



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper 5/2012

Pomalé tání: příčiny omezených dopadů arabského jara na jordánský režim

—

16. května 2012

Pomalé tání: příčiny omezených dopadů arabského jara na jordánský režim

—

Jakub Záhora

16. května 2012



Úvod

Události arabského jara mění tvář Blízkého východu s razancí, která nemá v několika posledních dekádách v historii regionu obdoby. Navzdory celkovému trendu se nicméně průběh a výsledky lidových protestů v jednotlivých zemích zásadně liší. Zatímco Tunisané a Egypťané dosáhli odstranění autokratických režimů jen svou masovou mobilizací, rebelové v Libyi by ve svých snahách svrhnout Kaddáfího neuspěli bez zásahu mezinárodní koalice. Naopak saúdská intervence přispěla k zachování stávajícího režimu v sousedním Bahrajnu. Arabské jaro v Sýrii se začíná čím dál více podobat občanské válce a je otázka, zda snahy mezinárodního společenství dokážou tuto situaci změnit.

Existují však i arabské země, v nichž dochází k politickým protestům, které zatím neohrožují stabilitu současného režimu. Jednou z nich je Jordánské království, umístěné na strategické křižovatce mezi Saúdskou Arábií, Sýrií a Izraelem. Zemi, které od první světové války vládne hášimovská dynastie, zasáhly první protesty na počátku roku 2011 a jejich intenzita se postupně zvyšovala. Zároveň však projevy společenské nespokojenosti nedosáhly úrovně, která by zpochybňovala vládnoucí režim jako takový. S výjimkou okrajových hlasů mezi požadavky protestujících volání po převratných změnách politického uspořádání vůbec nezaznívá.

Tento briefing paper vysvětluje, proč v Ammánu a dalších jordánských městech nedochází k protestům o rozměrech, jaké jsme mohli vidět například v Káhiře před pádem Mubárakovy vlády. Ukazuje se, že umírněnost na straně protestujících nepramení jen z charakteru samotného režimu a jeho schopnosti činit ústupky. Ammán se těší zahraniční podpoře a jordánská společnost je hluboce rozdělena v postojích k základním otázkám, kdy proti sobě stojí rodilí Jordánci a osoby palestinského původu, kteří prosazují odlišnou reformní agendu. V zemi navíc pod vlivem událostí v sousedním Iráku panují obavy z možného rozpoutání sektářského násilí, které by mohlo vypuknout v důsledku zhroutení režimu a následné nestability.

Protestní akce a režimní reakce

Již v průběhu roku 2010, před příchodem arabského jara, docházelo v Jordánsku k protestům státních zaměstnanců, studentů a dělníků za lepší pracovní podmínky a svobodu zakládat zájmové skupiny. Mocným impulsem k nespokojenosti byly listopadové volby, které byly bojkotovány Frontou islámské akce (Islamic Action Front, IAF), lokální politickou odnoží Muslimského bratrstva a největší opoziční stranou. Důvodem odmítnutí IAF podílet se na politické soutěži byl nový volební zákon, který vede k výrazně nižší a neadekvátní reprezentaci městských obvodů, v nichž se IAF těší největší podpoře.

Společenská nespokojenost nicméně dostala zcela novou dynamiku poté, co Jordánsko pocítilo první ozvěny událostí ze 17. prosince 2010, kdy se upálil tuniský mladík Muhammad al-Bazízi. Pod vlivem rodícího se arabského jara se zformovalo hnutí Džajín, reprezentující široké vrstvy obyvatelstva, zahrnující studenty, důchodce, nacionalisty i



stoupence levice.¹ Džájín uspořádal 14. ledna (který označil za „den hněvu“) první rozsáhlejší demonstraci.

Co se týče cílů protestujících, objevily se požadavky ekonomické i politické povahy. Jordánská ekonomika je nevýkonná a v roce 2010 hlásila deficit ve výši dvou miliard dolarů. Nezaměstnanost mezi mladistvými dosahuje dle neoficiálních zdrojů až 50%. Nespokojenost je dále živena vzrůstajícími cenami potravin a bydlení a celkovou chudobou. Na druhé straně země trpí politickou stagnací, nedostatkem demokratických svobod a korupčními aférami, které zasahují až do nejvyšších pater politického života.

Jordánský režim se ukázal být schopný zareagovat na protesty pružněji než v řadě dalších arabských zemí. Již v lednu oznámil král Abdulláh II. investice v hodnotě stovek milionů dolarů, které měly vytvořit nová pracovní místa a stabilizovat ceny základních potravin. Došlo ke zvýšení platů státních úředníků a ke snížení daně na pohonné hmoty. Na začátku následujícího měsíce byl odvolán premiér Samír al-Rifá'í, jehož minulost byla zatížena obviněními z korupce.² Na jeho místo byl dosazen Ma'arúf al-Bakhít, který předsedal vládě již během let 2005–2007. Reakce opozice nebyla jednotná. Zatímco předáci Džájínu jmenování nového premiéra uvítali, IAF zaujala spíše rezervovaný postoj. Na vině byly především zkušenosti politického křídla Muslimského bratrstva s Bakhítovým předchozím působením na postu ministerského předsedy – ve volbách v roce 2007 získala IAF rekordně nízký počet křesel, z čehož vinila vládní manipulace a podvody.

Protesty nicméně neustaly ani po vládních ústupcích z ledna a února.³ Pravidelné týdenní demonstrace dostaly poprvé násilný charakter v polovině února, kdy byli protestující napadeni prorežimními výtržníky. Výsledkem bylo nejméně osm zraněných. Mnohem vážnější však byly události z 24. a 25. března. Nově utvořená studentská iniciativa zorganizovala poklidný noční protest v centru Ammánu požadující politické reformy a konec vlivu bezpečnostních složek na veřejný život. 25. března byl protest brutálně potlačen příslušníky policie i ozbrojenými stoupenci režimu. Zásah přinesl kromě stovek zraněných i první oběť arabského jara v hášimovském království. Tyto události na několik měsíců utlumily snahy frustrovaného obyvatelstva dávat najevo nespokojenost ve formě rozsáhlých demonstrací. K dalšímu významnému protestu došlo až 15. června, kdy se dva tisíce Jordánců shromáždily nedaleko vládní čtvrti v hlavním městě. Navzdory poklidnému průběhu byla demonstrace opět tvrdě rozeznána bezpečnostními složkami.

Vláda se dále snažila utlumit protesty politickými kroky. Ještě před demonstrací z 25. března byla ustanovena Komise pro národní dialog, na jejíž činnosti se měli podílet bývalí ministři, opoziční politici i zástupci občanské společnosti. Jejím deklarovaným cílem bylo navrhnout úprav stávajících volebních zákonů a regulí řídících fungování politických stran, dále se komise měla věnovat i otázce ekonomických reforem. Podobně jako minulé iniciativy však

¹ Je nicméně nutné zdůraznit, že příslušníci hnutí Džájín se rekrutují výhradně z rodilých Jordánců, nikoliv z řad palestinského obyvatelstva. Pro více informací ohledně struktury jordánské společnosti viz níže.

² Al-Rifá'íai byl jmenován premiérem v roce 2009. Již od počátku byla jeho vláda nepopulární kvůli rozsáhlým úsporným opatřením.

³ Celkově se v první polovině roku 2011 uskutečnilo po celé zemi zhruba dva tisíce stávek, demonstrací či shromáždění s reformistickou agendou.



–
16. května 2012

komise brzy ztratila důvěru veřejnosti kvůli svým omezeným pravomocem. Opozice v čele s IAF odmítla participovat na aktivitách Komise, jelikož nebyla oprávněna navrhnout ústavní změny. Skeptikům bylo dáno za pravdu v červnu, kdy Komise vydala svá doporučení, která byla takřka vzápětí odmítnuta vládou.

Iniciativu na straně režimu převzal v dubnu Abdulláh II., který jmenoval vlastní komisi, již pověřil návrhem ústavní reformy. Tento výbor, složený takřka výhradně z králových loajálních důvěrníků, předložil po několika měsících práce sérii návrhů, z nichž byly čtyři desítky přijaty parlamentem. Ústavní změny vstoupily oficiálně v platnost 30. září, kdy je schválil král. Ačkoliv veřejnost i politická opozice reformy uvítala, stále je považovala za nedostatečné především v otázce vyjasnění vztahů mezi držitelem trůnu, vládou, parlamentem a bezpečnostními složkami. Král se však neomezil pouze na úroveň legislativy a opět sáhl k výměně šéfa kabinetu. V říjnu byl al-Bakhít nahrazen 'Awnem al-Khasáwnehem, všeobecně uznávaným pro svůj morální kredit, který získal na pozici viceprezidenta Mezinárodního soudního dvora v Haagu.

Nový premiér se ukázal být zručný při jednání s protestujícími i etablovanou politickou opozicí. Postavil se za implementaci zákona o vytvoření nových volebních okrsků pro místní volby, které by daly hlasy i menším obcím, který chtěla předchozí vláda zrušit. Proreformní tábor uvítal trestní stíhání několika předních politiků za korupci, jako byl například Omar al-Ma'áani, bývalý starosta Ammánu, zatčený 13. prosince. Khasáwneh se setkal i se špičkami Muslimského bratrstva, které vyjádřilo ochotu vrátit se po bojkotu voleb v roce 2010 zpět do politiky. Na konci dubna 2012, po šesti měsících v úřadu, však premiér odstoupil z funkce. Byť nebyly udány oficiální důvody pro jeho rozhodnutí, soudí se, že na vině byly politické neshody s králem ohledně prodloužení volebního období současného parlamentu. Pravidelné protesty v zemi pokračují i nadále.

Příčiny mírného průběhu arabského jara v Jordánsku

Jak ukázala předchozí část briefing paperu, protesty v Jordánsku postrádaly masovost, která charakterizovala řadu protestních hnutí v ostatních arabských zemích. Tato část identifikuje příčiny relativně nízké politické mobilizace jordánské populace.

Charakter režimu a jeho flexibilita

Jordánští předáci na otázku, proč jejich země nezažila skutečně obrovské protesty, odpovídají poukazem na osvědčenost jordánské krále a vlády. Tyto argumenty nelze a priori odmítnout. Předrevoluční život pod hášimovskou dynastií byl skutečně v mnoha ohledech výrazně snesitelnější než v okolních státech. Lidská práva a politické svobody byly omezené a tajné služby neváhaly potlačit disent, míra tolerance režimu však byla mnohem vyšší než v řadě států Maghrebu a Arabského poloostrova. Nezanedbatelná část obyvatelstva je frustrována spíše socioekonomickými podmínkami než brutální politickou represí. Pro většinu aktivistů je tak kýženým řešením současných problémů evoluce systému, nikoliv jeho odstranění skrze revoluci.

Jak ilustroval předchozí výčet kroků ze strany krále a vlády, nynější režim navíc při konfrontaci se vzrůstající nespokojeností projevil určitou flexibilitu. Finanční injekce v hodnotě stovek milionů dolarů částečně otupily hrot ekonomických požadavků.



—
16. května 2012

Legislativní úpravy sice z větší části nevedly k umlčení protestů, královy manipulace s premiérským úřadem nicméně přinesly do jisté míry otevřenější politický dialog parlamentní opozicí. Byť tyto kroky rozhodně nelze chápat jako nástup skutečné liberalizace poměrů v zemi, odlišují jordánský režim od jeho rigidnějších arabských protějšků.

Vysoká heterogenita společnosti

Dynamika jordánské společnosti je určována vztahy mezi rodnými Jordánci a osobami palestinského původu. Do 50. let tvořila většinu jordánské obyvatelstva beduínská populace. Její postavení však začali po založení Izraele ohrožovat Palestinci, kteří do království přechali z území nově založeného židovského státu. Další vlna palestinské imigrace následovala v roce 1967 poté, co izraelská armáda během šestidenní války obsadila Západní břeh Jordánu, který byl do té doby pod jordánskou správou. Mocenské ambice Organizace pro osvobození Palestiny (OOP), hlavní palestinské politické organizace, vedly na počátku 70. let dokonce ke krátké občanské válce, v níž byla OOP poražena a její předáci utekli ze země.

Poslední dekády již nejsou ve znamení ozbrojených střetů, silné napětí mezi rodilými Jordánci a přistěhovalci ze Západního břehu však přetrvává. V důsledku vstřícné imigrační politiky vůči Palestincům, která donedávna zahrnovala i masové udělování občanství (rozsahem naturalizace osob narozených na území Palestiny je Jordánsko na celém Blízkém východě ojedinělé), dnes tvoří tato skupina dle různých odhadů zhruba 55-70 % veškerého jordánské obyvatelstva.⁴ Rodilými Jordánci jsou ale palestínští imigranti považováni za osoby neloajální vůči stávajícímu systému a za ne skutečně „jordánské“. Silné obavy vyvolávají názory požadující, aby se Jordánsko stalo samostatným palestinským státem, jelikož jednání mezi Izraelem a palestinskou administrativou ke státnosti nevedou a nikdy nepovedou.⁵ Na těchto skutečnostech nic nezměnilo ani několik vládních iniciativ, které měly posílit jednotnou jordánskou identitu.⁶

Mezietnické tenze jsou ještě umocňovány tím, že se kryjí s dalšími sociálními rozlišeními. Zatímco původní jordánské obyvatelstvo žije především mimo hlavní urbánní zóny, Palestinci se soustředí ve velkých městech. Beduínské kmeny tradičně představují oporu režimu, z jejich řad se v masové míře rekrutují členové armády a dalších bezpečnostních složek a jsou nadproporčně zastoupeni i mezi státními zaměstnanci. Naproti tomu Palestinci pracují především v soukromém sektoru. Důsledky rozdílného ekonomického statutu se projeví v 90. letech, kdy úsporná opatření zasáhla především státní zaměstnance, tj. rodilé Jordánce. Navíc, jak již bylo řečeno, Muslimské bratrstvo nachází své příznivce hlavně ve městech, což vede některé Jordánce k vnímání palestinského obyvatelstva jako zastánců islamistického radikalismu.

⁴ Oficiální sčítání obyvatelstva nezahrnuje zjišťování národnosti.

⁵ Abdulláhem II. iniciované rozhovory mezi izraelskými a palestinskými delegacemi, ke kterým došlo v lednu 2012 v Ammánu, je třeba vnímat i v tomto kontextu. Jordánský režim má na vzniku samostatné Palestiny eminentní zájem.

⁶ Jedná se především o programy „Jordánsko na prvním místě“ z roku 2002, „Národní agenda“ z roku 2005 a „Všichni jsme Jordánci“ z roku 2006.



–
16. května 2012

Důsledkem sociální heterogenity je rozdílná reformní agenda obou skupin. Rodilí Jordánci kladou důraz spíše na ekonomické otázky a boj s korupcí. K těmto tématům se kriticky vyjadřují i Palestinci, jejichž hlavní požadavky však směřují k politickým otázkám. Stávající volební systém záměrně manipuluje s velikostí volebních okrsků s cílem co nejvíce omezit politické zastoupení městských oblastí. Tento stav, který má zabránit jejich dominanci v parlamentu, vzbuzuje dlouhodobě odpor palestinských obyvatel království. Jejich volání po reformě volebního systému však zneklidňuje rodilé Jordánce, kteří se obávají naplnění výše zmíněného „palestinského scénáře“, při němž by ztratili dominantní postavení v zemi. Tyto zásadní rozpory mají pochopitelně významný negativní dopad na možnosti kooperace a na celkový průběh protestů.

Hrozba mezinárodního násilí

Jordánsko bylo přímým svědkem brutálního násilí, které zachvátilo území sousedního Iráku po americké invazi v roce 2003. Bezprostřední blízkost masakrů a příliv uprchlíků jasně ukázaly jordánskému obyvatelstvu výhody stability a možná rizika zhroucení režimu. Tyto postoje byly ještě umocněny po vypuknutí arabského jara a rozsáhlých násilnostech v sousední Sýrii a dalších zemích regionu.

Jednou z příčin opatrnosti na straně protestujících jsou tedy odstrašující příklady možných výsledků revolučního odstranění současného systému. Jak rodilí Jordánci, tak palestinské obyvatelstvo se snaží zabránit tomu, aby jejich vzájemné spory přerostly ve skutečné násilí, jemuž má zabránit i udržení celkové politické stability v zemi. Tyto postoje jsou z pochopitelných důvodů podporovány oficiálním diskurzem, který Jordánsko označuje za „národ stability a bezpečnosti“ v nepokoji zmíněném regionu.

Zahraniční podpora

Investice oznámené králem na samotném počátku protestů by nebyly možné bez podpory ze zahraničí. Jordánsko je strategicky umístěným spojencem Spojených států a jedním ze dvou arabských států, které uzavřely mírovou smlouvu s Izraelem. Tyto úvahy nepochybně přispívají k tomu, že Jordánsko je adresátem štědré finanční pomoci USA – v roce 2010 bylo hášimovské království s 843 miliony dolarů celkově sedmým největším příjemcem amerických grantů.⁷ V průběhu roku 2011 oznámily Spojené státy další stamilionové injekce, které mají za cíl zmenšit vnitřní zadlužení země a snížit nezaměstnanost. Jordánsko a USA navíc pojí smlouva o volném obchodu z roku 2000.

Jordánsko se nicméně těší přízni i lokálních významných hráčů. Především Saúdská Arábie je proponentem vstupu království do Rady pro spolupráci arabských států v Zálivu (Gulf Cooperation Council, GCC). Od tohoto kroku si slibuje zajištění své severní hranice, kdy by Jordánsko fungovalo jako štít proti současným protestům i jako spojenec v soupeření se šíitským Íránem. Obě země mají navíc řadu společných rysů: prozápadní zahraniční politiky, konservatismus a monarchy v čele státu. Jordánské vedení se k možnosti vstoupit do GCC vyjádřilo kladně s vidinou užších obchodních vztahů a tvorbou nových pracovních míst. Dalším, bezprostředním podnětem je i necelá miliarda a půl amerických dolarů, kterou saúdský režim v roce 2011 věnoval svému hášimovskému sousedovi.

⁷ Přepočteno na hlavu se dokonce jednalo o druhého největšího příjemce.



Závěr

Na otázku, proč nebylo jordánské království zasaženo protesty arabského jara s takovou razancí jako řada okolních zemí, existuje několik odpovědí. Jordánsko je strategicky významným spojencem největší vojenské mocnosti na světě a začíná se sblížovat i se Saúdskou Arábií. Tyto vztahy přinášejí jordánskému režimu obrovskou finanční podporu, která mu umožňuje vycházet vstříc některým ekonomickým požadavkům. Společenské napětí mezi palestínskou populací a rodilými Jordánci navíc brání vzniku jednotné opozice. Zároveň nedávná historie sousedního Iráku a nyní i situace v dalších zemích regionu velmi sugestivně demonstrují rizika možného zhroucení režimu a nekontrolovaného sektářského násilí. V neposlední řadě projevil vládnoucí špičky schopnost flexibilně reagovat na vznášené požadavky a činit opatrné ústupky.

Většina těchto faktorů má dlouhodobý charakter a je rozumné předpokládat, že jejich společné působení umožní jordánskému režimu přečkat současné bouře. Soudě podle kroků poslední jmenované vlády by ale arabské jaro mohlo vést i k jistým stálým pozitivním změnám a odstranění některých excesů.

Na druhé straně rozdílné požadavky na straně protestujících jasně obnažují hluboké rozpory v jordánské společnosti, které nezmizí, i kdyby vláda nastoupila ostře reformní a liberalizační kurz. Skutečnost, že více než polovinu obyvatelstva tvoří „cizinci“, nelze ignorovat. Volání některých Palestinců po transformaci hášimovského království v jejich vlastní nezávislý stát přirozeně budí odpor rodilých Jordánců, kteří představují oporu režimu. Současné protesty tyto tenze ještě více umocnily, jelikož rozdílné priority obou skupin byly jasně a otevřeně konfrontovány. Největším problémem jordánskému režimu tak nakonec nemusí být arabské jaro jako spíše palestínská otázka.



Briefing Paper 5/2012

Pomalé tání: příčiny omezených dopadů arabského jara na jordánský režim

–
16. května 2012

Zdroje

Hamid, S., Freer, C., 2011. *How Stable Is Jordan? King Abdullah's Half-Hearted Reforms and the Challenge of the Arab Spring*. [online] Dostupné na http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2011/10_jordan_hamid_freer/10_jordan_hamid_freer.pdf (poslední přístup 26. 4. 2012).

Helfont, S., Helfont, T., 2011. *Jordan's Protests: Arab Spring Lite?* [online] Dostupné na http://www.fpri.org/enotes/2011/201107.helfont_helfont.jordan.html (poslední přístup 26. 4. 2012).

Helfont, S., Helfont, T., 2012. *Jordan: Between the Arab Spring and the Gulf Cooperation Council*. Orbis, Vol. 56, No. 1 (Winter), s. 82-95.

International Crisis Group, 2012. *Popular Protest in North Africa and the Middle East (IX): Dallying with Reform in a Divided Jordan*. [online] Dostupné na <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iran%20Gulf/Jordan/118-popular-protest-in-north-africa-and-the-middle-east-ix-dallying-with-reform-in-a-divided-jordan.pdf> (poslední přístup 26. 4. 2012).

Jacques, N., 2011. *Jordan: Evolution or Revolution?* [online] Dostupné na <http://crisisproject.org/jordan-evolution-or-revolution/> (poslední přístup 26. 4. 2012).

Köprülü, N., Koldaş, U., 2010. *The Resurrection of Palestinian Identity in Divided Societies of the Middle East: the Case of Israel and Jordan*. Perceptions, Vol. XV, No. 2 (Spring – Summer), s. 43–74.

Muasher, M., 2011. *A Decade of Struggling Reform Efforts in Jordan. The Resilience of the Rentier System*. [online] Dostupné na http://carnegieendowment.org/files/jordan_reform.pdf (poslední přístup 26. 4. 2012).

Project on Middle East Democracy, 2008. *Country Backgrounder Series: Jordan*. [online] Dostupné na http://www.pomed.org/docs/Jordan_Backgrounder.pdf (poslední přístup 26. 4. 2012).

Tobin, S. A., 2012. *Jordan's Arab Spring: The Middle Class and Anti-Revolution*. Middle East Policy, Vol. XIX, No. 1 (Spring), s. 96-109.



–
16. května 2012

ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY

Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) je nevládní organizace založená za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Základním posláním AMO je přispívat k hlubšímu porozumění mezinárodnímu dění. Díky svým aktivitám a již patnáctileté historii je AMO vnímána jako přední nezávislý zahraničněpolitický think-tank v České republice.

K DOSAŽENÍ SVÝCH CÍLŮ ASOCIACE:

- formuluje a vydává studie a analýzy;
- pořádá mezinárodní konference, expertní semináře, kulaté stoly, veřejné diskuse;
- organizuje vzdělávací projekty;
- prezentuje kritické názory a komentáře k aktuálnímu dění pro domácí a zahraniční média;
- vytváří příznivější podmínky pro růst nové generace expertů;
- podporuje zájem o disciplínu mezinárodních vztahů mezi širokou veřejností;
- spolupracuje s řadou dalších domácích i zahraničních institucí.

VÝZKUMNÉ CENTRUM

Výzkumné centrum AMO bylo založeno v říjnu 2003 jako jeden z hlavních pilířů činnosti Asociace zaměřený na výzkum, analýzu a popularizaci výzkumu v oblasti mezinárodních vztahů a zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Náplní činnosti Centra je přispívat k identifikaci a analýze problémů důležitých pro zahraniční politiku ČR a její postavení v současném světě. Centrum poskytuje nezávislé analýzy, vytváří prostor pro odbornou i veřejnou diskusi o problémech mezinárodní politiky a navrhuje jejich možná řešení. Činnost Centra lze rozdělit do dvou základních, vzájemně provázaných oblastí: výzkumu a expertní analýzy na straně jedné a zprostředkování politického a odborného dialogu na straně druhé. Všechny doposud publikované publikace naleznete na [stránkách AMO](#). Kratší komentáře a vyjádření analytiků a dalších spolupracovníků k událostem současnosti naleznete na [blogu AMO](#).

Nadále nás pravidelně sledujte a buďte v obraze!

