



مبادرة
الإصلاح
العربي

AR

بوادر / تعليق

السياسات الأميركية الخارجية في تونس: المعضلات والفرص

سابينا هينبرغ

عن الكاتبة

ساينا هينبرغ هي زميلة "سوريف" في معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى في الفترة 2022-2023 ومؤلفة كتاب "إدارة المرحلة الانتقالية: المرحلة الأولى بعد الانتفاضة في تونس وليبيا" (انجليزي).

© 2023 مبادرة الإصلاح العربي | جميع الحقوق محفوظة.



يسمح هذا الترخيص للقائمين بإعادة الاستخدام بتوزيع المواد وإعادة دمجها وتكييفها والبناء عليها بأي وسيط أو تنسيق لأغراض غير تجارية فقط، طالما يتم الإسناد إلى المنشئ. إذا قمت بإعادة مزج المواد أو تكييفها أو البناء عليها، فيجب عليك ترخيص المواد المعدلة بموجب شروط مماثلة.

الصورة: الرئيس التونسي قيس سعيد يلتقي وزير الخارجية الأمريكي أنتوني بلينكن خلال قمة قادة الولايات المتحدة وأفريقيا في واشنطن العاصمة - 15 كانون الأول/ديسمبر 2022. © الرئاسة التونسية - وكالة الأناضول

حزيران / يونيو 2023

مقدمة

لها في عام 2012 إلى فرض تعقيبات على العلاقات التونسية الأميركية مؤقتاً، مثل انتقاد الولايات المتحدة لتساهل تونس الكبير مع المشتبه بهم الذين أُلقي القبض عليهم وحوكموا لصلتهم بالهجوم.⁵ بشكل عام، كلما زاد استقرار تونس من وجهة نظر الولايات المتحدة -سواء فيما يتعلق بقيادتها⁶ وإبرازها للقيم الديمقراطية وبناء المؤسسات وأوضاعها الأمنية- كلما كانت العلاقة أقوى.

أهداف السياسات الأميركية

منذ انتفاضات عام 2011 التي أطاحت بالديكتاتور زين العابدين بن علي وكانت إيذاناً ببدء التحول الديمقراطي في تونس، كان لدى السياسات الأميركية هدفين رئيسيين هما: تعزيز الديمقراطية والتعاون الأمني.

ودعماً لهذين الهدفين، لجأ صناع السياسات في الولايات المتحدة إلى مجموعة متنوعة من الأدوات. وتشمل أدوات تعزيز الديمقراطية: القوة الناعمة (مثل نشر المعايير الأميركية من خلال الدبلوماسية العامة وتقديم المساعدات دون وضع أي شروط، وما إلى ذلك)، وأيضاً التدخل العسكري (كما هو الحال في العراق في عام 2003)، مع استخدام أشياء مثل الخطابات والمساعدات والاشتراطات باعتبارها حلاً وسطياً.⁷ بينما تتضمن أدوات المساعدة الأمنية: الجيش (مثل صفقات الأسلحة والتدريب وبعثات حفظ السلام، وما إلى ذلك) وإنفاذ القانون (من خلال الإصلاح القضائي وغير ذلك من وسائل مكافحة انتشار بعض الأسلحة والمخدرات).⁸

بالطبع سبق وأن تداخل هذان الهدفان. مثلاً، تعد الجهود المبذولة لمكافحة التطرف والعنف من بين الأهداف التي تتضمنها أجندة تعزيز الديمقراطية الأوسع نطاقاً.⁹ يعكس هذا التداخل مدى تعقد السياسات الأميركية وعملية صنع القرار، إذ نادراً ما يتوافق مختلف الأفراد والكيانات ضمن الحكومة الأميركية على طبيعة العلاقة بين دولة معينة، وكيف ومتى ينبغي السعي لتحقيق أهداف خارجية محددة، وما هي الأدوات السياسية التي يجب اللجوء إليها.

أدت الانتكاسات الحادة في عملية التحول الديمقراطي في تونس منذ 25 تموز/ يوليو 2021 إلى إحداث صعوبات بالغة أمام السياسات الأميركية. يستعرض هذا المقال السياق التاريخي للعلاقات الأميركية التونسية، ويتناول بالتحليل السياسات الخارجية للولايات المتحدة في تونس منذ انتفاضات عام 2011، مع مناقشة التحديات التي تواجه السياسات الأميركية بعد القرارات الاستبدادية التي اتخذها الرئيس التونسي قيس سعيد في عام 2021. وفي الختام، يبحث المقال آخر المستجدات في واشنطن والفرص المتاحة أمام السياسات الأميركية في المستقبل.

السياق التاريخي

على مر التاريخ، كانت العلاقات بين الولايات المتحدة وتونس ودية. ففي عام 1799، وقّع البلدان اتفاقية صداقة وتبادل تجاري، وتعمقت العلاقة بينهما بعد إلغاء الحماية الفرنسية، نتيجة السياسات الاجتماعية «الحدائية» التي تبناها الرئيس الحبيب بورقيبة وتوجهاته الموالية للغرب (خاصةً بالمقارنة مع باقي نظرائه العرب في ذلك الوقت).¹

وفي بعض الأحيان شهدت العلاقة فترات من التوتر، كانت ترتبط في الغالب بحوادث أمنية. فقد تسبب دعم الولايات المتحدة لإغارتين إسرائيليةتين على مقر القيادة العامة لمنظمة التحرير الفلسطينية في تونس خلال ثمانينيات القرن الماضي في حدوث بعض الخلاف،² وكذلك أدى معارضة تونس لحرب الخليج الثانية في عام 1991 إلى خفض المساعدات الاقتصادية الأميركية، لكن سرعان ما عادت العلاقات إلى مستواها الطبيعي.³ وقد كشفت مثل هذه الأحداث عن تجاذبات داخلية في السياسات التونسية بين القيمة التي توليها للمساعدات الأمنية الغربية -كالعون العسكري والتدريب والمعدات- (من الولايات المتحدة أولاً، ثم فرنسا) والحذر المستمر من دور الولايات المتحدة في المنطقة. وبالمثل، كان على واشنطن أيضاً الموازنة بين أولوياتها في تونس وأولوياتها بشكل أوسع في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.⁴ فقد أدى الهجوم على السفارة الأميركية في تونس والمدرسة الأميركية المجاورة

5 Blanchard (2021), 11 and 14; Arieff, A. and Humud, C.E. (2014, Oct 22). Political Transition in Tunisia. Washington, DC: Congressional Research Service, 12.

6 Deeb and Laipson (1991), 234.

7 Adapted from Boduszynski, M. (2019). US Democracy Promotion in the Arab World: Beyond Interests vs. Ideals. Boulder: Lynne Rienner, 39.

8 Morgenstern, E.M. and Brown, N.M. (2022, Jan 10). Foreign Assistance: An Introduction to U.S. Programs and Policy. Washington, DC: Congressional Research Service, 9.

9 الأهداف الرئيسية العامة للمساعدات الخارجية الأميركية هي: السلام والأمن والاستثمار في الموارد البشرية وتحقيق العدالة والديمقراطية في الحكم وتعزيز النمو الاقتصادي والدعم الإنساني. انظر: Morgenstern and Brown (2022). للاطلاع على التعقيبات المحيطة بعملية تصنيف الأهداف والأنشطة المتعلقة بالسياسات الخارجية الأميركية.

1 Deeb, M.J. and Laipson, E. (1991). Foreign Policy in Tunisia: Continuity and Change under Bourguiba and Ben Ali. In Zartman, W.I. (ed), Tunisia: The Political Economy of Reform. Boulder: Lynne Rienner, 230.

2 Deeb and Laipson (1991), 2435-.

3 Perkins, K. (2006). A History of Modern Tunisia. Cambridge: Cambridge University Press, 192.

بالمثل، خلال حرب الخليج الثالثة في عام 2003، انتقد الرئيس بن علي الغزو لكنه حرص على عدم الإضرار بالعلاقات الثنائية بين البلدين. انظر: Arieff, A.

Jan 18). Tunisia: Recent Developments and Policy Issues. (2011), Washington, DC: Congressional Research Service, 10.

4 Blanchard, C. (coordinator) (2021, May 21). Congress and the Middle East: 20112020-: Selected Case Studies. Washington, DC: Congressional Research Service.

الدستورية الواضحة في تونس».¹⁶ وفي آذار/مارس 2011، زارت هيلاري كلينتون، وزيرة الخارجية في ذلك الوقت، تونس من أجل «التعهد بدعم الإصلاح الديمقراطي» في البلاد وتقديم عدة ملايين من الدولارات في هيئة مساعدات اقتصادية لدعم آليات توفير الفرص العمل.¹⁷ وفي أيار/مايو من العام نفسه، طالب الرئيس أوباما الولايات المتحدة «بإظهار أن أمريكا تقدر كرامة الباعة المتجولين في شوارع تونس أكثر من احترامها لديكتاتور يحكم بقوة غاشمة».¹⁸

بالمثل، تقوم مؤسسة تحدي الألفية، وهي وكالة مساعدات خارجية أمريكية مستقلة، بتقديم المساعدة «للبلدان النامية التي تُظهر أداءً إيجابياً في هذه المجالات الثلاثة: العدالة في الحكم والاستثمار في الموارد البشرية والتشجيع على الحرية الاقتصادية».¹⁹ وفي حزيران/يونيو 2021، صادقت مؤسسة تحدي الألفية على اتفاقيات لمدة خمس سنوات بقيمة 499 مليون دولار لتعزيز قطاعات النقل والتجارة والمياه في تونس. وقد وصفت إدارة بايدن الاتفاقية بأنها «تؤكد التزام تونس بالحكم الديمقراطي والدستوري وتحقيق الرخاء العادل».²⁰

لكن وعلى الرغم من وجود أدلة على حالة عدم الاستقرار المتزايدة في تونس من عام 2021، فقد بدا أن السياسات الأمريكية مستمرة، وهو ما يدل على اقتناع صناع القرار بأن دعم بناء المؤسسات الديمقراطية في تونس قد حقق الأثر المطلوب. خاصة الحكومات التوافقية بين الأحزاب الإسلامية والعلمانية في عام 2012-2013 (على الرغم من التحديات التي واجهتها) وفي الفترة بين عامي 2014 و2019 والانتقال السلمي للسلطة عبر الحكومات المتعاقبة التي اعتبرت مؤشرات على ازدهار الديمقراطية. مع ذلك، ثبت من ذلك الحين فشل هذا النهج في التصدي لمسألة غياب الدور القيادي فيما يتعلق بالإصلاحات الاقتصادية في تونس²¹ وأيضاً فقدان الأطراف السياسية الفاعلة للشريعة بشكل واضح.²²

ومن ثم، تعكس عملية وضع السياسات الأميركية المتعلقة بتونس في الفترة بين عامي 2011 و2021 عدة عوامل، من بينها الاعتبارات الداخلية في الولايات المتحدة مثل الأوضاع المتشددة في الميزانية خلال السنوات الأولى التي أعقبت الانتفاضات العربية في عام 2011.¹⁰ ومع هذا فإن الأموال المخصصة للمساعدات الخارجية والتعاون الأمني مع تونس خلال السنوات الثلاثة الأولى التي أعقبت الانتفاضات بلغت حوالي سبعة أضعاف ما كانت عليه خلال السنوات الثلاثة التي سبقتها.¹¹ لكن المساعدات الثنائية الموجهة إلى تونس بدأت تزداد فعلياً بصورة كبيرة في السنة المالية 2016 (من 1 تشرين الأول/أكتوبر 2015 إلى 30 أيلول/سبتمبر 2016).¹² وفي هذه السنة، وصل الأمر بالكونغرس لدرجة وضع حد أدنى للمساعدات (بلغ 141.9 مليون دولار)، «وهو ما كان له أثر فعلي في ضمان تمويل المساعدات لتونس مع تضارب أولويات المعونات الاقتصادية والأمنية». عكس هذا الموقف الفريد نوعاً ما في السياسات الخارجية الأميركية تجربة تونس الواعدة نسبياً بوصفها دولة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحاول الانتقال من الحكم الاستبدادي، خاصة بعد عام 2014.¹³ إضافة إلى التمويل المزدوج المخصص لتونس، وافق الكونغرس في هذه الفترة على دعم صندوق تونسي أمريكي لتمويل المؤسسات مع تقديم عدة ضمانات ائتمانية لتونس.¹⁴ وسن أيضاً تشريعات تتعلق ببرامج أمنية مشتركة بين عدة بلدان من بينها تونس، وذلك لمكافحة التطرف والعنف وتعزيز الأمن الحدودي.¹⁵

تعزيز الديمقراطية

من الناحية النظرية، تهدف السياسات الأميركية إلى مكافأة الدول على التقدم الذي تحرزه فيما يتعلق ببناء المؤسسات الديمقراطية والانتقال من الحكم الاستبدادي. وقد وصل التمويل الموجه لتعزيز «الحكم العادل والديمقراطي» -هدف المساعدات الخارجية الأكثر ارتباطاً بتعزيز الديمقراطية- في تونس إلى 3 ملايين دولار خلال عام 2013، وهو مبلغ أقل كثيراً من المساعدات المماثلة التي تتلقاها تقريباً أي دولة أخرى في المنطقة. وفي عام 2020، بلغ التمويل الموجه لتونس من أجل تعزيز الحكم العادل والديمقراطي 49 مليون دولار، لتصبح بذلك ثاني أكثر دولة في المنطقة تحصل على تمويل في هذا الشأن بعد العراق والأردن. وقد ارتفع التمويل لأسباب عدة من بينها «النجاحات الانتخابية والمفاوضات

16 Fishman, B. (2022). Reexamining U.S. Aid to the Middle East: Ideas for Advancing Both Governance and Democracy. Washington, DC: The Washington Institute for Near East Policy, 10. هذه مراجع للسنوات المالية 10-11.

17 Thorne, J. (2011, March 17). Hillary Clinton visits Tunisia to press for reform. The National, <https://www.thenationalnews.com/world/mena/hillary-clinton-visits-tunisia-to-press-for-reform-1.421577>

. جدير بالذكر أن زيارة كلينتون جاءت في خضم احتجاجات «متصاعدة» مناهضة للولايات المتحدة.

18 <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa%20>

19 Brown, N.M. (2019, October 3). Millennium Challenge Corporation: Overview and Issues. Washington, DC: Congressional Research Service.

20 السفارة الأمريكية في تونس (30 حزيران/يونيو 2021). مجلس إدارة مؤسسة تحدي الألفية الأمريكية يوافق بالإجماع على اتفاقية مع تونس تناهز قيمتها 500 مليون دولار. <https://tn.usembassy.gov/ar>

21 Fishman (2022), 18.

22 Ottaway, M. (2021, April 2). Tunisia: Political Parties and Democracy in Crisis. Washington, DC: Wilson Center Viewpoints Series, <https://www.wilsoncenter.org/article/tunisia-political-parties-and-democracy-crisis>.

10 Blanchard (2021), 4.

11 Blanchard (2021), 12. مرجع للسنوات المالية 12.

12 عند مقارنة السنوات المالية الخمسة التي أعقبت الانتفاضات بالسنوات المالية الخمسة التي سبقتها، سنجد أن المساعدة المزدوجة زادت تسعة أضعاف. انظر: Arieff, A. (2019, November 1). Tunisia: In Brief. Washington, DC: Congressional Research Service, 10.

13 فيما بعد، ضاعف الكونغرس الحد الأدنى للمساعدات المقدمة لتونس ثلاثة مرات، ورفض مقترحات من إدارة ترامب بتقليص المساعدات. انظر Blanchard (2021), 14. وفي عام 2013، دعا عضوان في مجلس النواب إلى تشكيل لجنة حزبية معنية بالشأن التونسي «لإبلاغ صناع السياسات بالتحول الديمقراطي في تونس، وفي الوقت ذاته تعزيز العلاقات الثنائية بين الولايات المتحدة وتونس».

14 See Arieff (2019).

15 جاءت هذه التغييرات في سياق حالة انعدام الأمن المتزايد في تونس، بما في ذلك العديد من الهجمات الإرهابية البارزة.

المساعدات الأمنية

والمعروفة باسم حكومة «الترويكا» والتي كانت تضم ممثلين عن أحزاب الائتلاف الثلاثي الحكومي، من عزل قائد قوات مكافحة الشغب الذي أتهم بإطلاق النار على المتظاهرين خلال انتفاضات كانون الأول/ديسمبر 2010 وكانون الثاني/يناير 2011، وذلك بعد أن حشد قوات الشرطة لحمايته.²⁸ بشكل عام، كان لتأسيس النقابات الأمنية دور في إعاقة الجهود الرامية إلى الحد من عنف الشرطة والحصانة والإفلات من العقاب منذ عام 2011.²⁹ وأدى الانقسام التاريخي بين الجيش وأجهزة الأمن الداخلية بالإضافة إلى الاضطرابات العامة التي نتجت عن الإطاحة بين علي إلى ضرورة تدخل الجيش آنذاك، والاضطلاع بعدة مهام تخص الأمن الداخلي، مثل حماية الهياكل الأساسية الرئيسية في الدولة، وهو ما أدى أيضاً إلى تعقيد الجهود المبذولة من أجل إصلاح القطاع الأمني.³⁰

علاوة على ذلك، لم تمتلك الولايات المتحدة «إطاراً متيناً» لتنفيذ برامج المساعدة الأمنية من أجل دعم إصلاح القطاع الأمني خلال السنوات الأولى التي أعقبت الثورة. لكن أدت «خطة العمل الوطنية الثنائية» الخاصة بتونس، التي وُقعت في 2017، إلى حدوث بعض التحسينات. تمثلت المشكلة الأخرى التي واجهت عملية الإصلاح في القدرة المحدودة لقوات الأمن التونسية -خاصة العسكرية- على استيعاب الدعم الدولي.³¹ فعلى الرغم من الشراكة العميقة مع الولايات المتحدة وحدث تحسن في قدرات القوات المسلحة التونسية، أشار المراقبون أنه حتى عام 2020 كان لا يزال الاعتماد على الدعم الدولي مستمراً.³²

ولعل الأهم من ذلك، هو ما أظهرته التقييمات الأخيرة للمساعدات الأمنية التي تقدمها الولايات المتحدة لتونس، لا سيما عقب الاعتقالات السياسية في عام 2013 والهجمات الإرهابية في عام 2015 على وجهات سياحية شهيرة، فقد وجدت أن «الأولوية كانت للفعالية التكتيكية على حساب الإصلاح».³³ ومن ثم، فقد أدى هذا الإهمال العام للإصلاحات المنهجية -على الرغم من إدراك الحاجة إليها- بهدف التصدي للتهديدات المباشرة إلى محدودية نتائج المساعدات الأمنية. يتجلى هذا في الممارسات الوحشية للشرطة الآخذة في الازدياد.³⁴

ظلت المساعدات الأمنية تشكل جزءاً مهماً في العلاقات الأميركية التونسية، مع الاعتراف بدور تونس في مكافحة التهديدات العابرة للحدود الوطنية، وإن كانت قد أعطتها أولوية أقل مقارنة ببلدان أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.²³ أيضاً تعكس زيادة التمويل الموجه لإصلاح القطاع الأمني بعد عام 2011 الإيمان بأهمية الدور المحوري للأمن الداخلي والخارجي في عملية انتقال السلطة في تونس.²⁴

بالنسبة لواشنطن، فإن دعم إصلاح القطاع الأمني في تونس كان يعني تعزيز القوات المسلحة (أو الجيش) وجعل أجهزة الأمن الداخلية أكثر ديمقراطية، وهو ما ترجم إلى زيادة كبيرة للغاية في صفقات الأسلحة التقليدية (أو ما يعرف بالتمويل العسكري الأجنبي) وتمويل برامج مخصصة لأجهزة الشرطة المحلية مثل برامج الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات وإنفاذ القانون.²⁵ وفي عام 2015، منح الرئيس باراك أوباما تونس صفة العضو الأساسي غير الحليف في الناتو.

خلافًا للمساعدات الموجهة لتعزيز الديمقراطية، فإن المساعدات الأمنية المقدمة لتونس منذ عام 2011 كان لها تأثير واضح وفعال. فقد أشارت التقارير إلى حدوث تحسينات في القوات المسلحة التونسية،²⁶ وتعكس البيانات الخاصة بالأنشطة الإرهابية داخل تونس وعلى حدودها زيادة قدرة القوات على مكافحة مثل هذه التهديدات.²⁷

لكن عملية إصلاح القطاع الأمني واجهت تحديات. فقد أدى الإهمال المعتاد للجيش من أجل النهوض بأجهزة الأمن الداخلية، التي كانت بالفعل في أمس الحاجة للإصلاح -رغم مقاومتها الشديدة له في كثير من الأحيان- إلى تولد صراعات سياسية. على سبيل المثال، لم يتمكن علي العريض، وزير الداخلية في أول حكومة في حقبة ما بعد بن علي

23 Yousif, E. (2020 July). Beyond Performance: Lessons Learned from U.S. Security Assistance to Tunisia. Washington, DC: Center for International Policy/Security Assistance Monitor, 6.

24 Hanlon, Q. (2012). Security Sector Reform in Tunisia: A Year After the Jasmine Revolution. Washington, DC: United States Institute of Peace.

يُعرّف هانلون (2) مفهوم إصلاح القطاع الأمني بأنه «أداة شاملة يتمثل دورها في إصلاح القطاعات الأمنية المُختلة ووظيفياً في الدول الضعيفة التي خرجت لتوها من صراع، أو تطوير القدرات لتلبية احتياجات شعوبها المتعلقة بالأمن البشري، أو تحقيق الانتقال من الحكم الاستبدادي».

25 See Yousif, E. (2020), 8. Yousif (8) cites Arieff, A. and Humud, C. (2014).

أشار الأخير إلى القناعة السائدة بين التونسيين والمجتمع الدولي بأنه ينبغي معالجة الممارسات الجائرة التي ارتكبتها قطاع الشرطة والجهاز القضائي في تونس. ويستشهد أيضاً بوثائق من وزارة الخارجية (6) في إشارة إلى أهمية تعزيز قدرة أجهزة الأمن الداخلي على مكافحة التهديدات الإرهابية بالنسبة للولايات المتحدة.

26 Yousif, E. (2020); Wehrey, F. (2020, March 18). Tunisia's Wake-Up Call: How Security Challenges from Libya are Shaping Defense Reforms. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace; Shah, H. and Dalton, M. (2020). The Evolution of Tunisia's Military and the Role of Foreign Security Sector Assistance. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

27 Zelin, A.Y. (2020, Jan 27). Tunisia Turns a Corner Against the Jihadist Movement. Washington, DC: Washington Institute for Near East Policy, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/tunisia-turns-corner-against-jihadist-movement>.

28 Hanlon (2012), 910-.

29 Pluta, A. (2023). Impossible 'Reform' of the Tunisian Security Sector? The Role of Unions, International Organizations, and Activist Groups in Policing. Tunis: Arab Reform Initiative, <https://www.arab-reform.net/publication/impossible-reform-of-the-tunisian-security-sector-the-role-of-unions-international-organizations-and-activist-groups-in-policing/>.

30 Hanlon (2012); Yousif (2020).

31 Yousif (2020).

32 Wehrey (2020).

33 Yousif (2020).

34 Cordall, S.S. (2021, November 9). Kais Saied's Unholy Marriage of Convenience with Tunisia's Policy. Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2021/09/11/kais-saied-tunisia-police-impunity-protest-violence-coup/>.

التحديات المفروضة منذ 25 تموز/يوليو 2021

الأولوية القصوى يجب أن تعطى لدعم الشعب التونسي.⁴⁰ في الوقت ذاته، بدأت بعض الوكالات والهيئات، ومن بينها وزارة الخارجية والوكالة الأميركية للتنمية الدولية، السعي جاهدة «لتجنب» تنفيذ البرامج التي يحتمل أن تدعم النزعات السلطوية لسعيد.

وفي آذار/مارس 2022، اقترحت إدارة بايدن على الكونغرس إجراء تخفيضات كبيرة في تمويل المساعدات الأمنية والاقتصادية المقدمة لتونس، لينخفض بمقدار النصف تقريباً مقارنة بالعام السابق.⁴¹ وكان بعض أعضاء الكونغرس قد دعوا سابقاً إلى وقف المساعدات رداً على قرارات 25 تموز/يوليو.⁴² وفي ذلك العام، أغى الكونغرس الحد الأدنى للتمويل المضمون المقدم لتونس الذي ظل قائماً خلال السنوات الست السابقة لذلك، وطالبوا الإدارة بتقديم تقرير عن الجهود التي تبذلها الحكومة التونسية «من أجل استعادة النظام الدستوري والحكم الديمقراطي».⁴³

تشير هذه التغييرات السياسية إلى عدم رضا واشنطن عن قرارات سعيد. لكن البعض في واشنطن يرون أن مثل هذه التخفيضات ستضعف بشكل خطير قدرة تونس على الدفاع عن نفسها في مواجهة التطرف وغيره من التهديدات وقد تدفعها إلى أحضان الصين أو روسيا أو دول الخليج.⁴⁴ واحتجوا بأنه بدلاً من خفض المساعدات، ينبغي على واشنطن تبني نهج أكثر دقة، مثل الشروع في إجراء حوارات أو تقديم برامج تدريبية حول العدالة العسكرية والكفاءة المهنية.⁴⁵

واصلت واشنطن على مدار عام 2022 النقاش بشأن كيفية إدارة العلاقات مع تونس. وفي تشرين الأول/أكتوبر، أعلنت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية عن تقديم «مساعدة عاجلة» بلغت 60 مليون دولار من أجل توفير الدعم المباشر للعائلات التونسية الضعيفة، وهو ما يشير إلى

افتتح سعيد قراراته في 25 تموز/يوليو 2021، وتوجت بتفكيك أو إضعاف كبير للضوابط والتوازنات الديمقراطية في مختلف مؤسسات الحكم، وتضمنت في الأشهر الأخيرة سجن كثير من المعارضين وزيادة الخطاب الشعبي، وهو ما جعل نشطاء الديمقراطية والمعارضين السياسيين وحتى الأجانب³⁵ يشعرون بعدم الأمان، وقد شكل كل ما سبق معضلات سياسية عميقة بالنسبة للولايات المتحدة.

ردود الفعل الأولية

خلال الأشهر التي أعقبت أولى تحركات سعيد للاستيلاء على السلطة، كان المجتمع الدولي مندهشاً من دعم الشعب التونسي لما بدا لكثير أنه انحراف واضح عن مسار التطور الديمقراطي في تونس. وقد شكّل هذا معضلةً للولايات المتحدة، إذ كيف يمكنها إدانة شيء بدا وكأنه غالبية التونسيين يدعمونه؟ ولهذا السبب على الأغلب، كانت ردود الفعل الأميركية محسوبة، حتى على الرغم من سجن العديد من رموز المعارضة وبعض النشطاء في تونس أو وضعهم قيد الإقامة الجبرية.³⁶ وانتقد كثير ممن دعموا سياسات تعزيز الديمقراطية ما وصفوه بأنه «عجز» من قبل إدارة بايدن.³⁷

واجهت واشنطن معضلة أخرى، وهي كيفية الوفاء بالتزامها المعلن تجاه «الشعب التونسي»³⁸ لكن أيضاً دون دعم قرارات سعيد المناهضة للديمقراطية. وأفضل مثال على ذلك هو النقاش الدائر حول اتفاقيات مؤسسة تحدي الألفية، التي جُمّد التصديق عليها «بسبب مخاوف تتعلق بالحكم الديمقراطي بعد أحداث 25 تموز/يوليو».³⁹ وبشكل عام، فضل من رأوا أنه يجب معاقبة سعيد على تحركاته الاستبدادية تعليق التصديق على الاتفاقيات، لكن هذا القرار لاقى احتجاجاً ممن يؤمنون بأن

35 تركز هذه الورقة على الدبلوماسية الغربية، لكن الأجانب الذين تعرضوا لأشد التهديدات خلال هذه الفترة كانوا في الواقع العاملين والمهاجرين من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى الذين يعيشون في تونس.

36 Fishman, B. and Robertson, K. (2022, Jul 20). Timeline of Tunisia's constitutional Crisis and the U.S. Response. Washington, DC: Washington Institute for Near East Policy, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/timeline-tunisia-constitutional-crisis-and-us-response>.

37 Hirsh, M. (2021, July 28). Tunisia's Democracy Needs Help. Will Biden Step In? Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2021/28/07/tunisia-democracy-needs-help-biden-arab-spring/>.

استمر هذا الرد المحسوب على مدار عام ونصف، وقالت باربرا آي ليف، مساعدة وزير الخارجية الأميركي لشؤون الشرق الأدنى، في آذار/مارس 2023 إن تحركات الرئيس سعيد «أضعفت المبادئ الأساسية للضوابط والتوازنات الديمقراطية»، وقد وصفت هذه التعليقات بأنها «أكثر انتقاد صريح توجهه واشنطن إلى سعيد حتى الآن».

Mcdowall, A. (2023, March 23). US says Tunisia president weakened checks and balances. Reuters, <https://www.reuters.com/world/africa/us-says-tunisia-president-weakened-checks-balances-2023-03-23/>.

38 <https://twitter.com/usembassytunis/status/144173197341262234?lang=en>.

39 Arieff (2021), 11.

40 E.g. Henneberg, S. (2022, August 4). How to Engage With Tunisia's New Constitutional Republic. Washington, DC: Washington Institute for Near East Policy, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/how-engage-tunisia-new-constitutional-republic>.

41 Szuba, J. (2022, April 1). Biden's budget proposal would slash military aid to Tunisia. Al-Monitor, <https://www.al-monitor.com/originals/202204/bidens-budget-proposal-would-slash-military-aid-tunisia>.

42 Harris, B. (2021, Sep 10). US senators float Tunisia aid cuts and Lebanon assistance package. The National, <https://www.thenationalnews.com/world/us-news/2021/09/10/us-senators-float-tunisia-aid-cuts-and-lebanon-assistance-package/>.

43 <https://www.congress.gov/117/plaws/publ103/PLAW-117publ103.pdf>, 640.

44 Yerkes, S. (2022 May). Cutting Aid Won't Pull Tunisia Away from Authoritarianism. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, <https://carnegieendowment.org/2022/05/06/cutting-aid-won-t-pull-tunisia-away-from-authoritarianism-pub-87244>. ; Gray, G. (2022, Sep 18). Focus Assistance to Tunisia – Don't Suspend it. The National Interest, <https://nationalinterest.org/blog/middle-east-watch/focus-assistance-tunisia%E2%94%80%don%E2%99%80%t-suspend-it-204795>.

45 Grewal, S. and White, Z. (2021, Dec 1). Expert Q&A – Executing Orders or Eroding Democracy? The Role of Tunisia's Military in Kais Saied's Power Grab. Washington, DC: Project on Middle East Democracy (POMED), <https://pomed.org/publication/expert-qa-executing-orders-or-eroding-democracy-the-role-of-tunisias-military-in-kais-saieds-power-grab/>; Yerkes, S. (2022).

بشدة لتحقيق الاستقرار لاقتصادها. وقد سعت الولايات المتحدة للإبقاء على شراكاتها وتحالفاتها، على الأقل في خطاباتها،⁵² مع خوف شركائها الأوروبيين من أنه دون الحصول على القرض، سوف تكتظ شواطئهم بالمهاجرين القادمين من تونس.⁵³

أصبحت مسألة قرض صندوق النقد الدولي أكثر إشكالية مع تكثيف سعيد خطابه الشعبي حول التدخل الأجنبي - لا سيما الغرب- بما في ذلك صندوق النقد الدولي، باشتراطات قروضه التي لا تحظى بشعبية كبيرة. وزاد الإحباط في صفوف المسؤولين الأمريكيين في تونس، الذين يخشون أنه كلما أصرت واشنطن على مثل هذه الاشتراطات المرهقة، كلما قلت رغبة سعيد في التعاون مع الولايات المتحدة. علاوة على ذلك، لا تزال تصرفات سعيد الاستبدادية والتقارير التي تتحدث عن اعتقال عدد من الأفراد المرتبطين بمسؤولين غربيين تشكل معضلة أخرى بالنسبة لصناع القرار الأمريكيين: إذ كيف يمكن مساعدة أنصار الديمقراطية التونسيين دون التسبب في أذى لهم؟⁵⁴

التطورات الأخيرة

في آذار/مارس 2023، عكست الميزانية السنوية المقترحة من إدارة بايدن على الكونغرس شكوكاً مستمرة بشأن الإبقاء على المستويات السابقة من المساعدات المقدمة لتونس.⁵⁵ لكن مع ذلك أبقى الاقتراح إلى حد كبير على المستوى العام من المساعدات الأمنية مقارنة بالسنة الماضية. فقد زاد التمويل الموجه لبرامج التدريب والتعليم العسكري الدولي، التي اعتبرت الحكومة التونسية، على الأقل فيما مضى، «ضرورية لتطوير السلك العسكري»،⁵⁶ من 1.5 مليون دولار إلى 2.3 مليون دولار. يشير هذا إلى أن إدارة بايدن ترغب في استغلال العلاقة الوثيقة التي تطورت منذ 2011 بين الجيوشين الأمريكي والتونسي باعتبارها أداة للتأثير من أجل تعزيز أهداف الأمن القومي الخاصة بها.⁵⁷ لكن، ورغم أنه من غير المرجح أن ينتقد سعيد الشراكة الأمنية بين

إقرارها بتدهور مستوى معيشة كثير من التونسيين.⁴⁶

حتى مع تراجع شعبية سعيد، خاصةً مع بداية أيلول/سبتمبر 2021، ظلت أسئلة صناع القرار في الولايات المتحدة بلا أجوبة. وواصل المنتقدون توجيه اللوم إلى واشنطن بسبب تفاعلها الدبلوماسي مع سعيد⁴⁷ وبسبب أيضاً «التنازل عن جزء من نفوذها»⁴⁸. وفي هذه الأثناء، واصل سعيد الاستيلاء على السلطة وحصرها في يده.

النقاش الدائر حول قرض صندوق النقد الدولي وتصاعد الخطاب المعادي للغرب

في تشرين الأول/أكتوبر 2022، توصلت الحكومة التونسية وصندوق النقد الدولي إلى اتفاق على مستوى خبراء الصندوق للحصول على قرض بقيمة 1.9 مليار دولار، مع شروط إصلاحية تتضمن خفض فاتورة الأجور في قطاع الخدمة المدنية والإلغاء التدريجي للدعم المعمم على الأسعار وزيادة الحوافز الاستثمارية.⁴⁹ ويظهر استمرار خفض التصنيف الائتماني من قبل مؤسسات التمويل والاقتراض، التي قالت إن من المحتمل أن تتخلف تونس عن سداد الديون، وكذلك العجز المتزايد عن دفع تكاليف واردات السلع الأساسية، أن الدين كان ضرورياً.⁵⁰ مع ذلك، تأجل اجتماع للمجلس التنفيذي للصندوق كان من المقرر عقده في كانون الأول/ديسمبر 2022 لمنح الموافقة النهائية في اللحظة الأخيرة، وحتى وقت هذه الورقة، لم يتم التوصل للصيغة النهائية للاتفاق.

دعا بعض المهتمين بالشأن التونسي في واشنطن إلى أن تستخدم واشنطن نفوذها بوصفها المساهم الأكبر في حصص صندوق النقد الدولي لجعل اشتراطات القرض الخاصة بالإصلاحات السياسية أكثر وضوحاً.⁵¹ بينما أعربت أطراف أخرى - كما هو الحال بالنسبة لاتفاقيات مؤسسة تحدي الألفية والمطلب العام بوقف المساعدات- عن قلقها من أن مثل هذه الإجراءات ستؤدي إلى حرمان تونس من المساعدات التي تحتاجها

52 US Secretary of State Blinken says Tunisia risks 'deep end' without IMF deal (2023, March 22). AFP, <https://english.alarabiya.net/News/north-africa/2023/03/22/US-Secretary-of-State-Blinken-says-Tunisia-risks-deep-end-without-IMF-deal>

53 Italy pushing IMF to help Tunisia and avoid instability, minister says. (2023, March 19). Reuters, <https://www.reuters.com/world/italy-pushing-imf-help-tunisia-avoid-instability-minister-says-2023-03-19/>.

54 Tunisia 'criminalises contact with western embassies' (2023, March 24). Middle East Eye, <https://www.middleeasteye.net/news/tunisia-criminalises-contact-western-embassies>

55 Hagedorn, E. and Szuba, J. (2023, March 15). Biden Administration Budget Would Slash Tunisia's Economic Aid. Al-Monitor, <https://www.al-monitor.com/originals/2023/03/biden-administration-budget-would-slash-tunisia-economic-aid>

56 Yousif (2020).

57 للاطلاع على مناقشات ثرية حول كيفية إدارة واشنطن للشراكة بين الجيشين Mathews, S (2023, April 19). How the American and Tunisian in Washington. Middle East Eye, Tunisia's Defence Ties with US Endure Despite Aid cuts. Middle East Eye, <https://www.middleeasteye.net/news/tunisia-how-defence-ties-us-grow-despite-aid-cuts>. وحول تأثير المعايير العسكرية الأمريكية على الجيش التونسي، Grewal, S. (2022). Norm Diffusion through US Military Training in Tunisia. Security Studies 31(2), <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.109636412.2022.2065925/080>

46 USAID Press Release (2022, October 13). USAID Partners with UNICEF on Social Safety Net for Tunisian People, <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/oct-132022--usaid-partners-unicef-social-safety-net-tunisian-people>

يرتبط هذا التدهور في مستويات المعيشة بضعفات عالمية أوسع نطاقاً، لا سيما بعد الغزو الروسي لأوكرانيا في شباط/فبراير 2022.

47 <https://twitter.com/MonicaLMarks/status/1603883530710302722>

48 Hamid, S. and Grewal, S. (2022, May 9). Tunisia is sliding back into authoritarianism. Here's what the US should do. Washington Post, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/05/09/tunisia-democracy-backsliding-saied-washington-imf/>.

49 <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/10/10/pr22353-tunisia-imf-staff-reaches-staff-level-agreement-on-an-extended-fund-facility-with-tunisia>

50 Mcdowall, A. (2023, March 9). Analysis: Fate of Tunisia's Stalled IMF Loan Lies in Hands of Unwilling President. Reuters, <https://www.reuters.com/world/africa/fate-tunisia-stalled-imf-loan-lies-hands-unwilling-president-202309-03/>.

51 Hamid, S. (2023, March 28). Don't Bail Out Tunisia's Would be Dictator. Foreign Affairs, <https://www.foreignaffairs.com/tunisia/dont-bail-out-tunisia-would-be-dictator>; Hamid, S. and Grewal, S. (2022).

قادر على اتهام محاوريه الأجانب بتزديد المطالب والمصالح الغربية. إضافة إلى ذلك، يمكن للولايات المتحدة استغلال شراكاتها مع الجزائر ومصر، وهما قوتان إقليميتان قد يصغي سعيد إليهما، لحنه على تبني إصلاحات اقتصادية.⁶³

تتمثل إحدى الاستراتيجيات الأخرى (التي تعمل بها واشنطن على الأغلب بالفعل) في تجنب الأدوات السياسية التي لا تتوافق مع استبدادية سعيد واللجوء إلى الأدوات التي تتيح توفير الدعم المراقب والمحسوب الذي يخدم مصالح الولايات المتحدة، مثل قيام دولة ثالثة وسيطة بتوفير التدريب لدعاة الديمقراطية وإدارة الحوار بين الإسلاميين والعلمانيين. ويتضمن هذا زيادة استخدام برامج المساعدات والإعانات العالمية التي ستقوم بتمويل الدورات التدريبية الخاصة بالأحزاب السياسية وستدعم الصحافة المستقلة والإصلاح القضائي وجمعيات المجتمع المدني وستوفر وسائل لتعزيز بناء طبقة سياسية جديدة وأكثر كفاءة والتزاماً في تونس. ومن المهم للغاية أيضاً بذل جهود لضمان أن البرامج المعمول بها ستكون مصحوبة ببرامج موجهة للجمهور من أجل المساعدة في تبيد عدم الثقة بالمساعدات الأمريكية، مثل تنظيم مؤتمرات تجمع المسؤولين والنشطاء مع الجمهور لمناقشة مدى توافق المساعدات الأمنية مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. إلى جانب ذلك، يجب على واشنطن أن تواصل المساهمة قدر الإمكان -ومن المرجح أن تفعل ذلك- في تأسيس «شبكة أمان اجتماعي» لفئات المجتمع التونسي الأكثر ضعفاً، مثل شحنة القمح الصلب التي تقدّر بنحو 25 ألف طن التي قدمتها للبلاد في نيسان/أبريل 2023.⁶⁴

الولايات المتحدة وتونس أو أن يخفض من حجمها بصورة كبيرة، خاصةً وأنه من غير الواضح كيف سيتمكن من الاستعاضة عن المساعدات الأمنية الأمريكية، فإن الدور السياسي الكبير للجيش في عهد سعيد⁵⁸ يشير إلى ضرورة توخي الولايات المتحدة الحذر عند اللجوء لهذا الخيار الاستراتيجي.⁵⁹ ما يؤكد على ذلك، هو التصور السائد بين التونسيين بأن المساعدات الأمنية الأمريكية تعزز القمع الذي تمارسه الأجهزة الأمنية الداخلية ضد المواطنين.

وقد طالب التونسيون المقيمون في الولايات المتحدة أيضاً بفرض عقوبات على «القادة العسكريين التونسيين وعناصر الأمن والمسؤولين الحكوميين الداعمين لسعيد».⁶⁰ تعكس هذه الخطوة تحركاً مماثلاً أقدمت عليه عائلات التونسيين المعتقلين في المملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي، إذ رفعوا دعوى قضائية تطالب بفرض عقوبات على عدة أفراد، من بينهم سعيد، بموجب قانون حماية حقوق الإنسان في المملكة المتحدة.⁶¹

استنتاجات وتوصيات

تشير استطلاعات رأي موثوقة غير منشورة أن التونسيين لم يتخلوا عن الديمقراطية. ويقول بعض المراقبين إن سياسات الولايات المتحدة تجاه تونس في هذه اللحظة الفارقة ستشكل اختباراً حقيقياً حول مدى التزام واشنطن بالقيم الديمقراطية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وعلى مستوى العالم. ومن أجل تغيير صورتها وسمعتها بأنها تقدم المصالح الأمنية والاقتصادية على حساب المثل الديمقراطية (مثل إعطاء الأولوية لصفقات النفط أو الأسلحة على حساب انتقاد انتهاكات حقوق الإنسان)، فإن الولايات المتحدة تمتلك فرصة في تونس للدفاع عن الديمقراطية وحقوق الإنسان.⁶²

يمكن تحقيق ذلك من خلال زيادة استخدام واشنطن لأدوات السياسة الخارجية غير المباشرة والأقل بروزاً من أجل التأثير على سعيد. على سبيل المثال، مثلما أشار مسؤولون أمريكيون، فإن العمل مع المنظمات الإقليمية مثل الاتحاد الأفريقي للضغط شفهياً على سعيد سيجعله غير

58 Masmoudi, R. (2021, Sep 2). Keep Tunisia's Military Out of Politics. Foreign Policy, <https://foreignpolicy.com/2021/09/02/unisia-kais-saied-constitution-coup-parliament-suspension-military-apolitical/>; Nassif, H.B. (2022 January). Journal of Democracy 33(1), 10.1353/jod.2022.0002

59 بالفعل، دعا كثير من المراقبين وأصحاب المصلحة المعنيين، بمن فيهم أعضاء في الكونغرس، إلى إجراء مراجعة للمساعدات الأمريكية. انظر: <https://twitter.com/HouseForeign/status/1640751133453942787>

60 https://us15.campaign-archive.com/?e=__test_email__&u=be3f76b-39076d20a697d74c94&id=9f2214ca31

61 Al Jazeera (2023, April 26). Political detainees' families to EU: Sanction Tunisian Officials. <https://www.aljazeera.com/news/2023/4/26/political-detainees-families-to-eu-sanction-tunisian-officials>

63 وفقاً لبعض التقارير، حث الرئيس المصري عبد الفتاح السيسي سعيد بالفعل على قبول قرض صندوق النقد الدولي.

64 <https://www.usaid.gov/tunisia/press-releases/apr-21-2023-usaid-and-world-bank-partner-address-tunisia-wheat-shortage>

62 في الواقع، تعد بلدان جنوب أوروبا الأكثر تأثراً بالفعل كونها الوجهة المفضلة للمهاجرين. بدلاً من ذلك، نظراً لأن تونس ليست دولة مصدرة للنفط والغاز الطبيعي وليس لها أهمية استراتيجية كبيرة مقارنة ببلدان أخرى في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، سيحتاج صناع القرار إلى إظهار التزامهم بالقيم الليبرالية الغربية من خلال الاستثمار في تونس لأن فرصة «إنقاذ» الديمقراطية فيها قد لا تزال سانحة.

مبادرة الإصلاح العربي

مبادرة الإصلاح العربي مؤسسة بحثية رائدة للبحوث الفكرية المستقلة، تقوم، وبشراكة مع خبراء من المنطقة العربية وخارجها، باقتراح برامج واقعية ومنبثقة عن المنطقة من أجل السعي إلى تحقيق تغيير ديمقراطي وعدالة اجتماعية. تقوم المبادرة بالأبحاث السياسية، وتحليل السياسات، وتقدم منبراً للأصوات المتميزة وتلتزم في عملها بمبادئ الحرية والتعددية والمساواة بين الجنسين.



contact@arab-reform.net

باريس - بيروت - تونس