



## الدولة العربية وأمن الإنسان – الأداء والآفاق

ينبغي على الدولة، بموجب دورها المتعارف عليه، أن تحوز قبول مواطنيها، وتتولى الدفاع عن حقهم في الحياة والحرية، وتوفّر لهم الحماية من العدوان، وتضع القواعد الكفيلة بتمكينهم من ممارسة حرياتهم الأساسية. الدولة التي تؤدي هذا الدور هي الدولة التي تتمتع بالشرعية والتي تلتزم بحكم القانون، الذي يخدم المصلحة العامة، لا مصالح جماعة محدّدة. والدولة التي تحيد عن هذه القواعد تصبح مصدرًا لمخاطر تتهدّد الحياة والحرية بحيث تغدو الدولة نفسها من الأخطار الرئيسية التي تحيق بأمن الإنسان بدلاً من أن تكون ضامنةً له.

أما أداء الدول العربية في هذا المجال، فيمكن القول إنّه متفاوت بشكل عام، وتشوبه تأثيرات سلبية في أمن الإنسان. فقد انضمت أغلب هذه الدول الى المعاهدات الدولية وضمّنت دساتيرها موادّ وبنوداً تنصّ على احترام الحياة وحقوق الإنسان والعدالة والمساواة أمام القانون والحق في المحاكمة العادلة. ولكنّ أداءها يظهر فجوةً واسعة بين النظرية والتطبيق. وغالبًا ما تتضافر عوامل عدة، مثل الضوابط المؤسسية الضعيفة في الحدّ من سلطات الدولة، والمجتمع المدني المفكك والمنقسم، والمجالس المنتخبة غير الفاعلة، سواء منها المحليّ أو الوطني، وأجهزة الأمن ذات الصلاحيات المطلقة، لتحوّل الدولة خطرًا يتهدّد أمن الإنسان، بدلاً من أن تكون هي السند الرئيسي الداعم له.

ينبغي على الدولة  
أن تحوز قبول  
مواطنيها، وأن تدافع  
عن حقهم في الحرية

### مقدمة

ويتناول القسم الثاني من هذا الفصل الآفاق المستقبلية والحدود الخاصة بالإصلاح السياسي والقانوني والمؤسسي العربي المتصل بهذا الأداء. وينظر في الكيفية التي تمّ من خلالها إطلاق عملية الإصلاح تلك، عبر ثلاثة مكّونات هي الحكومات، والفئات المجتمعية، والمبادرات التي أطلقتها قوى خارجية.

يقيس هذا الفصل أداء الدول العربية وفقاً لأربعة معايير هي:

1. مدى قبول المواطنين لدولتهم.
2. التزام الدولة بالعهد الدولي الخاص بحقوق الإنسان.
3. كفاءة إدارة الدولة لاحتكارها حقّ استخدام القوة والإكراه.
4. مدى قدرة الرقابة المتبادلة بين المؤسسات على الحؤول دون إساءة استخدام السلطة.

يظهر أداء الدول  
العربية فجوة  
واسعة بين النظرية  
والتطبيق

### 1. مدى حيافة الدولة قبول المواطنين

لقد دفعت إخفاقات الحكم السياسية والاقتصادية الجماعات ذات الهويات المتنوعة في عدد من البلدان العربية إلى السعي لتحرير نفسها من نطاق الدولة القومية التي تعيش تحت ظلها. ورافقت رفضاً شرعية الدولة، التي ورثتها وأدامتها الدولة العربية المعاصرة، صراعاتٌ تهدد أمن الإنسان تعاملت معها بعض الدول برفض المزيد من القيود والسيطرة. غير أن انسداد قنوات المشاركة العامة والتعبير عن الرأي أدّى إلى زيادة الفتور في قبول العديد من الجماعات للدول التي يعيشون على أرضها. وهكذا أخذت بملء الفراغ السياسي الذي ترتب على هذه الأوضاع فتأت سياسياً ودينية مناوئة يتمتع بعضها بسجلٍ حافل في تقديم الخدمات الاجتماعية وبمستوى عالٍ من المصداقية في أوساط عامة الناس - قد تتخطى أحياناً مصداقية الحكومات التي تعارضها تلك الجماعات.

#### الهوية والتنوع

تمثل الهويات الفردية والجماعية سواء أكانت جزءاً من الصراع أم لا، مكونات طبيعية في الحياة الاجتماعية. والواقع أن الشخص الواحد قد تكون له هويات متعددة. فقد يكون المغربي، في آن واحد، عربياً أو أمازيغياً، مسلماً أو يهودياً، أفريقيًا أو متوسطياً، وجزءاً من العائلة الإنسانية. وقد يكون السوداني عربياً أو أفريقيًا، مسلماً أو مسيحياً، وفي الآن عينه عضواً في العائلة الإنسانية. كما أن اللبناني قد يكون مارونياً أو شيعياً أو سنيًا أو درزيًا وكذلك عضواً في العائلة الإنسانية. الحقيقة أن مدركات المرء، سواء أكان ذكراً أم أنثى، عن هويته المتأصلة هي من العوامل التي تعزز الوشائج بين الناس، وتساعد في دعم أمن الإنسان. وكلما ازداد عدد هويات المرء، اتسع مجال الارتياح الذي يتحرك فيه في أوساط الجماعات المختلفة التي ينتسب إليها، مع أن إحدى هذه الهويات قد تشكل المحور الرئيسي لهويته العامة.

ويرى بعض الباحثين في العلوم السياسية أن العنصر الأهم في تحديد هوية جماعة ما ليس الخصائص الموروثة أو المُسبغة عليها، بل هو

الدول كيانات اصطناعية لا تمثل حدودها فضاءات محدّدة طبيعياً لجماعات إثنية ولغوية ودينية متجانسة. ونأخذ على سبيل المثال إسبانيا وبريطانيا وفرنسا، وهي دول أقدم عهداً من الدول العربية، فنجد أنّ سكّانها يشكّلون خليطاً متنوعاً من فئات مختلفة. وقد تلازم نشوء هذه الدول مع نشوء المؤسسات الجامعة فيها، ونمو الديمقراطية والمشاركة الشعبية، واحترام التنوع الثقافي. وقد مكّنها التطور السياسي والمؤسسي الذي شهدته من تغليب طابع التوازن على النزعات الانفصالية الموجودة لدى بعض سكّانها، دون أن يكون ذلك ضماناً كافية للإبقاء على هذه النزعات في حالة دائمة من السُّبات. وقد واجه معظم الدول المستقرة، وفي ظروف متعدّدة، تحديات من جانب جماعات تسعى إما إلى تعزيز استقلالها المحلي أو الانفصال عن السلطة المركزية نهائياً. ويبدو أن مثل هذا التحدي، بما ينطوي عليه من تداعيات لاحقة معروفة على أوضاع الاستقرار والسلام والأمن داخل حدود الدولة، قد بلغ درجة حادّة في بعض البلدان العربية.

لم يأخذ تثبيت أركان الدولة العربية بالاعتبار مدى عمق ومتانة علاقات القربى والروابط الإثنية بين الجماعات البشرية التي تشكّل الوحدات الإدارية للكيانات التي تلاحت التطوّرات لتجعل منها دولاً قائمة بذاتها.<sup>1</sup> فغالباً ما تبدو حدود هذه البلدان حدوداً مستحدثة تضم جماعات إثنية ودينية ولغوية مختلفة دمجت في الدول التي نشأت في مرحلة ما بعد الاستعمار. ولم يكن مشروع مجانسة الدولة العربية على الإطلاق نقلة يسيرة نحو توفير إطار جامع للسكّان على اختلاف فئاتهم، بل أدّى إلى تنامي تيار قومي قوي في هذه الكيانات، بهدف حجب التنوع في أوساطها، وصهر التغاير الثقافي واللغوي والديني تحت مظلة سلطة واحدة. ولم تنجح معظم الدول العربية في تطوير الحكم الديمقراطي الرشيد والمؤسسات التمثيلية القادرة على ضمان المشاركة المتوازنة لكافة الفئات، أو تحقيق العدالة في توزيع الثروة بين مختلف الجماعات، أو احترام التنوع الثقافي.

لم يكن مشروع مجانسة الدولة العربية نقلة يسيرة نحو توفير إطار جامع للسكّان على اختلاف فئاتهم

تمثل الهويات الفردية والجماعية مكونات طبيعية في الحياة الاجتماعية

## إن الهوية ليست من الخصائص الثابتة في الفرد أو الجماعة، بل هي خيار مرن

نختار، أمّوروثّة كانت هذه النظرة أم متبناة، تصبح هي هُويتنا ومنطلق استجابتنا لوضع معيّن. في تاريخ الفكر السياسي الغربي، مفهوم المواطنة هو المفهوم المعياري الذي أسهم الإسهام الأكبر في إدارة التنوع الإثني والثقافي واللغوي. وقد كان تطور هذا المفهوم جزءاً لا يتجزأ من نشوء الديمقراطية والحكم الديمقراطي الرشيد المرتبطين ببروز الدولة الأوروبية الحديثة. وثمة مناقشة جوهرية لتضحية المواطنة في التراث الأوروبي طرحها توماس همفري مارشال في مجموعة من الدراسات

الأسس التي يتمّ غرسها في تكوين الشخصية مثل الأيديولوجيا والانتماء السياسي أو الموقف الفكري، والتي تتبلور عبر التفاعل بين أفراد الجماعة من جهة، وبينهم وبين البيئة الاجتماعية التي يعيشون في ظلّها من جهة أخرى. ويجدر التأكيد هنا أن الهوية ليست من الخصائص الثابتة في الفرد أو الجماعة، بل هي خيار مرن، بين عدة خيارات، يتنوع تبعاً للظروف ويعبّر عن إرادة الشخص أو الجماعة، ولكنه ليس أمراً مقدّراً بصورة مسبقة. ونحن، باختيارنا نظرةً محددة إلى أنفسنا من بين ما هو متاح لنا أن

### هبة الحريري\* - الدولة القوية العادلة شرطاً لأمن الإنسان في لبنان

الإطار 3-1

إن لبنان، الذي حاول تحقيق الأمن للأفراد وللمجتمع وللدولة لم يستطع تحقيق الأمن والاستقرار في منطقة العمليات التابعة له، وذلك ما جعل اللبنانيين اليوم يواجهون نوعين من الذكريات: الأول حافل بذكريات استهداف أمنهم الإنساني، والثاني الذي برز في فترة لاحقة، وتمثّل في استهداف ما يبذلونه من مساعٍ وجهود لاستعادة أمنهم واستقرارهم، وإعادة بناء دولتهم. ويعيد الواقع الراهن إلى الأذهان ما عاناه اللبنانيون من استهداف موجه في مجالات البنية الميكانيكية والبعد الإنساني والحرية والدولة.

وقد حاولنا خلال فترة النهوض، ومنذ أوائل التسعينات من القرن المنصرم، أن ننسى ما حلّ باللبنانيين من مأسٍ فردية وجماعية. وذلك بالدعوة إلى التسامح والمصالحة وتعزيز أمن الإنسان لكل فرد في لبنان - وإنني على ثقة بأنّ في وسع كل لبناني، سواء أرجلاً كان أم امرأة أم طفلاً، أن يكتب أطروحة عن المخاطر التي تهدّدت أمنه، وإنسانيته، ووعيه وحرّيته. بيد أن هؤلاء اللبنانيين الطامحين إلى الحرية والاستقرار والتقدم استطاعوا تجاوز تلك الفواجح. وتجلّى ذلك، في أوضح صورته، عبر قدرتهم على تذليل المحن ومواصلة مسيرة الحياة. وهم يطرحون بذلك نموذجاً إنسانياً رئيساً في استعادة الحيوية وبناء الدولة وتحقيق الانبعاث واستئناف الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ويمكن أن يشكّل هذا النموذج مثلاً عربياً على صدق العزيمة والإرادة الطامحة إلى الانبعاث والتنمية، والانطلاق في وثباتٍ عريضة تتجاوز الواقع المتداعي في هذه المرحلة. ويدعوننا ذلك إلى البدء بمسألةٍ بدئية تشكل، في رأيي، البند الأول في قائمة المستلزمات الضرورية لفهم أمن الإنسان. ويتمثل هذا البند، في أبسط صورته، في الإقرار بأن العرب مخلوقات بشرية، بكل ما فيهم من مكونات وقدرات واحتياجات، إذ إن التعامل مع إنساننا بناءً على مُدركات مسبقة مزيّفة حول ما هو عليه، أو ما ينبغي أن يكونه، أو ما يفترق إليه، إنما يمثل أفدح انتهاك لإنسانيته بينما استحداث صورة نمطية مسبقة حول ما ينبغي أن تكون عليه إنسانيته يشكّل إدانةً مسبقة لهذه الإنسانية وقدراتها.

وقد تكون هذه الظاهرة هي السبب الرئيسي للتطرف، والتعصب، ورفض تلك الصورة. وعلينا أن نتعلم من تجاربنا مع من يدعون العمل من أجل التقدم والتنمية في مجتمعاتنا، بينما يعملون، في الخفاء، لتأكيد تخلفهم وضعفهم، مثلما كانت الحال في جهود الوصاية والانتداب التي تشكلت فيها المفاهيم الاستعمارية التي نشهد عودتها الآن، وإن بأشكال جديدة، على الأسس نفسها والموقف المجحف نفسه تجاه إنساننا ومجتمعاتنا.

جددت تقارير التنمية الإنسانية العربية الحيوية الفكرية بتسليط الضوء على العديد من المشكلات (التي تتفاوت بين بلد وآخر) التي نعيشها في العالم العربي، وعلى المسائل والموضوعات التي تناولتها تلك التقارير بما فيها قضايا الحرية ومجتمع المعرفة والمرأة.

وشكل كل من هذه الموضوعات مدخلاً إلى قضايا أخرى عديدة، غير أن المحور الرئيسي فيها جميعاً كان هو الكائن البشري في العالم العربي. وإذا جاز لنا أن نسجل سمةً مميزة واحدة وإيجابية بصورة مطلقة في هذه التقارير، فإنها تتمثل في تحديد خصوصية عربية في مجال التنمية. ذلك أن الأمم المتحدة، ومطبوعاتها في ميدان حقوق الإنسان ومستلزماتها الاجتماعية والاقتصادية والصحية والبيئية قد درجت في الماضي على الحديث عن الإنسان بصورة شاملة وعامة. وقد أصبح بوسعنا، باستخدام تلك التقارير العربية، أن نرسي الأسس لحوار عربي حول إشكاليات النهوض العربي ومسبباتها، وأن ندرك أهمية التعامل مع هذه الخصوصية العربية. غير أننا سندرك، في أثناء ذلك، أن ثمة خصوصية متميّزة لكل واحد من الأقطار العربية، إضافةً إلى الخصوصية العربية المشتركة التي تجمعنا.

وانطلاقاً من هذا التعريف، فإن على المرء أن يقارب، بأسلوب جديد، أوضاع أمن الإنسان في لبنان - وهو البلد الذي عاش المواطنون فيه، على مدى نيفٍ وثلاثة عقود، سلسلةً من التجارب التي تركت آثاراً عميقة في البنية التحتية البشرية، وفي الوعي الإنساني على الصعيدين الفردي والمجتمعي.

وخلال العقود التي تعرض فيها الناس في لبنان لشتى صنوف التهديد، انهار الأمن انهاراً تاماً بجميع دلالاته التقليدية والحديثة. وتهدّدت هذه المخاطر الحق في الحياة، والحق في التعليم، والحق في العيش الكريم على السواء. واستهدفت، في ذلك كله، الأسس الجوهرية للعيش الكفاف مثل الماء والكهرباء وحرية الحركة وحرية المعتقد وحرية الانتساب، كما استهدف كل فرد في جميع عناصر شخصيته وفي احتياجاته وتطلعاته. وكان من نتائج ذلك انهيار الضامن الطبيعي للأمن الذي يتمثّل في توافر الأشكال الأساسية للنمو والتقدم اللذين لا يمكن أن يتحققا إلا على أساس الاستقرار الذي يفضي إلى الأمن بجميع معانيه، والذي يتمثّل جوهره الحقيقي في وجود دولة قادرة عادلة وحاضنة، تكون هي الإطار الأساسي لأمن الإنسان بمكوناته وأبعاده كافة. وهذه الدولة لن تقوم إلا على أساس حرّية التعاقد الاجتماعي بين الأطراف على الإطار الضامن لحريّتهم واستقلالهم. ولن يكون في وسعها أن تضمن الأمن والاستقرار إلا إذا تمكنت من الحفاظ على الأمن والاستقرار.

\* وزيرة التربية والتعليم العالي في الحكومة اللبنانية، 2008.

## إن الخطوة الأولى للتعامل مع قضية التنوع هي اعتماد وتطبيق مفهوم المواطنة في ظل القانون وواقع الممارسة

## الهوية بحد ذاتها، ليست بالضرورة سبب النزاع، أو حتى المصدر الرئيس للتوتر بين مختلف الجماعات

بعنوان «الطبقة والمواطنة والتطور الاجتماعي»<sup>2</sup> ترى أن التجربة الأوروبية تتمثل في التوسع التدريجي لحقوق المواطنة، انطلاقاً من الحقوق المدنية فالسياسية فالاجتماعية. فالمواطنون هم أشخاص حَمَلَة حقوق يعدون متساوين في ظلّ قوانين الدولة التي يلتزمون بها التزاماً مشتركاً. والمواطنة هي مشاركة الأفراد، فعلاً أو امتناعاً، في الهوية العامة التي تسبغها عليهم هذه الحقوق والالتزامات الشاملة. ومهما كانت الهويات الأخرى التي يظهرها الأفراد أو الجماعات، فإن هوية المواطنة هي التي تمثل القاسم المشترك بين جميع أفراد المجتمع.

حتى في الديمقراطيات الناضجة، مازال مفهوم المواطنة نفسه في طور التشكّل، وهو يتطور في أكثر أشكاله استنارةً ليستوعب التعقيدات التي تنطوي عليها حقوق الأقليات في المجتمعات المتعدّدة الإثنيات والثقافات. ويمثّل التطوّر الأخير توازناً مشوباً بالتوتر بين حقوق الأغلبية من جهةٍ وحقوق الأقليات التي لولاه لما كانت مطالبها من الدولة لتحظى بالمساواة. إلا أن بيت القصيد هو أن الدول العربية لم تصل بعد إلى إرساء نمط للحكم الرشيد، ناهيك باعتماد الديمقراطية الحقيقية، أو المزيد من تفعيل النموذج الديمقراطي المتمثّل في احترام حقوق الأقليات. وعلى هذا الأساس، فإن الخطوة الأولى للتعامل مع قضية التنوع - وهو ما بدأت عدة بلدان عربية - هي اعتماد وتطبيق مفهوم المواطنة في ظل القانون وواقع الممارسة.

أحد العناصر الأساسية في تطوّر المواطنة هو الإدراك بأنّها لا تجسّد فقط علاقة «عموديّة» بين المواطن والدولة، بل تتمثّل كذلك علاقة «أفقية» بين المواطنين أنفسهم. فإن يكون المرء مواطناً يعني، بالضرورة، أن يكون له أقران مواطنون، بكل ما يتضمّنه ذلك من مسؤوليات وتفاعلات وتسويات هي في صلب «السلوك المدني»<sup>3</sup>. ويصبح من ثمّ ترسيخ وجهة النظر المتقدمة تلك حول المواطنة من المهمّات الأوّليّة للتربية والتعليم؛ وينبغي عدم الخلط بينها وبين تلقين الأفكار المبتدلة أو الضيّقة حول حبّ الوطن بل يتعيّن، بدلاً من ذلك، التركيز على نقل القيم المدنية حول التعاون والتعايش وحسن الجوار إلى أذهان الجيل الجديد. وعندما يشترك المواطنون في مستوى عالٍ من الوعي المدني، يصبح حلّ النزاعات بطريقة سلمية، محلياً، ومن دون تدخّل الدولة، ممكناً في أغلب الحالات.

تبيّن الأحداث المعاصرة في البلدان العربية أنّ مدى بروز قضايا الهوية في الصراعات الداخلية يتفاوت من بلد إلى آخر، دون أن يكون ثمة نمط واحد للشكل الذي تتخذه هذه القضايا. فعلى سبيل المثال، قد يتركز جوهر النزاع في بعض الحالات على الهوية، لكن الخلاف قد يدور حول الهوية الوطنية (هل الأمة عربية أم هل هي مسلمة، أم هل تغلب هوية أخرى على كليهما؟) لا حول هوية الأطراف المتنازعة. وهكذا، فقد لا تنتمي هذه الأطراف بالضرورة إلى جماعات منفصلة ذات ولاء عرقي وثقافي معيّن، وقد لا يدور النزاع حول علاقات القوة بين هذه الفئات. بل قد يكون الخلاف في جوهره هو نتيجة تباين في الرؤى السياسية للكيان السياسي الذي تنتمي إليه. من الأمثلة على ذلك الجدل القائم على الهوية في عدد من البلدان العربية بين الدولة وبعض الجماعات الإسلامية. ويدور هذا الجدل حول فرض هوية سياسية معينة على هذه الدول، لا حول الهويات الموروثة للأطراف المتنازعة التي لا تنتمي بالضرورة إلى جماعات عرقية أو إثنية مختلفة.

من جهة أخرى، تؤكّد المعلومات المستقاة من الواقع أنّ الاختلافات الإثنية والدينية والطائفية واللغوية قد ترتبط في البلدان العربية بنزاعات متأصلة بين الجماعات، لا سيما في البلدان التي ليس فيها تجانسٌ سكانيّ. ففي بلدان مثل السودان والصومال والعراق ولبنان كانت الولاءات القبليّة والإثنية والدينية هي المحاور التي نشفت وحُشدت حولها الجماعات للمناداة بالاندماج أو الانفصال. وأفضى هذا الحشد والتجيش إلى آثار مدمرة ومزعزعة للاستقرار انتقصت من أمن الإنسان وسلامة الدولة على حد سواء. ومن الأمور المأساوية أن هذه الصراعات قد أسفرت عن الجانب الأعظم من الخسائر في الأرواح في البلدان العربية التي تجاوزت أعدادها ما وقع جرّاء الاحتلال الأجنبي لبعض هذه البلدان.

تتمثّل وجهة النظر التي يتبناها هذا التقرير في أن الهوية، بحد ذاتها، ليست بالضرورة سبب النزاع، أو حتى المصدر الرئيس للتوتر بين مختلف الجماعات. فالخلافات التي تنطلق، في ظاهرها، من اعتبارات تتعلق بالهوية، كثيراً ما تنشأ من تعثر سبل الوصول إلى السلطة السياسية أو الثروة، وغياب قنوات المشاركة التمثيلية السياسية، وقمع التنوع الثقافي واللغوي. وفي أغلب الحالات، تبدأ هذه النزاعات باستغلال الزعامات السياسية، لأغراضها الأيديولوجية الخاصة، للولاءات

ما تضمنه الدساتير  
العربية للمواطنين من  
حقوق وحرّيات تتولى  
تشديده في كثير من  
الحالات القوانين العادية

وفقاً لأحكام القانون الوطني. وبصورة أكثر تحديداً، فإن الميثاق يتفرد بين جميع المعاهدات الإقليمية والعالمية التي تتناول عقوبة الإعدام في أنه لا ينصّ بصورة مطلقة على حظر إيقاع عقوبة الإعدام على الأحداث (المادّتان 6-7). وتجدر الإشارة كذلك إلى أن عقوبة الإعدام، التي تمّ حظرها في أكثر من نصف دول العالم، وشجبتها الأمم المتحدة، ما زالت تتوسّع عدة بلدان عربية في تطبيقها بحيث لا تقتصر على الجرائم الكبرى، ولا تُستثنى منها حالات الجرائم السياسية.

## الدساتير العربية والأطر القانونية

المصادقة على المواثيق والاتفاقات الدولية لا تعني بالضرورة إدراج أحكامها في دستور الدولة المعنية وقوانينها. وحتى عندما يتم ذلك، كما أشار تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004، نحو الحرية في الوطن العربي، فإن ما تضمنه الدساتير العربية للمواطنين تتولى تشديده في كثير من الحالات القوانين العادية، وما تبيحه تلك القوانين تحوّل الممارسة مخالفة في أغلب الأحيان.

الأصلية بين الفئات التي يجمع ما بينها إحساسها بالإقصاء والحرمان والتمييز. وهذا الاستغلال، الذي يعطي الوشائج بين أعضاء تلك الجماعات مرتبة الأولوية على مصالح المجتمع، يغدو ممكناً عندما تخفق الدولة في تأمين حقوق المواطنة الكاملة وضمّانها للجميع. ووفقاً لهذا المعيار، فإن ممارسات العديد من الدول العربية قاصرة عن بناء نموذج يضمن المواطنة الكاملة.

## 2. الالتزام بالمعاهدات الإقليمية والدولية والأطر الدستورية

### المعاهدات الإقليمية والدولية

انضمّ معظم البلدان العربية إلى المعاهدات الدولية الرئيسية الخاصة بحقوق الإنسان. ويستلزم الانضمام إلى هذه المعاهدات والمصادقة عليها التزام الدول العربية المعنية بتعديل تشريعاتها وممارساتها الوطنية بصورة تتسجم وأحكام هذه المعاهدات. غير أن هذه الدول، كما يلاحظ تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004، تكتفي على ما يبدو بالمصادقة على بعض الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان دون أن تصل إلى حد الإقرار بدور الآليات الدولية في تفعيل حقوق الإنسان.

على صعيد المواثيق الإقليمية، وحتى أواسط نيسان/أبريل 2009، صادقت على الميثاق العربي لحقوق الإنسان - الذي دخل حيز النفاذ في العام 2008 - عشر دول عربية هي الأرض الفلسطينية المحتلة والأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين والجزائر وسورية وليبيا وقطر والسعودية واليمن.<sup>4</sup> ولا يعني ذلك أن الدول التي انضمت إلى اتفاقية من تلك الاتفاقات هي أكثر احتراماً لهذه الحقوق من تلك التي لم تفعل، غير أن الانضمام إلى هذه الاتفاقات والمصادقة عليها بمثابة دليل رسمي على قبول الدولة بدرجة من المساءلة أمام العالم.<sup>5</sup>

وبصرف النظر عن عدد الدول التي صادقت على الميثاق العربي لحقوق الإنسان، تبرز قضية تتعلق بمدى انسجام هذه الوثيقة مع المعايير الدولية. فمن جوانب القصور فيها مثلاً قبولها بعقوبة الإعدام. وينصّ الميثاق، في نسخته المعدلة التي اعتمدها جامعة الدول العربية في العام 2004، على الحق في الحياة (المادة 5)، وعلى الحق في الحرية (المادة 14)، إلا أنه يجيز الانتقاص من هاتين المادتين، شريطة أن يكون هذا الانتقاص

### الإطار 3-2 ميثاق القنوات الفضائية العربية

فيما كانت الأصوات تتعالى في العالم العربي مطالبة بحرية الرأي والتعبير، وبحرية الصحافة ووسائل الإعلام، ومع توافر الفضاءات الإلكترونية التي تمثل الملاذ الرئيسي للقنوات الإعلامية الخاصة المستقلة للتعبير عن آرائها ولتبادل الأفكار والحصول على المعلومات بحرية، اتفقت الدول العربية في أوائل العام 2008 على خلق هذا المتنفس الطلق. وسميت الأداة المستخدمة لهذا الغرض بـ «مبادئ تنظيم البث والاستقبال الفضائي الإذاعي والتلفزيوني في المنطقة العربية». وهي تهدف في واقع الأمر إلى كتم الأصوات وتضييق هامش الحرية المتاحة، وذلك على الرغم مما قد يدعه بعضهم نقاطاً إيجابية في تلك الوثيقة. وقد تحايل مصدر هذه الوثيقة في مسألة التسمية، فاعتبرها بمثابة «إعلان» لا «معاهدة» أو اتفاقية، لتحاكي عرضاً على البرلمانات العربية للمناقشة والموافقة، ولأن كلاً من قطر ولبنان أبدأتا تحفظات على الوثيقة، التي لم تكن ستتحول اتفاقية أو معاهدة عربية، لأن مسودة المشروع تتطلب الموافقة الإجماعية.

تتضمن الوثيقة التي وافق عليها وزراء الإعلام العرب في 13 شباط/فبراير 2008 بنوداً تقييدية عديدة لكل أشكال المنتجات الإعلامية المسموعة والمرئية التي تبثها القنوات الفضائية، ومنها البرامج السياسية والأدبية والفنية والترفيهية وغيرها، إضافة إلى فرض عقوبات على كل ما يخالف هذه المبادئ. وتنصّ الوثيقة على أن السلطات في كل بلد عربي هي التي توافق على تأسيس محطة تلفزيونية فضائية، أو إعادة بث مواد تذييعها محطات أخرى، غير أنها لا تحدد معايير واضحة لإعطاء مثل هذه الموافقة، ما يترك للحكومات منح التراخيص وفقاً لمشيئتها. وهذا يمثل بالفعل نوعاً من الرقابة المسبقة على مضمون المعلومات التي يراد بثها. وتمثل هذه الأحكام مفارقة صارخة مع المادة 32 الضامنة حق الحصول على المعلومات، وحرية التعبير، من الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي اعتمده المجلس الوزاري لجامعة الدول العربية في العام 2004. كما تشكل أيضاً انتهاكاً للمادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي صادقت عليها العديد من الدول في المنطقة العربية.

المصدر: المنظمة العربية لحقوق الإنسان 2008.



## إن التمييز ضد المرأة واضح كل الوضوح في قوانين بعض البلدان

ويختلف مضمون الحقوق، ونطاق الحريات، والحماية المنصوص عليها في كل دستور عربي باختلاف الفلسفة السياسية السائدة في تلك الدولة (محمد نور فرحات، ورقة خلفية للتقرير). وتتباين تلك الدساتير في دفاعها عن حقوق الإنسان بين الإيجاز المقتضب، والتوسع المُسهَّب. وفي حين تُجمع كلها على ضرورة الحفاظ على حرمة المساكن وحرية التعبير بأشكالها كافة، يُخفق بعضها في الدفاع عن أنواع أخرى من الحريات، أو يتناولها بصورة غامضة.

كثيراً ما تنحو الدساتير العربية منحى أيديولوجياً أو فقهيّاً يفرغ النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات العامة من كل مضمون، ويسمح بانتهاك الحقوق الفردية باسم الأيديولوجيا أو المذهب الرسمي. ومن الأمثلة على ذلك، التمهيد الذي يتصدّر دستور الجمهورية العربية السورية، والذي يتحدّث عن الاشتراكية والقومية العربية باعتبارهما السبيل الأوحّد للنضال الوطني، ويعلن الدور الرائد لحزب البعث العربي الاشتراكي في هذا المجال. وتخضع المادة 38 من الدستور السوري حرّية التعبير لأيديولوجية الدولة والمجتمع، يجعلها مشروطة «بما يضمن سلامة البناء الوطني والقومي ويدعم النظام الاشتراكي».

وثمة دساتير عربية أخرى تتناول حرية الرأي والتعبير بطريقة غامضة، مع الجنوح إلى التقييد لا إلى التسامح. ونجد مثلاً على ذلك في المادة 39 من النظام الأساسي للحكم في السعودية، وهي تنصّ على أن «تلتزم وسائل الإعلام والنشر وجميع وسائل التعبير بالكلمة الطيبة وبأنظمة الدولة. وتسهم في تثقيف الأمة ودعم وحدتها ويحظر ما يؤدي إلى الفتنة أو الانقسام أو يمسّ بأمن الدولة وعلاقاتها العامّة أو يُسيء إلى كرامة الإنسان وحقوقه، وتبين الأنظمة كيفية ذلك».

وهناك دساتير عربية عديدة تحيل تعريف الحقوق على أنظمة الدولة التي تتوسّع بتقييد حقوق الأفراد وانتهاكها باستخدام نصوص تُضمّنّها في القانون العادي. ووفقاً للدستور الجديد في العراق، تطلّ جميع القوانين القائمة، بما فيها القوانين التي سُنت في عهد صدام حسين، سارية المفعول إلى أن يتم إلغاؤها أو تعديلها (المادة 130). ونتيجة لذلك، ما زال العديد من القوانين التقييدية المتشدّدة قيد التطبيق. فبموجب المادة 226 من قانون العقوبات العراقي تُعدّ إهانة أية من المؤسسات والمسؤولين في القطاع الحكومي العام جريمة يعاقب عليها القانون. ووفقاً للمادة 227 منه، يُعدّ توجيه إهانة

علنية إلى دولة أجنبية أو منظمة دولية لها مكاتب في العراق جريمة كذلك.<sup>6</sup>

وتتمتحن الدساتير العربية الحقوق الأساسية بطرق أخرى كذلك؛ فمع أن قوانين الدول العربية، على العموم، لا تجيز التمييز بين المواطنين على أساس اللغة أو الدين أو المذهب أو العقيدة فإن التمييز ضد المرأة واضح كل الوضوح في قوانين بعض البلدان. وتنطوي القوانين في معظم هذه الدول على التمييز ضد المرأة في القضايا المتعلقة بالأحوال الشخصية والعقوبات الجزائية والاستخدام وجنسية الأطفال ذوي الآباء الأجانب. وعلى الرغم من أن النساء في معظم البلدان العربية قد اكتسبن حقوقهن السياسية، فإن النساء في السعودية لا يتمتّعن بحق التصويت. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن أغلب الدول العربية قد سجلت تحفّظات على بعض البنود الخاصة بالمساواة بين الجنسين في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي اتفاقية عام 1979 للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو). في أغلب الأحيان، بحجّة التحاشي من التعارض بين تلك البنود والشريعة الإسلامية. ومن التطوّرات الإيجابية قيام ثلاثة بلدان مغاربية هي تونس والجزائر والمغرب بوضع قوانين متطوّرة في مجال الأحوال الشخصية، وهي دول قطعت أشواطاً بعيدة لتحقيق المساواة الجنوسية في قوانين العائلة.

تتباين المواقف في البلدان العربية إزاء الحق في تشكيل الأحزاب السياسية ودعمها، والمدى الذي يُسمح لهذه الأحزاب بالعمل فيه. فهناك سِتّة بلدان عربية ما زالت تحظّر، من حيث المبدأ، قيام أحزاب سياسية وهي: الإمارات العربية المتحدة والسعودية وعمان وقطر والكويت وليبيا. أما الدولة الوحيدة بين بلدان الخليج العربية الستة التي تسمح بقيام «جمعيات سياسية» فهي البحرين. وتواصل أغلبية الدول العربية ممارسة درجات ملموسة ومتفاوتة من التقييد على تأسيس الأحزاب السياسية وعملها، ولا سيما أحزاب المعارضة التي قد يتعرض المنتسبون إليها كذلك لممارسات قمعية. غير أننا نشهد اتساعاً نسبياً في هامش الحرية السياسية في هذه الآونة في دول مثل لبنان والمغرب.

وباستثناء ليبيا، تتيح جميع الدول العربية إقامة الجمعيات المدنية، غير أن الملاحظ في سائر المنطقة أن الأنظمة القانونية والإجراءات

ثمة دساتير عربية تتناول حرية الرأي والتعبير بطريقة غامضة مع الجنوح إلى التقييد لا إلى التسامح

التي تحكم وتنظم قطاع المجتمع المدني تحتوي على سلسلة عريضة ومتعاضمة من الإجراءات التقييدية التي تعوق هذا الحق. ويواجه المجتمع المدني في البلدان العربية عدداً من القيود والعراقيل والممارسات التي يمكن تصنيفها تحت ثلاث فئات: الأولى هي القيود المفروضة على تشكيل الجمعيات وقدرتها على ممارسة نشاطها. والثانية هي سلطة الدولة غير المقيّدة في مجال حل الجمعيات أو مجالس إدارتها أو تعليق نشاطاتها أو إلغائها نهائياً. والثالثة هي القيود المفروضة على مصادر التمويل خصوصاً الخارجية منها، أو على الانتساب إلى الاتحادات والشبكات الدولية الأخرى. وتتفاوت هذه القيود بدرجة كبيرة بين بلد وآخر، وبين زمن وآخر. بيد أن سيطرة الدولة المفرطة ومصادرتها لدور المجتمع المدني تظل

هي العلامة البارزة في علاقة الدولة بالمجتمع المدني في المنطقة العربية. يتمثل التهديد الأكثر جديةً لأمن المواطن في بعض البلدان العربية في أنّ السياق الذي تجري فيه مكافحة الإرهاب يعطي الدولة الذرائع لانتهاك الحقوق والحريات الفردية دون الاحتكام إلى القانون. ففي أعقاب أحداث 11 أيلول/سبتمبر 2001 أصدر مجلس الأمن الدولي القرار 1373 الذي يدعو الدول جميعاً إلى التعاون في منع أعمال الإرهاب وقمعها، وتعديل تشريعاتها الوطنية والمصادقة على الاتفاقات الدولية المتعلقة بمكافحة الإرهاب. كما يطالب هذه الدول جميعاً «بضمان إدراج الأعمال الإرهابية في القوانين والتشريعات المحلية بوصفها جرائم خطيرة ومن ثمّ ضمان أن تعكس العقوبات جسامته

## يواجه المجتمع المدني في البلدان العربية عدداً من القيود والعراقيل

### رضوان زيادة\* - الدولة وحقوق الإنسان في العالم العربي

الإطار 3-3

الداخل، في حين أن هذه الحقوق وحدها تستطيع أن تمنح الدولة الشرعية الداخلية الفعلية بوصفها التجسيد الحق لتطلعات المجتمع ومصالحه. وهكذا ظلت مفاهيم حقوق الإنسان اهتماماً ثانوياً في الدولة العربية الحديثة مقارنةً بالتطلعات إلى التقدم والنمو. والواقع أن الدساتير العربية تتضمن أحكاماً متعدّدة تتناول حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بيد أنها تتفاوت في مستوى الضمانات التي تقدّمها صوّناً لتلك الحقوق والحريات، وللنطاق المسموح به لممارستها، برغم كون هذه الحقوق هي التي تعطي الدولة دورها ومبررها. يصحّ ذلك على الحقوق المدنية والسياسية بما فيها الحقوق الفردية في المساواة وعدم التمييز، وحق الحياة، والحرية والأمن الشخصي، وحرية الإقامة والحركة، وحق التمتع بالجنسية وعدم الحرمان منها، وحقوق التمتع بالحياة الخاصة والملكية الخاصة، وبالمساواة أمام القانون، وحق المطالبة بالتعويض القانوني، وحرية الاعتقاد والممارسة، والحريات الأساسية المتصلة بالرأي، والتجمع والمشاركة العامة. كما للدولة دورٌ في مجالات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

ونهجت أغلب الدساتير العربية نهج الحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي ضمنها العهدان الدوليان اللذان أعلنتهما الجمعية العامة للأمم المتحدة في العام 1966. غير أن هذه الحقوق التي نصّت عليها الدساتير العربية بدرجات متفاوتة، تليها حالات الطوارئ العامة المطبقة في غير بلد عربي، ويتم إبطالها وتعطيلها بسبب غياب الأعراف القانونية التي تضمن احترام القانون ومؤسساته، والتي ترتبط وتتعرّز بالعلاقات السياسية والاجتماعية وتمدّ جذورها في الأنماط الثقافية والسلوكية. إن ما تنصّ عليه الدساتير يضع في واقع الممارسة تحت وطأة القيود التشريعية والإجراءات الاستثنائية، وفي ظل غياب الضمانات التي تحمي تلك الحقوق. ويتجلى هذا الوضع نفسه في مجال احترام المواثيق والاتفاقات الدولية. ويبدو، في الأغلبية العظمى من الحالات، أن البلدان العربية قد صادقت على هذه المعاهدات بقصد تحسين صورتها أمام المجتمع الدولي دون إجراء التعديلات الضرورية في تشريعاتها الوطنية لتأكيد التزامها بها، ودون أن تترتب على هذه المصادقة أية فائدة ملموسة للمواطن العربي.

إن العلاقة بين الدولة العربية وحقوق الإنسان علاقة إشكالية متأصلة، ذلك أن مفهوم حقوق الإنسان، بمعناه القانوني، لا يمكن فهمه إلا في سياق مواجهة مع الدولة. ما يضيف على هذه القضية طابع التعقيد: فكيف يمكن الدولة، بمجمل مؤسساتها التنفيذية والتشريعية والقضائية، أن تكون هي المسؤولة عن انتهاكات حقوق الإنسان، وهي في الوقت نفسه القادرة على حلّها؟ هنا نجد أهم مجالات الخلاف السياسي حول مسألة الدولة وحقوق الإنسان. لقد تمحورت الدولة الحديثة وترسّخت حول إخضاع السلطة لعدد من القواعد التي ترمي إلى حماية حقوق الإنسان من الدولة نفسها، وبعبارة أخرى إنّ الضمانات الأولى والأهم لحقوق الإنسان تتمثل في إخضاع الدولة نفسها لحكم القانون وذلك هو الشرط الجوهري للحديث عن أي حق، لأنه إذا لم تخضع الدولة لحكم القانون، فلن يكون ثمة أساس للحديث عن الحق، أيّاً كان نوعه.

من هنا، يرتبط تحسّن أوضاع حقوق الإنسان في أي بلد ارتباطاً حاسماً ودائماً بتطور مؤسساته القانونية والقضائية، وبمتانة الأسس التي تقوم عليها مؤسساته الديمقراطية والسياسية. ومن ثمّ لا يمكن أن تتم مناقشة حقوق الإنسان إلا في ظلّ نظام للحكم يلتزم بمبادئ محدّدة تقوم على فصل السلطات، واستقلال الجهاز القضائي، وعلى دستور يضمن الحريات العامة والسياسية والدستورية.

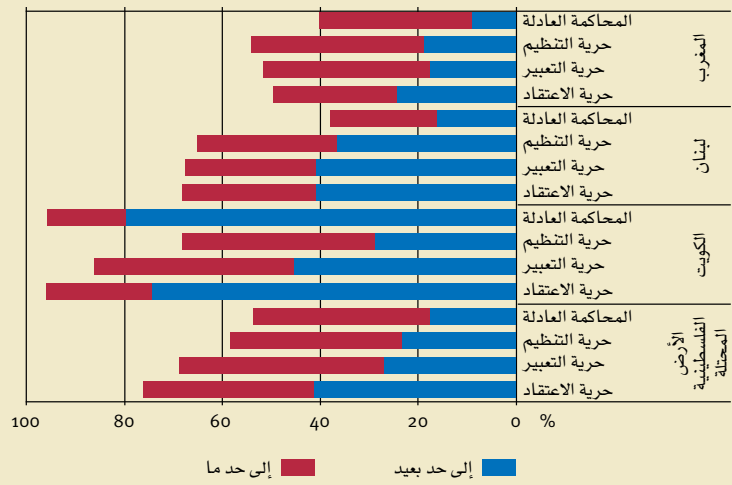
لقد استوتحت الدولة العربية الحديثة تطلعاتها من نموذج الشرعية الحديثة القائم على الشعور القومي أو الانتماء الوطني. غير أن ممارسة السلطة، في واقع الأمر، لم تقم على أي أساس واضح على الإطلاق وذلك بسبب التصادم بين القيم المتعارضة وعدم الانسجام بين الآمال والتطلعات. واختلطت على امتداد هذه المنطقة، وبدرجات متفاوتة، عناصر السلطة والاستيلاء والانقلاب بعناصر مستمدة من الشرعية الإسلامية أو الملكية أو القبلية.

كان من الطبيعي، في ظل هذه الأوضاع، أن تتحرّك الدولة العربية بصورة متأنية لتؤمن شرعيتها وسلامة نظامها في آنٍ واحد، مستندة في ذلك إلى أنماط التحديث الغربية. فرأت أنّ الاهتمام يجب أن ينصبّ بكامله على البناء الشكلي لمؤسسات الدولة أكثر منه على المحتوى الأساسي لأدوارها. وقد افترضت أن هذا التركيز المحسوب على المظهر الخارجي سيضمن لها الاعتراف والشرعية على الصعيد الدولي أكثر مما يضمنهما اهتمامها بمسائل حقوق الإنسان في

\* باحث وناشط في مجال حقوق الإنسان في سورية، ومؤسس مركز دمشق لدراسات حقوق الإنسان.

طلب من المستجيبين في الأرض الفلسطينية المحتلة، والكويت، ولبنان، والمغرب أن يصفوا علاقتهم بدولهم ومؤسساتها. وعندما سئلوا عما إذا كانوا يثقون بمختلف المنظمات المدنية، والمجالس التمثيلية، والمجالس المحلية، تنوعت إجاباتهم بشكل واضح. فلم تعرب غير أقلية من المستجيبين في البلدان الأربعة عن مستوى عالٍ من الثقة بمؤسسات الدولة. بينما أعربت الأغلبية عن ثقة محدودة. وتجلّى مستوى الثقة الأعلى في الكويت، تليها الأرض الفلسطينية المحتلة، وكان المستوى الأدنى في المغرب، ثم في لبنان. وهذه النتيجة تدعو إلى الدهش إذ إنها تعكس خيبة الأمل من أداء المؤسسات التمثيلية في اثنين من البلدان العربية التي قطعت أشواطاً بعيدة في منح الحريات السياسية للمواطنين. وفي الاتجاه المعاكس لذلك، وباستثناء الكويت، أعرب المواطنون في البلدان الثلاثة الأخرى عن درجة أعلى من الثقة بالجمعيات الخيرية. أيعود السبب في ذلك إلى أن مؤسسات الدولة في تلك البلدان لا تتيح التمتع بالحريات العامة؟ الشكل أدناه يوضح الإجابات عن هذا السؤال في العينات الأربع:

### إلى أي حد تحترم الدولة الحقوق الأساسية؟



تُظهر الإجابات في البلدان الأربعة اختلافاً مائلاً في تقييم الناس لمستوى الحريات العامة المتاحة في بلدانهم. وكانت النسبة المئوية لمن يرون أن حريات الاعتقاد والتعبير والمحاكمة العادلة متاحة إلى حد بعيد هي الأعلى في الكويت. ويعتقد الكويتيون أن حق التنظيم ليس بارزاً في بلددهم، وأنه متاح بدرجة أقل بكثير من الحقوق الأخرى. يليهم اللبنانيون في ما يتعلق بتوافر هذه الحقوق في بلادهم: فترى نسبة كبيرة (40 في المائة) منهم أن حقوق الاعتقاد والتعبير والتنظيم مصونة جيداً في لبنان. نسبة هؤلاء أعلى مما هي لدى نظرائهم في الأرض الفلسطينية المحتلة والمغرب، وباستثناء حرية الاعتقاد في الأرض الفلسطينية المحتلة، حيث يرى 40 في المائة من أفراد العينة أنها مصونة إلى حد كبير، ونسبة أقل (38 في المائة) أنها مصونة إلى حد ما. وأفادت نسبة قليلة منهم تكاد لا تبلغ ربع العينة في المغرب والأرض الفلسطينية المحتلة أن حريات التعبير والتنظيم مصونة جيداً. وأعربت نسبة ضئيلة - أقل من خمس العينة في كل من الأرض الفلسطينية المحتلة ولبنان وأقل من العشر في المغرب - عن اعتقادها بأن حرية المحاكمة العادلة متاحة في تلك البلدان. وكانت الأغلبية تعتقد أن العكس هو الصحيح.

السياق أنه، وفقاً للمعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وحتى في حالات الطوارئ، لا يجوز الانتقاص من حق الإنسان في الحياة، أو التراخي في حظر التعذيب، أو اعتبار أي شخص مذنباً على أساس أي عمل أو هفوة لم تكن عند ارتكابها تشكل جريمة. كما لا يجوز الانتقاص من الإقرار بحق الفرد، أينما كان، أمام القانون وبحرية الفكر والضمير والعقيدة الدينية.

مع ذلك، أصدرت معظم الدول العربية قوانين لمكافحة الإرهاب تستخدم تعريفات فضفاضة وغير محددة لمفهوم «الإرهاب»، ومنحت من خلالها الأجهزة الحكومية صلاحيات واسعة لمعالجة جرائم الإرهاب، ما يشكّل تهديداً للحريّات الأساسية. ويجيز مثل هذه القوانين الاحتجاز لفترات غير محددة قبل المحاكمة، ويوسّع من نطاق تطبيق عقوبة الإعدام، ويهدّد حرية التعبير، ويزيد من صلاحيات الشرطة لتفتيش الممتلكات ومراقبة المكالمات الهاتفية واعتراض أشكال التواصل الأخرى. وفي بعض الحالات، تزيد هذه القوانين من إحالة القضايا المعنية على المحاكم العسكرية. وعلى العموم، أخفقت قوانين مكافحة الإرهاب في معظم البلدان العربية في تحقيق التوازن المطلوب بين أمن المجتمع من جهة والمحافظة على الحقوق والحريات الفردية من جهة أخرى.

تتكشّف لنا عند مراجعة التقارير الصادرة عن منظمات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية (المنظمة العربية لحقوق الإنسان ومنظمة العفو الدولية وهيومن رايتس ووتش)، انتهاكات واضحة للالتزام بحماية حقوق الإنسان من جانب الدول التي صادقت على المواثيق الدولية المعنية، وأدرجت احترام هذه الحقوق في دساتيرها، وبالقدر نفسه من جانب الدول التي لم تصادق على هذه المعاهدات.

ونعابن في ما يلي بعض المؤشرات المتعلقة بممارسات الدول العربية، مع تحاشي تكرار ما ورد في تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004 والذي تناول قضية الحرية في البلدان العربية.

### حالات الطوارئ وحقوق الإنسان

شهدت بلدان عربية عديدة فترات طويلة وخطرة للعادة من الأحكام العرفية أو حكم الطوارئ، تحوّلت فيها الإجراءات المؤقتة أسلوباً دائماً لتوجيه الحياة السياسية. ذلك أن حالة الطوارئ تمنح الحكومة المعنية السلطة والصلاحيات لتعليق

تلك الأعمال الإرهابية، وذلك إضافةً إلى آية تدابير أخرى قد تتخذ في هذا الصدد. لكن هذا القرار الملزم، الذي اتخذ بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، لم يقدّم تعريفاً لاصطلاح «الإرهاب». الجديرة ملاحظته في هذا

أخفقت قوانين مكافحة الإرهاب في تحقيق التوازن بين أمن المجتمع والمحافظة على الحقوق الفردية



| البلد                    | السنة التي أعلنت فيها حالة الطوارئ                                      |
|--------------------------|---|
| الأرض الفلسطينية المحتلة | 2007  |
| السودان                  | 2005 في إقليم دارفور (ثم امتدت إلى جميع أنحاء البلاد في أيار/مايو 2008) |
| العراق                   | 2004  |
| الجزائر                  | 1992  |
| مصر                      | 1981  |
| سورية                    | 1963  |

المصدر: المنظمة العربية لحقوق الإنسان 2008.

لحقوق الإنسان، استناداً إلى تقارير منظمات حقوق الإنسان الإقليمية والعالمية،<sup>8</sup> إلى أن هناك حالات تعذيب في البحرين وتونس والجزائر والمغرب.

## الاحتجاز والانتهاك غير القانوني للحق في الحرية

تنتشر ممارسة انتهاك الحق في الحرية على نطاق واسع في البلدان العربية. وهي شائعة في العديد من هذه البلدان ويبلغ عدد ضحاياها الآلاف في بعض الحالات. ويرتبط انتشار هذه الممارسة بما يسمى «الحرب على الإرهاب»، غير أن ضحايا هذه الممارسة في أكثر البلدان الأخرى هم على الأغلب من المعارضة السياسية. ويذكر تقرير المنظمة العربية لحقوق الإنسان أسماء إحدى عشرة دولة عربية قامت بتقييد حريات المواطنين فيها عن طريق الاحتجاز دون اللجوء الى القضاء، وهي الأردن والبحرين وتونس والسعودية والسودان وسورية ولبنان وليبيا ومصر وموريتانيا واليمن. وعلى الرغم من عدم توافر إحصاءات رسمية عن أعداد المحتجزين في هذه البلدان، تشير الأعداد المذكورة في تقرير المنظمة إلى ضخامة ضحايا هذا الانتهاك الذين قد يزيدون على عشرة آلاف في بعض الأحيان. ويشير تقرير المنظمة للعام 2008 إلى أن السلطات المعنية في عدد من البلدان العربية، قد بدأت بإطلاق سراح بعض هؤلاء المعتقلين.<sup>9</sup>

## استقلال القضاء – الفجوة بين النص والتطبيق

لا تأتي المخاطر التي تهدد استقلال القضاء من الدساتير التي تُعلي، على العموم، من شأن هذا المبدأ، بل تأتي من السلطة التنفيذية. وتعاني المؤسسات القضائية العربية جميعاً شكلاً أو آخر من ممارسة تنتقص من استقلالها جراء هيمنة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية. ومن نتائج ذلك قيام فجوة واضحة بين النصوص الدستورية من جهة والممارسات الفعلية من جهة أخرى. ولا يقتصر الأمر على أن الأحكام تصدر وتنفذ باسم رأس الدولة بل إن رئيس الدولة هو المؤمن على رئاسة الأجهزة التي تتولى الإشراف والرقابة على القضاء. وغني عن البيان أن السلطة التنفيذية تتمتع إضافة إلى ذلك بنفوذ واسع في التعيينات والترقيات في سلك القضاء، وفي تكليف القضاة مهمات خارج نطاق

العمل ببعض بنود الدستور وأحكام القانون المتصلة بحقوق الإنسان وتعطيلها – وينسجم ذلك مع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. غير أن من الواجب الاستمرار في احترام عدد من هذه الحقوق – مثل حرية الاعتقاد، وحظر التعذيب، وعدم تطبيق القانون بأثر رجعي. ويفترض أن تكون حالة الطوارئ حالة مؤقتة تُفرض فقط لمواجهة خطر يهدد استقلال الدولة وسلامة أراضيها، أو الأداء الطبيعي للمؤسسات الدستورية. وعلى الرغم من ذلك لجأ عدد من الحكومات العربية إلى إعلان حالات الطوارئ لفترات ممتدة دون أن تكون ثمّة تبريرات لاستمرارها، وغالباً ما تكون حالة الطوارئ ذريعة لتعليق الحقوق الأساسية وإعفاء الحكام من أية تقييدات دستورية، مهما كانت ضعيفة أصلاً. وحسب المنظمة العربية لحقوق الإنسان كانت حالة الطوارئ مفروضة في ستة بلدان عربية خلال العام 2008.

## انتهاك الحق في الحياة من خلال التعذيب وسوء المعاملة

هذا الانتهاك يورط الدولة مباشرة، لأنّ التعدي على الحق في الحياة إنما يتم، على العموم، عبر الأجهزة الحكومية وعلى أيدي موظفين رسميين فيها. ويورد تقرير المنظمة العربية لحقوق الإنسان للعام 2008 أمثلة على انتهاك هذا الحق في ثمانية بلدان عربية.<sup>7</sup> وهذه البلدان، إضافة إلى الأرض الفلسطينية المحتلة والعراق، هي: الأردن، والسعودية، وسورية، والكويت، ومصر، والمغرب. وتشير تقارير المفوضية السامية للأمم المتحدة

لجأ عدد من الحكومات العربية إلى إعلان حالات الطوارئ لفترات ممتدة دون أن تكون ثمّة تبريرات لاستمرارها

لا تأتي المخاطر التي تهدد استقلال القضاء في بعض الدول من الدساتير، بل تأتي من السلطة التنفيذية

| البلد                    | عدد المعتقلين السياسيين<br>2005 | عدد المعتقلين السياسيين<br>2007 |
|--------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| العراق                   | 26,000<br>(انخفض إلى 14,000)    | 24,661                          |
| مصر                      | 10,000                          | ..                              |
| لبنان                    | ..                              | 5,870                           |
| الأرض الفلسطينية المحتلة | 9,000                           | 11,000                          |
| اليمن                    | 1,000                           | ..                              |

المصدر: المنظمة العربية لحقوق الإنسان 2008.

.. البيانات غير متوافرة.

علياً لأمن الدولة. وتقضي المادة الأولى في الفقرة (أ) من المرسوم بأن «تتمارس مهامها [...] وذلك بأمر من الحاكم العرفي»، بينما تنص المادة 7 في الفقرة (أ) على أن «لا تتقيد محاكم أمن الدولة بالإجراءات الأصولية المنصوص عليها في التشريعات النافذة، وذلك في جميع أدوار وإجراءات الملاحقة والتحقيق والمحاكمة».

وقد اجتهد القضاة في بعض البلدان العربية لتكريس مبدأ الاستقلال القضائي وتحقيق التقدم في هذا المجال. ولعل من الأمثلة الجدير ذكرها في هذا الصدد الإصلاحات القانونية في الجزائر عام 2006 التي فرضت أن تكون أغلبية أعضاء مجلس القضاء الأعلى، من القضاة المنتخبين. (محمد نور فرحات، ورقة خلفية للتقرير)

### 3. احتكار الدولة لاستخدام القوة والإكراه

المعروف أن أمن الإنسان يتعزز عندما تكون الدولة هي التي تستأثر باستخدام وسائل القوة والإكراه وتوظفها لحماية حقوق الناس، المواطنين وغير المواطنين على حد سواء، والدفاع عن هذه الحقوق. وعندما تكون وسائل القوة تحت سيطرة جماعات أخرى، قلما تكون النتائج مؤاتية لأمن المواطنين.<sup>10</sup>

وقد واجه بعض البلدان العربية هذه المشكلة خلال العقدين الماضيين. فإضافة إلى السودان والصومال والعراق ولبنان التي قاست حروباً أهلية رُفعت فيها شعارات الهوية، واجهت بلدان عربية أخرى تحديات التمرد المسلح من جانب شريحة من المواطنين. لكن عندما أثرت مسألة الهوية في حالات التمرد المذكورة، كان الأمر يتعلّق بالهوية السياسية للدولة أكثر منه بمطالبة فئة ذات هوية معينة داخل الأمة بحقوقها. وقد أثبتت سلطات الدولة في بعض هذه البلدان عجزها عن فرض الأمن عند التصدي للتمرد المسلح، كما حدث في بعض البلدان العربية خلال تسعينات القرن الماضي. هذا وخاضت حكومات أخرى حروباً محدودة ضد جماعات متمردة في السنوات الأخيرة، بينما عانت دول أخرى وبنسب متفاوتة، عنفاً مسلحاً تفاوت في شدته وشارك فيه مواطنون منها ومن بلدان عربية أخرى.

وفي البلدان العربية، تبرز واحدة من القضايا الرئيسية حول كيفية تعامل هذه الدول مع الحركات الإسلامية السياسية. فكثيراً ما تتدرّع

مهامهم الوظيفية العادية، وفي مجالات التفتيش والتأديب القضائي.

غير أن أبرز الانتهاكات للاستقلال المؤسسي للقضاء في العديد من البلدان العربية هو وجود أنواع من المحاكم الاستثنائية في كثير من البلدان العربية، مع ما ينطوي عليه ذلك من خرق للحماية القانونية لحقوق الأفراد، ولا سيما في المجال الجنائي، في تلك المحاكم غير المستقلة. وهذا النوع من المحاكم - وأبرزها المحاكم العسكرية ومحاكم أمن الدولة - يمثل إنكاراً لمفهوم القاضي الطبيعي وانتقاصاً من ضمانات المحاكمة العادلة.

وتجد المحاكم العسكرية، التي تمتد حدود صلاحياتها لتشمل محاكمة المدنيين في بعض البلدان العربية، وبخاصة في الجرائم السياسية، سنداً لها في القانون العادي. وأبرز الأمثلة على ذلك هو القانون رقم 1966/25 في مصر، حيث توسع المادة 6 من صلاحية المحكمة العسكرية، وبخاصة في حالات الطوارئ، للنظر في أية جريمة ينص عليها في القانون يحيلها عليها رئيس الجمهورية. ولكن الأهم من ذلك هو أن النطاق الواسع لصلاحيات القضاء العسكري قد ثبتته الدساتير العربية بصورة صريحة.

وتفتقر أشكال القضاء الاستثنائي الأخرى، مثل محاكم أمن الدولة، إلى ضمانات المحاكمة العادلة، وهي تنتشر في عدد من البلدان العربية. ففي الأردن، شكّلت محاكم لأمن الدولة بموجب القانون رقم 1959/17 وتعديلاته، ومنحت الصلاحيات اللازمة للنظر في بعض الجرائم ومنها الجرائم ضد أمن الدولة الداخلي والخارجي وجرائم المخدرات. وفي سورية، نصّ المرسوم التشريعي رقم 47 الصادر في 28 آذار/مارس من العام 1968 على تشكيل محكمة

أبرز الانتهاكات  
للاستقلال المؤسسي  
للقضاء هو وجود أنواع  
من المحاكم الاستثنائية

عندما تكون وسائل القوة  
تحت سيطرة جماعات غير  
رسمية، قلما تكون النتائج  
مؤاتية لأمن المواطنين

الجريمة بدرجة أعلى مما هو معهود في البلدان النامية الأخرى. وباستثناء حالات الاحتلال الأجنبي والحرب الأهلية، فإن تواتر حوادث الإجرام التقليدية، المنخفضة نسبياً، يظل هو السائد في البلدان العربية.

المؤشر المفيد لمقارنة وضع البلدان العربية بمناطق أخرى هو معدلات جرائم القتل. وتقدم البيانات الآتية الصادرة عن مكتب الأمم المتحدة المعني بمكافحة المخدرات والجريمة مقارنة بين عدد من مناطق العالم من ناحية هذا المؤشر.<sup>12</sup> توضح هذه البيانات أن أدنى معدلات جرائم القتل في العالم هي في البلدان العربية. وينبغي التأكيد أن هذه الإحصاءات تعود إلى العام 2002، أي إلى ما قبل احتلال العراق وتصاعد النزاع في السودان وغزة. ومع ذلك فإن هذه البلدان، التي يبيّنهما الشكل 3-1 بصورة منطقتين فرعيتين (هما شمال أفريقيا والشرق الأدنى والأوسط/ جنوب غرب آسيا، التي تشمل كذلك إسرائيل وإيران وتركيا)، لا تضم فقط أدنى معدلات جرائم القتل المسجلة لدى الشرطة في مناطق الجنوب جميعاً، بل في كل بلدان العالم النامية والمتقدمة على حد سواء.

قدرة الدولة على تحقيق الأمن في أراضيها لا تعتمد فقط على حجم قوات الشرطة والقوات المسلحة

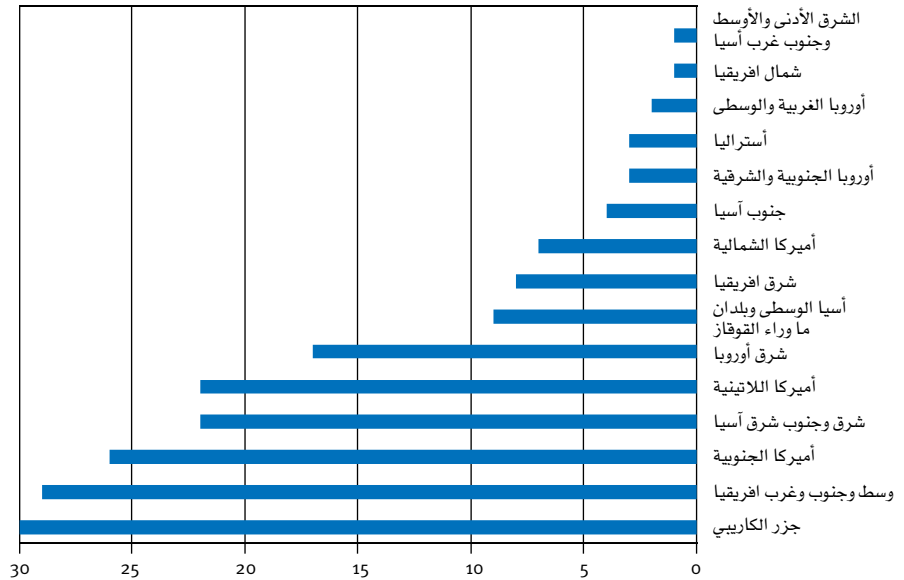
الدول بالمخاطر التي تمتثلها هذه الحركات لتبرير الانقضاض على الحقوق السياسية والمدنية. غير أن السبيل الأمثل للحفاظ على الاستقرار وأمن المواطنين إنما يكمن في إدخال الحركات السلمية في إطار النشاط السياسي المشروع.<sup>11</sup>

من الواضح أن قدرة الدولة على تحقيق الأمن في أراضيها هي محصلة لعوامل عديدة لا تعتمد فقط على الإمكانيات المادية والتنظيمية، مثل حجم قوات الشرطة والقوات المسلحة ونوعية السلاح والتدريب. فليس في وسع أية دولة، مهما كان حجمها أو درجة التسلح فيها، أن تضمن الأمن المطلق على أراضيها. وقد تستطيع الدولة أن تفرض إرادتها بعض الوقت عن طريق استخدام القوة، غير أن الدولة التي سيحالفها النجاح أكثر من غيرها هي الدولة التي تحمي حقوق مواطنيها، وتقبل المشاركة في السلطة فيُنظر إليها على أنها دولة تتمتع بالشرعية وبثقة مواطنيها ورضاهم.

وفي حين يعيش مواطنو البلدان العربية في أجواء تفتقر غالباً إلى الحرية، حيث تقل فرص ممارسة حرية التعبير والتمثيل، وفي حين أن أجهزة الدولة قد تستخدم العنف ضد مواطنيها، فإن بعض هذه البلدان يضمن الحماية ضد

الدولة الناجحة هي الدولة التي تحمي حقوق مواطنيها، وتقبل المشاركة في السلطة فيُنظر إليها على أنها دولة تتمتع بالشرعية

الشكل 3-1 معدلات القتل المقصود (لكل 100,000 من السكان) في مناطق مختلفة من العالم، 2002



المصدر: مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة 2005 (بالإنجليزية).

#### 4. الضوابط المؤسسية لمنع إساءة استخدام السلطة

على سبيل المثال، في تبرة الكثيرين ممن وجهت إليهم الأجهزة الأمنية تهمة جريمة الإرهاب، كما طلب أعضاء في مجلس الشعب من وزارة الداخلية معلومات عن عدد الموقوفين وأوضاعهم. وقدمت الحكومة المغربية اعتذاراً إلى الشعب المغربي عن انتهاك الدولة لحقوق الإنسان خلال العقود الثلاثة الأخيرة من القرن العشرين، وأقال الملك محمد السادس وزير الداخلية الذي ارتبط اسمه بهذه الممارسات. والواقع أن بعض كليات الشرطة في البلدان العربية قد أدخلت ثقافة حقوق الإنسان في منهجها الدراسي، كما تتولى السلطات في بعض هذه البلدان تنظيم دورات تدريبية لضباط الشرطة حول هذه الموضوعات.<sup>14</sup> إلا أن ذلك كله لا يشكل الا اختراقاً صغيراً في أسوار حصن منيع تعمل خلفه قوى الأمن في كل البلدان العربية تقريباً.

إن قياس أداء البلدان العربية وفق المعايير التي استعرضناها، يؤكد أن العلاقة بين الدولة وأمن الإنسان ملتبسة. ففيما يتوقع من الدولة أن تضمن حقوق الإنسان، نراها في عدة دول عربية تمثل مصدرًا لتهديده ولتقويض المعاهدات الدولية والأحكام الدستورية الوطنية. ويبقى ترسيخ حكم القانون وإقامة الحكم الرشيد في البلدان العربية شرطاً لإرساء الأسس اللازمة لشرعية الدولة التي يجب أن تكفل، في آخر المطاف، حماية الحياة

إن قوى الأمن والقوات المسلحة التي لا تخضع للرقابة العامة تمثل تهديداً جدياً لأمن الإنسان، وذلك ما تشهد به تجربة بلدان عربية عديدة. فمعظم الحكومات العربية تستأثر بسلطات مطلقة تحافظ عليها بتوسيع هامش المناورة أمام أجهزة الأمن، على حساب حريات المواطنين وحقوقهم الأساسية. وقد دُونت الانتهاكات الناجمة عن ذلك - عندما تسمح الحكومات العربية - من جانب منظمات حقوق الإنسان المحلية والإقليمية والدولية ومن جانب وكالات الأمم المتحدة التي تتولى متابعة تلك المسائل.<sup>13</sup>

تعمل دوائر الأمن العربية في أجواء تتمتع فيها بالحصانة من المساءلة لأنها من الأدوات التي تعمل بشكل مباشر لمصلحة رئيس الدولة، وتُعدّ مسؤولة أمامه وحده. وتتعزز سلطاتها الهائلة بتدخل السلطة التنفيذية في استقلال القضاء وبالسيطرة التي يمارسها الحزب الحاكم في أغلب الدول على السلطة التشريعية، وبتمكيم وسائل الإعلام. وفي ظل هذه الظروف تتنفي الرقابة التشريعية والشعبية على تلك الدوائر. في الواقع يتفاوت غياب هذه السلطة الرقابية بين دولة وأخرى: فقد نجح القضاء في مصر،

تمثل قوى الأمن والقوات المسلحة التي لا تخضع للرقابة العامة تهديداً جدياً لأمن الإنسان

#### سيطرة السلطة التنفيذية في مواجهة الإصلاح في قطاع الأمن

الإطار 3-5

الكويت حالة مشهودة، ومنفردة، من هذا الإشراف البرلماني. فوزيرا الدفاع والداخلية يخضعان للمساءلة من جانب مجلس الأمة، وتتولى لجنة الشؤون الداخلية والدفاع استجواب الوزراء وكبار المسؤولين في أجهزة الأمن، بما فيها إدارة المخابرات. وما زالت تنتشر تقارير سنوية عن أوضاع حقوق الإنسان منذ عام 2002.

لقد ترتبت على الرقابة الحصرية التي تمارسها السلطات التنفيذية على قطاع الأمن، والتي لا تخضع للمساءلة، مضاعفات إشكالية على قدرة هذا القطاع، وأدت إلى غياب التخطيط السليم للميزانيات والرقابة المالية والشفافية. يضاف إلى ذلك أنه، على الرغم من غياب المساءلات البرلمانية الفعالة، فقد غيبت السلطة التنفيذية في عدد من البلدان العربية قضايا الأمن بعيداً عن النقاش والتمحيص في المجال العام، وذلك بتشكيل مجالس للأمن القومي مسؤولة أمام رئيس الدولة وحده دون غيره.

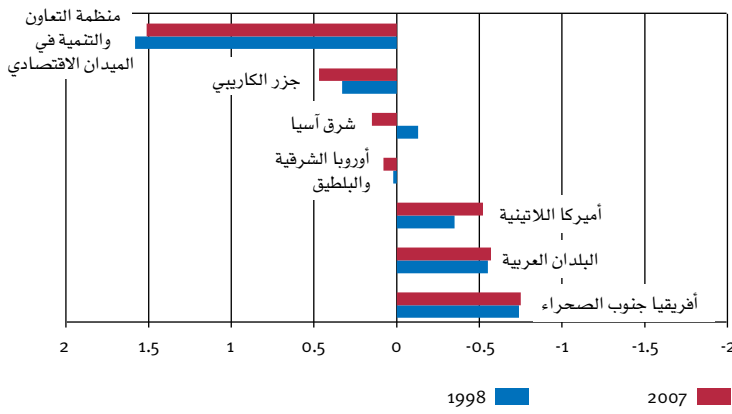
ورافق انتشار المنظمات الأمنية بطبيعة الحال ترهل إداري واضح في أعداد الموظفين، وتماييز وظيفي ضعيف بين مختلف الخدمات، وازدواجية في الأدوار، ونفور بنيوي من التنسيق بين الخدمات، وتضخم متعاطم في كشوف الأجور. ومن شأن هذه العوامل أن تؤدي إلى تردّي الأداء وعدم الكفاءة المالية، ويفضي ذلك كله إلى هبوط حاد في مستوى القدرات في قطاع الأمن في كل أرجاء المنطقة.

كما هي الحال في العديد من الأنظمة الديمقراطية الحقيقية، يُعرف رئيس أية دولة عربية إجمالاً، من الناحية الدستورية، بأنه القائد الأعلى للقوات المسلحة الوطنية. غير أن الفرق الأساسي في المنطقة العربية يكمن في غياب أية رقابة متبادلة بين السلطات يمكن من خلالها مساءلة الرئيس الأعلى حول تنفيذ مهامه.

وليس للبرلمانات العربية أي قدر من السيطرة الفعلية على قطاع الأمن، بل إن البرلمانات في المنطقة العربية درجت على اعتبار قضايا الأمن والدفاع من المحظورات التي لا يمكن المساس بها. وتفتقر المجالس التشريعية في أغلب الأحيان إلى التفويض الدستوري بمساءلة الرئيس التنفيذي الأعلى حول هذه المسائل، أو طلب تقديم ميزانية للدفاع، وإن كانت عامة ومبسطة (ناهيك بالنفقات والمشتريات). وحتى في القلة القليلة من البرلمانات التي يجيز لها الدستور الإشراف على الميزانيات، كما هي الحال في الكويت ولبنان ومصر والمغرب واليمن فإنها تؤثر أن لا تمارس هذه الصلاحية. أما في البلدان العربية التي لا تعرف المجالس التشريعية إطلاقاً، فلا ضوابط عامة فيها إلا في ما ندر، وتتمتع السلطة التنفيذي فيها بسلطة مطلقة في رسم السياسات وخطط التشغيل ووضع الميزانيات.

وقد أثبتت السلطة التنفيذية فعاليتها في استباق عمليات التدقيق البرلمانية أو تحويل مسارها حتى وإن كان مسموحاً لها، اسمياً، بذلك. وتمثل

المصدر: Sayigh 2007.



المصدر: حسابات تقرير التنمية الإنسانية العربية/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالاستناد إلى بيانات البنك الدولي 2008 (بالإنجليزية).

ملاحظة: يتدرج مؤشر حكم القانون على سلم يراوح بين 2.5 و-2.5؛ وكلما زادت الدرجة كان مستوى حكم القانون أفضل. وهو مؤشر ذاتي يتم تجميعه من مختلف المصادر ومدرجات القياس لمفهومي: عدم الانحياز القانوني والاحترام الشعبي للقانون.

### تطرح قضية دارفور مثالا صارخا على إخفاق الدولة

2006، وأطراف أخرى، عن سقوط الإصابات بين المدنيين والتدمير الواسع للممتلكات المدنية بما فيها المنازل والأسواق وفقدان مصادر الرزق والتهجير الجماعي للفئات المتأثرة بالقتال. يضاف إلى ذلك أن التزايد في زعزعة الأمن يؤثر سلباً في المجال الإنساني والأمن بالنسبة إلى السكان المدنيين. وتواصلت، وفي جميع أرجاء دارفور، أعمال العنف والإيذاء الجنسي ضد النساء والأطفال من جانب أشخاص تابعين للدولة أو غير تابعين لها ومن جانب أطراف أخرى، مثل الجماعات والعصابات الإجرامية. وتسود هذه الأجواء شعور المرتكبين بحصانة ضد المساءلة، إذ تهمل الدولة التحقيق في هذه الحالات، وتهمل محاكمة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان هذه ومعاقبتهم.<sup>17</sup>

وعلى الرغم من اتخاذ الحكومة بعض الإجراءات لحماية السكان المدنيين ومنع الاعتداء عليهم، فإن التقارير تفيد بأن هؤلاء السكان ما زالوا يتعرضون لسلسلة من التهديدات. ففي شهر تموز/يوليو 2008 كان هناك، حسب مصادر الأمم المتحدة،<sup>18</sup> 4.27 مليون من المتضررين الذين يحتاجون إلى المساعدة، بينهم 2.5 مليون من المهجرين داخلياً. وقد طلب ربع مليون من أهالي دارفور اللجوء إلى تشاد. وما زالت الاضطرابات التي تلحق الضرر بالآلاف مستمرة. فهُجّر 150,000 شخص خلال الأشهر الأربعة

البشرية والحريات الإنسانية، وفرض القيود والضوابط على جميع أشكال الإكراه والتمييز. وما لم تستكمل مثل هذه الخطوات، سيظلّ المواطنون يعانون مختلف صنوف الإقصاء وانعدام الأمن السياسي التي يظهرها الشكل (3-2).

### الأزمة في دارفور: نموذج مأساوي لإخفاق الدولة

ما زال يشكل الصراع الدائر في دارفور أحد أخطر النزاعات في المنطقة العربية. وتمثل ضخامة هذه الأزمة الإنسانية، التي أسهمت في قيامها السياسات السابقة للحكومة السودانية ومقارباتها الحالية في التعامل مع الأحداث، مثلاً مشهوداً على دور الدولة في مفاخرة انعدام أمن الإنسان. ومع أن الدولة السودانية تهدد أمن المواطنين في مناطق أخرى من البلاد، فإن دورها في دارفور يطرح مثلاً صارخاً على إخفاق الدولة وفق كل معايير سلوك الدول التي يتبناها هذا التقرير (في 4 آذار/مارس 2009، أصدرت المحكمة الجنائية الدولية أمراً بالقبض على الرئيس السوداني عمر البشير بتهمة ارتكابه جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية في دارفور).

لقد أشارت البعثة الدولية لتقصي الحقائق حول دارفور في تقريرها الذي قدمته إلى الأمين العام للأمم المتحدة في كانون الثاني/يناير 2005<sup>15</sup> إلى أن قوات الحكومة والمليشيات المتحالفة معها قد ارتكبت، على نطاق واسع وبصورة متواصلة، جرائم حرب وجرائم ضد الإنسانية، بما فيها القتل والتعذيب والاعتصاب الجماعي والإعدام دون محاكمة والاحتجاز التعسفي. ووجدت البعثة أن مصطلح «الإبادة الجماعية» لا ينطبق، من الوجهة الفنية وبالمعنى القانوني، لعدم وجود عنصر القصد اللازم لمثل هذه الجريمة. غير أنها أكدت أن الانتهاكات الهائلة لحقوق الإنسان والقانون الإنساني «التي قد لا تكون أقل خطورةً وفضاعةً من الإبادة الجماعية»،<sup>16</sup> ما تزال مستمرة. ووجدت البعثة أن مليشيات الجنجويد كانت تعمل جنباً إلى جنب مع القوات المسلحة الحكومية، أو بدعم بري وجوي منها.

واستمر الوضع في دارفور يتسم بالانتهاكات المنظمة الواسعة الانتشار لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. فقد أسفر القتال بين قوات الحكومة السودانية والأطراف الموقعة، وغير الموقعة، على اتفاقية السلام في دارفور في العام



انعدام الحماية للمدنيين: تشير مصادر الأمم المتحدة<sup>23</sup> إلى أنه في الفترة الواقعة بين كانون الثاني/يناير وتموز/يوليو 2008، تعرّضت البلدات، وبخاصة في غرب دارفور وشمالها، إلى جولات من القصف الجوي من جانب الحكومة. وأدت هذه الهجمات إلى سقوط قتلى، ونهب الممتلكات المدنية وتدميرها على نطاق واسع بما فيها مئات المنازل، وإلى سرقة وقتل أعداد كبيرة من الماشية وإلى تهجير آلاف الناس. وفي الممرات الشمالية غرباً دارفور، شنت الحكومة حملةً عسكريّةً رئيسية استخدمت فيها الميليشيات المسلحة والقوات المسلحة السودانية البرية، تساندها الهجمات الجوية، لاستعادة السيطرة على المناطق التي كانت قد استولت عليها الجماعات المسلحة التابعة لحركة العدل والمساواة. وفي تلك الحملة، لم تميّز الحكومة بين المدنيين والمقاتلين التابعين للجماعات المسلحة، وفي نيسان/أبريل وأيار/مايو 2008، تعرّضت عشر قرى في شمال دارفور، بما فيها أراضٍ زراعية، لقصف جوي، ما شكّل خرقاً لمبدأ التمييز بين الأهداف العسكرية والمدنية.

ضعف استجابة الشرطة السودانية: <sup>24</sup> يعود إخفاق الحكومة السودانية المنهجي في معالجة هذه المساوئ التي ترددها في ضمان تجهيز شرطة دارفور النظامية بالحد الأدنى من الإمكانيات. وقد قصّرت الدولة في الاستثمار في قوات الشرطة التابعة لها ما جعلها أضعف من أن تستطيع نزع سلاح الجنجويد، ناهيك بحماية الأهالي من الاغتصاب والسرقة والجرائم الأخرى. بل إن بعض ضباط الشرطة أنفسهم يرتكبون مثل هذه الجرائم، ولا يخضعون للمساءلة. وهكذا، ظلّت قوات الميليشيات التي فرضت العنف على دارفور قوية ناشطة لا رادع لها. وقد تمّ ضمّ بعض رجال الميليشيات السابقين إلى قوى الدفاع المدني، مثل شرطة الاحتياط المركزية، التي تتولّى حماية الأشخاص المهجرين والمدنيين الآخرين.

### الإخفاق في الالتزام بالمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان

أعرب مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في قراره 17/9 الصادر في 18 أيلول/سبتمبر 2008،<sup>25</sup> عن «قلقه العميق إزاء خطورة الانتهاكات الجارية لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي في بعض أجزاء دارفور».

الأولى من العام 2008، و780,000 شخص منذ التوقيع على اتفاقية السلام في دارفور في العام 2006.<sup>19</sup>

### الإخفاق في نيل القبول من المواطنين جميعاً

يتّسم الصراع في دارفور في أغلب الأحيان بالصدام بين الأفارقة «العرب» و«غير العرب»، ولكنّ الأساليب التي اتبعتها حركات المتمردون والحكومة السودانية في المقام الأول لاستغلال التوترات الإثنية هي التي شكلت عامل استقطاب لقطاع واسع من أهالي دارفور على أسس إثنية. ومن شأن هذه التوترات توليد تحالفات متقلّبة بين الحكومة والقبائل العربية وغير العربية وجماعات المتمردون، وكذلك إذكاء روح التناحر بين الجماعات العربية وفئات المتمردون المتنافسة. تشير «هيومن رايتس ووتش» في تقريرها المسمى «دارفور 2007: الفوضى المدبّرة»،<sup>20</sup> إلى دور الحكومة في بثّ الفوضى، وفي بعض المناطق، استغلال التوترات في أوساط الجماعات على أساس «فرّق تسدّ»، بغية المحافظة على هيمنتها العسكرية والسياسية في دارفور. ويظهر تقرير المنظمة أن مؤسسات الدولة فشلت في توفير الحماية لأهالي دارفور المحاصرين وتحولت، بدلاً من ذلك، أدوات لتنفيذ السياسات والممارسات القمعية.

### الإخفاق في حماية حق سكان دارفور في الحياة والأمن

شدد مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في القرار 17/9 الصادر في 18 أيلول/سبتمبر 2008<sup>21</sup> على «أن حكومة السودان هي المسؤول الأول عن حماية مواطنيها جميعاً، بمن فيهم كل الفئات الضعيفة». ومع أن الحكومة اتخذت بعض الإجراءات، فإن التقارير تفيد بأن الجانب الأكبر من أهالي دارفور ما زالوا يفتقرون إلى الحماية. ولم يقتصر الأمر على إخفاق الدولة في السودان في أداء مسؤوليتها الأساسية في ضمان حياة مواطنيها وسلامتهم في دارفور، بل إن القوات الحكومية البرية والجوية قد شنت، مراراً وتكراراً، هجمات عشوائية على المناطق التي ينشط فيها المتمردون، ما أسفر عن سقوط العديد من القتلى والجرحى المدنيين.<sup>22</sup>

عمق الأزمة في دارفور استغلال حركات المتمردون والحكومة السودانية للتوترات الإثنية

فشلت مؤسسات الدولة في توفير الحماية لأهالي دارفور

إعدام بلا محاكمة، احتجاز تعسفي، اختفاءات، وتعذيب: حسب مصادر الأمم المتحدة،<sup>26</sup> واصلت أجهزة الأمن الحكومية ارتكاب انتهاكاتهما لحقوق الإنسان، بما فيها الاعتقال التعسفي والاحتجاز التعسفي والتعذيب وسوء معاملة المحتجزين. ومن بين الأفراد المستهدفين زعماء المجتمعات المحلية، والأشخاص الذين يشتبه بأن لهم صلةً بحركات التمرد. أمّا انتهاكات الحق في محاكمة عادلة فهي متفشية على نطاق واسع. وغالبًا ما يُعتقل الأشخاص ويمنع الاتصال بهم فترات زمنية طويلةً من جانب جهاز الأمن والمخابرات الوطني، وكثيرًا ما يتم توقيفهم في مراكز احتجاز غير رسمية أو في ما يطلق عليه اسم «بيوت الأشباح». وغالبًا ما يحتجز هؤلاء دون توجيه تهمة إليهم، فيجرمون بذلك من الفرصة لمواجهة احتجازهم قانونيًا.<sup>27</sup>

وعلى سبيل المثال، وحسب مصادر الأمم المتحدة،<sup>28</sup> فإن الهجوم الذي شنته «حركة العدل والمساواة» على أم درمان والخرطوم في 10 أيار/مايو 2008، قد أعقبته مئات الاعتقالات من جانب جهاز الأمن والمخابرات الوطني، واستهدفت أهالي دارفور في المقام الأول. وطبقًا للأرقام التي أعلنتها الشرطة، احتجز 481 شخصًا ثم أطلق سراحهم في أعقاب الهجوم على الفور. كما أفادت التقارير بأن مئات من المدنيين قد تمّ توقيفهم بصورة تعسفية واحتجزوا دون توجيه تهمة إليهم، إضافةً إلى المقاتلين من حركات التمرد، بينهم نحو 90 من الأحداث الذين يزعم أنهم مقاتلون. وفي أواخر تموز/يوليو، أي بعد شهرين ونصف الشهر من وقوع الهجوم، كان هناك خشية من أن نحو 500 شخص ما زالوا قيد الاعتقال لدى الاستخبارات والأجهزة الأمنية في مكان غير معروف. بل إن مصادر أخرى ذكرت أن ثمة عددًا أكبر من الموقوفين لأسباب تتعلق بالهجوم. وتردد أن من بين هؤلاء المحتجزين ناشطين في مجال حقوق الإنسان وصحافيين وأفرادًا من عائلات المتهمين ونساء. وما دامت الأمم المتحدة لا تعلم بإمكانة احتجازهم في الخرطوم، فإن من المتعذر التحقق من أعدادهم بدقة. غير أنه يبدو أن معظمهم من أصول دارفورية، وثمة دلائل موثوقة بها على أن كثيرين منهم قد اعتقلوا على أساس انتمائهم الإثني.<sup>29</sup> وحتى 20 آب/أغسطس 2008، كان قد حكم بالإعدام على 50 ممن يُزعم أنهم منتمون إلى حركة العدل والمساواة في محاكم خاصة بمناهضة الإرهاب أقامتها وزارة العدل في

أعقاب هجوم العاشر من أيار/مايو 2008. وقد فشلت الإجراءات القضائية في التزام معايير المحاكمة العادلة المتعارف عليها دوليًا، ولم يسمح لمعظم المتهمين بالاتصال بمحاميههم إلا بعد بدء المحاكمة. وزعم المتهمون في بعض الحالات أنهم قد أرغموا على الاعتراف تحت وطأة التعذيب وسوء المعاملة.<sup>30</sup>

## إساءة السلطة لممارسة حقها في احتكار استخدام القوة والإكراه

تفاقم انتشار العنف بفعل فشل الدولة السودانية المتواصل في حماية السكان المدنيين من القتال، وفي التمييز بين المقاتلين والمدنيين، وفي استخدام القوة على نحو غير متناسب خلال الصدامات والعمليات العسكرية.<sup>31</sup>

التمادي في استخدام القوة: ثمة عدّة تقارير عن قيام القوات الحكومية بهجمات جوية أسفرت عن وقوع إصابات مدنية على نطاق واسع، ومن بينها الهجمات على المدنيين في ساراف جيداد، صربا، سيليا وأبو سروج في غرب دارفور في كانون الثاني/يناير وشباط/فبراير 2008،<sup>32</sup> وقصف عدد من القرى في شمال دارفور، ومنها الهجمات الجوية على قرية حليف في 29 نيسان/أبريل، وعلى قريتي عين بيبصار وشقيق كارو في 4 أيار/مايو 2008. وفي شهر أيار/مايو فقط، تردّد أن هذه الهجمات سببت مصرع 19 مدنيًا وإصابة 30 آخرين، بمن فيهم النساء والأطفال. وتوحي المعلومات بأن قصف هذه القرى كان قصفًا عشوائيًا، وأن آثاره في الجماعات المدنية لم تكن تضاهي أو تبرّر ما يمكن لأية عملية عسكرية أن تحقّقه من فوائد نتيجة لهذه الغارات.<sup>33</sup>

انتقام الدولة من هجوم حركة العدل والمساواة يوم 10 أيار/مايو على أم درمان: في العاشر من أيار/مايو 2008، شنّ أفراد مسلحون من «حركة العدل والمساواة» الدارفورية هجومًا على الخرطوم. وقد ندد الأمين العام للأمم المتحدة<sup>34</sup> بهذا الهجوم وأعرب عن قلقه من تداعياته المحتملة على حياة المدنيين وممتلكاتهم. وانطوى القتال الذي دار في منطقة أم درمان في الخرطوم على انتهاكات لقانون حقوق الإنسان الدولي والقانون الدولي الإنساني نتيجة لما ارتكبه الطرفان. اشتمل رد فعل الحكومة في الأسابيع التي تلت الهجوم على انتهاكات خطيرة للحقوق المدنية

انتهاكات الحق في محاكمة عادلة متفشية على نطاق واسع

غالبًا ما يُعتقل الأشخاص في مراكز احتجاز غير رسمية يطلق عليها اسم «بيوت الأشباح» في دارفور

إحدى العقبات الأساسية التي تعوق تحسين أوضاع حقوق الإنسان في دارفور تتمثل في الافتقار إلى العدالة والمساءلة

على الرغم من بعض الخطوات التي اتخذتها الحكومة السودانية لإصلاح القوانين، ما زالت أوضاع حقوق الإنسان على أرض الواقع قاتمة

والسياسية.<sup>35</sup> وترددت تقارير عن انتهاكات جسيمة من جانب الطرفين، بما فيها عمليات قتل المدنيين المدبرة، وإطلاق النار عشوائياً، واستخدام القوة المفرطة، والإجهاز على المقاتلين الأعداء الجرحى أو الأسرى.<sup>36</sup> وقد شنت الحكومة هجمات جويةً وغاراتٍ بالمدفعية على قرى يشبه بإيوائها مقاتلي حركة العدل والمساواة، ما أسفر عن وقوع إصابات كثيفة بين المدنيين.

وتمثل عمليات القصف غير الدقيق تلك خرقاً للحظر الذي فرضه القانون الدولي الإنساني العالمي ضد الهجمات التي لا تميز بين الأهداف العسكرية والمدنيين. ويُعدُّ الأشخاص الذين يمارسون مثل هذه الهجمات أو يأمرهم بها من مرتكبي جرائم الحرب.<sup>37</sup>

### الفشل في العمل ضمن الضوابط المؤسسية

غياب المساءلة في قضايا انتهاكات حقوق الإنسان: إن إحدى العقبات الأساسية التي تعوق تحسين أوضاع حقوق الإنسان في دارفور تتمثل في الافتقار، على نطاق واسع، إلى العدالة والمساءلة في قضايا الانتهاكات والإفلات من العقوبات التي تترتب عليها. ويتجلى ذلك في غياب المتابعة للوقائع والتحديات لتحديد هوية الجناة وتقديمهم إلى المحاكمة العادلة، وهذا ما حدث في الهجوم الذي شنته شرطة الاحتياط المركزية على الطويلة في 12 أيار/مايو 2008. وتفيد مصادر الأمم المتحدة<sup>38</sup> أنه لم تتخذ أية إجراءات قانونية ضد الفاعلين، بمن فيهم المسؤولون في القيادة، ولم تُدفع أية تعويضات للضحايا. وكان تعميم حصانة الجناة والآثار السلبية لأفعالهم أموراً ظاهرة للعيان في كثير من حوادث العنف الجنسي والجنوسي في دارفور، وكذلك في الانتهاكات الخطيرة الأخرى التي يحظرها القانون الدولي.<sup>39</sup>

التكريس القانوني لحصانة موظفي الدولة في القانون: ما زال القانون يمنح حصانات للموظفين الحكوميين المسلحين ويتطرق قانون الشرطة الجديد إلى حصانة أفراد الشرطة، إذ ينص في المادة 45 منه على ما يلي: (1) «لا تُتخذ إجراءات جنائية بحق أي شرطي ارتكب أي فعل يُعتبر فعلاً إجرامياً أثناء تنفيذه مهامه الرسمية أو بسببها، ولا تجوز محاكمته إلا بإذن صادر عن وزير الداخلية أو أي شخص مخول. (2) تتحمل

الدولة مبلغ التعويض (أو الدية) الذي يدفع عن أي شرطي في حال ارتكابه فعلاً يُعتبر جريمة أثناء أدائه مهامه الرسمية أو بسببه. (3) على أي شرطي يواجه أية إجراءات قانونية تقتضي وضعه قيد الاحتجاز القانوني أن يلازم ثكنته، ريثما يتم البت في الإجراءات التي يتوجب اتخاذها بحقه.» وأكدت الحكومة أن القانون المذكور يمنح أفراد الشرطة حصانة من الإجراءات القانونية، وأن هذه الحصانة تُرفع تلقائياً بناءً على طلب الشخص المتضرر، وينص على إجراءات مساءلة في حال ارتكاب تجاوزات.<sup>40</sup>

قصور جهود الإصلاحات الحكومية: على الرغم من بعض الخطوات التي اتخذتها الحكومة لإصلاح القوانين،<sup>41</sup> فإن أوضاع حقوق الإنسان على أرض الواقع ما زالت قاتمة فيما تتواتر التقارير عن تدهور الأحوال في البلاد. وما زالت الأطراف جميعاً تمارس انتهاك حقوق الإنسان وخرق القانون الدولي الإنساني. ومن أوجب الواجبات البدء بتحقيقات حيادية وشفافة وشاملة لاستقصاء المزاعم وتحديد الفاعلين وإخضاعهم للمساءلة. وقد كررت المقررة الخاصة المعنية بحالة حقوق الإنسان في السودان مطالبتها حكومة الوحدة الوطنية بإعلان التقارير التي تصدرها لجان التحقيق من أجل وضع حد للإفلات من القصاص وتعزيز حكم القانون.<sup>42</sup>

ومن المؤسف أن ميزان العدالة قد اختل في دارفور بسبب الافتقار إلى الموارد وغياب الإرادة السياسية. ففي الربع الأول من العام 2006، كان هناك مدع عام واحد في منطقة غرب دارفور كلها، كما لم يكن هناك أكثر من اثنين أو ثلاثة من ممثلي الادعاء العام لفترات زمنية مطولة. وقد ترددت تقارير مفادها أن مزيداً من ممثلي الادعاء العام قد وصلوا إلى المنطقة في تموز/يوليو 2007. غير أن معظمهم يقيم في البلدات الكبيرة البعيدة عن المحتجزين والمشتكين في القرى والبلدات النائية الذين ما زالوا يتطلعون إلى قيام نظام عدلي منصف وفعال يمكن اللجوء إليه.<sup>43</sup>

بعد استعراضنا السابق للقيود التي تؤثر في قدرة الدول العربية على ضمان أمن الإنسان، يهمننا أن ننظر هنا في احتمالات تحول هذه الدول إلى الالتزام بحكم القانون في المستقبل. ويعدُّ إصلاح أجهزة الحكم بهدف ضمان عدم استمرار الممارسات التمييزية وانتهاك أمن الإنسان هو الخطوة الأولى في هذا المسار الطويل.

محاكمة، وجراء التعذيب، وبخاصة ما يتعرض له الطلبة وأعضاء التجمعات السياسية المعارضة.

## 1. الجهود الحكومية من أجل الإصلاح

تتابعت في السنوات الأخيرة موجات من المبادرات التي بدأها القادة في البلدان العربية لتحقيق الإصلاح السياسي وشملت، على سبيل المثال، قيام هيئات وجمعيات تمثيلية منتخبة في الإمارات وعمان وقطر؛ وعودة مثل هذه المجالس كما في البحرين؛ وإجراء انتخابات رئاسية مع تعدد المرشحين في مصر في العام 2005؛ وتنظيم انتخابات جزئية للمجالس البلدية (مع قصرها على الرجال)، في السعودية في العام 2006. وتضمنت مبادرات الإصلاح أيضاً إصدار مدونة الأحوال الشخصية في كل من الجزائر والمغرب؛ وتشكيل «هيئة الإنصاف والمصالحة» في المغرب.

أما الدوافع إلى هذه الإصلاحات فهي موضوع نقاش واسع. ويرى بعضهم أن الدافع هو نتيجة رضوخ الحكومات لاعتبارات الضرورة. فقد بدأت حركات التملل والاضطرابات الشعبية بالضغط على الحكومات لإحداث التغيير والحّد من احتمالات انتشار الاضطراب المدني. ويرى آخرون أن هذه التطورات تعود إلى «نصيحة» وجهها الحلفاء الاستراتيجيون لتلك الحكومات بالرضوخ للمطالب الشعبية في أعقاب حرب الخليج في العام 1991 أو غزو العراق في العام 2003. ومهما كانت الدوافع، فإن هذه الإصلاحات، على أهميتها، لم تغيّر من الأسس البنيوية للسلطة في البلدان العربية، حيث ما زالت السلطة التنفيذية هي سيّدة الموقف ولا تخضع لأي شكل من أشكال المساءلة. ومن المؤكد أن قيمة الإصلاحات التي استحدثتها الحكومات قد تضاءلت بفعل التعديلات الدستورية أو التشريعية التي تنتقص من حقوق الأفراد في مجالات أخرى، وبخاصة الحق في التنظيم والمشاركة في انتخابات حرة ونزيهة.

فقد رافق الدستور العراقي الجديد تمديد لحالة الطوارئ يجيز تعليق الأحكام الدستورية المتعلقة بالحريات. وفي أعقاب تعديل المادة

وقد شهد العقد الأخير عدّة محاولات من جانب الحكومات العربية لمعالجة قضية الإصلاح، وفي الوقت نفسه برز على نحو مطّرد دور الحركات السياسية والمجتمع المدني في هذا السبيل. وفي أعقاب أحداث 11 أيلول/سبتمبر 2001، تعرّض بعض البلدان العربية لضغوط خارجية من جانب القوى الغربية للقيام بالإصلاح السياسي. وأدّت هذه الأطراف الثلاثة أدواراً مختلفة في محاولات الإصلاح في البلدان العربية.

أعربت «منتديات الشباب العرب» التي عُقدت بالتزامن مع إعداد هذا التقرير عن إدانتها الشديدة لنواحي القصور السياسي في المنطقة منتقدة بقسوة المسار السياسي العام وعلى أكثر من صعيد. وركز المشاركون، في تحليلهم لانعدام الأمن في البلدان العربية، على إقصاء المجتمع المدني عن دائرة صنع القرار؛ وغياب الحريات السياسية؛ وتسييس الإسلام؛ والافتقار إلى مقومات الحكم الرشيد؛ والإرهاب، وغياب تداول السلطة بصورة سلمية، وقمع التعددية؛ والعقبات التي يواجهها الشباب في الوصول إلى الوظائف الحكومية؛ وقمع الأقليات؛ والبيروقراطية الخانقة؛ وتفتيش الفساد في الأجهزة الحكومية. وأشار كثيرون إلى أن أشكال الديمقراطية في البلدان العربية ليست أكثر من ادعاءات وعروض وهمية للابته الفارغة. غير أن عدداً من المشاركين أشار إلى أن المنطقة لا يمكنها أن تستورد الديمقراطية من الخارج، وإنما عليها أن تشجع على تناميها في إطار الثقافة العربية.

وتطرق الشباب من المشرق العربي إلى ضعف جماعات المعارضة السياسية التي تؤدّي، في رأيهم، دوراً فارغاً. وترددت أصداً هذا النقد لدى بعض المشاركين من بلدان المغرب العربي، وكان ثمة توافق على أن الخطر الأكبر الذي يهدد أمن الإنسان العربي يأتي من أنظمة الحكم التسلطية، والقيود المفروضة على الحريات الأساسية، وعناصر القصور والعجز في العمل المؤسسي والشفافية والمساءلة. واتفق اللبنانيون مع أقرانهم في بلدان المغرب العربي على أن التدخل الأجنبي قد عمق من الخلافات السياسية الداخلية في المنطقة. وتطرق المشاركون المصريون والسودانيون إلى المخاطر المتعاظمة التي يتعرض لها المواطنون جراء الاعتقال دون

تتابعت في السنوات الأخيرة موجات من المبادرات الإصلاحية في البلدان العربية

الدوافع إلى هذه الإصلاحات هي موضوع نقاش واسع

لم تغيّر الإصلاحات من  
الأسس البنيوية للسلطة  
في البلدان العربية حيث ما  
زالت السلطة التنفيذية  
هي سيّدة الموقف

76 من الدستور المصري حول الانتخابات الرئاسية، الذي يسمح بتعدد المترشحين، صدر قانون يحصر حق الترشح بقيادات الأحزاب التي كانت قائمة عند إنفاذ القانون. كما أن مصر دأبت على تمديد حالة الطوارئ المفروضة فيها وأخرها في أيار/مايو من عام 2008 حين تمّ تمديدها لفترة عامين إضافيين أو لحين صدور قانون مكافحة الإرهاب. وأعقب ذلك اتفاق على تعديلات دستورية تجيز إحالة المدنيين على محاكم عسكرية، وتحظر تشكيل أي حزب على أساس ديني أو طبقي، والقيام بأي نشاط سياسي على أساس ديني.

وفي هذا السياق جرت تطورات مماثلة في الجزائر بعد إقرار الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية الذي عالج تداعيات المواجهات العنيفة في تسعينات القرن الماضي. فتلا ذلك تمديد الفترة الرئاسية مدة سنتين، وإلغاء تحديد عدد المرات التي يرشح فيها الرئيس نفسه للانتخابات واستمرار الحظر المفروض على الجبهة الإسلامية للإنقاذ. وحدث تحرك مماثل في تونس حيث تمّ تعديل الدستور لرفع السن التي يسمح فيها للرئيس بمزاولة مهامه، وألغى عدد الفترات الرئاسية للرئيس الواحد. وظل حزب النهضة، الإسلامي الاتجاه، خارج نطاق الأحزاب التي يقرها القانون.

ونجحت هذا النهج كلٌّ من الإمارات والسعودية والسودان وقطر: فوضعت حكومة الإمارات القواعد الأساسية لانتخاب المجلس الوطني الاتحادي، ولكنها حصرت الأعضاء المنتخبين بالنصف، والناخبين بألفي مواطن فقط، يختارهم حكام الإمارات السبع. وسمحت السعودية بتشكيل منظمة لحقوق الإنسان، ولكنها قامت بحصر العملية الانتخابية بمدن معينة، وبالمجالس البلدية فقط. وأعلنت الحكومة السودانية دستوراً جديداً بعد المصادقة على اتفاقية «نيفاشا»، ثم أتبع ذلك بقانون يعطيها صلاحيات واسعة لقبول وحل الجمعيات السياسية. وأخيراً، أعلنت قطر دستوراً يدعو إلى انتخاب مجلس للدولة، ثم نزعت الجنسية بصورة مؤقتة عن نحو ستة آلاف من المواطنين بدعوى أنه لم يكن لديهم ما يثبت انتماءهم إلى الدولة.<sup>44</sup>

غالبًا ما يعتقد الصحفيون والأكاديميون أن ثمة أجنحة متعددة داخل النخب الحاكمة في الدول العربية، ويمضي بعضهم بعيداً في التشخيص إلى حد تصنيف هذه الأجنحة - بين متصلب متشدد، وآخر إصلاحي - ويربطون تبني الإصلاحات بما

يعتقدون أنه النفوذ المتزايد للجناح الإصلاحية. صحيح أن أعضاء النخب الحاكمة، وحتى مؤسساتهم المختلفة، لا يتفقون في كل الظروف على جميع التفاصيل في السياسة العامة، غير أنه ليس من الواضح في أي حال من الأحوال أن مثل هذه الاختلافات يدور حول قضية الانتقال إلى مزيد من الديمقراطية. وواقع الأمر أن الخطوط الفاصلة الأكثر أهمية داخل النخب الحاكمة في الدول العربية - وهي التي تظهر للعيان بالنسبة إلى المراقبين من الخارج - إنما تعكس، على ما يبدو، تفاوتاً بين الأجيال، وبين مراكز القوى المؤسسية، والانتماءات الأيديولوجية.

وتعدّ الانقسامات الأيديولوجية وسط النخب الحاكمة في البلدان العربية من معوقات الإصلاح، والسمة الأهم فيها هي التي تفصل بين الحركات الإسلامية، التي تعتمز إعادة هيكلة النظم السياسية في بلدانها وفق مفهومها للشريعة الإسلامية، من جهة، وأكثرية أعضاء النخب الحاكمة الذين يبدون من جهة ثانية احترامهم لتلك المبادئ غير أنهم منفتحون على مصادر أخرى يسترشدون بها في تطوير النظام السياسي. وتتجلى هذه الانقسامات بصورة واضحة في البلدان التي تسمح للحركات الإسلامية بممارسة النشاط السياسي، وإن لم يكن معترفاً بها كأحزاب سياسية. وبينما تطالب الحركات الإسلامية في جناح المعارضة بالمزيد من الحرية السياسية، يبقى الاختلاف الأساسي بينها وبين النخب الحاكمة دائراً حول كيفية تبني قوانين إسلامية، ومفهوم الطرفين لأحكامها.

## 2. المطالبة بالإصلاح: الفئات المجتمعية

أيمكن أن يتحقّق التحول نتيجة حشد سياسي تقوم به الفئات المجتمعية التي تعتقد أن مصالحها ومصالح الدولة تتقارب وتلتقي عند الدعوة إلى حكم القانون؟ ثمة أربع قوى في البلدان العربية يمكن أن يكون لها دور في هذا المجال - جماعات المعارضة السياسية، وفي مقدمتها الحركات الإسلامية، ومنظمات المجتمع المدني، وأصحاب الأعمال، وأخيراً المواطنون، عندما تتاح لهم فرصة المشاركة عن طريق صناديق الاقتراع. فما هي احتمالات التغيير الذي يمكن أن تحدثه هذه الأطراف في المستقبل؟

الخطوط الفاصلة الأكثر  
أهمية داخل النخب الحاكمة  
تعكس تفاوتاً بين الأجيال



## قوى المعارضة السياسية والحركات الإسلامية

في معظم البلدان العربية التي يظهر فيها شكل من أشكال نظام تعدد الأحزاب، مثل الأردن وتونس والجزائر ومصر واليمن، أو في البلدان التي اشتمل النظام السياسي فيها على التعددية السياسية منذ الاستقلال، مثل لبنان والمغرب، تمثل الحركة الإسلامية أحد الأجنحة الرئيسية في المعارضة. يضاف إلى ذلك أن الحركة الإسلامية تمثل العنصر الأساسي في الفئة التي تسلّمت مقاليد السلطة في السودان منذ انقلاب آب/أغسطس 1989، وفي العراق منذ سقوط صدام حسين، وفي الأرض الفلسطينية المحتلة بعد انتخابات العام 2006. وتؤيد بعض حركات المعارضة الإسلامية المطالبة بحق تشكيل الأحزاب السياسية والتنظيم والحرية الفكرية والانتخابات النزيهة، وبوضع القيود على السلطة التنفيذية.

وقد انتهجت الحكومات العربية سياسات مختلفة للتعامل مع الحركات الإسلامية، كان من بينها تبني بعض مطالبهم ومنحهم حق التنظيم والمشاركة السياسية جنباً إلى جنب مع الأحزاب السياسية الأخرى، كما هي الحال في الأرض الفلسطينية المحتلة والأردن والعراق ولبنان واليمن وإلى حد ما في المغرب. وتجدر الإشارة أن هناك أيضاً جمعيات إسلامية، لكن غير حزبية، في البحرين والكويت. من ناحية أخرى نجد أن حكومتي تونس ومصر قد فرضتا حظراً تاماً على الحركات الإسلامية، كما حظرت الجزائر الجناح الرئيسي من هذه الحركة. ومع ذلك، فإن الحكومة المصرية تسمح للأفراد المنتمين إلى الإخوان المسلمين بالمشاركة في الانتخابات كمستقلين. وفي جميع الحالات التي تقدّم فيها الحكومات العربية تنازلاتاً للتعددية السياسية، نرى أنها تتخذ ما يلزم من احتياطات ضد احتمال فوز الحركات الإسلامية في الانتخابات البرلمانية، من خلال توظيف أساليب قانونية (باستخدام الأغلبية التي تتمتع بها في المجالس التمثيلية) أو إدارية، للحيلولة بينها وبين الوصول إلى السلطة. وعلى الرغم من تموّض الحركات الإسلامية على المسرح السياسي فإن الانتقال إلى الديمقراطية لا يمثل مطلبها الاستراتيجي وإنما هو سبيلها إلى السلطة. وهذا ما سيمكنها من تنفيذ هدفها الاستراتيجي وهو إعادة بناء المجتمعات العربية وفقاً لرؤيتها الخاصة

للإسلام. وبعيداً عن التعليق على نوايا القيادات في هذه الحركات، فإن الشكوك تحوم حولها في أوساط بعض الجماعات في البلدان العربية وخارجها. وتتركز المخاوف الرئيسية في إمكان قيام هذه الحركات بالانتقاص من الحريات التي دعت إليها حالما تتولى هي نفسها زمام السلطة. وقد درج بعض زعامات المعارضة الإسلامية، في غير مرة، على اعتبار حرية الاعتقاد والرأي والتعبير وسلسلة من الحريات الشخصية منافية لما يعتقدون أنه الإسلام الحق. ولم تفلح البيانات التي أصدرها بعض هذه الحركات، مثل برنامج الإخوان المسلمين في مصر، في تبديد مثل هذه الشكوك.<sup>45</sup> ونظراً إلى المكانة الشعبية التي تتمتع بها هذه الحركات، من جهة أخرى، فلا يُعقل استمرار حرمان الجماعات التي ترفض استخدام الأساليب العنيفة من الحق في تشكيل أحزاب سياسية معترف بها قانونياً.

### منظمات المجتمع المدني

تنشط حركات المجتمع المدني في عدة بلدان عربية حيث بلورت لنفسها هويةً سياسيةً وبدأت بالتعبير عن مواقفها تجاه القضايا المطروحة. وفي حين أدت المعارضة الشديدة لمطالبة منظمات المجتمع المدني بالشفافية وبالمزيد من حرية التعبير في تونس وسورية إلى إيقاف نشاطها في هاتين الدولتين، فإن الحركات في لبنان ومصر والمغرب حققت تقدماً بعيد المدى. فالأساليب التي انتهجتها حركة «كفاية» في مصر دفعت المواطنين إلى استخدام تجمعات الاحتجاج الجماعية لفرض مطالبها على الحكومة. وتجلّى ذلك، في وقت لاحق، في موجة لا سابق لها من الاحتجاجات الجماهيرية التي ضمت أطيافاً من الطبقات والفئات الاجتماعية، وبخاصة في العامين 2007 و2008.

وتتباين ردود فعل الحكومات العربية تجاه ضغوط منظمات المجتمع المدني الداعية إلى إقرار الحقوق، إذ يقوم بعضها بحظر نشاط هذه المنظمات كلياً بينما تتساهل معها حكومات أخرى مع التضييق على عملياتها إلى أقصى حد ممكن بإغراقها في الإجراءات الروتينية ووضع العراقيل أمام عملية تسجيلها والتدقيق في تمويلها ولا سيما إذا كان من مصادر أجنبية.

ويتعايش معظم هذه المنظمات مع تلك القيود، فتحاول أن تستفيد منها مداورةً. وبالنسبة إلى معظمها تتمثل القنوات المفتوحة للمناداة

انتهجت الحكومات العربية  
سياسات مختلفة للتعامل  
مع الحركات الإسلامية

لا يُعقل استمرار حرمان  
الجماعات التي ترفض  
استخدام الأساليب  
العنيفة، من الحق في  
تشكيل أحزاب سياسية

## تؤدي منظمات المجتمع المدني العربية دوراً مهماً في تسليط الضوء على قضايا حقوق الإنسان

بالتنمية الديمقراطية في البلدان العربية في عدد من النشاطات مثل إصدار البيانات التي تعبّر عن الموقف من قضايا الحرية، والتوعية من خلال نشر التقارير عن أوضاع حقوق الإنسان في تلك البلدان، وتنظيم الدورات التدريبية والمؤتمرات حول المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان. ويلجأ بعض المنظمات إلى القانون عندما تبدو الفرصة سانحة لوقف الانتهاكات عن طريق المحاكم.

تؤدي منظمات المجتمع المدني العربية دوراً مهماً في تسليط الضوء على قضايا حقوق الإنسان، وفي إظهار الاهتمام العام عن طريق مداخلتها حول هذه القضايا. غير أن الصورة العامة لهذه المنظمات كثيراً ما تتعرض للتشويه من جانب الحكومات التي درجت على وصفها بالعمالة للدول الأجنبية، وبالاعتماد كذلك على التمويل الأجنبي. كما تواجه هذه المنظمات كثيراً من التعقيدات والعراقيل والمضايقات التي تفرضها الحكومات مما حدّ من الانتساب إليها. يضاف إلى ذلك أن جهود هذه المنظمات المدنية لدفع المجتمعات العربية نحو حكم القانون قد تعثرت جراء تردد الأحزاب السياسية في التعاون معها.

## أصحاب الأعمال

لا يؤدي القطاع الخاص دوراً سياسياً مستقلاً في البلدان العربية، مع أنه بدأ بالبروز في

تعثرت جهود المنظمات المدنية لدفع المجتمعات العربية نحو حكم القانون جراء تردد الأحزاب السياسية في التعاون معها

الحياة السياسية لاقتصادات السوق الآخذة في التوسع في المنطقة. ولم يذهب أصحاب الأعمال حتى الآن إلى أبعد من كونهم شركاء ثانويين في بيروقراطية الدولة. ولعلّ السبب في عجزهم عن أن يكونوا من قوى الدفع المؤثرة يعود إلى الثقل الاقتصادي المتميز للدولة في البلدان العربية - والذي يتجاوز ما هو قائم في المناطق النامية الأخرى. فمعدلات استهلاك الدولة قياساً إلى الناتج الإجمالي المحلي فيها، وكذلك حجم عائداتها بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، هما أكبر مما نجده في نظائرها من بلدان الجنوب، وهذا ما يتيح للدول العربية قدرًا من السيطرة على الحياة الاقتصادية لا تضاهيها فيه أغلب البلدان النامية الأخرى. وينبثق الجانب الأكبر من هذه السيطرة من النفط، الذي تذهب عائداته إلى الحكومة وتشكّل المصدر الرئيسي للدخل المباشر وغير المباشر في البلدان العربية المصدرة للبترو. يضاف إلى ذلك الحجم الكبير للقطاع العام في عدد من البلدان العربية، مثل الجزائر والسودان وليبيا ومصر، وهو مازال يؤدي دوراً مؤثراً في الحياة الاقتصادية مع أن هذه البلدان أخذت بنقل ملكية هذه الأصول التي تملكها الدولة إلى القطاع الخاص والشركات الأجنبية.

ويسهم في توضيح هذه الملاحظات أنّ حجم العائدات الحكومية بالنسبة إلى الناتج المحلي

## الإطار 3-6 إعلان الاستقلال الثاني: نحو مبادرة للإصلاح السياسي في البلدان العربية

اغتمت عدة منظمات مدنية مناسبة انعقاد القمة العربية في تونس في أيار/مايو 2004 لتصعيد دعوتها وتجديدها خارج النطاق الرسمي في مؤتمر عقده في بيروت في آذار/مارس 2004. وشاركت في المؤتمر اثنتان وخمسون منظمة من ثلاثة عشر بلداً عربياً. وعقد الاجتماع بمبادرة من مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ومنظمة هيومن رايتس ووتش، ومنظمة حقوق الإنسان الفلسطينية، وأصدر المندوبون وثيقة أطلقوا عليها اسم «إعلان الاستقلال الثاني» لخصت مطالبة المجتمع المدني بالتغيير السياسي كما رفضت الوثيقة مقترحات الإصلاح الوافدة من الخارج لأنها تعكس المصالح الأجنبية، لا العربية. وقد طرح الإعلان مجموعة من المبادئ الشاملة للإصلاح السياسي في العالم العربي. طالب الإعلان بما يلي:

- احترام حق تقرير المصير لجميع الشعوب.
- الالتزام بمبادئ حقوق الإنسان، ورفض جميع الافتراءات القائمة على الخصوصية الثقافية والتلاعب بالعواطف القومية.
- رفض تجرئة حقوق الإنسان، وإعطاء الأولوية لبعض الحريات على حساب حريات أخرى.
- التسامح العام بين المعتقدات الدينية والمدارس الفكرية.
- إنشاء أنظمة برلمانية سليمة.
- اشتغال الدساتير العربية على ضمان التعددية السياسية والفكرية.
- رفض العنف في العمل السياسي.
- معارضة إعلان الطوارئ، إلا في حالات الحرب والكوارث الطبيعية.

المصدر: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان 2004.

لا يقوم القطاع الخاص والعام بأدوار متميزة مستقلة في الشرق الأوسط؛ فالخط الفاصل بين ما هو عام وما هو خاص غير محدد بصورة واضحة. فلننسى مفهوم القطاع الخاص كما هو معروف في المجتمعات الغربية حيث النظام القانوني متقدم جداً كما أن التشديد على الشفافية وخضوع الحكومة والشركات للمساءلة يعطي فكرة أوضح عن الخط الفاصل بينهما. هذه المعايير لا تنطبق على منطقة الشرق الأوسط/الخليج. ذلك أن الدولة هي التي تحتفظ بملكية الشركات العشر الكبرى في دول مجلس التعاون الخليجي (ومنهما، على سبيل المثال، سابك السعودية، ومجموعة بنك الإمارات، وقطر للاتصالات).

كما تسيطر على القطاع الخاص عائلات تجارية ذات علاقة وثيقة بالدولة؛ وهذه العلاقة هي التي تحدّد موقف هذا القطاع من قضية الإصلاح السياسي. هذا لا يدعو إلى الاستغراب أو الدهش: ففي كل المجتمعات الصناعية، تجد العائلات التجارية الكبرى أن من مصلحتها التقرب من مراكز السلطة السياسية، وتسعى إلى تولي المناصب الرسمية أحياناً. وتنشأ المطالبة بالشفافية والإصلاح السياسي من التوسع المطرد في صفوف المقاولين وأصحاب الفعاليات الاقتصادية، وفي تعاضم المنافسة بين فئات التجار. وقد أدى ذلك أحياناً إلى مطالبة واضحة بقدر أكبر من الشفافية والمساءلة في صنع القرارات الحكومية لا سيما في ما يتعلق بالمصالح التجارية في المقام الأول.

في ضوء ذلك، يؤدي القطاع الخاص دوراً إصلاحياً عندما تعجز الحكومات، كما هو الحال في معظم الحالات، عن التخطيط للإصلاح وتطبيقه بنفسها. على القطاع الخاص أن يتخطى حدوده الطبيعية ويساند الحكومات لتشجيع الإجراءات الإصلاحية في المجالات التي تؤثر في مصالحها، مثل إصلاح الجهاز القضائي. وقد يبدأ القطاع الخاص بتأسيس الجمعيات غير السياسية أو فرق العمل التي تمثل المجتمع المدني. وقد يطلق هذا القطاع مبادرات يؤدي فيها دور الشريك للحكومة للقيام بإجراءات إصلاحية فعالة.

المصدر: بن صقر 2007.

الإصلاح السياسي، وربما اكتفوا وقنعوا بالنفوذ السياسي والفضاء الاقتصادي الذي حصلوا عليه جراء الانتقال إلى سياسات السوق في البلدان العربية.

### دور المواطنين العرب

يشعر القليل من العرب بأنّ في وسعهم، وبصفتهم الفردية كمواطنين، أن يغيّروا الأوضاع الراهنة في بلدانهم عن طريق آليات المشاركة السياسية. ويتضح ذلك في انخفاض مستوى المشاركة السياسية في البلدان العربية الأكثر استقراراً. ويرتبط ارتفاع مستوى المشاركة في الدول الأخرى بدرجة النجاح في حشد الناخبين واستقطابهم على أسس طائفية أو قبلية/عشائرية لا علاقة لها بالقضايا السياسية العامة، كما هي الحال في الكويت واليمن، أو بسبب حدة الأجواء الانتخابية التي تدور فيها المنافسة، كما هي الحال في العراق، وكذلك في موريتانيا بعد التحلي مؤقتاً عن الحكم العسكري في أيار/مايو 2007. وأخيراً إنّ ارتفاع معدلات المشاركة في الانتخابات في بلدان

الإجمالي في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أعلى بدرجة كبيرة منه في بلدان الجنوب على العموم. فقد بلغت هذه النسبة 25.6 في المائة في بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في العام 2005، و13.0 في المائة في البلدان المنخفضة الدخل؛ وقبل ذلك بعشر سنوات (1995)، كان المعدل في الفئة الأولى من الدول 26.1 في المائة، بينما بلغ 13.3 في المائة في البلدان النامية المنخفضة الدخل، و17.2 في المائة في البلدان المتوسطة الدخل.<sup>46</sup> وحسب التقرير الاقتصادي العربي الموحد (2006)، بلغ هذا المعدل الذروة في الدول الأعضاء في منظمة أوبك في العام 2005، إذ وصل إلى 68.04 في المائة في ليبيا، و48.62 في المائة في السعودية، ونحو 40 في المائة أو أقل قليلاً في الجزائر، وعمان، وقطر، والكويت؛ وراوح بين الثلث وأقل من الخمس في البلدان العربية الأخرى. وبلغ حده الأدنى في السودان (17.84 في المائة). ويمكن تفسير هذه المعدلات بأن النفط، الذي تذهب عائداته في معظمها إلى الحكومة، يمثل 71 في المائة من دخل الحكومة في البلدان العربية.<sup>47</sup>

يؤدي هذا النوع من الاقتصاد السياسي إلى تعزيز سيطرة الحكومة على القطاع الخاص في معظم البلدان العربية. وتظلّ الحكومة هي الشريك الأساسي، إما لأن جذورها ضاربة في القطاع الخاص، كما هي الحال في بلدان الخليج، أو لأنّ المصارف التي تمتلكها الدولة هي مصدر التراكم الرأسمالي لشركات القطاع الخاص الكبرى، أو لأنّ المقاولات الحكومية هي مصدر الربح للشركات التي تتولّى تنفيذها.<sup>48</sup> ومقابل دور القطاع الخاص في دعم التحول الديمقراطي في بعض دول أميركا اللاتينية وجنوب شرق آسيا، وبخاصة كوريا الجنوبية، تبقى الشرائح العليا من القطاع الخاص في البلدان العربية، مع استثناءات قليلة، هي من شركاء الحكومة الذين بدأ نفوذهم بالتزايد المطرد. وحتى عندما تتجه الحكومات التي تتولى السلطة إلى درجة من التعددية السياسية، فإن أصحاب الأعمال في القطاع الخاص يميلون إلى مساندة الحزب الحاكم أو العائلة الحاكمة. ولهذا فإن الأحزاب السياسية الليبرالية التي تتمتع عادةً بقاعدة اجتماعية مؤثرة في محيط أصحاب الأعمال أو في أوساط طبقة وسطى تقدمية لا وجود لها في صفوف المعارضة السياسية في البلدان العربية. من هنا فإن أصحاب المشروعات التجارية في المنطقة لم يظهر لهم دور حتى الآن في مسيرة

لم يظهر للقطاع الخاص في المنطقة حتى الآن دور في مسيرة الإصلاح السياسي

| البلد                    | النيابية   | الرئاسية                   | المحلية                  |
|--------------------------|--|----------------------------|--------------------------|
| الأردن                   | 54% (2007)   |                            | 56% (2007)               |
| الأرض الفلسطينية المحتلة | 77.6% (2006)   | 66.5% (2005)               |                          |
| البحرين                  | 72% و73.6% (جولتان في العام 2006)                      | ..                         | 61% (2006)               |
| تونس                     | 91.4% (2004)   | 91.5% (2004)               | 82.7% (2005)             |
| الجزائر                  | 35.5% (2007)   | 59.3% (2004)               | ..                       |
| جيبوتي                   | 72.6% (2008)   | 78.9% (2005)               | ..                       |
| السعودية                 | ..   | ..                         | 70% (2005)               |
| السودان                  | ..   | 86% (2000)                 | ..                       |
| سورية                    | 56% (2007)   | 95.8% (2007)               | 49.5% و37.8% (2007)      |
| العراق                   | 79.6% (2005)   | ..                         | ..                       |
| عمان                     | 62.7% (2007)   | ..                         | ..                       |
| قطر                      | ..   | ..                         | 30% (2007)               |
| الكويت                   | 59.4% (2008)   | ..                         | أقل من 50% (2005)        |
| لبنان                    | 46.4% (2005)   | ..                         | ..                       |
| مصر                      | 28.1% (2005) و31.2% (2007)                             | 23% (2005)                 | ..                       |
| المغرب                   | 37% (2007)   | ..                         | 54% (2003)               |
| موريتانيا                | 73.4% و69.4% (جولتان 2006) و98.2% و97.9% (جولتان 2007) | 70.1% و67.5% (جولتان 2007) | 73.4-69.4% (جولتان 2006) |
| اليمن                    | 75.9% (2003)   | 65.1% (2006)               | 65% (2006)               |

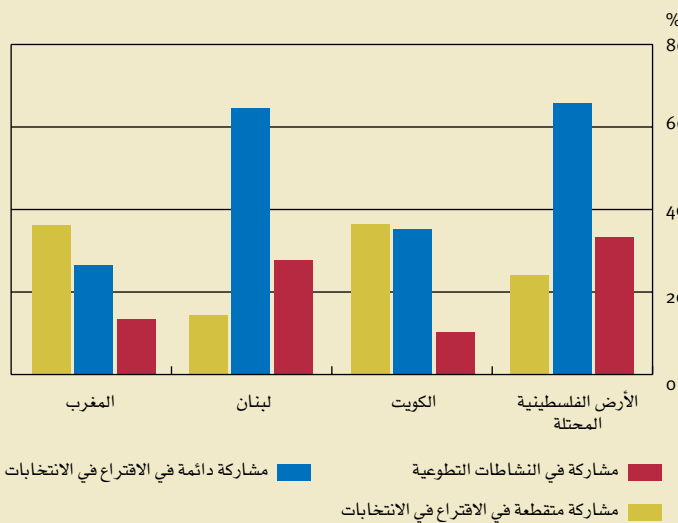
الصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/المكتب الإقليمي للدول العربية 2008 (بالإنجليزية): الاتحاد البرلماني 2008 (بالإنجليزية): الهيئة العامة للاستعلامات - بوابتك إلى مصر 2008: وآخرون. (انظر المراجع الإحصائية).

مثل تونس أو اليمن لم يسفر بالضرورة عن تحقيق تقدم في مسيرة الإصلاح في هاتين الحالتين.

ما زالت المطالبة الشعبية بالتحول الديمقراطي من التطورات الوليدة الهشة في البلدان العربية، ولم تكن تحتل مرتبة الأولوية في معظم حركات الاحتجاج التي نشطت خلال العقود الثلاثة الماضية. ومن الوجهة التاريخية كانت الموجات الأهم في التظاهرات العامة في المدن العربية هي التي نجمت عن الإجراءات الاقتصادية التي اتخذتها بعض الحكومات العربية استجابةً لصندوق النقد الدولي، كما حدث في مصر في كانون الثاني/يناير 1977، والمغرب في 1981 و1984، وتونس في 1985، والجزائر في 1988، والأردن في 1989. وفي بعض الحالات، أسفرت هذه الاحتجاجات، كما حدث في الأردن والجزائر، عن استحداث إصلاحات سياسية مهمة لم يقدر لها الاستدامة في بعض الأحيان. غير أن هذه الإصلاحات كانت بمثابة تعويض قدّم إلى المواطنين مقابل سماحهم للسياسات الاقتصادية نفسها بالمضي قدماً، وإن بصورة تدريجية. وكان من نتائج غياب المطالبة بالديمقراطية، بوصفها حجر الأساس والمطلب الرئيس لحركات المعارضة المنظمة والتظاهرات الجماهيرية والناخبين في البلدان العربية عموماً، أن الحكومات خلدت إلى الاعتقاد بأنه ليس ثمة ضغوط داخلية مهمة تفرض عليها التطور الديمقراطي، وأن هذا الأمر، من ثم، لا يستدعي الاهتمام الجدي<sup>49</sup>.

## الإطار 8-3

## استطلاع الرأي حول أمن الإنسان - المشاركة السياسية مقابل عدم إقبال الناخبين



أظهر الاستطلاع أن مستوى الاهتمام بالانتخابات كان متدنياً نسبياً في المغرب، وهو من البلدان العربية التي حققت القدر الأكبر من التقدم على صعيد الانفراج السياسي الداخلي. والواضح أن المشاركة في الانتخابات بالنسبة إلى المواطنين في هذه العينة لم تعد أسلوباً جديداً وحاسماً للتأثير في مسار الدولة. والاهتمام، الذي يتجلى في درجة الإقبال على صناديق الاقتراع، كان أعلى من ذلك في بلدين أسفرت المشاركة السياسية الشعبية فيهما أخيراً عن الإسهام في إبراز دور القوى الطائفية (لبنان)، أو تعميق الشقاق السياسي (الأرض الفلسطينية المحتلة). وفي الكويت، توحى الشريحة الضئيلة من العينة التي أبدت اهتماماً بالنشاطات التطوعية وبالمشاركة السياسية بدرجة واضحة من العزوف الشعبي عن هذين المجالين.

### 3. الضغوط الخارجية

بدعوى دفع عجلة التحول الديمقراطي في البلدان العربية.

خلال السنوات القليلة الماضية اتسم الخطاب الأميركي حول البلدان العربية بالتناقض؛ ففي العام 2004 وجهت الولايات المتحدة دعوة قوية إلى إجراء تغييرات ديمقراطية محددة في «الشرق الأوسط الكبير». وفي وقت لاحق أخذت سياسة الولايات المتحدة تحبّد إصدار بيانات سياسية أكثر حذرًا لأنها وجدت من الضروري تعزيز التحالف مع حكومات قد لا تصنّف على أنها ديمقراطية، ولكنها متعاونة في ما يسمى «بالحرب على الإرهاب». بعد العام 2006، تحوّل التركيز إلى أولويات أخرى في الجهود الدبلوماسية، ولم يعد الإصلاح السياسي في الشرق الأوسط هو الهدف الأساسي لتلك الدبلوماسية مثلما كان في مقدم الاهتمامات في العامين 2004 و2005. بل أصبح الهدف يتمثل في التغلب على التحفّظات

تبدو آفاق التحوّل الى مرحلة حكم القانون عن طريق القوى الدينامية الداخلية في المستقبل محدودة ومتعثّرة أحيانًا. وفي ظلّ ذلك، تظلّ المنطقة عرضة للضغوط الخارجية من أجل السعي لإحداث تحوّلات سياسية. وقد تواترت بالفعل دعوات الدول الغربية ذات المصالح الاستراتيجية في المنطقة إلى احترام حقوق الإنسان، وتعبئة المجتمع المدني، والتعجيل بالإصلاح السياسي. وبرزت أهم المبادرات على هذا الصعيد في سياق عملية برشلونة (1995) و«مبادرة مجموعة الثمانية الكبار حول الشرق الأوسط الكبير» في تموز/يوليو 2004. ويمكن أن تضاف إليها تحركات الإدارة الأميركية السابقة، مثل مبادرة الشراكة الشرق أوسطية، والبيانات السياسية التي أعلنها الرئيس الأميركي السابق

تظلّ المنطقة العربية عرضة للضغوط الخارجية من أجل السعي لإحداث تحولات سياسية

#### عزمي بشارة\* - حقوق الإنسان والمواطنة: اللبنة الأولى في بناء الدولة

الإطار 3-9

وحق التعليم وحق السكن المناسب، وهي التي لا يمكن ضمانها إلا عبر مؤسسات تقيّمها الدولة ويمولها اقتصادًا وطنيًّا من قاعدة ضريبية. وتستثنى من ذلك، بطبيعة الحال، الدولة الربعية التي تستخدم العطايا والمكرمات لثراء قبول عامة الناس بها، مع إعطائهم الحد الأدنى من التمثيل. وتشكل هذه القضايا عناصر متداخلة مترابطة كل الترابط.

وعندما تكون الطبقة الوسطى العريضة غائبة تمامًا، أو أخذت بالتآكل والضمور، كما هي الحال في معظم البلدان العربية، وعاجزة من ثمّ عن المطالبة بحقوقها الاجتماعية، فإن الافتقار إلى تلك الحقوق قد يضع الدولة بين شقّي رحى، وتولد فيها حالة من الاستقطاب.

إن أفراد الطبقة ذات الامتيازات يحظون بالعناية الطبية في أفضل المستشفيات داخل البلاد وخارجها، ويتلقون العلم في المدارس الخاصة. أما الفقراء، فلا يستطيعون زيارة الطبيب أو تلقي العلاج أو تأمين العيش الكريم لأطفالهم أو لأنفسهم عند الشيخوخة. وهم يعتمدون على التعليم الحكومي العام الذي تدنت نوعيته جراء الإهمال وقصور الاستثمار. ولا تلبث مظاهر القصور الصارخة في تلبية الاحتياجات وتوفير المستلزمات الضرورية الأساسية للعيش الكريم أن تتجلى في المجالات الثقافية والدينية وحتى اللغوية؛ ونشهد ذلك على سبيل المثال، في توجه التعليم الخاص بين ذوي الامتيازات إلى اللغة الإنجليزية، مقابل غلبة الطابع الديني المحافظ على نظام التعليم الرسمي باللغة العربية. وفي الحالتين كليهما تفقد المواطنة المشتركة معناها بمرور الزمن؛ وتواصل السلطة الحاكمة فرض سيطرتها على البلاد بالمناداة والدعوة إلى الوحدة الوطنية لمواجهة أطرافٍ أخرى أو قوى معادية، أو للتصدي لمختلف المؤامرات التي تحاك ضد البلاد في الخارج والداخل.

إن الضمانات المشتركة والمؤسسات المساندة لها، والتي تمولها الإيرادات العامة من أجل المصلحة العامة، لا تقتصر على وضع الحد الفاصل بين البؤس والعيش الكريم فحسب، بل إنها تمثل، في الوقت نفسه، أهم المكونات في بناء الدولة في أيامنا هذه.

المواطنة هي الوجه الآخر للسيادة، ولا تكتمل السيادة، بالمعنى الحديث لهذا الاصطلاح، ما لم تعادلهما مواطنة ذات معنى. والمجتمع الآمن هو الذي يضمن لأفراده مواطنةً ثابتة مستقرة، ولا يعتبر المواطنة منحةً تعطى ثم تسترد. وهو الذي يحمي أعضائه من سلطة الطغيان التعسفي، ويوفر لهم مستلزمات الصحة والتعليم، ويرعى أمورهم عندما يتقدم بهم العمر. ويشكل بناء هذا المجتمع واحدًا من أهم عناصر بناء الدولة.

يصحّ ذلك، بوجه خاص، على البلدان النامية بمؤسساتها الضعيفة ونطاقاتها العامة الهزيلة التي مازالت تناضل لإثبات وجودها. وقد وقع العديد من هذه البلدان ضحيةً لوهم مفادته أن تكوين جيش يرتدي الزي العسكري، وحكومة مركزية، ونظام تعليمي يعم الجميع، وتاريخ رسمي «موحد»، وخطوط جوية وطنية مفلسة، هي كل المكونات المطلوبة لبناء الدولة.

وتزداد حدة التحدي الذي ينطوي عليه بناء مجتمع آمن في ظل ظروف التعددية الطائفية والإثنية التي يتحول فيها النشاط السياسي نشاطًا يتمحور حول قضايا الهوية، وصراعًا أفقيًا بين الفئات الدينية والثقافية و«الإثنية». وما يحول دون انهيار الوحدة الوطنية ليس المواطنة الكاملة وحدها، أي المواطنة التي تتجاوز حدود المظاهر الشكلية. فكلما ازدادت المكونات التي تضاف إلى حقوق المواطنة، توسع معنى المواطنة. وقد يكون التنوع واحدًا من عناصر القوة في ذلك المجتمع.

وعلى الصعيد العربي يمكن التأكيد ببساطة أن الحقوق السياسية والمدنية الملازمة للمواطنة مازالت ناقصة، ما يفرغ المواطنة من مضمونها الحقيقي. بل إن المواطنة، في حالات كثيرة في العالم العربي، لا تعني إلا أقل القليل.

وفي البلدان التي لا حضور فيها طبقة وسطى عريضة، ويتلازم فيها النمو الاقتصادي والخصخصة في بعض الحالات والفساد في حالات أخرى مع تفشي الفقر على نطاق واسع، فإن خطاب حقوق الإنسان عن الحقوق المدنية والسياسية لا معنى له في واقع الأمر، إذا لم يتلازم مع نقاش حول الحقوق الاجتماعية. ومن الأمثلة على هذه الحقوق الاجتماعية حق العمل وحق المعالجة الطبية

\* نائب سابق في الكنيست الإسرائيلي عن التجمع الوطني الديمقراطي، وكاتب سياسي فلسطيني.



## خاتمة

استعرض هذا الفصل دور الدول العربية في ضمان أمن الإنسان كما يعرفه هذا التقرير، وقام بتقييم أداء هذه الدول وفق أربعة معايير، وخلص إلى أن ثمة قصوراً في ما تقدمه الدولة لتأمين أمن الإنسان، على الرغم من الالتزامات الدستورية في البلدان العربية والمواثيق الدولية التي صادقت عليها هذه الدول بمعظمها.

إن الدولة المدنية – أي الدولة التي تحكمها قوانين تحترم الحقوق المدنية والسياسية – هي أفضل ضمانة لأمن الإنسان. وقد أوضح هذا الفصل أن ثمة فجوة واسعة بين تطلعات المواطنين العرب إلى حماية حقوقهم وحياتهم من جهة، وبين ما هو مائل أمامهم على أرض الواقع من جهة أخرى، وإن تفاوتت المسافة بين المأمول والواقع في البلدان العربية المختلفة.

وقد أشار هذا الفصل إلى أن التنوع الإثني والطائفي والقبلي والديني لا يشكل، بحد ذاته، تهديداً لأمن الإنسان. بيد أن تسييس الهويات يؤدي، وبصورة واضحة في البلدان العربية، إلى الاستقطاب والعنف والنزاع المسلح. إن التسامح النشط إزاء هذا التنوع هو وحده السبيل الأكيد الكفيل بالتخفيف من نشوب النزاعات المحتملة بين الفئات الاجتماعية. وتقع مسؤولية احتواء هذه الأوضاع المتقلبة على عاتق الدول العربية التي يتعين عليها أن تعالج قضية التنوع بانتهاج سياسات تتوخى توسيع المشاركة والإنصاف والعدالة الاجتماعية. ويقوم التعايش السلمي في المجتمعات ذات الأبعاد الطائفية والإثنية المتعددة على قيام أشكال متطورة من المواطنة، وتتجلى العواقب الكارثية للفشل في سلوك هذا السبيل في أوضح صورها في انهيار الدولة بأسرها.

وناقش هذا الفصل أيضاً القيود المفروضة على العوامل التي تساهم في عملية الإصلاح. فالإصلاحات التي قامت بها الحكومات العربية إنما تهدف، في المقام الأول، إلى تعزيز سلطتها لا إلى النهوض بأمن الإنسان. وما زالت الدولة تعطي الأولوية لأمنها الخاص على حساب أمن المجتمع، أما المجتمع نفسه، وبخاصة ما يضمه من النخب الاقتصادية والمجتمع المدني وفئات المعارضة فهو يشهد حالة من الضعف والافتقار إلى خطة إصلاحية واضحة. وقد انتهجت بلدان غربية، من منظور حماية أمنها القومي البحت، سياسات ومبادرات اقتحامية ضارة عرقلت مشروعات الإصلاح العربية، اتسمت بالتعامل الفوقي تارة،

العربية حول مؤتمر مقترح يجمع الزعماء العرب والإسرائيليين والفلسطينيين إضافة إلى الولايات المتحدة؛ وضمن المساهمة العربية في دعم استقرار الحكومة العراقية؛ والحصول على دعم عربي للجهود الدولية الرامية إلى دفع الحكومة الإيرانية إلى التخلي عن برنامج تخصيب اليورانيوم.

لم يكن مستغرباً في أعقاب الانتصارات الانتخابية التي حققتها الحركات الإسلامية خلال السنوات القليلة الماضية أن يفترحماس الأطراف الخارجية للإصلاحات التي تدفع إلى حلبة السلطة بجماعات كانت تعدّها معادية لمصالحها. وفي العام 2007، أقر الرئيس الأميركي السابق بصعوبة التحول الديمقراطي الذي أتاح الفرصة، على حد تعبيره، لاجتماع أعداء الديمقراطية في المنطقة وشنّ حملة معاكسة عليها وبخاصة في العراق ولبنان.

ومهما كانت الأسباب التي دفعت إلى المناداة بالإصلاح الديمقراطي باعتباره الهدف الأول لسياسات «الشرق الأوسط الكبير»، فإن الانتقاص من أهمية الإصلاح ووضعه في مرتبة متدنية قد أكّدا مخاوف الحركات الداعية إلى الإصلاح في البلدان العربية. فقد خلص هؤلاء إلى أن الديمقراطية في المنطقة لا تمثل قضية مهمة إلا بقدر ما تخدم أمن القوى الكبرى وأهدافها، وفي ما عدا ذلك، فإنّها تحتل مرتبة أدنى في سلم أولويات هذه القوى.

وتجسيدا لهذا الاتجاه الإقليمي، لم تعد مسألة الإصلاح تصدر البيانات الصادرة عن مؤتمرات القمة العربية. ويمكن، في هذا السياق، مقارنة القرارات التي صدرت عن مؤتمر تونس الذي سمي بـ «قمة التنمية، إعمالاً لوثيقة التطوير والتحديث والإصلاح» في العام 2004، بتلك التي صدرت عن مؤتمرات لاحقة على مستوى القمة. فقد ناقش الأول قضايا المجتمع المدني، وحقوق المرأة، وحقوق الإنسان، باعتبارها قضايا أساسية، إضافة إلى المصادقة على الميثاق العربي لحقوق الإنسان. أما مؤتمرات القمة اللاحقة، فقد اتخذت موقفاً دفاعياً واعتذارياً، مع التشديد على الأمن العربي والمخاطر التي تهدد الأمن وأهمية المحافظة على الهوية العربية.

الدولة الحديثة  
هي أفضل ضمانة  
لأمن الإنسان

هناك فجوة واسعة بين  
تطلعات المواطنين  
العرب إلى حماية  
حقوقهم وحياتهم  
وبين ما هو مائل أمامهم  
على أرض الواقع

يظل الإصلاح من الداخل  
هو السبيل الوحيد والأمثل  
لتحقيق الأمن ذي الأبعاد  
والجوانب المتكاملة  
في البلدان العربية

مع الحفاظ على حقوق الأقليات. وينبغي السماح للفئات الاجتماعية كافة بالتنظيم والتنافس في المجال العام، طالما أنها تحترم حق الاختلاف ولا تلجأ إلى العنف أو تعرقل المسار الديمقراطي. وفي كل ذلك، يجب أن تستهدي العلاقة بين الإصلاحيين العرب والجهات الدولية المساندة لهم بروح الشراكة، لا بالتبعية والتواكل المستضعف أو استدعاء التدخل المبتسر. وينبغي الإقرار، داخل البلدان العربية وخارجها، بأن في وسع القوى السياسية المعادية للإصلاح، والمصالح الذاتية الضيقة، والمفاهيم المسبقة التي يغذيها التعصب، أن تضع عقبات كبيرة في طريق بناء دولة القرن الحادي والعشرين المدنية العربية، القائمة على أسس التسامح، والسلام، والأمن.

وبالمساومة الدبلوماسية تارةً أخرى. وتمثلت الحصيلة النهائية لذلك كله في استمرار تخلف البلدان العربية عن ركب بعض البلدان النامية الأخرى في مجال الارتقاء بأوضاع أمن الإنسان بين المواطنين فيها. ويظل الإصلاح من الداخل هو السبيل الوحيد الأمثل لتحقيق الأمن ذي الأبعاد والجوانب المتكاملة في البلدان العربية، بدءاً من الحقوق الأساسية للمواطنين. ولا يمكن فرض هذا الإصلاح من الخارج؛ كما لا يمكن استيراد نموذج ديمقراطي جملةً وتفصيلاً. بل يتعين على العرب أن يكتفوا الأشكال المؤسسية المختلفة بحيث تناسب كل بلد من بلدانهم، لكن شرط أن تحترم هذه الأشكال حقوق الإنسان، وتحمي الحريات وتضمن المشاركة الشعبية وتؤمن حكم الأغلبية

## هوامش

- 1 Clapham 1985.
- 2 Marshall 1977.
- 3 Van Hensbroek 2007.
- 4 كونا (وكالة الأنباء الكويتية) 2009.
- 5 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2007.
- 6 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمادة 19 الحملة العالمية لحرية التعبير 2007 (بالإنجليزية).
- 7 المنظمة العربية لحقوق الإنسان 2008.
- 8 انظر تقارير مجلس حقوق الإنسان. الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل. الدورة الأولى جنيف 7-18 نيسان/أبريل 2008. تقارير موجزة أعدتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان، وفقاً للفقرة 15 (سي) من الملحق لقرار المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان رقم 15/1 السالف الذكر. (تقرير البحرين، صفحة 4-5؛ تونس 2-3؛ الجزائر 6، المغرب 4). المعلومات الواردة في هذا التقرير تتصل في المقام الأول بأحداث وقعت بعد 1 كانون الثاني/يناير 2004.
- 9 المنظمة العربية لحقوق الإنسان 2008.
- 10 Bienen 1978؛ Wolfe 1977.
- 11 Bayat 2005؛ Hafez 2003؛ مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية 2004 (بالإنجليزية).
- 12 مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة 2005 (بالإنجليزية).
- 13 انظر تقارير مجلس حقوق الإنسان. الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل. الدورة الأولى جنيف 7-18 نيسان/أبريل 2008. تقارير موجزة أعدتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان، وفقاً للفقرة 15 (سي) من الملحق لقرار المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان رقم 15/1 السالف الذكر. (تقرير البحرين، صفحة 4-5؛ تونس 2-3؛ الجزائر 6، المغرب 4). المعلومات الواردة في هذا التقرير تتصل في المقام الأول بأحداث وقعت بعد 1 كانون الثاني/يناير 2004.
- 14 سلام الكواكبي 2004.
- 15 الأمم المتحدة 2005 (بالإنجليزية).
- 16 الأمم المتحدة 2005 (بالإنجليزية).
- 17 الأمم المتحدة تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة حقوق الإنسان في السودان 2008-ح.
- 18 الأمم المتحدة تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة حقوق الإنسان في السودان 2008-ب.
- 19 الأمم المتحدة تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة حقوق الإنسان في السودان 2008-ب.
- 20 هيومن رايتس ووتش 2007 (بالإنجليزية).
- 21 الأمم المتحدة مجلس حقوق الإنسان 2008-د (بالإنجليزية).
- 22 هيومن رايتس ووتش 2007 (بالإنجليزية).

|    |   |
|----|---|
| 23 | الأمم المتحدة تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة حقوق الإنسان في دارفور 2007.أ.   |
| 24 | هيومن رايتس ووتش 2007 (بالإنجليزية).  |
| 25 | الأمم المتحدة مجلس حقوق الإنسان 2008د (بالإنجليزية).  |
| 26 | الأمم المتحدة تقرير الأمين العام 2008ب (بالإنجليزية).   |
| 27 | الأمم المتحدة تقرير الأمين العام 2008ب (بالإنجليزية).   |
| 28 | الأمم المتحدة تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة حقوق الإنسان في السودان 2008.ح.  |
| 29 | الأمم المتحدة تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة حقوق الإنسان في السودان 2008.ح.  |
| 30 | الأمم المتحدة تقرير الأمين العام 2008ب (بالإنجليزية).   |
| 31 | الأمم المتحدة تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة حقوق الإنسان في السودان 2008.ح.  |
| 32 | الأمم المتحدة تقرير الأمين العام 2007د.   |
| 33 | الأمم المتحدة تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة حقوق الإنسان في السودان 2008.ح.  |
| 34 | المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان 2008 (بالإنجليزية).  |
| 35 | الأمم المتحدة تقرير الأمين العام 2008و.   |
| 36 | الأمم المتحدة تقرير الأمين العام 2008و.   |
| 37 | هيومن رايتس ووتش 2007 (بالإنجليزية).  |
| 38 | الأمم المتحدة تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة حقوق الإنسان في السودان 2008.ح.  |
| 39 | الأمم المتحدة تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة حقوق الإنسان في السودان 2008.ح.  |
| 40 | الأمم المتحدة تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة حقوق الإنسان في السودان 2008.ب.  |
| 41 | قدمت الحكومة معلومات عن حالات العنف الإجرامي ضد النساء في جنوب وشمال دارفور، بما فيها حالات المتهمين من أفراد القوات النظامية (القوات المسلحة والشرطة). وينبغي المضيّ قدماً في هذه الجهود لمكافحة الإفلات من العقوبة، عن طريق مواصلة التحقيقات، ومقاضاة الجناة، وتقديم التعويضات. |