مجموعة مؤلفين

النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة في الدول العربية

الأبعاد السياسية والاجتماعية

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
ARAB CENTER FOR RESEARCH & POLICY STUDIES

الفصل الأول

الأبعاد السياسية لأزمة التنمية الإنسانية في الوطن العربي
(دراسة في تأثيرات التسلطية السياسية في عملية التنمية)(*)

حسنين توفيق إبراهيم علي

(*) بحث فائز بـ «الجائزة العربية للعلوم الاجتماعية والإنسانية لتشجيع البحث العلمي» للعام الأكاديمي ٢٠١١/ ٢٠١٢ (فئة الباحثين) - المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.

مُقدّمة

تنطلقُ الدراسة من مقولة أساسية مفادها: أن فشل السياسات التنموية في الأقطار العربية يرجعُ إلى أسباب عديدة ومتداخلة، داخلية وخارجية، يأتي على رأسها وفي مقدمها الأسباب والمتغيرات السياسية والمؤسسية المرتبطة بطبيعة السلطة ونمط إدارة الحكم. حيث تُمثّل التسلطية السياسية العامل الرئيس للفشل في تحقيق التنمية الإنسانية من خلال سياسات مدروسة وواضحة من حيث أولوياتها وأهدافها، يتمُّ تنفيذها بفاعلية وكفاءة، وتُوزّع عوائدها بعدالة وإنصاف.

من المهم الإشارة، في هذا السياق، إلى أن وجود تفاوتات كبيرة بين الدول العربية بشأن بعض مؤشرات النمو مثل: معدل النمو الاقتصادي، ومتوسط دخل الفرد، ونسبة المقيدين في مراحل التعليم المختلفة، لا ينفي حقيقةَ أن هذه الدول كلها تعاني ـ بدرجات متفاوتة وأشكال مختلفة ـ أزمة التنمية بمعناها المجتمعي الشامل؛ أي بمعنى «التنمية الإنسانية» حسبما صاغ أبعادها ومؤشراتها **تقرير التنمية الإنسانية العربية في عام ٢٠٠٢**[(١)]. فالتقدم الذي حققته هذه الدولة أو تلك في بعض المجالات والمؤشرات يقابله غيابٌ كامل أو ضعفٌ في مجالات ومؤشرات أخرى.

يشير مفهوم «التنمية الإنسانية» في أوسع معانيه إلى توسيع الخيارات أمام الناس من خلال تمكينهم من بناء قدراتهم الإنسانية وتعزيزها، وإتاحة الفرص الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لهم بشكل عادلٍ ومتوازنٍ من أجل

---

(١) لمزيد من التفاصيل حول التعريف بمفهوم «التنمية الإنسانية»، انظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢: خلق الفرص للأجيال القادمة** (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٢)، الفصل الأول.

إعمال هذه القدرات، إضافةً إلى إفساح المجال أمامهم للمشاركة بفاعلية في صنع السياسات والقرارات ذات الصلة بالشؤون والقضايا العامة، ومراقبة عملية تنفيذها، ومساءلة القائمين على عملية التنفيذ. في ضوء هذا التعريف، تتجلّى مظاهرُ أزمة التنمية الإنسانية في الوطن العربي من خلال مجموعة من المشكلات والتحدّيات الحادّة والمتزامنة التي تعانيها الدول العربية بدرجات متفاوتة، من أبرزها: البطالة، والفقر، والأميّة، وتدني نوعية التعليم، وضعف مستوى الرعاية الصحية، وتصاعد حدة التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية نتيجة غياب العدالة الاجتماعية، وتلوّث البيئة، وغياب أو ضعف المشاركة السياسية، وتعدّد أشكال انتهاك حقوق الإنسان، وانعدام الاستقرار السياسي بسبب تنامي الصراعات العرقية والطائفية والدينية والقبلية في كثير من الدول. ودأبت تقارير التنمية الإنسانية العربية، وغيرها من المصادر، على رصد وتحليل حالة التنمية الإنسانية في الوطن العربي منذ عام ٢٠٠٢[٢].

في ضوء ما سبق، تعتبرُ الدراسةُ أن أزمةَ التنمية الإنسانية في الوطن العربي ليست أزمة نقص موارد، مع عدم التقليل من أهمية هذا العامل في بعض الدول، وإنما هي في المقام الأول أزمة أنظمة تسلّطية حاكمة عانت ـ وتعاني ـ معضلتين كبيرتين مترابطتين: غياب الإرادة السياسية، وأزمة الشرعية السياسية. وترتّب على ذلك نتائج وتداعيات عديدة على عملية التنمية الإنسانية

(٢) لمزيد من التفاصيل حول حالة التنمية الإنسانية في الوطن العربي خلال العقد الأخير، انظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢**؛ **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٣: نحو إقامة مجتمع المعرفة** (نيويورك: برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، ٢٠٠٣)؛ **تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٤: نحو الحرية في الوطن العربي** (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٥)؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي وبرنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية، **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٥: نحو نهوض المرأة في الوطن العربي** (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٦)؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٩: تحديات أمن الإنسان في البلدان العربية** (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٩)؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وجامعة الدول العربية، **تحديات التنمية في الدول العربية: نهج التنمية البشرية - الجزء (١)** (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٩)، ونوزاد عبد الرحمن الهيتي، «التنمية العربية في عالم متغير» (تقرير، مركز الجزيرة للدراسات، أوراق الجزيرة (١١)، أيار/ مايو ٢٠١١.

منها: سوء إدارة الموارد والثروات الوطنية، وتدني مستوى السياسات التنموية سواء على مستوى عملية صنعها، أم تنفيذها، أم تقويم نتائجها، أم المساءلة والمحاسبة عن هذه النتائج، فضلًا عن ضعف وهشاشة المؤسسات والعمل المؤسسي سواء على مستوى الدولة أم المجتمع، الأمر الذي أسهم إلى جانب عوامل أخرى في ضعف مستوى الأداء والفاعلية. فضلًا عن استشراء الفساد بكل ما يترتب عليه من تداعيات سلبية على التنمية الإنسانية.

أدّت السياسات التي انتهجتها الأنظمة التسلّطية الحاكمة في المجالات المختلفة في التحليل الأخير إلى تعطيل الإمكانات والقوى التنموية في البلدان العربية. فمن أجل ضمان الاستمرار في السلطة، قامت هذه الأنظمة بتحجيم قوى وتيارات المعارضة السياسية وتهميشها، بل وإقصائها في كثير من الحالات. إضافةً إلى قيامها بإضعاف الأحزاب السياسية المشروعة من خلال إجراءات قانونية وسياسية وأمنية وإدارية، وذلك في الدول التي أخذت بالتعددية الحزبية. كذلك أعاقت هذه الأنظمة، بوسائل متنوعة، إمكانية تطوّر قوى ومنظمات المجتمع المدني على النحو الذي يُمكّنها من ممارسة دور تنموي فاعل ومؤثر، وفرضت نوعًا من السيطرة على القطاع الخاص، حيث أصبح في معظمه يعتمدُ على الدولة، ويدور في فلك السلطة على قاعدة تبادل المصالح، وأوغلت في انتهاك حقوق الإنسان بعيدًا من أي روادع دستورية أو قانونية أو أخلاقية. كل ذلك كان على حساب تحقيق التنمية الإنسانية.

لا يمكنُ في هذا المقام إغفال ما نتج من سياسات النخب التسلطية الحاكمة من تعميق مَعضلةِ الدولةِ الوطنية أو القطرية في الوطن العربي، حيث فشلت هذه النخبُ في بناء دولة المواطنة والمؤسسات وسيادة القانون القادرة على تعزيز شرعية وجودها من خلال كيانٍ سياسيٍّ جامعٍ يستقطبُ الولاءَ الأسمى لمختلف القوى والتكوينات الاجتماعية التي تعيش على أراضيها. وفي هذا السياق، برزت بوضوح شديد ظاهرة التماهي بين السلطة الحاكمة والدولة، أو بلغة أدق بين الحاكم والدولة، حيث لم تعد الأخيرة تتمتّعُ باستقلاليةٍ حقيقيّةٍ عن شخص الحاكم أَمَلكًا كان أم رئيسًا أم سلطانًا أم أميرًا. نتيجة ذلك، لم تعد الدولةُ قادرةً على القيام بدورٍ تنموي، ما أدّى إلى غياب مفهوم «الدولة التنموية» في السياق العربي لحساب دولة تسلطيّة/

ريعيّة/ تابعة جرى ـ ويجري ـ توظيف أجهزتها ومؤسساتها لحساب تعظيم وحماية مصالح النخبة الحاكمة والشرائح الاجتماعية الضيقة التي تشكّلُ قاعدة لها من ناحية، وإقصاء وتهميش التكوينات الاجتماعية والقوى السياسية المعارضة، أو التي يمكنُ أن تكونَ معارضةً للسلطة من ناحية أخرى.

أجهضَت الأنظمة العربية التسلطيّة فرصَ وإمكاناتِ قيام تكامل اقتصادي عربي حقيقي يشكّل ركيزةً إقليميةً للتنمية على الصعيد الوطني أو القطري، وذلك بسببِ كثرة الهواجس والخلافات والصراعات في ما بينها. فضلًا عن دورِها في تعميقِ تبعيةِ الدول العربية للغرب، وبخاصةٍ للولايات المتحدة الأميركية، ولا سيما أن الكثير منها لا يزالُ يتصرّف على أساس أن مصدرَ شرعيتِه يتمثّلُ في رضا الخارج، وليس القبول الشعبي في الداخل. وأسهمت قيودُ التبعية في تقليص فرص وإمكانات تحقيق تنمية إنسانية مستقلة ومستدامة في الأقطار العربية.

في ضوء ما سبق، ترى الدراسةُ أن نوعيّةَ الحكمِ هي المتغيّر الرئيس الذي يمكن في ضوئه فهم أزمة التنمية الإنسانية في المنطقة العربية وتفسيرها، وأن جلَّ العوامل الأخرى ذات التأثير السلبي في عملية التنمية هي وثيقةُ الارتباط بطبيعة النظام الحاكم ونمط ممارسته السلطة. ولما كانت الدولُ العربية محكومةً بأنظمةٍ تسلطيّة أو شبه تسلطيّة في أفضل الأحوال، فإنها لم تعرف الديمقراطية الحقيقية التي تُعَدُّ أقرب النماذج لتجسيد الحكم الجيد أو الصالح (Good Governance) الذي يقوم على مبادئ وأسس عديدة مثل: سيادة القانون، والشفافية، والمساءلة، والتنافسية، وفاعلية المؤسسات العامة، والعدالة في توزيع الثروات والدخول، ومحاربة الفساد، وبناء التوافق المجتمعي حول المصالح والقضايا العامة، واحترام حقوق الإنسان، والاستقرار السياسي[٣]. لذلك جاء أداء الأنظمة العربية على صعيد تحقيق التنمية الإنسانية متدنيًا أو متواضعًا في أفضل الأحوال.

---

(٣) هناك ترجمات عربية عديدة لمفهوم «Good Governance» منها: الحوكمة، والحكم الصالح، والحكم الجيد، والحكم الرشيد. لمزيد من التفاصيل حول التعريف بالمفهوم ومؤشراته، انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢**، الفصل ٧، و B.C. Smith, ed., *Good Governance and Development* (New York: Palgrave Macmillan, 2007).

بناءً عليه، **الهدف** من هذه الدراسة هو تحليل وتقويم طبيعة وأبعاد تأثير التسلطيّة السياسية في التنمية الإنسانية في الوطن العربي، ومناقشة القنوات والمسالك المهمّة التي تمَّ ـ ويتمُّ ـ من خلالها هذا التأثير. وهذا الطرح يمكنُ النظر إليه في ضوء ما تؤكّده الخبرات والتجارب التنموية على الصعيد العالمي من أن «نجاح أو فشل أي دولة في تعزيز التنمية الإنسانية، أو حتى احتمال توجّهها نحو هذا النهج يرتبطُ ارتباطًا وثيقًا بطبيعة وجودة حكمها»(٤). كما أشارت ورقة البنك الدولي إلى أنه: « نظرًا إلى أن الثغرات القائمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تعكسُ هوةً مستمرةً في نوعيةِ إدارة الحكم بين المنطقة والدول الأخرى الأفضل أداءً، يمكن اعتبار أن العقبات الاجتماعية والاقتصادية التي تواجهها المنطقة هي عقباتٌ متعلقة بإدارة الحكم بشكل عام»(٥).

نظرًا إلى أن جوهرَ الدراسة هو البحث في تأثير التسلطيّة السياسية في عملية التنمية الإنسانية في الوطن العربي، ومع التسليم بتعدّدِ مظاهر وأشكال أزمة التنمية الإنسانية، تُعدُّ مشكلة البطالة مؤشرًا له دلالته المهمّة من منظور تقويم أداء الأنظمة العربية في مجال تحقيق التنمية الإنسانية، وذلك لأسباب عدة، منها: أن معدل البطالة في المنطقة العربية هو الأعلى على مستوى العالم. ففي عام ٢٠١٠، تجاوز هذا المعدل نسبة ١٤ في المئة، وهو أكثر ثلاث مرات من متوسط المعدل العالمي(٦). كذلك تعتصرُ

---

(٤) نقلًا بتصرف عن: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢**، ص ١٠١.

(٥) لمزيد من التفاصيل، انظر: البنك الدولي، **العمل، النمو وإدارة الحكم في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: إطلاق القدرة على الازدهار** (واشنطن: البنك الدولي، ٢٠٠٣)، ص ٣٢.

(٦) لمزيد من التفاصيل حول حجم مشكلة البطالة في الوطن العربي، وطبيعة التفاوت بين الدول العربية بهذا الخصوص، انظر: أحمد أبو بكر علي بدوي، «مسارات التنمية الاقتصادية في الدول العربية ودور التعاون العربي ـ الياباني في تعزيزها» (ورقة قدمت إلى: مؤتمر تنويع البنية الصناعية لخلق فرص عمل للأجيال القادمة برعاية جامعة زايد بدولة الإمارات العربية المتحدة، أبوظبي ٧ ـ ٨ آذار/ مارس ٢٠١١)، ص ٤. وانظر ايضًا: إحصاءات السكان والقوى العاملة على موقع منظمة العمل العربية ـ الجدول رقم (٤) الخاص بالمستوى العام للبطالة في البلدان العربية لأحدث سنة متاحة <http://www.alolabor.org>، وJad Chaaban, «Job Creation in the Arab Economies: Navigating Through Difficult Waters» (Arab Human Development Report - Research Paper Series, United Nations Development Programme, 2010); Navtej Dhillon and Tarik Yousef, eds., *Generation in Waiting: The Unfullled Promise of Young People in the Middle East* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009).

مشكلة البطالة في الوطن العربي فئتين اجتماعيتين مهمتين هما النساء والشباب. فمعدلات البطالة في صفوف النساء أعلى منها في صفوف الرجال في كل الدول العربية تقريبًا[٧]. كما أن متوسط معدل البطالة بين فئة الشباب من سن ١٥ ـ ٢٤ سنة، وهم يشكلون نسبةً تتراوح بين ٢٠ و٢٥ في المئة من إجمالي عدد السكان في المنطقة العربية مقارنة بـ ١٨ في المئة على المستوى العالمي، يُعَدُّ الأعلى على مستوى العالم. ففي عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ بلغ هذا المعدل ٣٠ في المئة، مقارنة بـ ١٤ في المئة على المستوى العالمي[٨]. كما يُلاحظ في هذا السياق أن الشباب يشكّلون أكثر من ٥٠ في المئة من إجمالي عدد العاطلين عن العمل في معظم الدول العربية، بل وصلت نسبتهم إلى أكثر من ٧٠ في المئة في بعض الحالات كما هي الحال في سورية وتونس والجزائر بين عامي ٢٠٠٥/٢٠٠٦ و٢٠٠٧/٢٠٠٨. تصبح المشكلةُ أكثرَ خطورة في ظل ارتفاع معدلات البطالة بين المتعلمين من الشباب، خصوصًا خريجي الجامعات وغيرها من مؤسسات التعليم العالي[٩].

إضافة إلى ما سبق، تُعَدُّ مشكلةَ البطالة مشكلةً كاشفةً، فهي في التحليل الأخير محصلةٌ لفشل السياسات العامة التي انتهجتها الأنظمة الحاكمة في مجالات أخرى عديدة أهمها: الاقتصاد والتعليم والسكان والتوظيف. إذ لم تؤد هذه السياسات إلى تحقيق تنمية اقتصادية حقيقية تقومُ على توسيع الهياكل الإنتاجية للاقتصادات الوطنية وتنويعها على النحو الذي يعزّز من قدرتها على خلق فرص عمل جديدة تلبي الطلب المتزايد على العمل. ولم تُسهم في تحقيق الاستثمار الكفوء للعنصر البشري من خلال

---

(٧) لمزيد من التفاصيل، انظر: The World Bank, *2007 Economic Developments and Prospects: Job Creation in an Era of High Growth* (Washington, DC: World Bank, 2007), p. 46.

(٨) لمزيد من التفاصيل، انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٩**، ص ١١٠، و Barry Mirkin, «Population Levels, Trends and Policies in the Arab Region: Challenges and Opportunities» (Arab Human Development Report - Research Paper Series, United Nations Development Programme, 2010), pp. 12 and 34.

(٩) لمزيد من التفاصيل حول معدلات البطالة في صفوف الشباب، انظر: **تحديات التنمية في الدول العربية**، ص ٢٥ ـ ٢٦؛ Dhillon, p. 20, and Ibrahim Saif and Joulan Abdul Khalek, «Youth in the Middle East and the Job Market,» *International Economic Bulletin* (27 October 2001).

التعليم الجيد وعمليات التدريب والتأهيل؛ المنطقة العربية باتت تعاني بشدة معضلةَ تدني نوعية التعليم. كما أن هذه السياسات لم تنجح في معالجة الاختلالات البنيوية في الهياكل السكانية وهياكل أسواق العمل، وبخاصة في ظلِّ استمرار الفجوة بين مخرجات التعليم من ناحية، واحتياجات التنمية وأسواق العمل من ناحية أخرى. لذلك، ستتناول الدراسة في معرض تحليلها تأثيرات التسلطيّة السياسية في التنمية الإنسانية في الوطن العربي أمثلةً ونماذج حول بعض السياسات ذات الصلة بمشكلة البطالة.

تسعى الدراسة للإجابة عن **التساؤلات** التالية:

ـ ما هي أهم خصائص وملامح التسلطيّة السياسية في الوطن العربي؟ وما هي أسباب تجذرها واستمرارها في الحياة السياسية العربية؟

ـ كيف أدّى الحكم التسلطي في الوطن العربي إلى الفشل في تحقيق التنمية الإنسانية؟ أي ما هي القنوات والمسالك التي أثرت من خلالها التسلطيّة السياسية في عملية التنمية الإنسانية؟

ـ ما هي متطلبات وشروط تأسيس الحكم الصالح الذي يُعَدُّ شرطًا ضروريًا لتحقيق التنمية الإنسانية، وذلك في ضوء التحوّلات المتسارعة والمعطيات الجديدة التي أوجدتها موجة الثورات والانتفاضات التي تجتاح الوطن العربي منذ أواخر عام ٢٠١٠؟

الإطار النظري والمنهاجي

نظرًا إلى تعدّد عناصر موضوع البحث، تقع الدراسة على الحدود المشتركة بين علوم السياسة والاقتصاد والاجتماع. لذلك هي تستند إلى بعض المفاهيم والمداخل النظرية والمنهاجية التي تمَّ تطويرها في إطار هذه العلوم وما يرتبط بها من علوم أخرى هجينة مثل علمي الاجتماع السياسي والاقتصاد السياسي.

ثمة مفاهيم مركزية عدة تقومُ عليها الدراسة، تتمثل بـ : مفهوم «التنمية الإنسانية»، ومفهوم «الحكم الصالح» بحسب التعريف السابق لكل منهما. ويرتبطُ بالمفهوم الأخير مجموعةَ مفاهيم أخرى مثل: مفهوم «الشفافية»، ويشير إلى إتاحة المعلومات الدقيقة المتعلقة بالشؤون والقضايا العامة

للمواطنين بالقدر المناسب، وفي الوقت المناسب، على النحو الذي يمكّنهم من المعرفة والتقويم والمشاركة بفاعلية في صنع السياسيات والقرارات العامة. ومفهوم «المساءلة»، ويشير إلى التشريعات والقواعد والإجراءات التي على أساسها تجري عملية مساءلة كل من يمارس سلطة على أي مستوى من المستويات سواء في الحكومة أم في القطاع الخاص أم في منظمات المجتمع المدني. ويُعَدُّ هذا المفهوم بمنزلة التطبيق العملي لمبدأ أن السلطة تقابلها مسؤولية. ومفهوم «حكم القانون»، وهو يشير إلى التطبيق الفاعل لمبدأ سيادة القانون. ويتضمّن ذلك بُعدين مهمين: تطبيق الدستور والقوانين بفاعلية وكفاءة من ناحية، وتحقيق المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون من ناحية أخرى[١٠]. وهناك أيضًا مفهوم «النظام التسلّطي» الذي سيتمُّ التطرق إليه في المبحث الأول من الدراسة.

إضافة إلى الإطار المفاهيمي سالف الذكر، ستُقارب الدراسة الموضوع معتمدةً مداخل نظرية ومنهاجية عدة:

ـ مدخل طبيعة الدولة ودورها في عملية التنمية

يركّز هذا المدخل على دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي وأهميته بالنسبة إلى عملية التنمية. إذ تقوم الدولةُ بدور مهمٍّ حتى في أعتى الاقتصادات الرأسمالية. بل إن التجارب العالمية المقارنة تؤكد أن اقتصاد السوق لا يعملُ بكفاءةٍ إلا في إطارِ دولة قوية، لا دولة تسلّطية. الدولة القوية هي دولةُ قانونٍ ومؤسسات، تحظى بالشرعية من مجتمعها، وتتمتّعُ باستقلاليةٍ حقيقية عن النظام الحاكم الذي يمارس سلطة الدولة في إطار الدستور والقانون من دون أن يمتلكَها، وتحتكرُ حقَّ الاستخدام المشروع للقوة.

---

(١٠) لمزيد من التفاصيل حول التعريف بهذه المفاهيم ومؤشراتها الإجرائية، انظر: **مرصد الإصلاح العربي: الإشكاليات والمؤشرات: دراسة استطلاعية**، إعداد وتحرير السيد يسين ومحسن يوسف؛ تقديم إسماعيل سراج الدين (الإسكندرية: مكتبة الإسكندرية ـ منتدى الإصلاح العربي، ٢٠٠٦)، الفصل ٢؛ Daniel kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, «Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008,» World Bank Policy Research Working Paper no. 4978 (29 June 2009), pp. 5- 6, and Smith, *Good Governance*.

في هذا الإطار، برز مفهوم «الدولة التنموية» في سياق تجارب العديد من دول آسيا وأميركا اللاتينية ليشيرَ إلى حقيقة الدور الذي يمكن أن تنهضَ به الدولة في عملية التنمية ومقوّمات هذا الدور وشروط نجاحه(١١).

تناقش الدراسةُ طبيعةَ الدولة الوطنية أو القطرية في الوطن العربي، في ضوء مفهومي «الدولة القوية» و«الدولة التنموية»، وهما مترابطان، كما تحلّل انعكاسات ذلك على دورها في عملية التنمية، وبخاصة مع اتجاه الدول العربية تباعًا للأخذ بسياسات اقتصاد السوق منذ سبعينيات القرن العشرين.

ـ مدخل العلاقة بين شكل النظام السياسي وطبيعته ومدى فاعليته في تحقيق التنمية

هناك جدلٌ فكريٌّ واسع بشأن العلاقة بين شكل النظام السياسي وطبيعته من ناحية، ومدى فاعليته في تحقيق التنمية من ناحية أخرى. تؤكّدُ الخبرات المقارِنة لتجارب التنمية خلال القرن العشرين أنه لا توجدُ علاقةٌ حتميةٌ أو ميكانيكيةٌ أو ذات اتجاه واحد بين شكل وطبيعة النظام السياسي وقدرته على تحقيق التنمية. إذ حققت بعضُ الدول إنجازاتٍ تنموية في ظلِّ أنظمةٍ تسلّطية. وهناك دول أخرى حققت التنمية في ظلِّ أنظمةٍ ديمقراطية. لكن بعيدًا من الجدل الفكري في هذا الشأن، تبقى حقيقةُ أن البلدان التي تحظى بديمقراطياتٍ مستقّرة تشكّل الأكثرية ضمن فئة الدول ذات التنمية البشرية المرتفعة وفقًا **لتقرير التنمية البشرية في عام ٢٠١١**(١٢).

على الرغم من أن نظامًا تسلطيًا قد يحقّق إنجازاتٍ، وربما قفزات

---

(١١) لمزيد من التفاصيل حول مفهوم «الدولة التنموية»، ودور الدولة في عملية التنمية بصفة عامة، انظر: البنك الدولي، **تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٧ ـ الدولة في عالم متغير - مؤشرات مختارة** (القاهرة: الأهرام للترجمة والنشر، ١٩٩٧)؛ Gordon White, ed., *Developmental States in East Asia* (London: Macmillan Press in Association with the Institute of Development Studies, University of Sussex, 1988), and Richard Grabowski, «The Successful Developmental State: Where Does it Come from,» *World Development*, vol. 22, no. 3 (1994).

(١٢) لمزيد من التفاصيل حول تصنيف دول العالم بحسب دليل التنمية البشرية، انظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية البشرية ٢٠١١: الاستدامة والإنصاف ـ مستقبل أفضل للجميع** (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١١)، ص ١٣١ ـ ١٣٤.

تنموية خصوصًا خلال المراحل الأولى للتنمية، إلا أن النظام الديمقراطي الكفوء يظلُّ بصفةٍ عامة أقدر على حفظ وصيانة المنجزات التنموية وضمان استمراريتها، ذلك من خلال مبادئه وآلياته المتمثلة بالتداول السلمي للسلطة، والمشاركة السياسية، والشفافية، والمساءلة، وسيادة القانون. كما أن الإنجازات التنموية التي يحققها نظام تسلّطي على المستوى الاقتصادي/ الاجتماعي يمكن أن تمهّدَ الطريق للتحول الديمقراطي في فترات تالية(١٣). لكن نجاح نظام تسلّطي في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية هو أمرٌ له شروط ومتطلبات عديدة جسّدتها بوضوح خبرات التنمية في شرق آسيا(١٤).

تؤكّد التجاربُ التنموية المقارِنة أنه إذا كان نظام غير ديمقراطي يستطيعُ تطبيقَ اقتصادِ السوق، فإن «نجاحَ إدارة الحكم في اقتصاد السوق وازدهارها رهنٌ بتوافر مجموعةٍ من الخصائص التي تنسجم بشكلٍ أكبر مع الديمقراطية. وإذا لم تكن الديمقراطية ضرورية لقيام اقتصاد السوق، فإنها أكثر انسجامًا واتفاقًا مع طبيعة اقتصاد السوق، وبالتالي تساعد في مزيد من كفاءته»(١٥).

من خلال هذا المدخل سوف يتمُّ تحليل الطبيعة التسلّطية للأنظمة الحاكمة في المنطقة العربية، وانعكاسات ذلك على أداء هذه الأنظمة في مجالات التنمية الإنسانية، وبخاصة في ما يتعلق بتطبيق سياسات اقتصاد السوق منذ ثمانينيات القرن العشرين.

---

(١٣) لمزيد من التفاصيل حول هذه القضايا، انظر: حسنين توفيق إبراهيم علي، **الدولة والتنمية في مصر: الجوانب والمتغيرات السياسية ـ دراسة مقارنة** (القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٠)، الفصل ١، المبحث ٣؛ سيمور مارتن ليبسيت، كيونج ريونج سيونج وجون تشارلز توريز، «تحليل مقارن للمتطلبات الاجتماعية الخاصة بالديمقراطية،» **المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية**، العدد ١٣٦ (أيار/ مايو ١٩٩٣)، و Georg Sorensen, *Democracy, Dictatorship, and Development: Economic Development in Selected Regimes of the Third World* (London: Macmillan Press, 1991).

(١٤) لمزيد من التفاصيل حول العوامل التي أسهمت في تحقيق ما يُعرف بـ «معجزة شرق آسيا»، انظر: البنك الدولي، **معجزة شرق آسيا: النمو الاقتصادي والسياسات العامة: تقرير البنك الدولي لبحوث السياسات العامة**، ترجمة عبد الله ناصر السويدي وشيخة سيف الشامسي، دراسات مترجمة؛ ١١ (أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ٢٠٠٠).

(١٥) حازم الببلاوي، «الإصلاح السياسي وإدارة الحكم،» في: سعود البريكان، علي أحمد البلبل وإبراهيم الكراسنة، محررون، **المؤسسات والنمو الاقتصادي في الدول العربية** (أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ٢٠٠٧)، ص ٢٣٧.

ـ مدخل الاقتصاد السياسي الجديد

يُعنى هذا المدخل برصد وتحليل وتقويم التطورات والتحولات السياسية والاقتصادية في إطار العلاقات والتشابكات الجدليّة بين ما هو سياسي وما هو اقتصادي[١٦]. وسوف تتمُّ الاستفادة منه في مقاربة وتحليل قضايا عديدة في الوطن العربي، مثل: الجذور والروافد الاقتصادية للتسلّطية السياسية، وظاهرة الدولة الريعية التي تستندُ إلى اقتصاد ريعي والانعكاسات السياسية لذلك، وطبيعة العلاقة بين التحرير الاقتصادي والانفتاح السياسي في السياق العربي، والفساد السياسي والإداري الناجم عن تشابكات العلاقة بين السلطة والمال وتأثيراته السلبية في السياسات التنموية من حيث أولويتها، والكفاءة في تنفيذها، والعدالة في توزيع عوائدها وأعبائها[١٧].

ـ مدخل السياسات العامة

يُعَدُّ مدخل السياسات العامة من المداخل المهمة التي يمكنُ الاستفادة منها في تفسير فشل السياسات التنموية في الوطن العربي. فمن خلال تحليل السياسات العامة في المجالات والقطاعات المختلفة يمكنُ الكشف عن اختيارات النظام السياسي وتوجّهاته، وخارطة المصالح والقوى السياسية والاجتماعية المتنافسة في المجتمع، ومدى فاعلية أجهزة الدولة ومؤسساتها في تنفيذ السياسات العامة. وعمومًا يتمحور هذا المدخل حول قضايا عدة، منها: عملية صنع السياسة العامة، وطبيعة القوى السياسية والاجتماعية ذات

---

(١٦) لمزيد من التفاصيل حول مدخل الاقتصاد السياسي الجديد، انظر: Gerald M. Meier, ed., *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy* (San Francisco: ICS press, 1991).

(١٧) لمزيد من التفاصيل حول استخدام مدخل الاقتصاد السياسي في دراسة بعض القضايا في المنطقة العربية، انظر على سبيل المثال: يوسف خليفة اليوسف، **مجلس التعاون الخليجي في مثلث الوراثة والنفط والقوى الأجنبية** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١١)؛ Alan Richards and John Waterbury, *A Political Economy of the Middle East*, 3rd ed. (Boulder, CO: Westview Press, 2008); Hassan Hakimian and Ziba Moshaver, eds., *The State and Global Change: The Political Economy of Transition in the Middle East and North Africa* (Richmond, Surrey: Curzon, 2001), and Timothy Niblock and Rodney Wilson, eds., *The Political Economy of the Middle East: Economic Development*, 6 vols., Elgar Reference Collection (Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 1999).

التأثير فيها، والمؤسسات والأجهزة المعنية بتنفيذها ومدى فاعليتها وكفاءتها في أداء مهامها، ومؤسسات وآليات المراقبة والمساءلة المرتبطة بتنفيذ السياسات العامة، وتقويم الآثار المباشرة وغير المباشرة، المقصودة وغير المقصودة، الآنيّة والمستقبلية، لهذه السياسات[١٨].

ـ منهجا تحليل النظم والبنائي الوظيفي

يُعتبر هذان المنهجان من المناهج المعروفة في علم السياسية وغيره من العلوم الاجتماعية، وهما مفيدان في إطار هذه الدراسة، حيث ينظرُ الأول إلى النظام السياسي باعتباره نظامًا فرعيًّا يتأثر بالبيئة المحيطة به وما تتضمنه من نظم فرعية أخرى، ويؤثر فيها من خلال قراراته وسياسته. وفي هذا السياق تَّم تطوير نموذج المدخلات والمخرجات لرصد وتقويم أداء النظام السياسي، فهو يستقبل المدخلات من البيئة المحيطة به، ويحوّلها من خلال أجهزته ومؤسساته إلى مخرجات في شكل قرارات وسياسات، ثم تتدفق المعلومات إلى النظام عن نتائج أفعاله في شكل تغذية استرجاعية، وتكون بذلك جزءًا من المدخلات الجديدة. ويفيد هذا المنهج في الوقوف على طبيعة استجابات النظم التسلطية العربية للمطالب التي يطرحها المواطنون، ومدى فاعلية سياساتها في تلبية هذه المطالب أو كبحها.

أما المنهج البنائي الوظيفي فيفيد في التعرّف إلى مدى فاعلية المؤسسات والعمليات السياسية في أداء الوظائف المنوطة بها على النحو الذي يضمن توازن النظام السياسي واستقراره. ففي ظل النظم التسلّطية العربية هناك برلمانات وأحزاب ومؤسسات مجتمع مدني وعمليات انتخابية. فإلى أي مدى تُعتبر هذه المؤسسات والعمليات قادرة على أداء وظائفها

---

(١٨) لمزيد من التفاصيل حول مدخل السياسات العامة في تحليل أداء النظم السياسية، انظر: حسنين توفيق إبراهيم علي، **النظم السياسية العربية: الاتجاهات الحديثة في دراساتها**، ط ٢ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٨)، الفصل ٦؛ علي الدين هلال، محرر، **تحليل السياسات العامة: قضايا نظرية ومنهجية** (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٨٨)؛ سلوى شعراوي جمعة، «تحليل السياسات العامة في القرن العشرين،» **مجلة الديمقراطية**، العدد ٢ (ربيع ٢٠٠١)، وعامر خضير الكبيسي، **السياسات العامة: مدخل لتطوير أداء الحكومات** (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٨).

بفاعلية، وبالتالي تُعدُّ «وظيفية»، أو غير قادرة على ذلك وتُعدُّ في هذه الحالة «غير وظيفية»، أي تكون موجودة شكلًا وليس وظيفة[١٩]؟

الدراسات السابقة

على الرغم من وجود تقارير ودراسات تناولت حالة التنمية الإنسانية في المنطقة العربية، ودراسات أخرى تناولت التسلّطية السياسية في المنطقة تحت عناوين مختلفة مثل أزمة الديمقراطية، وتعثر عملية التحوّل الديمقراطي وغير ذلك، إلا أن الدراسات السابقة التي تناولت بالرصد والتحليل والتقويم الأبعاد السياسية لأزمة التنمية في الوطن العربي، وبخاصة في ما يتصل بتأثير نوعية الحكم في التنمية، تُعَدُّ بصفة عامة نادرة. من هنا تأتي أهمية التعمّق في تحليل الانعكاسات السلبية للتسلّطية السياسية وغياب الحكم الصالح على الأداء التنموي للنظم الحاكمة في الدول العربية.

من بين الدراسات السابقة التي تناولت الموضوع بشكل جزئي الفصل الذي تضمنه **تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٢**، الذي حمل عنوان «الحكم الصالح والتنمية الإنسانية»، حيث ناقش هذا الفصل مفهوم «الحكم الصالح» من حيث تعريفه ومؤشراته ودوره في مكافحة الفقر[٢٠]. كما ناقش **تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩** بعضَ جوانب أزمة التنمية في الوطن العربي، وتضمن فصلًا بعنوان «الدولة العربية وأمن الإنسان: الأداء والآفاق». اهتمَّ هذا الفصل بتحليل وتقويم أداء الدولة العربية في مجال تحقيق أمن الإنسان[٢١].

أصدر صندوق النقد العربي (أبوظبي) في عام ٢٠٠٧، كتابًا بعنوان **المؤسسات والنمو الاقتصادي في الدول العربية**. ناقش هذا الكتاب، من خلال إسهامات مختلفة، أهمية البُعد المؤسسي في عملية التنمية الاقتصادية

(١٩) لمزيد من التفاصيل، انظر: حامد عبد الماجد قويس، **مقدمة في منهجية دراسة وطرق بحث الظواهر السياسية** (القاهرة: دار الثقافة، ٢٠٠٠)، القسم الأول، الفرع الخامس.

(٢٠) لمزيد من التفاصيل، انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢**، الفصل السابع.

(٢١) لمزيد من التفاصيل، انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٩**، الفصل الثالث.

سواء على المستوى الوطني أم على مستوى الشركات. وأكّد أهمية الإصلاح المؤسسي من أجل تحقيق النمو الاقتصادي[٢٢].

كما صدرت عن مركز دراسات الوحدة العربية (بيروت) دراسة بعنوان **تأثير العوامل السياسية في سياسة الإصلاح الاقتصادي في الجمهورية اليمنية**[٢٣]. هذه الدراسة هي في الأصل أطروحة دكتوراه، تناولت طبيعة وحدود تأثير عدد من العوامل السياسية الداخلية والإقليمية والدولية في سياسات الإصلاح الاقتصادي في اليمن. وتناولت أيضًا من ناحية أخرى انعكاسات هذه السياسات على الحياة السياسية في البلاد، وبخاصة في ما يتصل بأعمال الاحتجاج الجماعي والاستقرار السياسي.

نشرت مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي في عام ٢٠١٠ ورقةً بعنوان «الدولة العربية: هل تمكّن التنمية أم تعرقلها؟». تناولت هذه الورقة مؤشرات الحكم الجيد كما طرحها البنك الدولي، وحاولت تطبيقها على الدول العربية، وخلُصت إلى أن الوطنَ العربي متأخرٌ في كثير من مؤشرات الحكم الجيد على الرغم من أنها مفتاح تحسين حياة الشعوب[٢٤].

لوحظ على بعض الدراسات السابقة في الموضوع، التي تمكّن الباحث من الوصول إليها، أن بعضها قديمٌ نسبيًا، وبعضها الآخر دراسات حالة، وبعضها الثالث عبارة عن دراسات وبحوث جزئية تناولت بعض جوانب الموضوع.

في ضوء ما سبق، تبدو **أهمية هذه الدراسة**. إذ تحاول، مستفيدةً من إسهامات الدراسات السابقة، التعمّق في تحليل وتقويم طبيعة العلاقة بين الحكم التسلّطي السائد في المنطقة العربية والفشل في تحقيق التنمية

---

(٢٢) لمزيد من التفاصيل، انظر: البريكان، **المؤسسات والنمو الاقتصادي**.

(٢٣) لمزيد من التفاصيل، انظر: عدنان ياسين غالب المقطري، **تأثير العوامل السياسية في سياسة الاصلاح الاقتصادي في الجمهورية اليمنية**، سلسلة أطروحات الدكتوراه؛ ٨٤ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٠).

(٢٤) لمزيد من التفاصيل، انظر: Paul Salem, «The Arab State: Assisting or Obstructing Development,» Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, no. 21 (July 2010), p. 1.

الإنسانية. هو فشل تجسّده مشكلة البطالة وغيرها من المشكلات والتحديات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية التي تعانيها الدول العربية بدرجات متفاوتة وأشكال مختلفة. تحاول الدراسة تغطية هذا الموضوع اعتمادًا على مقاربة أكثر شمولية، تستند إلى مداخل نظرية ومناهج عديدة على نحو ما سبق ذكره.

أولًا: التسلطية السياسية في الوطن العربي غياب الحكم الصالح

يتناولُ هذا المبحث بالرصد والتحليل أبرزَ ملامح ومكوّنات التسلطيّة السياسية في الوطن العربي. يناقش أسباب تجذّرها واستمرارها. ويحلل الاستراتيجيات التي انتهجتها النظم الحاكمة لتحديث التسلطيّة بقصد الالتفاف على المطالب بالإصلاح السياسي التي بدأت تبرز بشكل تدريجي ومحدود منذ ثمانينيات القرن العشرين، ثم اتسع نطاقها في مرحلة ما بعد أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، وما ترتّب عليها من تداعيات معروفة.

يمكن القول، ومن دون الخوض في التفاصيل المتعلقة بتعريف النظام التسلطي، وتصنيفات النظم التسلطيّة: إن النظام التسلّطي هو أحد أشكال النظم غير الديمقراطية. وهو يتّسمُ بصفة عامة بسمات عدة، منها: احتكار السلطة من قبل الحاكم والدائرة الضيّقة المحيطة به، وجمود النخبة الحاكمة، وغياب أو ضعف مبدأي الفصل والتوازن بين السلطات، وفرض سيطرة الدولة على منظمات المجتمع المدني، في حال السماح بقيامها، وفرض قيود متنوعة على حقوق المواطنين وحرياتهم، والاعتماد على القوة وليس الشرعية من أجل الاستمرار في السلطة. كذلك فإن الانتخابات الدورية التي تتّسمُ بالحرية والنزاهة لا تمثّل آلية الوصول إلى السلطة في ظلّ هذا النظام. وبالإجمال يقوم النظام التسلّطي بهندسة المؤسسات والعمليات السياسية مثل السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، والأحزاب ـ في حالة السماح بتأسيسها ـ والحكم المحلي، ومؤسسات المجتمع المدني، والإعلام، والانتخابات على النحو الذي يعزّز من

قدرته على السيطرة والاستمرار، ويحول دون ظهور قوى معارضة أو مناوئة له[٢٥].

في إطار السمات سالفة الذكر تتعدّدُ أشكال النظم التسلّطية، فالنظام التسلّطي قد يكون ملكيًا أو جمهوريًا، مدنيًا أو عسكريًا. كذلك هناك نظم تسلّطية أكثر انغلاقًا، وأخرى تأخذ بدرجات متفاوتة من الانفتاح المحسوب والمُتحكّم فيه من أعلى حيث لا يصل إلى حد التأثير في طبيعة السلطة ونمط ممارسة الحكم. لذلك طرح بعضُهم مفاهيم مثل: «التسلّطية التنافسية» و«التسلّطية الانتخابية»، و«التسلّطية الناعمة»، و«النظم شبه التسلّطية»[٢٦]، للتعبير عن هذه النوعية من النظم التسلّطية التي تسمح بقيام أحزاب، لكن من دون أن يكون لها دور مؤثر في الحياة السياسية، وتسمح بإجراء انتخابات دورية من دون أن توفّر لها مقومات الحرية والنزاهة، وتمنح القضاء هامشًا محدودًا من الاستقلال... إلخ.

١ ـ في تحليل الطبيعة التسلطية للنظم الحاكمة في البلدان العربية

بالنظر إلى الوطن العربي، يمكن التمييز بين مرحلتين أساسيتين لتطور التسلّطية السياسية:

أولاهما، جاءت في أثر موجة الانقلابات العسكرية التي شهدتها المنطقة خلال الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي، وامتدت زمنيًا حتى أوائل الثمانينيات. خلال هذه المرحلة اعتمدت النظم التسلّطية على مرتكزات عديدة، منها: نظام الحزب الواحد، والقطاع العام الكبير، والجهاز البيروقراطي الضخم، والعائدات النفطية الريعية الهائلة، فضلًا عن الأجهزة الأمنية والعسكرية التي كانت أكثر تطورًا من بقية مؤسسات الدولة الأخرى. قام العقد الاجتماعي خلال هذه المرحلة على مقايضة الديمقراطية

(٢٥) لمزيد من التفاصيل حول الأساليب التي ينتهجها النظام التسلطي في هندسة المؤسسات والعمليات السياسية، انظر: Andreas Schedler, «Authoritarianism's Last Line of Defence,» *Journal of Democracy*, vol. 21, no. 1 (January 2010).

(٢٦) لمزيد من التفاصيل، انظر على سبيل المثال: Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Problems of International Politics (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

والمشاركة السياسية بأهداف تحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية وتحرير الأرض المحتلة.

أما **المرحلة الثانية**، فبدأت منذ الثمانينيات مع اتجاه النظم التسلّطية إلى تطبيق سياسات التحرير الاقتصادي بضغطٍ من صندوق النقد والبنك الدوليين. ونظرًا إلى تنامي بعض المطالب الداخلية والضغط الخارجي بشأن الإصلاح السياسي، اتخذت هذه النظمُ خطواتٍ محسوبةً على طريق الإصلاح مع تفاوت طبيعتها، وأهميتها من دولة إلى أخرى. لذلك كانت في الأغلب الأعم بمنزلة عملية «تحديث للتسلطية» من أجل ضمان الاستمرار في السلطة على نحو ما سيأتي ذكره. من هنا راح بعضُهم يصف النظم العربية الحاكمة خلال هذه المرحلة بـ «التسلطية الجديدة»[٢٧]. وفي سياق هذا التطور سقط مكوّنٌ مهم من العقد الاجتماعي القديم، حيث بدأت الدولة تتخلّى عن جزء كبير من مسؤوليتها الاجتماعية تجاه مواطنيها، لكن بالمقابل لم تقدم النظم الحاكمة الحرية السياسية للمواطنين، وبدت في أفضل الأحوال مستعدة لتقديم هامشٍ محدود من الحرية والمشاركة السياسية لهم. لذلك وبعد مُضي أكثر من ثلاثة عقود بدا جليًا للعيان إخفاق هذه النظم في تحقيق أهداف التنمية والديمقراطية والعدالة الاجتماعية وتحرير الأرض المحتلة. الأمر الذي دفع الشعوب لكي تثور وتنتفض ضد هذه النظم في مشاهد غير مسبوقة في تاريخ العرب الحديث.

على الرغم من وجود بعض التباينات بين النظم العربية (نظم ملكية وأخرى جمهورية، نظم تأخذ بالتعددية الحزبية المقيدة، وأخرى ترفض قيام الأحزاب، نظم تحكم دولًا نفطية وأخرى تحكم دولًا غير نفطية... إلخ)، فإن القاسم المشترك بينها كلّها أنها نُظم تسلّطية (غير ديمقراطية) مع اختلافٍ في الدرجة وأساليب ممارسة التسلّط، حيث عرفت ـ وتعرفُ ـ بعض النظم هامشًا أو درجة من الانفتاح السياسي، كما حدث في الأردن والمغرب ومصر والكويت، في ما ظلّت نظم أخرى فردية وأكثر انغلاقًا مثلما هو

(٢٧) لمزيد من التفاصيل، انظر: Stephen J. King, *The New Authoritarianism in the Middle East and North Africa*, Indiana Series in Middle East Studies (Bloomington; Indianopolis: Indiana University Press, 2009).

الحال في ليبيا القذافي وسورية والمملكة العربية السعودية. لكن هامش الانفتاح السياسي الذي عرفته بعض الدول لم يغيّر من جوهر الطبيعة التسلّطية للنظام، وإن غيّر من شكل النظام فقط، حيث أصبحت هناك مؤسسات وعمليات ديمقراطية، لكنها شكليّة وفارغة من أي مضمون حقيقي. في الأحوال كلّها لا تعرف المنطقة العربية الحكم الصالح، أو الجيد بالمعنى الذي سبق ذكره.

تحتلُّ أكثر الدول العربية في العادة مراتبَ متدنيّة جدًا في معظم مؤشرات الحوكمة المعتمدة من قبل البنك الدولي، والمتمثلة في: حرية الرأي والمساءلة (Voice and Accountability)، والاستقرار السياسي مع غياب العنف والإرهاب (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)، وفاعلية الحكومة (Government Effectiveness)، والإطار التنظيمي (Regulatory Quality)، وحكم القانون (Rule of Law)، والسيطرة على الفساد (Control of Corruption). وطبقًا لدراسات ومقارنات البنك الدولي عن حالة مؤشرات الحوكمة في دول العالم تُعتبر المنطقة العربية الأسوأ على مستوى العالم من حيث حرية الرأي والمساءلة، واحتلت ثاني أسوأ مرتبة بعد أفريقيا جنوب الصحراء في المؤشرات الخمس الأخرى للحوكمة(٢٨).

في ضوء ما سبق، سوف يتمُّ تحليل أبرز مظاهر ومؤشرات التسلّطية السياسية في الوطن العربي، والمتمثّلة بـ: احتكار السلطة، وغياب مبدأ تداولها بشكل سلمي، وغياب أو ضعف الشفافية والمساءلة، وضعف المشاركة السياسية مع غلبة الطابع الشكلي عليها، وتقييد استقلالية المجتمع المدني وتهميش دوره، وغياب أو ضعف أسس المواطنة وسيادة القانون، واعتماد وسيلة القمع وليس الشرعية للاستمرار في السلطة. سوف يناقشُ لاحقًا وبالتفصيل كيف أثرت هذه العناصر بالسلب في التنمية الإنسانية.

---

(٢٨) لمزيد من التفاصيل حول حالة الحوكمة في الدول العربية، انظر: قاعدة بيانات البنك الدولي الخاصة بمؤشرات الحوكمة في دول العالم، والتي تغطي الفترة بين عامي ١٩٩٦ و٢٠١٠: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp>,

وانظر أيضًا: Salem, pp. 3-4.

أ ـ احتكار السلطة

يمثّلُ احتكارُ السلطة المكونَ الجوهريَّ في بنيةِ الحكم التسلّطي في المنطقة العربية من قبل الحاكم، سواء أرئيسًا كان هذا الحاكم أم ملكًا أم سلطانًا أم أميرًا. في ظل هذا الوضع يتمتّع الحاكمُ بسلطاتٍ وصلاحياتٍ دستورية وواقعية شبه مطلقة، سواء على المستوى التشريعي أم التنفيذي أم القضائي. ويُعَدُّ محورَ النظام السياسي، والقابض على مختلف خيوط العملية السياسية. أكثر من هذا فإن السلطات شبه المطلقة للحاكم العربي التي تجسد شخصانية السلطة، لا يقابلها في الأغلب الأعم أي مسؤولية. ولا يتّسعُ المجال هنا لسرد سلطات وصلاحيات الحكام العرب. هناك العديد من الدراسات السابقة التي تناولت هذا الموضوع سواء على مستوى دراسة الحالة أم من منظور مقارن(٢٩).

في ظل احتكار السلطة من قبل الحاكم والدائرة الضيقة المحيطة به فإنه لا وجود لمبدأ اقتسامها بين قوى سياسية متعددة، إما لعدم وجود هذه القوى أصلًا، وإما لوجود خلل كبير في التوازن بينها وبين النظام الحاكم في حال وجودها. كذلك لا وجود لمبدأي الفصل والتوازن بين السلطات إلا على الورق فقط، حيث تُهيمن السلطة التنفيذية التي يمثّلها رئيس الدولة والحكومة المعيّنة من قبله على السلطتين التشريعية والقضائية. أطلق بعضُهم على هذه الظاهرة مفهوم «دولة الثقب الأسود»، حيث «تشكل السلطة التنفيذية ثقبًا أسود يحوّل المجال الاجتماعي المحيط به إلى ساحة لا يتحرك فيها شيءٌ، ولا يفلت من إسارها شيءٌ. وعلى غرار الثقب الفلكي الأسود فإن هذا الجهاز بدوره يتكوّر على نفسه ويضيق، ويتداعى بالتالي الفضاء المحدود للحركة حوله حتى يكاد يتلاشى»(٣٠).

---

(٢٩) لمزيد من التفاصيل حول ظاهرة احتكار السلطة في الوطن العربي، انظر: فدوى مرابط، **السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي: دراسة قانونية مقارنة**، سلسلة أطروحات الدكتوراه؛ ٨٦ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٠)، و Anthony Billingsley, *Political Succession in the Arab World: Constitutions, Family Loyalties and Islam*, Routledge Studies in Middle Eastern Politics; 18 (London; New York: Routledge, 2010), Chapters 5-7.

(٣٠) انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤**، ص ١٢٠.

ب ـ التأبيد في الحكم: غياب مبدأ التداول السلمي للسلطة

تُعَدُّ هذه الظاهرة وثيقةَ الارتباط بظاهرة شخصانية السلطة واحتكارها من قبل الحاكم. وتشيرُ إلى استمرار الحاكم في السلطة مدى الحياة، بل وتوريثها لابنه حتى في ظلِّ النظم الجمهورية على غرار ما حدث في سورية، وما كان يجري التخطيط له في كلٍّ من مصر واليمن وليبيا لولا موجة الثورات والانتفاضات التي شهدتها هذه البلدان، التي وضعت نهايةً لعملية توريث السلطة فيها.

نظرًا إلى غياب مبدأ التداول السلمي للسلطة في ظل الأنظمة الجمهورية، أصبح الحكّام الدكتاتوريون المعمّرون يشكلون ظاهرةً في الوطن العربي. على سبيل المثال: حكم القذافي ليبيا ما يقارب ٤٢ عامًا، وحكمَ مبارك مصر مدة ٣٠ عامًا، وحكم بن علي تونس نحو ٢٣ عامًا، وحكم صدام حسن العراق نحو ٢٤ عامًا، وحكم الأسد الأب سورية منذ عام ١٩٧١، ثم خلفه ابنه في عام ٢٠٠٠، وحكم علي عبد الله صالح اليمن منذ عام ١٩٧٨ حتى تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١. ونظرًا إلى غياب مبدأ التداول السلمي للسلطة، أصبحت عملية الخلافة السياسية تتمُّ نتيجة الموت الطبيعي للحاكم، أو من خلال انقلاب سياسي من داخل النخبة الحاكمة، أو انقلاب عسكري، أو ثورة شعبية سلمية أو مسلحة[٣١].

من المؤكد أن طول البقاء في السلطة أصاب النُظم الحاكمة بحالة من التكلّس والجمود، حيث أُصيبت النخب الحاكمة في كثير من الدول العربية بنوعٍ من تصلّب الشرايين، ولا سيما أن التجنيد للنخبة أصبح يتمُّ على أسس بيروقراطية وتكنوقراطية وليس على أسس سياسية. لذلك تراجعت ظاهرة «الوزير السياسي» إلى حد كبير في السياق العربي. ترتب على ذلك نتيجتان

(٣١) لمزيد من التفاصيل حول ظاهرة الحكام المعمرين، وطرق تداول السلطة، ومحاولات توريث السلطة التي كان يجري التحضير لها في كل من مصر وليبيا واليمن، انظر: العربي صديقي، «الابن سر أبيه: «الجمهوريانية السلالية» في مصر وليبيا واليمن،» مؤسسة كارينغي للسلام الدولي، **قراءات سياسية**، العدد ٥٢ (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩)؛ Caroline Sevier, «The Costs of Relying on Aging Dictators,» *Middle East Quarterly*, vol. 15, no. 3 (Summer 2008), pp. 13-22, and Billingsley, *Political Succession in the Arab World*.

خطيرتان. **أولاهما**، أن الوزراء وغيرهم من شاغلي المناصب السياسية العليا أصبحوا مجرد موظفين تقوم علاقتهم بالحاكم على أساس التبعية والولاء، ويعتبرون كل ما يقومون به إنما هو بناء على توجيهاته الحكيمة ورؤيته الثاقبة. و**ثانيتهما**، تدني مستوى الخيال السياسي والكفاءة المهنية للنخب الوزارية، الأمر الذي انعكس على مستوى أداء النظم السياسية. لذلك جاءت موجة الثورات والانتفاضات في الوطن العربي، إذ تعكس الهوّة الواسعة بين نخب حاكمة شاخت وتكلّست في مواقعها، وفقدت القدرة على الإنجاز الحقيقي من ناحية، ومجتمعات فتية، يطغى الشباب وصغار السن على هياكلها السكانية، وتشهد تحوّلات اجتماعية وثقافية كبرى من ناحية أخرى.

ج ـ غياب الشفافية والمساءلة أو ضعفها

تتَّسم النُظم التسلطية العربية بغياب الشفافية والمساءلة أو ضعفها. إن كثيرًا من السياسات والقرارات التي تؤثر في حياة الناس، وخصوصًا تلك المتعلقة بالميزانية العامة وتخصيص الموارد، يتمُّ اتخاذها ضمن دوائر سياسية وإدارية ضيقة من دون طرحها للنقاش العام وإفساح المجال أمام المستهدفين بها لمعرفة خلفياتها والمشاركة في عملية صنعها. كذلك هناك الكثير من المعلومات المتعلّقة بالشأن العام تُدرجها النظم المعنية في باب السرية ولا تُتاح للمواطنين، ما يعني انتهاك حقّهم في المعرفة والحصول على المعلومات التي تمكّنهم من التقويم والمشاركة ومساءلة الحكومة. فضلًا عن عدم دقة الكثير من البيانات والمعلومات الرسمية التي تقدمها الحكومات في عديد من الدول العربية وخصوصًا في ما يتعلّق بإنجازاتها في المجالات المختلفة. وخلص تقرير للبنك الدولي عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إلى أن دول المنطقة تُظهرُ بصفةٍ عامة «شفافيةً محدودةً ومترددةً. وينعكس هذا الأمر في كونها المنطقة ذات البيانات التجريبية الأدنى نسبة إلى ما يتعلق بنوعية إدارة الحكم»[٣٢].

على الرغم من اتساع هامش حرية الرأي والتعبير الذي شهدته بعض

(٣٢) لمزيد من التفاصيل، انظر: البنك الدولي، **إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تعزيز التضمينية والمساءلة** (بيروت: دار الساقي، ٢٠٠٤)، ص ٩٢.

الدول العربية خلال العقد الأخير، وتحديدًا مع ظهور الفضائيات الخاصة والصحف المستقلة، فإن النظم الحاكمة لا تزال تهيمنُ على الإعلام الرسمي وتوظّفه لحسابها. كذلك لم تتردّد نظمٌ عديدة في اتخاذ إجراءات متنوعة لتقييد حرية الرأي والتعبير، وهي أمور توثقها بانتظام التقارير العربية والدولية المعنية بحقوق الإنسان. فضلًا عن شيوع الرقابة الذاتية على نطاق واسع في كثير من البلدان العربية. ودأبت الحكومات على عدم التجاوب مع كثير مما تطرحه وسائل الإعلام غير الرسمية من قضايا وملفات[٣٣].

أما بخصوص مؤسسات وإجراءات مساءلة السلطة التنفيذية فهي تُعتبر ضعيفةً في معظم من الدول العربية. فالقضاء لا يتمتّع باستقلاليةٍ حقيقيةٍ، وكثيرًا ما جرى ـ ويجري ـ تسييسه على النحو الذي يخدم السلطة التنفيذية. وعلى الرغم من أن الدساتير المعمول بها في كثير من الدول العربية تنصُّ على استقلال القضاء، فإن الحكومات اعتادت تفريغ النصوص الدستورية من محتواها من خلال القوانين المنظمة لعمل السلطة القضائية، وتشكيل محاكم استثنائية بعيدًا من القضاء الطبيعي. حتى في الدول القليلة التي يستطيعُ فيها القضاء إصدار أحكامٍ في غير مصلحة السلطة الحاكمة، اعتادت حكومات هذه الدول تجاهل تنفيذ هذه الأحكام، أو على الأقل التحايل على تنفيذها بوسائل متنوعة. ويُعَدُّ نظام مبارك نموذجًا صارخًا في هذا الشأن[٣٤].

لا تتمتّع البرلمانات في الأغلب الأعم من الدول العربية بسلطات وصلاحيات حقيقية تمكّنها من مراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها. بل إن

---

(٣٣) لمزيد من التفاصيل حول القيود المفروضة على حرية الرأي والتعبير، وحدود دور وسائل الإعلام في عملية الإصلاح، انظر: **حقوق الإنسان في الوطن العربي: تقرير المنظمة العربية لحقوق الإنسان عن حالة حقوق الإنسان في الوطن العربي: التقرير السنوي ٢٠٠٨ ـ ٢٠٠٩** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٩)، ص ٢٩-٣١، و**الإعلام ومسيرة الإصلاح في الأقطار العربية** (بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠١١).

(٣٤) لمزيد من التفاصيل حول استقلال القضاء في مصر، انظر: طارق البشري: **القضاء المصري بين الاستقلال والاحتواء** (القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، ٢٠٠٦)، و«المسألة القضائية.. وتفكك نظام الحكم،» أون إسلام.نت، ٦/ ٢/ ٢٠٠٦، <http://www.onislam.net/arabic/newsanalysis/analysis-opinions/arab-region/86338-2006-02-06%2014-16-12.html>.

بعض الدول لا يوجد فيها مجالس تشريعية منتخبة من الأصل مثل السعودية وقطر وليبيا القذافي. كذلك تكرّس الدساتير والقوانين المعمول بها في عديد من الدول هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية. حتى في حالة وجود صلاحيات للبرلمان فإنه لا يمارسها من الناحية العملية كما هي الحال في مصر مبارك وغيرها، حيث إن الانتخابات التي يتمُّ على أساسها تشكيل البرلمان يجري تزويرها والتلاعب في نتائجها على النحو الذي يضمن فوز حزب رئيس الدولة، أو مرشحين موالين للسلطة بأكثرية كبيرة. وفي ظلّ وضعٍ كهذا يصبح الدور الرئيس للبرلمان تمرير مشروعات القوانين التي تقدّمها الحكومة وإضفاء المشروعية عليها، وليس مراقبة الحكومة ومحاسبتها[٣٥].

في هذا السياق، ومن بين النتائج المهمة التي خلصت إليها دراسة مقارنة لبرلمانات أربع دول عربية هي لبنان ومصر والأردن والمغرب، «أن أداء البرلمان في هذه الدول يشوبه كثيرٌ من الشوائب والنقائص»، فهناك عمومًا «ضعف على صعيد التشريع والرقابة، وخصوصًا الرقابة المالية والسهر على المال العام ومحاربة الفساد، وغياب شبه تام عن المشاركة في رسم السياسات العامة، ودور البرلمانات في الدول المعنيّة محدودٌ جدًا في ممارسة رقابة على الحكومة بغية ترشيد أدائها»[٣٦].

إضافة إلى ما سبق، فإن الرأي العام لا يمثّلُ قوةَ مساءلة ومحاسبة في كثير من الدول العربية، حيث لم تعرف هذه الدول ظاهرة وجود رأي عام فاعل وقادر على الضغط والتأثير لأسبابٍ عديدة في مُقدّمها الطبيعة التسلّطية للنظم الحاكمة في هذه الدول. حتى في حال بروز رأي عام معيّن في هذه الدولة أو تلك بشأن بعض القضايا اعتادت النظم الحاكمة تجاهل الرأي

---

(٣٥) لمزيد من التفاصيل حول ظاهرة هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وضعف دور الأخيرة في ممارسة الرقابة البرلمانية في عدد من الدول العربية، انظر: مرابط، القسم الثاني، وأحمد الرشيدي، محرر، **المؤسسة التشريعية في العالم العربي** (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية بجامعة القاهرة، ١٩٩٧).

(٣٦) لمزيد من التفاصيل، انظر: **البرلمان في الدول العربية: الأردن، لبنان، المغرب، مصر: رصد وتحليل** (بيروت: المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، ٢٠٠٧)، ص ٥٩٩.

العام وعدم التجاوب معه، بل وقمع أي أشكالٍ يعبّرُ من خلالها عن مطالبه مثل التظاهرات والاحتجاجات السلمية[٣٧]. وبالطبع فإن هذا الوضعَ عرضةٌ للتغيير في ظل موجة الثورات والانتفاضات التي تجتاح الوطن العربي منذ أواخر عام ٢٠١٠.

د ـ ضعف المشاركة السياسية وغلبة الطابع الشكلي عليها

أصبح الحديثُ عن مشاركةٍ سياسية حقيقية وفاعلة في الدول العربية بلا معنى في ظلِّ شيوع ظواهر احتكار السلطة، والتأبيد فيها، وعدم الفصل بين السلطات. بالتالي لم تعد القنوات والمؤسسات التقليدية للمشاركة مثل الأحزاب والانتخابات لها دور أو فاعلية. إذ على الرغم من أن دولًا عربية عديدة انتقلت من صيغة التنظيم السياسي الواحد إلى صيغة تعدّد الأحزاب فإن المشاركة السياسية من خلال الأحزاب تُعَدُّ بصفة عامة ضعيفة، وذلك لأسباب عديدة منها[٣٨]: غياب التوازن في النظام الحزبي، حيث يوجد حزب كبير يهيمن على الحياة السياسية، ويستمدُّ قوته من تولّي رئيس الدولة لرئاسته، وإلى جواره توجد أحزاب صغيرة لا حول لها ولا قوة. وتجلّت هذه الظاهرة بوضوح في دول عديدة مثل: مصر مبارك، وتونس بن علي، ويَمَن علي عبد الله صالح، وموريتانيا ولد الطايع... إلخ. تعكس النتائج التي حققتها أحزاب المعارضة في الانتخابات التشريعية التي جرت في دول عربية عديدة خلال العقدين الماضيين هذه الحقيقة بوضوحٍ شديد.

على سبيل المثال، في آخر انتخابات تشريعية شهدتها مصر قبل ثورة

---

(٣٧) لمزيد من التفاصيل حول الرأي العام وحدود دور الإعلام في صناعته، انظر: **الإعلام ومسيرة الإصلاح**، القسم الثالث.

(٣٨) لمزيد من التفاصيل حول واقع التعددية الحزبية والمشكلات التي تعانيها الأحزاب والقوى السياسية في الوطن العربي، انظر: عبد الإله بلقزيز [وآخ.]، **المعارضة والسلطة في الوطن العربي: أزمة المعارضة السياسية العربية**، تحرير عبد الإله بلقزيز (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠١)؛ Kay Lawson, General Editor, *Political Parties and Democracy*, 5 vols., Political Parties in Context Series (Santa Barbara, CA: Praeger, 2010), vol. 5: *The Arab World*, edited by Saad Eddin Ibrahim and Kay Lawson, and Marina Ottaway and Amr Hamzawy, eds., *Getting to Pluralism: Political Actors in the Arab World* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2009).

٢٥ كانون الثاني/ يناير ٢٠١١، التي جرت جولتها الأولى في ٢٨/ ١٠/ ٢٠١٠، فاز الحزب الوطني الديمقراطي، وكان يرئسه مبارك، بـ ٤٢٠ مقعدًا من إجمالي مقاعد مجلس الشعب التي يتمُّ شغلها بالانتخاب، والبالغ عددها ٥٠٨ مقاعد، أي بنسبة تجاوزت الـ ٨٣ في المئة، فيما حصلت أحزاب وقوى المعارضة التي شاركت في الانتخابات على ١٥ مقعدًا فقط، بنسبة تقل عن ٣ في المئة من إجمالي عدد المقاعد(٣٩).

إن عضويةَ الأحزاب في الدول العربية تُعَدُّ بصفة عامة محدودةً لاعتبارات عديدة منها، ضعف قدرتها على العمل الجماهيري والتواصل مع المواطنين نتيجة ضعف الإمكانات المادية في معظم هذه الأحزاب من ناحية، وكثرة القيود السياسية والقانونية والأمنية والإدارية التي تفرضُها النظم الحاكمة على أحزاب المعارضة من ناحية أخرى، فضلًا عن المشكلات الداخلية التي تعانيها، والتي تحدُّ من فاعليتها مثل: عدم الالتزام بالديمقراطية في إدارة شؤونها الداخلية، وكثرة الصراعات والانشقاقات داخلها، وضعف قدرتها على التنسيق الفاعل في ما بينها لممارسة ضغط حقيقي على النظم الحاكمة من أجل الإصلاح(٤٠). لذلك فإن التعددية الحزبية في الوطن العربي هي مجرد جزء من الديكور الديمقراطي الذي يجمل نظمًا تسلّطية، ولا سيما أن هذه النظم نجحت في كثير من الحالات في التلاعب بأحزاب المعارضة وتوظيفها لصالحها.

على الرغم من انتظام معظم الدول العربية في إجراء انتخابات عامة سواء أمحلية/ بلدية كانت أم تشريعية أم رئاسية، فإن الانتخابات بأنواعها لا تشكّل آليةً للمشاركة السياسية الحقيقية في معظم هذه الدول نتيجة اعتبارات

(٣٩) لمزيد من التفاصيل حول تحليل نتائج الانتخابات وتداعياتها، انظر: ميشيل دن وعمرو حمزاوي، «الحزب الوطني ومأزق ما بعد الانتخابات البرلمانية: التحديات السياسية والقانونية،» مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي (١٣ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٠).

(٤٠) لمزيد من التفاصيل حول مدى التزام الأحزاب بالديمقراطية في إدارة شؤونها الداخلية، انظر: علي خليفة الكواري وعاطف السعداوي، تنسيق وتحرير، **مفهوم الأحزاب الديمقراطية وواقع الأحزاب في البلدان العربية**، ط ٢ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١١)، وأمحمد مالكي [وآخ.]، **الديمقراطية داخل الأحزاب في البلدان العربية**، تحرير علي خليفة الكواري (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٤).

عديدة منها[٤١]: غيابُ التنافس السياسي الحقيقي نتيجة عدم التوازن الكبير بين أحزاب وقوى المعارضة من ناحية، والأحزاب الحاكمة التي يرئسُها في العادة رؤساء الدول من ناحية أخرى. إضافةً إلى افتقار العمليات الانتخابية إلى الشفافية والنزاهة، حيث دأبت السلطاتُ الحاكمة على التدخّل بأشكال مختلفةٍ، ناعمة وخشنة، بهدف التأثير في نتائج الانتخابات على النحو الذي يضمنُ حصولَ الحزب الحاكم أو القوى والتيارات الموالية للسلطة على أغلبية مريحة تُمكّنها من التحكّم بعمل المجالس المحلية/ البلدية والتشريعية المنتخبة. أما بالنسبة إلى الانتخابات الرئاسية التعددية، فهي مجرّدُ نوع من الديكور الديمقراطي، حيث تتمُّ هندستها بعناية شديدة لضمان فوز الرئيس بنسبةٍ تراوحت بين ٧٥ في المئة و٩٠ في المئة خلال الاستحقاقات الانتخابية التي شهدتها بعض الدول العربية في السنوات الأخيرة[٤٢].

نظرًا إلى اعتبارات عديدة، في مقدمها وجود شعور عام لدى شريحةٍ كبيرة من المواطنين أن نتائجَ الانتخاباتِ محسومةٌ سلفًا سواء أشاركوا فيها أم لم يشاركوا، وأن الانتخابات لا تشكّل آليةً فاعلة لمحاسبة الحكومة واستبدالها بطريقةٍ سلمية، فإن النسب الحقيقية للمشاركة في الانتخابات التي شهدتها دولٌ عربية عديدة على مدى العقدين الماضيين ظلّت في الأغلب الأعم محدودة، مع الأخذ بالاعتبار أن الأرقام الرسمية المُعلنة لحجم المشاركة في الانتخابات تتّسمُ في معظم الأحيان بعدم المصداقية بسبب افتقار الانتخابات إلى النزاهة والشفافية. على سبيل لم تتجاوز نسبة المشاركة الحقيقية ٢٥ في المئة من إجمالي عدد المقيّدين في كشوف الناخبين في معظم الانتخابات التي شهدتها مصر في عهد مبارك. إضافة إلى كل ذلك، فإن المجالسَ التشريعيةَ المنتخبةَ لا تتمتّعُ في معظم الدول العربية بسلطاتٍ وصلاحياتٍ حقيقية تمكّنها من موازنة السلطة التنفيذية

---

(٤١) لمزيد من التفاصيل حول الانتخابات في المنطقة العربية وافتقارها إلى معايير الانتخابات الديمقراطية، انظر العديد من دراسات الحالة في: علي خليفة الكواري، منسق ومحرر، **الانتخابات الديمقراطية وواقع الانتخابات في الأقطار العربية** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٩)، و**النزاهة في الانتخابات البرلمانية: مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية والمنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠٠٨).

(٤٢) لمزيد من التفاصيل، انظر: Salem, pp. 7-8.

ومراقبة أعمالها ومحاسبتها. بل هي في حقيقية الأمر تابعةٌ للسلطة التنفيذية على نحوٍ سبق ذكره. ولا يختلفُ الأمر بالنسبة إلى المجالس البلدية/المحلية. هكذا تحوّلت الانتخابات بفضل ممارسات النظم الحاكمة إلى آليةٍ لإضفاء شرعية زائفة على هذه النظم، وتعزيز قدرتها على الاستمرار في السلطة، أي فقدت وظيفتها باعتبارها آلية للتداول السلمي للسلطة. في المحصّلة، أصبحت هناك انتخابات، لكن من دون ديمقراطية(٤٣).

إذا كانت أساليبُ المشاركة السياسية من خلال القنوات التقليدية مثل الأحزاب والانتخابات تُعَدُّ عديمةَ الفاعلية، أو محدودةَ الأثر في أفضل الأحوال، فإن النظم الحاكمة في الدول العربية، وبحكم طابعها التسلّطي، لم تتساهل في الأغلب الأعم مع الأشكال غير التقليدية للمشاركة، مثل التظاهرات والاحتجاجات العامة والإضرابات السلمية، خصوصًا في ظلّ استمرار العمل بقوانين الطوارئ في بعض هذه الدول، وقوانين أخرى مشابهة لها في دول أخرى كثيرة. في هذا السياق، دأبت التقاريرُ الحقوقية، الوطنية والإقليمية والدولية، على رصد كثيرٍ من مظاهر انتهاك الحقّ في التظاهر والاحتجاج السلمي والإضراب التي تمارسُها النظم الحاكمة في الدول العربية، وذلك من خلال استخدام القوة في فضِّ هذه الأعمال، واعتقال بعض المشاركين فيها وتقديمهم للمحاكمات(٤٤).

هـ ـ تقييد استقلالية المجتمع المدني وتهميش دوره

يتكوّنُ المجتمع المدني من المنظمات والهيئات غير الحكومية التي يشكّلها الأفرادُ بمحض إرادتِهم قصدَ تحقيق مصالحهم والدفاع عنها. ويُفترض أن تتمتّع منظماتُ المجتمع المدني باستقلاليةٍ حقيقيةٍ عن الدولة من الناحية المالية والإدارية والتنظيمية، وأن تلتزمَ ممارستَها أنشطتها وإدارة العلاقات في ما بينها وبين الدولة، بقيم ومعايير التسامح والتعاون

(٤٣) لمزيد من التفاصيل، انظر: العربي صديقي، **إعادة التفكير في الدمقرطة العربية: انتخابات بدون ديمقراطية**، ترجمة محمد شيا (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٠)، الفصل الثالث.

(٤٤) لمزيد من التفاصيل، انظر: **حقوق الإنسان في الوطن العربي**، ص ٣٤ ـ ٣٦.

والقبول بالتعدّد والاختلاف وعدم اللجوء إلى العنف لحلّ الصراعات والخلافات... إلخ. ونظرًا إلى أن منظمات المجتمع المدني تعملُ باعتبارها حلقاتِ وصلٍ مؤسسية بين الدولة والمجتمع، فهي تقومُ بدورٍ مهم في حماية المواطن من تعسّف الدولة، وحماية الدولة من أعمال العنف التي قد تقومُ بها بعضُ الفئات الاجتماعية عندما تعجزُ عن إيصال مطالبها إلى السلطة، أو تتجاهل السلطة هذه المطالب. فضلًا عن دور هذه المنظمات في نشرِ ثقافة الديمقراطية، ودعم ومساندة جهود التنمية بالمشاركة مع كلّ من الدولة والقطاع الخاص(٤٥).

على الرغم من حدوثِ زيادةٍ كبيرةٍ في عدد منظمات المجتمع المدني في الدول العربية خلال العقدين الأخيرين، حيث وصل هذا العددُ في ١٧ دولة عربية فقط في عام ٢٠٠٧ إلى حوالى ٢٥٠,٠٠٠ منظمة، فإن هذه الزيادةَ في الكمِّ لم تكنْ في الأغلب الأعم مصحوبةً بزيادةٍ في الفاعلية والتأثير. ومع التسليم بوجود بعض المنظمات الفاعلة في هذه الدولة أو تلك إلا أن دورَ المجتمع المدني استمرَّ في معظمه محدودًا وهامشيًا في معظم الدول العربية، وذلك لأسباب عديدة، أهمها: افتقار منظمات المجتمع المدني إلى الاستقلالية الحقيقية عن الدولة، حيث دأبت النظمُ الحاكمةُ على فرض قيودٍ متنوعةٍ، قانونية وتنظيمية ومالية وإدارية، على منظمات المجتمع المدني، وهو أمرٌ تعكسُه بشكلٍ واضح قوانين الأحزاب والنقابات والجمعيات في الدول العربية(٤٦).

---

(٤٥) لمزيد من التفاصيل حول التعريف بمفهوم «المجتمع المدني» ودوره، انظر: عزمي بشارة، **المجتمع المدني: دراسة نقدية (مع إشارة للمجتمع المدني العربي)** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٨)، الفصل الأول، وحسنين توفيق إبراهيم علي، **تطور دراسة المجتمع المدني في دول مجلس التعاون الخليجي** (دبي: مركز الخليج للأبحاث، ٢٠٠٧)، ص ١٥ ـ ٤٦.

(٤٦) لمزيد من التفاصيل حول واقع المجتمع المدني في الدول العربية من حيث الكم والكيف، انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤**، ص ٨٢-٨٣؛ Amani Kandil, «An Attempt to Evaluate the Development of Arab Civil Society,» in: Bahgat Korany, ed., *The Changing Middle East: A New Look at Regional Dynamics*, AUC Forum for International Affairs ed. (Cairo; New York: American University in Cairo Press, 2010), Chapter 2; Francesco Cavatorta and Vincent Durac, *Civil Society and Democratization in the Arab World: The Dynamics of Activism*, Routledge Studies in Middle Eastern Politics; 22 (London; New York: Routledge, 2010), and Sean L. Yom, «Civil Society and Democratization in the Arab World,» *Middle East Review of International Affairs*, vol. 9, no. 4 (December 2005).

إذا كانت توجهّاتُ النظم الحاكمة وممارساتُها في الأقطار العربية تشكّل عاملًا رئيسًا في تهميشِ دور المجتمع المدني، فإن هناك عواملَ أخرى ترتبطُ بمنظمات المجتمع المدني ذاتها، وتُسهمُ في إضعاف أدوراها، منها على سبيل المثال: تركيز الجمعيات الأهلية في كثير من الدول على الدور الرعائي وليس التنموي، ومحدودية الإمكانات والموارد المالية في كثير من منظمات المجتمع المدني، وضعف هياكلها التنظيمية والإدارية، وكثرة الصراعات والانشقاقات الداخلية التي تعانيها بعض المنظمات نتيجة عدم التزامها تطبيق الديمقراطية في إدارة شؤونها الداخلية. فضلًا عن قضيةِ التمويل الأجنبي لبعض منظمات المجتمع المدني في بعض الدول العربية، التي كثيرًا ما تمَّ استخدامها من قبل السلطات الحاكمة لفرض مزيدٍ من القيود على العمل الأهلي(٤٧). في ضوء كلّ ذلك أصبح المجتمع المدني يقومُ في أفضل الحالات بدور هامشي ومحدود في عملية التنمية الإنسانية على نحو ما سيأتي ذكره.

و ـ غياب أو ضعف الالتزام بمبادئ المواطنة وسيادة القانون

في ظلِّ رسوخ ممارسات التسلّط والاستبداد يصبح الحديثُ عن المواطنة وسيادة القانون مجرّدَ حبرٍ على ورق، أو شعارات جوفاء تردّدُها النظم الحاكمة من دون أن يكون لها ترجمةٌ حقيقيةٌ على أرض الواقع. ثمة مؤشرات عديدة تؤكّد ذلك، منها: أنه على الرغم من أن الدساتير المعمول بها في الدول العربية تتضمّنُ كثيرًا من النصوص الإيجابية ذات الصلة بالحقوق والحريات، فإنها تُحيلُ تنظيمَ ممارسة هذه الحقوق إلى القوانين العادية. هنا يكمنُ الخطر، ففي كثيرٍ من الحالات تقيّدُ القوانينُ ممارسةَ الحقوقِ والحرياتِ المنصوص عليها في الدستور، وأحيانًا تصادرها. ساق **تقريرُ التنميةِ الإنسانيةِ العربية لعام ٢٠٠٤** عددًا من الأمثلة الدالة على

(٤٧) لمزيد من التفاصيل حول المشكلات الذاتية التي تعانيها منظمات المجتمع المدني في البلدان العربية، انظر على سبيل المثال: أحمد شكر الصبيحي، **مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي**، سلسلة أطروحات الدكتوراه؛ ٣٧ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٠)، الفصل ٣. وحول المشكلات التي يعانيها المجتمع المدني في دول مجلس التعاون الخليجي، انظر: باقر سلمان النجار، **الديمقراطية العصية في الخليج العربي** (بيروت: دار الساقي، ٢٠٠٨).

وجود فجوة بين الحق المكفول دستوريًا والقانون الذي ينظّمُ ممارسةَ هذا الحق. من ذلك على سبيل المثال: حق الاجتماع السلمي، والحق في التنظيم السياسي، وحرية تكوين الجمعيات، وحرية الرأي والتعبير. يتّضحُ في ضوء ذلك، أن العبرةَ في نهايةِ المطاف ليست بالنصِّ على الحقوق والحريات العامة في الدساتير فحسب، لكن أيضًا بتمكين المواطنين من التمتع بممارسة هذه الحقوق على أرض الواقع(٤٨).

دأبَت نظمٌ عربيةٌ عديدة على تعديل الدساتير وبعض القوانين القائمة أو إصدار قوانين جديدة، ليس بهدف جعل الإطار الدستوري/ القانوني أكثر تلاؤمًا مع الواقع الاجتماعي والسياسي الذي ينظّمه، أو جعله داعمًا عمليةَ التحول الديمقراطي، وتحسين سجل حقوق الإنسان، بل بهدف التضييق على قوى وأحزاب المعارضة، وتعزيز قدرة النظم الحاكمة على الاستمرار في السلطة، أو حتى بغرض خدمة مصالح شرائح اجتماعية ضيّقة مرتبطة بالسلطة وتدورُ في فلكها. على سبيل المثال، جرت في السنوات الأخيرة تعديلاتٌ دستورية في كلّ من مصر وتونس والجزائر واليمن. كان الجانبُ الأهم منها يصبُّ في مصلحة النظم الحاكمة، وخصوصًا في ما يتعلق بالتمديد للرئيس في الحكم أو بتهيئة الإطار الدستوري اللازم لتمرير عملية التوريث، مثلما هو الحال في مصر مبارك. لذلك جاءت التعديلاتُ التي أُدخلت على المادة ٧٦ من الدستور المصري المتعلّقة بشروط الترشّح لمنصب رئيس الجمهورية ـ تمّ إلغاء هذا الدستور بعد ثورة ٢٥ كانون الثاني/ يناير ٢٠١١ ـ خلال عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٧، لتمثّل فضيحةً دستوريةً من العيار الثقيل، ليس لأنها أطولُ مادةٍ دستورية على مستوى العالم، بل لأنها جاءت مفصّلةً على مرشحِ الحزب الوطني الديمقراطي للانتخابات الرئاسية، وكان على الأرجح مبارَك أو نجله جمال(٤٩).

---

(٤٨) لمزيد من التفاصيل حول نماذج من الحقوق المكفولة دستوريًا، والتي تم تقييد ممارستها من خلال القوانين في بعض الدول العربية، انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤**، ص ١١٠ ـ ١١٤.

(٤٩) لمزيد من التفاصيل، انظر: حسنين توفيق إبراهيم، **التعديلات الدستورية ومستقبل التطور السياسي والديمقراطي في مصر**، كراسات استراتيجية؛ ١٨٥ (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٨).

إن معظمَ الدول العربية تعرفُ بدرجات متفاوتةٍ ظاهرةَ وجود فجوةٍ بين النصوص الدستورية والقانونية من ناحية، ومدى الالتزام بتطبيقها على أرض الواقع من ناحية أخرى، حيث تقومُ أجهزةٌ ومؤسسات رسميةٌ بانتهاك الدستور والقانون خصوصًا في ما يتعلّق بالتعامل مع قوى المعارضة السياسية. كذلك في كثير من الحالات تبدو الدولة العربية ضعيفةً وغيرَ قادرة على تطبيق القوانين التي تصدرها أو تطبّقها بشكل انتقائي، ما يعني انتفاء مبدأ المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون(٥٠).

لا مجالَ للحديث عن المواطنة باعتبارها أساسًا للعلاقة بين الحاكم والمحكوم مع غياب أو اضمحلال مبدأ سيادة القانون، حيث تكونُ هناك حقوقٌ متساوية يتمتّعُ بها جميعُ المواطنين، وواجبات يلتزمون بها بغض النظر عن النوع أو الانتماء العرقي أو الطائفي أو الديني أو القبلي أو الجهوي. في هذا السياق، ليس من المهم التحصين الدستوري/ القانوني لحقوق المواطنين فحسب، بل أيضًا خلق الأطر والمؤسسات والأوضاع التي تمكّنهم من ممارسة هذه الحقوق. فالمواطنةُ هي ـ في المقام الأول ـ ممارسة يومية يجب أن يعيشَها المواطن ويشعر بها.

بالنظر إلى الواقع العربي يُلاحظ أن هناك كثيرًا من صور وأشكال انتهاك حقوق المواطنة، من بينها ممارسة التمييز بين المواطنين على أُسسٍ عرقيةٍ أو طائفيةٍ أو دينيةٍ أو قبليةٍ أو جهويةٍ، الأمر الذي يجعل قضيةَ المواطنة تبدو غريبةً في هذا الواقع، ولا سيما أن معظمَ النظم الفردية الحاكمة في البلدان العربية دأبَت على التعامل مع الناس باعتبارهم رعايا، لهم تلقي المكرمات وعليهم واجب الطاعة لا بحسبانهم مواطنين لهم حقوق دستورية متساوية(٥١).

---

(٥٠) على الرغم من أن الدساتير العربية تؤكد مبدأ استقلال القضاء، إلا أن النظم الحاكمة تنتهك هذا المبدأ في الممارسة، انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٩**، ص ٦١ ـ ٦٢.

(٥١) لمزيد من التفاصيل حول بعض القضايا المتعلقة بمسألة المواطنة في الوطن العربي، انظر: بشير نافع [وآخ.]، **المواطنة والديمقراطية في البلدان العربية**، تحرير علي خليفة الكواري، ط ٢ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٤).

ز ـ الاعتماد على القمع وليس الشرعية من أجل الاستمرار في السلطة: الاستقرار السياسي السلطوي

يُعَدُّ الاعتماد على القمع - بدلًا من الشرعية ـ لتأمين الاستمرار في السلطة مكوّنًا رئيسًا في بنية التسلّطية السياسية العربية. يرجعُ ذلك إلى اعتبارات عديدة منها: غياب الدستورية/القانونية باعتبارها مصدرًا للشرعية، حيث لا تستندُ شرعيةُ الحاكم إلى اختيار الشعب له عبر انتخابات حرة ونزيهة. وتآكل مصادر الشرعية التقليدية التي اعتمدت عليها النظم الحاكمة في فترات سابقة مثل الدين والتقاليد والأيديولوجيا. فضلًا عن إخفاق هذه النظم في تأسيس ما يُعرف بـ «شرعية الإنجاز» بسبب فشلِها في معالجة المشكلات الداخلية بشكلٍ جذريّ وفاعل من ناحية، وصيانة الاستقلال الوطني وتقليص قيود التبعية إلى الخارج من ناحية أخرى. في ظلّ هذا الوضع أصبح الاعتمادُ على القمع وليس الشرعية هو الوسيلة الرئيسة للاستمرار في السلطة(٥٢).

أولت النظمُ الحاكمةُ المؤسساتِ العسكريةَ وأجهزةَ الأمن والمخابرات اهتمامًا خاصًا، وهذا الأمر يتجلّى بوضوحٍ في تعدّدها (الجيش، الشرطة، الأمن المركزي، أمن دولة، الحرس الجمهوري، الحرس الرئاسي، الحرس الوطني، المخابرات عامة... إلخ)، وأعدادِ المنتسبين إليها، وطبيعةِ تسليحها وتجهيزاتها، والرواتب والمزايا التي يحظى بها منتسبوها مقارنة بفئات مهنية أخرى(٥٣). أضف إلى ذلك أن المراكزَ القياديةَ الرئيسة في الأجهزة والمؤسسات العسكرية والأمنية عادةً، يتمُّ شغلها من قبل عناصر تربطُها بالحاكم رابطةُ الدم، أو رابطةٌ تقومُ على الولاء المضمون. إن أمنَ النظامِ الحاكمِ وليس أمن المجتمع هو الذي يمثّل الأولويةَ في عمل هذه

---

(٥٢) لمزيد من التفاصيل حول أزمة الشرعية السياسية في الوطن العربي، انظر: خميس حزام والي، **إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية: مع إشارة إلى تجربة الجزائر**، سلسلة أطروحات الدكتوراه؛ ٤٤ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٣)، و**تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤**، ص ١٢٢ ـ ١٢٣.

(٥٣) حول الأجهزة الأمنية في دول مجلس التعاون الخليجي، انظر: Emile Hokayem, «Security Sectors in the Gulf: Immune to the Arab Awakening?,» Carnegie Endowment for International Peace, Sada (16 November 2011).

الأجهزة والمؤسسات. على سبيل المثال، خلصت دراسةٌ حديثة عن موازنات الحكومات الأردنية خلال الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١٠، أعدّها المركزُ الوطنيُّ لحقوق الإنسان في الأردن، إلى أن الإنفاق على الأمن خلال السنوات العشر المذكورة فاق الإنفاق على التعليم والصحة والعمل معًا، إذ بلغت نسبةُ الإنفاق على الأمن ٢٤ في المئة مقابل ٢٣ في المئة للقطاعات الثلاثة المذكورة(٥٤). هذا المثالُ ينطبقُ على كثير من الدول العربية الأخرى.

حظيت الأجهزةُ والمؤسساتُ الأمنية ـ وتحظى ـ بسلطاتٍ وصلاحياتٍ واسعة، خصوصًا في ظلِّ استمرار العمل بقوانين الطوارئ أو قوانين مشابهة لها في الدول العربية. على خلفية ذلك، أصبحت تتحكّمُ في مفاصلِ العمليةِ السياسية، بل إنها تغلغلت في عديد من المجالات الأخرى، على غرار ما كان يفعلُ جهاز أمن الدولة في مصر في ظلّ نظام مبارك. أصبحت أجهزةُ الأمن تقومُ بأدوارٍ متعددة هدفها هو تأمين قدرة النظام الحاكم على الاستمرار، والحيلولة دون ظهور أي قوى معارضة له(٥٥). في ظلِّ موجة الثورات والانتفاضات التي تجتاحُ الوطنَ العربيَّ منذ أواخر عام ٢٠١٠، ومن أجل الاستمرار في السلطة لم يكتف بعضُ الحكّام العرب باستخدام قوات الأمن والجيش بمواجهة المحتجين السلميين، بل استعانَ بعضُهم بعناصر أو ميليشيات غير رسمية من أرباب السوابق والخارجين على القانون لمساندة المؤسسات العسكرية والأمنية. يُطلق على هؤلاء «البلطجية» في مصر، و«البلاطجة» في اليمن، و«الشبيحة» في سورية.

يمكنُ القول: إن الاستقرارَ السياسي الداخلي الذي بدا في عدد من الدول العربية خلال العقدين الماضيين هو في حقيقته استقرارٌ سلطوي، استندَ إلى القمع من جانب السلطة، والخوف من بطشها من جانب الشعب. وإن موجة الثورات والانتفاضات التي تجتاحُ الوطنَ العربيَّ منذ أواخر عام

(٥٤) انظر: **جريدة الخليج الإماراتية**، ٢٧/ ٧/ ٢٠١١.

(٥٥) هناك من أطلق على هذه الظاهرة تعبير «الأمنوقراطية». لمزيد من التفاصيل، انظر: حيدر إبراهيم علي، «تجدد الاستبداد في الدول العربية ودور الأمنوقراطية،» في: إسماعيل نوري الربيعي [وآخ.]، **الاستبداد في نظم الحكم العربية المعاصرة**، تحرير علي خليفة الكواري، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٥)، الفصل ٤.

٢٠١٠ هي في جانب منها تجسيدٌ لظاهرة كسر الجماهير العربية حاجز الخوف من بطش الأنظمة. كذلك كشفت عن وهم الاستقرار الذي دأبت نظمٌ عربيةٌ عديدة على استخدامه باعتباره ورقة من أجل تسويق جدارتها للاستمرار في الحكم لدى الدول والدوائر الغربية(٥٦).

استندت الممارساتُ القمعيةُ للنظم التسلّطية العربية إلى بنيةٍ دستورية وقانونية تدعم التسلّط والاستبداد. فالدساتيرُ وعلى الرغم من أنها تتضمّن نصوصًا جيدة تتعلقُ بالحقوق والحريات في كثير من الحالات فإنها تظلُّ بعيدةً بدرجات متفاوتة من مفهوم «الدستور الديمقراطي». يكفي في هذا المجال الإشارة إلى أن معظم الدساتير العربية تمنحُ الحكّام سلطاتٍ وصلاحياتٍ شبهَ مطلقة من دون أن يقابلَها أي مسؤولية. وبعضُ ما تتضمّنه من حقوق وحريات للمواطنين لا يتمُّ تطبيقُه على أرض الواقع، حيث إن القوانين المكملة للدستور تقيّد ممارسة هذه الحقوق على نحوٍ سبق ذكره، فضلًا عن أن الأغلبية العظمى من النظم العربية استمرّت عقودًا تعملُ بقوانين الطوارئ بشكل صريح (جرى خلال عام ٢٠١١ إلغاء قانون الطوارئ في كلٍّ من الجزائر وسورية)، أو قوانين أخرى لا تختلف كثيرًا عن قوانين الطوارئ من حيث تقييد الحقوق والحريات مثل قوانين مكافحة الإرهاب، الأمر الذي مكّنها من إحكام قبضتها على المجال العام والاستمرار في السلطة(٥٧).

٢ ـ أسباب تجذّر التسلّطية واستمراريتها في الحياة السياسية العربية

إن ظاهرةَ رسوخِ التسلّطية والاستبداد وتعثّر عملية التحول الديمقراطي في الوطن العربي أعقدُ من أن تُفسّرَ بعامل واحدٍ فحسب. لذلك قُدّمت تفسيراتٌ عديدة لهذه الظاهرة. هناك من أرجعَها إلى عمق جذور التسلّط والاستبداد في التاريخ العربي/الإسلامي، وبخاصة في ظلِّ تعدّد صور

(٥٦) لمزيد من التفاصيل حول ظاهرة الاستقرار السلطوي، انظر: F. Gregory Gause III, «Why Middle East Studies Missed the Arab Spring: The Myth of Authoritarian Stability,» *Foreign Affairs*, vol. 90, no. 4 (July - August 2011).

(٥٧) لمزيد من التفاصيل حول البنية الدستورية/القانونية للتسلط والاستبداد، انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤**، القسم الثاني، الفصل ٤.

وأشكال التوظيف الكاريكاتوري للدين من أجل إضفاء الشرعية على سلطاتٍ مستبدةٍ عبر فترات تاريخية مختلفة، بل إن هناك من نظر إلى الإسلام باعتباره يتعارضُ مع الديمقراطية بشكلٍ صريح. وهناك من ركّز على التفسير الثقافي مؤكّدًا أن الثقافةَ السياسيةَ العربيةَ لا تتضمّنُ قيمًا ديمقراطية أو تحضُّ على الديمقراطية مثل التسامح والحوار والقبول بالحلول الوسط... إلخ، بل بالعكس هي تتضمّنُ قيمًا تكرّسُ التسلّطية السياسية مثل الطاعة والخضوع والسلبية وغيرها. ولم تمثّل الديمقراطية في نظر بعضهم مكونًا رئيسًا ضمن الأطر والمنطلقات الفكرية للتيارات السياسية الرئيسة في المنطقة العربية من قومية وإسلامية ويسارية. إضافة إلى ذلك، هناك من طرح تفسيرات ذات طابع اقتصادي واجتماعي لرسوخ التسلّطية السياسية واستمرارها مثل: انتشار الأمية، وضعف الطبقة الوسطى، وغلبة الطابع السلطوي على عملية التنشئة الاجتماعية سواء في الأسرة أم المدرسة أم الجامعة أم الحزب... إلخ، وهيمنة الدولة على الاقتصاد والمجتمع، وبروز ظاهرة الاقتصاد الريعي والدولة الريعية(٥٨).

عمومًا إن التفسيرات التي ربطت استمرارَ التسلّط وغياب الديمقراطية

---

(٥٨) لمزيد من التفاصيل حول التفسيرات المختلفة لظاهرة تجذر التسلطية والاستبداد في الحياة السياسية العربية، انظر: الربيعي، **الاستبداد في نظم الحكم العربية المعاصرة**؛ زهير فريد مبارك، **أصول الاستبداد العربي** (بيروت: الانتشار العربي، ٢٠١٠)؛ إبراهيم البدوي وسمير المقدسي، محرران، **تفسير العجز الديمقراطي في الوطن العربي**، ترجمة حسن عبد الله بدر، وقفية جاسم القطامي للديمقراطية وحقوق الإنسان (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١١)؛ جياكومو لوتشياني، «الريع النفطي والأزمة المالية للدولة والتحرك نحو الديمقراطية،» في: جون ووتربوري [وآخ.]، **ديمقراطية من دون ديمقراطيين: سياسات الانفتاح في العالم العربي/ الإسلامي: بحوث الندوة الفكرية التي نظمها المعهد الإيطالي «فوند اسيوني ايني انريكو ماتيي،»** إعداد غسان سلامة (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٥)؛ جورج طرابيشي، **في ثقافة الديموقراطية**، المفكر العربي (بيروت: دار الطليعة، ١٩٩٨)؛ عزمي بشارة، **في المسألة العربية: مقدمة لبيان ديمقراطي عربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٧)؛ **أزمة الديمقراطية في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية**، ط ٣ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٢)؛ يزيد عيسى السورطي، **السلطوية في التربية العربية**، عالم المعرفة؛ ٣٦٢ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ٢٠٠٩)؛ Larry Diamond, «Why are there No Arab Democracies,» *Journal of Democracy*, vol. 21, no. 1 (January 2010), pp. 93-104, and Burhan Ghalioun, «The Persistence of Arab Authoritarianism,» *Journal of Democracy*, vol. 15, no. 4 (October 2004), pp. 126-132.

بعوامل دينية وثقافية باتت بحاجة إلى مراجعة جادّة في ضوء الحقائق التي كشفت عنها موجةُ الثورات والانتفاضات العربية، وما ترتّب ـ ويمكن أن يترتّب ـ عليها من تداعيات سياسية.

في تفسير رسوخ التسلّطية السياسية في الوطن العربي يمكنُ القول: إن بعض العوامل السياسية والأمنية أدّت دورًا أساسيًا في ذلك، حيث اعتمدت هذه النظمُ على القمع بمعناه الواسع وليس الشرعية من أجل الاستمرار في السلطة. وقامت بهندسة الأطر الدستورية والقانونية والسياسية والاقتصادية والإدارية والأمنية على النحو الذي يحقّق هدفها. كانت المحصلة هي «التهميش الاستراتيجي للمؤسسات والقوى الاجتماعية كلّها بما في ذلك مؤسسات الدولة، والتسييس الكامل للفضاء الاجتماعي مقابل استملاك الدولة. بمعنى آخر، إن معظم القوى الاجتماعية تُحجب عن أي تأثير فاعل في الدولة، فيما تتدخّلُ الدولة في كل شيء، ولا تسمحُ بأي تحرّك اجتماعي مستقل يهدّد احتكارها السلطة»[٥٩].

إضافة إلى ما سبق، أدّت القوى الغربية، وبخاصة الولايات المتحدة الأميركية، دورًا مهمًا في تعزيز قدرة النظم التسلّطية العربية على الاستمرار. إذ استمرّت في تقديم الدعم والمساندة إلى هذه النظم عقودًا طويلة، وظلّت تغضُّ الطرف عن انتهاكاتها حقوق الإنسان طالما بقيت مرتبطةً بالتوجهات والمصالح الغربية، أي أن واشنطن وغيرها من القوى الغربية ضحّت بمبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان على حساب المصالح. من هنا أصبحت السياسة الأميركية تجاه قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان في المنطقة العربية تعاني معضلة عدم المصداقية[٦٠].

حتى عندما بدأت الولايات المتحدة الأميركية في أعقاب هجمات الحادي عشر من أيلول/سبتمبر تمارسُ ضغطًا على النُظم الحاكمة في

---

(٥٩) انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤**، ص ١٢٢.

(٦٠) لمزيد من التفاصيل، انظر: Marina Ottaway, «Promoting Democracy in the Middle East: The Problem of U.S. Credibility,» Carnegie Endowment for International Peace, Working Papers, Middle East Series; 35 (March 2003), and Heidi Huuhtanen, «Western Strategies and the Prospect of Reforms in the Middle East,» UPI Working Papers; 43 (2003).

المنطقة لاتخاذ خطوات جادّة على طريق الإصلاح السياسي، فإنها سُرعان ما تراجعت عن هذا التوجّه بعد فشلِها في تأسيس نظام ديمقراطي في العراق، كذلك بعد أن ثبُتَ أن أي انتخابات عامة تتّسمُ بدرجة يعتدُّ بها من النزاهة سوف تأتي بإسلاميين إلى السلطة على غرار ما حدث في الانتخابات التشريعية الفلسطينية في عام ٢٠٠٦، أو تعزّزُ دورَهم فيها مثلما حدث في الانتخابات التشريعية المصرية في عام ٢٠٠٥. وهو أمرٌ لم يكن يجد قبولًا لدى الولايات المتحدة الأميركية. لذلك تراجعَ اهتمامُها بقضية الديمقراطية في المنطقة خلال الولاية الثانية للرئيس بوش الابن، واستمرَّ الوضعُ نفسه خلال ولاية أوباما(٦١). لعلَّ موقف واشنطن من ثورتي تونس ومصر خلال المرحلة الأولى للثورة في كلٍّ من البلدين خيرُ دليلٍ على دورها في دعم النظم التسلّطية ومساندتها. إن الربيعَ العربيَّ يضعُ الولايات المتحدة الأميركية وغيرها من الدول الغربية أمام تحدّيات واستحقاقات جديدة بشأن قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان في المنطقة العربية(٦٢).

دأب الحكّامُ السلطويون في الوطن العربي على توظيف ورقة الإسلاميين، خصوصًا الراديكاليين، واستخدامها باعتبارها فزّاعة في تعاملهم مع القوى الغربية، حيث راحوا يروّجون لمقولة إن البديل من نظمهم القائمة التي تتوافق مع التوجّهات والمصالح الغربية التيارات الإسلامية الراديكالية المعروفة بمواقفها المناهضة للغرب، وإنهم يشكّلون ضمانة للاستقرار السياسي وحائط صد ضد هذه التيارات. وجاءت موجة الثورات والانتفاضات في الوطن العربي لتثبت تهافت هذا الطرح.

---

(٦١) لمزيد من التفاصيل حول دور الولايات المتحدة الأميركية في دعم النظم التسلطية في المنطقة العربية، وفشل جهودها في نشر الديمقراطية فيها، انظر: Thomas Carothers, *U.S. Democracy Promotion During and After Bush* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2007), and Thomas Carothers and Marina Ottaway, eds., *Uncharted Journey: Promoting Democracy in the Middle East* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2005).

(٦٢) لمزيد من التفاصيل، انظر: بشير عبد الفتاح، «أمريكا والربيع العربي،» **شؤون عربية**، العدد ١٤٦ (صيف ٢٠١١)؛ Kenneth M. Pollack [et al.], *The Arab Awakening: America and the Transformation of the Middle East*, Saban Center at the Brookings Institution Book (Washington DC: Brookings Institution Press, 2011), and Uri Dadush and Michele Dunne, «American and European Responses to the Arab Spring: What's the Big Idea,» *The Washington Quarterly*, vol. 34, no. 4 (Fall 2011).

٣ ـ تحديث التسلطية بدلًا من التحول الديمقراطي: استراتيجية للبقاء في السلطة

مع تنامي المطالب الداخلية والضغط الخارجي بشأن الإصلاح في المنطقة العربية منذ ثمانينيات القرن العشرين، بادرت نظمٌ عديدة إلى اتخاذ خطوات على طريق الإصلاح السياسي، وبخاصة في أعقاب هجمات الحادي عشر من أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ وما ترتّب عليها من تداعيات معروفة. لكن الإصلاح الذي انتهجته هذه النظم كان مشوّهًا ومغشوشًا. فهو في أغلب الحالات جاء من أعلى، وتمّت هندسته وإدارته بشكلٍ يخدمُ مصالح النظم الحاكمة ويعزّز من قدرتها على الاستمرار في السلطة.

في هذا الإطار، تعاملت النظمُ الحاكمة مع الإصلاح السياسي بمنطق خطوة إلى الأمام وخطوة أو خطوتين إلى الخلف، الأمر الذي أدّى إلى ركود الحياة السياسية في كثير من الدول العربية، ولا سيما أن الإصلاحات التي تمّت أحدثت تغييرًا في شكل النظام السياسي من دون أن تمسَّ طبيعة السلطة ونمط ممارسة الحكم(٦٣). فالنظمُ التي أخذت بالتعددية الحزبية قامت بهندستها على النحو الذي جعلها أقرب ما تكون إلى نظام الحزب المهيمن أو المسيطر منه إلى النظام الحزبي التعددي الحقيقي(٦٤). وعلى الرغم من الانتظام في إجراء انتخابات محلية وتشريعية ورئاسية في عديد

---

(٦٣) لمزيد من التفاصيل حول طبيعة وحدود الإصلاح السياسي في الدول العربية، انظر: أمحمد مالكي [وآخ.]، **لماذا انتقل الآخرون إلى الديمقراطية وتأخر العرب: دراسة مقارنة لدول عربية مع دول أخرى**، تنسيق وتحرير علي خليفة الكواري وعبد الفتاح ماضي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٩)؛ Amin Saikal and Albrecht Schnabel, eds., *Democratization in the Middle East: Experiences, Struggles, Challenges*, The Changing Nature of Democracy (Tokyo: United Nations University Press, 2003); Marina Ottaway, Julia Choucair-Vizoso, eds., *Beyond the Facade: Political Reform in the Arab World* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2008), and Joshua Teitelbaum, ed., *Political Liberalization in the Persian Gulf* (New York: Columbia University Press, 2009).

(٦٤) لمزيد من التفاصيل حول حالات كل من تونس ومصر واليمن كنماذج، انظر: Steffen Erdle, *Ben Ali's 'New Tunisia' (1987-2009): A Case Study of Authoritarian Modernization in the Arab World* (Berlin: Klaus Schwarz Verlag, 2010); Sarah Phillips, *Yemen's Democracy Experiment in Regional Perspective: Patronage and Pluralized Authoritarianism* (New York: Palgrave Macmillan press, 2008), and Jason Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratization* (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2007), Chapter 4.

من الدول، فإن النظمَ الحاكمة دأبت على التدخّل في الانتخابات وتزويرِها اعتمادًا على أساليب ناعمة وخشنة، وبذلك فقدت الانتخابات وظيفتها باعتبارها آليةً سلميةً لتحقيق مبادئ ديمقراطية أصيلة مثل اقتسام السلطة وتداولها بشكل سلمي. وتحوّلت الاستحقاقات الانتخابية في عديد من الدول إلى مجرد آلية لتمكين عناصر وفئات موالية للسلطة من الوصول إلى موارد الدولة وجني الأرباح من وراء الحصانة البرلمانية، أي تحولت إلى عملية «زبائنية تنافسية»، بحسب ما أشارت إحدى الدراسات(٦٥).

على الرغم من أن دولًا عديدة خفّفت من القيود المفروضة على منظمات المجتمع المدني، ووسعت من هامش استقلال السلطة القضائية، وحسّنت من سجلها في مجال حقوق الإنسان، فإن هذه الإجراءات ظلّت في الأغلب الأعم جزئية ومحدودة الأثر والفاعلية، حيث استمرت السلطاتُ الحاكمة قابضةً على مفاصل العمل الأهلي في أكثر الدول العربية، فضلًا عن استمرارها في العمل بأشكال متنوعة من القضاء الاستثنائي، وانخراطها في انتهاك حقوق الإنسان بدرجات متفاوتة وأشكال مختلفة(٦٦).

بناءً عليه، لم تفض عمليات الانفتاح السياسي التي شهدتها بعضُ الدول العربية إلى تحوّل ديمقراطي حقيقي في أي من هذه الدول، بل خلقت في أفضل الأحوال هامشًا ديمقراطيًا محدودًا أو انفراجة ديمقراطية جزئية ظلّت رهينةً بإرادة السلطة الحاكمة إن شاءت وسّعتها بعض الشيء، وإن شاءت ضيّقتها. بلغةٍ أخرى، إن ما حدث كان بمنزلة عملية «تحديث للتسلطية»، وليس انتقالًا إلى الديمقراطية. لذلك أصبحت المنطقة العربية تمثل «استثناءً» ضمن الموجة الثالثة للتحوّل الديمقراطي التي شهدها العالم منذ سبعينيات

---

(٦٥) لمزيد من التفاصيل حول خصائص الانتخابات في العالم العربي، ومدى توافقها مع معايير الانتخابات الديمقراطية، انظر: الكواري، **الانتخابات الديمقراطية**، و Ellen Lust, «Democratization by Elections: Competitive Clientelism in the Middle East,» *Journal of Democracy*, vol. 20, no. 3 (July 2009).

(٦٦) انظر نماذج لنهج الإصلاح السياسي من أعلى الذي طبقته بعض النظم الحاكمة في: Marina Ottaway and Michele Dunne, «Incumbent Regimes and the 'King's Dilemma' in the Arab World: Promise and Threat of Managed Reform,» Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, Middle East Program, no. 88 (December 2007).

القرن العشرين، والتي شملت دولًا عديدة في جنوب أوروبا وأميركا اللاتينية وآسيا وشرق ووسط أوروبا وأفريقيا. بدت النظم العربية عصيّة على التحوّل الديمقراطي، وبات واضحًا أن ما تقوم به من إصلاحات سياسية جزئية هو إحدى استراتيجيات ضمان البقاء في السلطة، حيث الهدف منها يكون الالتفاف على مطالب الداخل وتفادي ضغط الخارج. لذلك بدا الإصلاح في كثير من الحالات موجهًا نحو الخارج وليس الداخل[٦٧].

بناءً ما سبق، يمكن القول: إن الإصلاح السياسي لم يُحدث أثرًا تراكميًا أو نقلةً نوعيةً في الدول العربية، بل إنه خلال النصف الثاني من العقد الأول من الألفية الثالثة تراجعت نظمٌ كثيرة عن إصلاحات كانت قد اتخذتها في فترات سابقة. وفي هذا السياق، خلُص تقرير حالة الإصلاح في العالم العربي لعام ٢٠٠٩/ ٢٠١٠ الذي تصدره «مبادرة الإصلاح العربي»، والذي قاس حالة الديمقراطية في عشر دول عربية (مصر وسورية واليمن ولبنان والأردن والسعودية والجزائر وفلسطين والكويت والمغرب) استنادًا إلى (٤٠) مؤشرًا، غطت أربع قيم رئيسة للتحول الديمقراطي هي: وجود مؤسسات عامة قوية، ومساءلة واحترام الحقوق والحريات، وسيادة القانون، والمساواة والعدالة الاجتماعية، خلص إلى أن عملية التحوّل الديمقراطي في المنطقة العربية لا تزال جنينية، وتعاني قصورًا يجعلُها غير قادرة على إحداث تحوّل حقيقي في الوطن العربي[٦٨]. وعلى خلفية هذا

---

(٦٧) لمزيد من التفاصيل حول آليات «تحديث التسلطية» في المنطقة العربية، انظر: هشام بن عبد الله العلوي، «الأنظمة العربية تمنح التسلّطيّة... حداثةً، توائمًا مع المتطلّبات الداخلية والخارجية،» **لوموند ديبلوماتيك - النشرة العربية**، العدد ١٤ (نيسان/ أبريل ٢٠٠٨)؛ Barry Rubin, «How the Arab Regimes Defeated the Liberalization Challenge,» *Middle East Review of International Affairs*, vol. 11, no. 3 (September 2007), pp. 89-105; Steven Heydemann, «Upgrading Authoritarianism in the Arab World,» The Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution, Analysis paper, no. 13 (October 2007), and Kjetil Selvik and Stig Stenslie, *Stability and Change in the Modern Middle East* (London; New York: I.B. Tauris, 2011), pp. 111-113.

(٦٨) لمزيد من التفاصيل حول حالة التقدم والتراجع في مسيرة الإصلاح السياسي في البلدان العربية، انظر: **حالة الإصلاح في العالم العربي ٢٠٠٩ ـ ٢٠١٠: مقياس الديمقراطية العربي** ([د. م.]: مبادرة الإصلاح العربي والمركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، ٢٠١٠)، ص ١٠؛ Marina Ottaway, «The Rise and Fall of Political Reform in the Arab World,» *Current History* (December 2010), pp. 376-382, and Amy Hawthorne, «Political Reform in the Arab World: A New Ferment,» =

المشهد اندلعت موجة الثورات والانتفاضات في أواخر عام ٢٠١٠.

عمومًا طرحت الأدبياتُ المعنيّة بالتطور السياسي في الوطن العربي جملةً من المفاهيم لتوصيف حالة النظم العربية التي اتخذت خطواتٍ جزئيةً ومحسوبةً على طريق الانفتاح السياسي منها: النظم «شبه تسلطية» (Semi-Authoritarian)، و«الأوتوقراطيات التي تأخذ ببعض جوانب الليبرالية» (Liberalized Autocracy)، و«ديمقراطية التسويف» (Stalled Democracy)[٦٩].

ختامًا يمكنُ القول، إن التباينات القائمة بين النظم العربية من حيث الشكل لا تخفي حقيقة أن التسلّط والاستبداد يمثلان قاسمًا مشتركًا بين هذه النظم مع اختلافٍ في الدرجة ووسائل ممارسة التسلّط. كذلك فإن عمليات الإصلاح السياسي المحدودة التي قامت بها النظمُ العربية، كان الهدف الأساسي منها تعزيز قدرتها على الاستمرار في السلطة من خلال تحديث بُناها وهياكلها التسلّطية ما يضفي عليها شكلًا ديمقراطيًا خارجيًا، لكن من دون أي مضمون ديمقراطي حقيقي. شكّلت الطبيعة التسلّطية لهذه النظم، التي تتعارض مع أسس ومبادئ الحكم الصالح، العامل الرئيس لفشلها في تحقيق التنمية الإنسانية في البلدان العربية على نحو ما سيتمُّ تناوله بالتفصيل في المبحث التالي.

ثانيًا: التسلّطية السياسية وأزمة التنمية الإنسانية في الوطن العربي: مسالك الفشل والإخفاق

يتناولُ هذا المبحث بالرصد والتحليل أهم المسالك والقنوات التي أثّر من خلالها الحكم التسلّطي بشكلٍ سلبي في عملية التنمية الإنسانية في البلدان العربية. أطلق احتكارُ السلطة وغياب أو ضعف الشفافية والمساءلة وحكم القانون يدَ النخب الحاكمة في إهدار ونهب الثروات الوطنية من دون

Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, Middle East Series, Democracy and Rule of Law Project, no. 52 (October 2004). =

(٦٩) لمزيد من التفاصيل حول هذه المفاهيم، انظر: Marina Ottaway, «Egypt: From Semi-Authoritarianism to One-Dimensionality,» *WEB Commentary* (25 February 2010); Daniel Brumberg, «The Trap of Liberalized Autocracy - Democratization in the Arab World?» *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 4 (October 2002), and Eva Bellin, *Stalled Democracy: Capital, Labor, and the Paradox of State-sponsored Development* (Ithaca: Cornell University Press, 2002).

حسيب أو رقيب. وأثّر كذلك في فاعلية الحكومات في إعداد السياسات العامة في المجالات المختلفة وتنفيذها بكفاءة. كذلك أسهم في انتشار الفساد على نطاق واسع بكل ما يترتّب عليه من آثار وتداعيات سلبية على التنمية سواء على الصعيد الاقتصادي أم الاجتماعي أم السياسي أم الثقافي. إضافة إلى ذلك، فإن انتهاكات حقوق الإنسان استمرّت تمثلُ مظهرًا رئيسًا من مظاهر أزمة التنمية الإنسانية في البلدان العربية.

أدّى ـ ويؤدّي ـ غياب أو ضعف المشاركة السياسية، وتقييد استقلالية منظمات المجتمع المدني إلى تعطيل قوى وطاقات تنموية كبيرة في المجتمعات العربية، وبخاصة في ظلّ تعدّد أبعاد الدور التنموي الذي يمكن أن ينهضَ به المجتمع المدني في حال دخوله في شراكةٍ حقيقيةٍ مع كل من الدولة والقطاع الخاص. فضلًا عن قيام النظام التسلّطي في هذا البلد أو ذاك بتأميم الدولة لحسابه، ما أجهض إمكانية قيامها بدورٍ تنموي على غرار ما حدث في مناطق أخرى من الجنوب مثل أميركا اللاتينية وشرق آسيا.

إن ضلوعَ النظم التسلّطية في ترسيخ تبعية الدول العربية للغرب، وبخاصة للولايات المتحدة الأميركية، بدلًا من تقليصها، وفشلها في تأسيس تكامل اقتصادي عربي فاعل بسبب كثرة الهواجس والخلافات والصراعات في ما بينها، يُعدان عاملين مهمين في تفسير فشل التنمية الإنسانية في الوطن العربي.

تكتفي هذه الدراسة بعرض وتحليل ثمانية عناصر ارتبطت بتوجّهات وممارسات النظم التسلّطية العربية، وأدّت إلى إخفاقها في تحقيق التنمية الإنسانية، نذكرها على التوالي: انتهاكات حقوق الإنسان، وإهدار الموارد والثروات الوطنية، وتدني مستوى السياسات العامة من حيث الإعداد والتنفيذ والتقويم والمساءلة عن النتائج، وتعطيل الدور التنموي لكل من الدولة والمجتمع المدني، وعدم فاعلية السياسات التوزيعية وغياب العدالة الاجتماعية، والفشل في ضبط الفساد وخلق بيئات مواتية لتمدّده وانتشاره، والإخفاق في تحقيق تكامل اقتصادي عربي فاعل، وترسيخ تبعية الدول العربية للغرب. وتعرضُ الدراسة لكل عنصر بقليلٍ من التفصيل.

١ ـ انتهاكات حقوق الإنسان

تُعَدُّ انتهاكات حقوق الإنسان من أبرز مظاهر أزمة التنمية الإنسانية في الوطن العربي. لأنها وثيقة الارتباط بالطبيعة التسلّطية/ الاستبدادية للنظم الحاكمة. ترصدُ التقارير، الوطنية والإقليمية والدولية، المعنية بحقوق الإنسان كثيرًا من صور وأشكال انتهاك حقوق الإنسان، السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية، في الدول العربية(٧٠).

على سبيل المثال، وبغض النظر عن التحفّظات التي قد يسجلها بعضُهم على تقرير الحرية في العالم الذي تصدره سنويًا مؤسسة «بيت الحرية» (Freedom House)، فإنه استنادًا إلى مؤشرات ومعايير موحّدة تتعلّق بتقويم حالة الحقوق السياسية والحريات المدنية في دول العالم المختلفة، يصنفُ التقرير هذه الدول إلى ثلاث فئات (حرة، وحرة جزئيًا، وغير حرة). في هذا الإطار، صنّف تقرير عام ٢٠١١ الدول العربية كلّها ضمن فئة الدول «غير الحرة»، وذلك باستثناء ثلاث دول صُنفت على أنها «حرة جزئيًا» هي: الكويت ولبنان والمغرب(٧١).

عمومًا اعتادت الحكومات العربية رفض التقارير المتعلقة بحقوق الإنسان، والتشكيك في صدقيتها بدعوى أنها مسيّسة، وأن المنظمات التي تصدرها تخدمُ مصالحَ وأجندات خفيّة. لكن التشكيك الرسمي في مصداقية التقارير الخاصة بحقوق الإنسان لا يخفي حقيقة تدهور أوضاع حقوق الإنسان في الدول العربية مع اختلاف في الدرجة. بل إن هذا الأمر يُعَدُّ من بين الأسباب الرئيسة التي أدّت إلى اندلاع موجة الثورات والانتفاضات العربية ضد أنظمة التسلط والفساد.

لا شك في أن تدهورَ أوضاع حقوق الإنسان في الوطن العربي يشكّل

---

(٧٠) لمزيد من التفاصيل حول صور وأشكال انتهاك حقوق الإنسان في الوطن العربي، انظر على سبيل المثال: **حقوق الإنسان في الوطن العربي؛ تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤**، الفصلان ٣-٤؛ **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٩**، الفصل الثالث، القسم الأول، و*World Report 2011: Events of 2010* (New York: Human Rights Watch, 2011), pp. 505-607.

(٧١) لمزيد من التفاصيل، انظر: Arch Puddington, «Freedom in the World 2011: The Authoritarian Challenge to Democracy» (Report, Freedom House, 2011), pp. 12-16.

محصّلةً طبيعية لشيوع واستمرار النهج السلطوي في ممارسة الحكم، وضعف الضمانات الدستورية والقانونية لحماية حقوق الإنسان، وتعثّر عمليات الإصلاح السياسي والتحوّل الديمقراطي، وضعف استقلال السلطة القضائية، واستشراء الفساد السياسي والإداري، وتصاعد الصراعات الداخلية وعدم الاستقرار السياسي في كثيرٍ من الدول، وسوء السياسات التنموية والتوزيعية، وضعف دور منظمات المجتمع المدني المعنيّة بالدفاع عن حقوق الإنسان. واقترن كل ذلك بغياب أو ضعف ثقافة حقوق الإنسان لدى قطاعات واسعة من المواطنين.

إضافة إلى ما سبق، يؤكّد تعدّدُ صور وأشكال انتهاك حقوق الإنسان في كثير من الدول العربية غيابَ مبدأ المواطنة باعتباره أساسًا للعلاقة بين الحاكم والمحكوم، فضلًا عن غياب أو ضعف سيادة القانون خصوصًا في ظلِّ وجود كثير من القوانين المقيّدة للحقوق والحريات المعمول بها في عديد من الدول العربية. وتَعرِفُ الدولُ العربيةُ درجاتٍ متفاوتةً وأشكالًا مختلفة من وجود فجوة بين النصوص القانونية من ناحية وتطبيقها على أرض الواقع من ناحية أخرى، فالقوانين أحيانًا لا تُطبق أو تُطبق بشكل جزئي وانتقائي، ولا سيما أن دولًا كثيرة تعاني ضعفًا في قدرتها على تطبيق القانون بفاعلية بسبب عجزها عن فرض سيطرتها الكاملة على إقليمها مثلما هو الحال في اليمن والعراق والسودان وغيرها(٧٢).

٢ ـ إهدار الموارد والثروات الوطنية

تعدّدت صورُ وأشكالُ إهدار الموارد والثروات الوطنية التي مارستها النظم التسلّطية في المنطقة العربية في ظلِّ احتكار السلطة، وغياب أو ضعف مؤسسات وآليات الشفافية والمساءلة، الأمر الذي حال دون توظيفها من أجل تحقيق التنمية الإنسانية. وتتمثّلُ أبرزُ أنواع الإهدار في: الحروب والمغامرات الخارجية الفاشلة التي انساقت إليها بعضُ النظم في بعض الفترات، مثلما هو الحال مع نظام صدام حسين في العراق، ونظام القذافي

(٧٢) لمزيد من التفاصيل، انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٤**، القسم الثاني، الفصل ٣.

في ليبيا وغيرهما. إن الإنفاق المبالغ في شراء الأسلحة وتكديسها يمثّل مظهرًا آخرَ للهدر، حيث يُعَدُّ الوطن العربي، وبخاصة منطقة الخليج من أكثر مناطق العالم من حيث حجم الإنفاق العسكري منسوبًا إلى الناتج المحلى الإجمالي[٧٣].

من البديهي أن يكون لكل دولةٍ جيشٌ قويٌ يحمي حدودها، إلا أن الإنفاق على التسليح في الوطن العربي يقترن ببعض الظواهر التي تعظّم جانب الإهدار فيه. فتكديسُ الأسلحة لا يمثّل ضمانةً حقيقيةً للأمن بالنسبة إلى العديد من الدول، وبخاصة الدول الصغيرة التي لديها ثروات نفطية هائلة. استخدمت نظمٌ تسلطية عديدة السلاح على نطاق واسع ليس بمواجهة عدوٍّ خارجي، بل بمواجهة وقتل أبناء الشعب على غرار ما حدث في ليبيا القذافي، ويمن علي عبد الله صالح، وسورية بشار الأسد. فضلًا عن عدم وجود أي نوعٍ من الرقابة والمساءلة بشأن ميزانيات الدفاع في أي دولة عربية باستثناء الكويت، حيث يناقشُها البرلمان في جلسة مغلقة. يفتحُ هذا الأمرُ مجالًا واسعًا للفساد والإفساد[٧٤].

من مظاهر الإهدار أيضًا المخصصات الضخمة، العلنية والسرية، للنخب الحاكمة سواء في الدول الملكية أم الجمهورية، الأمر الذي كرّس ظاهرة احتكار السلطة والثروة في هذه الدول[٧٥]. فضلًا عن المشاريع الفاشلة التي تبنّتها بعض النظم الحاكمة، وأنفقت عليها مليارات الدولارات من دون أن يكون لها مردودٌ اقتصادي واجتماعي حقيقي مثل مشروع النهر العظيم في ليبيا، إذ يشكّلُ الإنفاق المظهري، وبخاصة في القطاع الحكومي مجالًا واسعًا لإهدار الموارد في أغلبية الدول العربية.

إن كثيرًا من السياسات التي انتهجتها النظم الحاكمة خلقت بيئاتٍ

---

(٧٣) لمزيد من التفاصيل حول حجم الإنفاق العسكري في دول المنطقة، انظر: Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2011).

(٧٤) لمزيد من التفاصيل، انظر: إبراهيم أسعيدي، «واقع وآفاق السياسات الأمنية والدفاعية بالعالم العربي» (تقرير، مركز الجزيرة للدراسات، كانون الثاني/ يناير ٢٠١١).

(٧٥) لمزيد من التفاصيل حول بعض مظاهر الهدر، انظر على سبيل المثال: اليوسف، **مجلس التعاون الخليجي**، الفصل ١١.

ملائمةً لتمدّد ظاهرة الفساد المالي والإداري، الأمر الذي ترتّب عليه نهب وإهدار المال العام، وتعطيل التنمية على نحوٍ سيأتي ذكره. إن الحروب الأهلية والصراعات الداخلية الحادة التي شهدتها - ولا تزال ـ بعض البلدان مثل الصومال والسودان واليمن والعراق وغيرها، والتي أدّت إلى تفكّك بعض هذه الدول، وإهدار جانب كبير من مواردها الوطنية، وتعطيل فرص التنمية فيها[٧٦]، هذه الحروب والصراعات تفجّرت وطال أمدُها بسبب السياسات الخاطئة والفاشلة التي انتهجتها النظم الحاكمة. إن عدم جديّة هذه النظم في تبنّي صيغ سياسية فاعلة لإدارة التعددية المجتمعية، وفشلها في معالجة مشكلات الأقليات وكفالة حقوقها ضمن مشروع وطني يستندُ إلى أسس ومبادئ المواطنة وسيادة القانون والتنمية المتوازنة والتوزيع العادل للثروة والسلطة أدّى إلى اندلاع حروب أهلية أو صراعات داخلية حادة كانت على حساب التنمية الإنسانية، بل على حساب استمرار الدولة ذاتها باعتبارها كيانًا سياسيًا موحدًا في بعض الحالات.

لم تقتصر سياسات وممارسات الإهدار التي انخرطت فيها النظم الحاكمة على الموارد والثروات المادية فحسب، بل شملت الموارد البشرية كذلك. إذ على الرغم من ارتفاع معدلات التعليم في كثير من الدول العربية على مدى العقدين الماضيين، إلا أن معدلات الأمية لا تزال مرتفعةً، حيث تشير التقارير المتخصصة إلى وجود حوالى ٦٠ مليون أميّ في المنطقة، ثلثهم من النساء. وتتركز الأمية في بعض الدول مثل الصومال والسودان واليمن وموريتانيا وجيبوتي[٧٧].

تعاني الدول العربية تدنّيًا في جودة التعليم بدرجات متفاوتة، حيث لا يمتلكُ أغلبية الخريجين المؤهلات والمهارات التي تمكّنهم من

---

(٧٦) لمزيد من التفاصيل حول مشكلات التنمية في البلدان المذكورة وغيرها، انظر: الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، **التقرير العربي الثالث حول الأهداف التنموية للألفية ٢٠١٠ وآثار الأزمات الاقتصادية العالمية على تحقيقها** (نيويورك: الأمم المتحدة، ٢٠١٠).

(٧٧) لمزيد من التفاصيل، انظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم، **تقرير المعرفة العربي للعام ٢٠٠٩: نحو تواصل معرفي منتج** (دبي: دار الغرير للطباعة والنشر، ٢٠٠٩)، ص ٨٨.

الانخراط في أسواق العمل، لذلك ينضمُ قطاعٌ كبير منهم إلى طوابير العاطلين. لا شك في أن إهدار العنصر البشري الذي يمثّل رأس المال الحقيقي لأي أمّة، هو أكثر خطورة من إهدار الموارد المادية، فالبشر هم أداةُ تحقيق التنمية والمستهدفين بها. وفي هذا السياق، انتهى **تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩** إلى أن «الأنظمة التعليمية العربية لا تؤدّي إلى تكوين الكتل الحرجة من رأس المال المعرفي النوعي الذي تحتاجه المجتمعات العربية للولوج بثبات في اقتصاد المعرفة والمشاركة الفاعلة في مجتمع المعرفة»(٧٨).

إذا سلّمنا بأن للقوى الدولية الكبرى مصالحَ وحسابات وأجندات خاصة، فإن القرارات العبثية والسياسات غير الرشيدة لبعض الحكام العرب جلبت الكوارثَ لأوطانهم من بوابةِ تقديم الذرائع للتدخل العسكري الخارجي ضدها. على سبيل المثال، كارثة الاحتلال العراقي لدولة الكويت في عام ١٩٩٠، التي ترتّب عليها شنّ حرب على العراق بقيادة الولايات المتحدة الأميركية أعادته إلى عصر ما قبل الصناعة. والعقوبات الدولية التي تمَّ فرضها على العراق في أعقاب الحرب تُعَدُّ غير مسبوقة في تاريخ الأمم المتحدة. ولم تقتصر الآثار والتداعيات الكارثية على العراق فحسب، إذ إنّ كثيرًا من الأضرار البشرية والمادية والبيئية لحقت بالكويت من جرّاء الغزو والاحتلال، كذلك الأعباء المالية وغير المالية التي تحمّلتها دول مجلس التعاون الخليجي في تمويل حرب تحرير الكويت. فضلًا عن الأعباء التي تحمّلتها هذه الدول من جراء الزيادة في الإنفاق على التسليح في مرحلة ما بعد الحرب. هكذا يتّضح أن قرار صدام حسين بغزو الكويت جلب كوارثَ ليس على العراق فحسب، بل على العراق ومنطقة الخليج والوطن العربي برمته(٧٩).

قدم القذافي نموذجًا آخر للعبثية في السياسة العربية، التي ترتّب

---

(٧٨) انظر: **تقرير المعرفة العربي للعام ٢٠٠٩**، ص ١١١.

(٧٩) لمزيد من التفاصيل حول بعض تداعيات الاحتلال العراقي لدولة الكويت، انظر: **الحرب على العراق: يوميات، وثائق، تقارير ١٩٩٠-٢٠٠٥** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٧).

عليها إهدار مقدّرات وطنٍ برمته. عندما قرّر الاحتكام إلى السلاح بمواجهة أبناء شعبه الذين وصفهم بـ «الجرذان»، تدخّل حلفُ شمال الأطلسي بقرار أممي لحماية المدنيين. وأفضت عمليات الناتو والمواجهات بين الثوار وكتائب القذافي إلى مقتل وإصابة الآلاف من أبناء الشعب الليبي، وتدمير الكثير من المنشآت والمرافق والمباني والمعدات العسكرية التي أنفق نظام القذافي المليارات على شرائها. لذلك فإن عملية إعادة البناء في ليبيا سوف تستغرقُ وقتًا ليس قصيرًا، وكلفة ليست قليلةً. يبدو أن نظام الأسد في سورية يسيرُ في الاتجاه نفسه، حيث اعتمد خيار المواجهة المسلحة ضد المحتجين والمطالبين بالتغيير السلمي. الأمر الذي قد يفضي في النهاية إلى التدخل الخارجي بكل ما يترتّبُ عليه من عواقب مادية وسياسية جسيمة. لكن في كلّ الحالات تظلُّ خطايا الأنظمة المتشبثة بالسلطة هي السبب الرئيس لذلك.

٣ ـ تدني مستوى السياسات العامة من حيث الإعداد والتنفيذ والتقويم والمساءلة عن النتائج

لا يمكنُ فهمَ أزمة التنمية الإنسانية في الوطن العربي بعيدًا من أوجه الخلل والقصور التي تعانيها السياسات العامة في البلدان العربية مع اختلاف في الدرجة. يشيرُ مفهوم «السياسة العامة» في أوسع معانيه إلى الأولويات والأهداف التي تتبناها دولة ما في مجال ما، التي تعمل على تحقيقها من خلال خطط وبرامج محددة، يتمُّ تنفيذُها وتقويمها من قبل مؤسسات معيّنة، مع تخصيص الموارد اللازمة لعملية التنفيذ. بهذا المعنى فإن السياسات العامة في أي دولة تكشف عن التوجّهات الأيديولوجية والسياسية للنظام الحاكم. كذلك تكشفُ عن خريطة القوى والمصالح المتنافسة والمتصارعة في المجتمع، والآليات التي يتبعها النظام في التعامل معها.

إضافة إلى ذلك، فإن مخرجات السياسات العامة ومدى تحقيقها للأهداف المنشودة منها تُعَدُّ مؤشرًا على مدى فاعلية النظام في تصميم السياسات المعنية على النحو الذي يلبي مطالب وطموحات المستهدفين بها من ناحية، ومدى فاعليته في تنفيذ هذه السياسات من ناحية أخرى. فالسياسة

العامة في قطاعٍ ما قد تكون جيدةً على الورق، لكنها لا تُنفّذ بالفاعلية المطلوبة، أو تُنفّذ بطريقة تحرفها عن مسارها الحقيقي[٨٠].

يمكن القول: إن السياسات العامة من حيث عملية صنعها، وتنفيذها، وتقويم مخرجاتها، والمساءلة عن نتائجها، هي المحك الحقيقيّ لمعرفة مدى نجاح النظام الحاكم في خلق ما يُعرف بـ «شرعية الإنجاز». والإنجازُ مصدرٌ للشرعية لا يستغني عنه أي نظام سياسي باعتباره يعكس مدى قدرته على معالجة المشكلات والتحدّيات التي تواجه المجتمع بفاعلية وكفاءة، ومن ثم يحوز رضا وثقة أغلبية المواطنين.

تجلّت الآثار السلبية للتسلّطية السياسية على عملية التنمية الإنسانية في كثير من السياسات العامة التي انتهجتها النظم الحاكمة في كثير من البلدان العربية على مدى العقود الثلاثة الماضية. فالسياسات العامة لم تقدّم في كثير من الحالات حلولًا ناجعة للمشكلات القائمة، بل أحيانًا خلقت مشكلاتٍ جديدةً. وكانت المحصّلة فشل هذه النظم في تحقيق التنمية الإنسانية، حتى وإن كان بعضها قد حقق إنجازات ملموسة في بعض المجالات.

تتمثل أهم الملامح السلبية للسياسات العامة في البلدان العربية في ما يلي:

أ ـ غياب أو ضعف المشاركة الشعبية في عملية صنع السياسات العامة

إن عدم وجود أطر مؤسسيّة واضحة لعملية صنع السياسات العامة في كثير من الدول العربية، وغياب القنوات والمؤسسات التي تمكّن المواطنين من المشاركة في صنع هذه السياسات، أو ضعف فاعليتها في حال وجودها، وغياب أو ضعف الشفافية، وبخاصة في ما يتعلق بإتاحة المعلومات الكافية

(٨٠) لمزيد من التفاصيل حول بعض القضايا التحليلية والتطبيقية التي يطرحها مفهوم «السياسة العامة»، انظر: Lawrence S. Graham, «Public Policy and Administration in Comparative Perspective,» in: Howard J. Wiarda, ed., *New Directions in Comparative Politics*, Rev. Ed. (Boulder: Westview Press, 1991).

والدقيقة التي تتعلّق بالشؤون العامة للمواطنين حتى يتسنى لهم المعرفة، ومن ثم القدرة على التقويم والمشاركة، نظرًا إلى كل هذه الاعتبارات وغيرها، خلصت دراسات عديدة تناولت بعض السياسات العامة في عدد من الدول العربية سواء على مستوى دراسة الحالة أم الدارسة المقارنة إلى نتيجة رئيسة مفادها أن السياسات العامة في هذه الدول يجري إعدادها ضمن دوائر سياسية وإدارية ضيّقة تتمثّل بالأساس في النخب المركزية الحاكمة والوزارات والأجهزة التنفيذية المعنيّة. وفي بعض الحالات يتمُّ السماح لبعض الفئات الموالية للنظم الحاكمة بمشاركة محدودة في عملية صنع هذه السياسة أو تلك مثلما هو الوضع بالنسبة إلى نخبة رجال الأعمال في ما يتعلق بسياسات الإصلاح الاقتصادي(٨١).

لا يمكن تفسير غياب أو ضعف المشاركة الشعبية في صنع السياسات العامة بمعزل عن الطبيعة التسلّطية للنخب الحاكمة، لأنها تحتكرُ عملية صنع السياسات والقرارات، وذلك من خلال، تهميش دور المؤسسات التشريعية، وإضعاف الأحزاب السياسية، وفرض قيود متنوعة على منظمات المجتمع المدني، وتقييد حرية الرأي والتعبير، وعدم إقامة وزن للرأي العام أو التقليل من شأنه. ويندر أن تجد نظامًا عربيًا طرح موضوعَ سياسةٍ عامةٍ للنقاش العام، أو أجرى استطلاعات رأي للوقوف على رؤى وتوجهات المجتمع بشأنها. ونتيجة هذا المسلك، فإن السياسات العامة التي طبقتها نظم عديدة لم تُؤسس في الأغلب على توافق مجتمعي حقيقي

---

(٨١) لمزيد من التفاصيل حول تحليل بعض السياسات العامة في بعض الدول العربية، انظر على سبيل المثال: **تنمية الموارد البشرية والنمو الاقتصادي في البلدان العربية: وقائع الندوة المنعقدة في الإمارات العربية المتحدة ١٧ ـ ١٨ أيار (مايو) ١٩٩٨**، تحرير طاهر حمدي كنعان، صندوق النقد العربي، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (أبو ظبي: شركة أبو ظبي للطباعة والنشر، ١٩٩٨)؛ Nazih N. Ayubi, *The State and Public Policies in Egypt since Sadat* (Reading, Berks, UK: Ithaca Press, 1991); Sufyan Alissa: «The Political Economy of Reform in Egypt: Understanding the Role of Institutions,» Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, Carnegie Middle East Center, no. 5 (October 2007), pp. 17-18, and «Rethinking Economic Reform in Jordan: Confronting Socioeconomic Realities,» Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, Carnegie Middle East Center, no. 4 (July 2007), p. 12, and Abdulkarim Al-Dekhayel, *Kuwait: Oil, State and Political Legitimation*, International Politics of the Middle East Series (Reading, UK: Ithaca Press, 2000).

بين مختلف الأطراف المعنية بهذه السياسات. وكثيرًا ما حدثت احتجاجاتٌ عامةٌ للتعبير عن رفض سياسات معينة، رأت فئات واسعة في المجتمع أنها تضرُّ بمصالحها وتحمّلها المزيد من الأعباء، وذلك على غرار موجات الاحتجاج الجماعي التي شهدتها دول عربية منذ ثمانينيات القرن العشرين بسبب قيام النظم الحاكمة بتطبيق سياسات التحرير الاقتصادي على نحو سيأتي ذكره(٨٢).

يتضح مما سبق أن عمليةَ صنع السياسات العامة في البلدان العربية تجسيدٌ عمليٌّ لـ «عقلية الوصاية» التي تتعامل بها النظم الحاكمة مع شعوبها، فالنخبة الحاكمة في هذه الدولة أو تلك تعتبرُ نفسها أكثر دراية بمصالح الشعب.

من المفارقات، أنه في الوقت الذي تتجاهلُ فيه النظم التسلّطية الحاكمة إشراك المواطنين في عملية صنع السياسات العامة على الرغم من أنهم أصحاب المصلحة المباشرة والمستهدفين بهذه السياسات، فإنها كثيرًا ما خضعت للضغط الخارجي بهذا الشأن. على سبيل المثال، ومنذ ثمانينيات القرن العشرين طبّقت دولٌ عربية عديدة بضغط من صندوق النقد والبنك الدوليين وغيرهما من مؤسسات التمويل الدولية والقوى الغربية سياسات الإصلاح الاقتصادي المعروفة بسياسات «التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي». وتمحورت هذه السياسات حول ثلاثة عناصر رئيسة.

أولها، الأخذ باقتصاد السوق، ما يعني تحرير الاقتصاد من هيمنة الدولة من خلال تحرير الأسعار، وإلغاء الرقابة على الصرف، وإلغاء أو تخفيض الدعم الحكومي للسلع والخدمات، وتقليص الإنفاق العام، وتخلي الدولة عن حماية الصناعات الوطنية، وتخليها عن التزامها بمسألة التوظيف... إلخ.

ثانيها، تعزيز دور القطاع الخاص من خلال تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي، وتخصيص المشروعات العامة المملوكة للدولة.

(٨٢) لمزيد من التفاصيل، انظر: إبراهيم، **النظم السياسية العربية**، ص ٢٤٠.

و**ثالثها**، إدماج الاقتصادات العربية في الاقتصاد العالمي[٨٣]. وكان لهذه السياسات تأثيرات سلبية في عديد من الدول العربية.

ب ـ عدم شمولية السياسة العامة وغياب أو ضعف الاتساق الداخلي بين مكوّناتها

تعاني السياسات العامة في كثيرٍ من الدول العربية مشكلةَ عدم الشمول، أي عدم تغطية مختلف الجوانب والقضايا ذات الصلة بالمجال أو القطاع الذي تستهدفه السياسة العامة، فضلًا عن غياب أو ضعف الاتساق الداخلي بين مكوّنات السياسة الواحدة. الأمر الذي يؤثر سلبًا في مدى فاعليتها في تحقيق الأهداف المنشودة منها. ولا شك في أن ما سمّاه **تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٢** بـ «محنة البيانات والمعلومات» في المنطقة العربية[٨٤]، يُعَدُّ من الأسباب الرئيسة التي تحول دون تبني سياسات عامة رشيدة، حيث تعاني الدول العربية بدرجات متفاوتة غياب أو ضعف قواعد البيانات والإحصاءات من ناحية، وعدم دقة الكثير مما هو متاح منها من ناحية أخرى. لذلك كثيرًا ما تخلو التقارير الدولية المعروفة التي تصدر عن الأمم المتحدة أو البنك الدولي من البيانات الخاصة بكثير من الدول العربية لعدم توافرها. وفي ظلِّ وضعٍ كهذا، ونظرًا إلى عدم وجود آليات وقنوات مؤسسيّة واضحة لصنع السياسات العامة في عديد من الدول فإنه يصعبُ الوقوف بالتحديد على مختلف أبعاد ومكونات السياسية العامة في هذا المجال أو ذاك، وطبيعة البدائل المتاحة لها، وتكلفة كل بديل، والآثار التي يمكن أن تترتب عليه، وكيفية معالجتها... إلخ.

---

(٨٣) لمزيد من التفاصيل حول تطبيق سياسات الإصلاح الاقتصادي في الوطن العربي، انظر: **التخصيصية والتصحيحات الهيكلية في البلاد العربية، أبو ظبي ٥ ـ ٧ كانون أول (ديسمبر) ١٩٨٨**، تحرير سعيد النجار (أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ١٩٨٨)؛ رمزي زكي، محرر، **السياسات التصحيحية والتنمية في الوطن العربي: بحوث ومناقشات ندوة الكويت في الفترة من ٢٠-٢٢ فبراير ١٩٨٨** (بيروت؛ الكويت: دار الرازي، ١٩٨٩)، وعلي لطفي، **برامج الخصخصة في الوطن العربي: دراسة تحليلية** (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١٠).

(٨٤) لمزيد من التفاصيل حول أبعاد هذه المحنة، انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢**، ص ٢٣.

تُعَدُّ سياسات التعليم في عديد من الدول العربية نماذج صارخة بهذا الخصوص. فجهود تطوير التعليم ركّزت على مدى العقدين الماضيين على الكم دون الكيف، حيث حدثت زيادةٌ في أعداد المدارس والجامعات، وبالتالي في أعداد الطلاب المسجلين في مختلف مراحل التعليم. لكن بالمقابل لم تهتم هذه السياسات كثيرًا بنوعية التعليم أو جودته، وما يتطلّبه ذلك من اهتمام أكبر في تطوير وتحديث العناصر الأخرى للمنظومة التعليمية مثل: أعضاء هيئات التدريس، والهيئات الإدارية، والمناهج الدراسية، وأساليب التدريس، والمرافق التعليمية من معامل ومختبرات ومكتبات... إلخ(٨٥).

على الرغم من أن مخرجات التعليم الثانوي هي مدخلات للتعليم الجامعي فإن دراسات كثيرة أكّدت ظاهرة غياب أو ضعف التنسيق بين المرحلتين في عديد من الدول العربية، الأمر الذي أثر سلبًا في العملية التعليمية برمّتها.

إضافة إلى ذلك فإن هناك أشكالًا أخرى لعدم الاتساق الداخلي تعانيها السياسات التعليمية في كثير من دول المنطقة. على سبيل المثال، فإنه في عديد من الحالات يوجد أنماط عدة من التعليم في الدولة الواحدة، تتمثل في، التعليم الحكومي، والتعليم الخاص، والتعليم الأهلي، والتعليم الأجنبي الذي يأخذ شكل تدريس مناهج أجنبية في مراحل التعليم ما قبل الجامعي، وتأسيس فروع لجامعات أجنبية على أرض الدولة. وبالطبع لا توجد غضاضة في أن يكون هناك أنماط عدة من التعليم في الدولة الواحدة شريطة أن يكون ذلك ضمن أُطُر سياسية تعليمية وطنية واضحة الأولويات والأهداف، حيث تندرجُ أشكال التعليم المختلفة ضمن هذه السياسة. لكن الواقع، أن وزارات التعليم والتعليم العالي لا تتمتّع بسلطة إشراف ومراقبة حقيقية على التعليم الخاص والأهلي والأجنبي في كثير من الدول العربية، الأمر الذي يجعل

(٨٥) لمزيد من التفاصيل حول مظاهر وأسباب تدني نوعية التعليم في الوطن العربي، انظر: Muhammad Faour and Marwan Muasher, «Education for Citizenship in the Arab World: Key to the Future,» Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Paper (October 2011), pp. 4-7.

أنواع التعليم المختلفة بمنزلة جزر منعزلة بعضها عن بعض[٨٦].

تجدرُ الإشارة إلى أن العوامل السالفة الذكر كافة وغيرها أثّرت سلبًا في نوعية مخرجات التعليم في البلدان العربية. وفي هذا الإطار خلص **تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٢** إلى نتيجة مهمة مفادها «أن أكثر جوانب أزمة التعليم في الوطن العربي إثارة للقلق، عدمُ قدرة التعليم على توفير متطلبات تنمية المجتمعات العربية. وهذا قد لا يعني أن التعليم فقد قدرته على توفير مدخل للفقراء للصعود الاجتماعي فحسب، بل إن البلدان العربية أيضًا أصبحت معزولة عن المعرفة والمعلومات والتقانة العالمية»[٨٧]. وانتهى **تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٣** إلى النتيجة ذاتها، حيث اعتبر أن تدني نوعية التعليم تفقدُه هدفه التنموي والإنساني من أجل تحسين نوعية الحياة وتنمية قدرات البشر وبناء رأس المال المعرفي[٨٨].

ما يُقال عن سياسات التعليم في الدول العربية يُقال عن سياسات الإصلاح الاقتصادي التي انتهجتها الدول العربية منذ ثمانينيات القرن العشرين، حيث ركزت هذه السياسات في عديد من الحالات على أمور تتعلّق بالاقتصاد الكلي مثل خفض عجز الموازنة، وزيادة الاحتياطي النقدي من العملات الأجنبية، ورفع معدل النمو... إلخ، لكنها لم تهتم بمعالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية المتزامنة مثل الفقر والبطالة والمديونية واستمرار الاعتماد على النفط باعتباره مصدرًا رئيسًا للدخل في عديد من الدول. بل إن هذه السياسات أدّت في كثير من الحالات إلى زيادة حدة مشكلات الفقر والبطالة على نحوٍ سيأتي ذكره[٨٩].

---

(٨٦) لمزيد من التفاصيل حول هذه الإشكالية، انظر ما ورد بخصوصها في: مؤسسة الفكر العربي، **دراسات وأبحاث الملتقى العربي الثاني للتربية والتعليم: التعليم العالي.. رؤى مستقبلية** (بيروت: مطبعة كركي، ٢٠٠٥).

(٨٧) انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢**، ص ٥٠.

(٨٨) انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٣**، ص ٥٢.

(٨٩) لمزيد من التفاصيل حول آثار سياسات الإصلاح الاقتصادي على الفقراء ومحدودي الدخل، وتقويم الجهود التي قامت بها بعض الدول العربية للحد من هذه الآثار، انظر: رمزي زكي، «أنماط الإنتاج والتوزيع والاستهلاك السائدة في الوطن العربي وانعكاساتها على أوضاع التنمية البشرية: الراهن والمحتمل في تأثير برامج التثبيت والتكيف الهيكلي على أوضاع التنمية=

ج ـ ضعف التنسيق بين السياسات العامة في المجالات المختلفة

تعاني دولٌ عربية عديدة مشكلة ضعف، أو حتى غياب، التنسيق بين السياسات العامة في المجالات المختلفة، لذا تبدو السياسات العامة في بعض الدول وكأنها جزرٌ معزولة بعضها عن بعض. ويرجعُ ذلك إلى عاملين أساسيين: عدم وجود رؤية تنموية واضحة تنتظم في إطارها السياسات العامة في المجالات المختلفة؛ وضعف آليات التنسيق بين الوزارات والهيئات العامة. ويكفي في هذا المقام الإشارة إلى بعض النماذج ذات الدلالة. ففي معظم الدول العربية يوجد فجوة بين مخرجات مؤسسات التعليم من ناحية واحتياجات التنمية وأسواق العمل من ناحية أخرى. الأمر الذي أدّى إلى ارتفاع معدلات البطالة في صفوف المتعلمين، وبخاصة خريجو الجامعات. وخلصت ورقة صادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أنه خلال الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٧ كانت معدلات البطالة بين حملة الشهادات الابتدائية والثانوية والجامعية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي الأعلى على مستوى العالم(٩٠).

لا شك في أن الفجوة القائمة بين مخرجات التعليم الجامعي واحتياجات التنمية وأسواق العمل مردّها غياب التنسيق الفاعل والدينامي بين الجامعات وغيرها من مؤسسات التعليم العالي من ناحية، والقطاعات الإنتاجية والخدمية في هذه الدولة أو تلك من ناحية أخرى، فضلًا عن ضعف إجراءات توجيه طلاب المرحلة الثانوية إلى التخصصات الجامعية التي تلبي احتياجات أسواق العمل الداخلية والخارجية. وتأكيدًا على ذلك، خلص تقرير للبنك الدولي عن التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال

= البشرية،» في: **التنمية البشرية في الوطن العربي: بحوث الندوة الفكرية التي نظمتها الأمانة العامة لجامعة الدول العربية واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٥)، وعامر خياط، محرر، **الخصخصة وتحديات التنمية المستدامة في الأقطار العربية** (بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد ومركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٠).

(٩٠) لمزيد من التفاصيل، انظر: Djavad Salehi-Isfahani, «Human Development in the Middle East and North Africa,» Human Development Research Paper 2010/26, United Nations Development Programme, October 2010, pp. 14 and 44.

أفريقيا إلى أن «حوالى ثلثي الطلاب في أكثر من نصف بلدان المنطقة يتخرّجون في مجالات العلوم الاجتماعية والإنسانية، وليس في مجالات العلوم الأساسية والرياضيات»[٩١]. أصبح واقع الحال في عديد من الدول العربية يشيرُ إلى وجود أعداد كبيرة من الخريجين بلا فرص عمل، أو الفرص المتاحة أمامهم محدودة جدًا مقابل وجود قطاعات إنتاجية وخدمية لا تتوافر لها العمالة المطلوبة بالقدر الكافي، بحكم أن العمل فيها يحتاج إلى قدرات ومهارات لا تتوافر لدى كثيرين من خريجي الجامعات[٩٢].

بصفة عامة، تؤكّد ظاهرة ارتفاع معدل البطالة بين خريجي الجامعات في الدول العربية على ضعف مساهمة التعليم الجامعي في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في هذه الدول، فبدلًا من أن يقوم التعليم بدوره المنشود في خلق قوة عمل مدرّبة ومؤهّلة أسهم في زيادة معدل البطالة بين شريحة مهمة في المجتمعات العربية، أي شريحة المتعلمين من الشباب. من هنا فإن الأنظمة التعليمية العربية لا تؤدّي دورها المنشود في تكوين رأس المال البشري اللازم لتحقيق التنمية الإنسانية، وتكوين رأس المال المعرفي النوعي الذي تحتاجه المجتمعات العربية للمشاركة بفاعلية في مجتمع المعرفة[٩٣]. في هذا السياق، أكد تقرير البنك الدولي الخاص بالتعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا «أن التقدم الكبير في التعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لم ينعكس بصورة عامة في شكل نواتج إنمائية مثل النمو الاقتصادي، وتوزيع الدخل، وتخفيض أعداد الفقراء»[٩٤].

---

(٩١) انظر: *The Road not Traveled: Education Reform in the Middle East and North Africa*, MENA Development Report (Washington, DC: World Bank, 2008), p. 4.

(٩٢) لمزيد من التفاصيل حول هذه القضية، انظر: مؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم، **تحديات رأس المال البشري في العالم العربي: صوت الرؤساء التنفيذيين** (دبي: مؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم، ٢٠٠٨)، و**مخرجات التعليم العالي وسوق العمل في الدول العربية** (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١١).

(٩٣) لمزيد من التفاصيل، انظر: **تقرير المعرفة العربي للعام ٢٠٠٩**، ص ١١١، وAyub Mehar, «From Knowledge Creation to Economic Development: The Missing Links in Muslim World,» *Journal of Management and Social Sciences*, vol. 1, no. 1 (Spring 2005), pp. 24-47.

(٩٤) انظر: *The Road not Traveled*, p. 7.

يقدّمُ دور البحث العلمي في المجتمعات العربية نموذجًا آخرَ لمشكلة غياب أو ضعف التنسيق بين السياسات العامة في المجالات المختلفة. فمع التسليم بحجم وطبيعة المشكلات وأوجه القصور التي يعانيها البحث العلمي في البلدان العربية مع اختلاف في الدرجة، إلا أنه لا يوجد تنسيق حقيقي وفاعل بين سياسات البحث العلمي من جانب والسياسات العامة في المجالات الأخرى من جانب آخر. فكثير من البحوث والدراسات العلمية التي يتم إنجازها في الجامعات ومراكز البحوث إما أن تكون غير ذات صلة بالمشكلات والتحديات التي تواجهها المجتمعات العربية، أو أن نتائجها لا تجد طريقها إلى التنفيذ وتظلُّ رهينة الأدراج ورفوف المكتبات، الأمر الذي جعل البحث العلمي لا يقوم بدوره المنشود في تحقيق النهضة والتنمية في المجتمعات العربية[٩٥]. ومن المفارقات أن جهات حكومية عديدة وبخاصة في منطقة الخليج تتعاقد مع مؤسسات بحثية أجنبية لإجراء بحوث ودراسات لحسابها.

ثمة نموذج ثالث لغياب أو ضعف التنسيق بين السياسات العامة في المجالات المختلفة يمكنُ طرحه في هذا المقام، وجوهره أنه في الوقت الذي راحت فيه دول عربية عديدة تطبّق سياسات التحرير على مستوى الاقتصاد، استمرت محافظةً على طابع المركزية والانغلاق على مستوى السياسة. حتى عندما تمَّ اتخاذ خطوات على طريق الإصلاح السياسي، فإن هذا الإصلاح كان جزئيًا ومحدودًا على نحو ما سبق ذكره. جوهرُ المشكلة هنا أن نجاح سياسات التحرير الاقتصادي يتوقف في جانب مهم منه على الإصلاح في المجال السياسي، وبخاصة في ما يتصل بالإصلاح المؤسسي الذي يشمل البيروقراطية، والنظام القضائي، والمؤسسات والتشريعات والآليات التي من شأنها ضمان حرية المنافسة، وحماية الملكية، وتحقيق الشفافية والمساءلة... إلخ. هذه العوامل كلّها وغيرها تقلّص من انحرافات اقتصاد السوق وتجعله يعمل بكفاءة أكبر. من هنا فإن غياب الإصلاح السياسي والمؤسسي الحقيقي في الدول العربية حال دون خلق بيئات

(٩٥) لمزيد من التفاصيل، حول هذه الإشكالية، انظر: **تقرير المعرفة العربي للعام ٢٠٠٩**، ص ١٦٥ وما بعدها.

مشجعة وداعمة لنمو وتطور قطاع الأعمال في أغلبية هذه الدول. وضاعف من الآثار السلبية لاقتصاد السوق وبخاصة في ما يتصل بخلق بيئة ملائمة لتمدد الفساد، الكبير والصغير، الذي أثر بدوره سلبًا في فرص وإمكانات إنجاز تنمية إنسانية مستدامة على نحو ما سيأتي ذكره[٩٦].

د ـ تدني مستوى الفاعلية في تنفيذ السياسات العامة

تعاني السياسات العامة في كثير من الدول العربية معضلة مزدوجة تتمثّلُ بتدني نوعية المضمون أو المحتوى من ناحية، وغياب أو ضعف الفاعلية في التنفيذ من ناحية أخرى. وفي بعض الأحيان تكون السياسة العامة في هذا المجال أو ذاك جيدة على الورق، لكنها تُنفّذ بطريقة سيئة. عادةً يتمُّ قياس فاعلية السياسات العامة بمدى تحقيقها الأهداف المنشودة منها. وكلما اتسعت الفجوة بين الأهداف المنشودة والمخرجات الفعلية للسياسة العامة كان ذلك دليلًا على فشلها وقصورها.

ثمة عوامل كثيرة تفسّر غياب أو نقص الفاعلية في تنفيذ السياسات العامة في الدول العربية، في مقدمها المشكلات الهيكلية التي تعانيها الإدارة العامة في هذه البلدان باعتبارها تقومُ بالدور الرئيس في تنفيذ السياسات العامة. وتتمثّل أهم هذه المشكلات في «الارتباط الوثيق بالنظام السياسي وغلبة المعايير السياسية في اتخاذ القرارات وتحديد التوجهات... وتضخّم الهيكل الإداري للدولة... وتضخّم أعداد العاملين في الإدارة العامة وابتلاع الرواتب والمكافآت وما في حكمها نسبًا متصاعدة من إجمالي الإنفاق الحكومي... وعدم توفير الدافعية للإدارة العامة العربية للعمل من أجل إرضاء الجماهير المتعاملة معها، ولا تدرك بالتالي منطق إرضاء العميل... والتركيز على التنظيم القائم على السلطة... والإفراط في الرسمية والشكلية... وإهدار الطاقات والموارد البشرية المتميزة...

---

(٩٦) لمزيد من التفاصيل حول المتطلبات السياسية للإصلاح الاقتصادي، انظر: البنك الدولي، **إدارة حكم أفضل لأجل التنمية**، ص ١٤١ ـ ١٦١، وEva Bellin, «The Political-Economic Conundrum: The Affinity of Economic and Political Reform in the Middle East and North Africa,» Carnegie Endowment for International Peace, Middle East Series: Democracy and Rule of Law Project, Carnegie Papers, no. 53 (November 2004).

والانحسار في مشكلات واهتمامات المدى القصير»[٩٧]. فضلًا عن استشراء الفساد الإداري في معظم الدول العربية وخصوصًا في ظل ضعف مؤسسات وآليات الرقابة والمساءلة.

إذا ما تمَّ النظر إلى السياسة الاقتصادية باعتبارها نموذجًا يمكن القول: إن الأخذ باقتصاد السوق يعني إلى جانب عناصر أخرى خلق بيئة مشجعة للاستثمار على النحو الذي يعزّز قدرة القطاع الخاص على القيام بالدور الأساس في توسيع القاعدة الإنتاجية للاقتصاد الوطني، وتحقيق معدل نمو مرتفع ومستدام. وعلى الرغم من أن دور القطاع الخاص في كثير من الدول العربية أصبح أكبر من ذي قبل، إلا أنه، وبحسب تقرير البنك الدولي، لم يصل إلى درجة تمكّنه من قيادة التحول في اقتصادات دول المنطقة، حيث إنه لا يزال بعيدًا من تحقيق هدف تحويل هذه الاقتصادات إلى اقتصادات متنوعة ومرتفعة الأداء.

أرجع التقرير ذلك إلى اعتبارات عديدة منها، سوء تطبيق السياسات والنظم الخاصة بتشجيع القطاع الخاص وتطوير بيئة الأعمال من قبل المؤسسات العامة المنوط بها هذا الأمر في عديد من الدول، حيث غلب على ممارساتها طابع الانتقائية وعدم المساواة والمحاباة، ما أدّى إلى تقييد الاستثمار والتنافس والابتكار، وأضرَّ بمصداقية التزام الحكومات بالإصلاح نتيجة محاباتها أصحاب الشركات والمشروعات الكبيرة من ذوي العلاقات مع السلطة، والذين كثيرًا ما يسعون إلى التربّح غير المشرع، من دون أن توفر الفرص نفسها وتطبق المعايير نفسها على فئات القطاع الخاص الأخرى وبخاصة أصحاب المشروعات المتوسطة والصغيرة. لذلك ركز التقرير على

---

(٩٧) نقلًا بتصرف عن: علي السلمي، «الإدارة العامة في العالم العربي وتحديات عصر المعلومات،» ورقة قدمت إلى: **المؤتمر السنوي الثاني للمركز العربي للدراسات الاستراتيجية: إعداد الوطن العربي للقرن الحادي والعشرين في ظل ثورة المعلومات، دولة الإمارات العربية المتحدة - رأس الخيمة ٢٢-٢٤ فبراير/ شباط ١٩٩٧ م**، بالتعاون مع مركز التوثيق والمعلومات بالأمانة العامة لجامعة الجدول العربية، رابطة المؤسسات العربية الخاصة للتعليم العالي (دمشق: المركز العربي للدراسات الاستراتيجية، ١٩٩٧). ولمزيد من التفاصيل حول المشكلات التي تعانيها الإدارة العربية والتحديات التي تواجهها، انظر أيضًا: **التحديات المعاصرة للإدارة العربية: القيادة الإبداعية** (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٦).

أهمية الإصلاح المؤسسي باعتباره عنصرًا رئيسًا في أي استراتيجية تهدفُ إلى تشجيع القطاع الخاص على اعتبار أن ذلك يعزّز من فاعلية وكفاءة المؤسسات والأجهزة الحكومية في تنفيذ القوانين واللوائح ذات الصلة بتحسين بيئة الأعمال، والحد من تعارض المصالح، وضمان حرية المنافسة(٩٨).

في ضوء ما سبق، يمكن القول، إن الأجهزة التنفيذية والإدارية المعنيّة بتنفيذ السياسات العامة تعاني حالة عجز مؤسسي أو ضعفًا في القدرة المؤسسية. لذلك أخفقت بدرجات متفاوتة في خلق بيئات داعمة ومشجعة للأعمال، وفي تقديم السلع والخدمات العامة للمواطنين بصورة فاعلة وعادلة، الأمر الذي حال دون معالجة كثير من المشكلات والتحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تعانيها البلدان العربية. وعلى الرغم من أن نظمًا عديدة ظلت ترفع من آن إلى آخر شعارات برّاقة مثل الثورة الإدارية والإصلاح الإداري والتنمية الإدارية، إلا أن النتائج كانت متواضعة في أفضل الأحوال(٩٩). والدليل على ذلك استمرار أوجه القصور والإخفاقات التي تعانيها الدول العربية بدرجات متفاوتة بشأن تحقيق التنمية الإنسانية.

هـ ـ ضعف عمليات تقويم السياسات العامة والمساءلة عن نتائجها

إن درجة فاعلية أي سياسة عامة في تحقيق الأهداف المنشودة منها تتوقف على عوامل عدة أبرزها، مدى النجاح في وضع أسس وآليات تجعل من تقويم السياسة عملية مستمرة، تتمُّ على مراحل مختلفة ومستويات متعددة، وذلك بهدف الوقوف على أوجه القصور في السياسة ومعالجتها أولًا بأول، والتحقق من أن مخرجاتها تتوافق مع الأهداف المقررة. وعلى ضوء ذلك يمكن تعديل

---

(٩٨) لمزيد من التفاصيل حول المعوقات التي تؤثر في القطاع الخاص في دول المنطقة، انظر: The World Bank, *From Privilege to Competition: Unlocking Private - Led Growth in the Middle East and North Africa*, MENA Development Report (Washington, DC: World Bank, 2009).

(٩٩) لمزيد من التفاصيل حول جهود وتجارب الإصلاح الإداري في الوطن العربي، انظر: **الإصلاح والتطوير الإداري في الوطن العربي** (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١٠)؛ **تجارب عربية في الإصلاح الإداري: أوراق ووقائع جلسة الحوار للاجتماع الوزاري للجمعية العمومية** (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٧)، و**تطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي** (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١٠).

السياسة أو تطويرها في أثناء التنفيذ. في هذا الإطار يمكن القول، إن جانبًا مهمًا من معضلة السياسات العامة في أغلبية البلدان العربية يكمن في ضعف عملية مراجعة وتقويم هذه السياسات، وغلبة الطابع الشكلي على هذه العملية.

يكفي الإشارة إلى السياسات التي تبنّتها بعض دول مجلس التعاون الخليجي لمعالجة مشكلة الخلل في التركيبة السكانية باعتبارها إحدى التحديات الكبرى التي تواجه هذه الدول، حيث تتراوح نسب الوافدين إلى إجمالي عدد السكان فيها بين ٤٠ في المئة و٨٠ في المئة، الأمر الذي يجعلُ المواطنين أقلية في دول مثل الإمارات العربية المتحدة والكويت وقطر. وعلى الرغم من أن المشكلة مطروحة منذ أكثر من عقدين من الزمان، فإن السياسات المعمول بها في هذا المجال لم تنجح بمواجهتها إلا بشكل جزئي ومحدود في أفضل الأحوال. ومن المفارقات أنه في الوقت الذي يوجد فيه الملايين من الأجانب الذين يعملون في هذه الدول فإن معدلات البطالة بدأت تتصاعد بين مواطنيها[١٠٠].

تُعَدُّ المساءلة من المرتكزات الرئيسة للحكم الصالح. وجوهرها أن كل سلطة تقابلها مسؤولية، ومن ثم فإن أي موظف في الجهاز الإداري للدولة أو أي شخصُ يشغل منصبًا سياسيًا رسميًا هو عرضة للمساءلة في حال قصّر في أداء مهام وظيفته، أو أساء استغلالها في تحقيق مصالح خاصة شخصية أو عائلية. والمساءلة يمكن أن تكون داخلية كما الحال في أجهزة الرقابة والتدقيق على مستوى الدوائر والوزارات، أو رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، أو رقابة السلطة القضائية على بعض أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويمكن أن تكون المساءلة خارجية من خلال الانتخابات الدورية، أو وسائل الإعلام... إلخ[١٠١].

تعاني الدول العربية بدرجات متفاوتة وأشكال مختلفة ضعف المساءلة

---

(١٠٠) لمزيد من التفاصيل، انظر: نايف علي عبيد، **دول مجلس التعاون الخليجي في عالم متغير: دراسة في التطورات الداخلية والعلاقات الخارجية ١٩٩٠ ـ ٢٠٠٥** (دبي: مركز الخليج للأبحاث، ٢٠٠٧)، ص ٤٦٣، و Ingo Forstenlechner and Emilie Rutledge, «Unemployment in the Gulf: Time to Update the 'Social Contract',» *Middle East Policy*, vol. 17, no. 2 (Summer 2010).

(١٠١) لمزيد من التفاصيل، انظر: البنك الدولي، **إدارة حكم أفضل لأجل التنمية**، ص ٥٩ ـ ٦٤.

عن تنفيذ السياسات العامة، وذلك لأسباب عديدة منها، غياب أو ضعف الشفافية والتنافسية، وهما عاملان مهمان من أجل تفعيل المساءلة. فضلًا عن ضعف دور الأجهزة الرقابية الحكومية، وضعف دور المؤسسات التشريعية سواء على المستوى التشريعي أم الرقابي، وكثرة القيود المفروضة على منظمات المجتمع المدني، وغياب أو ضعف استقلال السلطة القضائية. في ضوء كل ذلك، يمكن فهم أسباب عدم مساءلة المسؤولين عن إعداد وتنفيذ الكثير من السياسات العامة التي فشلت في تحقيق أهدافها، أو التي أدّى تطبيقها إلى خلق مشكلات كبيرة في عديد من الدول العربية[١٠٢]. على سبيل المثال، كان من الشائع في ظلّ نظام مبارك تقديم بعض صغار الموظفين للمساءلة في حالة حدوث أزمات أو كوارث كبرى في بعض القطاعات من دون أن تشمل المساءلة المسؤولين الكبار في هذه القطاعات.

في هذا السياق، خلصت إحدى الدراسات التي تناولت دور الدولة في عملية التنمية في الوطن العربي إلى أن التطبيق الجيّد للسياسات العامة يعتمدُ على «وجود إدارة عامة فاعلة مكوّنة على أسس الجدارة لا المحسوبيات، وهيكل مساءلة للمسؤولين على الأصعدة المركزية والمحلية. وفي النظم السلطوية المغلقة، التي تفتقر إلى الجدارة والمساءلة الداخليين، يكاد يكون صنع السياسة الرشيدة وتطبيقها مستحيلًا»[١٠٣].

و ـ التقطّع وعدم الاستمرارية في السياسات العامة

لا تعرفُ السياساتُ العامة في معظم الدول العربية معنى التراكم، إذ كثيرًا ما تكون عرضةً لكثرة التغيير والتعديل. وهذا لا يحدث على الأغلب نتيجة اعتبارات موضوعيّة تتصل بتطوير السياسة أو معالجة بعض السلبيات التي ظهرت عند التطبيق، بل يكونُ نتيجة سوء تصميم السياسة منذ البداية سواء بسبب العجلة في إعدادها، أم نقص المعلومات التي بُنيت عليها، أم عدم اتساقها مع السياسات العامة في بعض القطاعات الأخرى.

---

(١٠٢) لمزيد من التفاصيل، انظر: إبراهيم، **النظم السياسية العربية**، ص ٣٤٣.

(١٠٣) انظر: Salem, pp. 13-14.

لكن الأخطر مما سبق أن التغيير والتعديل في السياسات العامة كثيرًا ما يحدثان نتيجة التغيير في شاغلي المناصب السياسية والإدارية العليا وبخاصة الوزراء. فثمة عادة شائعة في معظم البلدان العربية جوهرها أن الوزير الجديد لا يُبنى على ما أنجزه سلفه أو أسلافه، بل يبدأُ على الأغلب من الصفر، وهذا يعني طغيان الاعتبارات الشخصية وليس المؤسسية على عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة، حيث يصبح الأساس في الأمر هو الشخص وليس المؤسسة التي تمثّل بحكم التعريف معنى الاستمرارية والتراكم بغض النظر عن التغيير في الأشخاص. كذلك فإن بعض الدول العربية تعرفُ ظاهرةَ كثرة التعديلات الوزارية مثلما هو الحال في الأردن. هذا الأمر لا يتيحُ للوزراء فترة مناسبة لاستكمال تنفيذ الخطط والبرامج التي يطبقونها. في هذا السياق، خلصت دراسة حديثة عن الإصلاح في الأردن إلى «أن التغييرات المتكررة في الحكومات والأولويات والخطط ساهمت في فشل عملية الإصلاح في الأردن خلال العقد الماضي»[١٠٤].

٤ ـ الفشل في تعزيز الدور التنموي لكل من الدولة والمجتمع المدني

نظرًا إلى أن الدولة هي كيان قانوني/ سياسي/ اجتماعي تجري في إطاره مختلف العمليات والتفاعلات والأدوار ذات الصلة بتحقيق التنمية الإنسانية، ونظرًا إلى كونها بحكم التعريف تحتكرُ حق الاستخدام المشروع للقوة، فإنه يصعبُ فهم واقع التنمية الإنسانية في الوطن العربي، وما يعتريه من فجوات ونواقص بعيدًا من أزمة الدولة الوطنية أو القطرية ذاتها. فطرح قضية الدولة في جوهره طرحٌ لأبرز قضايا وإشكاليات التطور الاقتصادي والسياسي والاجتماعي في الوطن العربي. في هذا السياق يمكنُ إثارة قضايا عديدة تتعلّق بقدرة الدولة ومدى فاعليتها في أداء وظائفها الرئيسة، ودورها في الحياة الاقتصادية في ظل تطبيق سياسات اقتصاد السوق، ومسؤوليتها في مكافحة الفساد، ودورها في دفع أو عرقلة عملية التحول الديمقراطي، وطبيعة علاقتها بمنظمات وقوى المجتمع المدني، ومدى قدرة أجهزتها

(١٠٤) لمزيد من التفاصيل، انظر: Marwan Muasher, «A Decade of Struggling Reform Efforts in Jordan: The Resilience of the Rentier System,» Carnegie Endowment for International Peace, The Carnegie Papers, Middle East (May 2011), p. 23.

ومؤسساتها على التعامل بفاعلية مع استحقاقات عصر العولمة.

تؤكد خبرة تطوّر الدولة الوطنية/القطرية في مرحلة ما بعد الاستقلال أن هذه الدولة تعاني أزمة حقيقية مع اختلاف في طبيعة هذه الأزمة ودرجة حدتها من حالة إلى أخرى. فهناك دول انهارت وتفكّكت بالفعل كما الحال في الصومال، وهناك دول أخرى تواجه تحديات كبرى قد تُضعفها إلى حدٍّ كبير إن لم تؤدّ إلى تفككها، كما الحال في اليمن والسودان ـ حتى بعد انفصال الجنوب ـ وعراق ما بعد صدام حسين، وليبيا ما بعد القذافي، ويمن ما بعد علي عبد الله صالح. كما أن هناك دولًا عديدة تعاني أجهزتها ومؤسساتها الضعفَ والهشاشةَ، الأمر الذي يجعل قدرتها على القيام بالوظائف الرئيسة للدولة محدودة في أفضل الأحوال. ويُضاف إلى ذلك فئة الدول الريعية التي تتمتّع النظم الحاكمة فيها بهامش واسع من الاستقلالية تجاه مجتمعاتها على نحو ما سيأتي ذكره.

لكن بغض النظر عن التفاوتات بين الدول العربية من حيث درجة وطبيعة الأزمة البنيوية التي تعانيها، المُلاحظ في كثير من الحالات أن أجهزة الدولة العربية تبدو فاعلة في مجال واحد فحسب، هو مجال حفظ أمن النظام الحاكم وليس أمن المجتمع. وهذا يفسّرُ الاهتمام الخاص الذي توليه النخب الحاكمة للأجهزة والمؤسسات الأمنية، حيث أصبح القمعُ ضمانَ الاستمرار في السلطة وليس الشرعية.

إذا كانت الدولة الوطنية/القطرية ورثت كثيرًا من المشكلات التي تعود جذورها إلى مرحلة ما قبل الاستقلال، فإن سياسات وممارسات النظم التي تولّت مقاليد الحكم في الأقطار العربية في مرحلة ما بعد الاستقلال أسهمت إلى حدٍّ كبيرٍ في تعميق أزمة الدولة الوطنية، ولا سيما أنها تولّت عملية بناء أجهزة الدولة ومؤسساتها[١٠٥].

إن واحدة من أكبر المشكلات التي تعانيها الدولة الوطنية في المنطقة

(١٠٥) لمزيد من التفاصيل، انظر: غسان سلامة [وآخ.]، **المجتمع والدولة في الوطن العربي**، تنسيق وتحرير سعد الدين إبراهيم، ط ٣، مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٥)، الفصل ٤.

العربية تتمثّل في عدم امتلاكها استقلالية حقيقية عن السلطة الحاكمة أو بالأحرى شخص الحاكم الذي يُفترض فيه أنه يمارس سلطة الدولة في إطار الدستور والقانون ولا يمتلكها. من هذا المنطلق حدث في الأغلب الأعم نوعٌ من التماهي بين الدولة وشخص الحاكم أرئيسًا كان أم ملكًا أم أميرًا أم سلطانًا. وترتّب نتيجة خطيرة على ذلك مفادها أن الدولة لم تعد محايدةً تجاه مختلف القوى والتكوينات الاجتماعية التي تعيش على أراضيها، ولم تعد تعبّر عن مجتمعها تعبيرًا صادقًا وأمينًا، بل تحولت في التحليل الأخير إلى أداة توظّفها النخبة الحاكمة والفئات المرتبطة بها من أجل تعظيم مكاسبها وحمايتها. ونظرًا إلى غلبة النزعة السلطوية/الاستبدادية على النظم الحاكمة اكتسبت الدولة طابعًا سلطويًا في بنيتها وسياساتها. وتجلّى ذلك في نزوعها الدائم للسيطرة على مجتمعها اعتمادًا على القبضة الأمنية[١٠٦]. من هنا أصبحت أجهزةُ الأمن أكثر أجهزة الدولة تحديثًا وتطورًا، ولا سيما أن الإنفاق عليها أصبح في مقدمة أولويات النخب الحاكمة.

عند الحديث عن غياب أو ضعف دور الدولة في عملية التنمية الإنسانية فإنه من المهم التطرق إلى ظاهرة «الدولة الريعية» في المنطقة. ويشير مفهوم «الدولة الريعية» إلى الدولة التي تحصل على نسبةٍ كبيرةٍ من إيراداتها (٤٠ في المئة وأكثر بحسب رأي بعض الباحثين) من مصادر خارجية، ويكون الإنفاق العام جزءًا كبيرًا من ناتجها المحلي الإجمالي. هذا يعني أن جزءًا مهمًا من إيرادات الدولة لا يأتي من عمليات إنتاجية داخلية، بل هو ريعٌ يأتي من الخارج نتيجة بيع النفط الخام أو الغاز أو الحصول على معونات خارجية كبيرة.

تُعتبر الدول العربية النفطية نماذج مثالية للدولة الريعية، حيث يمثلُ النفطُ

---

(١٠٦) لمزيد من التفاصيل حول أبعاد معضلة الدولة الوطنية أو القطرية في الوطن العربي، انظر على سبيل المثال: خلدون حسن النقيب، **الدولة التسلطية في المشرق العربي المعاصر: دراسة بنائية مقارنة**، ط ٣ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٤)؛ برهان غليون، **المحنة العربية: الدولة ضد الأمة**، ط ٣ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٣)؛ محمد جواد رضا، **صراع الدولة والقبيلة في الخليج العربي: أزمات التنمية وتنمية الأزمات**، ط ٣ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٦)، ومحمد جابر الأنصاري، **تكوين العرب السياسي ومغزى الدولة القطرية: مدخل إلى إعادة فهم الواقع العربي**، ط ٣ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٠).

المصدرَ الرئيسَ للدخل في هذه الدول. فخلال عام ٢٠٠٨ بلغ نصيب النفط والغاز في الناتج المحلي الإجمالي ٦٠,٧ في المئة في المملكة العربية السعودية، و٦٠ في المئة في قطر، ٥٨,٦ في المئة في الكويت، و٥٠,٥ في المئة في سلطنة عُمان، و٣٦,٨ في المئة في الإمارات العربية المتحدة، و٢٨,٥ في المئة في البحرين. وفي العام نفسه كان نصيب النفط والغاز في الإيرادات الحكومية ٨٩,٣ في المئة في السعودية، و٨٧,٤ في المئة في سلطنة عمان، و٨٥,٣ في المئة في البحرين، ٨٠,٤ في المئة في الإمارات العربية المتحدة، و٧٦,٨ في المئة في الكويت، و٥٦,٨ في المئة في قطر. وفي ظل الدولة الريعية تقومُ النخبةُ الحاكمةُ بتلقي العائدات النفطية وتوزيع جزء منها على المواطنين من خلال سياسات وبرامج الإنفاق العام. لذلك يطلق بعضهم على هذه الدول مفهوم «دول رصد التخصصات» مقابل «دول الإنتاج»، حيث تحتاج الأولى إلى سياسة مصروفات أكثر مما تحتاج إلى سياسة اقتصادية متكاملة[١٠٧].

نتيجة اعتماد الدولة الريعية على الخارج في نسبة مهمة من عائداتها فإن ذلك جعلها تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلالية تجاه مجتمعها، حيث لا تحتاج إلى فرض ضرائب على مواطنيها لتمويل ميزانيتها. وأسهم ذلك في تعزيز سيطرتها على المجتمع، ولا سيما أنها باتت تمثّل المصدر الرئيس للثروات الخاصة، والموزّع للسلع والخدمات العامة التي ظلت ـ لفترات طويلة ـ تقدّمها إلى المواطنين بصورة مجانية أو شبه مجانية. هذا الأمر قلّص من إمكانات وفرص تنامي المطالب والضغط الشعبي بالمشاركة السياسية والمساءلة، حيث سارت الدولة الريعية على مبدأ «لا ضرائب ولا تمثيل»[١٠٨].

---

(١٠٧) الأرقام مأخوذة عن: Donald L. Losman, «The Rentier State and National Oil Companies: An Economic and Political Perspective,» *Middle East Journal*, vol. 64, no. 3 (Summer 2010), p. 428,

ولمزيد من التفاصيل حول الدولة الريعية في الوطن العربي، انظر: Hazem Beblawi, «The Rentier State in the Arab World,» and Giacomo Luciani, «Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework,» in: Hazem Beblawi and Giacomo Luciani, eds., *The Rentier State*, Nation, State, and Integration in the Arab World; v. 2 (London; New York: Croom Helm, 1987), Chapters 2-3.

(١٠٨) لمزيد من التفاصيل، انظر: خلدون حسن النقيب، **المجتمع والدولة في الخليج والجزيرة العربية (من منظور مختلف)**، ط ٣، مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٨)، الفصلان ٥ ـ ٦.

حتى عندما بدأت تتغير أبعاد هذه المعادلة بعض الشيء، وراحت النظم الحاكمة في الدول الريعية تتحرك على طريق الإصلاح السياسي، ذلك في أثر بعض الأحداث والتطورات الكبرى مثل: التدهور في أسعار النفط خلال النصف الثاني من ثمانينيات القرن العشرين، والاحتلال العراقي لدولة الكويت عام ١٩٩٠، وأحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر عام ٢٠٠١، فإن الإصلاح السياسي جاء من أعلى، وكان جزئيًا ومحدودًا، لذلك لم يفض إلى تحوّل ديمقراطي حقيقي في أي من الدول المعنية[١٠٩].

تعاني الدولة الوطنية في الوطن العربي معضلة تضخّم أجهزتها ومؤسساتها سواء من حيث عددها، أم إجمالي عدد العاملين فيها، أم نصيبها من الإنفاق العام[١١٠]. ومع ذلك فإن هذه الدولة هي في الأغلب الأعم ليست «دولةً قويةً»، بل دولة تسلّطية أو هشة ضعيفة. والفارق بين «الدولة القوية» بالمعنى السياسي و«الدولة التسلطية» كبيرٌ، حيث إن الأولى تتمتّع باستقلالية حقيقية عن النظام الحاكم الذي يمارس سلطة الدولة في إطار الدستور والقانون من دون أن يمتلك هذه السلطة. وتحتكر حق الاستخدام المشروع للقوة على النحو الذي يحفظ هيبتها. وتؤدّي الوظائف التقليدية المتعارف عليها للدولة بفاعلية وكفاءة.

كذلك هي تعبّر عن مجتمعها تعبيرًا حقيقيًا. وتمتلك القدرة على بناء توافق عام بين مواطنيها حول القضايا الكبرى. أضف إلى ذلك أنها دولة

---

(١٠٩) لمزيد من التفاصيل حول جهود الإصلاح السياسي في الدول الخليجية الريعية وما أسفرت عنه من نتائج، انظر: **الخليج العربي والديمقراطية: نحو رؤية مستقبلية لتعزيز المساعي الديمقراطية**، إعداد وتحرير علي خليفة الكواري [وآخ.]، ط ٢ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٥)؛ أحمد منيسي، **التحول الديمقراطي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية: دراسة لحالات البحرين وسلطنة عمان وقطر** (أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ٢٠٠٩)؛ Joshua Teitelbaum, ed., *Political Liberalization in the Persian Gulf* (New York: Columbia University Press, 2009), and Abdulhadi Khalaf and Giacomo Luciani, eds., *Constitutional Reform and Political Participation in the Gulf* (Dubai: Gulf Research Center, 2006).

(١١٠) لمزيد من التفاصيل حول ظاهرة تضخم الدولة الوطنية العربية، انظر: Nazih N. Ayubi, *Over-stating the Arab State: Politics and Society in the Middle East* (London; New York: I.B. Tauris, 1995), and Mehmet Serkan Tosun and Serdar Yilmaz, «Centralization, Decentralization, and Conflict in the Middle East and North Africa,» The World Bank, Middle East and North Africa Working Papers series, no. 51 (October 2008).

مؤسسات وقانون تقوم علاقتها بمواطنيها على أسس ومبادئ المواطنة وسيادة القانون. ونظرًا إلى ذلك فإنها تحظى بشرعيةٍ راسخةٍ لدى الأغلبية العظمى من القوى والتكوينات الاجتماعية التي تعيش على أراضيها.

بالنظر إلى الواقع العربي يمكن القول: إن الدولة القوية بالمعنى سالف الذكر تكاد تكون غائبةً. ففي كثير من الحالات تتماهى الدولة مع النظام الحاكم، أو بالأحرى مع شخص الحاكم على نحو ما سبق ذكره. ويتمُّ توظيف أجهزتها ومؤسساتها لحساب النخبة الحاكمة والفئات الاجتماعية الضيقة التي تدور في فلكها. أيضًا إن غلبة الطابع التسلّطي على النظم الحاكمة انعكس على بنية الدولة، فأصبحت دولةً تسلّطيةً بامتياز.

يتجلّى ضعفُ كثير من الدول العربية في مظاهر عديدة منها: محدودية أو نقص فاعلية أجهزتها ومؤسساتها في تقديم السلع والخدمات العامة للمواطنين، وهذا يتجسّد بوضوح شديد في استمرار المعدلات المرتفعة من الفقر والأمية والبطالة والعشوائيات في عديد من الدول. ومن المظاهر أيضًا، أن دولًا كثيرة دأبت على أن تصدر قوانين من دون أن تطبقها، أو تطبقها بشكلٍ انتقائي، الأمر الذي أصاب هيبة الدولة وسيادة القانون في مقتل. كذلك هناك دول عربية تفتقد واحدةً من أهم خصائص الدولة ألا وهي احتكار حق الاستخدام المشروع للقوة، ما يقلّص من قدرة الدولة على فرض سيطرتها على كامل ترابها الوطني، فضلًا عن ظاهرة تبعية الدول العربية للغرب، وهذه التبعية بنيويةٌ متعددةُ المظاهر والأسباب والنتائج[١١١].

نتيجة العوامل والاعتبارات السابقة كافة لم تستطع الدولة الوطنية في كثير من الحالات أن ترسّخ من شرعيتها باعتبارها كيانًا سياسيًا/ قانونيًا/ اجتماعيًا يُعبر من المجتمع بمختلف قواه وتكويناته. وأصبح الأمر أكثر

(١١١) هناك من يستخدم مفهوم «الدولة الرخوة» للإشارة إلى الدولة التي تصدر قوانين ولا تطبقها. انظر: جلال أمين، **مصر والمصريون في عهد مبارك (١٩٨١ ـ ٢٠١١)**، ط ٢ (القاهرة: دار الشروق، ٢٠١١)، ص ٢٤ وما بعدها؛ ولمزيد من التفاصيل حول مسألة قوة الدولة وضعفها، انظر: غسان سلامة، «قوة الدولة وضعفها: بحث في الثقافة السياسية العربية،» في: غسان سلامة [وآخ.]، محررون، **الأمة والدولة والاندماج في الوطن العربي**، ٢ ج (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٨٩)، الجزء ١، الفصل ٨.

خطورة في ظل التماهي بين الدولة والسلطة الحاكمة، حيث امتدت أزمة شرعية السلطة لتصيب الدولة ذاتها في عديد من الحالات. ويتجلّى ذلك في قيام بعض التكوينات الاجتماعية والقوى والتيارات السياسية الموجودة على أراضي الدولة بالتوجّه بولائها الأسمى إلى كيانات دون الدولة (قبلية وطائفية وعرقية)، أو فوق الدولة (الأمة العربية والأمة الإسلامية). ومع تزامن أزمة شرعية السلطة مع أزمة شرعية الدولة، وقعت دول عربية عديدة فريسةَ حروبٍ أهلية وصراعات اجتماعية ممتدة أدّت إلى تفكك بعض الدول مثلما هو الحال في الصومال، ووضعَت دولًا أخرى أمام تحديات هائلة كما حدث بالنسبة إلى السودان واليمن والعراق ولبنان والبحرين وغيرها[١١٢].

نظرًا إلى الأزمة البنيوية التي تعانيها الدولة الوطنية فإنها لم تستطع القيام بدور تنموي فاعل ومؤثر على غرار الدور الذي قامت به الدولة في مناطق أخرى من الجنوب في ظل تطبيق اقتصادِ السوق كما هو الحال في أميركا اللاتينية وشرق آسيا[١١٣]. فالانتقال أو التحوّل من نظام الاقتصاد الموجّه إلى نظام اقتصاد السوق لا يعني بحال من الأحوال غياب دور الدولة، بل يعني حدوث تغيير في طبيعة هذا الدور. وتؤكّد الخبرات والتجارب العالمية المقارنة أن اقتصاد السوق لا يعملُ بكفاءة إلا في إطار دولة قوية، لا تسلطية، هذا ما أكّدته الأزمة الاقتصادية والمالية التي ضربت العالم في عام ٢٠٠٨.

في ظلِّ اقتصاد السوق فإن الدولة لا تتدخّل في الحياة الاقتصادية بشكل مباشر، لكن تقوم بدور فاعل ومؤثر في عملية الإشراف والمراقبة وتوفير المقومات التي تمكّن الأسواق من العمل بفاعلية وكفاءة. فالدولة هي

---

(١١٢) لمزيد من التفاصيل حول بعض المشكلات والتحديات التي تشكل ملامح أزمة الدولة الوطنية في المنطقة العربية، انظر: عادل مجاهد الشرجبي [وآخ.]، **أزمة الدولة في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع مركز كارنيغي للشرق الأوسط والجمعية العربية للعلوم السياسية** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١١).

(١١٣) لمزيد من التفاصيل حول طبيعة دور الدولة في التجارب التنموية الآسيوية، انظر: محمد عبد الشفيع عيسى، «دور «الدولة» في التجارب التنموية الآسيوية مع تركيز خاص على المجال الاجتماعي ومنظومة الابتكار،» **بحوث اقتصادية عربية**، العددان ٥٣-٥٤ (شتاء ـ ربيع ٢٠١١).

المنوط بها وضع وتنفيذ السياسات المناسبة لتنشيط الاقتصاد واستمرار النمو الاقتصادي، وإيجاد الأطر والهياكل القانونية والمؤسسية التي من شأنها توفير الأمن والاستقرار في المجتمع، وتحقيق العدالة، وترسيخ سيادة القانون، ومنع الاحتكار، وضمان حرية المنافسة. كما أن الدولة هي المسؤولة في المقام الأول عن توفير البُنى التحتية والمرافق الأساسية اللازمة لتشجيع وتحفيز الجهود التنموية التي يقوم بها القطاع الخاص.

إضافة إلى ما سبق، تقومُ الدولة بالدور الرئيس في خلق قوة عمل مدربة ومؤهلة من خلال تطبيق سياسات فاعلة في مجال التعليم والتدريب وإعادة التأهيل، فضلًا عن دورها في بناء مرتكزات القدرة العملية والتكنولوجية المحلية اللازمة لعملية التنمية. فضلًا عن مسؤولية الدولة في معالجة الآثار السلبية لتطبيق سياسات اقتصاد السوق وبخاصة على الفقراء ومحدودي الدخل، وذلك من خلال مؤسسات شبكات الأمان الاجتماعي. هكذا يتبيّن أنه «في الأحوال كلها وحتى في الإطار الذي يصلح فيه نظام السوق لإدارة الموارد الاقتصادية وإشباع الحاجات، فإن على الدولة مسؤولية المراقبة والإشراف على أداء السوق ومنعها من الانحراف عن قواعد السوق، فضلًا عن أن الدولة هي التي تصنعُ قواعد وأسلوب عمل السوق من مؤسسات أو سياسات لازمة لتقومَ السوق بدورها. فالمتعاملون في السوق ـ من الأفراد والمشروعات ـ يتعاملون وفقًا «لقواعد اللعبة»، لكن الدولة هي التي تشرف على وضع هذه القواعد، وعلى تطويرها المستمر»[١١٤].

بالنظر إلى حالات الانتقال إلى اقتصاد السوق في الوطن العربي يُلاحظ أن الدولة انسحبت في الأغلب الأعم بشكل غير منظّم، وتخلت عن جانب كبير من مسؤولياتها الاجتماعية، لكنها لم تقم في الوقت نفسه بدور فاعل في تعزيز قدرة اقتصاد السوق على العمل بكفاءة من خلال إجراء الإصلاحات المؤسسية التي من شأنها تحقيق الشفافية والمساءلة وسيادة القانون، فضلًا عن ضمان حرية المنافسة ومنع الاحتكار. كذلك فإن الإجراءات التي اتخذتها لتقليل الآثار السلبية لسياسات التحرير الاقتصادي على الفقراء ومحدودي

(١١٤) انظر: البيلاوي، ص ٢٤٣.

الدخل كانت في أفضل الأحول محدودة الأثر. لذلك فإن الإصلاحات التي جرى تنفيذها في ظل اقتصاد السوق حتى الآن «لم تبدّل بصورة جوهرية النموذج الاقتصادي الخاضع لهيمنة الدولة. كما أنها لم تحسّن النشاط التجاري بدرجة ملحوظة. ولم تضع أي بلد على مسار يؤدّي إلى نمو اقتصادي مستدام يمكنه النمو على سرعة الزيادة السكانية نفسها»[١١٥].

خلاصة القول: إن الدولة الوطنية أو القطرية في الوطن العربي أخفقت أن تكون في كثير من الحالات إطارًا وطنيًا جامعًا يعبّر عن المجتمع، ويتجاوز الولاءات والانتماءات العرقية والطائفية والقبلية الضيقة لحساب الولاء لدولة المواطنة والمؤسسات وسيادة القانون. لذلك تعثّرت الدولة في أن تنهض بدور تنموي حقيقي. وعلى الرغم من تعدّد مصادر أزمة الدولة وأسبابها، فإن الطبيعة التسلّطية للنظم التي تولّت الحكم في مرحلة ما بعد الاستقلال تمثل عاملًا رئيسًا بهذا الخصوص.

عند الحديث عن دور التسلّطية السياسية في الحيلولة دون قيام المجتمع المدني بدور فاعل ومؤثر في عملية التنمية الإنسانية يمكن القول: إن الخبرات المقارنة للتطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي على الصعيد العالمي خلال العقود الثلاثة الماضية تؤكّد أن هناك ثلاث قوى ذات صلة بدفع عملية التنمية، أي الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، وأن وجود شراكة حقيقية بين هذه القوى الثلاث يعزّز فرص وإمكانات تحقيق التنمية. في هذا السياق يستطيعُ المجتمع المدني القيام بدور تنموي متعدّد الأبعاد[١١٦]. فمنظماته وقواه تستطيع التأثير في السياسات التنموية سواء على مستوى المدخلات أم تقويم النتائج والمخرجات، لأنها تستطيع توصيل مصالح ومطالب الفئات والتكوينات الاجتماعية التي تعبّر عنها إلى السلطة الحاكمة. كما أنها تستطيع مراقبة تنفيذ السياسات العامة وتقويم نتائجها.

---

(١١٥) لمزيد من التفاصيل، انظر: Sufyan Alissa, «The Challenge of Economic Reform in the Arab World: Toward More Productive Economics,» Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Middle East Center, Carnegie Papers, no. 1 (May 2007), p. 4.

(١١٦) لمزيد من التفاصيل حول الدور التنموي للمجتمع المدني، انظر: إبراهيم، **تطور دراسة المجتمع المدني**، الفصلان ٣ ـ ٤، و Jude Howell and Jenny Pearce, *Civil Society & Development: A Critical Exploration* (Boulder, Co: L. Rienner Publishers, 2001).

أضف إلى ذلك أن بعض منظمات المجتمع المدني مثل النقابات والاتحادات العمالية يمكن أن تقومَ بدورٍ مهمٍ في الدفاع عن مصالح أعضائها التي يمكن أن تتضرر من جراء تطبيق سياسات التخصيصية، وذلك اعتمادًا على أساليب عديدة مثل المفاوضات مع الدولة أو القطاع الخاص، وتنظيم احتجاجات سلمية إذا اقتضى الأمر ذلك.

إضافة إلى ما سبق، فإن منظمات المجتمع المدني يمكن أن تقوم بدور مكمل لدور الدولة في معالجة بعض المشكلات الرئيسة التي يواجهها المجتمع، وبخاصة مشكلات الفقر والبطالة والتهميش الاقتصادي والاجتماعي. ونظرًا إلى أن الفساد يؤثر سلبًا في عملية التنمية فإن بعض منظمات المجتمع المدني تستطيع القيام بدور مهم في الكشف عن ممارسات الفساد والمطالبة بمحاسبة المتورطين بها، ما يعزّزُ من إشاعة أسس ومبادئ صيانة المال العام والشفافية والمحاسبة، وهذه من المتطلبات الرئيسة لتحقيق التنمية، حيث يصعب إنجاز تنمية حقيقية في ظل استشراء ممارسات الفساد. كذلك تستطيعُ بعض منظمات المجتمع المدني القيامَ بدورٍ مهمٍ في تحقيق التنمية السياسية وتعزيز الديمقراطية من خلال نشر ثقافة الديمقراطية، وتدريب أعضائها على المشاركة، ومراقبة الانتخابات، والدفاع عن حقوق الإنسان.

لكن يفترضُ قيام المجتمع المدني بدور فاعل ومؤثر في تحقيق التنمية الإنسانية بدايةً توافر أمرين أساسيين: **أولهما**، وجود رؤية مجتمعية واضحة للتنمية من حيث أهدافها وأولوياتها ومراحلها، على أن تتمَّ ترجمتها من خلال استراتيجيات وخطط تنموية واقعية ومدروسة، يتكامل في إطارها دور كل من الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني. و**ثانيهما**، وجود مجتمع مدني فاعل ومؤثر، يتمتع باستقلالية حقيقة عن الدولة. وبالنظر إلى الواقع العربي، فإن العاملين غير متوافرين في معظم الدول العربية بسبب رسوخ وتجذر التسلّطية السياسية. فهناك حالة من التخبط والاضطراب في التوجهات والاستراتيجيات التنموية.

يُعَدُّ دور المجتمع المدني محدود الفاعلية والتأثير بسبب القيود المتنوعة المفروضة على منظماته من النظم الحاكمة، التي أفقدتها

الاستقلالية الحقيقة عن الدولة، وهي من الشروط الرئيسة لتطور المجتمع المدني. فضلًا عن المشكلات الذاتية التي يعانيها كثيرٌ من منظمات المجتمع المدني في الأقطار العربية، والتي أثرت بالسلب في فاعليتها، ومن ثم في دورها التنموي. وفي هذا الإطار، خلصت بعض الدراسات المتخصصة إلى غلبة الطابع الخيري/الرعائي وليس التنموي على أنشطة منظمات المجتمع المدني في كثير من الدول العربية(١١٧).

في المحصلة، فإن التسلّطية السياسية حالت دون قيام مجتمع مدني فاعل ومؤثر في البلدان العربية، وبالتالي أصبح دوره في عملية التنمية الإنسانية محدودًا في أفضل الأحوال.

٥ ـ عدم فاعلية السياسات التوزيعية وغياب العدالة الاجتماعية

لا شك في أن ضعف فاعلية وكفاءة السياسات التوزيعية في كثير من الدول العربية يُعَدُّ من الأسباب المباشرة للفشل في تحقيق التنمية الإنسانية. وهذا الأمر وثيق الارتباط بالطبيعة التسلّطية للنظم الحاكمة، حيث إنه في كثير من الحالات جرى ربط تخصيص الموارد بعلاقات تقوم على الزبائنية والولاء وليس على أسس دستورية وقانونية تكفلُ للجميع حق الحصول على نصيب عادل من الثروة والدخل يكفل على الأقل توفير الحد الأدنى من الحياة الكريمة للمواطنين.

---

(١١٧) لمزيد من التفاصيل حول واقع المجتمع المدني ودوره في الوطن العربي، انظر: ثامر كامل محمد، **المجتمع المدني والتنمية السياسية: دراسة في الإصلاح والتحديث في العالم العربي** (أبو ظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ٢٠١٠)؛ باقر سلمان النجار، «المجتمع المدني في الوطن العربي: واقع يحتاج إلى إصلاح،» في: أحمد عوض الرحمون [وآخ.]، **الدولة الوطنية المعاصرة: أزمة الاندماج والتفكيك**، سلسلة كتب المستقبل العربي؛ ٥٨ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٨)، الفصل ٤؛ أماني قنديل، **الشراكة الاجتماعية ومسؤولية الجمعيات الأهلية في التنمية بدول مجلس التعاون الخليجي: دراسة تحليلية ميدانية** (المنامة: المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل ووزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ٢٠٠٨)؛ **المجتمع المدني في دول مجلس التعاون الخليجي: مفاهيمه ومؤسساته وأدواره المنتظرة** (المنامة: المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل ووزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ٢٠٠٦)، وعبد الغفار شكر، **الدور التنموي والتربوي للجمعيات الأهلية والتعاونية في مصر**، سلسلة العلوم الاجتماعية (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٥).

تتخذ الأزمةُ التوزيعية في المنطقة العربية أشكالًا عديدة، منها: عدم عدالة في توزيع الثروات، والتفاوتات في الدخول، وعدم العدالة في توزيع السلع والخدمات العامة من تعليم وصحة ومرافق وغير ذلك. وتصيب الأزمة التوزيعية سكان الريف أكثر من سكان الحضر في معظم الدول العربية، ما يجعل معدلات الفقر في الريف أعلى من معدلاته في المدن والمناطق الحضرية. فضلًا عن أوجه القصور التي تعانيها السياسات الضريبيّة والجمركية وسياسات الدعم السلعي، والتي تحدُّ من فاعليتها في تحقيق العدالة الاجتماعية في عديد من الدول العربية(١١٨).

بالنظر إلى سياسات الإصلاح الاقتصادي التي طبقتها الدول العربية تباعًا منذ ثمانينيات القرن العشرين من زاوية المشكلة التوزيعية يمكن القول: إن بعض النتائج الإيجابية التي حققتها بعض الدول بشأن تثبيت سعر الصرف، وخفض العجز في الموازنة العامة، وزيادة الاحتياطي من النقد الأجنبي كانت بثمن اقتصادي واجتماعي كبير تحمّل الفقراءُ ومحدودو الدخل الجانب الأكبر منه، حيث إن كثيرًا من إجراءات تطبيق السياسات المعنية مثل: تحرير الأسعار، وإلغاء أو تقليص الدعم الحكومي للسلع والخدمات الأساسية، وتخفيض العمالة في القطاع العام، وزيادة الضرائب والرسوم على الخدمات الحكومية... إلخ، هذه الإجراءات وغيرها أصابت الفقراء ومحدودي الدخل بصفة أساسية. كما أن معدلات النمو الجيدة التي حقّقتها بعض دول المنطقة في بعض الفترات لم تنعكس بشكلٍ إيجابي على أوضاع الفقراء ومحدودي الدخل نظرًا إلى غياب سياسات وإجراءات فاعلة لتحقيق العدالة في توزيع عوائد النمو، الأمر الذي مكّن فئات وشرائح محدودة من الاستئثار بهذه العوائد. وما زاد من خطورة الوضع أن الجهود التي بذلتها

(١١٨) لمزيد من التفاصيل حول خلفيات وأبعاد مشكلة الفقر وتوزيع الدخل في البلدان العربية، انظر: يوسف خليفة اليوسف، «أزمة غياب العدالة الاجتماعية،» في: **أزمة الدولة في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع مركز كارنيغي للشرق الأوسط والجمعية العربية للعلوم السياسية** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١١)، الفصل ٦؛ وعبد الرزاق الفارس، **الفقر وتوزيع الدخل في الوطن العربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠١)، و: *Improving Food Security in Arab Countries* (Washington, DC: World Bank, 2009), p. 13.

بعض الحكومات للتخفيف من حدة الآثار السلبية لهذه السياسات، والتي تمثلت بالأساس في مؤسسات وشبكات الأمان الاجتماعي، كانت في الأغلب محدودة الفاعلية والتأثير[١١٩].

نتيجة عدم العدالة في توزيع أعباء النمو الاقتصادي وعوائده، واعتبارات أخرى في بعض الحالات، استمرت مشكلة الفقر في الوطن العربي، بل وتصاعدت حدّتها في عديد من الدول، وبخاصة الدول الأقل نموًا التي تعاني الحروب الأهلية والصراعات الداخلية الحادة مثل الصومال والسودان واليمن والعراق وموريتانيا والضفة الغربية وقطاع غزة. وفي هذا السياق، خلص **تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام ٢٠٠٩** إلى أن عدد الفقراء في الوطن العربي بلغ في عام ٢٠٠٥ حوالى ٦٥ مليون فقير. وتزايد هذا العدد في السنوات التالية بسبب الارتفاع العالمي في أسعار المواد الغذائية، والآثار السلبية للأزمة الاقتصادية والمالية التي ضربت العالم في عام ٢٠٠٨ في الدول العربية[١٢٠].

بدلًا من أن تقدّم سياسات الإصلاح الاقتصادي حلًا لمشكلة البطالة في البلدان العربية، ومن ثم التخفيف من حدة المشكلة التوزيعية، أدّت في عديد من الحالات إلى زيادتها، حيث اقترن تطبيق السياسات المعنيّة بتقليص حجم

---

(١١٩) لمزيد من التفاصيل حول آثار سياسات الإصلاح الاقتصادي على الفقراء ومحدودي الدخل، وتقويم الجهود التي قامت بها بعض الدول العربية للحد من هذه الآثار، انظر: أحمد السيد النجار، **الإصلاح الاقتصادي الليبرالي: مخرج أم مأزق؟: دراسة مقارنة لتجارب مصر والمغرب وتركيا والهند وتشيكيا** (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠١١)؛ سمير التنير، **الفقر والفساد في العالم العربي** (بيروت: دار الساقي، ٢٠٠٩)؛ زكي، «أنماط الإنتاج والتوزيع»؛ فارس بن جرادي وعدي قصيور، «شبكات الحماية الاجتماعية: تجارب بعض الدول العربية،» في: **الآثار الاجتماعية للتصحيح الاقتصادي في الدول العربية**، تحرير طاهر كنعان، صندوق النقد العربي، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي (أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ١٩٩٦)، الفصل الثاني، وخياط، **الخصخصة**.

(١٢٠) لمزيد من التفاصيل، انظر: **تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٩**، ص ١١٤؛ Ibrahim Saif and Farah Choucair, «Arab Countries Stumble in the Face of Growing Economic Crisis,» Carnegie Endowment for International Peace, Web Commentary, Middle East Program (May 2009), and Ibrahim Saif, «The Food Price Crisis in the Arab Countries: Short Term Responses to a Lasting Challenge,» Carnegie Endowment for International Peace, Web Commentary, Middle East Program (23 June 2008).

العمالة في القطاع العام. كذلك فإن سياسة التخصيصيّة، أي بيع المؤسسات العامة المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص اقترنت في الأغلب الأعم بتخفيض أعداد العاملين في هذه المؤسسات من دون أن تتوافر لهم فرص عمل بديلة، وبذلك انضموا إلى طوابير العاطلين. ومع استمرار ضعف قدرة الاقتصادات العربية على خلق فرص عمل جديدة بالقدر الذي يستوعب الداخلين الجدد سنويًا إلى أسواق العمل، ونظرًا إلى استمرار الفجوة بين مخرجات المؤسسات التعليمية من ناحية واحتياجات التنمية وأسواق العمل من ناحية أخرى، تفاقمت مشكلة البطالة مع مرور الوقت حتى أصبح متوسط معدل البطالة في المنطقة العربية في عام ٢٠١٠ أكبر ثلاث مرات من متوسط معدل البطالة على الصعيد العالمي على نحو ما سبق ذكره.

أسهمت الآثار السلبية التي ترتّبت على تطبيق سياسات وبرامج الإصلاح الاقتصادي (ارتفاع معدلات الفقر، زيادة حدة التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية، ارتفاع معدلات البطالة، زيادة الضغط على الطبقة الوسطى، استشراء الفساد السياسي والإداري... إلخ) في خلق موجاتٍ من الاحتجاجات العامة مثل التظاهرات والإضرابات والاعتصامات في عددٍ من الدول العربية خلال العقدين الماضيين. ورصدت دراساتٌ وتقاريرُ عديدة ما شهدته دول مثل مصر وتونس والجزائر والمغرب والأردن والسودان واليمن وغيرها من أعمال احتجاج جماعي جاءت كردود أفعال شعبية على الارتفاع المستمر في الأسعار، وتدهور مستوى المرافق والخدمات، وارتفاع معدلات البطالة، واستمرار ممارسات التسلّط والاستبداد. وطرح بعضُ هذه الاحتجاجات مطالب فئوية خالصة، في ما طرح بعضُها الآخر مطالب اقتصادية واجتماعية عامة. وهناك احتجاجات طرحت مطالب سياسية تتعلّق بالإصلاح الدستوري والسياسي والمؤسسي[١٢١]. إضافة إلى ذلك، أسهمت

(١٢١) لمزيد من التفاصيل حول أعمال الاحتجاج الجماعي التي تصاعدت بسبب تزايد حدة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية نتيجة تطبيق سياسات التحرير الاقتصادي في عديد من الدول العربية، انظر: حسنين توفيق إبراهيم، **الاقتصاد السياسي للإصلاح الاقتصادي** (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ١٩٩٩)، ص ٢٦-٢٨؛ أمحمد مالكي [وآخ.]، **الديمقراطية والتحركات الراهنة للشارع العربي**، تحرير علي خليفة الكواري، مشروع دراسات الديمقراطية في البلدان العربية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٧)؛ ربيع وهبة [وآخ.]، **الحركات** =

الآثار السلبية لسياسات الإصلاح الاقتصادي في خلق بيئات ملائمة لتنامي ظواهر التطرف والعنف والإرهاب. لذلك خاضت النظم الحاكمة في كثير من الدول العربية مواجهاتٍ حادةً مع القوى والتنظيمات الإسلامية الراديكالية التي تبنّت نهج العنف مع مواجهة هذه النظم(١٢٢).

كنموذجٍ لفشل السياسات التوزيعية، يمكن الإشارة إلى سياسة الدعم الحكومي لمجموعة من السلع الأساسية في مصر، حيث أخفقت الحكومات المتعاقبة في إيجاد آليات فاعلة يكون من شأنها توصيل الدعم لمستحقيه من الفقراء ومحدودي أو معدومي الدخل. ونتيجة ذلك أصبح أصحاب المصانع الذين يحققون أرباحًا طائلة يحصلون على الطاقة المدعومة بالسعر نفسه الذي يحصل به عليها الفقراء. وأصبح الأثرياء من أصحاب حظائر المواشي ومزارع الدواجن يحصلون على الخبز المدعوم ويستخدمونه علفًا للمواشي والدواجن في الوقت الذي يجد فيه الفقير صعوبةً في تأمين احتياجاته من الخبز. الأمر الذي يعكس عجزًا حكوميًا في تنفيذ سياسة الدعم بفاعلية وكفاءة؛ حيث أصبح جزءًا مهمًا منه يتسرّب إلى الأغنياء من دون أن يستفيد منه الفقراء، وهم أصحاب الحق الأصيل في هذا الدعم(١٢٣).

٦ ـ الفشل في ضبط الفساد وخلق بيئات مواتية لتمدّده وانتشاره

يُعَدُّ استشراء الفساد من أبرز العوامل التي أثّرت سلبًا في إمكانية

= **الاحتجاجية في الوطن العربي: (مصر ـ المغرب ـ لبنان ـ البحرين)**، تحرير عمرو الشوبكي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١١)، **عودة السياسة: الحركات الاحتجاجية الجديدة في مصر**، تحرير دينا شحاتة (القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، ٢٠١٠)؛ عبد الرحيم العطري، **الحركات الاحتجاجية بالمغرب: مؤشرات الاحتقان ومقدمات السخط الشعبي** (الرباط: وجهة نظر، ٢٠٠٨)؛ جورج قرم، «الاضطرابات الاجتماعية: حدود النيوليبرالية في العالم العربي» (تقرير، مركز الجزيرة للدراسات، ١٠/ ١/ ٢٠١١)، و Amr Hamzawy and Marina Ottaway, «Protest Movements and Political Change in the Arab World,» Carnegie Endowment for International Peace, Policy Outlook (January 2011).

(١٢٢) لمزيد من التفاصيل حول المواجهات بين النظم الحاكمة والتنظيمات الإسلامية الراديكالية، انظر: فيصل دراج وجمال باروت، محرران، **الأحزاب والحركات والجماعات الإسلامية**، ٢ ج، ط ٤ (دمشق: المركز العربي للدارسات الاستراتيجية، ٢٠٠٦).

(١٢٣) لمزيد من التفاصيل حول سلبيات سياسة الدعم في مصر، انظر: أمنية حلمي، **كفاءة وعدالة سياسة الدعم في مصر**، ورقة عمل؛ ١٠٥ (القاهرة: المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ٢٠٠٥).

تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي. وهذا إفرازٌ طبيعيٌّ لعوامل عديدة في مقدمها: رسوخ التسلّطية وغياب الحكم الصالح أو الجيد في المنطقة، فالحكم الجيد وإن كان لا يمنعُ الفساد تمامًا، إلا أنه الأقدر على كشفه، ومساءلة مرتكبيه، ووضع السياسات والضوابط التي من شأنها تحجيمه. ولا يتسع المجال هنا للتفصيل في التعريف بمفهوم «الفساد»، ومجالات ممارساته، وأشكاله، والممارسين له، والآثار المترتبة عليه، ولا سيما أن هناك العديد من الدراسات السابقة التي تناولت هذه الموضوعات.

يشيرُ مفهوم «الفساد» في أوسع معانيه إلى إساءة استخدام السلطة المخولة رسميًا في تحقيق مصالح خاصة، شخصية أو عائلية أو فئوية أو قبلية أو جهوية. بهذا المعنى يُعَدُّ الفساد ظاهرةً معقدةً لها أسبابها المختلفة، ومجالاتها المتعددة، وأساليبها المتنوعة، وتأثيراتها المتباينة. إذ قد يكون الفساد كبيرًا أو صغيرًا، وقد يُمارس في المجال الإداري أو السياسي أو الاقتصادي أو المالي، وكذلك على مستوى القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. كما أن تأثيراته قد تكون سياسيةً أو اقتصاديةً أو اجتماعيةً أو ثقافية[١٢٤].

استنادًا إلى بعض الدراسات الحديثة التي تناولت موضوع الفساد في الوطن العربي، يمكن القول: إن هناك ملامح عدة تميّزه[١٢٥]:

---

(١٢٤) لمزيد من التفاصيل حول ظاهرة الفساد من حيث المفهوم والمؤشرات والأسباب والنتائج، انظر: أحمد سليم [وآخ.]، **مؤشر الفساد في الأقطار العربية: إشكاليات القياس والمنهجية: بحوث ومناقشات الحلقة النقاشية التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية والمؤسسة العربية للديمقراطية، ٢٠١٠)، ص ٤٢؛ سوزان روز ـ أكرمان، **الفساد والحكم: الأسباب، العواقب، والإصلاح**، ترجمة فؤاد سروجي (عمان: الأهلية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣)، و Smith, Chapter 8.

(١٢٥) هناك العديد من الدراسات التي تناولت ظاهرة الفساد في الوطن العربي سواء على مستوى دراسة الحالة أو الدراسة المقارنة، انظر على سبيل المثال: محمد حليم ليمام، **ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر: الأسباب والآثار والإصلاح** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١١)؛ زياد حافظ [وآخ.]، **البنية الاقتصادية في الأقطار العربية وأخلاقيات المجتمع** (بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد ومركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٩)؛ **الرقابة المالية في الأقطار العربية: الرقابة المالية في الأقطار العربية بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد** (بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد ومركز دراسات الوحدة العربية، =

أولها، أن الفساد تمدّدَ في المجالات السياسية والاقتصادية والمالية والإدارية والقطاع الخاص وبعض منظمات المجتمع المدني. وبذلك تحوّل في كثيرٍ من الدول إلى مؤسسة ضخمة وقوية، بل إنه تحوّل إلى «ثقافة»، حيث أصبح المتخصصون يتحدثون عن «ثقافة الفساد»، وتتمثّل في منظومةِ القيمِ السلبية التي تسوّغُ الفسادَ وتبرّره.

ثانيها، أنه بدلًا من أن تكون أجهزةُ الدولةِ ومؤسساتها حائطَ صدٍّ ضدَّ الفساد أصبحت مرتعًا له، وبخاصة في ظلِّ اتساع نطاق ظاهرة الزواج غير الشرعي بين السلطة والمال في عديد من الدول العربية.

ثالثها، أن دولًا عربيةً عديدة عرفت ظاهرة «الفساد بالقانون»، وتشير بذلك إلى القوانين واللوائح والقرارات التي تصدرُ بطريقةٍ شرعيةٍ بهدفِ تعزيز قبضة النظام الحاكم على الحياة السياسية، وتحجيم دور أحزاب وقوى المعارضة، وتمكين فئات معينة من تعظيم مكاسبها المادية على حساب المصلحة العامة.

رابعها، أطلقت بعضُ النظمِ الحاكمةِ من آن إلى آخر حملاتٍ من أجلِ مكافحة الفساد، كانت هذه الحملاتُ في الأغلب الأعمِّ نوعًا من العلاقات العامة، حيث لم يترتّب عليها نتائجَ حقيقيةً على الأرض، بل إن كثيرًا من النظم التي رفعت شعارات محاربة الفساد تحوّلت إلى مرتعٍ له. ويقدمُ نظامُ مبارك في مصر نموذجًا صارخًا في هذا الشأن. ففي الوقتِ الذي ظلَّ فيه الحديث عن محاربة الفساد وعدم التستر على الفاسدين من ثوابت الخطاب السياسي الرسمي، اتسع نطاقُ ظاهرة الفساد وبخاصةٍ خلال العقد الأخير من حكم مبارك لدرجة أن مبارك ونجليه وكثيرين من رموز نظامه أُحيلوا إلى المحاكمة بعد ثورة ٢٥ كانون الثاني/ يناير ٢٠١١ بتهمٍ تتعلّقُ بالفساد.

= ٢٠٠٩)؛ عبد الخالق فاروق، **اقتصاديات الفساد في مصر: كيف جرى إفساد مصر والمصريين (١٩٧٤ ـ ٢٠١٠)**، تقديم محمد رؤوف حامد ونادر الفرجاني (القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، ٢٠١١)؛ هيثم كريم صيوان، «فساد الطبقة السياسية في العراق: دراسة اقتصادية،» **المستقبل العربي**، العدد ٣٨٩ (تموز/ يوليو ٢٠١١)؛ Hossein Askari, Scheherazade Sabina Rehmann and Noora Arfaa, *Corrupation and Its Manifestation in the Persian Gulf* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010); Guilain P. Denoeux, «Corruption in Morocco: Old Forces, New Dynamics and a Way Forward,» *Middle East Policy*, vol. 14, no. 4 (Winter 2007).

هناك العديدُ من العوامل التي أدّت إلى استشراءِ الفساد وتوحّشه في المنطقة العربية منها[١٢٦]: الطبيعةُ التسلّطيةُ للنظم الحاكمة. وهذا لا يعني أنه لا يوجد فسادٌ في ظلِّ النظم الديمقراطية، لكن بعض مرتكزات النظام الديمقراطي المتمثلة في مؤسسات وآليات الشفافية والمساءلة والمحاسبة وحكم القانون هي الأقدر على كشف الفساد، وتقديم مرتكبيه إلى العدالة، ووضع الضوابط التي من شأنها الحدّ منه على نحو ما سبق ذكره. ويؤدّي غيابُ مثل هذه المؤسسات والآليات أو ضعفها في ظلِّ النظام التسلّطي إلى تمدد الفساد. كما أن غلبة الطابع الريعي أو شبه الريعي على الاقتصاد في عديد من الدول العربية خلق بيئةً ملائمةً للفساد، فالاعتمادُ على الريع الخارجي باعتباره مصدرًا رئيسًا للدخل جعل النخبَ الحاكمةَ متحررةً من الضغط والمطالب المجتمعية بشأن المشاركة السياسية والمساءلة، لأنها لا تفرضُ ضرائبَ على المواطنين، الأمر الذي سمح لها بالسير على مبدأ «لا ضرائب مقابل لا تمثيل». أضف إلى ذلك أن الريع الخارجيَّ مكّن هذه النخب من تقديم رشاوى اقتصادية واجتماعية للمواطنين من أجل شراء الولاء[١٢٧]. والأخطر من هذا أنه جعلها تنظرُ إلى الحكمِ ليس باعتبارِه تكليفًا تعاقديًّا من الشعوب من أجل قيادتها نحو الأفضل، بل «أصبح بالنسبة إليها أقرب إلى الغنيمة التي هي ملكٌ متوارثٌ، وبالتالي لا بدَّ من أن تكون جميع السياسات موجّهة إلى الحفاظ عليه»[١٢٨].

---

(١٢٦) لمزيد من التفاصيل، انظر: إسماعيل الشطي [وآخ.]، **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية**، ط ٢ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٦).

(١٢٧) لمزيد من التفاصيل، انظر: محمود عبد الفضيل، «المشهد الاقتصادي العربي ٢٠٠٠،» في: أحمد زكي يماني [وآخ.]، **الوطن العربي بين قرنين: دروس من القرن العشرين وأفكار للقرن الحادي والعشرين: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمتها وحدة الدراسات بدار الخليج للصحافة والطباعة والنشر**، تحرير عبد الخالق عبد الله ومعتز سلامة (الشارقة: دار الخليج للصحافة والطباعة والنشر، ٢٠٠٠)، ص ٢٦٢.

(١٢٨) نقلًا بتصرف عن: يوسف خليفة اليوسف، «عندما تصبح السلطة غنيمة: حالة مجلس التعاون الخليجي،» في: أحمد صدام عبد الصاحب الشبيبي [وآخ.]، **مجلس التعاون لدول الخليج العربية: قضايا الراهن وأسئلة المستقبل**، سلسلة كتب المستقبل العربي؛ ٥٩ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٨)، ص ١٠١.

إضافة إلى ما سبق، ساهم انتشار الفساد على مستوى القمة (الفسادُ الكبيرُ)، أي الفساد الذي تنخرطُ فيه عناصر من النخب الحاكمة ومن كبار المسؤولين والموظفين في أجهزة الدولة ومؤسسات الحكم، في انتشار الفساد وتمدّده في المستويات الوظيفية والإدارية الأدنى (الفساد المتوسط والصغير). ثمة عوامل أخرى ساعدت في استشراء الفساد، منها: تدني مستويات الدخول والمرتبات مع الارتفاع المستمر في تكلفة المعيشة في أغلبية الدول العربية، وشيوع البيروقراطية والروتين في ظلِّ ترهّل الأجهزة والمؤسسات الإدارية، ما يؤدّي إلى تعقّد إجراءات إنجاز المعاملات.

أدّت بعضُ العوامل الخارجية دورًا في نشر الفساد المالي في بعض البلدان العربية. ويأتي دورُ بعض الشركات العالمية العابرة لحدود الدول في مقدمة هذه العوامل، حيث قامت بتقديم رشاوى وعمولات إلى مسؤولين كبار في بلدان عربية بغرض الحصول على تعاقدات ضخمة في هذه البلدان، أو إبرام صفقات تجارية، عسكرية ومدنية، معها. وتُعَدُّ مصر مبارك حالةً نموذجيةً بهذا الخصوص، حيث رصدت الدراساتُ المتخصصة حالات للفساد والإفساد التي ارتبطت بسعي بعض الشركات العالمية لتعظيم مصالحها في مصر[١٢٩].

في ضوء ما سبق، خلص تقرير لمنظمةِ الشفافية الدولية عن نظامِ النزاهة الوطني في مصر إلى أن أسبابَ انتشار الفساد تتمثّلُ في «تضاربَ المصالح، والتدخل السياسي في عمل هيئات مكافحة الفساد، والافتقار إلى آليات فاعلة لحماية المبلغين عن المخالفات، وضعف آليات تنفيذ القوانين واللوائح، بالإضافة إلى ضعف تطبيق الشفافية وعدم إمكانية الوصول للمعلومات العامة، ووجود عدد غير كاف من أنظمة المتابعة، ووجود ضوابط حكومية مفرطة على منظمات المجتمع المدني وبعض الأوجه المتعلقة بحرّية الإعلام»[١٣٠]. هذه الأسباب الخاصة بالحالة المصرية يمكنُ تعميمها على أغلبية الدول العربية.

---

(١٢٩) لمزيد من التفاصيل، انظر: فاروق، **اقتصاديات الفساد**.

(١٣٠) انظر: منظمة الشفافية الدولية، **دراسة حول نظام النزاهة الوطني: مصر ٢٠٠٩** (القاهرة: شركة التدريب والتنمية العالمية، ٢٠٠٩)، ص ١١.

شكلّت برامجُ التخصيصيّة جزءًا من سياسات الإصلاح الاقتصادي التي فتحت أبوابًا واسعة لممارسة الفساد والإفساد في عديد من الدول العربية، وبخاصة في ظلِّ عدم وضوح الأسس والضوابط التي تمَّ على أساسها تطبيق هذه البرامج في كثير من الحالات، هذا من ناحية، وغياب أو ضعف الشفافية المرتبطة ببيع الشركات والمشروعات العامة من ناحية أخرى. واقترن الفسادُ في هذا المجال ببروزِ فئاتٍ رأسمالية طفيلية، انخرطت في أنشطةٍ اقتصاديةٍ هامشية غير منتجة اقتصاديًا واجتماعيًا، بل إن بعضها يندرجُ في إطار الجريمة الاقتصادية. وأوغلت هذه الفئات في تخريب أجهزة الدولةِ وإفسادها باعتبار أن تعظيمَ مصالحها وحمايتها لا تتحققان إلا في ظل غياب سيادة القانون ودولة المؤسسات من ناحية، وبناء شبكة من علاقات المصالح المتبادلة مع السلطة الحاكمة من ناحية أخرى[١٣١]. وتقدمُ مصر مبارك حالة نموذجيةً في هذا الخصوص، حيث إن عددًا من رموز نظام مبارك أُحيلوا إلى المحاكمة بعد ثورة ٢٥ كانون الثاني/يناير بتهمٍ عديدة من بينها التورّط في الفساد وإهدار المال العام من خلال بيع مشروعات وأراضٍ مملوكة للدولة لرجال أعمال مصريين وأجانب بأقل من قيمتها الحقيقية[١٣٢].

في ضوء ما سبق، يتضح أن نوعيةَ الحكم تبقى العامل الرئيس الذي تأتي في إطاره العوامل الأخرى المسببة للفساد. ففي ظلِّ النظم التسلّطية أو شبه التسلطية الحاكمة في الدول العربية لا مجالَ لشفافيةٍ حقيقيةٍ، أو مساءلةٍ فاعلة، أو استقلالٍ كامل للقضاء، أو مشاركة سياسية شعبية مؤثرة، أو مجتمع مدني فاعل ونشط. ذلك كلّه وغيره يخلقُ بيئةً ملائمةً لانتشار الفساد. وحالت السياساتُ الاقتصاديةُ والاجتماعيةُ لهذه النظم دون توفير سبل العيش الكريم لقطاعاتٍ واسعةٍ من المواطنين، الأمر الذي دفع أعدادًا كبيرةً من الموظفين إلى ممارسة الفساد لسدِّ الفجوة بين دخولهم الرسمية المتواضعة من ناحية

(١٣١) لمزيد من التفاصيل حول بعض أشكال الفساد التي ارتبطت بسياسات وبرامج التخصيصية في بعض الدول العربية، انظر: التنير، **الفقر والفساد**؛ أحمد السيد النجار، **الإصلاح الاقتصادي**.

(١٣٢) لمزيد من التفاصيل حول ظاهرة الزواج بين السلطة والمال وأشكال الفساد في مصر خلال عهد مبارك، انظر: أمين، ص ٧٧-٨٠؛ محمد عادل العجمي، **دولة رجال الأعمال: مصر في أحضان البزنس** (القاهرة: مكتبة جزيرة الورد، ٢٠١١)، وفاروق، **اقتصاديات الفساد**.

وتكلفة الحياة المرتفعة من ناحية أخرى. يتّضح مما سبق «أن الفسادَ الحقيقي في أي دولة إنما هو فسادٌ في هيكلية نظام الحكم، وأن مكافحةَ الفسادِ والقضاء على آثاره، لا يكون إلا بإصلاح ذلك الخراب، وأن ما ينتشرُ في المجتمع من فساد ما هو إلا نتيجة طبيعية لفساد نظام الحكم»[١٣٣].

كان للفسادِ تأثيراتُه السلبية، الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية التي أسهمت في إعاقةِ إمكانية تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي[١٣٤]:

من الناحية الاقتصادية، أدّى الفسادُ إلى إهدار الكثير من الثروات الوطنية ونهب المال العام، ولا سيما أن السياسات الاقتصادية والمالية والضريبية السيئة شكّلت بيئةً ملائمةً لانتشار الفساد. كما أن الفساد حال دون قيام بيئةٍ مشجعةٍ وداعمةٍ للأعمال والاستثمار في عديد من الدول العربية، حيث ترتّبَ عليه رفع تكلفة تأسيس المشروعات وتشغليها. وكان أصحاب المشروعات المتوسطة والصغيرة الذين يشكّلون مكونًا مهمًا في بنية القطاع الخاص في كثير من الدول العربية، هم الأكثر معاناة من جراء ذلك[١٣٥].

من الناحية الاجتماعية، أسهم الفسادُ في تعميقِ حدّة التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية في عديد من الدول العربية. فهو أثّر سلبًا في عملية تخصيص الموارد والثروات الوطنية، حيث افتقدت هذه العمليةُ إلى الرشادة والوضوح في كثير من الدول، وأصبحت تتِمُّ استنادًا إلى شبكةٍ من العلاقات الزبائنية والولاءات القائمة على أسس مصلحية وعائلية وقبلية وجهوية. كذلك مكّن الفسادُ فئاتٍ وشرائحَ محدودةً من الاستحواذ على عائد النمو الاقتصادي الذي تحقق في عديد من الدول في بعض الفترات، وبالتالي لم

---

(١٣٣) انظر: سفيان عبيدات، «الفساد: ما يهم هو الآليات وليس المظاهر،» **أوراق المتابعة السياسية**، مبادرة الإصلاح العربي، العدد ٤٠ (حزيران/ يونيو ٢٠١٠)، ص ٢.

(١٣٤) لمزيد من التفاصيل حول تأثيرات الفساد في عملية التنمية، انظر على سبيل المثال: البنك الدولي، **إدارة حكم أفضل لأجل التنمية**، ص ١٥٥ ـ ١٥٨، ومصطفى كامل السيد وصلاح سالم زرتوقة، محرران، **الفساد والتنمية: الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية** (القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ١٩٩٩).

(١٣٥) لمزيد من التفاصيل، انظر: البنك الدولي، **إدارة حكم أفضل لأجل التنمية**، ص ١٥٥ ـ ١٥٨.

يشعر الفقراء بهذا النمو. وأصبح واقعُ الحال في هذه الدول يشيرُ إلى أن الفقراءَ يزدادون فقرًا والأغنياء يزدادون غنى.

من الناحية السياسية، أسهم الفسادُ في إضعافِ شرعيةِ الدولة وهيبتها. وأسهم في ترسيخِ الحكم التسلّطي وإعاقة عملية التحوّل الديمقراطي في الوطن العربي. يرجعُ ذلك إلى أن قوى الفسادِ لا تزدهرُ وتتمدّدُ إلا في ظل غياب حكم القانون والشفافية والمساءلة. من هنا حرصت هذه القوى على إفسادِ وتخريب أجهزة الدولة ومؤسساتها، وأعاقت التوجّهات والممارسات ذات الصلة بالتحوّل الديمقراطي. فالمالُ الخاصُّ أدّى دورًا كبيرًا في إفساد كثيرٍ من الانتخابات التشريعية التي شهدتها بعض الدول على مدى العقدين الماضيين. كذلك حدث زواجٌ غير صحي بين الثروةِ والسلطةِ في عديد من الدول لدرجة أن حكومة أحمد نظيف التي أطاحت بها ثورةُ ٢٥ كانون الثاني/يناير في مصر كان تُسمّى بـ «حكومة رجال الأعمال» لأن عددًا كبيرًا منهم كانوا يحملون حقائبَ وزارية فيها. ومعظمُ هؤلاء قُدموا إلى المحاكمة بعد الثورة بتهمٍ تتعلّقُ بالفساد ونهب المال العام.

من الناحية الثقافية، كان للفسادِ تأثيراتُه الكارثية في منظومةِ القيم الإيجابية في المجتمعات العربية مثل قيم: العلم والعمل والإنجاز والإتقان والكفاءة. فمع استشراء الفساد تراجعت هذه القيمُ لصالح منظومة قيميّةٍ فاسدة تقوم على الواسطة والمحسوبية والرشوة والفهلوة والاستهانة بالمال العام، وكسر القانون أو التحايل عليه... إلخ.

يتضحُ في ضوء ما سبق، أن استشراء الفسادِ في البلدان العربية ارتبط ارتباطًا عضويًا بالطبيعة التسلّطية للنظم الحاكمة، بل أصبح جزءًا من بنيتها في كثيرٍ من الحالات. وترتّب عليه زيادة حدة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في عديد من الدول العربية. لذلك كان تمدّد الفساد من بين الأسباب الرئيسة التي أدّت إلى اندلاع موجة الثورات والانتفاضات في الوطن العربي منذ أواخر عام ٢٠١٠.

٧ ـ الإخفاق في تأسيس تكامل اقتصادي عربي فاعل

أكّد كثيرٌ من الخبراء والباحثين أن التكامل الاقتصادي العربي الحقيقي

يمثل ركيزة للتنمية الوطنية في الأقطار العربية، وبخاصة في ظلِّ توافر كثير من المقومات والإمكانات الموضوعية لهذا التكامل. فهناك دول عربية لديها الأراضي الصالحة للزراعة والمياه، ودول أخرى لديها المال، ودول ثالثة لديها العمالة. ذلك كله وغيره يعزّز فرص وإمكانات التكامل[١٣٦].

يمكن القول: إن جانبًا من إخفاق النظم التسلّطية العربية في تحقيق التنمية الإنسانية مبعثُه فشلُ هذه النظم في إنجاز تكامل اقتصادي عربي حقيقي يكون ركيزة للتنمية على الصعد الوطنية. إذ على الرغم من كثرة الاتفاقيات والاستراتيجيات والخطط التي اعتمدتها الدول العربية بشأن تحقيق التكامل الاقتصادي العربي منذ خمسينيات القرن العشرين، إلا أن النتائج لا تزالُ متواضعةً إلى حدٍّ كبير. جرى مع مرور الوقت، اختزالُ التكامل الاقتصادي العربي في مسألة حرية التجارة وانتقال رؤوس الأموال. وهذا التوجّه على الرغم من أهميته إلا أنه ينطوي على تفضيل لعنصر رأس المال على عناصر الإنتاج الأخرى، وبخاصة العمل. وهو بذلك يهمّش التكامل الاقتصادي بمعناه التنموي الشامل من ناحية، ويغلّب منظور ومصالح أصحاب رأس المال، أفرادًا ودولًا، من ناحية أخرى[١٣٧]. ومع ذلك فإن حجم تدفقات التجارة والاستثمار بين الدول العربية لا يزالُ متواضعًا إلى حدٍّ كبير. فحصة الصادرات العربية البينية بلغت ١٠,٣ في المئة من إجمالي الصادرات العربية خلال عام ٢٠٠٩. وبلغت حصة الواردات العربية البينية ١١,٢ في المئة من إجمالي الواردات العربية خلال العام نفسه. بالمقابل فإن معظم التجارة الخارجية لدول المغرب العربي كانت مع دول الاتحاد الأوروبي، فيما كانت معظم التجارة الخارجية لدول مجلس التعاون الخليجي مع دول الاتحاد الأوروبي وبعض

---

(١٣٦) لمزيد من التفاصيل، انظر: سليمان الرياشي [وآخ.]، **التكامل الاقتصادي العربي: الواقع والآفاق**، سلسلة كتب المستقبل العربي؛ ١٢ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٨)، و: Ahmed Galal and Bernard Hoekman, eds., *Arab Economic Integration: Between Hope and Reality* (Cairo: Egyptian Center for Economic Studies; Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003).

(١٣٧) لمزيد من التفاصيل، انظر: نادر فرجاني، «نظرة خاطفة إلى التكامل العربي بعد نصف قرن من اتفاقية الوحدة الاقتصادية ووحدة مصر وسوريا،» **بحوث اقتصادية عربية**، العدد ٥١ (صيف ٢٠١٠)، ص ١٤٢ ـ ١٤٣.

الدول الآسيوية مثل اليابان والصين والهند وكوريا الجنوبية[١٣٨].

على الرغم من تعدّد الأسباب التي أدّت إلى عرقلة التكامل الاقتصادي العربي، فإن غيابَ الإرادةِ السياسيةِ لدى النظم التسلّطية الحاكمة في تحقيق هذا التكامل يُعَدُّ العامل الرئيس بهذا الخصوص، ولا سيما أن كثرة الهواجس والخلافات والصراعات بين هذه النظم جعلها غير قادرة على تحقيق تضامن عربي مستقر يكون ركيزة للتكامل الوظيفي بين الدول العربية، ليس في مجال الاقتصاد فحسب، لكن في مجالات أخرى كثيرة. هذا الواقع يمكن فهمه في ضوء اعتبارات عدة:

أولها، تعدّد مصادر الخلافات والصراعات العربية ـ العربية. هناك الخلافات الأيديولوجية والسياسية، وقضايا الحدود، والقضية الفلسطينية. فضلًا عن الخلافات والانقسامات التي نشبت بين النظم العربية بشأن الحرب العراقية ـ الإيرانية، والاحتلال العراقي لدولة الكويت، والعلاقات مع إيران وغير ذلك من القضايا. وفي كثيرٍ من الحالات كان العامل الخارجي حاضرًا ومؤثرًا في الصراعات والخلافات بين الدول العربية[١٣٩]. ونظرًا إلى هيمنة شخصٍ واحدٍ أو عدد محدود من الأشخاص على مقاليد السلطة في الدول العربية، فإن العلاقات في ما بين هذه الدول ظلّت في الأغلب الأعم محكومةً بالتجاذبات والخلافات الشخصية بين الحكام العرب، الأمر الذي أضفى عليها طابعًا شخصيًا وليس مؤسسيًا، حيث أصبحت في الأساس علاقات بين حكام أو نظم حاكمة وليست علاقات بين شعوب ومجتمعات. في هذا الإطار، فإن أدوارَ القطاعِ الخاص والأحزاب

---

(١٣٨) لمزيد من التفاصيل، انظر: **التقرير الاقتصادي العربي الموحد للعام ٢٠١٠** (أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ٢٠١٠)، ص ١٧٣ ـ ١٧٤.

(١٣٩) لمزيد من التفاصيل حول أسباب وأساليب الصراعات العربية ـ العربية، انظر: أحمد يوسف أحمد، **الصراعات العربية ـ العربية (١٩٤٥ ـ ١٩٨١): دراسة استطلاعية**، ط ٢ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٦). ويتضمن التقرير السنوي الذي يصدره مركز دراسات الوحدة العربية (بيروت) بعنوان «حال الأمة العربية» رصدًا وتحليلًا لمستجدات الخلافات والصراعات العربية ـ العربية. انظر على سبيل المثال: أحمد إبراهيم محمود [وآخ.]، **حال الأمة العربية، ٢٠٠٩- ٢٠١٠: النهضة أو السقوط**، تحرير أحمد يوسف أحمد ونيفين مسعد (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٠)، ص ٩٦ ـ ١٠٥.

السياسية ومنظمات المجتمع المدني كلّها كانت غائبةً أو هامشية، في أفضل الأحوال، في تأسيس العلاقات العربية ـ العربية وتطويرها.

ثانيها، ظلت العلاقاتُ العربية ـ العربية مسكونةً بطابع الهواجس والشكوك المتبادلة بين النخب الحاكمة، لذلك فإن أي خلاف سياسي بين دولتين عربيتين كان في الأغلب يمتدُّ بشكلٍ تلقائي ليشمل مختلف مجالات العلاقات الأخرى بينهما. هكذا أخفقت النظم العربية في تحييد العلاقات الاقتصادية والتجارية والعمالية والثقافية عن الخلافات والنزاعات السياسية، وتأسيسها على أسس وظيفية تحقق منافع متبادلة للدول العربية.

ثالثها، أن النظم الحاكمةَ مسؤولةٌ عن استمرار ضعفِ وهشاشةِ مؤسسات العمل العربي المشترك سواء على المستوى القومي أم الأقاليمي. فالجامعةُ العربيةُ ليس لديها سلطات وصلاحيات حقيقية، وهي تعاني جملةً من المشكلات الهيكلية التي ارتبطت بظروفِ نشأتها، وطبيعة ميثاقها، وأنماط التفاعلات بين أعضائها. لذلك أصابَها وأجهزتها المختلفة الجمودُ والشللُ، وتحوّلت في نهاية المطاف إلى مجرد مرآة عاكسة للخلافاتِ والصراعات العربية ـ العربية، وبخاصة في ظلِّ عدم التزام الدول العربية بتنفيذ قراراتِ الجامعة بما في ذلك قرارات القمم العربية التي تتمُّ الموافقةُ عليها بالإجماع. ولم يكن مصيرُ التجمعاتِ الإقليمية العربية أفضلَ حالًا من مصير الجامعة، بل كان أسوأ. فمجلسُ التعاون العربي الذي أُسس في عام ١٩٨٩ وضم كلًا من مصر والأردن والعراق واليمن انهار في أثرِ احتلال العراق دولة الكويت في عام ١٩٩٠. أما الاتحاد المغاربي الذي أُسس في عام ١٩٨٩، وضم كلًا من تونس والجزائر والمغرب وموريتانيا وليبيا، أخفق في تأسيس روابط وعلاقات أقوى بين أعضائه، وأصابَه الجمودُ في نهاية المطاف حتى لم يعد أحدٌ يسمع به. وعلى الرغم من أن مجلسَ التعاون الخليجي حافظَ على استمراريته وهو منتظمٌ في عقد اجتماعاته على مختلف المستويات، فإنه لا يزالُ بعيدًا من تحقيق آمال وطموحات مواطني دول المجلس وبخاصة في ما يتعلق بقضايا الأمن والتكامل الاقتصادي وتنسيق السياسات الخارجية للدول الأعضاء[١٤٠].

---

(١٤٠) لمزيد من التفاصيل حول حصاد العمل العربي المشترك سواء على مستوى الجامعة العربية أو التجمعات الإقليمية، انظر: جمال سند السويدي (إعداد)، **مجلس التعاون لدول الخليج** =

بإيجاز، انعكس غياب الديمقراطيةِ والمؤسسية على مستوى النظم العربية سلبًا على النظام الإقليمي العربي من حيث طبيعة مؤسساته، وآليات عمله، والتفاعلات بين أعضائه. فالنظامُ الحاكمُ الذي يفشلُ في بناءِ علاقةٍ صحيةٍ وصحيحةٍ مع الشعب الذي يتولّى مسؤولية حكمه لا يُنتظر منه أن يكون طرفًا إيجابيًا وفاعلًا في منظومة علاقات عربية ـ عربية تقومُ على الثقة وليس الهواجس والشكوك، على الشفافية وليس التعتيم، على المسؤولية والالتزام وليس تجاهل تنفيذ القرارات التي تتمُّ الموافقةُ عليها بالإجماع.

٨ ـ ترسيخ تبعية الدول العربية للغرب

بعيدًا من حسابات ومصالح وسياسات القوى الدولية الكبرى تجاه المنطقة العربية، فالمؤكد أن سياسات النظم الحاكمة في دولها أسهمت في تعميق تبعيّتها للغرب وبخاصة للولايات المتحدة الأميركية في مرحلة ما بعد تفكّك الاتحاد السوفياتي. وعزّز ذلك من وضعية المنطقة باعتبارها واحدةً من أكثر مناطق العالم اختراقًا من النظام الدولي، وأكثرها انكشافًا تجاه العالم الخارجي. وهذا أمر كان له تأثيراتُه السلبية في التنمية الإنسانية. وفي معرض تفصيل ذلك يمكن طرح نقاط عدة:

أولاها، أن افتقاد النظم الحاكمة إلى الشرعية الداخلية واعتمادها على القمع باعتباره أداة للاستمرار في السلطةِ جعلها حريصةً على أمرين مهمين: الحصول على دعم وتأييد القوى الغربية وبخاصة الولايات المتحدة الأميركية من ناحية. وتفادي مطالب هذه القوى وضغطها من أجل الإصلاح السياسي واحترام حقوق الإنسان في الدول العربية من ناحية أخرى. وحرصت في سبيل ذلك هذه النظم على التوافق والتأقلم مع التوجّهات والمصالح الأميركية، والغربية عمومًا، في المنطقة. ولم تجد غضاضةً في تقديم كثير من التنازلات إلى واشنطن وتلبية مطالبها على نحوٍ أنطوى في

= **العربية على مشارف القرن الحادي والعشرين** (أبو ظبي: مركز الإمارات للدارسات والبحوث الاستراتيجية، ١٩٩٩)؛ ملف خاص بتحليل وتقييم أداء مجلس التعاون الخليجي بعد مضي ثلاثة عقود على إنشائه، في: **مجلة شؤون خليجية**، العدد ٦٤ (شتاء ٢٠١١)، ومجدي حماد، **جامعة الدول العربية: مدخل إلى المستقبل**، عالم المعرفة؛ ٣٤٥ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ٢٠٠٤).

كثير من الحالات على إهدار للسيادة الوطنية والتفريط فيها. وارتاحت الولايات المتحدة الأميركية وغيرها من القوى الغربية إلى هذه المعادلة، فضحّت بمبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان لحساب ضمان مصالحها الاقتصادية والاستراتيجية في المنطقة.

ثانيتها، حرم إخفاقُ النظم الحاكمة المنطقةَ من تحقيقِ تكاملٍ اقتصادي عربي حقيقي ومن فرص وإمكانات تحقيق التنمية المستقلة، وجعل دولًا عربية عديدة تعتمد بدرجة كبيرة على الخارج في مجالات حيوية على رأسها الغذاء، حيث تستورد الدولُ العربيةُ حوالى نصف احتياجاتها من السلع الغذائية الرئيسة من الخارج، وهذا أمرٌ يحملُ كثيرًا من المخاطر والتداعيات الآنية والمستقبلية على استقلال القرار السياسي للدول المعنية. وفي ظل هذا الوضع أصبح ما يُسمّى بـ «الأمن الغذائي العربي» مجرد شعار بلا مضمون حقيقي[١٤١].

ثالثتها، دفع إخفاقُ النظم الحاكمة في تأسيس نظام أمني عربي فاعل يوفّر الحماية والأمن للدول العربية كلها، وبالذات الدول الصغيرة، العديد من دول المنطقة إلى الارتباط بقوى خارجية، وبخاصة الولايات المتحدة الأميركية، بحثًا عن الحماية والأمن. وتعمّق هذا التوجه في أعقاب كارثة الاحتلال العراقي لدولة الكويت في عام ١٩٩٠، وما ترتّب عليها من تداعيات معروفة. وفي هذا السياق، أصبحت الولايات المتحدة الأميركية الفاعل الرئيس في معادلة الأمن في المنطقة، حيث أصبح لها قواتٌ وقواعدُ وتسهيلات ومخازنُ أسلحةٍ في عديدٍ من دول المنطقة، وبخاصة في الخليج العربي. ومن المعروف أن لهذه التبعية الأمنية تداعياتها الاقتصادية والسياسية، ولا سيما أنها ترتبط في جانب مهم منها بالإنفاق على التسليح

(١٤١) لمزيد من التفاصيل حول واقع الانكشاف الغذائي في الوطن العربي، انظر: **التقرير الاقتصادي العربي الموحد للعام ٢٠٠٩** (أبو ظبي: صندوق النقد العربي، ٢٠٠٩)، الفصل ١٠؛ سالم توفيق النجفي، **الأمن الغذائي العربي: مقاربات إلى صناعة الجوع** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٩)؛ إبراهيم العيسوي، «تجديد الدعوة إلى بناء أمن غذائي عربي راسخ،» **بحوث اقتصادية عربية**، العدد ٥٠ (ربيع ٢٠١٠)؛ محمد سمير مصطفى، «الأمن الغذائي العربي والأزمة الغذائية: خسائر الواقع وحلول المستقبل،» **بحوث اقتصادية عربية**، العدد ٥٢ (خريف ٢٠١٠).

في الدول المعنية، فضلًا عن تأثيراتها في العلاقات العربية ـ العربية[١٤٢].

رابعتها، أسهمَ استمرارُ الاعتماد على النفط باعتباره مصدرًا رئيسًا للدخل القومي في العديد من الدول العربية، وحِرْصُ النخبِ الحاكمة في هذه الدول على تكريس ظاهرة الدولة الريعية، في خلق نوعٍ من التبعية المالية للخارج. وأصبحت اقتصادات هذه الدول أكثر عرضة للاهتزازات من جراء التقلبات في الأسعار العالمية للنفط التي تحدث في العادة نتيجة أزمات سياسية وأمنية أو تحولات في الأحوال المناخية. وفي ظلِّ الدول الريعية التي تقوم على اقتصاد ريعي، تتمتّع النخبُ الحاكمة بدرجة كبيرة من الاستقلالية تجاه المجتمع، حيث لا تحتاج النخبة إلى المجتمع لتمويل ميزانية الدولة، بل هي تستخدم جزءًا من الريع في تحقيق الضبط الاجتماعي وشراء الولاء. كما أنها تكون أقل عرضة للمساءلة أو الضغط من أجل الإصلاح السياسي على نحو ما سبق ذكره. وترتّب على ذلك نتائج عديدة من أبرزها تراخي جهود إنجاز تنمية حقيقية تقوم على توسيع وتنويع القواعد الإنتاجية للاقتصادات الوطنية، وتقليص الاعتماد على النفط باعتباره مصدرًا رئيسًا للدخل القومي، حيث لم تحقّق الجهود التي بُذلت في هذا الشأن سوى نجاحات محدودة في أفضل الأحوال.

أسهم هذا الواقعُ في ترسيخ التبعية المالية للخارج وبخاصة بالنسبة إلى الدول النفطية، وذلك ليس بسبب الاعتماد على النفط، حيث إنه مصدرٌ رئيسٌ للدخل القومي في هذه الدول فحسب، بل لأن جزءًا مهمًا من العائدات التي توافرت لها خلال الطفرة النفطية الأولى بعد حرب تشرين أول/أكتوبر ١٩٧٣، والطفرة النفطية الثانية خلال الفترة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٨، تمّ إيداعه أو استثماره بأشكال مختلفة في الغرب. وفي هذا السياق، برزت خلال السنوات الأخيرة ظاهرة «صناديق الثروة السيادية

(١٤٢) لمزيد من التفاصيل حول الوجود العسكري الأجنبي في الوطن العربي وبخاصة منطقة الخليج، انظر: طلعت أحمد مسلم، **القواعد العسكرية الأجنبية في الوطن العربي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١١)، وياسين سويد، **الوجود العسكري الأجنبي في الخليج: واقع وخيارات، دعوة إلى أمن عربي إسلامي في الخليج** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٤).

العربية»، وهي تجمّعات للأصول تسيطر عليها الحكومات بغرض استثمارها. وقُدرت قيمة صناديق الثروة السيادية لدول مجلس التعاون الخليجي في أوائل عام ٢٠٠٨ بأكثر من ١,٥ تريليون دولار. وبالنظر إلى ذلك أصبحت الاقتصادات العربية، وبخاصة في الدول النفطية، أكثر قابلية للتأثر بالأزمات الاقتصادية العالمية على نحو ما حدث خلال الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية التي ضربت العالم في عام ٢٠٠٨/ ٢٠٠٩، حيث ترتّب عليها حدوث تدهورٍ حادٍّ في أسعار النفط من ناحية، وخسائر كبيرة لصناديق الثروة السيادية العربية من ناحية أخرى(١٤٣).

في ضوء ما سبق، يتضحُ أن أزمة الشرعية السياسية التي تعانيها النظم التسلّطية العربية جعلها أكثر تبعيةً للغرب، وبخاصة للولايات المتحدة الأميركية التي استمرت عقودًا تدعمُ هذه النظم. وفي إطار حرصها على ضمان استمرار التأييد الأميركي لها تبنّت أغلبيةُ النظمِ العربية سياساتٍ كان من شأنها تعميق تبعية الدول العربية للغرب سواء على المستوى الاقتصادي أم الأمني أم الغذائي أم المالي أم التكنولوجي أم السياسي. وانطوت أشكال التبعية كلها على نوع من الاستنزاف لموارد الدول العربية من ناحية، وتغلغل الولايات المتحدة وغيرها من الأطراف الإقليمية والدولية في الشؤون الداخلية لهذه الدول من ناحية أخرى. وكان لكل ذلك تأثيراته السلبية في فرص وإمكانات تحقيق التنمية الإنسانية في البلدان العربية من خلال استراتيجيات تقومُ على تعزيز الاعتماد الفردي والجماعي على الذات.

---

(١٤٣) لمزيد من التفاصيل حول تقويم الأداء الاقتصادي لدول مجلس التعاون الخليجي، وبعض مظاهر انكشافها تجاه الخارج، انظر: أحمد صدام عبد الصاحب الشبيبي، «العلاقة بين الانكشاف التجاري والتجارة البينية في دول مجلس التعاون الخليجي،» في: الشبيبي، **مجلس التعاون لدول الخليج**، ص ٦١ ـ ٧٨؛ Ibrahim Saif, «The Oil Boom in the GCC Countries, 2002-2008: Old Challenges, Changing Dynamics,» Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, Carnegie Middle East Center, no. 15 (March 2009); Sven Behrendt and Bassma Kodmani, eds., Managing Arab Sovereign wealth in Turbulent Time - and Beyond,» Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers, Carnegie Middle East Center, no. 16 (April 2009).

بخصوص تأثيرات الأزمة الاقتصادية والمالية الأخيرة على الدول العربية وأنماط تعامل هذه الدول معها، انظر: إبراهيم شريف السيد [وآخ.]، **الطفرة النفطية الثالثة وانعكاسات الأزمة المالية العالمية: حالة أقطار مجلس التعاون لدول الخليج العربي**، تنسيق وتحرير علي خليفة الكواري (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٩)، و Saif, «Arab Countries».

خلاصة القول: إن الطبيعة التسلّطية للنظم العربية أدّت إلى تعطيل وإعاقة القوى والإمكانات التنموية في البلدان العربية. وأخفقت هذه النظم في خلق هياكل وأطر دستورية وقانونية وسياسية وأمنية مواتية لتحقيق التنمية الإنسانية بسبب احتكار السلطة والتأبيد فيها، وغياب الشفافية والمساءلة وحكم القانون، وضعف وهشاشة المؤسسات على مستوى الدولة والمجتمع، ولا سيما أن السياساتِ التي انتهجتها لتحقيق هذا الهدف شابها كثيرٌ من أوجه الخللِ والقصور من حيث الإعداد والتنفيذ والتقويم والمساءلة عن النتائج. وكان حصادُ عقودٍ من ممارسة التسلّط والاستبداد فشلًا كبيرًا في تحقيق أهداف وطموحات العرب في التنمية الاقتصادية، والعدالة الاجتماعية، والديمقراطية، والوحدة العربية، وتحرير الأرض المحتلة.

خاتمة: تأسيس الحكم الصالح... شرط ضروري لتحقيق التنمية الإنسانية وضمان استمراريتها

إن موجةَ الثورات والانتفاضات التي تجتاحُ الوطنَ العربي منذ أواخر عام ٢٠١٠، والتي أطاحت حتى الآن (نيسان/أبريل ٢٠١٢) النظم العتيدة الحاكمة في كل من تونس ومصر وليبيا واليمن، وأجبرت نظمًا أخرى على تقديم تنازلات سياسية ـ متفاوتة في طبيعتها وأهميتها ـ بشأن الإصلاح السياسي، هي في التحليل الأخير محصلةٌ لفشل النظم التسلّطية العربية، القابضة على السلطة منذ عقود، في تحقيق التنمية الإنسانية، وتراكم إحباطات الشعوب العربية من حكّامها. ومن المفارقات أن الشبابَ الذين همّشتهم سياساتُ النظم الحاكمة وعطلت دورَهم باعتبارهم قوةً أساسيةً في عملية النهضة والتنمية هم الذين أشعلوا فتيل الثورات والانتفاضات ضدها.

برهنت الدراسةُ على صحة المقولة التي انطلقت منها ومفادها أن التسلّطية السياسية تُعتبرُ السبب الرئيس للفشل في تحقيق التنمية الإنسانية، على الرغم من توافر موارد وإمكانات كثيرة قادرة على وضع العرب في مكانةٍ لائقة ليس على الصعيد التنموي فحسب، لكن أيضًا على صعيد الدور الإقليمي والمكانة الدولية. فبسبب سوء السياسات التي انتهجتها النظم التسلّطية أصبحت البلدان العربية تعاني بدرجات متفاوتة أزمة التنمية الإنسانية. كما بات الوطن العربي كيانًا مفعولًا به من قبل أطراف إقليمية

ودولية عديدة، لكل منها أجندته وحساباته، وليس طرفًا فاعلًا في محيطه الإقليمي والدولي.

انصبَّ اهتمامُ الدراسة على مناقشة طبيعة العلاقة بين الحكم التسلّطي والفشل في تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي من خلال تحليل وتقويم جملة من المتغيرات والعوامل التي ارتبطت بتوجهات وممارسات النظم التسلّطية، والتي أفضت إلى هذه النتيجة، ومنها: انتهاك حقوق الإنسان، وإهدار الموارد والثروات الوطنية، وسوء السياسات العامة من حيث عملية صنعها وتنفيذها وتقويمها والمساءلة عن نتائجها، والفشل في تعزيز الدور التنموي لكلٍ من الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، والإخفاق في السيطرة على الفساد، بل وخلق بيئات سياسية واقتصادية وإدارية أسهمت في انتشاره وتوحّشه في أغلبية الدول العربية. فضلًا عن سوء السياسات التوزيعية وعدم فاعليتها، ما ترتبَ عليه تفاقمُ حدة التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية وغياب العدالة الاجتماعية. كذلك فإن فشل النظم التسلّطية في تأسيس تكامل اقتصادي عربي حقيقي حال دون توظيف القدرات والإمكانات العربية في تعزيز الاعتماد الجماعي العربي على الذات من أجل تحقيق التنمية في البلدان العربية. وأسهم ذلك، إلى جانبِ عواملٍ أخرى، في ترسيخ تبعية الدول العربية للغرب، الأمر الذي أثّر سلبًا في التنمية الإنسانية في هذه الدول.

في ضوء ما سبق، يتضحُ أن جلَّ العوامل المسؤولة عن الفشل في تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي ترتبطُ أساسًا برسوخ التسلّطية السياسية التي تتنافى مع الحكم الصالح. من هنا فإن تأسيسَ الحكم الصالح شرطٌ ضروريٌّ لتحقيق التنمية الإنسانية وضمان استمراريتها. ويُعد النظامُ الديمقراطي الحقيقي الذي يستندُ إلى أسسٍ ومبادئ: التداول السلمي للسلطة من خلال انتخابات دورية تتسم بالحرية والنزاهة، والفصل والتوازن بين السلطات، وسيادة القانون، والاستقلال الحقيقي للسلطة القضائية، والشفافية، والمساءلة، وتوفير ضمانات احترام حقوق الإنسان، وترسيخ مبدأ المواطنة باعتباره أساسًا للعلاقة بين الحاكم والمحكوم، والعدالة الاجتماعية، يُعتبر التجسيد الأمثل للحكم الصالح. والتحدي الكبير الذي

يواجه المنطقة العربية في الوقت الراهن يتلخّصُ في السؤال التالي: كيف يمكن تفكيك البني والهياكل التسلّطية، وإنجاز تحول ديمقراطي يفضي إلى قيام نظم ديمقراطية حقيقية، ليست شكلية، ومستقرة؟

إن الإجابةَ عن هذا التساؤل توجبُ التعمّق في تحليل واستشراف التأثيرات القائمة والمحتملة للتحولات الثورية غير المسبوقة التي تشهدها المنطقةُ العربية على مسارات وآفاق التطور السياسي فيها. ونظرًا إلى أن هذا الموضوع يخرجُ عن نطاق هذه الدراسة، فإنها ستكتفي بطرح بعض الإشكاليات والمقترحات والشروط ذات الصلة بتحقيق هدف التحول الديمقراطي وتأسيس الحكم الصالح في المنطقة العربية[١٤٤]. يتعيّنُ في الحالات كلّها الأخذ بالاعتبار أن الديمقراطية وإن كانت لا تقدّم حلولًا سحرية للمشكلات الحادة والمتزامنة التي تراكمت على مدى عقود، إلا أنها تقدمُ أفضل إطار سياسي/ مؤسسي يمكن في ضوئه بلورة حلول فاعلة لهذه المشكلات.

جدير بالذكر أن مجرد إطاحة نظام تسلّطي بواسطة ثورة سلمية (تونس ومصر واليمن)، أو مسلحة (ليبيا)، أو قيامه بتقديم تنازلات سياسية إصلاحية (الأردن والمغرب والجزائر... إلخ) لا يعني بحال من الأحوال الانتقال التلقائي والأمن إلى الديمقراطية ولا سيما أن تجارب التحول الديمقراطي على الصعيد العالمي تقدمُ خبراتٍ ودلالاتٍ متنوعةً بهذا الخصوص. وفي ضوء المعطيات الحالية القائمة في الدول العربية يمكن القول: إنه يصعبُ تصوّر وجود رؤية واحدة أو طريقًا واحدةً لتحقيق التحول الديمقراطي في هذه الدول بسبب التباينات في ما بينها من حيث طبيعة هياكلها وبناها الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية، ومدى تبلور القوى

(١٤٤) نظرًا إلى أن استشراف مستقبل الثورات والانتفاضات خارج إطار الدراسة، وأن ما يقدمه الباحث هنا هو اجتهاد غايته طرح بعض الأفكار والمقترحات التي من شأنها توفير فرص أفضل للتحول الديمقراطي وتأسيس الحكم الصالح في البلدان العربية خلال المرحلة الانتقالية، فإنه من الواجب التنويه إلى أن بعض المقترحات الواردة في هذا الجزء تناولها الباحث بشكل موجز في دراسة أخرى له عن الثورات والانتفاضات في الوطن العربي. انظر: حسنين توفيق إبراهيم، «الثورات والانتفاضات وتحولات الواقع السياسي العربي،» **كراسات استراتيجية**، السنة ١١، العدد ٢٢٥ (٢٠١١).

والتيارات السياسية فيها، وطريقة إطاحة النظام التسلّطي (بالنسبة إلى الدول التي حدث فيها ذلك). وبناءً عليه، فإن فرص التحول الديمقراطي في دول مثل تونس ومصر والمغرب والأردن تبدو أيسر من فرص التحول في دول مثل ليبيا واليمن وسورية. لكن على الرغم من التفاوتات بين الدول العربية بشأن فرص وإمكانات التحول الديمقراطي، فإن هناك كثيرًا من الإشكاليات والتحديات التي يمكن أن تؤثّر في عملية التحول(١٤٥).

في ضوء ما كشفَت عنه موجة الثورات والانتفاضات من حقائق، وما أفرزته من معطيات جديدة، فإن هناك جملةً من الشروط والمتطلبات اللازمة لتفكيك بنى وهياكل التسلط والاستبداد وتحقيق التحول الديمقراطي في دول المنطقة، منها:

ـ صياغةُ عقدٍ اجتماعي جديد. فالعقد الاجتماعي يعتبر أساس الرابطة السياسية بين الحاكم والمحكوم. وأكدت موجة الثورات والانتفاضات أن الصيغة التي استندت إليها النظمُ التسلّطية على مدى العقود السابقة، والقائمة على اعتبار أن المحكومين مجرد رعايا وليسوا مواطنين لهم حقوق متساوية لم تعد صالحةً ولا قادرةً على الاستمرار. لذلك أصبح هناك حاجة إلى صياغة عقد اجتماعي جديد يؤسس للعلاقة بين الحاكم والمحكوم على أسس جديدة تتمثلُ في: المواطنة، وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان، والعدالة الاجتماعية، والقبول بالشرعية الدستورية باعتبارها أساسًا لممارسة السلطة. والعقد الاجتماعي الجديد يجبُ أن يشملَ الجميع من دون إقصاء أو تمييز على أسس دينية أو طائفية أو قبلية أو عرقية أو جهوية.

ـ إن حجرَ الزاوية في حسن إدارة عملية الانتقال إلى الديمقراطية وتأسيس نظام ديمقراطي مستقر يكونُ في صياغة دستورٍ ديمقراطي يحظى بالقبول المجتمعي، ويجسّد أسس ومبادئَ الديمقراطية. ونظرًا إلى التعقيدات التي تحيطُ بالعلاقات المدنية ـ العسكرية في كثير من دول المنطقة، فإنه من

(١٤٥) لمزيد من التفاصيل حول بعض هذه التحديات، انظر: محمد عصام لعروسى، «الحراك السياسي العربي: هل هو بداية لعقد اجتماعي جديد،» **المستقبل العربي**، العدد ٣٩٣ (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١)؛ محمد نور الدين أفاية، «التحرر من السلطوية والديمقراطية المعلقة،» **المستقبل العربي**، العدد ٣٩١ (أيلول/ سبتمبر ٢٠١١).

المهم أن يتضمّن الدستور تقنينًا هذه المسألة. واستنادًا إلى هذا الدستور الديمقراطي وما يتضمنه من ضوابط وإجراءات يتعيّنُ مراجعة وتعديل القوانين والتشريعات كلّها المنظمة للحياة السياسية مثل قوانين الأحزاب والانتخابات ومباشرة الحقوق السياسية... إلخ. فهذه القوانين جزءٌ من البنية القانونية التي اعتمدت ـ وتعتمدُ ـ عليها نظم التسلّط والاستبداد. فضلًا عن إعادة هندسة المؤسسات والعمليات السياسية على نحوٍ يتوافق مع الدستور الديمقراطي. وفي هذا السياق يمكن القول: إن التعديلات الدستورية التي بادرت بعضُ الأنظمة إلى اتخاذها لاحتواء الاحتجاجات الشعبية مثلما الحال في الأردن والمغرب، تُعتبرُ خطوات مهمة على الطريق الصحيحة، لكنها ليست كافية لتأسيس ملكيات دستورية، ولا سيما أنها لم تمس من الناحية العملية السلطات الضخمة للملك في كل من البلدين إلا بشكل محدود جدًا[١٤٦]. والأنظمة التي اكتفت بتقديم بعض المزايا والتسهيلات الاقتصادية لمواطنيها بدلًا من اتخاذ خطوات جدّية على طريق الإصلاح السياسي مثلما هو الحال في المملكة العربية السعودية وغيرها لا يمكن أن تستمرَّ إلى ما لا نهاية في هذا النهج، حيث لا تستطيعُ أن تواصلَ «التصرّف على أنها استثناء للحالة العربية الثورية، أو أنها غير معنيّة بمطالب الإصلاح المحقّة»[١٤٧]. في كل الحالات إن مواصلة عملية الإصلاح السياسي الحقيقي والجدّي وليس المغشوش، والمبادرة باتخاذ خطوات إصلاحية مهمة ومؤثرة بشكل تدريجي وتراكمي سيكون البديل الأمن لتلبية مطالب الشعوب والحيلولة دون حدوثِ موجاتٍ جديدة من الانتفاضات ضدّ النظم الحاكمة في الدول المعنيّة.

ـ التحصين الدستوري/القانوني لحقوق الإنسان. دأبَت النظمُ التسلّطية في المنطقة على إقرار حقوق الإنسان في الدساتير ثم تقييدها من خلال

---

(١٤٦) لمزيد من التفاصيل، انظر: Marwan Muasher, «Jordan's Proposed Constitutional Amendments - A First Step in the Right Direction,» Carnegie Endowment for International Peace, Commentary/Arab Politics, Carnegie Middle East Center (17 August 2011), and Marina Ottaway, «The New Moroccan Constitution: Real Change of More the Same?» Carnegie Endowment for International Peace, Commentary/Arab Politics, Carnegie Middle East Center (20 June 2011).

(١٤٧) لمزيد من التفاصيل، انظر: عبد الخالق عبد الله، «الربيع العربي: وجهة نظر من الخليج العربي،» **المستقبل العربي**، العدد ٣٩١ (أيلول/سبتمبر ٢٠١١)، ص ١٢٨، وانظر كذلك: خالد الحروب، «الملكيات العربية.. وهم الاستقرار وحتمية التحديث،» **المصري اليوم**، ٢٣/٦/٢٠١١.

القوانين المنظمة لممارسة هذه الحقوق. لذلك من المهم مراجعة القوانين والتشريعات المعمول بها بحيث تتوافق مع الدستور الديمقراطي من زاوية توفير ضمانات احترام حقوق الإنسان، وإصدار تشريعات جديدة في حالة اللزوم. ومن المهم أيضًا أن تجد الدساتير والقوانين طريقها إلى التنفيذ الفاعل على أرض الواقع، حيث يشكّلُ وجود فجوة بين الإطار الدستوري/ القانوني من ناحية والممارسة من ناحية أخرى واحدةً من عورات الحياة السياسية في البلدان العربية.

ـ إن الصراعات الداخلية على أسس قبلية أو عرقية أو طائفية أو جهوية تمثّل تحدياتٍ كبرى لفرص التحول الديمقراطي في بعض الدول العربية، فمثلُ هذه الصراعات لا تهدّد فرصَ التحوّل الديمقراطي فحسب، بل تهدد وجودَ الدولة ذاتها باعتبارها كيانًا سياسيًا موحدًا. ويمثّلُ استمرار الانفلات الأمني مصدرًا آخرَ للتهديد، حيث لا ديمقراطية ولا تنمية من دون توافر الأمن[١٤٨]. وثمة تحدٍّ آخر بهذا الخصوص وهو المتمثّل باستمرار تدهور الأوضاع الاقتصادية لفترات طويلة نسبيًا. وإذا كان التغيير السياسي يخلقُ في العادة مصاعب وتحديات اقتصادية كبرى فإنه من المهم سرعة معالجة هذه الأوضاع على النحو الذي يحول دون حدوث انهيارٍ اقتصادي، ويعزّزُ فرصَ النمو في مراحل تالية. كذلك قد تعمل بعضُ القوى والتيارات المتضررة من التحوّل السياسي الديمقراطي على عرقلته، لذا يتعيّنُ تحجيم تأثير هذه القوى من خلال وسائل وإجراءات قانونية وسياسية.

ـ يتمثّلُ أحد الأسباب الرئيسة لفشل تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي في تدنّي نوعية السياسات العامة. ونظرًا إلى أن السياسات العامة الفاعلة تعتبرُ طريق النظم الحاكمة في مرحلة ما بعد الثورات والانتفاضات لتحقيق ما يُعرف بـ «شرعية الإنجاز»، أصبح يتعيّنُ على هذه النظم إحداثَ تغييرٍ جذري في منظومة هذه السياسات من حيث محتواها، وطرق وآليات إعدادها، ووسائل تنفيذها، ومناهج تقويمها، والمساءلة عن نتائجها، حيث

(١٤٨) على سبيل المثال، هناك العديد من المشكلات التي تواجه ليبيا في مرحلة ما بعد القذافي، انظر: عبد الإله بلقزيز، «مشكلات ما بعد سقوط «نظام» القذافي،» **المستقبل العربي**، العدد ٣٩٣ (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١).

تأتي السياسةُ العامة معبّرة عن مصالح وتطلعات المستهدفين، ويتمُّ تنفيذها بفاعلية وكفاءة، ويجري تقويمها أولاً بأول لتدارك أي أخطاء، مع محاسبة المسؤولين عن هذه السياسات في حال التقصير في أداء مسؤولياتهم. إنه السبيلُ الوحيد لضمان حسن إدارة الموارد الوطنية وتوجيهها نحو الأهداف والغايات التنموية. وتُعتبر السياسة الاقتصادية وسياسة التعليم في مقدمة السياسات العامة التي تحتاجُ إلى مراجعة وتصحيح لما لهما من تأثيرات مباشرة وغير مباشرة في كثيرٍ من المجالات الأخرى.

ـ يُعَدُّ توحّش الفساد وتمدّده أحد الأسباب الرئيسة للثورات والانتفاضات في كثير من البلدان العربية. لذلك بات من المؤكد أنه يصعب إنجاز تحول ديمقراطي حقيقي، وتحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية في البلدان العربية من دون إعلان الحرب على الفساد، ولا سيما أن قوى الفساد قد تعملُ على عرقلة عمليات التحول وتخريبها، فهذه القوى لا تزدهرُ ولا تنشطُ إلا في ظل غياب سيادة القانون ودولة المؤسسات. وفي الحالات كلّها لا يمكنُ محاربة الفساد والسيطرة عليه إلا من خلال استراتيجية متكاملة تتضمن أبعادًا وعناصر قيمية وقانونية وأمنية ومؤسسية واقتصادية وإدارية وسياسية، مع توفير كل مقومات ومتطلبات التنفيذ الفاعل والكفوء لهذه الاستراتيجية. بات من المُلِحّ التصدي للفساد بفاعلية وحسم وليس بحملات إعلامية غايتها تحسين صورة النظم الحاكمة. وأي محاربة جادة للفساد لا بدَّ من أن تبدأ بضرب ما يُعرف بـ «الفساد الكبير» الذي أسهمَ في تمدّد «الفساد الصغير».

ـ من المعروف أن عقودًا من الدكتاتورية والاستبداد رسخّت قيمَ وممارسات التسلّطية ليس على مستوى النظم الحاكمة فحسب، لكن على مستوى أحزاب وقوى المعارضة ومنظمات المجتمع المدني، فكثيرٌ منها لا يلتزم تطبيق الديمقراطية في إدارة شؤونه الداخلية، لذلك تكثر الصراعات الداخلية والانشقاقات في صفوف هذه القوى والمنظمات. وفي ظلّ مرحلة التحول أو الانتقال إلى الديمقراطية، بات يتعيّنُ على مختلف الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني الالتزام بالديمقراطية في إدارة شؤونها الداخلية، وفي إدارة العلاقات في ما بينها، وذلك حتى تُقرنَ القول بالفعل، وتكتسب مصداقية لدى الجماهير. فلا يُعقل أن تتحدث هذه الأحزاب والقوى

عن الديمقراطية ليل نهار، وتطالب السلطات الحاكمة الالتزام بالديمقراطية، وهي لا تمارسها، بل وتنتهكها جهارًا نهارًا. كذلك إن تفكيك ثقافة التسلّط والاستبداد، ونشر قيم وثقافة الديمقراطية بين مختلف فئات المجتمع يُعَدُّ من المتطلبات الرئيسة لتأسيس نظام ديمقراطي مستقر، فلا ديمقراطية من دون ديمقراطيين. وهنا يبرز دور سياسات التعليم، والسياسات الإعلامية، والسياسات الثقافية. وهناك دورٌ مهمٌ يقعُ على عاتق منظمات المجتمع المدني بهذا الخصوص. وبإيجاز، هناك حاجة ملحة إلى ثورة ثقافية حقيقية تنشر وترسّخ قيم وثقافة الديمقراطية بدلًا من قيم وثقافة الاستبداد والتسلّط، قيم وثقافة النزاهة وصيانة المال العام والمساءلة بدلًا من قيم وثقافة الفساد واللامسوؤلية، قيم الوسطية والاعتدال بدلًا من قيم التطرف والانغلاق.

ـ إن الشباب الذين أشعلوا فتيل الثورات والانتفاضات في الوطن العربي، وبرزوا باعتبارهم فاعلين جددًا على الساحة السياسية يمكن أن يكون لهم دور مهمٌ ومؤثّر في صياغة مستقبل الحياة السياسية في عديد من البلدان العربية، ولا سيما أن المجتمعات العربية هي مجتمعات فتية وشابة. فالشباب هم الأقدر على ضخ دماء جديدة في شرايين النخب السياسية التي أصابها التكلّس والجمود، وإعادة تشكيل خرائط القوى السياسية، وتنشيط دور منظمات المجتمع المدني. لكن فاعليةَ الدور السياسي للشباب في هذه الدولة أو تلك تتوقفُ على عوامل عديدة منها: الانخراط بفاعلية في مجالات العمل السياسي من خلال تشكيل تنظيمات وجمعيات سياسية ومدنية جديدة، والمشاركة في الاستحقاقات الانتخابية ترشيحًا وتصويتًا، وتجنب الفرقة والتشرذم وبخاصة خلال المراحل الأولى من عملية التحول الديمقراطي، ومواصلة الضغط السلمي على السلطات الحاكمة بالتنسيق مع مختلف القوى السياسية الأخرى في حال حدوث محاولات للالتفاف على عملية التحول الديمقراطي أو تفريغها من مضمونها الحقيقي.

ـ تعاني كثيرٌ من الدول العربية في مرحلة ما بعد الثورات والانتفاضات معضلةً مزدوجةً مفادها أن هذه الدول تواجهُ بشكلٍ حاد ومتزامن مشكلةَ تأسيس الديمقراطية، ومشكلة تأسيس أو إعادة تأسيس الدولة الوطنية ذاتها، بمعنى تأسيسها مفهومًا في الوعي الجمعي للمواطنين حيث تحوزُ على قبول

القوى والتكوينات الاجتماعية المختلفة التي تعيشُ على أراضيها، وتأسيسها باعتبارها مؤسسات وأجهزة قادرة على أداء الوظائف والمهام المنوطة بها بفاعليةٍ واقتدار، وبخاصة في ما يتعلقُ باحتكار حق الاستخدام المشروع للقوة، وتقديم السلع والخدمات العامة للمواطنين بشكل عادل وكفوء. ويجب أن يشكّلَ الإصلاحُ المؤسسي الحقيقي مكونًا رئيسًا ضمن أي استراتيجية للانتقال من التسلّطية إلى الديمقراطية. وتبرز هذه المعضلةُ بشكل واضح في الدول التي تتّسم بتعددية مجتمعية مكثفة مثلما هو الحال في ليبيا والعراق واليمن وسورية والبحرين.

ـ إذا كانت ثورةُ تونس ومن بعدها الثورة المصرية قد حركتا موجة الثورات والانتفاضات في الوطن العربي، حيث أدت الأولى إلى «تونسة العرب» على حد تعبير عزمي بشارة[١٤٩]، فإن نجاح تونس أو مصر أو أي دولة عربية أخرى في إنجاز عملية التحول الديمقراطي بشكل آمن، وتأسيس نظام ديمقراطي مستقر سوف يكون له تأثيراتُه الإيجابية على الصعيد العربي. فالدولةُ أو الدولُ التي ستنجح في هذا المسعى ستصبح بمنزلة قطب أو أقطاب جاذبة، تؤثّر بالإيجاب في التحول الديمقراطي في دول أخرى. وبالعكس فإن الفشل في تأسيس الديمقراطية في الدول التي جرى إطاحة النظم الحاكمة فيها سوف يكون له مردوده السلبي على فرص التحول الديمقراطي في المنطقة، حيث سيقدّمُ للنظم الحاكمة المترددة أو العازفة عن عملية التحول الديمقراطي الحججَ والمبررات للطعن في جدوى تحولات ثورية لم تجلب سوى الفوضى وانعدام الأمن.

ـ كان للغرب، وبخاصة الولايات المتحدة الأميركية، دوره البارز في دعم ومساندة نظم التسلّط والفساد في المنطقة على مدى عقود من الزمن. لكن جاءت موجةُ الثورات والانتفاضات لتحدِثَ تغييرًا ملحوظًا في مواقف القوى الغربية، وبخاصة في ما يتعلق بقبول مبدأ وصول إسلاميين إلى السلطة عبر انتخاباتٍ حرة ونزيهة. وفي هذا السياق، يمكن القول: إنْ توافرت شروطٌ معينةٌ يمكن لدور الخارج أن يكون عاملًا مساعدًا في عملية التحول

(١٤٩) لمزيد من التفاصيل، انظر: عزمي بشارة، «زمن الثورات وسرعة الضوء وتونسة العرب،» المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، مقالات وتعليقات (كانون الثاني/ يناير ٢٠١١).

الديمقراطي، لكن تبقى العواملُ الداخليةُ الفيصلَ في تحقيق النجاح من عدمه. وبصفة عامة فإن النظم التي تتمتعُ بالشرعية السياسية لدى شعوبها تكون أقدر على تقليص قيود التبعية إلى الخارج، وتبني سياسات خارجية أكثر استقلالية، حيث إن قيود التبعية التي كبلت دول المنطقة على مدى العقود الماضية أضرّت بفرص التنمية الإنسانية فيها. وإذا كانت الدولُ العربيةُ مطالبةً بإعادة صياغة العلاقات مع القوى الخارجية، الإقليمية والدولية، على أسس جديدة قوامها الندّية والعلاقات المتكافئة والمصالح المتبادلة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، فإن ذلك لا يمكنُ أن يتحقّقَ إلا باتخاذ خطوات جدية لتحقيق تضامن عربي مستقر يمثلُ ركيزةً لإحداث نقلة، كمية ونوعية، كبيرة في التكامل الاقتصادي العربي الذي يعزّزُ بدوره من فرص وإمكانات الاعتماد الجماعي العربي على الذات، ويقلص من التبعية إلى الخارج، ويسهم في تحقيق التنمية الإنسانية على الصعد الوطنية أو القطرية.

خلاصة القول: إن موجةَ الثورات والانتفاضات أسقطت جملةً من المسلمات التي باتت لصيقةً بالمنطقة العربية مثل: إن العرب لا يثورون ضدَّ حكامهم، وأن الديمقراطية لا تمثّلُ أولويةً بالنسبة إلى المواطنين العرب، وأن الإسلام يتعارضُ مع الديمقراطية، وأن التغيير السياسي في المنطقة لا بدَّ وأن يأتي من الخارج... إلخ. لكن على الرغم من ذلك، فإن المهم ليس إطاحة نظام تسلّطي أو إجباره على تقديم بعض التنازلات السياسية فحسب، بل تأسيس نظام ديمقراطي يجسّدُ أسس ومبادئ الحكم الصالح. وهذا أمرٌ له شروطٌ ومتطلبات عديدة يمكن توفيرها وإنضاجها على نحو أفضل إذا حدثت حالةٌ من التوافق المجتمعي على مستوى كل دولة بين مختلف التكوينات الاجتماعية، والقوى والتيارات السياسية الفاعلة سواء أإسلاميةٌ كانت أم ليبرالية أم يسارية، والقوى والحركات الشبابية التي أدّت دورًا أساسيًا في إشعال الثورات والانتفاضات بحيث يتمُّ تشكيل ما يُعرف بـ «الكتلة التاريخية على قاعدة الديمقراطية»[١٥٠]. وهذه مسألة في منتهى

(١٥٠) لمزيد من التفاصيل حول مفهوم الكتلة التاريخية على قاعدة الديمقراطية، انظر: علي خليفة الكواري وعبد الفتاح ماضي، «مفهوم الكتلة التاريخية على قاعدة الديمقراطية،» **المستقبل العربي**، العدد ٣٧٣ (آذار/ مارس ٢٠١٠).

الأهمية لأن العبرة في نهاية المطاف ليست الانتقال إلى الديمقراطية فحسب، بل توفير أسس ومقومات استقرار النظام الديمقراطي واستمراره أو ما يُعرف بـ «ترسيخ الديمقراطية».

يشكّلُ هذا التوافق المجتمعي إطارًا جامعًا وأرضية مشتركة لحسم قضايا جوهرية مثل: مرجعية الدولة، وشكل نظام الحكم، ومؤسسات وآليات الممارسة الديمقراطية، وطبيعة العلاقات المدنية ـ العسكرية، وأولويات السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وموجهات السياسة الخارجية... إلخ. هذا الأمرُ قد يستغرق بعض الوقت في عديد من الحالات، فعقودٌ من التسلّط والاستبداد لا يمكن محوَ آثارها خلال فترة زمنية قصيرة. المهم تحقيق النجاح في التوافق على خارطة طريق واضحة للتحول الديمقراطي والتزام الأطراف المعنية جميعها بتنفيذها.

في الحالات كلّها، إن مراقبة أداء النخب الحاكمة، القديمة والجديدة، وتكثيف الضغط السلمي عليها من مختلف القوى الاجتماعية والتيارات السياسية صاحبة المصلحة في التحول الديمقراطي، في حال جرت محاولات للتراجع أو الالتفاف على هذا المسار تعتبرُ من المتطلبات الجوهرية لإنجاز عملية التحول الديمقراطي، وترسيخ النظام الديمقراطي الذي يجسّدُ مبادئ الحكم الصالح أو الجيد، والذي يمكن في ظلّه التحرك بفاعلية على طريق تحقيق التنمية الإنسانية المستدامة بالمعنى الذي سبق ذكره.

إن إنجازّ التحوّل الديمقراطي وتأسيس الحكم الصالح عمليةٌ نضاليةٌ مستمرة، ومن دون مواصلة النضال السلمي من أجل الديمقراطية، وبناء توافقات مجتمعية وتحالفات ديمقراطية ترتكز عليها عملية التحول الديمقراطي، وتضمن عدم حدوث ردة أو انتكاسة لهذه العملية، من دون ذلك فإن موجة الثورات والانتفاضات التي تشهدُها المنطقة العربية قد تفضي في أفضل الأحوال إلى حالة من الإصلاح السياسي تكون نتيجتها إدخال بعض التحسينات على أساليب النظم القائمة في الحكم والإدارة أو تأسيس نظم سياسية جديدة ـ في الدول التي تمَّ إطاحة النظم الحاكمة فيها ـ حيث تكون أقلّ تسلطّية وأكثر انفتاحًا مقارنة بمرحلة ما قبل الثورات

والانتفاضات. لكنها بالمقابل قد تُفضي في بعض الحالات إلى ظهور دكتاتوريات جديدة مدنيّة أو عسكرية، وربما حدوث حروب أهلية وصراعات داخلية حادة تكون نتيجتها تفكيك بعض الدول العربية. وثمة مخاطر جمة تحيطُ بكل من ليبيا واليمن والعراق وسورية والسودان بهذا الخصوص.

هل التكوينات الاجتماعية، والأحزاب والتيارات السياسية، وقوى ومنظمات المجتمع المدني، والنخب الفكرية والثقافية، والقوى الشبابية قادرةٌ على بناء التوافقات المجتمعية والتحالفات الديمقراطية التي تؤسس لتحولٍ ديمقراطي آمن يقودُ عبر فترة زمنية مناسبة إلى تأسيس نظم ديمقراطية مستقرة وفاعلة، تكون أقدر على تحقيق التنمية الإنسانية؟

هذا هو التحدي الكبير الذي يواجهُ العرب في الوقت الراهن!

الفصل الثاني

مفهوم المجتمع المدني المروّج في أدبيات التنمية (نصوص من منظمة الإسكوا نموذجًا)

أحمد موسى بعلبكي