هذه الورقة هي واحدة في سلسلة من الأوراق الموجزة والتقارير غير الدورية التي تقوم بإصدارها المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات (ICG)، حول قضايا الإصلاح السياسي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. إن غياب الحياة السياسية المعقولة في معظم المنطقة، حتى إن لم يؤد بالضرورة إلى صراعات تتسم بالعنف، ظل مرتبطا ارتباطا وثيقاً بمجموعة من المسائل التي من شأنها التأثير في استقرار المنطقة على المدى الأبعد.

تحديات الإصلاح السياسي
الدمقرطة الأردنية وعدم الاستقرار الإقليمي

(٣.٣)

المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات

سابعا: الهندسة الانتخابية

احتلت انتخابات حزيران حيّزاً معيناً في هذا الحوار، فبينما رآه البعض داخل النظام بأنه خطوة أولى حاسمة في عملية الدمقرطة، عده الطرف الآخر نهاية المطاف. لكن الانتخابات بالنسبة للطرفين لاءمت فكرتهما عماّ هو ضروري ومسموح به، للحفاظ على الاستقرار. لقد رأى الطرفان أن الانتخابات هي إعادة فتح مطلوبة جدا للمجال السياسي الذي لم يغير أبدا القواعد الأساسية للعبة السياسية التي تضمن استقرار النظام والبلد. وكانت النتيجة المقصودة بالنسبة للطرفين هي إعطاء الأردنيين فرصة للتعبير عن أنفسهم، وبالنسبة للنظام تضييق الفجوة الواسعة بين السياسة العامة والرأي العام، ولم تكن هنالك أية مخاطرة كبيرة للنظام. وحتى إذا اعتبرت الانتخابات "نزيهة" بشكل عام، إذ لم يلاحظ المراقبون الدوليون أية مخالفات برعاية رسمية، فإنها لم تكن "حرة" فعلاً، إذ أن النتيجة العامة كانت مرسومة مسبقاً بفضل تصميم حذر للقواعد والإجراءات الانتخابية، بشكل يماشي الممارسة السابقة.

إن استخدام "يد خفيّة" لهندسة النتيجة الانتخابية التي تحدث كل أربع سنوات، وبمخطط عريض، يأتي من همين رئيسيين للنظام، أولهما التعايش القلق بين مجموعتين أساسيتين من السكان واللتين يؤمل في ذوبانهما معاً بشكل تدريجي، ونقصد هنا الذين يعودون بأصولهم إلى شرقي الأردن أو المنطقة الواقعة شرقي نهر الأردن، والذين هم من أصل فلسطيني ممن هاجر شرقا، بعد أن أدت الحروب والاحتلال العسكري والمصاعب الاقتصادية إلى جعل حياتهم لا تطاق، ومستقبلهم ميؤوساً منه في إسرائيل/فلسطين.

وضيفت المملكة الأردنية الحديثة موجات متعاقبة من الفلسطينيين، ومنحتهم الجنسية (على عكس لبنان أو مصر، مثلاً)، ووفرت لهم فرص التقدم الشخصي. لكن كثيراً من الفلسطينيين لا يشعرون بأنهم يعاملون بإنصاف ويظلون مستائين. وعلى الرغم من التقدم الاجتماعي والاقتصادي فإنه حتى الأردنيين المتعلمين من أصل فلسطيني لم يتم استيعابهم بشكل كامل في هيكل السلطة السياسية. فهم يمنحون، في أقصى الأحوال، حفنة من المناصب الوزارية، بما فيها منصب رئيس الوزراء في عدد من المرات، إلا أنهم عموماً يستبعدون من مناصب رفيعة المستوى في الأجهزة العسكرية والأمنية، وهي الركائز المركزية للنظام. وبرغم كل الأهداف العملية، فإن الأردنيين الناجحين من أصل فلسطيني يجدون أنفسهم، إلى حدّ كبير، مقصورين على القطاع الخاص الذي أبدعوا فيه، كونهم مسؤولين عن إدخال مصالح تجارية ضخمة إلى الأردن (البنك العربي، الصناعة الدوائية) وتحويل عمان من عاصمة فاترة النشاط، التي لم تكن موجودة حتى قبل ثلاثين سنة إلى، المدينة المنتعشة، إن لم تكن مركزاً إقليمياً، كما أصبحت عليه الآن.

وهناك دافع آخر وراء الهندسة الانتخابية، وهو الخوف من أن معارضة سياسية راديكالية، وأغلبيتها في المدن، والتي يمكن إطلاق عنانها من خلال ديمقراطية برلمانية قد تضع البلد على مسار سياسي يختلف كثيراً عن المسار الذي يفضله الموجودون حالياً في السلطة، أي النخب ذات التركيز الإقليمي التي تنتمي إلى العشائر والعائلات الأردنية البارزة. وهذا الخوف يتعلق بما هو أكثر من إعادة توزيع الموارد مثلما ما قد ينجم عن أي تغيير في السلطة. فالطبقة المهنية الحضرية تولي اهتماما لقضايا الأيديولوجية (القومية العربية، والتوجه الإسلامي أو الأسلمة، والديمقراطية، والماركسية سابقاً) والسياسة الخارجية (الصراع الإسرائيلي الفلسطيني، والاحتلال الأميركي العراق) أكثر فعالية من نظرائهم الريفيين/العشائريين.

إن أحزاب المعارضة اليسارية والإسلامية، التي تهيمن معاً على الفروع التنفيذية للنقابات المهنية، قاسية في انتقادها موقف البلد من الصراعين التوأمين على حدوده، وقد قرنت سياساتها بخطاب آيديولوجي قوي. وفي ضوء غلبة السكان من أصل فلسطيني (بمن فيهم مخيمات اللاجئين الكبيرة) في المراكز الحضرية، فإن النظام قلق بشكل خاص من احتمال ترابط الطرفين، ومن أن الراديكالية السياسية في المدن يمكن أن تطغى على هيئة فلسطينية وإسلامية بارزة، لتؤكد تهديد المعارضة المتوقع الذي يتركز في المدن، لاستقرار المملكة. وإذا كانت الدوافع مباشرة فإن آليات الهندسة الانتخابية معقدة، وتشمل استغلالاً متأنياً للقواعد وحدود المناطق الانتخابية. وتتمثل الآليتان الرئيسيتان في:

١ . التمثيل المجحف للمراكز الحضرية على القوائم الانتخابية. فوفقاً لآخر تقديرات الحكومة للسكان، شكلت عمان والزرقاء، وهما أكبر مركزين حضريين في المملكة، ٥٤٪ من سكانها في عام ١٩٩٩، لكن القانون الانتخابي لعام ٢٠٠١ أعطى هاتين المنطقتين الانتخابيتين ٣٢٪ فقط من المقاعد (٣٣ من الـ ١٠٤ المخصصة للمناطق). وخصص لمدن المفرق والكرك والطفيلة ومعان، التي تشكل ١٢٪ فقط من السكان، ٢٢ مقعداً (٢١٪). وتضم عمان والزرقاء أكبر تجمع للأردنيين من أصل فلسطيني في المملكة، بينما يسود الناخبون من "الضفة الشرقية" في المفرق والكرك والطفيلة ومعان، والتي وفرت في المناطق الريفية الضخمة أقوى تأييد للنظام بشكل تاريخي. وباختصار، وعلى الرغم من دعوات الملك عبد الله لإصلاح النظام الانتخابي، ليسمح بانتخابات تعكس "قطاعات المجتمع المختلفة بأطيافها السياسية والثقافية" فإن مثل هذا التغيير، كما يقول الأردنيون، لم يحدث حتى الآن. وعلى عكس ذلك، فإنه بزيادة عدد المقاعد في كل أنحاء الدوائر الانتخابية فإن القانون الانتخابي قد وضع مرة أخرى بطريقة حذرة، كما قال سياسي أردني سابق: "لحرمان الأردنيين من أصل فلسطيني من الحقوق".

٢ . نظام الصوت الواحد: في انتخابات ١٩٨٩ استفادت حركات المعارضة من نظام الأصوات المتعددة الذي كان يمنح المواطنين الحق في التصويت، وفقاً لعدد المقاعد في دوائرهم الانتخابية، وهو ترتيب أتاح للإسلاميين الفوز بثلاثين مقعداً، وهو رقم لم يسبق له مثيل ولم يتكرر. لذلك واجه تطبيق قانون الصوت الواحد في عام ١٩٩٣ انتقادات شديدة من الحركات المعارضة. ومع أن مثل هذا النظام للتصويت غير منصف، حتى أن النقاد كان يمكن أن يقولوا انه لا يحد من حرية المواطنين في اختيار مرشحهم، فإن الأساس يكمن في دافع الحكومة المفترض، ففي المجتمع الأردني الذي يقوم بشكل كبير على العشيرة والعائلة فإن نظام الصوت الواحد سيؤدي بشكل حتمي إلى أنماط تفيد تلك الأنواع من الروابط أكثر مما تفيد الانتماء السياسي أو الأيديولوجي. وكان الكثيرون في المعارضة يأملون في أنه إذا رفضت الحكومة العودة إلى نظام تعدد الأصوات فإنه يمكن أن تطبق كوتا معينة لقوائم الأحزاب السياسية الوطنية أو زيادة عدد الاقتراعات التي يمكن للناخبين أن يصوتوا لشخصين في الأقل، بإعطاء صوت لأي مرشح من الدائرة الانتخابية، على افتراض أن يكون اختياراً عائلياً أو عشائريا، والصوت الآخر لمرشح على قائمة الأحزاب السياسية الوطنية. وكان يمكن لأي من الإجراءين أن يزيد التمثيل الحزبي في البرلمان.

وقد أبرزت انتخابات حزيران ٢٠٠٣ فعالية الآليات. ففي السابع عشر من حزيران قام أكثر من مليون مواطن، أي أكثر بقليل من الناخبين المسجلين، بالاختيار من بين ٧٦٥ مرشحاً تنافسوا على ١٠٤ مقاعد. وشكل الأمر أدنى إقبال في عمان، ٤٤,٦٪، إذ بدا أن المقابلات الإعلامية مع الناس في الشوارع توحي بخيبة واضحة إزاء مؤسسة البرلمان. وكما كان متوقعاً فإن ثقل البرلمان الجديد يكمن في المحور العشائري والريفي "لشرقي الأردن"، وذلك مرة أخرى، على حساب مرشحي المعارضة التي تتركز في المدن. وذهب ثلثا المقاعد لشخصيات عشائرية، بينما ذهب ٢١ مقعداً فقط للمرشحين الإسلاميين.

وفي غياب تغيير أكثر جوهرية للنظام السياسي، فإن من غير المحتمل أن تحدث الانتخابات البرلمانية تغييراً ذا معنى. فمن خلال طرق شبيهة بكثير من الدول العربية الأخرى، يعاني الأردن نظاما حزبيا سياسيا متشرذما أضعف إمكانية وجود سياسات تمثيلية حقيقية. ومع أنه شهد زيادة على عدد الأحزاب منذ تشريعها في عام ١٩٩٢، إذ هناك نحو ٣١ حزباً مسجلا، فإنها تظل، فيما عدا الإسلاميين، ضعيفة مؤسسياً وماليا، وتفتقر إلى أجندات محددة وتعاني عجزا في الدعم الجذري. وقد حاولت مؤسسات مدنية معينة، أبرزها النقابات المهنية، أن تملأ الفراغ بممارسة دورٍ سياسي أكبر، لكن القيود القانونية تحدّ من نشاطاتها، وتكون بطبيعة الحال غير قادرة على خوض الانتخابات كأحزاب.

وبينما تعزى العيوب داخل الأحزاب نفسها إلى هذا الضعف إلى حدّ كبير، فإن الأردنيين الذين قابلتهم ICG يشيرون أيضاً إلى تصرفات قامت بها الحكومة، أعاقت تطور نظام حزبي مستدام. وكما أوضح أحد النشطاء، فإن الحكومة سمحت للأحزاب السياسية لكنها فرضت عليها قيودا مباشرة وغير مباشرة من خلال القوانين والتصرفات والتخويف والتشديد على قنوات التمويل وإضعافها عموما. وكان الإسلاميون الوحيدين الذين استفادوا لأنهم كانوا حزبا قائما من قبل واستطاعوا بسط تأثيرهم. ووجدوا الفرصة للتنظيم، وكانت لهم علاقة مع الناس من خلال المدارس والعيادات والمساجد، لذلك أفادت فترة الانفتاح الإسلاميين. ولموازنة ذلك الأمر اضطرت الحركات الأخرى إلى الحصول على التشجيع، لكن الحكومة كانت خائفة من الآخرين أكثر من خوفها من الإسلاميين.

إن ما أظهرته انتخابات ٢٠٠٣ هو أنه على الرغم من التعديلات المتلاحقة على القانون الانتخابي، فإن الاقتراعات البرلمانية عززت بدل أن تعدّل الترتيب الانتخابي الذي تمت هندسته كما ورد سابقاً. فبإعطاء تمثيل غير متناسب للمناطق الريفية، تستطيع الحكومة أن تقلص أصوات الإسلاميين، وتضمن سيادة النخب الشرق أردنية التقليدية على من هم من أصل فلسطيني. وإذا أردنا وضع الأمر بصورة مختلفة، فإن الحكومة اختارت أن تعتمد على الطبيعة العشائرية المحافظة لشرائح المجتمع، للعمل كثقل مضاد للمعارضة المنظمة. لذلك ليس مثاراً للدهشة أن تتردد الحكومة في إصلاح القانون الانتخابي، والنظام السياسي بشكل أعم، بطريقة مجدية، أفرزت الانتخابات في ١٩٩٣، ١٩٩٧ و٢٠٠٣ التي أدت إلى برلمانات كانت إلى حدّ كبير مجالس عشائرية.

ثامنا: الخلاصة/خارطة طريق ببوصلة

يواجه الأردن خيارا صعبا فيما يخوض الآفاق السياسية المضطربة في الداخل وفي المنطقة. فالنظام يركز، فوق كل اعتبار، على استقراره منذ تعليق السياسات متعددة الأحزاب في ١٩٥٧، لكن القضية الأساسية تتمثل فيما إذا كان يمكن خدمة هذا الهدف بطريقة أفضل، من خلال استمرار الضغط على التعبير والترابط، أو فتح تدريجي يدار بعناية للمساحة السياسية. فالأخير قد لا يرضي أولئك الناس من بين ناقدي الحكومة الذين يطالبون بأجندة دمقرطة أكثر طموحاً، عبر احترام كامل لحقوق الإنسان وحكومة خاضعة للمساءلة بشكل أكبر، وتعزيز المؤسسات الديمقراطية وفرصة لإقامة مجتمع مدني مستقل قوي. لكن في ضوء التوجه الحالي للطبقة السياسية في الأردن، يبدو حالياً أن هذا هو أقصى ما سيفكر فيه النظام. وإذا طبق بنجاح فقد يبقى على الهوامش فصيل راديكالي من الإسلاميين، ظهر في السنوات الأخيرة، ولم يظهر أي تردد في استخدام العنف. إن الأردن نظام ملكي دستوري عشائري يلعب فيه الملك عبد الله الثاني، ووالده الملك الحسين من قبله، دورا ديناميكيا في أحداث التغيير الاجتماعي والسياسي. وكان طريق البلد نحو انفتاح سياسي أكبر معقدا، وتأخر نتيجة عدد من التطورات الخارجية، تتراوح بين عملية السلام العربي الإسرائيلي المتعثرة والانتفاضة الفلسطينية، إلى أحداث الحادي عشر من أيلول والحرب الأنجلو أميركية ضد العراق. لكن عدم الاستقرار على حدوده لم يكن السبب الوحيد للتطور الديمقراطي المكبوح، والقرار بإعطاء الأولوية لنهج يسوده التوجه نحو الأمن. إن ديموغرافية المملكة، ولا سيما الدمج غير الكامل للأردنيين من أصل فلسطيني، والاعتقاد بأن اللبرلة الاقتصادية يجب أن تسبق الإصلاح السياسي، والدور المتزايد للأجهزة الأمنية، والتأثير المستمر والقوي للعشائرية في السياسات الوطنية، وضعف الأحزاب السياسية، قد ساهمت أيضاً في إعاقة تطور نظام تشاركي أكبر. إن تصريحات الملك والخطوات الأخيرة التي اتخذت، وإن كانت على مضض، من قبل الحكومة، توحيان بأن القيادة السياسية في عمان، تتجه، في الأقل بالوقت الراهن، إلى العودة إلى نهج أكثر تشاركية إزاء الحكم، فضلا عن تخفيض قبضة الدولة على الحريات الأساسية. ويشكل إلغاء تعديل المادة ١٥٠ من قانون العقوبات، وإحياء البرلمان عن طريق الانتخابات، خطوات أولى مهمة نحو مشاركة سياسية أكبر، إذ أعلن رئيس الوزراء علي أبو الراغب، الذي أقسم أمام الملك عند رئاسة حكومة جديدة في تموز ٢٠٠٣، عن التزام أكبر بالبرلة السياسية، وقانون أحزاب سياسية جديد وحملة لمكافحة الفساد.

هذه التطورات المشجعة ينبغي ألا تطمس حقيقة أن الأردن ما زال يواجه تحديات جسيمة، وما يحتاج إليه هو خارطة طريق ترافقها بوصلة توجه الكيان الأردني، وهو يبدأ تغييرات ضرورية وحافلة بالمخاطر. وقد أطلقت بعض المبادرات المهمة، بما فيها توصيات لجنة الأردن أولا في كانون الأول ٢٠٠٢، وتأسيس المركز الوطني لحقوق الإنسان في حزيران ٢٠٠٣، والتقرير حول معان الذي أصدره مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية في آب ٢٠٠٣، ويتوجب توسيع هذه المبادرات، وحصولها على دعم ثابت من النظام، وعليها أن تتيح الفرصة لظهور المزيد من المبادرات المستقلة ومنها:

١ . تعزيز عملية الإصلاح: هنالك عدة مجالات تدعو إلى الإصلاح على نحو أكبر، ومن ذلك القانون الانتخابي، وقانون المطبوعات والنشر، وقانون الأحزاب السياسية والقوانين المختلفة التي تحكم عمل المنظمات غير الحكومية. إن أهم مطلب انتخابي للتحول الديمقراطي يتمثل، كما يقال، في نظام يزيد من الشمولية. لكن القانون الانتخابي موضوع بطريقة تمنع شرائح معينة من المجتمع من التمتع بتعبير سياسي كبير. وقد أكد كثير من الذين قابلتهم ICG أهمية جعل العملية أكثر تعبيراً عن التركيبة السكانية للبلد و/أو زيادة عدد الأصوات إلى اثنين، لضمان أن يحصل الناخبون على تمثيل سياسي أفضل للأحزاب السياسية الوطنية. ولا تنبثق الدعوة إلى الإصلاح من الجمهور فقط، بل هي تمتد لتشمل جميع الأطراف. وقد خرجت مؤخرا لجنة الأحزاب السياسية، وهي واحدة من اللجان الخمس التي شكلتها الحكومة لتنفيذ حملة الأردن أولاً، بتأييد إصلاح القانون الانتخابي، وقانون الأحزاب السياسية. ويمكن لوجود مراقبين دوليين مستقلين أن يقطع شوطا طويلا نحو تعزيز مصداقية الانتخابات المستقبلية. ويمكن أن تكون زيادة الحريات الإعلامية على القدر نفسه من الأهمية. وبينما يشكل إلغاء التعديل الأخير في المادة ١٥٠ من قانون العقوبات خطوة أولى مهمة نحو تخفيف قبضة الحكومة على الإعلام، فإن كثيرين يصرّون على أن قانون المطبوعات والنشر للعام ١٩٩٩ تجب مراجعته أيضا، لضمان حريات صحفية أكبر. وتتعلق أوضح التعديلات بالترخيص وممارسات الرقابة من قبل الحكومة، والقيود على من يمكن أن يكون صحفيا، متطلبات الحد الأدنى من رأس المال للصحف، وهي متطلبات قاسية، والقيود على تمويل مراكز البحث، ويجب على الحكومة أيضا أن تبيع أسهمها في صحف المملكة اليومية، وإلغاء المادة التي تسمح باعتقال الصحفيين قبل المحاكمة.

واقترح الأردنيون الذين قابلتهم ICG تأسيس محكمة دستورية، كخطوة عملية للمساعدة على حل الخلافات المستقبلية حول دستورية القوانين والمراسيم، وبالتالي إعطاء مصداقية أكبر للعملية التشريعية. فمثل هذه المحكمة التي يدعو إليها الميثاق الوطني لعام ١٩٩١ يمكن أن يكون لها الصلاحية بأن "تقرر حول النزاعات والتحديات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم، والتي تطرحها الأطراف المعنية بها".

٢ . تعزيز المؤسسات المدنية: يجب أن تمتد المشاركة الشعبية في الحياة السياسية لتصل إلى المؤسسات المدنية، بما فيها الأحزاب. ومع أن الأردنيين أحرار في تشكيل منظمات مدنية، ومع أن عددا من هذه المنظمات تعمل على توسيع المساحة العامة للدفاع عن الحريات الأساسية وطرح الأفكار السياسية، فإن الحكومة يمكن أن تفعل ما هو أكثر لتسهيل عملها. ويمكن أن تكون الخطوة الأولى المهمة في تخفيف القيود التي تفرضها الدولة حول عملها الداخلي وتمويلها، وفي النهاية فإن الهدف ينبغي أن يكون تقوية المجتمع المدني، وتشجيع الأصوات المستقلة والبديلة والسماح بمعارضة حقيقية وبناءة، لمخاطبة القضايا التي أثارها العنف في معان. وفي أعقاب الأحداث في تشرين الثاني ٢٠٠٢ وإدراك الملك عبد الله الجليّ الحاجة إلى تدابير تفيد الناس هناك وتحول دون عنف جديد، تحركت الحكومة بشكل متواضع لتحسين العلاقات المتوترة جداً بين السلطات والسكان، وتقديم خدمات اقتصادية لمن هم في أمسّ الحاجة إليها. فقد سحبت التواجد الكبير للأجهزة الأمنية، وعوضت ٢٢٠ مواطنا عن الأضرار التي لحقت بالممتلكات، وبدأت إعادة البناء في مناطق الشامية وطور، التي تضررت من العنف أكثر من غيرها، وأعلنت عن مخصصات في الموازنة لبرامج التطوير. إن مدينة معان مقياس يشير إلى كيفية هبوب الرياح السياسية في المملكة. وقد يكون الفشل في المعالجة المباشرة للقضايا التي أثارها العنف له أثر يتردد متجاوزاً حدود المدينة. وكما أوصت ICG في شباط ٢٠٠٣، يتوجب على الحكومة أن تحدّث وتوحّد تطبيق القانون في كل أنحاء البلد، وتتبنى نهجا جديدا نحو العلاقات بين المواطنين والشرطة، من خلال برامج تثقيفية عامة، وتدريب على المبالاة والحساسية، ومجالس مشتركة أو آليات على نمط التحقيق في الشكاوى، للنظر في الشكاوى الروتينية، وتطبيق جهود التدريب خلال العمل، وبناء المهارات لتعزيز قدرات الشبان المعانيين التقنية والإدارية، وزيادة الفرص، وتوفير مراكز اجتماعية جديدة لهم، بتطوير السياحة المحلية، وتشجيع برامج التطوع، وبناء مرافق ثقافية ورياضية، والبدء في جهود ترمي إلى زيادة استثمارات القطاع الخاص.

٣ . إن هذه التوصيات تتردد في تقرير صدر مؤخراً عن مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية، دعا الحكومة إلى التعامل مباشرة مع اللجنة الشعبية في معان، وتحسين أداء المؤسسات الحكومية المحلية في المدينة، وتطبيق معيار واحد للقانون في المنطقة، وتطوير بنية تحتية أساسية في معان والبلدات التي تعاني ظروفاً اقتصادية مماثلة، وتنظيم نشاطات لشبان معان تتيح لهم وسائل لتوجيه قدراتهم من خلالها.

عمان/بروكسل، ٨ تشرين الأول ٢٠٠٣