסדת בירדן, שהיתה בנויה על הקשר בין פוליטיקה לעסקים פרטיים. באחת הישיבות של הפרלמנט אף נוצר הרוב המיוחד שהיה דרוש כדי להעמיד לדין את ראש הממשלה לשעבר, ז'יד אל-רפאעי, על מעורבותו במעשי שחיתות בהיקף רחב. את החקירה הפרלמנטרית הנהיג חבר הפרלמנט האסלאמיסט העצמאי, ל'ית' שפילאת.⁷ אולם השלטון המלכותי הקדים ועצר אותו, ועמו אסלאמיסט עצמאי אחר, יעקוב קרש, באוגוסט 1992. שניהם הואשמו בחברות בקבוצות אסלאמיות לא-חוקיות, בהחזקת נשק וחומרי נפץ, בפעילות להפלת המשטר, בתקיפת שגרירויות זרות בעמאן ובפגיעה בכבודו של המלך. על שפילאת ועל קרש הוטל עונש מוות, והוא הוחלף במהרה למאסר של עשרים שנה. אולם יומיים אחר-כך הכריז המלך, שהוא מעניק להם חנינה מלכותית. התפתחויות אלו הראו, שההאשמות נגד שפילאת וקרש היו מפוברקות ושלא היתה להן כל הוכחה ממשית. היה ברור לכל, שההאשמות נגד השניים קשורות בתפקידם בחקירת השחיתות הממשלתית והציבורית בממלכה (Robinson 1998: 403).

'חזית הפעולה האסלאמית'

אחת הדרכים שבהן ניסו 'האחים המוסלמים' להתמודד עם מדיניות השלטון כלפיהם מזה ולייעל את עבודתם הפוליטית מזה, היתה הקמת המפלגה 'חזית הפעולה האסלאמית' (ג'בהת אל-עמל אל-אסלאמי). המפלגה הוקמה ב-28 באוקטובר 1992, בעקבות אישור חוק המפלגות, והיתה תוצר של שיתוף פעולה בין תנועת 'האחים המוסלמים' ובין אסלאמיסטים עצמאים במדינה. המטרה המרכזית של הקמת ה'חזית' היתה התמודדות פוליטית עם האתגרים שעמדו לפני 'האחים המוסלמים' לקראת הבחירות לפרלמנט שעמדו להתקיים בנובמבר 1993, אתגרים שהתנועה לא ידעה כמותם בעבר. בעוד המתח בין 'האחים' לבין השלטון גובר, התחוללו בירדן שינויים באופיה של המערכת הפוליטית,

7 שפילאת נחשב לחבר הפרלמנט הפופולרי והתקיף ביותר בהתנגדותו למדיניות הממשלה בירדן. בבחירות של נובמבר 1989 זכה שפילאת בתמיכה העממית הגבוהה ביותר שניתנה אי-פעם למועמד באזור מגוריו — עמאן הבירה.

אשר התבטאו בראש וראשונה בהתפתחותה של מערכת רב־מפלגתית. 'חזית הפעולה האסלאמית' נועדה להוות מכשיר למשיכת שכבות חברתיות בעלות השכלה גבוהה ויכולות מקצועיות וניהוליות, כדי שישפרו את ביצועיה של האופוזיציה האסלאמית, במיוחד בתחום הפוליטי (אל-חוראני 1993: 46). המטרה היתה אפוא להתגבר על נקודות החולשה שאפיינו את תנועת 'האחים המוסלמים' והחלישו את כוחה מול השלטון המלכותי.

אולם הקמת 'חזית הפעולה האסלאמית' לא רק שלא השיגה מטרה זו, אלא אף הולידה מתחים ופילוגים חדשים. הנהגת ה'חזית' סבלה מאותם פילוגים ופיצולים שאפיינו את הנהגת 'האחים' — מסורתיים ושמרניים מול מודרניסטים, מתונים לעומת נוקשים ועבר־יורדים מול פלסטינים. במפלגה החדשה גם נוצרו מהתחלה מתחים וחיכוכים רבים בין האסלאמיסטים העצמאים לבין נציגי 'האחים המוסלמים'. העצמאים האשימו את 'האחים המוסלמים' בהשתלטות מוחלטת על מוסדות המפלגה החדשה ובמניעת התפתחותה של פלורליזם פנימי בתוכה. ה'חזית' כשלה אפוא מתחילת קיומה בשמירה על איזונים פנימיים בתוכה ובהבטחת האינטרסים של הקבוצות השונות שהרכיבו אותה (שם, 72). הכפילות והחפיפה הארגונית והמוסדית בין תנועת 'האחים המוסלמים' לבין מפלגת 'חזית הפעולה האסלאמית' פגעה אף היא ביכולתה של ה'חזית' לפתח זהות ומסגרת נבדלת מזאת של 'האחים'. ה'חזית' לא הצליחה להתפתח כמפלגה פוליטית העומדת בפני עצמה, אשר יש לה אידיאולוגיה מוגדרת וברורה, ארגון היררכי ורשת של סניפים מקומיים, המיועדים להגדיל את יכולת הגיוס שלה בקרב האוכלוסייה הירדנית (שם, שם). לעומת זאת התבססה המפלגה על מבנה ארגוני ריכוזי מסורתי, שהבטיח כי ההנהגה תהיה בידי קבוצה מצומצמת, בני דור המייסדים של 'האחים המוסלמים' בעלי האוריינטציה המסורתית (שם, שם).

תיקון חוק הבחירות והשלכותיו

בעוד האופוזיציה האסלאמית מנסה לחזק ולתגבר את שורותיה כדי להתמודד עם השלטון המלכותי, ניסה השלטון לרסן את כוחה הפוליטי של אופוזיציה זו ולמנוע את היבחרותו של פרלמנט 'בעייתי' כמו זה שנבחר בנובמבר 1989. אחד האמצעים העיקריים שהממשלה נקטה לשם כך בסוף כהונתו של הפרלמנט ה-11 היה תיקון חוק הבחירות באוגוסט 1993. הפרלמנט ה-11 לא התפתח, כאמור, למוקד כוח אוטונומי ולא איים על האינטרסים הבסיסיים של השלטון המלכותי. אף-על-פי-כן הוא נחשב בעיני השלטון לבעייתי, והיקף הביקורת שנמתחה בו (ובעיתונות) על מדיניות הממשלה נתפש כמוגזם. על רקע ההתפתחויות המדיניות של שנת 1993, שכללו דיונים על משא-ומתן עם ישראל, ונוכח הצורך להמשיך ביישום התוכנית הכלכלית שהתקבלה

בשנת 1989, אפילו אופוזיציה מרוסנת ומתונה נראתה בעייתית בעיני השלטון המלכותי. על כן יזמה הממשלה תיקון בחוק הבחירות, כדי שהפרלמנט שייבחר אחרי נובמבר 1993 יהיה 'ידידותי' יותר (Robinson 1998: 396).

התיקון התקבל על-ידי הממשלה ב־8 באוגוסט 1993 ונודע בשם 'איש אחד, קול אחד'. להלכה, ייצג התיקון התפתחות דמוקרטית חשובה, אבל בפועל הוא בא למנוע את היבחרותו של פרלמנט 'בעייתי', בדומה לזה שנוצר בקדנציה המסתיימת. התיקון נועד לפגוע בכוח העממי של המפלגות הפוליטיות בעלות האוריינטציה האידיאולוגית, ובעיקר בתנועת 'האחים המוסלמים' ובמפלגה הפוליטית שלה — 'חזית הפעולה האסלאמית'. מצד שני, הוא נועד להגדיל את ייצוגם של הנציגים השבטיים תומכי בית המלוכה.

עד התיקון בחוק הבחירות היתה ההצבעה לפרלמנט בירדן 'הצבעה גושית', דהיינו, כל מצביע היה רשאי לבחור מועמדים אחדים, בהתאם למספר המועמדים באזור הבחירה שלו. החוק הישן אפשר לכל בוחר להצביע הן בעד מועמדים חמולתיים־שבטיים והן בעד מועמדים 'אידיאולוגיים'. ההצבעה בעד הראשונים היתה הצבעה תועלתנית ונועדה להבטיח את קשריו של המצביע עם מקורכי החצר והממשלה, ואילו ההצבעה בעד מועמדי המפלגות האידיאולוגיות היתה מצפונת ועקרונית יותר. כל אזור בחירה שלח לפרלמנט 2–9 מועמדים, ולכן רשאי היה כל מצביע לבחור להצביע בעד 2–9 מועמדים בהתאם. שיטת ההצבעה הזאת סייעה למועמדי מפלגת 'חזית הפעולה האסלאמית', שהיתה הגוף הפוליטי המאורגן ביותר במערכת המפלגתית הירדנית המתהווה, ופגעה במועמדים העצמאיים תומכי בית המלוכה. את המצב הזה בא התיקון בחוק הבחירות להפוך על פיו. הסעיף שנוסף בחוק העמיק את הייצוג המפלה של אזורי הבחירה השונים בממלכה לטובת האזורים השבטיים הדרומיים, זאת על חשבון הייצוג של האזורים בעלי האוכלוסייה הפלסטינית הגדולה, כדוגמת אזור עמאן — אל-זרקא (Robinson 1998: 396). האזורים ה'פלסטיניים' נחשבו לבסיסי התמיכה המרכזיים של מפלגת 'חזית הפעולה האסלאמית'.

שינוי חוק הבחירות העמיד את המצביעים הירדנים בפני דילמה קשה בין הצבעה על-פי קירבה חמולתית־שבטית לבין הצבעה למפלגות אידיאולוגיות כדוגמת 'חזית הפעולה האסלאמית' (אף כי גם היא לא היתה נקייה לגמרי מניצול הקשרים השבטיים למען בחירת מועמדיה). לשלטון המלכותי לא היה ספק, שרוב המצביעים יעדיפו בסופו של דבר את הנאמנות החמולתית־שבטית על פני השייכות האידיאולוגית (Anderson 1997: 61).

אולם, הבעייתיות של התיקון בחוק לא היתה רק בתוכנו, אלא גם בדרך שבה התקבל. התיקון נכפה מלמעלה כ'חוק זמני' תוך כדי עקיפת הפרלמנט, אשר פוזר ב־4 אוגוסט 1993, ארבעה ימים לפני אישורו של התיקון. יתרה מזאת, התיקון בחוק אושר על-ידי הממשלה על-אף התנגדותן של שש־עשרה מתוך

עשרים המפלגות הרשמיות במדינה. חקיקתו קרוב כל-כך למועד הבחירות חוללה בלבול וזעזוע עמוק במערכת הפוליטית הירדנית. ערב הבחירות נאלצו לפתע המפלגות השונות, ובעיקר 'חזית הפעולה האסלאמית', להתמודד עם מציאות פוליטית חדשה. מובן אפוא, שהתיקון הכעיס מאוד את נציגי 'חזית', והם טענו כי חקיקתו היתה צעד לא-חוקתי.

שני גורמים אחרים, אשר החריפו את היחסים בין השלטון המלכותי לבין 'חזית הפעולה האסלאמית' לקראת הבחירות של נובמבר 1993, היו התנגדותה של 'חזית' להשלמת יישומה של התוכנית הכלכלית מאפריל 1989, שגובשה בעבור ירדן בידי קרן המטבע הבינלאומית ונתמכה בידי השלטון המלכותי והממשלה; וההכרזה מתחילת ספטמבר 1993 על קיומו של משא-ומתן בין ישראל לבין אש"פ ואחר-כך חתימת הכרזת העקרונות בידי שני הצדדים ב-13 בספטמבר. גם כאן תמך המלך חוסין במהלך, ואילו האופוזיציה האסלאמית התנגדה לו. המלך אף פעל באותה תקופה להשגת הסכם שלום רשמי בין ירדן ובין ישראל (Milton-Edwards 1996: 137), והביטוי הבולט לכך היה חתימת מסמך העקרונות למשא-ומתן בין ירדן ובין ישראל יום אחרי חתימת הכרזת העקרונות בין ישראל ובין אש"פ בבית הלבן.

כל ההתפתחויות הללו גרמו למחלוקת עמוקה בתוך 'חזית הפעולה האסלאמית' בשאלה האם צריך לקחת חלק בבחירות בנובמבר 1993 תחת חוק הבחירות החדש. המחלוקת פילגה את המפלגה לשני מחנות, אך בסופו של דבר הצביעו רוב חברי המועצה המייעצת של 'חזית' בעד השתתפות בבחירות. החלטה זו הוכיחה פעם נוספת, שלאופוזיציה האסלאמית בירדן אין היכולת לקרוא תגר על השלטון המלכותי בעניינים עקרוניים.

תוצאות הבחירות של נובמבר 1993 היו בהתאם לציפיות של השלטון. התמיכה העממית במפלגות האידאולוגיות צומצמה מאוד. המפלגות המוגדרות בירדן כלאומיות או כשמאליות זכו ב-7 מנדטים בלבד מתוך 80 המושבים בבית המחוקקים. 46 מתוך חברי הפרלמנט החדש לא היו מזוהים או קשורים עם שום מפלגה, ו-90 אחוז מהם הוגדרו כעצמאים והיו עובדי מדינה בכירים לשעבר ומקורבים לחצר (Tal 1995: 147). אולם התוצאה הדרמטית ביותר בבחירות של נובמבר 1993 היתה ירידת כוחו של הגוש האסלאמי מ-34 ל-22 מנדטים (16 חברי 'חזית הפעולה האסלאמית' ו-6 אסלאמיסטים עצמאים). במלים אחרות, הגוש האסלאמי איבד בבחירות אלה כשליש מכוחו (Robinson 1997: 376; Bar 1998: 46-47). על רקע התוצאות הללו כתב אחד העיתונאים הירדנים, כי "המלך החזיר את הפונדמנטליזם לממדיו [הראויים] על-ידי כך ששיחק את המשחק הדמוקרטי" (מצוטט אצל Hawatmeh 1993: 10).

קשה לתלות את הכישלון הגדול של 'חזית הפעולה האסלאמית' אך ורק בתיקון חוק הבחירות. הסבר נוסף לכישלון הוא, שהפעילות הפרלמנטרית

והישיבה בממשלה חשפו את העובדה, שלאופוזיציה האסלאמית אין תוכנית להתמודדות עם בעיות היסוד של החברה הישראלית – האבטלה, העוני והשחיתות. בנוסף לכך יש לזכור, שהמפלגה סבלה ערב הבחירות מפילוגים, וממאבקים אישיים ואידיאולוגיים.

עם כל הצלחתו של השלטון המלוכני נותרה האופוזיציה האסלאמית הכוח הפוליטי הגדול ביותר בפרלמנט ה-12 (Bar 1998: 45–46). 'חזית הפעולה האסלאמית' קיבלה את הירידה בכוחה בבחירות של 1993 כמו שהמלך חוסין נאלץ, לפחות כלפי חוץ, לקבל את הניצחון הגדול של האסלאמיסטים בבחירות של נובמבר 1989. עובדה זו אפשרה למלך להתראיין לפני עיתונאים ולומר להם בחיוך רחב: "אינני מוצא שום דבר באסלאם שלנו המתנגד לשלום [עם ישראל] או לקידמה" (מצוטט אצל Freij and Robinson 1996: 1).

הפרלמנט ה-12 (1993–1997) ודחיקת האופוזיציה לשוליים

תקופת כהונתו של הפרלמנט ה-12 התאפיינה בנסיגה נמשכת מצעדי הליברליזציה הפוליטית שהחלו באפריל 1989 ובשינוי הדרגתי של מדיניות השלטון כלפי האופוזיציה האסלאמית מאסטרטגיית ההכללה המוגבלת לאסטרטגיית הדחיקה לשוליים. בתקופה זו הוחרפו היחסים בין השלטון המלוכני לבין האופוזיציה האסלאמית על רקע התפתחויות שאירעו בירדן באותן שנים. אחת ההתפתחויות הללו היתה הימנעותה של 'חזית הפעולה האסלאמית' מהצטרפות לממשלתו של עבד אל-כרים אל-כפּרִיתִי בראשית 1996. אל-כפּרִיתִי הבטיח להאיץ את צעדי הליברליזציה ולהגביר את כוחו של הפרלמנט מול הרשות המבצעת. ואומנם, 22 מתוך 30 השרים שהרכיבו את ממשלתו של אל-כפּרִיתִי היו חברי הפרלמנט. שאלת ההצטרפות לממשלת אל-כפּרִיתִי שוב פילגה את האופוזיציה האסלאמית לשני מחנות, אשר חזרו והעלו אותם נימוקים בעד ונגד, שהועלו בעבר בשאלת ההצטרפות לממשלת פֶּדְרָאן. בסופו של דבר גברו המתנגדים, ו'חזית הפעולה האסלאמית' החליטה על אי-השתתפות בממשלה ועל הצבעת אי-אמון נגדה. צעד זה החרף את הקיטוב והמחלוקות בתוך המפלגה וגרם לנציגים אחדים לפרוש ממנה. בעת ההצבעה בפרלמנט הצביעו אחדים מנציגי 'חזית' נגד הממשלה, אחרים הצביעו בעדה והיו שבחרו להיעדר מההצבעה (Kamrava 1998b: 148).

גורם שני להחרפת היחסים בין האופוזיציה האסלאמית לבין השלטון היה הביקורת הקשה שהשמיעו 'האחים המוסלמים' נגד הממשלה במהלך 'מאורעות הלחם' שפרצו בעיר כּרַכ ובאזורים אחרים בדרום הממלכה באוגוסט 1996, ביקורת שהביאה למעצרים של כמה חברים מובילים בתנועה. החרפת היחסים באה לידי ביטוי, בין היתר, בפרסומם של מנשרים בחתימת ה'שִׁבְיָה' בנובמבר

1996 ובהם איום לפתוח במאבק אלים אם המשטר ימשיך בצעדי הדיכוי כלפי האופוזיציה האסלאמית. ההשערות בירדן היו, שמנשרים אלה חוברו בידי אנשי המחנה הנצי בתנועת 'האחים המוסלמים' ומפלגת 'חזית הפעולה האסלאמית'. המנשרים הללו תקפו לא רק את המשטר, אלא גם את המתונים בתנועה ובמפלגה (Bar 1998: 49).

אולם, הגורם החשוב ביותר להחרפת העימות בין השלטון לבין האופוזיציה האסלאמית היה, ללא ספק, חתימת הסכם השלום בין ירדן ובין ישראל ב-26 באוקטובר 1994. המלך חוסיין הצליח להעביר הסכם זה בפרלמנט ברוב של 55 מול 23, ותמיכה זו התאפשרה בעיקר הודות להרכבו הפרו-האשמי המובהק של הפרלמנט ה-12 (Anderson 1997: 61). "מעולם לא היו היחסים בינינו לבין הממשלה גרועים כמו היום," אמר אחד ממנהיגי 'האחים המוסלמים' בעקבות חתימת הסכם השלום (מצוטט באל-קאדס אל-ערבי, 1.11.1997). מדיניות השלום של השלטון המלכותי כלפי ישראל נהפכה לסוגיה העיקרית שבה חלקו 'האחים המוסלמים' בגלוי על המלך.

התנגדותם של 'האחים' לכל סוג של פשרה או שלום עם ישראל נובעת מטיעונים תיאולוגיים ומשיקולים פוליטיים-אלקטורליים כאחד. מבחינה תיאולוגית דוחים 'האחים' כל ניסיון לשלום עם ישראל מפני שמהלך כזה כרוך בויתור על חלק מאדמת 'פלסטין' האסלאמית (Al-Khazendar 1997: 139-141). פלסטין היא בעיניהם אדמת הקדש מוסלמית, שאסור לשום גוף או ממשלה לוותר עליה, כולה או מקצתה. מבחינה פוליטית-אלקטורלית, מתבססים 'האחים המוסלמים' בשנים האחרונות יותר ויותר על תמיכת הפלסטינים בירדן, ובעיקר על האוכלוסייה של מחנות הפליטים. רוב הפלסטינים בירדן התנגדו נחרצות, כידוע, ליחסים עם ישראל, והסכם השלום זכה להתנגדות גם מצד דעת הקהל הירדנית וכן מצד רוב המפלגות הפוליטיות, האיגודים המקצועיים והעיתונות השייכת לזרמים האופוזיציוניים.

האופוזיציה האסלאמית ניצלה אפוא את כל זירות הפעולה החוקיות שעמדו לרשותה כדי לבטא את התנגדותה להסכם השלום. הזירה הראשונה היתה, כמובן, הפרלמנט. נציגי 'חזית הפעולה האסלאמית' הצביעו נגד ההסכם. אולם מוקד המחאה של האופוזיציה האסלאמית לא היה הפרלמנט, אלא הזירה הקהילתית-חברתית, הכוללת את המסגדים, האוניברסיטאות והאיגודים המקצועיים. גופים אלו שימשו מכשיר מרכזי לארגון הפגנות, מצעדים, שביתות ופעולות מחאה אחרות נגד ההסכם (Tal 1995: 148; יפת 1998: 162).

פעולות המחאה של כוחות האופוזיציה נגד הסכם השלום עוררו את השלטון המלכותי לבצע נסיגה נוספת מצעדי הליברליזציה. נסיגה זו התבטאה בצעדים החריפים שנקטו לסיכול פעולות המחאה של כוחות האופוזיציה בכלל ושל האופוזיציה האסלאמית, אף כי פעולות אלו לא חרגו ממחאה לגאלית

של מצעדים, הפגנות ושבתות. הצעדים שהשלטון נקט נגד האופוזיציה האסלאמית ייצגו את המעבר מאסטרטגיית ההכללה המוגבלת לאסטרטגיית הדחיקה לשוליים. אסטרטגיית הדחיקה לשוליים משמעותה הדרה פוליטית של האופוזיציה האסלאמית, אבל זוהי הדרה מתוחכמת, המושתתת על הפעלה נמשכת של הליכים לגאליים מפלים, של לחצים מגוונים על האופוזיציה, של מכשולים ביורוקרטיים המוצבים על דרך התפתחותה והתבססותה ושל הטרדות מצד כוחות הביטחון (Hudson 1994: 6).

כשנציג ה'חזית' עבד אל-מנעם אבו ונט הותקף ונפצע בידי רעול פנים ב־28 באוקטובר 1994, אחרי שמתח ביקורת באירוע ציבורי על הסכם השלום עם ישראל, האמינו בציבור, שהתוקף היה מאנשי המֶח'אֶפְרָאת. בשנים 1994–1995 בא גל מעצרים של אסלאמיסטים. האסלאמיסט העצמאי לית' שְבִילָאת נעצר זו הפעם השנייה, בדצמבר 1995, בחשד שפגע במעמד המלך. שירותי הביטחון ניהלו חקירות נגד אישים רדיקלים מקרב 'האחים המוסלמים', כדוגמת עבד אל-עזיז ג'אבר ועבד אל-מנעם אבו ונט, ונגד אַמאמים במסגדים, שביקרו את הסכם השלום (Bar 1998: 48). אולם במקביל להחרפת צעדיו נגד האופוזיציה האסלאמית טרח השלטון המלכותי להדגיש שוב ושוב את מאפייניו האסלאמיים. נציגיו הזכירו בכל הזדמנות, כי המלך חוסין הוא נצר למשפחת הנביא מוחמד, והמלך העניק את חסותו לפרוייקטים אסלאמיים ובראשם שיפוץ מסגד אל-אקסא בירושלים (Brynen 1995: 86). מהלכים אלה נועדו להתחרות באופוזיציה האסלאמית על הדאגה והמחויבות לאסלאם ולהציג את בית המלוכה ההאשמי כפטרון האסלאם.

'האחים המוסלמים' נכשלו הן במניעת חתימתו של הסכם השלום בין ירדן ובין ישראל והן בבלימת תהליכי הנורמליזציה בין שתי המדינות שבאו בעקבותיו. כישלונם נבע לא מעט מהסכסוכים הפנימיים בין ה'נצים' לבין ה'יונים' באשר לדרך הטובה ביותר להתמודד עם הסכם זה. המאבקים הללו שיקפו את השסע העבר־ירדני־פלסטיני בממלכה. רוב אנשי המחנה הנצי היו ממוצא פלסטיני, ורוב אנשי המחנה היוני היו ממוצא עבר־ירדני. המחנה הנצי היה מעוניין להפוך את תנועת 'האחים המוסלמים' ואת מפלגת 'חזית הפעולה האסלאמית' לחיל החלוץ של האופוזיציה הפוליטית נגד המשטר, ואילו המחנה היוני היה מוכן בלידת בררה להשלים עם קיומו של הסכם השלום, שכן אנשי מחנה זה לא רצו לפגוע בקשרים המיוחדים שלהם עם השלטון.⁸

לקראת הבחירות לפרלמנט שנועדו לנובמבר 1997 היתה האופוזיציה האסלאמית נתונה בדילמה קשה. הליברליזציה במדינה הלכה והתפוגגה, היחסים עם השלטון היו רעים, והנורמליזציה עם ישראל התרחבה. מנהיגי האופוזיציה התלבטו אפוא אם יש בכלל טעם לקחת חלק בבחירות הקרבות,

ודילמה זו הביאה לשיא את המתחים והפיצולים בתנועה ובמפלגה. הפעם הם החליטו בסופו של דבר להחרים את הבחירות לפרלמנט, אבל יחד עם זאת ניסו 'האחים המוסלמים' לשמור על האופי המתון והריאליסטי שלהם. אחרי ההחלטה להחרים את הבחירות קראו מנהיגי התנועה והמפלגה לפתוח בדיאלוג לאומי עם הממשלה והשלטון המלכותי ולדון במציאות החדשה שנוצרה אחרי נובמבר 1997. המנהיגים חזרו והדגישו, כי אין תחליף לדיאלוג ולמשא-ומתן כדי למנוע עימות קשה בין שני הצדדים. בהתנהגות זו היתה מעין הודאה בכך, שהאופוזיציה אינה יכולה לקדם את מטרותיה שלא במסגרת צעדי ליברליזציה הנשלטים מלמעלה ושאפשרויות הפעולה העומדות לרשותה הן מצומצמות. השלטון למד מתגובת האופוזיציה, כי יש ביכולתו לדחוק אותה לשוליים גם בלי לדכא אותה בכוח. במלים אחרות, החרמת הבחירות מצד האופוזיציה האסלאמית הראתה, שלשלטון ההאשמי יש עוצמה עממית ומוסדית מספקת כדי לקבוע במידה מכרעת את כללי המשחק הפוליטיים ואת היקף הליברליזציה הרצוי לו בממלכה.

סיכום

אחרי יותר משמונה שנים (1989–1997) התברר, כי צעדי הליברליזציה הפוליטית שהנהיג השלטון המלכותי לא הביאו שינוי משמעותי במערכת הפסוודו־דמוקרטית בירדן, מערכת המבוססת על מבנה כוח סמכותני שמכוסה בשכבה דקה של מושגים ופרקטיקות דמוקראטיים. על-אף השינויים והתמורות שעברה ממלכת ירדן מאז הקמתה בשנת 1921, המערכת השלטונית שלה נותרה כשהיתה. במערכת זו יכולה האופוזיציה האסלאמית, כשאר כוחות האופוזיציה, להתחרות על הכוח הפוליטי בשוליים, שהגבולות שלהם נקבעים בצורה כמעט בלעדית בידי השלטון המלכותי. במערכת זו נמצא הפרלמנט תחת שליטה ונמנע ממנו להתפתח לגוף דמוקרטי של ממש בעל סמכויות חקיקה וסמכויות בקרה אפקטיביות על הרשות המבצעת. הפרלמנט גם נתון בסכנה תמידית של פיזור בידי המלך.

שימור המערכת הפסוודו־דמוקרטית, מצד אחד, ומניעת עימות אלים עם האופוזיציה האסלאמית כתוצאה מהנסיגה מצעדי הליברליזציה הפוליטית, מצד שני, הם הצלחה מרשימה של השלטון המלכותי. במאמר זה הראיתי, שהצלחה זו נבעה משני גורמים עיקריים: מכשוריו האישיים וממעמדו הסמלי של המלך חוסין בחברה ובפוליטיקה הירדניים, ומאסטרטגיה משתנה של הכללה-הדרה שהוא אימץ כלפי האופוזיציה האסלאמית. אסטרטגיה זו התבססה על קואופטציה, על מניפולציה של חוקים ותקנות, על שימוש בשירותי הביטחון ועל ניסיון נמשך לפלג את האופוזיציה האסלאמית. היסודות

הרדיקליים במחנה האסלאמי בודדו ואף דוכאו בכוח, ובמקביל נענה השלטון לחלק מתביעות המחנה האסלאמי בתחומי המוסר הציבורי ודיני האישות. אולם כל ניסיון לחולל שינוי באופיו הבסיסי של מבנה הכוח הסמכותני נתקל בהתנגדות נמרצת של השלטון ודוכא באָבו. הסכסוכים והפילוגים במחנה האופוזיציה רק סייעו לשלטון להשיג את מטרותיו.

אולם קשה להסביר את הצלחת השלטון ואת חולשת האופוזיציה האסלאמית בלי להתייחס לאופיה הכללי של השיטה הפוליטית הירדנית, שתרמה לחיזוק המערכת הפסודודמוקרטית בממלכה. מאז ומתמיד גילה השלטון המלכותי בירדן עוינות כלפי כל סוג של פעילות מפלגתית חופשית. המלך חוסין ניסה כל הזמן להחדיר לתודעה הציבורית, כי פעילות מפלגתית היא שהולידה את אי-היציבות הסוציו-פוליטית שהיתה בירדן בשנות החמישים. כתוצאה מכך נוצר בתודעה הציבורית חיבור בין מפלגות פוליטיות לבין הפחד מפילוג. השלטון גם העביר לציבור את המסר, שקבלת תעסוקה במגזר הציבורי מחייבת התרחקות מפעילות פוליטית, ובמיוחד מזו הקשורה במפלגות 'לא רצויות'.

מאפיין נוסף של השיטה הפוליטית הירדנית, שתרם לשימור המערכת הפסודודמוקרטית ולהחלשת האופוזיציה, הוא העדר קונסנזוס לאומי בנוגע להגדרת הקהילה הפוליטית. לאמיתו של דבר אפשר לטעון, שבירדן יש שני מגזרים, שתי זהויות, או אפילו שתי קהילות פוליטיות נפרדות — עבר-ירדנים מזה ופלסטינים מזה. מפלגות פוליטיות המזוהות עם כוחות האופוזיציה, אשר היו להן שורשים וקשרים עם אש"ף בשנות השבעים, נתפשות עד היום בעיני חלקים מסוימים בחברה העבר-ירדנית, ובעיקר בקרב הבדווים ותושבי האזורים הכפריים, כמפלגות פלסטיניות. מעורבותם של פלסטינים במפלגות הפוליטיות הירדניות גם עשויה להתפרש כמימוש הטענה בדבר 'מולדת אלטרנטיבית', דהיינו, שהם מוותרים על מולדתם פלסטין. על רקע זה קיימת עד היום נוכחות פלסטינית נמוכה במפלגות הפוליטיות ובאיגודים המקצועיים בממלכה. במלים אחרות, אחת ההשלכות הפוליטיות החשובות של היחס החשדני של השלטון ההאשמי כלפי הפלסטינים בירדן היא דה-פוליטיזציה של חלקים גדולים באוכלוסייה זו ורמה נמוכה של מעורבות ציבורית ומפלגתית בכלל.

השלטון המלכותי גם פעל במשך השנים לדה-פוליטיזציה של האיגודים המקצועיים, והוא מנסה לקדם מטרה זו בעיקר על-ידי איום מתמשך לשנות את החוק המסדיר את פעילותם של האיגודים הללו באופן שיפגע קשה בסמכויותיהם ובתחומי הפעילות המותרים להם. הפילוגים הפנימיים באיגודים המקצועיים, בדומה לפילוגים באופוזיציה האסלאמית, מקלים, כמובן, על השלטון בקידום מטרותיו. אחד הפילוגים הללו הוא בין חסידי הפוליטיזציה של האיגודים המקצועיים לבין חסידי המֶהְנֶה, דהיינו ההתמקצעות של האיגודים. אלה האחרונים טוענים, כי האיגודים המקצועיים צריכים להתעסק בתחום

הנוגע להם והוא הדאגה המקצועית לחברי הארגון שהם משרתים, ולא מעבר לכך. מציאות זו פוגעת בכוחם של האיגודים בירדן ליצור לחץ לדמוקרטיזציה של המשטר בירדן, והדבר מתבטא בכישלון, או בעצם באי-רצון, של האיגודים הללו ליצור קשרים אידיאולוגיים ו/או ארגוניים עם המפלגות הפוליטיות המרכזיות במדינה ובראשן 'חזית הפעולה האסלאמית', מחשש שמעורבות בפעילות פוליטית גלויה עלולה לעורר את זעמו של השלטון המלכותי.

ביבליוגרפיה

עיתונים שהוזכרו במאמר:

אל-סביל, עמאן.

אל-קדס אל-ערבי, לונדון.

אל-ראי, עמאן.

מקורות:

אל-דבאס, תאמר (עורך), 1997. אל-מית'אק אל-יטני ואל-תחל אל-דימוקראטי פי אל-א'רדן, עמאן: מרכז אל-א'רדן אל-ג'דיד ללדראסאת.

אל-חוראני, האני, 1993. חזב ג'בהת אל-עמל אל-אסלאמי, עמאן: מרכז אל-א'רדן אל-ג'דיד.

יפת, בשמת, 1998. האחים המוסלמים ותהליך הדמוקרטיזציה בירדן, 1989–1997, האוניברסיטה העברית (עבודת מ.א.).

מ'אדמה, ד'יב, 1996. "אל-מסאר אל-דימוקראטי אל-א'רדני: אל-עואמל ואל-ז'רוף", בתוך: האני אל-חוראני (עורך), אל-מסאר אל-דימוקראטי אל-א'רדני... אלא אינ, עמאן: דאר סנדבאד ללנשר, 33–40.

סלע, אברהם, 1984. הבעת' הפלסטיני, ירושלים: הוצאת ספרים ע"ש י.ל. מאגנס. אל-עפאללה, עבדאללה, 1994. "תג'רבת אל-חרפה אל-אסלאמיה פי אל-א'רדן", בתוך: עזאם אל-תמימי (עורך), משארפת אל-אסלאמיין פי אל-סלטה, לנדן: מנזמת ליברטי, 101–112.

ר'א'יפה, אברהם, 1997. "אל-א'דאא' אל-ס'אסי ואל-תנזימי ללא'ח'יאן אל-מסלמין", בתוך: האני אל-חוראני ואחרים (עורכים), אל-חרפאת ואל-תנזימאת אל-אסלאמיה פי אל-א'רדן, עמאן: דאר סנדבאד ללנשר ומרכז אל-א'רדן אל-ג'דיד ללנשר, 45–73.

Abu Jaber, Kamel, S. and Fathi, Schirin H, 1990. "The 1989 Jordanian Parliamentary Elections", *Orient* 31, 1: 67–86.

Amawi, Aba, 1992. "Democracy Dilemmas in Jordan", *Middle East Report*, January–February: 26–29.

- Anderson, Betty S., 1997. "The Status of 'Democracy' in Jordan", *Critique* 10: 55–76.
- Andoni, Lamis, 1989. "King Hussein leads Jordan into a new era", *Middle East International* 17: 3–4.
- Aruri, Nasser, 1972. *Jordan: A Study in Political Development (1921–1965)*, The Hague: Martinus Nijhoff.
- Bar, Shmuel, 1998. *The Muslim Brotherhood in Jordan*, Tel-Aviv: Tel-Aviv University: The Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies.
- Brynen, Rex, 1995. "The Politics of Monarchial Liberalism: Jordan", in: Rex Brynen et al. (eds.), *Political Liberalization and Democratization in the Arab World: Theoretical Perspectives*, Vol. 1, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 71–100.
- Dann, Uriel, 1989. *King Hussein and the Challenge of Arab Radicalism: Jordan, 1955–1967*, New York: Oxford University Press.
- Fathi, Schirin H., 1994. *Jordan: An Invented Nation?*, Hamburg: Deutsches Orient-Institute.
- Freij, Hanna Y. and Robinson, Leonard C., 1996. "Liberalization, the Islamists, and the Stability of the Arab State: Jordan as a Case Study", *The Muslim World* LXXXVI, 1 (January): 1–31.
- Garfinkle, Adam, 1993. "The Nine Lives of Hashimite Jordan", in: Robert B. Satloff (ed.), *The Politics of Change*, Boulder: Westview, 85–118.
- Hawatmeh, G., 1993. "King Trumps Polls", *Middle East International* 19: 9–10.
- Hudson, Michael C., 1994. "Arab Regimes and Democratization: Responses to the Challenge of Political Islam", *The International Spectacle* XXIX, 4 (October–December): 3–27.
- Kamrava, Mehran, 1998a. "Non-Democratic States and Political Liberalization in the Middle East: A Structural Analysis", *Third World Quarterly* 19, 1: 63–85.
- Kamrava, Mehran, 1998b. "Frozen Political Liberalization in Jordan: The Consequences for Democracy", *Democratization* 5, 1: 138–157.
- Khalil, Muhammad, (ed.), 1962. *The Arab States and Arab League*, Vol. 1, Beirut: Khayats.
- Al-Khazendar, Sami, 1997. *Jordan and the Palestine Question*, Reading: Ithaca Press.
- Korany, Bahgat, 1998. "Monarchial Islam with a Democratic Venner:

- Morocco", in: Bahgat Korany et al. (eds.), *Political Liberalization and Democratization in the Arab World: Comparative Experiences*, Vol. 2, Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 157–185.
- Meijer, Roel, 1997. *From al-da'wa to al-hizbiyya: Mainstream Islamic Movements in Egypt, Jordan and Palestine in the 1990s*, Amsterdam Middle East Papers, No. 10.
- Milton-Edwards, Beverly, 1991. "A Temporary Alliance with the Crown: The Islamic Response in Jordan", in: James Piscatori (ed.), *Islamic Fundamentalism and the Gulf Crisis*, Chicago: Fundamentalist Project, American Academy of Art and Science, 88–108.
- Milton-Edwards, Beverly, 1996. "Climate of Change in Jordan", in: S. Abdel Salam and E. Anoushrivan (eds.), *Islamic Fundamentalism*, Boulder: Westview Press, 123–142.
- Piro, Timothy J., 1998. *The Political Economy of Market Reform in Jordan*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Rath, Kathrine, 1994. "The Process of Democratization in Jordan", *Middle Eastern Studies* 30, 3 (July): 530–557.
- Richards, Alan and Waterbury, John A., 1996. *Political Economy of the Middle East* (second edition), Westview Press.
- Robinson, Glenn E., 1997. "Can Islamists be Democrats?" The Case of Jordan", *Middle East Journal* 51, 3: 373–387.
- Robinson, Glenn E., 1998. "Defensive Democratization in Jordan", *International Journal of Middle Eastern Studies* 30, 3: 387–410.
- Shinn, R. S., 1980. "Government and Policies", in: Richard F. Nyrop (ed.), *Jordan: A Country Study*, Washington: American University Press, 155–190.
- Tal, Lawrence, 1995. "Co-opting Islamists: The Case of Jordan", *Survival*, 37, 3: 139–153.
- Wilson, Rodney, 1991. "Introduction", in: Rodney Wilson (ed.), *Politics and the Economy in Jordan*, London and New York: Routledge, 1–13.
- Yorke, Valerie, 1990. "A New era for Jordan?", *The World Today* 46, 2 (February): 27–31.