الموازنة والاعتمادات
الفيدرالية للسنة المالية ٢٠١٢

الديمقراطية و الحكم الرشيد وحقوق الإنسان
في الشرق الأوسط

ستيفن مكينيرني
يوليو ٢٠١١

مشروع
الديمقراطية في
الشرق الأوسط

مؤسسة
هينرش بل
أمريكا
الشمالية

حول الكاتب **ستيفن مكينيرني**

ستيفن مكينيرني هو المدير التنفيذي لمشروع الديمقراطية في الشرق الأوسط. وقد كان في السابق المدير المسئول عن شئون المناصرة في الفترة بين ٢٠٠٧ و٢٠١٠. يتمتع مكينيرني بخبرة كبيرة في قضايا الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يدعمها إنهائه لدراسات عليا في مجال السياسة الشرق أوسطية وتاريخ الشرق الأوسط، فضلا عن دراسة اللغة العربية بالجامعة الأمريكية ببيروت والجامعة الأمريكية بالقاهرة. علاوة على ذلك فقد تحدث حول شئون الشرق الأوسط أمام العديد من المنافذ الإعلامية منها BBC وMSNBC والجزيرة وأخبار CBS. وقد نشرت كتاباته التي تناولت شئون الشرق الأوسط والسياسة الأمريكية في كل من نشرة الإصلاح العربي التابعة لصندوق كارنيجي، وجرائد الديلي ستار ونيو ريبابليك وفورين بوليسي وواشنطن بوست. وبالإضافة إلى ما تقدم، حصل على درجة الماجستير من جامعة ستانفورد.

مشروع الديمقراطية في الشرق الأوسط هي عبارة عن منظمة غير حزبية وغير ربحية، تُكرس جهودها من أجل دراسة أثر السياسة الأمريكية على الإصلاح السياسي وتحقيق الديمقراطية في الشرق الأوسط. من خلال الحوار وتحليل السياسات ومناصرة القضايا، يهدف إلي تعزيز الوعي حول كيفية تطوير الديمقراطيات الحقيقيه في الشرق الأوسط، ولاسيما كيفية تقديم الولايات المتحدة الأمريكية لأفضل دعم لهذه العملية.

تم أعداد هذا التقرير بدعم من

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
NORTH AMERICA

النتائج التي خلصت إليها هذه الورقة هي نتائج توصل إليها الكاتب ولا تمثل بالضرورة مواقف خاصة بمشروع ديمقراطية الشرق الأوسط كمنظمة.

جدول المحتويات

قائمة الاختصارات ١

الملخص التنفيذي ٢

المقدمة: تقييم ردود أفعال الإدارة علي الانتفاضات العربية..... ٤

الصورة الكبيرة: المساعدات الخارجية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٦

المبادرات الرئيسية: حسابات وبرامج متعددة الدول ٧

أولا: مبادرة الشراكة ألامريكية الشرق أوسطية ٧

ثانيا: المكتب المعني بقضايا الديمقراطية، وحقوق الإنسان
والعمل التابع لوزارة الخارجية الأمريكية..... ٩

ثالثا: برنامج الشرق الأدني الإقليمي للديمقراطية..... ١٠

رابعا: المـــــكتب المعـــني بقضـــايا الديمقراطية
والصراعات والمساعدات الإنسانية التابع للوكالةالأمريكية للتنمية الدولية..... ١١

خامسا: الصندوق الوطنى للديمقراطية ١١

سادسا: مؤسسة المستقبل..... ١٢

المساعدات الثنائية حسب البلد ١٣

مصر ١٤

العراق ١٧

الأردن ١٨

لبنان..... ١٩

المغرب ٢٠

تونس..... ٢١

الضفة الغربية وقطاع غزة..... ٢٢

اليمن ٢٣

ما الذي سيحدث الآن؟ بدء الاعتمادات المالية للكونجرس ٢٥

الخاتمة..... ٢٧

قائمة الاختصارات

BBG	*Broadcasting Board of Governors*	مجلس محافظي البث
BMENA	*Broader Middle East and North Africa*	الشرق الأوسط الأوسع وشمال أفريقيا
CBJ	*Congressional Budget Justification*	تفسير الميزانية الفيدرالية
CCF	*Complex Crisis Fund*	صندوق الأزمات المعقدة
CIA	*Central Intelligence Agency*	وكالة الاستخبارات الأمريكية
CLP	*Community Livelihood Project*	مشروع سبل عيش المجتمع (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية)
DA	*Development Assistance*	المساعدة الإنمائية
DCHA	*Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance (USAID)*	المكتب المعني بقضايا الديمقراطية، والصراعات والمساعدة الإنسانية (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية)
DOD	*Department of Defense*	وزارة الدفاع
DRL	*Bureau of Democracy, Human Rights and Labor*	المكتب المعني بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان والعمل التابع لوزارة الخارجية الأمريكية
EPP	*Elections and Political Processes Division (USAID)*	قسم الانتخابات والعمليات السياسية التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
ESF	*Economic Support Fund*	صناديق الدعم الاقتصادي
FMF	*Foreign Military Financing*	التمويل العسكري الخارجي
GJD	*Governing Justly and Democratically*	الحكم بالديمقراطية والعدل
INCLE	*International Narcotics Control and Law Enforcement*	الهيئة الدولية للرقابة علي المخدرات وإنفاذ القانون
MCA	*Millennium Challenge Account*	حساب مواجهة تحديات الألفية
MCC	*Millennium Challenge Corporation*	مؤسسة التصدي لتحديات الألفية
MENA	*Middle East and North Africa*	منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
MEPI	*Middle East Partnership Initiative*	مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية
MOU	*Memorandum of Understanding*	مذكرة تفاهم
NEA	*Bureau of Near Eastern Affairs, U.S. Department of State*	مكتب شئون الشرق الأدنى، التابع لوزارة الخارجية الأمريكية
NED	*National Endowment for Democracy*	صندوق الوطنى للديمقراطية
NERD	*Near East Regional Democracy*	برنامج الشرق الأدني الإقليمي للديمقراطية
OTI	*Office of Transitional Initiatives*	مكتب المبادرات الإنتقالية (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية)
RGP	*Responsive Governance Project*	مشروع الحكم التجاوبي (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية)
UNDEF	*United Nations Democracy Fund*	صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية
USAID	*United States Agency for International Development*	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
VOA	*Voice of America*	صوت أمريكا

الملخص التنفيذي

تعد منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في يوليو (تموز) ٢٠١١ مكانا مختلفا اختلافا جذريا عما كانت عليه في مطلع يناير (كانون الثاني) من نفس السنة. وتستدعي هذه التغييرات التاريخية استجابات جريئة، وقد وعد الرئيس أوباما بأن الولايات المتحدة سوف تدعم المبادئ الديمقراطية "بكافة الأدوات الدبلوماسية والاقتصادية والاستراتيجية المتاحة لنا."

وتتضمن هذه الأدوات الاقتصادية التمويل المباشر وغيره من الأشكال المختلفة للمساعدات الخارجية للمنطقة. وفي هذا الصدد أظهرت الإدارة التزاما واضحا بدعم التحولات السياسية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ومع ذلك، تبدو رغبة الإدارة الأمريكية في استخدام المساعدات لتشجيع الإصلاح في البلدان التي لم تشهد تحولات - تبدو أقل وضوحا نظرا لأن هذا يتطلب تعامل الولايات المتحدة مع القضايا الحساسة التي من شأنها أن تثير حفيظة الحكومات المضيفة.

في العام الذي خفض فيه الكونجرس تمويل الشئون الخارجية علي مستوي العالم بنسبة ١٣٪ تستحق الإدارة الثناء لاعترافها بالأهمية التاريخية لهذه اللحظة في الشرق الأوسط ولإبداعها في إيجاد الموارد اللازمة لدعم التحولات في المنطقة. وقد أظهرت الإدارة استعدادها للتفكير الابتكاري خارج الصندوق واستكشاف كافة الخيارات من أجل تلبية المطالب في هذا المنعطف الحرج وسط بيئة شديدة التقييد فيما يتعلق بالميزانية.

وفي الواقع، بينما يتم خفض المساعدات الخارجية لمعظم دول العالم بشكل كبير، البلد الوحيد في الشرق الأوسط الذي شهد تخفيضات كبيرة في التمويل هو العراق، بينما شهد التمويل الممنوح للبنان والمغرب تخفيضا طفيفا وزاد التمويل الممنوح لمصر وتونس واليمن.

وعلاوة علي ذلك، فقد تم تخصيص التمويل في مصر وتونس للبرامج التي من شأنها أن تساعد بشكل حقيقي علي تحقيق التنمية الديمقراطية لهذين البلدين. وفي المقابل، في الدول التي لم تشهد تغيرات كبيرة في الزعامات، مثل المغرب والأردن ولبنان، فقد فشلت البرامج في معالجة القضايا الرئيسية التي تحتاج للحل من أجل تحقيق التحول الديمقراطي الحقيقي.

وهكذا، قد تكون الولايات المتحدة علي استعداد لتخصيص مبالغ كبيرة للشرق الأوسط ولكنها تظل مترددة في مساندة البرامج التي تتناول المجالات الحساسة أو المثيرة للجدل من الناحية السياسية والتي قد تستعدي الحكومات المضيفة في الدول التي لا تمر في الوقت الحالي بعمليات تحول سياسي.

النتائج الرئيسية:

- **التحولات في الشرق الأوسط هي أولوية قصوي.** علي الرغم من قيام الكنجريس بإحداث تخفيض كبير لميزانية الشئون الخارجية للسنة المالية ٢٠١١ ، فقد أظهرت الإدارة قدرة خلاقة على إيجاد موارد لا يستهان بها لمصر وتونس ولمبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية ولصندوق الطوارئ الجديد

- **كانت الإدارة تتفادي القضايا السياسية الحساسة قبل الانتفاضات،** مفضلة بدلا منها العمل في مجالات الديمقراطية والحكم الرشيد التي كانت تعدها أكثر حذرا وأقل إثارة للجدل، وعادة ما تعاونت مع الحكومات المضيفة علي تحسين الكفاءة الفنية لمؤسسات الحكم بدلا من العمل المباشر مع المعارضة السياسية والجهات الفاعلة المستقلة.

- **أعدت الإدارة الميزانية بحكمة استعدادا لأي تطورات غير متوقعة.** يعد تخصيص مبلغ ١٦٠ مليون دولار من ميزانية السنة المالية ٢٠١١ لصندوق إقليمي جديد معني بالاستجابات لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أمر غير معتاد ولكنه خطوة مناسبة من شأنها أن تسمح بالمرونة اللازمة من أجل التفاعل مع أي تطورات تحدث في سوريا أو ليبيا أو اليمن أو أماكن أخري.

- **يمثل الاختلال الذي يشوب عملية اعتمادات الكونجرس مشكلة خطيرة،** فقد أثرت التأخيرات والأخطاء الكبيرة في عملية اعتمادات ميزانية الكونجرس سلبا علي إعداد وتنفيذ خطط الإنفاق المتعلق بالشئون الخارجية إلي حد التأثير علي أمن الولايات المتحدة ومصالحها القوميين.

- **استمرار التفاوت الشاسع بين المساعدات العسكرية وغير العسكرية – في الوقت الحاضر،** فبينما أدت الانتفاضات العربية إلي مناقشات جادة حول امكانيات تحويل جزء أكبر من مساعدات الولايات المتحدة إلي المعونات الاقتصادية بدلا من العسكرية، لم تبدأ هذه العملية بعد.

- **لم يعد دور الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في مصر يقتصر علي تمويل المنظمات غير الحكومية المسجلة فقط.** لقد عكست الإدارة القرار المثير للجدل الذي كان قد تم اتخاذه في ٢٠٠٩ والذي قصر تمويل الوكالة للمجتمع المدني المصري علي تلك المنظمات التي قبلت الحكومة المصرية أن تسجلها رسميا. وقد كان إلغاء هذا القيد، الذي كان يحرم المجتمع المدني المستقل من الدعم، موضع ترحيب.

- **يبدو أن برامج دعم الديمقراطية في المغرب تعاني من نقص التمويل،** الأمر الذي يوفر فرص حقيقية للدعم نظرا للحجم الصغير للبرامج القائمة والعدد الكبير للمنظمات غير الحكومية الفعالة والمستعدة لقبول تمويل من الولايات المتحدة، بالإضافة إلي وجود حكومة أقل عدوانية عن غيرها في المنطقة تجاه مثل هذه البرامج، وأجندة إصلاح جديدة يمكن عن طريقها مساءلة النظام الملكي.

- **تعرض المساعدات المدنية للعراق للتخفيض الحاد.** يبدو أن الدعم المدني للعراق سيشهد خفضا كبيرا عن المستويات التي كانت قد عقدت عليها النية بسبب التخفيضات في الميزانية وتزايد الطلب أكثر من المتوقع علي الموارد في المنطقة. ويخشي بعض المراقبين أن يؤدي ذلك إلي تفاقم التحديات الكبري المصاحبة لانسحاب القوات العسكرية الأمريكية من هذا البلد.

المقدمة: تقييم ردود أفعال الإدارة علي الانتفاضات العربية

في أعقاب الانتفاضات العربية التي اجتاحت المنطقة خلال النصف الأول من عام ٢٠١١ أعربت إدارة أوباما مرارا عن دعمها للتطلعات الديمقراطية لمواطني منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي خطابه الذي ألقاه يوم ١٩ مايو عن المنطقة أعلن الرئيس أوباما أن دعم المبادئ الديمقراطية "ليس ثانويا....بل يعد أحد الأولويات القصوي التي يجب ترجمتها إلي أفعال وإجراءات ملموسة، ودعمها بكافة الأدوات الدبلوماسية والاقتصادية والاستراتيجية المتاحة لنا."

يظهر خطاب الرئيس أوباما تحولا واضحا في طبيعة تعاطي الولايات المتحدة مع منطقة الشرق الأوسط. قبل الربيع العربي لم يكن دعم المبادئ الديمقراطية بالتأكيد "أولوية قصوي" يتم دعمها بكافة الوسائل المتاحة. وكانت استجابات إدارة أوباما للانتفاضات التي اندلعت في مختلف دول المنطقة موضع للكثير من الجدل، ما بين ثناء – مصحوبا بنقد لوجود تناقضات في التصور - علي الإجراءات الحاسمة في بعض الحالات أو التردد في التصرف في حالات أخري. وقد ركزت معظم المناقشات والجدل والتحليلات التي خضعت لها ردود أفعال الإدارة علي الربيع العربي حتي الآن علي البيانات العلنية والاستخدام المتصور للضغوط الدبلوماسية والنفوذ. ولكن ما كتب عن استخدام برامج التمويل والمساعدات وما يمكن لهذه البرامج أن تكشفه عن نهج الإدارة وأولوياتها في الاستجابة للتطورات الاستثنائية لهذا العام- كان قليلا نسبيا.

وهذا بالضبط ما يحاول أن يقوم به هذا التقرير السنوي، وهو تحليل وتقييم نهج الإدارة نحو الميزانيات والإنفاق والمساعدات الأجنبية في المنطقة، ولكن قبل أن نبدأ بهذا التحليل، من المهم أن نقدم بعض المحاذير، لا سيما في هذا العام غير العادي.

بادئ ذي بدء، هناك ثلاثة اختلافات رئيسة تتعلق بالظروف المحيطة بعملية إعداد الميزانية والاعتمادات بالكونجرس، أولا، لقد أجري الكونجرس تخفيضات هائلة علي تمويل الشئون الدولية عندما مرر مشروع قانون العمليات الداخلية والخارجية، وثانيا، لم يمرر هذا المشروع حتي ١٤ أبريل ٢٠١١، أي بعد مرور ما يزيد علي نصف السنة المالية وبتأخير حوالي أربعة شهور عن السنوات القليلة الماضية. ثالثا، جاء تخصيص الاعتمادات المحددة في مشروع قانون السنة المالية ٢٠١١ أقل كثيرا من المعتاد، مما ترك تقدير التخفيضات المقررة لتقدير الإدارة.

أدت هذه العوامل مجتمعة إلي تأخر كبير في تخصيصات الإدارة النهائية للسنة المالية ٢٠١١، فعادة يتم تمرير مشاريع قوانين الاعتمادات المالية السنوية بحلول شهر ديسمبر (علي الرغم من إنه نظريا ينبغي تمريرها بحلول شهر سبتمبر في نهاية السنة المالية السابقة إلا أن هذا لم يتبع في السنوات القليلة الماضية). وعلي الرغم من تأخره، فإن تمرير المشروع في شهر ديسمبر يوفر الوقت الكافي للإدارة لأخذ الأموال التي تم اعتمادها وتقليص التخصيصات قبل تقديم ورقة تفسير الميزانية الفدرالية الخاصة بالعمليات الخارجية عن السنة المالية التالية التي عادة ما يتم تقديمها في شهر مارس. هذا العام لم يتأخر الكونجرس في تمرير مشروع قانون ٢٠١١ أربعة شهور عن المعتاد فقط، ولكنه أيضا جعل أمر تخصيص هذه الاعتمادات أكثر صعوبة علي الإدارة بسبب (أ) التخفيضات الحادة للأموال المخصصة للشئون الخارجية التي منعت الإدارة من تخصيص الأموال ببساطة طبقا لطلب الميزانية، كما هو الحال عادة، و(ب) أدخل الكونجرس عددا أقل من التخصيصات في نص مشروع قانون الاعتمادات أو أي من التقارير المصاحبة له تاركا المزيد لتقدير الإدارة، وبالتالي لم تكن الإدارة حتي منتصف شهر يوليو قادرة علي إنهاء كافة تخصيصاتها للسنة المالية ٢٠١١ بينما كان من المقرر أن يبدأ الكونجرس عملية اعتمادات السنة المالية ٢٠١٢ في ٢٧ يوليو.

وبطبيعة الحال، علاوة علي الظروف غير المعتادة المحيطة بعملية اعتمادات الكونجرس، يعد هذا العام غير عادي أيضا بسبب الانتفاضات غير المتوقعة والتاريخية التي اجتاحت المنطقة منذ شهر يناير. ونتيجة لذلك، فإن الأرقام التي قدمتها الإدارة لميزانية السنة المالية ٢٠١٢ تعد الآن غير ذات صلة حيث أنها لا تأخذ في الاعتبار الأحداث الجسام التي جرت في الشرق الأوسط أو التخفيضات الحادة التي أجراها الكونجرس للسنة المالية ٢٠١١. ففي أي عام عادي يستند الجزء الأكبر من هذا التقرير علي مجموعتين من الأرقام المنشورة منذ صدور التقرير السابق، وهي التخصيصات التفصيلية النهائية لميزانية السنة المالية الحالية مصحوبة بالأرقام المأخوذة من طلب الإدارة الخاص بميزانية السنة المالية التالية. ولكن هذا العام مازالت المجموعة الأولي للأرقام غير متوفرة، وعلي الرغم من توفر المجموعة الثانية من الأرقام فإنها الآن غير ذات معني أكثر مما مضي.

ومع ذلك، فقد ارتأينا أنه من المهم إصدار النسخة الأولية من هذا التقرير الآن قبل أن يبدأ الكونجرس العمل علي مشاريع قوانين الاعتمادات للسنة المالية ٢٠١٢، وبالتالي يستخدم هذا التقرير الأرقام الواردة بطلب الميزانية للسنة المالية ٢٠١٢ كمرجع لفكر الإدارة وأولوياتها بالميزانية عشية الانتفاضات العربية، لكننا سنستنتج معلومات أقل كثيرا بناء علي هذه الأرقام مقارنة بالسنوات الماضية. بدلا من ذلك، سيعتمد التقرير بشكل أكبر علي المقابلات الشخصية والمحادثات التي تمت مع طائفة من الفاعلين ذوي الصلة والذين يتضمنون مسئولين في الإدارة الأمريكية وموظفين في الكونجرس وخبراء ومحللين مستقلين وعاملين في مجال دعم ونشر الديمقراطية ونشطاء مجتمع مدني من الشرق الأوسط ومسئولين حكوميين سابقين. يهدف التقرير استنادا علي هذه المعلومات إلي وصف ردود فعل الإدارة الأمريكية واستجاباتها للأحداث التي شهدتها المنطقة من منظور التمويل والميزانيات. كما يحاول التقرير أيضا أن يصل إلي استنتاجات فيما يتعلق بنهج الإدارة وآثار ذلك علي آفاق التغيير الديمقراطي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

بعد استكمال الإدارة لكافة معلومات ميزانية السنة المالية ٢٠١٢ سيقوم مشروع الديمقراطية في الشرق الأوسط POMED بإصدار طبعة منقحة من هذا التقرير تحتوي علي كافة الجداول والرسوم البيانية المعتادة مع تسليط الضوء علي الأرقام التي مازالت غير متوفرة. ونتوقع إصدار هذا التقرير المنقح في شهر سبتمبر بناء علي الجدول الزمني لاستكمال الإدارة لكافة معلومات الميزانية المتبقية وإصدارها.

الصورة الكبيرة: المساعدات الخارجية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

كان هناك الكثير من الجدل حول إلي أي مدي استخدمت الإدارة الأمريكية كافة أداوتها الدبلوماسية والاستراتيجية من أجل دعم التغير الديمقراطي في المنطقة، مع العلم بأن استخدام هذه الأدوات يختلف تماما من دولة لأخري بالمنطقة. وفيما يتعلق ببعض الأدوات الاقتصادية الرئيسية، مثل التمويل المباشر والمساعدات الخارجية التي يتم توفيرها من خلال مجموعة متنوعة من الآليات، فقد أظهرت الإدارة في الشهور الست الماضية التزاما راسخا بدعم الديمقراطية و الحكم الرشيد وحقوق الإنسان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

من المستحيل تقييم مستويات المساعدات أو قرارات الإدارة الأمريكية المتعلقة بالتمويل بدون أخذ البيئة المحلية متناهية الصعوبة المحيطة بالميزانية في الاعتبار عن كثب. إذا نظرنا إليه منفصلا، قد يبدو التمويل - الذي تخصصه الولايات المتحدة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والذي يظل تقريبا عند مستوياته الممنوحة في السابق - غير كاف وغير ملائم لتلبية متطلبات هذه اللحظة التاريخية في المنطقة. وبالتأكيد فإن حكومة الولايات المتحدة لا تستجيب للتغيرات التاريخية في العالم العربي بمستويات المساعدات التي كان يتم توفيرها لدعم الديمقراطية في أوربا الشرقية في أوائل التسعينيات، أو لإعادة بناء أوربا الغربية من خلال خطة مارشال بعد الحرب العالمية الثانية.

من ناحية أخري، ففي سياق الميزانية الفيدرالية حيث خفض الكونجرس مخصصات الشئون الدولية بأكثر من ٧ مليار دولار، فقد أظهرت الإدارة إبداعا في إيجاد الموارد الكافية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. علاوة علي ذلك، وبعيدا عن الأرقام، فإن الإدارة تستحق الثناء علي جهودها في دعم التحولات السياسية في المنطقة من خلال المساعدات. إذ يبدو أن برامج دعم الديمقراطية في مصر وتونس، علاوة علي مجهودات الإغاثة الإنسانية في بلد مثل ليبيا، جيدة التوجيه وتستجيب للمطالب المحلية.

وبالإضافة إلي ذلك، تمثل أحد أوجه النقد الموجهة للمساعدات الأمريكية لدعم الديمقراطية والحكم الرشيد لفترة طويلة في أن الوكالات المختلفة التي تطبق هذه المساعدات، (مثل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID ومبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية MEPI والمكتب المعني بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان والعمل التابع لوزارة الخارجية الأمريكية DRL،.والصندوق الوطني للديمقراطية NED، الخ.) لم تحسن تنسيق جهودها لتجنب تكرار النشاطات وانعدام الكفاءة. أظهرت هذه المؤسسات خلال الربيع العربي في ٢٠١١ قدرة مبهرة علي تطوير آليات فعالة للتنسيق تحت ضغط التغيرات المتسارعة والفرص الناشئة.

وقد اختلفت هذه الآليات من بلد لآخر. في تونس تم تبني نموذج فريق العمل حيث أخذ مسئول مكتب تونس داخل مكتب شئون الشرق الأدني بوزارة الخارجية الأمريكية زمام المبادرة في تنظيم نشاطات ممثلي المكاتب المختلفة التي كانت تعمل علي الاستجابة للانتفاضة التونسية. وفي مصر، وقبل ترشيحها رسميا كسفيرة للولايات المتحدة في القاهرة، عملت آن باترسون منسقة للتحول في مصر في خدمة وزيرة الخارجية، وقادت من موقعها هذا مجهودات تنسيق المكاتب والوكالات المختلفة العاملة في مصر. وفي ليبيا تم إجلاء معظم موظفي السفارة الأمريكية في طرابلس إلي واشنطن العاصمة حيث أنشأوا "سفارة في المنفي" لتنسيق جهود الإغاثة والمساعدات الموجهة لليبيا.

وقد وصف العديد من مسئولي حكومة الولايات المتحدة في مختلف المكاتب والمؤسسات كل هذه الآليات المختلفة لتنسيق ردود الأفعال والاستجابات للانتفاضات العربية بالفعالية. ويمكن أن تخدم هذه الوسائل التي تم تطويرها خصيصا كنماذج لآليات التنسيق في المستقبل.

المبادرات الرئيسية: حسابات وبرامج متعددة الدول

يوجد عدد من البرامج والحسابات المحددة متعددة الدول التي تبذل جهودا تركز علي تحسين حالة حقوق الإنسان والديمقراطية و الحكم الرشيد في منطقة الشرق الأوسط الأوسع ، وتشمل هذه الحسابات والبرامج ما يلي: مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية MEPI، والمكتب المعني بالديمقراطية وحقوق الإنسان والعمل التابع لوزارة الخارجية DRL، ومكتب الديمقراطية و الحكم الرشيد التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والملحق بالمكتب المعني بالديمقراطية والنزاعات والمساعدات الإنسانية بالوكالة الأمريكية للتنمية الدولية DCHA، والبرنامج الإقليمي للديمقراطية بالشرق الأدني NERD البالغ من العمر عامان، بالإضافة إلي مؤسسات خارج الحكومة مثل الصندوق الوطني للديمقراطية NED، ومؤسسة المستقبل بعمان في الأردن FFF.

وقد جادل البعض بأن تواجد مجموعة كبيرة من المؤسسات التي توزع المساعدات الخارجية سيؤدي حتما إلي ازدواجية غير مبررة للبرامج، فضلا عن الافتقار إلي الكفاءة والترابط والتنسيق بينها.[1] ومع ذلك، فقد ركزت هذه الحجج في أكثر الأحيان علي المساعدات الممنوحة من أجل التنمية الاقتصادية بدلا من تقييم الاحتياجات المتعلقة بالمساعدات ذات الصلة بالديمقراطية و الحكم الرشيد. يتطلب دعم قضايا الديمقراطية و الحكم الرشيد مجموعة متنوعة من البرامج المختلفة، الأمر الذي قد يتطلب وجود أنواع مختلفة من الوكالات تضطلع بأدوار مختلفة داخل حكومة الولايات المتحدة وتتمتع بعلاقات مختلفة مع الحكومات المضيفة. وفي أي حال، فإنه مع ظهور الكثير من النقاش حول خيارات تتعلق بإصلاح المساعدات الخارجية، بما في ذلك إمكانية الدمج بين الوكالات القائمة، فقد أظهرت إدارة الرئيس أوباما دعما للمؤسسات المختلفة القائمة علي الأقل في المدي القريب.

سوف يدرس هذا التقرير التمويل الممنوح والميزانيات الخاصة بعدد من هذه الوكالات والمؤسسات، كما سيراجع جهود دعم الديمقراطية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

أولا: مبادرة الشراكة ألامريكية الشرق أوسطية

برزت مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية داخل وزارة الخارجية الأمريكية كأداة رئيسية لدعم الديمقراطية و الحكم الرشيد والإصلاح في المنطقة. بعد شهور من التكهنات والشكوك المحيطة بميزانية المبادرة، يبدو الآن أنها ستحصل علي ميزانية تبلغ ٨٠ مليون دولار للسنة المالية ٢٠١١، وهو ما يمثل زيادة قدرها ١٥ مليون دولار للسنة الثانية علي التوالي، مما يعزز من موقعها كإحدي المبادرات الرائدة لإدارة أوباما من أجل التواصل والتعاون مع الشرق الأوسط ودعم المجتمع المدني والإصلاح السياسي.

بعد الكثير من التكهنات في عام ٢٠٠٨ وأوائل ٢٠٠٩ حول ما إذا كانت مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية ستستمر بعد عهد بوش قدمت إدارة أوباما دعمها بوضوح في طلبات الميزانيات الخاصة بها للسنتين الماليتين ٢٠١٠ و٢٠١١. في السنة المالية ٢٠١٠ استجاب الكونجرس الذي يسيطر عليه الديمقراطيون لدعم الرئيس –بعد ثلاث سنوات متتالية من تحديد سقف للتمويل الممنوح للشراكة عند ٥٠ مليون دولار سنويا علي الرغم من طلبات الإدارة التي كانت أعلي كثيرا، منح الكونجرس المبادرة زيادة في السنة المالية ٢٠١٠ لتصل إلي ٦٥ مليون دولار. ومع ذلك، عندما مرر الكونجرس مشروع قانون اعتمادات السنة المالية ٢٠١١ في أبريل، اختار ألا يحدد مستوي تمويل المبادرة تاركا الأمر لتقدير الإدارة، في حدود تخفيض بنسبة ١٥٪ علي تمويل الشئون الدولية علي مستوي العالم.

خلال فترة كبيرةمن هذا العام كان تمويل مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية –مثله في ذلك مثل معظم مبادرات الشئون الخارجية- غير مؤكد إلي حد كبير. فمن ناحية اضطرت الإدارة إلي خفض أكثر من ٧ مليار دولار من ميزانية وزارة الخارجية والعمليات. وقد ترك تجميد المساعدات الثنائية لعدد من الدول الرئيسية، مثل اسرائيل ومصر والأردن بموجب مذكرة تفاهم طويلة الأجل، المبادرات متعددة الدول بشكل خاص في وضع ضعيف. ومن ناحية أخري، تعد مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية أحد المبادرات الرائدة لوزارة الخارجية من أجل دعم المجتمع المدني وتشجيع الإصلاح الديمقراطي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وقد أكدت الأحداث الهامة التي شهدها النصف الأول من ٢٠١١ أهمية عمل المبادرة.

---

١ أنظر جيرالد ف. هايمان، وكالة بمستوي مجلس وزراء: الحل الخطأ للمشكلة الصحيحة. مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، يناير ٢٠٠٩.

يعد التوتر الحادث بين هذين العاملين القويين بصورة غير معتادة من ناحية، والأثر علي مستوي التمويل الممنوح لمبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية من ناحية أخري بمثابة صورة مصغرة للتوتر الذي يؤثر علي الجدل حول مستويات التمويل التي تمنح لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والحادثة علي نطاق أوسع. لم يتم اتخاذ القرار بعد بشأن مستويات التمويل التي سيتم منحها لتمويل برامج الديمقراطية و الحكم الرشيد ضمن المساعدات الثنائية لكل بلد في المنطقة، وعلي الرغم من ذلك فإن الزيادة في تمويل المبادرة مؤشر علي رغبة الإدارة في الحفاظ علي نفس مستويات البرامج الموجهة لدعم الديمقراطية والمجتمع المدني والإصلاح أو زيادتها، علي الرغم من البيئة المحلية بالغة الصعوبة المحيطة بالميزانية.

تجدر الإشارة إلي أنه حتي مع هذه الزيادة في التمويل ليصل إلي ٨٠ مليون دولار سنويا تظل ميزانية مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية صغيرة مقارنة بتمويل الوكالة الأمريكية للمعونة الدولية التي تدير حوالي ١,٧ مليار دولار سنويا من المساعدات الأجنبية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بما في ذلك حوالي ٤٠٠ مليون دولار مخصصة لبرامج الديمقراطية و الحكم الرشيد .[٢]

تأسست مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية في عام ٢٠٠٢ داخل مكتب شئون الشرق الأدني التابع لوزارة الخارجية بهدف تنفيذ برامج موجهة نحو الإصلاح، بالإضافة إلي تيسير أفضل سبل التنسيق بين البرامج والسياسات الأمريكية والتي عادة ما يقوم مكتب شئون الشرق الأدني وموظفيه بالسفارات الأمريكية في جميع أنحاء المنطقة بصياغتها وتنفيذها. علاوة علي ذلك، كان الهدف من مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية المساعدة علي غرس منظور مؤيد للإصلاح في ثقافة صانعي سياسات شئون الشرق الأدني. وفي الواقع، بينما شهدت جودة برامج مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية تحسنا مطردا، وكان لمشروعاتها أثر أكبر علي أرض الواقع، كان نجاح الشراكة في مواءمة البرامج مع الأهداف الأعرض للسياسات أو رفع مكانة الإصلاح في مناقشات السياسات بمكتب شئون الشرق الأدني متواضعا نوعا ما. ويبدو الآن من الممكن رفع الأصوات ذات التوجهات الإصلاحية في إطار مناقشات السياسة الداخلية في أعقاب الانتفاضات العربية في عام ٢٠١١، بما في ذلك الأصوات الموجودة داخل المبادرة، علي الرغم من أن درجة حدوث ذلك مازالت غير واضحة.

منذ إنشائها حققت مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية نجاحا متزايدا في مجال تقديم الدعم المباشر لمنظمات المجتمع المدني المستقلة. وخلافا للمساعدات التي تقدمها بعثات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، لا تخضع عادة المساعدات التي تقدمها المبادرة للاتفاقيات الثنائية المبرمة مع الحكومات المضيفة، مما يسمح لها بالانخراط بحرية أكثر في النشاطات الأكثر حساسية علي الصعيد السياسي. فعلي سبيل المثال، قامت المبادرة بتوفير التمويل لمنظمات المجتمع المدني غير المسجلة لدي الحكومة المصرية طبقا للقانون المصري المنظم لعمل المنظمات غير الحكومية في أعقاب قرار للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بعدم تقديم الدعم المباشر لمثل هذه الجماعات.[٣]

علاوة علي ماتقدم، فإن مشروعات مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية تكون عموما علي نطاق أصغر وأقصر أجلا وتقترن بميزانيات أكثر تواضعا من مشروعات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. نتيجة لذلك، عادة ما ينظر إلي مبادرة الشراكة علي أنها أكثر مرونة وسرعة وأكثر قدرة علي الاستجابة للظروف المتغيرة. ثمة مثال شائع لهذه المرونة بما حدث في لبنان في أعقاب مقتل الحريري في فبراير ٢٠٠٥ الذي نتجت عنه ثورة الأرز وإجراء انتخابات برلمانية في غير وقتها. وبينما لم تكن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية قادرة علي توفير التمويل أو إعداد البرامج بسرعة كافية لتوفير الدعم اللازم لإدارة تلك الانتخابات والإشراف عليها ومراقبتها، استطاع مكتب مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية الحديث نسبيا التدخل سريعا وتقديم المساعدات اللازمة. من المرجح أن تكون هذه القدرة علي الاستجابة السريعة للظروف المتغيرة ذات قيمة أكبر الآن في خضم التغيرات السريعة التي تجتاح المنطقة.

تجدر الإشارة إلي أن نطاق عمل برامج مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية قد تعرض مع ذلك للتقييد في بعض الأحيان، عادة تحت ضغط من موظفي السفارات بهدف تفادي استعداء الحكومات المضيفة. قبل حدوث الانتفاضات وانتشارها في العالم العربي هذا العام، حصل مشروع في مجال عمل الديمقراطية و الحكم الرشيد بالبحرين علي التمويل فقط بعد إلغاء مبادرة الشراكة لمكون يهدف إلي دراسة احتمالات إعادة تقسيم دوائر البحرين الانتخابية حيث أنه موضوع حساس من الناحية السياسية ولكنه في صميم التوترات التي اندلعت في البحرين في فبراير/شباط. وفي حادثة أخري منع أحد أعضاء جماعة الإخوان المسلمين المصرية من التحدث في مؤتمر للحوار مولته المبادرة في مصر.

٢ الأرقام المذكورة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية هي عن السنة المالية ٢٠١٠ حيث أنه لم يتم بعد الانتهاء من الأرقام الخاصة بالسنة المالية ٢٠١١.

٣ كما هو موضح بالقسم الخاص بمصر من هذا التقرير الوارد بصفحة ١٤ فقد تم ألغاء هذا القرار.

تلعب مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية دورا هاما علي وجه الخصوص في البلدان التي لا توجد بها بعثات أو مكاتب للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. يمكن أن تكون دول مجلس التعاون الخليجي أهم مثال علي ذلك ما قبل هذا العام، حيث تعمل مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية منذ بعض الوقت. وتستعد المبادرة الآن لأخذ زمام المبادرة في تونس.

يمكن أن يسمح موقع واحد من المكتبين الإقليميين للمبادرة في تونس لها أن تلعب دور بارز في دعم تحولها نحو حكومة ديمقراطية. علي الرغم من وجود هذا المكتب لسنوات عدة، إلا أن مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية لم تشارك في أي برامج لدعم الديمقراطية و الحكم الرشيد في تونس قبل سقوط بن علي. مباشرة في أعقاب الثورتين في كل من تونس ومصر كان يبدو أن عمل مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية، حتي من مكتب تونس، تركز أكثر علي مصر منه علي تونس. ولكن يبدو أن هذا يتغير سريعا الآن، ففي يوم ٢٢ مارس/أذار أعلنت وزارة الخارجية الأمريكية أنه سيتم إعادة تخصيص ٢٠ مليون دولار من أموال المبادرة لدعم التحول في تونس. يستخدم هذا التمويل في الوقت الحالي لدعم تنمية الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني، بالإضافة إلي دعم وسائل الإعلام المستقل وبرامج ونشاطات رصد حقوق الإنسان.

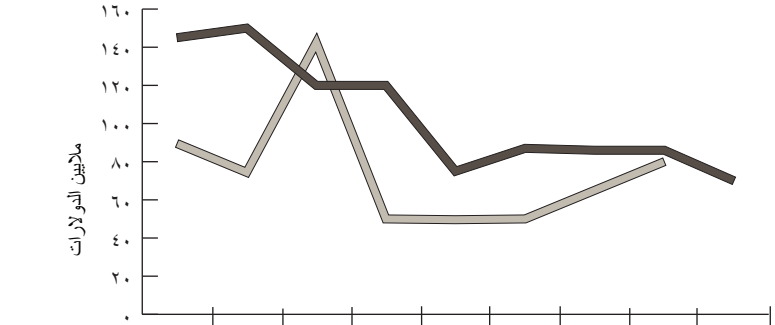
ثانيا: المكتب المعني بقضايا الديمقراطية، وحقوق الإنسان والعمل التابع لوزارة الخارجية الأمريكية

إن المكتب المعني بقضايا الديمقراطية، وحقوق الإنسان والعمل DRL هو المكتب الوظيفي لوزارة الخارجية الأمريكية المنوط بدعم الديمقراطية وحقوق الإنسان علي مستوي العالم، وهو مسئول عن مكون أساسي من الدعم الذي توفره إدارة أوباما لقضايا الديمقراطية، بما في ذلك تركيز الإدارة علي حرية الإنترنت. وقد لعب المكتب قبل الانتفاضات العربية دورا رائدا في تطبيق برامج الديمقراطية و الحكم الرشيد في العراق، كمان ركز لفترة طويلة جزء كبير من عمله علي المجتمعات الأكثر انغلاقا بالمنطقة، حيث لبي في كثير من الأحيان احتياجات لبلدان يمكن أن تكون الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أقل نشاطا في قضايا الديمقراطية بها. وفي أعقاب الربيع العربي، يقوم المكتب داخليا بتحويل موارد إضافية للشرق الأوسط والعمل علي أن يظل مرنا ومستعدا للعمل في المزيد من البلدان حسب الحاجة.

علي الرغم من أنه لم يتم بعد الانتهاء من كافة تفاصيل تمويل المكتب للسنة المالية ٢٠١١، إلا أن التمويل ظل ثابتا نسبيا في السنوات الأخيرة بتخصيص مبلغ ٧٠,٥ مليون دولار للبرامج و٢١,٨ مليون دولار للنفقات التشغيلية في السنة المالية ٢٠١٠، وتم طلب ٦٦,٦ مليون دولار للبرامج و٢٢,٩ مليون للنفقات التشغيلية للسنة المالية ٢٠١٢. أما فيما يتعلق بالحجم النسبي للبرامج الأخري، فقد بلغ إجمالي التمويل المطلوب للسنة المالية ٢٠١٢ لبرامج والنفقات التشغيلية للمكتب علي مستوي العالم حوالي ٩٣ مليون دولار. ويمكن المقارنة بالميزانية البالغة ٨٠ مليون دولار التي حصلت عليها مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية والتي تعمل فقط في منطقة الشرق الأدني. ويفوق التمويل الممنوح للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية كثيرا أي من هذه المبالغ مع ما يقرب من ٤٠٠ مليون دولار من التمويل للديمقراطية و الحكم الرشيد مطلوب تقديمها للشرق الأدني وحده من خلالها.

خلافا لمبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية، لا يقدم المكتب المعني بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان والعمل المنح المباشرة للمنظمات غير الحكومية المحلية،

تمويل مبادرة الشراكة الشرق أوسطية،
المطلوب مقابل الممنوح للسنوات المالية ٢٠٠٤ ـ ٢٠١٢



	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢
المطلوب	١٤٥	١٥٠	١٢٠	١٢٠	٧٥	٨٧	٨٦	٨٦	٨٠*
الممنوح	٨٩,٥	٧٤,٤	١٤٢,٤	٥٠	٤٩,٦	٥٠	٦٥	٨٠	

ملاحظة: تم وضع اللمسات الأخيرة علي طلب السنة المالية ٢٠١٢ البالغ ٧٠ مليون دولار لتقديمه للكونجرس قبل اندلاع الثورات العربية في عام ٢٠١١ وقبل تخصيص مبلغ ٨٠ مليون دولار للسنة المالية ٢٠١١. يبدو من المحتمل جدا أن الإدارة ستسعي الآن لتخصيص أكثر من ٧٠ مليون دولار لمبادرة الشراكة الشرق أوسطية في السنة المالية ٢٠١٢.

علي الرغم من أنه يقدم الدعم لكثير من مثل هذه المجموعات من خلال المنح الفرعية أو غير المباشرة. يوفر المكتب التمويل في المقام الأول للمنظمات التي تقع مقراتها في الولايات المتحدة تحت بند ٥٠١ (ج) (٣)، علي الرغم من أنه أضاف مؤخرا المعايير لتمويل المنظمات غير الهادفة للربح التي تقع مقراتها في أوربا أو أماكن أخري من العالم والتي تعادل بند ٥٠١ (ج) (٣). وقد تضمنت برامج المكتب المعني بقضياي الديمقراطية وحقوق الإنسان والعمل المستمرة في الشرق الأوسط برامج لتشجيع الحريات الدينية في الضفة الغربية وغزة، وأخري لتعزيز الحوار بين الأديان في لبنان، وبرامج لدعم حقوق المرأة وحصولها علي العمل في الكويت والإمارات المتحدة والبحرين. وكما هو موضح في القسم الخاص بمصر أدناه، يلعب المكتب دورا أساسيا في دعم التحول السياسي في مصر، بما في ذلك تمويل المجهودات واسعة النطاق التي يضطلع بها المعهد الديمقراطي الوطني NDI والمعهد الجمهوري الدولي IRI والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية IFES.

تصف وزارة الخارجية الأمريكية المكتب المعني بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان والعمل بأنه "المكتب الرئيسي المنوط به الجهود واسعة النطاق التي تهدف إلي دعم حقوق الإنسان والديمقراطية علي مستوي العالم." وقد رفع المكتب المعروف بإنتاج التقارير القطرية السنوية للوزارة حول ممارسات حقوق الإنسان تدريجيا من طاقته لدعم العمل في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان في مكاتب أخري داخل وزارة الخارجية الأمريكية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، علاوة علي إدارة برامجه الخاصة. تركز برامج المكتب علي وجه الخصوص علي توفير الدعم من خلال المنح الصغيرة قصيرة الأجل للمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني لدعم قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان. وقد اكتسب المكتب المعني بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان والعمل مؤخرا شهرة لكونه أصبح أكثر نشاطا وتأكيدا لذاته من السابق في مجال مناقشة السياسات الداخلية لوزارة الخارجية الأمريكية خصوصا، والإدارة الأمريكية عموما. وقد أصبح المكتب بإطراد أكثر حزما في رفع قضايا حقوق الإنسان ليس فقط داخل وزارة الخارجية ولكن أيضا في البنتاجون أو مجلس الأمن القومي. وعلي الرغم من كون برامج المكتب عالمية، فقد أكد مساعد وزيرة الخارجية السيد مايكل بوزسنر، الذي رأس هذا المكتب منذ سبتمبر ٢٠٠٩، بشدة علي أهمية المخاوف المتعلقة بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان في العالم العربي، وبخاصة في مصر.

ثالثا: برنامج الشرق الأدني الإقليمي للديمقراطية

تأسس برنامج الشرق الأدني الإقليمي للديمقراطية NERD في مارس/أذار ٢٠٠٩ باعتباره برنامجا جديدا معنيا بدعم الديمقراطية وحقوق الإنسان في المنطقة، ولا سيما في إيران. يركز البرنامج تركيزا قويا علي دعم وسائل الإعلام والتكنولوجيا وحرية استخدام شبكة الإنترنت. وكان تأسيس هذا البرنامج بمثابة اعتراف من جانب إدارة أوباما بضرورة دعم الإصلاحيين الديمقراطيين في إيران، وفي الوقت نفسه كان يعتبر ردا علي الانتقادات التي وجهت إلي النهج الذي اتبعته إدارة بوش بهذا الخصوص. ولا يقتصر التمويل تحت بند برنامج الشرق الأدني الإقليمي للديمقراطية NERD قانونا علي الإنفاق في إيران أو أي بلد آخر علي وجه الخصوص، مما يسمح للإدارة نظريا بمرونة أكبر في تخصيص الأموال.

ومع ذلك يؤمن العديد من أعضاء الكونجرس المؤثرين بضرورة تكريس كامل ميزانية البرنامج لدعم الديمقراطية في إيران. حين تفجرت الانتفاضات في أوائل عام ٢٠١١ في خضم الجدل الذي كان دائرا في الكونجرس حول تخفيض التمويل للسنة المالية ٢٠١١ تساءل بعض المراقبين عما إذا كان يمكن أن تكون مشروعات برنامج الشرق الأدني الإقليمي للديمقراطية NERD مصدرا لتمويل برامج دعم الديمقراطية في البلدان العربية مثل تونس وليبيا أو سوريا. غير أنه أصبح واضحا أن تحويل أي من أموال البرنامج إلي بلدان أخري بخلاف إيران من شأنه أن يثير ردود أفعال سلبية قوية من الكونجرس. فيما يتعلق بالسنة المالية ٢٠١١ حصل برنامج الشرق الأدني الإقليمي للديمقراطية NERD علي ٣٥ مليون دولار، أي ٥ مليون دولار أقل من المستوي المطلوب للسنة والممنوح في السنة المالية التي سبقتها ٢٠١٠. وقد تم طلب نفس مبلغ ال٣٥ مليون دولار تحت بند برنامج الشرق الأدني الإقليمي للديمقراطية NERD للسنة المالية ٢٠١٢.

تأسس برنامج الشرق الأدني الإقليمي للديمقراطية NERD ضمن قانون الاعتمادات المالية الموحد الذي صدر في شهر مارس/أذار ٢٠٠٩. والجدير بالذكر أن هذا البرنامج لم يتم إدراجه في أي من طلبات الميزانية التي قدمتها إدارة بوش، بما في ذلك السنة المالية ٢٠٠٩، ويبدو أنه تم تطويره من قبل فريق الفترة الانتقالية لإدارة أوباما بالتعاون مع لجان الاعتمادات المالية التابعة للكونجرس. وقد حل البرنامج محل التمويل الذي كان مخصصا لإيران بموجب صناديق الدعم الاقتصادي ESF تحت إدارة بوش.

رابعا: المكتب المعني بقضايا الديمقراطية والصراعات والمساعدات الإنسانية التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

علي الرغم من الزيادة المطردة للتمويل الممنوح لبرامج الديمقراطية و الحكم الرشيد من خلال مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق الأوسطية MEPI والمكتب المعني بقضايا الديمقراطية، وحقوق الإنسان والعمل التابع لوزارة الخارجية الأمريكية DRL ، لا تزال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية الجهة المنوطة بتوزيع غالبية المساعدات غير العسكرية للشرق الأوسط. وقد بلغ مستوي التمويل الممنوح لبرامج الشرق الأوسط من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للسنة المالية ٢٠١١ حوالي ٤٠٠ مليون دولار، مقارنة بحوالي ٥٣ مليون دولار مطلوبة لتمويل برامج الديمقراطية و الحكم الرشيد من خلال مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية، و٧٠ مليون دولار مطلوبة لصندوق برامج الديمقراطية الخاص بالمكتب المعني بقضايا الديمقراطية والصراعات والمساعدات الإنسانية علي مستوي العالم. وفي إطار الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية يقدم مكتب الديمقراطية و الحكم الرشيد الذي يقع مقره داخل مكتب الديمقراطية والصراعات والمساعدات الإنسانية، الدعم لبعثات البلدان والمكاتب الإقليمية للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والسفارات الأمريكية بهدف تعزيز الديمقراطية و الحكم الرشيد وحقوق الإنسان. ومع ذلك، يتم تمويل كافة برامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية من خلال المساعدات الثنائية التي يناقشها هذا التقرير في الأقسام المخصصة لكل بلد أدناه.

يبلغ الطلب الإجمالي للسنة المالية ٢٠١٢ لنشاطات المساعدات الأجنبية للمكتب المعني بقضايا الديمقراطية والصراعات والمساعدات الإنسانية التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ٢,٤٠ مليار دولار، حيث يظل ثابتا عند مستوي السنوات السابقة. كما ظل جزء ميزانية المكتب المخصصة لهدف الحكم بالديمقراطية والعدل GJD ثابتا أيضا عند المستوي المطلوب للسنة المالية ٢٠١١ والبالغ ٦٠,٣ مليون دولار، مع طلب أكثر من نصف هذا المبلغ لمجال برامج المنافسة السياسية وتحقيق توافق الآراء.

تعد مهمة المكتب المعلنة بالوكالة الأمريكية هي "إنقاذ الأرواح وتخفيف المعاناة ودعم الديمقراطية وتعزيز الفرص المتاحة للمتضررين من الفقر والصراعات والكوارث الطبيعية وانهيار الحكم الرشيد." وعلي الرغم من أن غالبية مبالغ التمويل التي يديرها هذا المكتب موجهة للمساعدات الإنسانية، إلا أنه يضم أيضا المكتب المعني بقضايا الديمقراطية و الحكم الرشيد التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. ويدير هذا المكتب بعض برامج الديمقراطية ولكن النسبة الأكبر من عمله تتمثل في توفير الدعم الرئيسي لبرامج الديمقراطية و الحكم الرشيد الخاصة ببعثات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. يخضع المكتب المعني بقضايا الديمقراطية و الحكم الرشيد حاليا لإعادة الهيكلة وسيعاد افتتاحه كمركز للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للتميز في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان و الحكم الرشيد بعد الحصول علي موافقة الكونجرس. الهدف من إعادة الهيكلة البيروقراطية هذه هو تعزيز موقع أهداف الديمقراطية و الحكم الرشيد داخل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، علي الرغم من عدم وضوح ما سيترتب علي إعادة الهيكلة.

خامسا: الصندوق الوطنى للديمقراطية

صندوق المنح الوطنية من أجل الديمقراطية هو مؤسسة غير حكومية قام الكونجرس بإنشائها في الأصل وتتلقي تقريبا كافة تمويلها في صورة اعتمادات سنوية من الكونجرس. ويتمتع الصندوق الآن بدعم ثابت من الحزبين من كل من الكونجرس والإدارة الأمريكية، حيث يقوم الكونجرس بشكل روتيني بمنح الوقف أموال أكثر من المذكورة بطلب ميزانية الإدارة.

منح الكونجرس صندوق المنح الوطنية من أجل الديمقراطية مبلغ ١١٨ مليون دولار للسنة المالية ٢٠١١ (في واحدة من المخصصات القليلة نسبيا للعمليات الخارجية في قانون الاعتمادات المالية الجامع الذي صدر في أبريل ٢٠١١). وقد تجاوز هذا المبلغ طلب الميزانية الخاص بالإدارة ب١٣ مليون دولار، وكانت السنة الرابعة علي التوالي التي يتجاوز فيها المبلغ الذي يخصصه الكونجرس طلب ميزانية الإدارة للصندوق. وفي الفترة من السنة المالية ٢٠٠٦ إلي السنة المالية ٢٠٠٩ ظل المبلغ المطلوب داخل الميزانية الخاصة بالرئيس للصندوق ثابتا عند ٨٠ مليون دولار قبل رفعه إلي ١٠٠ مليون دولار في السنة المالية ٢٠١٠، ثم إلي ١٠٥ مليون دولار في السنة المالية ٢٠١١. ومع ذلك، فقد تجاوز تخصيص الكونجرس المبلغ الذي طلبه الرئيس منذ عام ٢٠٠٨، حيث منح الصندوق ٩٩,٢ مليون دولار في السنة المالية ٢٠٠٨، و١١٥ مليون دولار في السنة المالية ٢٠٠٩ و٢٠١٠، ولكن من المرجح –حتي مع التخفيضات الإضافية المتوقعة في إنفاق الشئون الدولية في عام ٢٠١٢- أن يمنح الكونجرس صندوق المنح الوطنية من أجل الديمقراطية مرة أخري أموال أكثر من ذلك المطلوب بميزانية الإدارة.

أسس الكونجرس صندوق المنح الوطنية من أجل الديمقراطية في عام ١٩٨٣ لتعزيز وضع المؤسسات الديمقراطية حول العالم من خلال الجهود غير الحكومية وأصبح للصندوق الآن تواجد في أكثر من ١٠٠ دولة. في عام ٢٠٠٧، حدد

الصندوق خمس أولويات استراتيجية رئيسية للسنوات الخمس التالية، وهي زيادة الفضاء السياسي في الدول السلطوية ومساعدة الديمقراطيين والعمليات الديمقراطية في البلدان شبه السلطوية ومساعدة الديمقراطيات الجديدة علي تحقيق النجاح وبناء الديمقراطية بعد النزاعات ودعم الديمقراطية في العالم الإسلامي.[٤]

منذ انطلاق الانتفاضات العربية في مختلف أنحاء المنطقة في أوائل عام ٢٠١١، حول الصندوق الوطنى للديمقراطية NED تركيزه سريعا نحو التحولات الديمقراطية في مصر وتونس. كما كان أيضا واحدا من أوائل الجهات المانحة التي وفرت التمويل لإنشاء منظمات المجتمع المدني في بنغازي حال سيطرة المعارضة الليبية والمجلس الانتقالي الليبي علي المدينة. وعلي الرغم من أن تمويل الوقف ظل ثابتا أو شهد ارتفاعا طفيفا حتي، وقام بتحويل موارد إضافية إلي برامج الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، قد يظل هذا التمويل غير كاف لأنه يحاول جاهدا مواجهة الكثير من التحديات الناتجة عن كل التحولات الديمقراطية المحتملة في نفس الوقت. يبدو أن الصندوق قد يحتاج إلي تخفيض التمويل الذي يقدمه لدول مثل المغرب التي تتمتع بالاستقرار النسبي، لكي يستطيع الاستجابة بصورة كافية للمتطلبات في تونس وليبيا ومصر (مع احتمال وجود تحولات في دول عربية أخري في وقت قريب).

سادسا: مؤسسة المستقبل

مؤسسة المستقبل، مثلها في ذلك مثل صندوق المنح الوطنية من أجل الديمقراطية، هي منظمة غير ربحية تتلقي كل تمويلها تقريبا من حكومات غربية وعربية، وتقدم الحكومة الأمريكية أكثر من نصف هذا التمويل. تركز المؤسسة علي دعم وتعزيز وتشجيع منظمات المجتمع المدني في مختلف أنحاء المنطقة من خلال المنح المباشرة في المقام الأول. يبدو أن المؤسسة، وهي مؤسسة محلية مقرها في عمان بالأردن ومديروها من العرب، تتمتع بسمعة طيبة بين الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني العربي كمؤسسة مستقلة ذات مصداقية تدعم الإصلاح في المنطقة. وقد استطاعت المؤسسة علي وجه الخصوص توفير الدعم للأطراف الفاعلة في المجتمع المدني في جميع أنحاء المنطقة الذين لا يقبلون الدعم المباشر من الولايات المتحدة أو غيرها من الحكومات الغربية. وعلي الرغم من حصولها علي حوالي ٦٠٪ من تمويلها من الحكومة الأمريكية، لا ينظر إليها علي أنها مؤسسة أمريكية أو علي أنها قريبة بشكل خاص من الحكومة الأمريكية بفضل الأموال التي تقدمها حكومات عديدة أخري. تأسست مؤسسة المستقبل تقريبا لتلعب نفس الدور الذي تلعبه مؤسسة الشرق الأوسط وآسيا في قارة آسيا.

ومع ذلك، بخلاف مؤسسة آسيا، يتم منح التمويل الخاص بالمؤسسة بشكل غير منتظم بالمرة، حيث لم تحصل علي أي تمويل إضافي من الولايات المتحدة بعد تلقيها لحوالي ٢١ مليون دولار أمريكي من الحكومة الأمريكية في ٢٠٠٧. وكانت وزيرة الخارجية الأمريكية السابقة كوندوليزا رايس قد تعهدت بتوفير مبلغ ٣٥ مليون دولار للمؤسسة في ٢٠٠٥، وكان من المفترض أن يكفي مبلغ الـ٢١ مليون دولار الممنوح في ٢٠٠٧ لأربع سنوات ثم يتبعه تمويل إضافي في هذا الوقت. إلا أنه بحلول عام ٢٠١٠، ومع وجود إدارة جديدة والتغيير الذي حدث في الكونجرس، كان تمويل مؤسسة المستقبل قد نسي تقريبا.

علي الرغم من أن مبلغ الـ٢١ مليون دولار كان مخصص للإنفاق بحلول نهاية عام ٢٠١٠، إلا أن المؤسسة لم تتلق بعد التمويل الإضافي من الولايات المتحدة ومن غير الواضح حاليا ما إذا كانت حكومة الولايات المتحدة ستفي بتعهدها بتقديم ٣٥ مليون دولار للمؤسسة سواء من خلال حسابات البرامج القائمة، مثل مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية أو برنامج الشرق الأدني الإقليمي للديمقراطية، أو من خلال الاعتمادات المالية المباشرة من الكونجرس. ظاهريا يبدو أن مسئولو وزارة الخارجية يدعمون المؤسسة بقوة. وقبل زياة الوزيرة كلينتون للدوحة في يناير ٢٠١١ وصف مسئول بارز بوزارة الخارجية الأمريكية المؤسسة بأنها أحد النتائج "الأكثر إيجابية" لاجتماعات منتدي المستقبل التي تجمع سنويا وزراء الخارجية وقادة المجتمع المدني. توجد دلائل علي أنه بدون حصول المؤسسة علي الدعم الإضافي يمكن أن تنفذ أموالها العام المقبل. ونظرا لحجم الموارد المخصصة الآن للشرق الأوسط يبدو أن المؤسسة ستكون أحد المرشحين الأقوياء للحصول علي التمويل لمواصلة عملها بعد عام ٢٠١٢، وربما يكون ذلك من خلال صندوق الاستجابة الإقليمية الذي أنشئ للسنة المالية ٢٠١١.

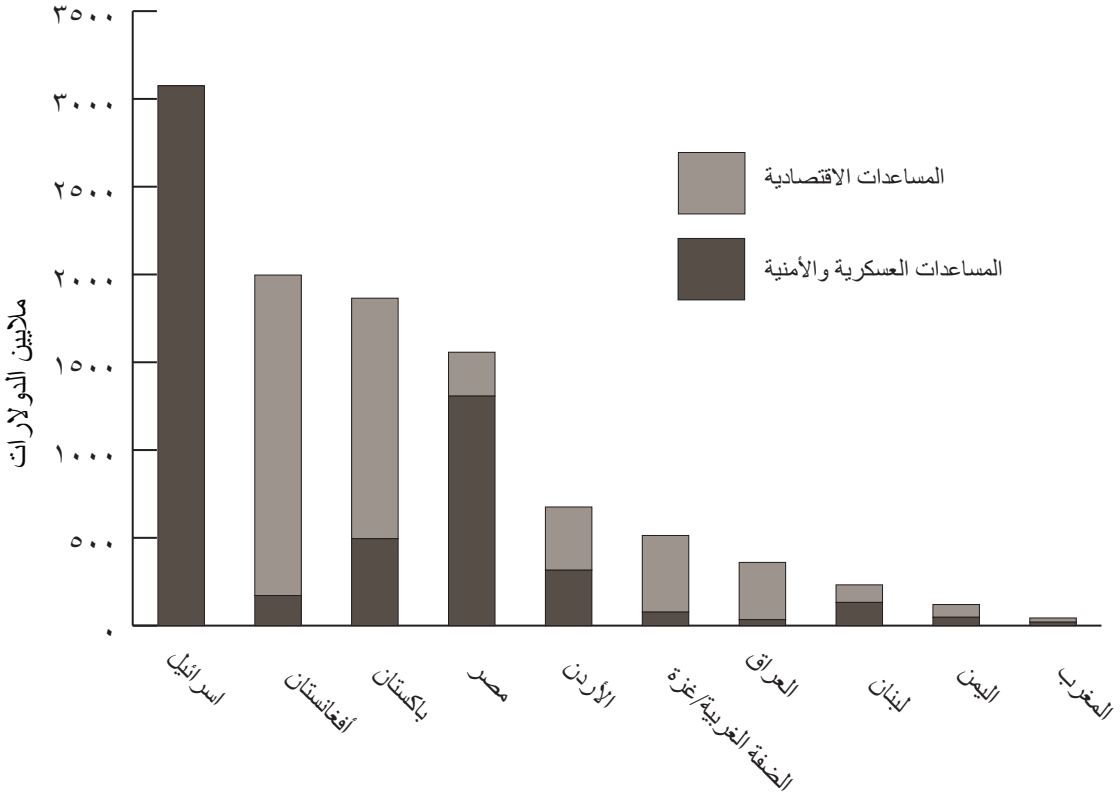
---

٤ الصندوق الوطنى للديمقراطية، "وثيقة الاستراتيجية، يناير ٢٠٠٧."

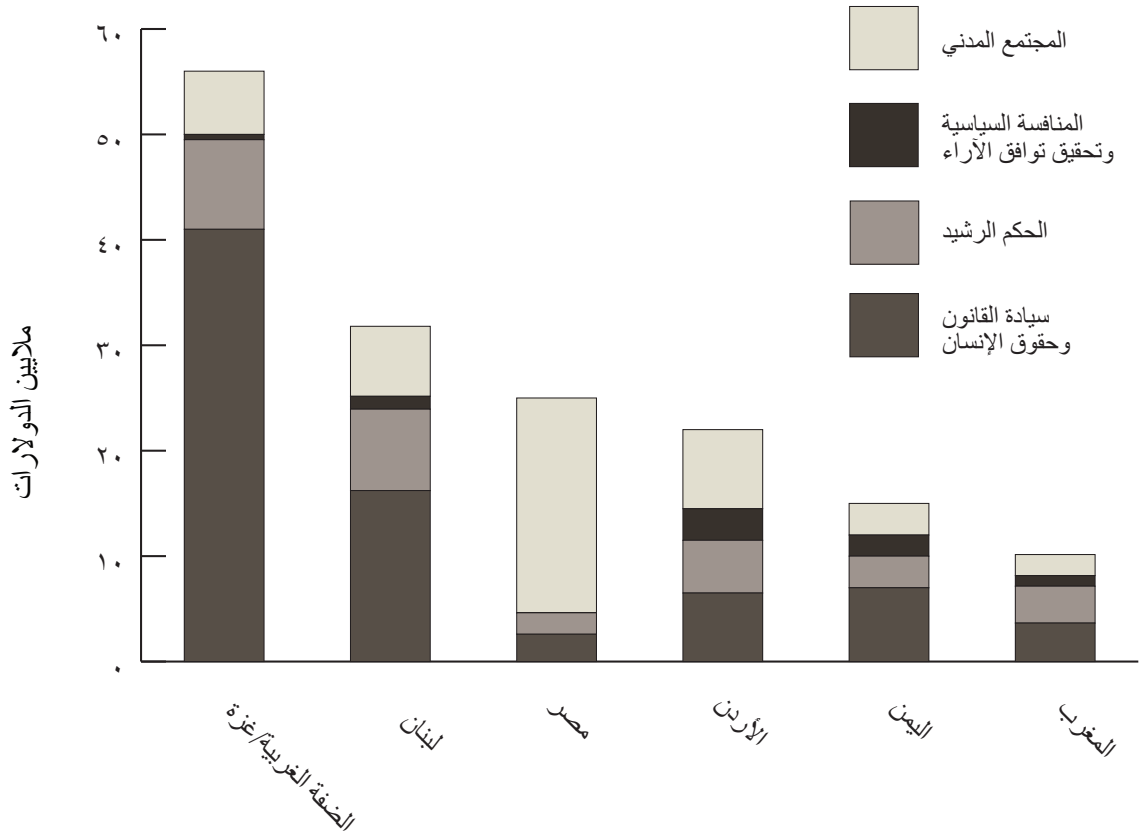
المساعدات الثنائية حسب البلد

تجدر الإشارة إلي أن معظم برامج دعم الديمقراطية في المنطقة تحصل علي التمويل في صورة مساعدات ثنائية تديرها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية - حوالي ٤٠٠ مليون دولار أمريكي سنويا لبرامج الحكم بالديمقراطية والعدل GJD (مقارنة، علي سبيل المثال، بكامل الميزانية السنوية لمبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية MEPI البالغة ٨٥ مليون دولار أمريكي). توجد بعثات وبرامج للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في سبع دول في الشرق الأوسط، وهي مصر، والعراق، والأردن، ولبنان، والمغرب، والضفة الغربية وغزة، واليمن (كما سيلقي هذا القسم نظرة علي وضع تونس بالرغم من عدم وجود بعثة للوكالة بها وذلك بسبب التحويل المفاجئ للموارد إليها). مقارنة بالمستويات السابقة للتمويل، خصصت ميزانية الإدارة للسنة المالية ٢٠١١ زيادات في المساعدات الاقتصادية الكلية ومساعدات برامج الديمقراطية و الحكم الرشيد في مصر وتونس واليمن. وفي الوقت نفسه، فقد بقي المستوي العام للمساعدات التي تقدم للأردن والضفة الغربية وغزة ثابتا نسبيا، بينما شهد التمويل المخصص للبنان والمغرب تخفيض متواضع. العراق وحده شهد خفضا كبيرا في مستوي المساعدات الخارجية وفي مخصصات الإدارة الأمريكية للسنة المالية ٢٠١١.

المساعدات الاقتصادية والعسكرية في طلب السنة المالية ٢٠١٢



طلب السنة المالية ٢٠١٢ للحكم بالديمقراطية والعدل
حسب الدولة ومجال البرامج (باستثناء العراق)



مصر

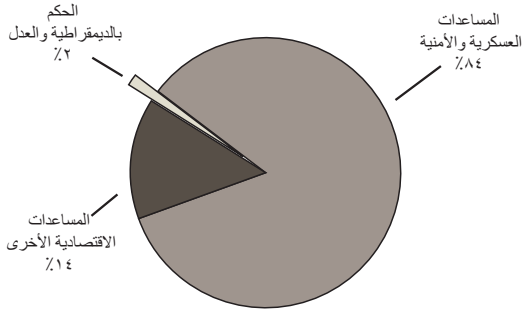
كانت مصر لسنوات عديدة مرتكز المناقشة حول دور المساعدات الأمريكية في تحسين حالة الديمقراطية و الحكم الرشيد وحقوق الإنسان في الشرق الأوسط. وكثيرا ما أدي فشل حكومة مبارك في تحقيق أي تقدم علي هذه الجبهات بالرغم من تلقيها ثاني أكبر مبلغ للمساعدات الخارجية للولايات المتحدة منذ عام ١٩٧٠ إلي مناقشات حادة حول ما إذا كان يمكن للولايات المتحدة استخدام المساعدات للضغط من أجل تحقيق أهداف تشجيع الديمقراطية.

لطالما كان ينظر لمصر علي أنها الدولة العربية "الأهم" باعتبارها أكبر دولة في العالم العربي ورائدة لباقي المنطقة. تمشيا مع هذا التفكير، وبينما يمكن أن يكون الربيع العربي بدأ في ٢٠١١ في تونس، يمكن أن يعتبر كثير من المراقبين أن انتفاضة مصر في الحقيقة هي التي أثارت الاحتجاجات واسعة النطاق في المنطقة، بما في ذلك في ليبيا واليمن والبحرين وسوريا والجزائر والمغرب. يعتقد الكثيرون منذ إجبار الرئيس مبارك علي ترك السلطة أن نجاح التحول الديمقراطي في مصر قد يكون أهم عامل في تحديد نجاح أو فشل التحولات الأخري في جميع أنحاء العالم العربي. وبينما سيحدد المصريون مصير التحول في بلدهم، ستلعب الولايات المتحدة دورا متواضعا، بما في ذلك عن طريق المساعدات الأجنبية، في التأثير علي النتيجة.

تعد مصر في مختلف أقسام الحكومة الأمريكية ومكاتبها نقطة ارتكاز رئيسية للجهود التي تبذلها إدارة أوباما في الشرق الأوسط، والإدارة لديها رغبة قوية في دعم التحول السياسي في مصر. أعلنت الإدارة بعد وقت قصير من الإطاحة بمبارك إعادة توجيه ١٠٠ مليون دولار لم يتم إنفاقها من صندوق الدعم الاقتصادي بهدف دعم النمو الاقتصادي والتنمية، بالإضافة إلي إعادة توجيه ٦٥ مليون دولار لدعم التنمية الديمقراطية. يتم توزيع غالبية هذه الأموال من خلال بيان سنوي للبرامج تنشره الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في ٨

مارس حيث تحدد خمس مجالات عريضة للتركيز، وهي ١) المشاركة / رفع الوعي المدني، و٢) الانتخابات والعمليات السياسية، و٣) الحصول علي العدالة / حقوق الإنسان، و٤) الشفافية والمحاسبية (المساءلة)، و٥) المشاركة المدنية. وقد تم بالفعل تخصيص كافة الأموال تقريبا لمنظمات مصرية ودولية مختلفة. يبدو أنه كان هناك طلب أكبر علي مثل هذه الأموال مما كان متوقعا، وكان هناك طلب أكبر علي مبلغ الـ٦٥ مليون دولار المخصصة للتنمية الديمقراطية من الطلب علي مبلغ الـ١٠٠ مليون دولار المخصصة للتنمية الاقتصادية، التي لم يتم تخصيص جزء كبير منها بعد لأي جهة.

مصر: إجمالي الطلب للسنة المالية ٢٠١٢



تقود الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية جهود مساعدات الولايات المتحدة أثناء فترة التحول في مصر، علي الرغم من أن الأمر كان موضع خلاف بين المكاتب الحكومية المختلفة. وقد أعلنت الوكالة بعد إعادة توجيه مبلغ الـ٦٥ مليون دولار عن طلب عروض ومقترحات مشروعات لتمويلها بإجمالي متوقع ٦٥ مليون دولار، مما أثار الاستنكار داخل داوئر وزارة الخارجية حيث كان قد توقع الكثيرون في مكتب مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية MEPI والمكتب المعني بقضايا الديمقراطية، وحقوق الإنسان والعمل DRL التابع لوزارة الخارجية الأمريكية أن يلعبوا دورا في توزيع وإدارة هذه الأموال. وتبعت ذلك مناقشات داخلية محتقنة نتج عنها إشراف الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية علي غالبية أموال الحكم بالديمقراطية والعدل GJD التي خضعت لإعادة التوجيه، وتكليف المكتب المعني بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان والعمل ومبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية بتوزيع أجزاء أصغر من هذه الأموال. وقد تبع توزيع العمل بين هذه المؤسسات الحكومية الثلاث تقريبا النمط الذي كان متبعا قبل الانتفاضة المصرية، حيث يركز المكتب المعني بقضايا الديمقراطية، وحقوق الإنسان، والعمل علي المنح المقدمة للمنظمات الدولية، بينما تقدم مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية منح محلية صغيرة للمنظمات غير الحكومية المصرية، وتقدم بعثة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بمصر المنح الأوسع نطاقا لكل من المنظمات المصرية والدولية.

فيما عدا هذه الأموال التي تمت إعادة توجيهها لدعم تنمية الديمقراطية في مصر، ظلت المساعدات الأمريكية لمصر ثابتة لبعض الوقت فيما يتعلق بالخطوط العليا لتخصيصات الميزانية، ولكنها شهدت الكثير من التقلبات تحت السطح. استمر التمويل العسكري الأمريكي الخارجي لمصر ثابتا عند ١,٣ مليار دولار سنويا منذ الثمانينات، وظل صندوق الدعم الاقتصادي –الحساب الرئيسي للمساعدات الاقتصادية- لمصر ثابتا عند ٢٥٠ مليون دولار سنويا منذ السنة المالية ٢٠٠٩ بعد أن شهد تخفيض علي مدي سنوات بعد الذروة التي تخطت مليار دولار سنويا في منتصف الثمانينات.[٥] لكنه من غير الواضح ما إذا كان استقرار مستويات المعونة الأمريكية لمصر –حتي عند هذا المستوي الأعلي- سيستمر خلال فترة عدم الاستقرار والتحول.

السؤال الأول في هذا الصدد هو ما إذا كان المستوي الكلي للمساعدات الأمريكية لمصر سيتستمر عند مستوي الـ١,٥٥ مليار دولار القائم منذ السنة المالية ٢٠٠٩ والذي تم طلبه للسنة المالية ٢٠١٢. لقد اقترح كثير من أعضاء الكونجرس البارزين إخضاع المعونة الأمريكية لمصر لتخفيض كبير أو حتي إلغاؤها إذا ما اضطلع الإخوان المسلمون بدور كبير في الحكومة المصرية بعد الانتخابات القادمة. لكن نشطاء الديمقراطية ودعاة الإصلاح السياسي المصريون عموما، وحتي النشطاء الليبراليين والعلمانيون الذين قد يكونون شديدي المعارضة لوصول الإخوان المسلمون للسلطة في مصر، طريقة التفكير هذه. يعارض الكثير من المصريين الاقتراح الذاهب إلي تخفيض الولايات المتحدة للمعونة لمصر علي أساس من مخاوفها ألا يلتزم الإخوان المسلمون بالديمقراطية بصورة كافية. ففي جميع الأحوال، إذا لم تكن الولايات المتحدة الأمريكية مستعدة لتقديم المعونة للحكومات غير الديمقراطية فإنها بالتأكيد لم تكن لتقدم التمويل واسع النطاق لحكومة مبارك علي مدى السنوات الثلاثين الماضية. وبدلا من ذلك، عندما يسمع المصريون أن هناك مخاوف في واشنطن بخصوص ''التزام'' الإخوان المسلمين بـ''الديمقراطية'' يمثل ذلك بالنسبة لهم رمز للمخاوف بأن جماعة الإخوان المسلمين ستكون أقل

٥ للاطلاع علي أرقام المساعدات الأميركية لمصر منذ عام ١٩٤٦، انظر الجدولين ٢ و٣ في ''التحول في مصر''لجيريمي شارب، خدمة بحوث الكونجرس، ١٧ يونيو ٢٠١١.

تمشيا مع سياسة الولايات المتحدة تجاه اسرائيل والفلسطينيين. بالإضافة إلي تخفيض مستويات المساعدات السنوية، يمكن للكونجرس أيضا أن يضع شروطا يجب علي مصر تحقيقها لكي تستطيع الحصول علي مساعداتها الخارجية. وقد اكتسب هذا النهج تأييد العديدين في الكونجرس بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٩ وقد نجح في إضافة ثلاثة شروط علي مبلغ ١٠٠ مليون دولار من المعونة العسكرية لمصر في مشروع قانون اعتمادات السنة المالية ٢٠٠٨ لكن وزيرة الخارجية رايس ما لبثت أن أسقطتها. وضعت هذه الخبرة حدا مؤقتا لهذا النهج في الكونجرس، ولكن فكرة مشروطية المساعدات تخضع علي الأقل للمناقشة ثانية في الكونجرس والإدارة. وبالطبع سيواجه هذا التكتيك معارضة قوية من قبل الحكومة المصرية التي رفضت مؤخرا قبول بضع مليارات من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بسبب وجود شروط متواضعة نسبيا اعتبرتها مصر تنتهك سيادتها.[٦] وفي الواقع تستطيع مصر رفض مليارات مؤسسات التمويل الدولية فقط بسبب ما يقارب من ١٧ مليار دولار تعهدت السعودية وقطر والإمارات المتحدة بتقديمها لمصر. وكما علق أحد محللي الشرق الأوسط، فعلي الأرجح ترتبط هذه المساعدات من دول الخليج بشروط مماثلة في العدد ولكنها قد تختلف في أنها "أقل شفافية". يخشي العديد من المراقبين أن دول الخليج قد تستخدم النفوذ المصاحب لمثل هذه التبرعات الكبيرة لحماية حسني مبارك وغيره من المسئولين من المحاكمة. ومن غير الواضح حتي الآن إلي أي مدي يمكن لمثل هذه التبرعات الكبيرة من الخليج، التي من شأنها أن تغير موقع الولايات المتحدة بوصفها أكبر الجهات المانحة للمساعدات لمصر، أن تؤثر علي العلاقات المصرية الأمريكية علي نطاق أوسع.

وحتي في حالة ما إذا تم الحفاظ علي المستوي العام للمساعدات السنوية البالغ ١,٥٥ مليار دولار، تثور أسئلة حول ما إذا كان التوزيع الحالي لها إلي ١,٣ مليار دولار كمساعدات عسكرية و٢٥٠ مليون دولار كمساعدات اقتصادية سيستمر كما هو. في شهر مارس كان السيناتور جون كيري (سيناتور عن الحزب الديمقراطي بولاية ماساشوسيتس) بين أول من اقترح علانية أنه قد تكون هناك حاجة لـ"تغيير نسب" المساعدات الأمريكية لمصر عن طريق تحويل جزء من مبلغ الـ١,٣ مليار دولار التي تمنح سنويا كمساعدات عسكرية لتوفير المساعدات الاقتصادية ودعم الإصلاح السياسي. يبدو أن هذه الفكرة حظيت بتأييد كبير في كابيتول هيل وتبعتها مناقشات حول إدراج اللغة في مشروع قانون الاعتمادات المالية للولايات والعمليات الخارجية للسنة المالية ٢٠١٢ بحيث يسمح للإدارة بتحويل جزء من المساعدات العسكرية إلي مساعدات اقتصادية. ستكون هذه خطوة غير عادية للغاية بالنسبة للكونجرس، لا سيما نظرا لهيكل الاعتمادات المالية الأمريكية حيث حسابات المساعدات الاقتصادية منفصلة تماما عن حسابات المساعدات العسكرية وتظهران في أقسام منفصلة من مشروع القانون.

عبر دعاة الديمقراطية المصريين عن ردود أفعال متباينة حول "تغيير نسب" المساعدات الأمريكية وتحويل جزء منها بعيدا عن المساعدات العسكرية لصالح المزيد من المساعدات الاقتصادية، فمن ناحية، يعتقد الكثير من المصريين أن هناك حاجة للمساعدات التنمية الاقتصادية في هذه اللحظة أكثر من الحاجة إلي المزيد من المساعدات العسكرية. ومن ناحية أخري، يخشي كثيرون أن الجيش سينظر إلي هذا التخفيض في المساعدات العسكرية الأمريكية كتهديد وسيصبح أقل تعاونا في عملية الانتقال لحكومة مدنية ديمقراطية. علاوة علي ما سبق، بعد سنوات من المساعدات العسكرية المستمرة تحت حكم مبارك الاستبدادي، يشكك البعض في فكرة تخفيض هذه المعونات بينما يمر البلد في تحول ديمقراطي محتمل من المأمول أن تنتج عنه رقابة مدنية علي الجيش.

يتمثل سؤال آخر رئيسي في ما إذا كانت نظرة الحكومة المصرية الجديدة قد تغيرت إلي الولايات المتحدة بعد إزاحة بعض من عناصر نظام مبارك. لقد ثارت وزيرة مصر للتعاون الدولي فايزة أبو النجا لقيام الإدارة الأمريكية بإعلان إلغاء قرارها المثير للجدل الصادر عام ٢٠٠٩ والذي قصر تمويل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية علي المنظمات غير الحكومية المسجلة لدي الحكومة المصرية بعد فترة وجيزة من إرغام مبارك علي ترك السلطة. وكان هذا القرار تم تفسيره علي نطاق واسع في عام ٢٠٠٩ علي أنه دليل علي انعدام دعم الولايات المتحدة للمجتمع المدني المصري. كان قرار منح الحكومة المصرية حق الفيتو فعليا علي من يحصل من المنظمات غيرالحكومية علي التمويل من الولايات المتحدة يمثل انتهاكا واضحا للقصد من اللغة المستخدمة في تعديل براونباك والتي استمر استخدامها بقانون اعتمادات الدولة والعمليات الخارجية منذ السنة المالية ٢٠٠٥. وكان إلغاؤه قد قوبل بالترحاب من قبل نشطاء حقوق الإنسان المصريين، ولكن ليس علي مايبدو من قبل مسئولي الحكومة المصرية.

في ١٩ يوليو أعلنت الوزيرة فايزة أبو النجا تشكيل لجنة حكومية للتحقيق في جميع أشكال التمويل المباشر للمنظمات المصرية غير الحكومية، في خطوة نظر إليها علي أنها تهدف إلي تخويف المنظمات المصرية المحلية وإثنائها عن قبول

٦ "مصر تقرر أنها ليست بحاجة للمال من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي"، صوت أمريكا، ٢٥ يونيو ٢٠١١.

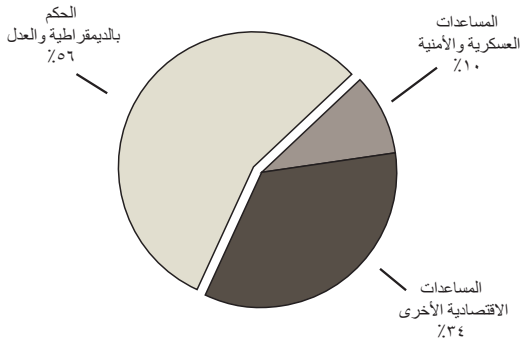
التمويل الأجنبي، علاوة علي تقويض مصداقية تلك المنظمات التي تقبل مثل هذا التمويل[٧]. وجاء ذلك بعد بيان اعترضت فيه الوزيرة علي إعلان نشرته الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الصحف المصرية تطلب عروض لمشروعات. بالإضافة إلي ذلك، ادعي وزير التضامن الاجتماعي الدكتور جودة عبد الخالق في شهر يوليو أن الولايات المتحدة انتهكت السيادة المصرية عندما عرضت التمويل علي المنظمات المصرية بدون استشارة الحكومة المصرية بصورة سليمة. يبدو أن مثل هذه التصريحات تتناقض مع اللغة المستخدمة في صياغة قانون الاعتمادات السنوية الأمريكي الذي نص علي أنه: "فيما يتعلق بتخصيص المساعدات لنشاطات الديمقراطية وحقوق الإنسان و الحكم الرشيد فإن المنظمات القائمة علي تنفيذ مثل هذه المساعدات والطبيعة الخاصة لها لن تخضع للحصول علي الموافقة المسبقة من حكومة أي دولة أجنبية." اعتبر كثير من دعاة الديمقراطية المصريين أن عقلية الكثير من مسئولي الحكومة المصرية لم تتغير منذ عهد مبارك. ويشعر المسئولون الأمريكيون بالكثير من الإحباط لتركيز الحكومة المصرية إلي هذه الدرجة علي تلك القرارات المتعلقة بتمويل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وخصوصا بعد ما بذلت الولايات المتحدة الكثير من الطاقة ورأس المال السياسي لإلغاء ديون علي الحكومة المصرية بقيمة مليار دولار بناء علي طلب الأخيرة.

العراق

مثل الوعد بانسحاب القوات القتالية الامريكية من العراق حجر الزاوية في حملة الرئيس أوباما الانتخابية لعام ٢٠٠٨ ، وبالفعل فإن سحب القوات الامريكية جار بشكل مطرد منذ بداية ولايته. وفقا لاتفاقية أوضاع القوات المبرمة بين الولايات المتحدة والعراق في نوفمبر ٢٠٠٨، يتعين على جميع القوات العسكرية الامريكية الانسحاب من العراق بحلول نهاية عام ٢٠١١، وتحويل المسؤولية الكاملة عن الأمن في العراق للقوات المسلحة العراقية وغيرها من قوات الأمن العراقية. ولكن يبدو أن التحويل الذي كان مخطط له للموارد من الجانب العسكري (وزارة الدفاع) إلى الجانب المدني (وزارة الخارجية والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية) قد تضرر بسبب الطلب على الموارد في أماكن أخري، علاوة علي الأزمة الداخلية التي ألمت بميزانية الولايات المتحدة.

على الرغم من أن القرار لم يتخذ بعد بشأن المستويات المحددة للأموال التي ستخصص للعراق، يبدو أن المبلغ الذي سيتم تخصيصه سيكون أقل كثيرا من المبلغ المطلوب للسنة المالية ٢٠١١ والبالغ ٧٢٩ مليون دولار، علاوة علي كونه أقل كثيرا من المبلغ المطلوب من أجل برامج الديمقراطية و الحكم الرشيد البالغ ١٧٥.٣مليون دولار. ومن الجدير بالذكر أن المنظمات الدولية التي كانت قد بدأت مشروعات تهدف إلي تعزيز الديمقراطية في العراق بعد بدأ الحرب علي العراق في عام ٢٠٠٣ بفترة قصيرة، بدأت الآن تقلل من نشاطاتها وتحول الموارد إلي أماكن أخرى. قد يصبح من غير الممكن استمرار بعض مشروعات الديمقراطية و الحكم الرشيد التي تجريها المجموعات الدولية مع استمرار انسحاب القوات الامريكية، لأنها ستتطلب نفقات كبيرة جدا لتأمين موظفيها.

العراق: إجمالي الطلب للسنة المالية ٢٠١٢



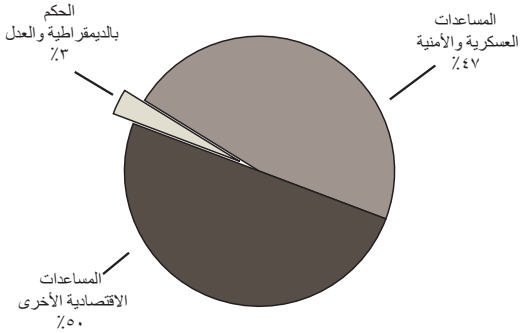
وقد جادل بعض المراقبين بأن المؤسسات التي تحكم ديمقراطية العراق الهشة مازالت في حاجة للمزيد من الدعم -وليس العكس- مع انسحاب القوات الدولية من البلاد. تحاول الإدارة حاليا تطويع الاستراتيجية الخاصة بها فيما يتعلق بالتواجد المدني في العراق في ضوء مستوي التمويل الأقل من المتوقع. في شهر فبراير كان المبلغ المطلوب في إطار ميزانية الإدارة للسنة المالية ٢٠١٢ هو ٣٦٠ مليون دولار، يتم تخصيص ٢٠٢مليون دولار منها لبرامج الديمقراطية و الحكم الرشيد . علي الرغم من أن هذا المبلغ أقل كثيرا من المبلغ المطلوب للسنة المالية ٢٠١١، من المرجح أن المستوي الذي سيتم منحه في نهاية الأمر سيكون أقل من هذا المبلغ أيضا. وعلي الرغم من أن الكونجرس عادة ما كان يؤيد بشدة تمويل الحملة العسكرية في العراق، يبدو أنه لن يعارض خفض الموارد المخصصة للمجهودات المدنية في العراق.

٧ "الحكومة المصرية تشكل لجنة لتقصي الحقائق حول تمويل المنظمات غير الحكومية"، المصري اليوم، ١٢ يوليو/تموز ٢٠١١.

الأردن

تعد العلاقات االمنظمة للمساعدات الخارجية بين الولايات المتحدة والأردن حاليا فريدة من نوعها بين الدول العربية من حيث أن كل من المساعدات الاقتصادية والعسكرية تحكمها مذكرة تفاهم تم توقيعها عام ٢٠٠٨ بين الحكومتين تلزم الولايات المتحدة بتقديم ما لا يقل عن ٣٦٠ مليون دولار كمساعدات اقتصادية (صندوق الدعم الاقتصادي) و٣٠٠ مليون دولار كمساعدات عسكرية (صندوق الدعم العسكري) سنويا للأردن لمدة خمس سنوات. وقد منحت الولايات المتحدة خلال السنتين الماليتين ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ مساعدات للأردن تزيد علي الحد الأدني المتفق عليه في مذكرة التفاهم. أما الآن، ونظرا للمناخ السائد بالميزانية المحلية للولايات المتحدة، تتناقص مستويات المعونة إلي المبالغ المحددة في مذكرة التفاهم. هذا الاتفاق لا يعد ملزما قانونا ولكن الكونجرس ظل داعما للغاية للملك عبد الله، حتى في ظل المناخ الحالي المحيط بالميزانية لم تكن هناك مناقشات بخصوص خفض المساعدات الاقتصادية أو العسكرية دون المستويات المتفق عليها.

الأردن: إجمالي الطلب للسنة المالية ٢٠١٢



بالإضافة إلي قيمة المساعدات الثنائية البالغة ٦٦٠ مليون دولار أو أكثر، فقد أبرم الأردن اتفاقية مساعدات واسعة النطاق مع مؤسسة تحدي الألفية في أكتوبر ٢٠١٠ يحصل بموجبها علي مبلغ ٢٧٥,١ مليون دولار علي مدي خمس سنوات لثلاثة مشروعات متكاملة من شأنها أن تحسن توصيل مياه الشرب وجمع مياه الصرف الصحي ومعالجتها. وقد أعطت مؤسسة تحدي الألفية الأولوية لتحسين جودة المياه في الأردن حيث أنها تعد واحدة "من أفقر خمس دول في المياه علي مستوي العالم."[٨] سيكون تركيز مشروع السنوات الخمس علي محافظة الزرقاء علي وجه الخصوص، وهي واحدة من أكثر المحافظات فقرا في الأردن وأسوأها من حيث جودة البنية التحتية للمياه.

كان مستوي المساعدات الأمريكية لبرامج الديمقراطية و الحكم الرشيد في الأردن متقلبا منذ عام ٢٠٠٦، حيث تراوح بين ١٤,٧ مليون دولار و٢٦ مليون دولار وبلغ أعلي مستوي له في إطار التمويل الممنوح للسنة المالية ٢٠١٠. وفي السنة المالية ٢٠١١، تم طلب مبلغ ١٦ مليون دولار فقط ولكن يبدو من المرجح أنه سيتم تخصيص مبلغ أكبر قليلا، وكانت الإدارة قد طلبت ٢٢ مليون دولار للسنة المالية ٢٠١٢. ركزت برامج الحكم بالديمقراطية والعدل GJD في الأردن علي دعم الاعلام المستقل بالنسبة لكل من الاعلام التقليدي من خلال برامج تدريب الصحفيين ومحطات الإذاعة المحلية، وبالنسبة للاعلام الجديد من خلال المشروعات القائمة علي التكنولوجيا. وقد بدأت الإدارة تعيد النظر في نشاطاتها الخاصة بالمساعدات في الأردن في أعقاب الانتفاضات التي اجتاحت المنطقة، بما في ذلك الاحتجاجات المستمرة التي بدأت في الأردن في أواخر شهر يناير، بهدف تحديد الفرص التي من شأنها أن تؤدي إلي تحقيق أكبر أثر. يمكن أيضا أن تتباطأ عملية تكييف المساعدات الأمريكية إلي حد ما بسبب عملية الانتقال الجارية في القيادة لكل من سفير الولايات المتحدة إلي الأردن ومدير بعثة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في عمان.

وعلي نطاق أضيق داخل إطار تمويل قضايا الديمقراطية والتمويل، تضمنت طلبات الميزانية للسنتين الماليتين ٢٠١١ و٢٠١٢ تخفيضات متتالية في التمويل الموجه للمجتمع المدني. مثل هذه التخفيضات مربكة لأن المجتمع المدني في الأردن مازال محدودا ومقيدا وبحاجة ماسة إلي مزيد من التنمية والتطوير. ويمكن القول، بالرغم من ذلك، بأنه نظرا لتلك القيود يجب أن تكون الأولوية فيما يتعلق بتعزيز المجتمع المدني في الأردن للضغط علي الحكومة لتخفيف القيود عليه بدلا من زيادة تمويل المنظمات التي تفتقر إلي الحيز السياسي لكي تعمل بشكل صحيح.

من ناحية أخري، يمكن أن يكون من الأفضل والأكثر فعالية أن تقوم مجموعات المجتمع المدني القائمة بالفعل بنفسها بالضغط

٨ "مؤسسة تحدي الألفية والأردن توقعان منحة بقيمة ٢٧٥,١ مليون دولار من أجل مشروع للمياه"، بيان صحفي صادر عن مؤسسة تحدي الألفية، واشنطن العاصمة، بتاريخ ٢٥ أكتوبر ٢٠١٠.

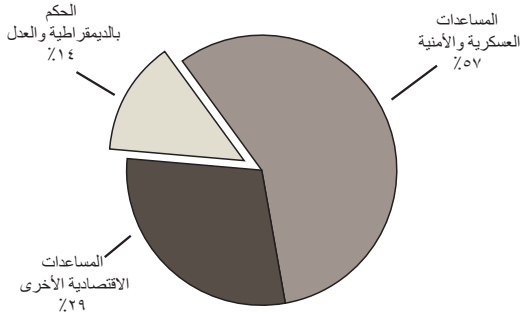
علي الحكومة بشأن هذه القضايا، وفي الشهور الأخيرة كانت هناك بعض بوادر النجاح في هذا الصدد. وقد بدأت بعض منظمات المجتمع المدني الأردنية، بما في ذلك بعض المنظمات التي تحصل علي التمويل من الولايات المتحدة، تصبح فعالة أخيرا -وإن كان إلي حد متواضع- في الضغط علي الحكومة الأردنية لكي تعالج القضايا الأساسية التي عانت من الإهمال والتجاهل لفترة طويلة، مثل الدوائر الانتخابية بالغة التجزئ وغير المتناسقة والتي نتج عنها ضعف تمثيل الأردنيين من أصل فلسطيني في الحكومة. مثل هذه القضايا لم تحظ بالمعالجة الكافية بعد بأي حال من الأحوال، ولكن نشطاء المجتمع المدني الأردني يعتقدون أن الحكومة الأردنية قد تكون بدأت النظر بجدية فيها للمرة الأولي.

لبنان

تركت الانتفاضات العربية عام ٢٠١١ لبنان في موقف غير معتاد كأحد الدول الأكثر استقرارا في المنطقة، مما قلل من الاهتمام الذي يحصل عليه عادة من المجتمع الدولي والولايات المتحدة. فيما يتعلق بالمساعدات الخاصة بقضايا الديمقراطية، يؤكد هذا الاهتمام المتقلص من توجه كان قد بدأ قبل اندلاع الانتفاضات. وعلي الرغم من عدم تعرض التمويل السنوي لقضايا الديمقراطية و الحكم الرشيد للتخفيض، تم تحويل البرامج بعيدا عن معالجة المشكلات السياسية الرئيسية إلي التركيز علي قضايا أقل إثارة للجدل. وقد ذكر العديد من نشطاء تشجيع الديمقراطية في لبنان أنهم شهدوا انخفاض في حماس الحكومة الأمريكية لتشجيع الديمقراطية هناك. وينبع هذا الإحجام جزئيا من زيادة نفوذ حزب الله تدريجيا في الحكومة اللبنانية. كما يؤدي تصنيف وزارة الخارجية الأمريكية لحزب الله كمنظمة إرهابية إلي تعقيد أي تفاعل بين الحكومة الأمريكية ونظيرتها اللبنانية.

تساءل العديد من أعضاء الكونجرس، خصوصا بعد آخر تشكيل للحكومة في لبنان في ١٣ يونيو ٢٠١١ حيث تم تخصيص ١٦ من مقاعد مجلس الوزراء الثلاثين لحزب الله وحلفاؤه، عما إذا كان ينبغي الاستمرار في تقديم المساعدات للبنان. وقد تم توزيع نسخة لمسودة قانون للاعتمادات المالية الخاصة بوزارة الخارجية تتضمن لغة تمنع أي مساعدات أمنية من الولايات المتحدة من أي نوع إلي لبنان إذا "خدم أي من أعضاء حزب الله أو أي منظمة إرهابية أجنبية أخري في أي موقع في وزارة أو وكالة أو جهاز من أجهزة الحكومة اللبنانية". كان من شأن مثل هذه اللغة الفضفاضة، في حالة وجودها، أن تمنع تقديم أية مساعدات أمنية أمريكية للبنان لسنوات عديدة الآن مع شغل حزب الله مواقع عديدة لفترة طويلة في الحكومة اللبنانية ووزاراتها. بالتأكيد ليس من المتوقع تمرير هذا القانون في مجلس الشيوخ، وبالتالي ليس من المرجح أن يكون له أثر مباشر أو ملموس علي المساعدات الأمريكية للبنان، ولكنه مؤشر علي موقف عدد كبير من أعضاء الكونجرس فيما يتعلق بلبنان، ويمكن أن يدفع أعضاء مجلس النواب لتبني لغة مشابهة في مشروع قانون الاعتمادات المالية أو في مواضع أخري. في الوقت الحالي، بعد تمرير قانون السنة المالية ٢٠١١ في شهر أبريل، لا يبدو أن الكوندجرس سيمنع تسليم مساعدات السنة المالية ٢٠١١ إلي لبنان، ولكن من المحتمل أن يرفق لغة مقيدة لتسليم المساعدات الأجنبية إلي لبنان في السنة المالية ٢٠١٢.

لبنان: إجمالي الطلب للسنة المالية ٢٠١٢



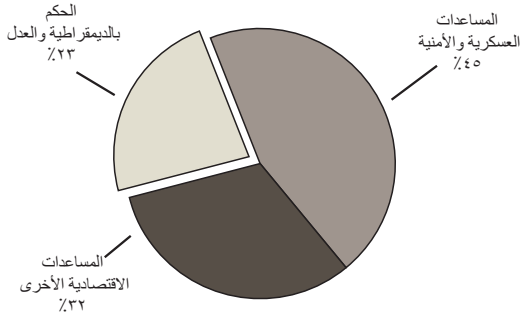
كان المستوى العام للتمويل المطلوب للبنان للسنة المالية ٢٠١٢ قد بلغ ٢٣٢,٣ مليون دولار، تم تخصيص ١٣٢,٣ مليون دولار منها للمساعدات العسكرية والأمنية و١٠٠ مليون دولار لصناديق الدعم الاقتصادي ESF. هذه هي تقريبا نفس مستويات التمويل التي تم منحها في السنة المالية ٢٠١٠ والتي تم طلبها للسنة المالية ٢٠١١. إلا أن هذا الطلب كان قد تم تقديمه قبل تمرير الكونجرس للتخفيضات الحادة في الميزانية في شهر أبريل. ويبدو الآن أنه قد تم تخصيص مبلغ ٨٥ مليون دولار لصناديق الدعم الاقتصادي للسنة المالية ٢٠١١، الأمر الذي يمثل تخفيض قدره ١٥ مليون دولار مقارنة بالسنوات الأخيرة وبطلب السنة المالية ٢٠١١. تم طلب ٢٨,٨ مليون دولارلبرامج الديمقراطية و الحكم الرشيد في السنة المالية ٢٠١١، ولكن هذا التخصيص من المتوقع أن يكون الآن أقل في ضوء التخفيض البالغ ١٥٪ لصناديق الدعم الاقتصادي للبنان. أما بالنسبة للسنة المالية ٢٠١٢، كان الطلب الأساسي بمبلغ ٣١,٨ مليون دولار، مع تخصيص مايزيد علي نصف هذا المبلغ لبرامج سيادة القانون وحقوق الإنسان، لكنه من شبه المؤكد أن هذا المبلغ أيضا سيقل إلي حد كبير نظرا للتخفيض في السنة المالية ٢٠١١ والتخفيض الكبير المتوقع في تمويل العمليات الخارجية للسنة المالية ٢٠١٢. وبالطبع

مازال الاحتمال قائم بإلغاء كل المساعدات إلي لبنان أو حتي تعرضها لخفض جذري في السنة المالية ٢٠١٢ كرد فعل علي تزايد قوة حزب الله داخل الحكومة.

المغرب

علي الرغم من أن الربيع العربي لم يؤدي إلي زعزعة استقرار الحكومة المغربية مثلما حدث مع جيرانها في شمال أفريقيا، إلا أن البلد شهد احتجاجات مستمرة واسعة النطاق في الشوارع. وقد ضغطت المظاهرات التي بدأت في ٢٠ فبراير في نهاية المطاف علي الملك محمد السادس للإعلان عن سلسلة من الإصلاحات الدستورية التي طرحت للتصويت في استفتاء شعبي في ١ يوليو، وحصلت التغييرات علي موافقة ٩٨٪ من الناخبين بشكل مثير للريبة.

المغرب: إجمالي الطلب للسنة المالية ٢٠١٢



من بين الدول العربية السبع التي لديها بعثات للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وعلاقات مساعدات طويلة الأمد[٩] يحصل المغرب علي أقل مبلغ من المساعدات الثنائية تراوح بين ٢٥ مليون دولار و٣٥ مليون دولار منذ عام ٢٠٠٦. كانت الإدارة قد طلبت زيادة قدرها ٢٠٪ في المساعدات الكلية للمغرب للسنة المالية ٢٠١١ من ٣٥,٣ مليون دولار لـ٤٢,٥ مليون دولار. وعلي الرغم من أن تخصيصات السنة المالية ٢٠١١ لم يتم الانتهاء منها تماما، يبدو أنه قد تم تخصيص تمويل أقل من المبلغ المطلوب للمغرب ومن المرجح أن يشهد المبلغ انخفاضا طفيفا عن مستويات المساعدات التي تم تخصيصها في السنة المالية ٢٠١٠. يبدو أن المغرب سيشهد انخفاضا طفيفا بنسبة ٧٪ فيما يتعلق بالمساعدات الاقتصادية من ٢٢,٥ مليون دولار في السنة المالية ٢٠١٠ إلي ٢١ مليون دولار في السنة المالية ٢٠١١. وكانت الإدارة قد طلبت ٢٦,٥ مليون دولار للمساعدات الاقتصادية الثنائية من أصل إجمالي مساعدات السنة المالية ٢٠١٢ البالغ ٤٣,٧ مليون دولار، ولكن هذه المستويات تبدو الآن غير قابلة للتحقيق في ضوء الخفض العالمي للمساعدات الأجنبية في السنة المالية ٢٠١١ والتخفيضات الإضافية المتوقعة في السنة المالية ٢٠١٢.

قدمت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية سنويا مبالغ تراوحت بين ٤,٦ مليون و٧,٢ مليون دولار من أجل برامج الديمقراطية و الحكم الرشيد . وكان طلب الإدارة الأصلي للسنة المالية ٢٠١٢ قد تضمن زيادة تصل إلي ١٠,١٥ مليون دولار لبرامج الحكم بالديمقراطية والعدل. هذا هو طلب الميزانية الثالث علي التوالي الذي يتضمن مبلغ يزيد علي ١٠ مليون دولار ولكن هذا المستوي من التمويل لم يتم تخصيصه في السنة المالية ٢٠١٠ ويبدو من غير المرجح أن يتم تخصيصه في السنة المالية ٢٠١١.

تركزت نشاطات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في المغرب لعدة سنوات علي البرامج المعنية بالشباب وقد ثبتت صحة هذا التوجه نوعا ما بسبب الدور القوي الذي لعبه الشباب في تعبئة الاحتجاجات ورفع مطالب الإصلاح هذا العام. ومع ذلك، فقد أصيب الكثير من مناصري الديمقراطية في المغرب بخيبة الأمل تجاه برنامج الولايات المتحدة للديمقراطية و الحكم الرشيد سواء فيما يتعلق بحجمه أو محتواه ونقاط تركيزه. هناك تصور واسع الانتشار يذهب إلي أن دعم قضايا الديمقراطية والحكومة لم يكن ببساطة علي قائمة أولويات السفارة الأمريكية أو بعثة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في الرباط، وأن معظم العمل المصنف رسميا تحت بند الحكم بالديمقراطية والعدل كان موجها بصورة مفرطة نحو برامج المساعدات الفنية التي تركز علي تحسين وتطوير الخبرات التقنية لمؤسسات الحكومة بدلا من النشاط الموجه أكثر نحو القضايا السياسية. وقد علق واحد من كبار أعضاء مجتمع تعزيز الديمقراطية في واشنطن علي ذلك بقوله: "الناس لم تخرج إلي الشوارع منذ فبراير لمطالبة الحكومة باتقان المزيد من المعرفة التقنية، بل يريدون رؤية إصلاحات حقيقية وتغييرات نحو الديمقراطية."

هناك دلائل عديدة تشير إلي أنه هناك طلب مرتفع جدا علي تطوير الأحزاب السياسية والمجتمع المدني في المغرب. وكانت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية قد تساءلت في بلدان أخري كثيرة عن "طاقة" منظمات المجتمع المدني "لاستيعاب" الدعم الخارجي، ولكن هناك إجماع بين المراقبين علي أن المجتمع

٩ مصر، والعراق، والأردن، ولبنان، والمغرب، والضفة الغربية وغزة، واليمن.

المدني في المغرب يمكنه بسهولة وإنتاجية أن يستوعب مبالغ تزيد كثيرا عن تلك التي كانت متوفرة في أي وقت. علاوة علي ذلك، بينما تنظر الكثير من حكومات المنطقة بريبة لمثل هذه البرامج ولا ترحب بها، يبدو أن حكومة المغرب سترحب بالفعل بأي مساعدات إضافية سياسية المنحي.

لكل هذه الأسباب، من المثير للدهشة أن الولايات المتحدة لا توفر دعما أكثر قوة لقضايا الديمقراطية في المغرب. كانت هناك وعودا منذ فترة طويلة بتوسيع مجال برامج الحكم بالديمقراطية والعدل التي لا تزال حبر علي ورق. وفي ضوء الاحتجاجات الكبيرة نسبيا التي حدثت منذ شهر فبراير، تأمل مناصرو الديمقراطية أن تستجيب إدارة أوباما جزئيا عن طريق زيادة برامجها لدعم قضايا الديمقراطية و الحكم الرشيد في المغرب. وحتي وقت قريب جدا كان هناك شعور بخيبة الأمل بسبب قصر الحكومة الأمريكية استجابتها للأحداث الأخيرة علي إجراء مراجعة لبرامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، الأمر الذي قد يستغرق حتي نهاية العام. وكان تعليق أحد المراقبين علي هذه الخطوة: "هذا أمر جيد ولكن الشعب المغربي لن ينتظر لنهاية العام." وبسبب قلة مبلغ الدعم الأمريكي لبرامج الديمقراطية نسبيا، يعتمد المجتمع المدني ومناصرو الديمقراطية في المغرب بصورة أكبر علي الجهات المانحة غير الحكومية. لكن هناك مخاوف في أعقاب الانتفاضات العربية من أن بعض هذه الجهات المانحة ستقوم بتحويل مواردها إلي البلدان ذات الأولوية المرتفعة، مثل تونس ومصر، وقريبا قد يتسع المجال ليتضمن سوريا وليبيا، مما قد يعني انخفاض في الموارد المتاحة للمغرب، الأمر الذي يزيد من الحاجة للمزيد من الدعم المباشر من الإدارة الأمريكية.

الآن، ومع إعلان الملك عن إدخال إصلاحات جديدة، هناك نداء مرة أخري من أجل المزيد من الدعم الأمريكي للمعارضة والمجتمع المدني في المغرب من أجل وضع الملك أمام مسئولياته. في الأيام الأخيرة فقط، ومنذ استفتاء يوم ١ يوليو، ظهرت بوادر علي أن بعثة الوكالة الأمريكية في الرباط قد تزيد من برامجها الداعمة للديمقراطية و الحكم الرشيد أخيرا، ولكن يبقي أن نري ما سينطوي عليه هذا بالضبط. القيود المحلية علي الميزانية الأمريكية والتخفيض الطفيف في المساعدات الاقتصادية الكلية المخصصة للمغرب قد تجعل من الصعب بعض الشئ زيادة الأموال المخصصة لبرامج الديمقراطية و الحكم الرشيد في المغرب بسرعة. لكن يبدو أن البلد يقدم فرصة ممتازة لزيادة الدعم الذي يمكن ان يكون له أثر ولذا يجب أخذه في الاعتبار جنبا إلي جنب مع الاحتياجات الملحة في البلدان التي تمر بأزمات في الوقت الحالي.

تونس

دخلت تونس التاريخ في ١٤ يناير ٢٠١١ عندما أصبح الرئيس التونسي زين العابدين بن علي أول رئيس عربي مستبد يرغم علي ترك السلطة من قبل حركة هائلة من احتجاجات الشارع اللاعنيفة، مما أعطي تونس فورا أولوية أعلي فيما يتعلق بالسياسات الأمريكية والمساعدات. قبل هذه السنة، كانت تونس تتلقي مساعدات أجنبية أمريكية متواضعة للغاية، فقد حصلت تونس بين السنتين الماليتين ٢٠٠٨ و٢٠١٠ علي مبالغ تتراوح بين ١٠ مليون و١٧ مليون دولار سنويا في صورة مساعدات عسكرية وأمنية، وما لا يزيد علي ٢ مليون دولار في صورة مساعدات اقتصادية. كان طلب الإدارة الأصلي لميزانية السنة المالية ٢٠١١ بالنسبة لتونس قد أزال المساعدات الاقتصادية تماما مع خفض المساعدات العسكرية والأمنية إلي ٧,٢ مليون دولار. وكان طلب الميزانية الأصلي للسنة المالية ٢٠١٢ قد أكد علي نفس المستويات ولكن بالطبع ستشهد هذه المبالغ الآن تغيرا كبيرا في ضوء أحداث هذه السنة.

بعد الإطاحة ببن علي مباشرة، بدأت الإدارة استكشاف الخيارات المتاحة لدعم انتقال تونس المحتمل إلي الديمقراطية. وكانت تونس تعد أحد البلدان الأقل احتمالا في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لحدوث مثل هذا التحول، حيث أنها كانت واحدة من أكثر البيئات المغلقة سياسيا ولم يكن لديها تقريبا اعلام مستقل أو أحزاب سياسية أو مجتمع مدني. وتبعا لذلك، لم يكن للولايات المتحدة تقريبا أية برامج لدعم الديمقراطية و الحكم الرشيد في تونس.[١٠] وكان وجود واحد من مكتبي مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية الإقليميين في تونس من حسن الحظ (علي الرغم من أنه لم ينفذ تقريبا أية برامج داخل تونس). وقد أعادت المبادرة سريعا توجيه ٢٠ مليون دولار أمريكي من أموالها التي كان مخصصة لبرامج في أماكن أخري في المنطقة لتونس لدعم برامج تطوير الأحزاب السياسية والمجتمع المدني. ومن الجدير بالذكر أن أعضاء في الكونجرس تسببوا في تأخر هذه الأموال لأن البرامج التي سحبت مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية منها هذه الأموال تضمنت منح لطلبة يدرسون في الجامعات الأمريكية في لبنان ومصر.

بالإضافة إلي مبلغ الـ٢٠ مليون دولار التي خصصتها مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية، تم تخصيص حوالي ١٢

---

١٠ لم تكن للولايات المتحدة برامج للحكم بالديمقراطية والعدل في تونس قبل السنة المالية ٢٠٠٨، وفي الفترة من السنة المالية ٢٠٠٨ إلي السنة المالية ٢٠١٠ تم إنفاق مابين ٥٠٠ ألف ومليون دولار أمريكي سنويا علي برامج الحكم بالديمقراطية والعدل، التي لم تكن مثيرة للجدل تعاونت مع حكومة بن علي لتحسينالحكم الرشيد .

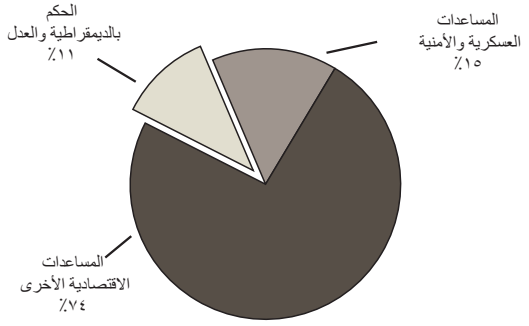
مليون دولار سريعا لتونس من صندوق الأزمات المعقدة CCF، وحساب المبادرات الانتقالية TI التابع للوكالة الأمريكية للمعونة الدولية، وحساب الانتخابات والعمليات السياسية EPP داخل المكتب المعني بقضايا الديمقراطية، والصراعات والمساعدة الإنسانية DCHA التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. كل هذه الأموال تدار بواسطة المكتب المعني بقضايا الديمقراطية، والصراعات والمساعدة الإنسانية بواشنطن وبواسطة مكتب المبادرات الانتقالية OTI الذي قام بتأسيس مكتب صغير سريعا في تونس منذ الإطاحة ببن علي. لم يكن لدي الوكالة الأمريكية للمعونة الدولية بعثة دائمة في تونس منذ عام ١٩٩٤ حين تخرجت تونس فعليا من برنامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية نتيجة للمستوي المرتفع من التنمية الاقتصادية الذي حققته في ذلك الوقت. ولا توجد حاليا أي خطط لإعادة تواجد بعثة تقليدية للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للإشراف علي تمويل دعم الفترة الانتقالية في تونس، ولكن من المحتمل تأسيس نوع من الوجود الدائم في تونس، ربما بقيادة مكتب المبادرات الانتقالية، في الشهور القادمة. من بين مصادر التمويل المذكورة أعلاه والموجهة لتونس، تستخدم أموال صندوق الأزمات المعقدة للتصدي لأي أزمات اقتصادية فورية، لا سيما في المناطق البعيدة عن العاصمة والمراكز الحضرية. أما أموال حساب الانتخابات والعمليات السياسية فتستخدم لإعداد الشعب التونسي لإدارة الانتخابات المقبلة والمشاركة فيها ومراقبتها. كما استخدمت هذه الأموال أيضا لتعزيز التبادل حتي يمكن للتونسيين التعلم من خبرات دول أخري مرت مؤخرا بعمليات تحول نحو الديمقراطية، مثل صربيا أو تشيلي.

كما تم تخصيص مبلغ ٥ مليون دولار لتونس من صندوق الدعم الاقتصادي الثنائي للسنة المالية ٢٠١١، مع توقع تخصيص أموال إضافية حسب الحاجة من صندوق الاستجابة الإقليمية السريعة المذكور أعلاه أو عن طريق سحب أموال إضافية من حسابات عالمية أخري، مثل صندوق الأزمات المعقدة أو حساب المبادرات الانتقالية أو حساب الانتخابات والعمليات السياسية. من المتوقع أيضا تخصيص بعض الأموال الإضافية ثنائيا لتونس في السنة المالية ٢٠١٢، علي الرغم من عدم وجود طلب رسمي من قبل الإدارة لأن طلب الميزانية كان استكمل قبل حدوث الانتفاضة في تونس (علي الرغم من أنه لم يكن قد تم تقديمه للكونجرس حتي بعد الإطاحة ببن علي).

الضفة الغربية وقطاع غزة

لقد مثل استئناف عملية السلام الاسرائيلية-الفلسطينية هدفا رئيسيا للسياسة الخارجية لإدارة الرئيس أوباما منذ وصل للحكم في عام ٢٠٠٩. يصف أعضاء مجتمع تعزيز الديمقراطية التوتر الحادث بين رغبة الإدارة في تقوية مؤسسات السلطة الفلسطينية من اجل إرساء أسس الدولة الفلسطينية والحاجة إلي تعزيز التعددية وتوفير المزيد من الخيارات السياسية الديمقراطية في وقت كانت فيه كل من فتح وحماس تقمعان المعارضة وتقضيان علي فرصها في الضفة الغربية وقطاع غزة علي التوالي. جهود الولايات المتحدة من أجل دعم مؤسسات السلطة الفلسطينية تعقدت بسبب ١) اتفاق المصالحة الذي تم توقيعه في القاهرة بين حماس وفتح، و٢) جهود السلطة الفلسطينية للحصول علي اعتراف بها من خلال قرار بمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة و/أو الجمعية العمومية للأمم المتحدة في شهر سبتمبر.

الضفة الغربية وغزة: إجمالي الطلب للسنة المالية ٢٠١٢



يعارض الكونجرس بشدة كلتا الخطوتين مما قد يؤدي إلي فرض المزيد من القيود علي المساعدات الأمريكية إلي الأراضي الفلسطينية، أو ربما حتي فرض حظر علي كافة المساعدات. في ١١ يوليو قامت النائبتان كاي جرينجر (نائبة جمهورية عن ولاية تكساس) ونيتا لووي (نائبة ديمقراطية عن ولاية نيويورك) اللتان تحتلان منصبي رئيس اللجنة الفرعية للاعتمادات المالية للولايات والعمليات الخارجية، والعضو المسئول عن الأقليات باللجنة، بإرسال خطاب إلي الرئيس محمود عباس يحذرانه فيه قائلتين: "نكتب لنكرر التعبير عن قلقنا الشديد بشأن نيتكم السعي للحصول علي الاعتراف بدولة فلسطينية بالأمم المتحدة...يعرض التخلي عن المفاوضات المباشرة ومتابعة جهودكم الحالية المساعدات

الحالية والمستقبلية للخطر."[11] وبالمثل، في شهر مايو أرسلت مجموعة مكونة من ٢٩ من الأعضاء الديمقراطيين بمجلس الشيوخ رسالة إلي الرئيس أوباما تحث فيها الإدارة علي تعليق كافة المساعدات إلي السلطة الفلسطينية في حالة ما إذا أصبحت حماس جزء من حكومة وحدة فلسطينية.

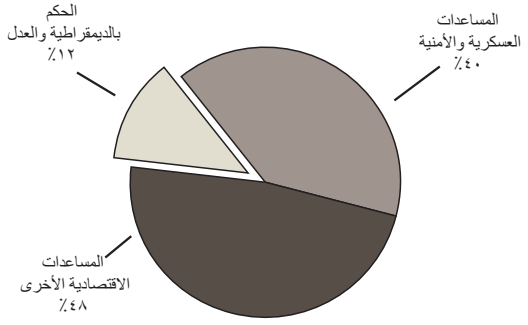
طلب الرئيس أوباما مساعدات تبلغ ٥١٣,٤ مليون دولار للسنة المالية ٢٠١٢، مع تخصيص ما يزيد عن نصف هذا المبلغ تحت بند هدف "الاستثمار في البشر"، و٢١٥ مليون دولار من هذه الأموال للخدمات الصحية والخدمات الاجتماعية والاقتصادية لحماية السكان المعرضين للخطر. ويمثل الطلب ككل استمرارا لنفس مستوي وتوزيع المساعدات في السنوات الأخيرة.

اعتبارا من شهر يناير بدا وكأن إدارة أوباما ملتزمة بالاستمرار في زيادة دعمها لبرامج الديمقراطية و الحكم الرشيد في الأراضي الفلسطينية، علي الرغم من تغير أمور كثيرة منذ ذلك الوقت. في أعقاب طلب لزيادة بنسبة ٢٩٪ إلي ٤١,٥ مليون دولار لتمويل هذه البرامج في السنة المالية ٢٠١١، طلبت الإدارة في شهر فبراير زيادة كبيرة أخري للسنة المالية ٢٠١٢ إلي ٥٦ مليون دولار. سيتم تخصيص غالبية هذا المبلغ، أي ٣٦ مليون دولار، لبرامج سيادة القانون وحقوق الإنسان المخصصة تحت حساب الرقابة الدولية علي المخدرات وإنفاذ القانون. وكما هو الحال بالنسبة لدول أخري عديدة في المنطقة، هناك تصور واسع الانتشار بأن إدارة أوباما تعطي أولوية لدعم المؤسسات الحاكمة أكثر من دعمها للجهود الرامية إلي تشجيع المنافسة السياسية والتعددية السياسية الحقيقية. يبدو أن حماس الولايات المتحدة لمثل هذه الجهود قد فتر باطراد علي مدي العامين الماضيين، وكان هذا جزئيا بسبب تكرار تأجيل انتخابات السلطة الفلسطينية. والآن، مع عدم اليقين المقترن بتمويل الولايات المتحدة بسبب اتفاق المصالحة بين فتح وحماس وقرب موعد تصويت الأمم المتحدة علي الاعتراف بدولة فلسطينية، يبدو أن حماس الولايات المتحدة لتشجيع الديمقراطية في الأراضي الفلسطينية قد تضاءل أكثر. نتيجة لذلك، مازالت التفاصيل المتعلقة بتمويل السنة المالية ٢٠١١ للضفة الغربية وقطاع غزة غير واضحة، كما يزداد عدم يقين أكبر فيما يتعلق باعتمادات السنة المالية ٢٠١٢. ومن المحتمل أنه مع كل التعقيدات المذكورة عاليه، بالإضافة إلي الطلب المتزايد وزيادة الأولويات في باقي أنحاء المنطقة، أن تمويل الولايات المتحدة لبرامج الديمقراطية و الحكم الرشيد في فلسطين سيتناقص في السنتين الماليتين ٢٠١١ و٢٠١٢ علي الرغم من أن المبلغ غير معروف بدقة.

اليمن

علي مدي السنوات القليلة الماضية كانت الأوضاع في اليمن متقلبة للغاية وقد تحول نهج الولايات المتحدة تجاه اليمن مرات كثيرة تبعا لذلك. وقد ازدادت وتيرة هذا التقلب في الشهور الماضية مع دفع حركة الاحتجاجات التي بدأت في شهر يناير للرئيس علي عبد الله صالح إلي حافة فقدان السلطة. وتعد المساعدات الأمريكية لليمن الآن في وضع الترقب. من المحتمل أن تحاول حكومة الولايات المتحدة دعم التحول في اليمن بنفس أنواع البرامج المطبقة حاليا في مصر وتونس في حالة ما إذا تم إرغام الرئيس صالح –الذي يتعافي حاليا في السعودية من جروح أصيب بها في هجوم حدث يوم ٣ يونيو- علي التخلي رسميا عن السطلة في الأسابيع أو الشهر القادمة.

اليمن: إجمالي الطلب للسنة المالية ٢٠١٢



ستكون هناك بالطبع اختلافات تبعا لطبيعة التحول في اليمن، فضلا عن الاختلافات الواضحة للمجتمع اليمني عن هذه الحالات الأخري. اليمن تعد أفقر دولة في الشرق الأوسط، وقد ساءت الأحوال الاقتصادية في الشهور الأخيرة ومن المرجح أن تكون لليمن احتياجات اقتصادية أكبر من مصر وتونس. هناك عمل كثير يتم حاليا لتقديم الإغاثة الانسانية الأساسية، فضلا عن الاستعدادات لتكثيف هذه الجهود بسرعة عند الحاجة.

من حيث مصادر التمويل لدعم اليمن، كانت هناك بعض الأموال المخصصة ثنائيا لليمن والتي يمكن استخدامها لدعم التحول السياسي, وقد رفعت الإدارة المساعدات الأمريكية لليمن بشكل كبير خلال السنوات القليلة الماضية لتصل إلي خمس أضعاف

---

١١ http://kaygranger.house.gov/20Granger-Lowey%20letter%20%13-07-uploads/2011to%20President%20Abbas.pdf

من مبلغ إجمالي للمساعدات كان يبلغ ١٩,٤ مليون دولار في السنة المالية ٢٠٠٨ إلي ٨٠,٣ مليون دولار في السنة المالية ٢٠١٠. وكان الرئيس أوباما قد طلب زيادات إضافية كبيرة تصل إلي ١٠٦ مليون دولار للسنة المالية ٢٠١١، و١٢٠ مليون دولار للسنة المالية ٢٠١٢، علي الرغم من أنه تجدر الإشارة إلي أن الزيادات الأكبر كانت مخصصة للمساعدات العسكرية والأمنية. ويبدو الآن أن المساعدات لليمن ستزيد في التخصيصات النهائية للسنة المالية ٢٠١١ ولكنها لن تزيد بنفس المبلغ المطلوب. وقد تم تخصيص ٢٦,٦ مليون دولار تحت بند صندوق المساعدات الاقتصادية (الذي تندرج تحته برامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لقضايا الديمقراطية و الحكم الرشيد) لليمن، وتمثل تخفيض كبير (٣٤٪) من مبلغ الـ٤٠ مليون دولار المخصص في السنة المالية ٢٠١٠,[١٢]

تجدر الإشارة إلي أنه مع ذلك، فإن كثير من الأموال المخصصة لصندوق المساعدات الاقتصادية في اليمن لا يتم إنفاقها في الوقت الراهن بسبب الأوضاع الأمنية غير المستقرة، مما ينبغي أن يعطي الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ما يكفي للعمل في حالة حدوث تحول سياسي. ومع تزايد العنف في ربيع هذا العام، خضعت السفارة الأمريكية ومكتب بعثة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أولا لعملية إخلاء طوعي لموظفيهما في في شهر مارس، تبعتها عملية منظمة لإخلاء جميع الموظفين تقريبا في نهاية شهر مايو. وعندما تزايدت الاحتجاجات اللاعنيفة في اليمن من شهر يناير إلي شهر مارس، حاولت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية تحويل المزيد من مواردها لدعم المجتمع المدني. ومع ذلك، واجهت معظم برامج الوكالة صعوبات بسبب الوضع الأمني المتردي، وخصوصا في صنعاء. يبدو أن الكثير من برامج المحافظات الريفية لم يتأثر لكن الإشراف عليها أصعب.

قبل حركة الاحتجاج التي بدأت في شهر يناير، كانت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية قد أعادت هيكلة كافة برامجها في اليمن وقسمتها إلي ثلاثة مشاريع: مشروع سبل المعيشة المجتمعية CLP الذي يحصل علي تمويل قدره ١٢٥ مليون دولار علي مدي خمس سنوات، ومشروع الحكم التجاوبي RGP الذي يحصل علي تمويل يزيد علي تمويل قدره ٤٣ مليون دولار علي مدي خمس سنوات، ومشروع منفصل للرصد والتقييم ممول بمبلغ ٧,٥ مليون دولار علي مدي ثلاث سنوات. وقد تم تنفيذ المشروعين الأولين الكبيرين متعددي القطاعات بمعرفة مجموعة شركات متنوعة تضم منظمات تعمل في مجالي التنمية والمساعدات. كانت كل البرامج المعنية بالديمقراطية و الحكم الرشيد في اليمن جزء من مشروع الحكم التجاوبي الذي كان يهدف إلي تحقيق أحد هدفي المساعدات الأولين المذكورين في "الاستراتيجية القطرية لليمن" التي أعدتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للسنوات من ٢٠١٠ إلي ٢٠١٢، وهو: "تحسين قدرات الحكم الرشيد للتخفيف من دوافع عدم الاستقرار".

كانت للمشروع نتائج مختلطة، فقد تضمن برنامج مشروع الحكم التجاوبي بعض البرامج جيدة الإدارة التي ساعدت علي دعم تشغيل بعض منظمات المجتمع المدني في اليمن وكانت واعدة فيما يتعلق بتحسين أداء الحكومة في بعض المجالات. ولكن لسوء الحظ كان العديد من مناصري الديمقراطية في اليمن يعتقدون أن البرنامج لا يتصدي للقضايا الأساسية التي قد تعتبرها الحكومة اليمنية حساسة أو غير مرغوب في التعاطي في شأنها، وتتضمن قضايا متعلقة باللامركزية السياسية، وحقوق المعارضة السياسية، ودعم التعددية السياسية الحقيقية – وهي بعض القضايا الأساسية التي ساعدت علي دفع حركة الاحتاجاجات التي تصاعدت لتصل إلي العنف واسع النطاق وقد تسفر عن سقوط الرئيس صالح. هذا التردد في معالجة هذه القضايا التي تعتبرها الحكومة المضيفة القضايا الأكثر حساسية – وهي أيضا عادة القضايا الجوهرية التي يتعين التصدي لها – يبدو وكأنها جزء من اتجاه أوسع في المنطقة. وفي الواقع، فقد حذرت نسخة السنة الماضية من هذا التقرير بأن "أنصار الديمقراطية والإصلاح قلقون من أنه إذا زاد القمع في مناخ اليمن الذي يتمتع بانفتاح سياسي نسبي بهدف تحقيق الاستقرار والأمن علي المدي القصير سوف يخلق هذا الظروف المواتية لعدم الاستقرار في المستقبل." وهذا ما حدث خلال السنة الماضية في كثير من النواحي. وبطبيعة الحال فإن الإدارة الأمريكية تقوم الآن بمراجعة استراتيجيتها الخاصة بالمنطقة عموما، علاوة علي استراتيجياتها الخاصة بكل بلد علي حدة، بما في ذلك الاستراتيجيات المحددة للمساعدات الخارجية. فيما يتعلق باليمن الإدارة الأمريكية إلي حد كبير في وضع "لننتظر ونري" حيث أن التطورات غير المؤكدة للأسابيع والشهور المقبلة هي التي ستدفع اتجاهات الاستراتيجية.

كما هو موضح في المقدمة، أصبحت عملية الاعتمادات المالية في الكونجرس تعاني خللا إلي الدرجة التي أثرت بالسلب علي

---

١٢ من الناحية الفنية، فإن مبلغ الـ ٤٠ مليون دولار المستخدم لصندوق المساعدات الاقتصادية في السنة المالية ٢٠١٠ هو في الواقع مجموع المبلغ الخاص بصندوق المساعدات الاقتصادية (٥ مليون دولار) والمبلغ الخاص بالمساعدات الإنمائية (٣٥ مليون دولار). لا يوجد فرق كبير بين الأموال المخصصة لهذين الحسابين، ولكن في اليمن والمغرب يتم تحويل الأموال المخصصة لبرامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وأخذه من صندوق المساعدات الاقتصادية أو من حساب المساعدة الإنمائية لأغراض مسك الدفاتر بدون أي أثر ملموس علي البرامج نفسها.

ما الذي سيحدث الآن؟ بدء الاعتمادات المالية للكونجرس

أمن الولايات المتحدة القومي ومصالحها في الخارج. علاوة علي ذلك، جعلت المشكلات التي تعاني منها عملية الميزانية والاعتمادات المالية للسنة المالية ٢٠١١ من المستحيل بالنسبة للكونجرس أن يعتمد الأموال بشكل صحيح للسنة المالية ٢٠١٢.

من الناحية النظرية، ينبغي علي الكونجرس أن يمرر مشروع قانون الاعتمادات المالية لكل سنة مالية بحول ٣٠ سبتمبر من السنة السابقة. لكن في الواقع أصبح المعتاد أن يؤخر الكونجرس تمرير معظم الاعتمادات المالية حتي منتصف شهر ديسمبر علي الأقل، حتي في غياب أية خلافات كبرى حول الميزانية. نتيجة لذلك، عندما ثارت خلافات كبيرة بين مجلسي النواب والشيوخ بعد سيطرة الحزب الجمهوري علي مجلس النواب في انتخابات نوفمبر ٢٠١٠، لم يتم تمرير مشاريع قوانين الاعتمادات المالية حتي ١٤ أبريل ٢٠١١، أي بعد مرور أكثر من نصف السنة المالية. مثل هذا التأخير يسبب مشكلات هائلة في إعداد الميزانيات والتخطيط، كما أنه يضعف بشكل خطير من قدرة الإدارة علي تخصيص الأموال في الوقت المناسب وبطريقة فعالة. علاوة علي ذلك، فإن التأخير يجعل من المستحيل علي الكونجرس النظر بصورة كافية في المخصصات النهائية للإدارة فيما يتعلق بتمويل الشئون الدولية للسنة الحالية قبل إعداد مشروع قانون الاعتمادات المالية للسنة المالية التالية، مما يخلق حلقة مفرغة من المعلومات الناقصة علي الجانبين.

فيما يتعلق بالكونجرس فإن هذه المشكلات تتفاقم بسبب عملية إعداد الميزانية داخل الإدارة والتي تعاني من البطء المفرط وانعدام المرونة. في عام ٢٠٠٦ تم إنشاء مكتب مدير المساعدات الأجنبية للولايات المتحدة بهدف المساعدة علي تبسيط عملية إعداد ميزانية المساعدات الأجنبية داخل السلطة التنفيذية، وجعلها مركزية، ومواءمة المساعدات الأمريكية بشكل أفضل مع الأولويات العريضة للسياسات. وبينما أدي إنشاء المكتب إلي زيادة شفافية عملية إعداد الميزانية وتحسين تنسيق المساعدات الأجنبية بين مختلف إدارات السلطة التنفيذية ومكاتبها، مازالت العملية تعاني من الجمود إلي درجة تؤدي إلي تفاهم المشكلات الحالية الخاصة بعملية إعداد الميزانية علي جانب الكونجرس. علي سبيل المثال، كان يمكن للميزانية أن تكون ذات معني أكثر إذا كانت الإدارة قد استطاعت تكييف الأرقام في طلب الميزانية الخاص بها والذي قدمته في فبراير ومارس وأبريل لشرح الانتفاضة في تونس التي بدأت في منتصف شهر ديسمبر وأجبرت بن علي علي ترك السلطة بحلول ١٤ يناير. وبالمثل، كان يمكن تخفيف إلي حد ما من آثار تأخر تمرير الكونجرس لمشروع القانون إذا كانت الإدارة قد استطاعت الانتهاء بسرعة أكبر من تخصيصات الميزانية للسنة المالية ٢٠١١ عقب إقرار مشروع قانون الاعتمادات المالية للسنة المالية ٢٠١١ في شهر أبريل.

قدمت الإدارة للكونجرس تفاصيل طلب الميزانية الخاص بها للسنة المالية ٢٠١٢ في صورة عدد من الوثائق التي تم إصدارها في فبراير ومارس وأبريل ٢٠١١. من الناحية النظرية، ينبغي علي الكونجرس أن يؤسس قوانين الاعتمادات المالية الخاصة به للسنة المالية ٢٠١٢ علي هذا الطلب. علي الرغم من ذلك، سيكون شبه مستحيل علي الكونجرس القيام بذلك هذه السنة، فلم تأخذ أي من الأرقام التي يتضمنها طلب الميزانية الخاص بالسنة المالية ٢٠١٢ في الاعتبار أي من التخفيضات الحادة للسنة المالية ٢٠١١ التي سنها الكونجرس في أبريل. كما أنها لم تمثل أي من التغييرات التاريخية التي حدثت في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خلال النصف الأول من السنة المالية ٢٠١١ والتعديلات الناتجة عن ذلك في المساعدات الأمريكية. الحل الأمثل أن تقوم الإدارة بالتكيف مع الظروف الفريدة التي جعلت من طلب السنة المالية ٢٠١٢ غير ذي صلة وذلك عن طريق تقديم طلب ميزانية معدل للسنة المالية ٢٠١٢ قبل أن يبدأ الكونجرس عملية الاعتمادات المالية بجدية. هذا لم يحدث مما نتج عنه عدم استطاعة لجنة المخصصات بمجلس النواب أن تؤسس مشروع قنون السنة المالية ٢٠١٢ للولايات والعمليات الخارجية علي ميزانية قامت الإدارة بإعدادها تأخذ في اعتبارها التطورات الأخيرة. هذا القصور في التواصل بين الإدارة والكونجرس يقوض علي نحو خطير من ميزانية الإدارة للسنة المالية ٢٠١٢ المعدة بعناية.

ومما يزيد من تعقيد الأمور, فإن الكونجرس ينبغي أيضا أن يصل إلي اتفاق علي قرار للميزانية يقوم بتعريف أرقام البنود العريضة بالميزانية، بما في ذلك الشئون الدولية، قبل بدء العمل علي إعداد مشاريع قوانين الاعتمادات المالية ذات الصلة. مثلت السنة المالية ٢٠١١ المرة الأولي في الذاكرة الحديثة حيث تجاهل الكونجرس هذا الشرط أساسا، وعلي الرغم من الفشل في التوصل لحل للخلافات بين قرارات الميزانية الخاصة بمجلس النواب وتلك الخاصة بمجلس الشيوخ فقد انتقلوا إلي مشاريع قوانين الاعتمادات المالية. والآن، فيما يتعلق بالسنة المالية ٢٠١٢، أصدر مجلس النواب قرار للميزانية من شأنه أن يخفض تمويل الشئون الدولية

بنسبة ١٥٪ عن مستويات السنة المالية ٢٠١١، وبنسبة ٢٧٪ عن مستويات السنة المالية ٢٠١٠، بينما لم يمرر بعد مجلس الشيوخ أو حتي يطرح مشروع قرار مقابل للميزانية. ويبدو أنه سيتم تجاهل شرط الإجماع كما كان الحال في السنة الماضية.

وعلي الرغم من أنه من المستحيل التنبؤ علي وجه اليقين، يبدو من المحتمل أن الكونجرس سيفشل مرة أخري في تمرير معظم، إن لم يكن كل مشاريع قوانين الاعتمادات المالية للسنة المالية ٢٠١٢ قبل نهاية هذه السنة التقويمية. ومن المحتمل أيضا أن يتضمن مشروع قانون السنة المالية ٢٠١٢، حين يتم تمريره في نهاية الأمر، المزيد من التخفيضات ويكون أقل تحديدا من المعتاد، مما يترك للإدارة مسئولية اتخاذ القرار بشأن مواطن تنفيذ التخفيضات المقررة. هذا من شأنه أن يزيد من تفاقم الحلقة المفرغة حيث يمنع فشل الكونجرس في اعتماد الأموال في الوقت المناسب الإدارة من تخصيص هذه الأموال في وقت مناسب أيضا لإعلام الكونجرس قبل أن يبدأ في اعتماد الأموال للسنة التالية.

كل هذا يؤكد الحاجة إلي إجراء إصلاحات جادة علي المساعدات الأجنبية والعمليات التي يتم تخصيصها بها. في عام ٢٠٠٩ كان عضو الكونجرس هوارد بيرمان (نائب ديمقراطي عن ولاية كاليفورنيا) والذي كان وقتها رئيس لجنة الشئون الخارجية، يأمل في إعادة كتابة وتفويض قانون المساعدات الخارجية لسنة ١٩٦١. في أبريل ٢٠٠٩ قدم مشروع قانون مبدئي معنون "قانون بدء إصلاح المساعدات الأجنبية لسنة ٢٠٠٩"، والذي أكد علي الحاجة لإجراء إصلاحات واسعة النطاق للمساعدات الخارجية الأمريكية وكان سيتطلب أن تقوم الإدارة بتطوير وتنفيذ استراتيجية عالمية للتنمية. إلا أن مشروع القانون لم يتم نظره حتي في لجنة الشئون الخارجية التابعة لمجلس النواب ولم يتم أبدا تقديم أي مشروع قانون معادل له في مجلس الشيوخ. وعلي الرغم من وضوح الحاجة المتزايدة لذلك، لا يبدو أن هناك أية جهود جادة للإصلاح أو أية جهود لإعادة الكونجرس لاتباع عملية الاعتمادات المالية والجدول الزمني علي النحو المنشود.

الخاتمة

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في يوليو ٢٠١١ هي مكان مختلف تماما عنها في مطلع يناير ٢٠١١. هذه التغيرات التاريخية تستدعي استجابات استثنائية، وقد ألزم الرئيس أوباما حكومة الولايات المتحدة بدعم الإصلاح السياسي والديمقراطية باستخدام كل الأدوات المتاحة لها. من منظور التمويل والمساعدات الأجنبية اللذان تقدمهما الولايات المتحدة، وفي سياق البيئة المحلية الراهنة فيما يتعلق بميزانية الولايات المتحدة، يبدو أن الإدارة ملتزمة بدعم الديمقراطية في المنطقة، لا سيما في البلدان التي تمر حاليا بتحولات سياسية. أما بالنسبة للبلدان التي لم تشهد بعد أية تحولات فإن التزام الإدارة بدعم الديمقراطية فيها أقل وضوحا.

علي نطاق أضيق، هناك عدد من الاستنتاجات المحددة التي يمكن استخلاصها بشأن جدول أعمال الإدارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كما يلي:

التحولات الجارية في الشرق الأوسط علي رأس قائمة الأولويات. تخصيص الإدارة للأموال للسنة المالية ٢٠١١ من أجل دعم البلدان التي تمر بتحولات سياسية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا علي الرغم من التخفيضات الكبيرة التي أجراها الكونجرس علي الميزانية يؤكد أهمية هذه التحولات بالنسبة للإدارة. وقد أظهرت الإدارة إبداعا، بعد التخفيض الذي بلغت نسبته ١٣٪ علي الميزانية الكلية للشئون الدولية، في مجال إعادة توجيه الأموال التي لم يتم إنفاقها في مصر لدعم برامج التحول السياسي هناك، بينما قامت بجمع الأموال من أجل تونس من مجموعة متنوعة من الحسابات العالمية والإقليمية. لقد تمكنت الإدارة في كلتا الحالتين من إيجاد الأموال التي يبدو أنها ملائمة تقريبا في الحجم لتوفير الدعم اللازم لقضايا الديمقراطية و الحكم الرشيد في هذه اللحظة التاريخية.

استمرت الإدارة في عدم التطرق إلي القضايا الحساسة سياسيا قبل انتفاضات عام ٢٠١١، مثل تعزيز التنافس السياسي والتعددية، واختارت نشاطات أقل إثارة للجدل تتعلق بقضايا الديمقراطية و الحكم الرشيد . وعادة ما كانت برامج الولايات المتحدة تتضمن التعاون مع الحكومات المضيفة من أجل تحسين الكفاءة التقنية للمؤسسات الحكومية، بدلا من العمل مباشرة مع المعارضة السياسية والجهات الفاعلة المستقلة. وكان هذا التوجه واضحا في البحرين، ومصر، ولبنان، والمغرب، والضفة الغربية وقطاع غزة، واليمن. وكانت كثير من القضايا السياسية الأكثر حساسية التي تجنبت الولايات المتحدة التعامل معها أثناء عملها في مجال الديمقراطية و الحكم الرشيد أساسية لمستقبل تقدم هذه الدول وساهم إهمالها في إطلاق شرارة الحركات الاحتجاجية في العديد من الدول في ربيع هذا العام. وفي ضوء الأحداث الأخيرة، تقوم الإدارة الآن بمراجعة نهجها تجاه المنطقة، الأمر الذي يمكن أن يمثل فرصة للتصحيح عن طريق التعامل مع القضايا السياسية الأكثر إثارة للجدل في معرض جهودها الرامية إلي تشجيع الديمقراطية.

لا تزال هناك فجوة هائلة بين مستوي المساعدات العسكرية والمساعدات غير العسكرية للمنطقة – علي الأقل في الوقت الراهن. أثارت الانتفاضات العربية مناقشات جادة داخل الحكومة الأمريكية وفي أوساط مجتمع صناع السياسات الأعرض في واشنطن حول طبيعة تعاطي الولايات المتحدة مع المنطقة، بما في ذلك من خلال المساعدات الأمريكية. لقد دفع حجم أحداث هذه السنة إلي إعادة النظر في الافتراضات الأساسية التي نادرا ما كانت موضع شك في واشنطن. ويتضمن هذا أخذ التوازن بين المساعدات العسكرية والأمنية الأمريكية من ناحية والنمو الاقتصادي ومساعدات التنمية من ناحية أخري في الاعتبار. لطالما دعا العديد من المدافعين عن الديمقراطية إلي إعادة تقييم هذه النسبة والتحول نحو المزيد من مساعدات التنمية مع خفض الدعم الممنوح لجيوش المنطقة. وعلي الرغم من أن مثل هذا التحول لم يبدأ بعد، إلا أنه يجري أخذه في الاعتبار بجدية ، وخاصة في مصر. أي تحول في التوازن بين المساعدات الاقتصادية والعسكرية لمصر يمكنه أن يفتح الباب لتحولات مماثلة في أماكن أخري من المنطقة بسبب موقع مصر المؤثر في المنطقة وكواحد من أكبر دولتين تتلقيان المساعدات الأمريكية لفترة تزيد علي ٣٠ عام.

أعدت الإدارة الميزانية بحكمة تحسبا لأي تطورات غير متوقعة. يعد تخصيص مبلغ ١٦٠ مليون دولار من ميزانية السنة المالية ٢٠١١ لصندوق استجابة إقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا خطوة غير معتادة ولكنها مناسبة نظرا للظروف التاريخية الحالية. يجب أن يسمح هذا بدرجة أكبر من المرونة المطلوبة من أجل الاستجابة إلي أي تطورات قد تطرأ في سوريا أو ليبيا أو اليمن أو في أماكن أخري في المنطقة. وعلي الرغم من تردد الكونجرس عادة في دعم تخصيص أية أموال لأغراض غير معروفة بعد، يجب أن يدعم هذا صندوق

المرة الواحدة هذا المعد للطوارئ وخصوصا في غياب أي مبادرات أكبر من جانبه، نظرا للظروف الراهنة الفريدة من نوعها. وبالإضافة إلي ذلك، فإن الزيادة الثانية علي التوالي البالغة ١٥ مليون دولار في التمويل الممنوح لمبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية تسخر الميزة التنافسية للمبادرة وتجعلها قادرة علي الاستجابة السريعة لأي تطورات أو فرص غير متوقعة.

أصبح الخلل الذي يشوب العملية التي يقوم بموجبها الكونجرس بتخصيص الأموال للشئون الدولية يمثل عائقا جديا. نظريا، يجب علي الكونجرس أن يمرر مشاريع قوانين الاعتمادات المالية لكل سنة مالية بحلول ٣٠ سبتمبر من السنة التي تسبقها، ولكن في الواقع أصبح المعتاد –حتي في غياب أي خلافات كبري بخصوص الميزانية- أن يؤخر الكونجرس تمرير هذه القوانين حتي منتصف شهر ديسمبر علي الأقل. نتيجة لذلك، عندما حدثت اختلافات في الرأي بين مجلسي النواب والشيوخ بعد سيطرة الحزب الجمهوري علي مجلس النواب، لم يتم تمرير مشاريع قوانين الاعتمادات المالية للسنة المالية ٢٠١١ حتي ١٤ أبريل ٢٠١١، أي بعد مايزيد علي نصف السنة المالية. هذا يتسبب في مشكلات هائلة بالنسبة لإعداد الميزانية والخطط، كما أنه يعوق بشكل كبير قدرة الإدارة علي تخصيص الأموال في الوقت المناسب وبطريقة فعالة. علاوة علي ذلك، مثل هذا التأخير يجعل من المستحيل أن يدرس الكونجرس وضع تمويل الشئون الدولية بصورة كافية قبل كتابة مشاريع قوانين الاعتمادات المالية للسنة المالية التالية، مما يؤدي إلي الوقوع في حلقة مفرغة. هناك حاجة ماسة للإصلاح الفوري لهذه العملية.

اتخذت الإدارة الأمريكية قرارا عكسيا للقرار المثير للجدل الذي كانت قد اتخذته عام ٢٠٠٩ الذي كان يقيد تقديم الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للتمويل للمنظمات غير الحكومية المصرية المقيدة لدي الحكومة. بعد فترة وجيزة من إرغام حسني مبارك علي ترك السلطة في مصر، أعلنت الإدارة الأمريكية أن التمويل الذي تقدمه الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للمجتمع المدني المصري لن تقتصر علي تلك المنظمات المسجلة رسميا لدي الحكومة المصرية، كما كان الحال منذ بداية عام ٢٠٠٩. كان هذا الشرط موضع للكثير من النقد كإشارة علي عدم دعم الإدارة للمؤسسات المجتمع المدني المستقلة وخرق لنية الولايات المتحدة وقصدها من وراء لغة الاعتمادات المالية التي كانت تستخدمها. وقد لقي عكس هذا القرار ترحيبا كبيرا من قبل أنصار الديمقراطية في مصر. وكان قرار عام ٢٠٠٩ قد أسس لسابقة سلبية سعت الحكومات الأخري إلي محاكاتها في علاقات المساعدات مع الولايات المتحدة. ومع ذلك، قد يكون محو أثر هذه السابقة أصعب من إرسائها في المقام الأول. وقد وجهت الحكومة المصرية الجديدة نقدا قويا لعكس القرار بأسلوب يثير المخاوف حول أولوياتها ويشير إلي أن أعضاء رئيسيين في الحكومة المؤقتة لم يغيروا طريقة تفكيرهم في ضوء الثورة الكبري والاطاحة بالرئيس مبارك.

يتعرض لخطر النسيان، بينما من المرجح أن يكون لتوفير أية موارد إضافية لدعم قضايا الديمقراطية و الحكم الرشيد **هناك تأثيرا إيجابيا.** لا يعاني المغرب من الأزمات بنفس الدرجة التي تعاني منها البلدان الأخري في شمال أفريقيا، ولهذا يمكن أن تعطيه الإدارة الأمريكية أولوية أقل فيما يتعلق بمجهوداتها للاستجابة لأحداث هذه السنة التاريخية. ولكن المغرب يقدم فرصة حقيقية لعدة أسباب، وهي ١) برنامج الديمقراطية و الحكم الرشيد الثنائي في المغرب لديه ميزانية أقل من أي من الدول المتلقية للمساعدات الأمريكية في المنطقة، و٢) يبدو أن هناك طاقة استيعابية كبيرة لأي دعم مالي إضافي يمكن أن يكون ذو تأثير بين المنظمات المغربية غير الحكومية، و٣) تبدو المنظمات غير الحكومية المغربية أقل ترددا من مثيلاتها في دول عربية أخري في قبول التمويل الأجنبي، بما في ذلك التمويل الذي تقدمه الولايات المتحدة الأمريكية، و٤) توفر الوعود التي قطعها مؤخرا الملك محمد السادس بإجراء أصلاحات سياسية محددة فرصة ممتازة للمعارضة المغربية والمجتمع المدني لمساءلة الملك والضغط عليه للوفاء بوعوده، و٥) لا تبدو الحكومة المغربية معادية لتقديم الولايات المتحدة التمويل من أجل برامج الديمقراطية و الحكم الرشيد مقارنة بالعديد من الحكومات العربية الأخري. لكل هذه الأسباب يجب علي الولايات المتحدة بذل جهود حقيقية لتوسيع نطاق دعمها للديمقراطية في المغرب، بما في ذلك من خلال استخدام أموال من صندوق الاستجابة الإقليمية الجديد، إذا كان ذلك ممكنا.

يبدو أن المساعدات المدنية للعراق ستكون أحد ضحايا التخفيضات الحادة في الميزانية الأمريكية للشئون الدولية. مع خروج معظم القوات العسكرية الأمريكية من البلاد ونقل كامل مسئولية أمن العراق إلي القوات المسلحة العراقية، كانت الإدارة الأمريكية تنوي زيادة الجانب المدني من جهودها في العراق. وبسبب التخفيضات في الميزانية والطلب الأعلي من المتوقع علي الموارد في جميع أنحاء المنطقة بسبب الانتفاضات غير المتوقعة، يبدو أن المساعدات المدنية للعراق ستشهد تخفيضات كبيرة عن المستويات المرجوة. ويخشي بعض المراقبين أن هذا من شأنه أن يؤدي إلي تفاقم التحديات الهائلة التي تواجه العراق بفعل الانسحاب العسكري الأمريكي.

www.pomed.org