

עורכים: ד"ר יוגב אלבז, עידו יהל

כרך 14, גיליון מס' 1, 26 במרץ 2024

תוניסיה ומשבר ההגירה לאירופה: הלחצים הדיפלומטיים,

המשבר הפוליטי-כלכלי, והשאלות ההומניטריות

דניאל זיסנויין*

מזה למעלה משנה מתמודדת תוניסיה עם נחשול גובר של מהגרי עבודה ופליטים המגיעים אליה, בעיקר מתת יבשת אפריקה, במטרה מוצהרת להמשיך משם בדרך הים ליבשת אירופה. במחצית הראשונה של 2023 חצו יותר מ-80,000 איש את הים התיכון והגיעו לחופי איטליה לבדה, בהשוואה לכ-33,000 איש בתקופה המקבילה שנה קודם לכן.¹ רבים מהם יצאו לדרכם מחופי תוניסיה, בהובלת קבוצות מבריחים אשר הרחיבו את פעילותם במדינה. לא מעט מהנוסעים מוצאים את מותם במהלך ההפלגה על ספינות רעועות ומסוכנות. ברי המזל מביניהם נאספים ע"י ספינות חיל הים האיטלקי ומועברים למחנות מעבר באיטליה.

מדינות אירופה, אשר אינן רוצות במהגרים הלא-חוקיים, מנסות לבלום את יציאתם מצפון אפריקה ולמנוע את הגעתם ליבשת. במסגרת זו יזם בקיץ האחרון האיחוד האירופי, לא בפעם הראשונה,² תכנית סיוע כלכלית ותמריצים אחרים לתוניסיה. התוכנית נועדה לגייס את ממשלת תוניסיה לפעול באופן נחרץ יותר לצמצום יציאת המהגרים, תמורת סיוע כלכלי שתוניסיה זקוקה לו מאוד.³ אולם, נשיא תוניסיה, קייס סעיד, דחה את התוכנית, על אף שכבר הסכים לה וחתם עליה

* ד"ר דניאל זיסנויין הוא עמית מחקר במכון ע"ש הרי ס. טרומן למען קידום השלום באוניברסיטה העברית ומרצה אורח באוניברסיטת באזל, שוויץ.

¹ Morgi Saidani, "[Tunisia Awaits European Funds to Develop Energy Sector, Curb Migration](#)", *Asharq al-Awsat*, January 30, 2024.

² כבר בשנת 2014 חתמו האיחוד האירופי וממשלת תוניסיה על חוזה MOBILITY PARTNERSHIP, שכלל יעדים כמו חיזוק ביקורת גבולות, מתן תמריצים להשבת מהגרים וצעדים אחרים לטיפול בבעיית ההגירה.

³ Eve Geddie, "[In Tunisia, the EU Is Repeating an old and Dangerous Mistake](#)", *Amnesty International*, September 21, 2023.

קודם לכן. הוא טען שתוניסיה לא תהיה "קבלן המשנה" של מדינות אירופה לטיפול בבעיית ההגירה ולא תקבל תכתיבים מהאיחוד האירופי. הפרשה תפסה את תוניסיה בעיצומו של משבר פוליטי וכלכלי מחרף, המאיים על יציבות המדינה והישגיה לאחר המהפכה ב-2011. נשיא תוניסיה לא נרתע מלהתבטא נגד המהגרים במטרה להסיט את דעת הקהל מהכשלים הפנימיים במדינה, וכוחות הביטחון אף גירשו מהגרים לעבר הגבול הלובי כדי לסלקם. בתווך נמצאים רבבות מהגרים ופליטים נואשים, הנתונים בצבת הלחצים האירופיים והמהלכים התוניסאים נגדם. לפרשה גם היבטים מדיניים, הקשורים ביחסיה של תוניסיה עם שכנותיה האירופיות, ומאפיינים המתייחסים לדמותה של תוניסיה כמדינה בימים אלה. סקירה זו מאירה את ההתפתחויות בפרשה, ומציגה אפשרויות שיוכלו לסייע לצדדים המעורבים להתקדם לעבר פתרון המשבר הרב-ממדי.

הלחצים האירופיים

לנוכח זרם המהגרים הגובר החלו מנהיגים אירופיים לפעול בדחיפות כדי לצמצם את התופעה. ראשי ממשלות איטליה והולנד, ג'ורג'יה מלוני ומארק רוטה, יחד עם נשיאת הנציבות האירופית, אורסולה פון דר ליין, נחפזו בחודש יוני לתוניסיה ונפגשו עם הנשיא סעיד. אין זה מקרי שדווקא מנהיגים אלה התמקדו בשאלת ההגירה. מלוני, מנהיגת מפלגת ימין קיצוני באיטליה, מקדמת מדיניות קשוחה נגד הגירה בלתי חוקית מאז ניצחונה בבחירות, בעוד שממשלת הולנד בראשות רוטה נחשפה לביקורת ציבורית קשה והואשמה באזלת יד בטיפול בנושא. המנהיגים הבטיחו בראש ובראשונה סיוע כלכלי לתוניסיה של עד 900 מיליון אירו. בשיחות שהתקיימו בין הצדדים לאחר הביקור, התחייב האיחוד האירופי להקציב סך של מיליארד אירו כדי לסייע לכלכלת תוניסיה ובכלל זה לטפל גם בבעיית ההגירה. תוניסיה, המתמודדת עם חובות חיצוניים כבדים וקשיי נזילות, לא הייתה יכולה להישאר אדישה כלפי ההצעות הכספיות הללו.

באמצע חודש יולי שבו שלושת המנהיגים הנ"ל לתוניסיה לחתימה על תכנית הסיוע, שנועדה לחזק את כלכלת המדינה, לייצב את מצבה הפיננסי, ולטפל בבעיית ההגירה. העברת הכספים לתוניסיה הותנתה ביישום רפורמות כלכליות מצידה, אך התוכנית לא פירטה את הצעדים הנדרשים. בדבריהם לאחר החתימה, התמקדו המנהיגים האירופיים, באופן לא מפתיע, בשאלת ההגירה, ופחות בתוכניות לקידום השקעות ומסחר בתוניסיה. נושא ההגירה מבחינתם היה העניין החשוב ביותר על סדר היום והבסיס להסכם כולו. נשיאת הנציבות הדגישה בדבריה את הקצאתם של 100 מיליון אירו כדי לסייע לתוניסיה להילחם בהגירה הבלתי חוקית: "אנו זקוקים לשיתוף פעולה יעיל

[בנושא זה] יותר מתמיד".⁴ היא הודיעה על הרחבת הפעילות המשותפת נגד רשתות המבריחים וכן במבצעי חילוץ והצלה. עוד ציינה כי ההסכם עם תוניסיה יוכל לשמש דגם להסכמים דומים עם מדינות אחרות. ראשת ממשלה איטליה בירכה על ההסכם, שנועד לדבריה לטפל באופן משולב יותר במשבר ההגירה. היא הודיעה גם על כינוס ועידה בינלאומית ברומא לדיונים בנושא, בהשתתפות ראשי מדינות ובהם סעיד.⁵ מבחינת המנהיגים הללו, עצם החתימה על ההסכם היה צעד משמעותי לבלימת ההגירה וגיוסה של ממשלת תוניסיה להילחם בתופעה.

התגובות להסכם מצד חברים בפרלמנט האירופי היו ביקורתיות יותר. טענתם העיקרית הייתה שההסכם לא הבטיח את השמירה של תוניסיה על זכויות האדם של המהגרים, והתעלם גם ממהלכיו האנטי דמוקרטיים של הנשיא סעיד. תוניסיה דחתה את הביקורת ואף מנעה את הגעתה של משלחת מטעם הפרלמנט האירופי כדי לבדוק את המצב מקרוב. גם מוסד מבקר האיחוד האירופי העלה תהיות ביחס להסכם וחוקיותו לנוכח מדיניותה של ממשלת תוניסיה. הביקורת מצד ארגוני צדקה וסיוע בינלאומיים המסייעים למהגרים הייתה נוקבת עוד יותר. הם קראו לאיחוד האירופי לשנות את מדיניותו ולנקוט בגישה מאוזנת יותר, שתתמקד בהגנה על המהגרים במקום להטיל עליהם הגבלות.⁶

למרות הביקורות, ההסכם יצא לדרך. בספטמבר הודיע האיחוד על העברת תשלום ראשון לתוניסיה, על סך 127 מיליון אירו, מתוכם 42 מיליון לטיפול בבעיית ההגירה. סכום זה נועד לחזק את משמר החופים התוניסאי, לספק ספינות חדשות ומצלמות תרמיות, ולשפץ ספינות חילוץ והצלה. ההתניה בדבר הנהגת רפורמות כלכליות לפני העברת הכספים נשכחה. אולם, עד מהרה יישום ההסכם נתקל בקשיים, לנוכח סירובו של הנשיא סעיד להמשיך לקבל כספים ולשתף פעולה בתמורה (לטענתו) להפיכת תוניסיה לכלי שרת של האיחוד האירופי.⁷ צעד זה אינו מפתיע במיוחד, לנוכח התנהלותו הכללית של סעיד מאז נבחר לתפקידו בסוף 2019.

המשבר הפוליטי והכלכלי בתוניסיה

תוניסיה מוכרת לרבים כ"סיפור ההצלחה" של מהפכות ה"אביב הערבי" משנת 2011. תוניסיה צלחה את המעבר ממשטר אוטוריטרי לדמוקרטי, אימצה חוקה חדשה, הקימה רשויות שלטון חדשות וקיימה מספר מערכות בחירות חופשיות והוגנות. ברם, בשנים האחרונות חלה התדרדרות

⁴ "Tunisia and EU Sign Pact to Fight Illegal Immigration", *RFI*, July 18, 2023

⁵ Ibid

⁶ "EU to Start Releasing Money to Tunisia Under Migration Pact", *al-Jazeera*, September 22, 2023

⁷ Tarek Amara, "Tunisia Rejects EU Financial Aid, Casting Doubt on an Immigration Deal", *Reuters*, October 3, 2023

קשה במצב הפנימי במדינה. למרות ההישגים, תוניסאים רבים חשים ממורמרים ממצבם הכלכלי ומאוכזבים מאוד מהמערכת הפוליטית. הרקמה הכלכלית במדינה שברירית מאוד, האווירה הפוליטית אינה מושכת השקעות, ועסקים רבים נפגעו על רקע היעדר כללי מינהל תקינים ושחיתות. היעדר מענה מצד מפלגות פוליטיות למצוקותיהם, יחד עם תסכול בשל טענות על שחיתות שלטונית, הביאו לניכור גובר של הציבור מהחיים הפוליטיים. על רקע אכזבה זו נבחר קייס סעיד לנשיאות בשנת 2019. סעיד, פרופסור למשפטים ללא ניסיון פוליטי, זכה לתמיכה רבה דווקא על רקע היותו גורם שבא מבחוץ בניסיון לטהר ולבנות מחדש את המערכת הפוליטית בתוניסיה. הוא התבטא בחריפות נגד המפלגות בפרלמנט והאשים את מנהיגיהם באחריות להתדרדרות במדינה. עם זאת, ספק אם תומכיו ציפו שסעיד ישתלט על מוקדי השלטון במדינה, כפי שעשה בקיץ 2021. בהוראת הנשיא פעילות הפרלמנט הוקפאה, ובהמשך אימץ הנשיא חוקה חדשה המעניקה לו סמכויות נרחבות. סעיד טען שמהלכיו היו חוקיים והכרחיים להצלת המדינה מכאוס גובר ושחיתות ממארת. מתנגדיו טענו כי הוא מנסה לכונן מחדש משטר דיקטטורי ולקבור סופית את מהפכת 2011.

תחת סעיד, ניסתה תוניסיה להגיע להסכם עם קרן המטבע הבינלאומי כדי לקבל הלוואה בסך 1.9 מיליארד דולר לחיזוק היציבות הכלכלית.⁸ קרן המטבע הביעה נכונות לסייע לכלכלה המקרטעת, אך התנתה את קבלת הלוואה בהנהגת רפורמות מבניות במשק התוניסאי, שעיקרן: קיצוץ חד בסובסידיות הממשלתיות על מוצרי מזון ודלק, שיביא להעלאת מחירים ויגביר בטווח הקצר את האינפלציה השנתית בתוניסיה, שכבר עתה האמירה מעל 10 אחוזים; וקיצוץ נרחב בשירות הציבורי, צעד שיגביר את האבטלה ויעורר תסיסה חברתית. סעיד דחה דרישה זו, בעיקר מחשש שצעדים אלה יתקלו בהתנגדות ציבורית נרחבת אשר תאיים על מעמדו.⁹ ההלוואה הוקפאה והמפולת הכלכלית בתוניסיה נמשכה.¹⁰

במקביל להתרחשויות אלה, החל גל המהגרים והפליטים, שמוצאם מדרום לסהרה, להגיע לתוניסיה. תוניסיה הייתה עבורם תחנת מעבר בלבד, ולרובם לא הייתה כל כוונה להשתקע בה. אולם, הקושי לצאת לאירופה הביא רבים בהם להישאר בתוניסיה לפרקי זמן ארוכים מהמתוכנן. נוכחותם החלה לעורר תסיסה ציבורית, שהגבירה את אי הנחת הכללי. עבור הנשיא סעיד, הפכו המהגרים לשק אגרוף נוח להסטת תשומת הלב במדינה מכשלי השלטון. בפברואר 2023 תקף סעיד

⁸ Tarek Amara, "[Tunisia President Rejects IMF 'Diktat', Casting Doubt on Bailout](#)", *Reuters*, April 6, 2023.

⁹ פרטי ההסכם סוכמו כבר בספטמבר 2022. לאחר חודשים בהם יישום ההסכם מוסמס על ידי ממשלת תוניסיה, הודיע סעיד באפריל 2023 על סירובו לקבל "תכתיבים" אירופיים.

¹⁰ Ghazi Ben Ahmed, "[Critical Crossroads: Tunisia's Choice Between a Comprehensive EU Partnership and Economic Collapse](#)", *The International Spectator*, Istituto Affari Internazionali, December 13, 2023.

את המהגרים וקרא לגרש את אלה מביניהם שהיו חסרי תיעוד. הוא טען שהם "מעוררים אלימות". הוא הוסיף, מבלי להסביר, שגל המהגרים הוא "מזימה פלילית" לשינוי המאזן הדמוגרפי בתוניסיה. בנוסף הצהיר הנשיא כי הוא אינו מעוניין שתוניסיה תהפוך למדינה שלישית שתקלוט מהגרים שנדחו על ידי אירופה. הנאום נתפס כהסתה לגזענות וזכה לביקורת מצד האיחוד האפריקאי. בתחילת יולי 2023 פרצו מהומות בספאקס, העיר השנייה בגודלה במדינה, לאחר התנגשויות שפרצו בין תוניסאים למהגרים, ודקירתו למוות של אזרח תוניסאי. המהגרים הותקפו ע"י אזרחים זועמים ועשרות מהם בהוראת המשטרה הועלו על אוטובוסים והוסעו לגבול הלובי. בהמשך דווח על גירוש של כ-5,500 איש לגבול הלובי ו-3,000 נוספים לגבול האלג'ירי. ארגוני סיוע בינלאומיים מסרו שלמעלה ממאה מהגרים מצאו את מותם במהלך הקיץ במדבר התוניסאי-לובי.¹¹ האלימות בספאקס הייתה השיא בגילוי גזענות נגד שחורים אפריקאים, והוסיפה נדבך נוסף למשברים העוברים על תוניסיה: כלכלה מתמוטטת, מחסור במוצרי מזון, אינפלציה מתגברת ומשטר אוטוריטרי מתחזק. מבחינה זו, משבר ההגירה מהווה זרקור המאיר את כלל הקשיים במדינה.

ממשלת תוניסיה, דחיית הסיוע, והסיכויים לפתרון

המאמצים האירופיים לגייס את תוניסיה לטיפול במשבר ההגירה נתקלו בקשיים בחודש אוקטובר, כאשר נשיא תוניסיה דחה את הסיוע הכספי שהאיחוד האירופי הודיע עליו חודש קודם לכן ואמר שהוא מסרב לקבל "צדקה" מהאיחוד. סעידי טען כי הסכום שהוקצה היה קטן מדי ונגד את ההסכם שנחתם ביולי. הוא הדגיש כי הבעיה מבחינתו הייתה הסתירה להסכם שנחתם, ולא סכום הכסף שהועבר לתוניסיה. לעומת זאת, גורמים בממשלת תוניסיה הביעו תסכול מהסכום הנמוך יותר שקיבלו, בשעה שהם נאבקים לייצב את המצב הפיננסי ועל רקע החשש הגובר מחוסר יכולת לעמוד בתשלומי החובות החיצוניים של המדינה. בתוניסיה גם טענו כי חלק מהסכומים שהובטחו לה אינם חדשים, ותוקצבו עוד לפני ההסכם, במסגרת סיוע אירופי בעקבות מגיפת הקורונה, אך לא הועברו עדיין לתוניסיה. הנשיא סעידי לא הסתפק בהצהרות מילוליות בלבד, והחזיר לאיחוד האירופי סכום של 60 מיליון אירו שנמסרו לתוניסיה בספטמבר. שר החוץ התוניסאי, נביל עמאר, תקף בריאיון את האיחוד, ואמר שתוניסיה "לא התחילה במלחמות ודרדרה את האנושות למלחמות עולם כפי שאתם עשיתם".¹²

¹¹ "Violence in Tunisia Against Black Migrants Ended with their Deportation from Sfax", *RFI*, July 7, 2023; "Migrants face 'daily institutional violence' in Tunisia: NGO", *al-Monitor*, December 18, 2023.
¹² "EU: Drop in Migrant Departures from Tunisia", *Africa News*, November 29, 2023; Tarek Amara, "Tunisia Rejects EU Financial Aid, Casting Doubt on an Immigration Deal", *Reuters*, October 3, 2023; Gregorio Sorgi, "Tunisia Hands Back 60M Euro of EU Funding as Migrant Deal Tensions Soar", *Politico*, October 11, 2023.

בדומה לשאלות אחרות המועלות לגביו, קשה להבין מהצהרתו של סעיד לאן מועדות פניו. האם הוא מעוניין להגיע לעימות כולל עם האיחוד האירופי, או שמא מדובר בניסיון לקבל סיוע כספי נרחב יותר? העובדה שתוניסיה מיהרה להשיב לאיחוד את הכספים שקיבלה מרמזת על גישה "לעומתית" שסעיד מקדם, מבלי להתחשב יותר מדי בהשלכות צעדיו ובצורך הדחוף של ממשלת תוניסיה לייצב את מצבה הפיננסי ולעמוד בתשלום חובותיה. עם זאת, התלונות בתוניס על הסכום הנמוך שקיבלו, משקפות דאגה גוברת לקבלת סיוע כספי נרחב. אפשר שהן מאותתות שתוניסיה זקוקה בראש ובראשונה לתמיכה כספית לפני שתפעל בצורה ששכנותיה האירופיות היו רוצות.

במטה האיחוד האירופי בבריסל נזהרו מלהגיב בצורה קשה להצהרתו של סעיד, מחשש להקשות עוד יותר על המצב. דובר הנציבות האירופית אמר כי ההתפתחויות האחרונות "אינן משנות את העובדה שאנחנו ממשיכים לעבוד עם תוניסיה על הסכם ההבנות".¹³ בסוף נובמבר מסרה נציבת האיחוד לענייני פנים כי חלה ירידה של קרוב לתשעים אחוזים במספר היוצאים מתוניסיה, וציינה את שיתוף הפעולה עם תוניסיה, למרות הקשיים ביישום ההסכם שנחתם. היא הדגישה בהקשר זה את עבודת משמר החופים התוניסאי, וכן את העובדה שחל גידול במספר המהגרים שעזבו מרצונם את תוניסיה בחזרה לארצות מוצאם, בדומה להתחייבויות שתוניסיה קיבלה על עצמה בהסכם.¹⁴ דברים אלה מעידים כי למרות דחיית הסיוע הכספי, ממשלת תוניסיה נוקטת במהלכים כלפי המהגרים ברוח המדיניות האירופית. באיחוד האירופי ממשיכים להתבטא בחיוב כלפי תוניסיה ומביעים תקווה להרחבת שיתוף הפעולה עמה.

בתוך המהלכים הדיפלומטיים עדיין ממתנינים אלפי מהגרים ופליטים בתוניסיה לפתרון. הארגון העולמי נגד עינויים דיווח בסוף דצמבר שקבוצות אלה חשופות בתוניסיה ל"אלימות מוסדית יומיומית", שבאה לידי ביטוי במעצרים שרירותיים, העברת אנשים בכפייה ממקום למקום וכן בהמשך הגירושים לעבר הגבול הלובי.¹⁵ מדינות אירופה יצטרכו לתת את דעתן למציאות זו ולמצוא פתרונות אחרים לבעיה במקום להיצמד למדיניות של הגבלות. תוניסיה מצידה תצטרך לחשב את מהלכיה מול האיחוד האירופי, ולנסות לטפח מערכת יחסים חיובית יותר עם שכנותיה מצפון. הצורך בסיוע כלכלי דחוף עומד בעינו וגם על כך תצטרך ממשלת תוניסיה להחליט כיצד לפעול. חישובים אלה מצטרפים לדיון נוקב יותר אודות דמותה של תוניסיה שלאחר המהפכה, שחורג הרבה

¹³ "EU: Drop in Migrant Departures from Tunisia", *Africa News*, November 29, 2023

¹⁴ Ibid

¹⁵ "Migrants face 'daily institutional violence' in Tunisia: NGO", *al-Monitor*, December 18, 2023

מעבר לשאלת ההגירה. לנוכח מדיניותו התקיפה ומלאת הסתירות של קייס סעידי באופן כללי, קשה להיות אופטימיים באשר לסיכויי הצלחתו של דיון כזה.

הדעות המובעות בפרסומי מרכז משה דיין הן של המחברים בלבד.

כל הזכויות שמורות למרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב. ניתן לעשות שימוש לא מסחרי בתכנים תוך ציון שמו של הכותב ומרכז משה דיין באוניברסיטת תל-אביב, בתוספת סימוכין וקישור למקור באתר של מרכז משה דיין, <https://dayan.org/he>.