

ISSN :2353-0294

المجلة الجزائرية للدراستات السياسية

مجلة دورية دولية علمية محكمة -

تعنى بالدراسات والبحوث الخاصة بالعلوم السياسة والعلاقات الدولية

العدد الثاني

رقم الإيداع : 1228 - 2013

صفر 1436 هـ

ديسمبر 2014 م

المجلة الجزائرية للدراسات السياسية

• المدير ومسؤول النشر:

الأستاذ الدكتور – أمحمد برقوق
أستاذ التعليم العالي ،
ومدير المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية .

• رئيس هيئة التحرير:

الأستاذ الدكتور – صالح سعود
أستاذ التعليم العالي ،
نائب المدير مكلف بالنشر بالمدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية.

• هيئة التحرير:

د – كريم خلفان
د – تسعديت مسيح الدين
د – عبير بوضياف
د – بوشرف كمال

العنوان:

المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية، 03 طريق دودو مختار، بن عكنون، الجزائر.

الإيداع القانوني: 2013 – 1228

الترقيم الدولي: ISSN 0294 – 2353

البريد الإلكتروني: journal@enssp.dz

الهاتف: +213 (0) 23 23 01 02

+213 (0) 23 23 01 07

الهيئة العلمية للمجلة

أ.د - الخير قشي	جامعة سطيف 2 - الجزائر
أ.د - رايح شريط	جامعة الجزائر 3 - الجزائر
أ.د- عبد الحميد قرفي	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر
أ.د - عزي عبد الرحمن	الإمارات العربية المتحدة
أ.د - بلقاسم ايراتي	جامعة الجزائر 3 - الجزائر
أ.د - عمر فرحاتي	جامعة بسكرة - الجزائر
أ.د- سالم برفوق	جامع الجزائر 3 - الجزائر
أ.د- عبد الحفيظ ديب	جامعة الجزائر 3 - الجزائر
أ.د- رياض بوريش	جامعة قسنطينة 3 - الجزائر
أ.د - العربي إشبودان	جامعة الجزائر 2 - الجزائر
أ.د- يميلي غبالو	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر
أ.د مصطفى مكي	فرنسا
د- محمد هناد	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر
د- أبو القاسم دلال	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر
د- حمود صالح	الولايات المتحدة الأمريكية
د- محمد جويلي	تونس
د- ناجي عمارة	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر
د- محمد السعيد مكي	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر
د- محمد ماضوي	فرنسا
د- خليفة يوراس	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر
د- مصطفى بخوش	المملكة العربية السعودية
د- إنعام بيوض	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر
د- مليكة معمري	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر
د- فاطمة الزهراء فرشولي	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر
د- علي ربيج	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر
د- يوسف بوعدنل	قطر
أ- مريم بجاوي	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر
أ- عبد السلام يخلف	جامعة قسنطينة 3 - الجزائر
أ- نعيمة بايو	المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية - الجزائر

مستلزمات النشر

من ضمن شروط النشر في المجلة الجزائرية للدراسات السياسية :

- أن يتوافق المقال مع اهداف المجلة.
- أن يكون المقال غير منشور سابقا.
- أن لا يتجاوز الموضوع 20 صفحة باللغة العربية، بالإضافة إلى إمكانية إرسال مواضيع باللغتين الفرنسية والانجليزية، (يكتب الموضوع بخط Simplified Arabic بالنسبة للغة العربية، و Times New Roman بالنسبة للغتين الفرنسية والانجليزية، وان يكون المضمون بحجم 14، الهامش بحجم 12)، ويكون مرفوقا بملخص باللغة العربية وملخص بلغة أخرى (بالنسبة للمواضيع باللغتين الفرنسية والانجليزية يجب أن تتوفر على ملخص باللغة العربية).
- إلتزام الدقة والعمق في المضمون و الأمانة العلمية ، والتوثيق المنهجي.
- تكتب الهوامش بترقيم متسلسل في نهاية كل صفحة ، مع مراعاة أسلوب منهجي موحد:
 - الكتب: المؤلف، العنوان، دار النشر، مكان النشر، السنة، الصفحة.
 - المقالات: المؤلف، العنوان، المجلة، المجلد، العدد، السنة، الصفحة.
- يرفق عنوان البحث مع إسم الباحث، ورتبته العلمية، وتخصصه، و الهيئة العلمية التي ينتمي إليها.
- يرسل الموضوع عبر البريد الالكتروني للمجلة.(journal@enssp.dz)
- يعرض البحث على لجنة علمية للتقييم.
- المقالات التي لا تنشر لا تعاد لأصحابها.

الآراء الواردة في البحوث المنشورة لا تعبر بالضرورة عن رأي المجلة.

الافتتاحية

تتشرف المدرسة الوطنية للعلوم السياسية بإثراء الساحة الفكرية الوطنية والعربية بالعدد الأول للمجلة الجزائرية للدراسات السياسية، وهي مجلة دورية دولية محكمة، تهتم بالقضايا العلمية والعملية المرتبطة بالقضايا السياسية الوطنية والدولية، كما تهتم أيضا بمختلف النقاشات حول مواضيع الساعة الإستراتيجية منها والأمنية.

وبالنظر لطموح المدرسة لأن تكون قطب إمتياز على مستوى التكوين عبر التخصصي، في مجالات الدراسات الدولية، والدراسات العسكرية والإستراتيجية، والسياسات العامة، والدراسات الإقليمية، فهي تعمل على إنتاج الأفكار والمفاهيم المرتبطة بقراءات وطنية للمواضيع والتحديات والرهانات الحالية، وليس إعادة إنتاج أو نشر افكار الغير، أو قناعات الآخر، بعيدا عن أية مركزية فكرية أجنبية...، لأن الفكر هو نتاج حراك إبداعى مجالى، قائم على الإدراك بالمتغيرات والتحولات والقواعد المتحكمة في صيرورة الظواهر والتاريخ .

وتعد المجلة الجزائرية للدراسات السياسية اللبنة الأولى في الاستراتيجية البحثية للمدرسة، إذ سوف تتلوها مجموعة من المشاريع المرتبطة ببعض الميادين الفرعية التي تهدف إلى التخصص في : الدراسات الأمنية، والدراسات الإقليمية، والسياسات العامة، والدراسات الدولية، والدبلوماسية، والأنظمة السياسية المقارنة، وذلك من خلال دعم التأطير العلمي للمدرسة بأساتذة باحثين، من ذوي الخبرة والكفاءة لمرافقة التكوين على مستوى الدكتوراه، وكذلك من اجل بعث عدد من المخابر البحثية على مستوى مؤسستنا.

ولهذا، ندعو بمناسبة نشر العدد الثاني من المجلة الجزائرية للدراسات السياسية كل المهتمين بالحقل العلمي المنوط بها، بالتعاون مع هيئة تحرير المجلة للرقى بالبحث العلمي، في مجال العلوم السياسية والعلاقات الدولية، خدمة لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي، وللوطن.

- مدير المجلة -

الفهرست

المحور الأول :

الصفحة	الموضوع
09	<p>▪ الجزائر والأمن الإقليمي: التسوية الدبلوماسية لأزمة مالي وانعكاساتها المستقبلية على الأمن الإقليمي</p> <p>د - مصطفى صايح - كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية - جامعة الجزائر - 3</p>
19	<p>▪ السياسة الأمنية الجزائرية في ضوء تجريم دفع الضديتة</p> <p>د - الطاهر دلول، أ - السايح بوساحية - جامعة تبسة</p>
29	<p>▪ الإرهاب الجوي: قراءة أمنية</p> <p>د - حكيم غريب - المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية</p>
41	<p>▪ الإهتمام الدولي بظاهرة الدولة الفاشلة في إفريقيا بين التنظير والممارسة</p> <p>د - غازلي عبد الحليم - كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية - جامعة الجزائر - 3</p>
51	<p>▪ التدخل العسكري الفرنسي بمالي، بين خصوصية الأزمة المالية، والمصالح الإستراتيجية والشرعية القانونية</p> <p>د - شمامة خير الدين - كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة باتنة</p>

63	<p>▪ "التعاون المنظم الدائم" CSP خطوة جديدة في مسار الأمن و الدفاع الأوروبي</p> <p>د - مزاني راضية ياسينة - كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية - جامعة الجزائر 3</p>	
72	<p>▪ مسألة التغيير في السياسات العامة</p> <p>د - صالح بلحاج - كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية - جامعة الجزائر 3</p>	
85	<p>▪ محددات الإصلاح السياسي</p> <p>د - سعاد عمير - كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة تبسة</p>	
93	<p>▪ قراءة نقدية حول الإجراءات المتعلقة بالتشريع المالي للبرلمان في التجربة الجزائرية</p> <p>د - لعروسي رابح - كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية - جامعة الجزائر 3</p>	
103	<p>▪ تطبيق العدالة الإنتقالية بين المساءلة و المصالحة</p> <p>أ. بوبكر صبرينة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة سوق أهراس</p>	
<p>المحور الثاني: المواضيع باللغة الأجنبية</p>		
	<p>▪ Public Administration in Africa: The case of Algeria Ammar BOUHOUCHE - Professor, University of Algiers (3)</p>	01
	<p>▪ Quelques aspects pratiques de la protection consulaire dans la jurisprudence de la Cour internationale de justice Dr SAM Lyes, Maître de Conférence 'B', Faculté de droit et des Sciences politiques, U.M.M.T.O</p>	07
	<p>▪ Le comportement humanitaire de l'Emir Abdelkader Et naissance du droit international humanitaire. Abou-El-Kacim DELLAL, Chargé de cours à l'ENSSP</p>	17

الجزائر والأمن الإقليمي:

التسوية الدبلوماسية لأزمة مالي وانعكاساتها المستقبلية على الأمن الإقليمي

د - مصطفى صايح

أستاذ محاضر - أ - كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

جامعة الجزائر - 3.

التعريف الكلاسيكي للسياسة الخارجية على أنها: "ذلك الجزء من النشاط الحكومي الموجه نحو الخارج، أي الذي يعالج -بنقيض السياسة الداخلية- مشاكل تطرح في ما وراء الحدود"⁽¹⁾، بينما ترى بعض الدراسات المعاصرة بأن هذا التعريف هو تبسيط لنشاط مركب ومتعدد تقوم به الدولة والفواعل غير الحكومية في بيئة دولية أضحت أكثر تداخلا، سمتها الأساسية الإعتماد المتبادل ونتيجتها انتقال التهديدات الأمنية المتعددة الأبعاد من داخل الدولة إلى خارجها، بدون إجراءات رسمية (جواز سفر أو تأشيرة) يمكن للدولة ذات السيادة أن تفرضها على التنظيمات (الإرهابية وجماعات الجريمة المنظمة)، أو انتشار الأمراض المعدية من فيروسات السارس، وأنفلونزا الطيور والخنازير، إلى فيروس إيبولا.

وانطلاقا من ذلك فإن بعض فقهاء السياسة الخارجية -أمثال جيمس روزنو ومحمد السيد سليم- يصنفون السياسة الخارجية على أنها تلك السلوكيات التي تقوم بها هيئة سلطوية، بطريقة منظمة ومبرمجة، قصد تحقيق مجموعة من الغايات والأهداف في المحيط الدولي⁽²⁾، المهم هنا هو طرح التساؤل المرتبط بتعريف السياسة الخارجية، من حيث ماهية الأهداف والغايات التي تركز عليها الجزائر في سلوكها الخارجي، تجاه إفريقيا عموما ومنطقة الساحل الإفريقي خصوصا، ودورها الدبلوماسي تجاه أزمة شمال مالي على وجه التحديد.

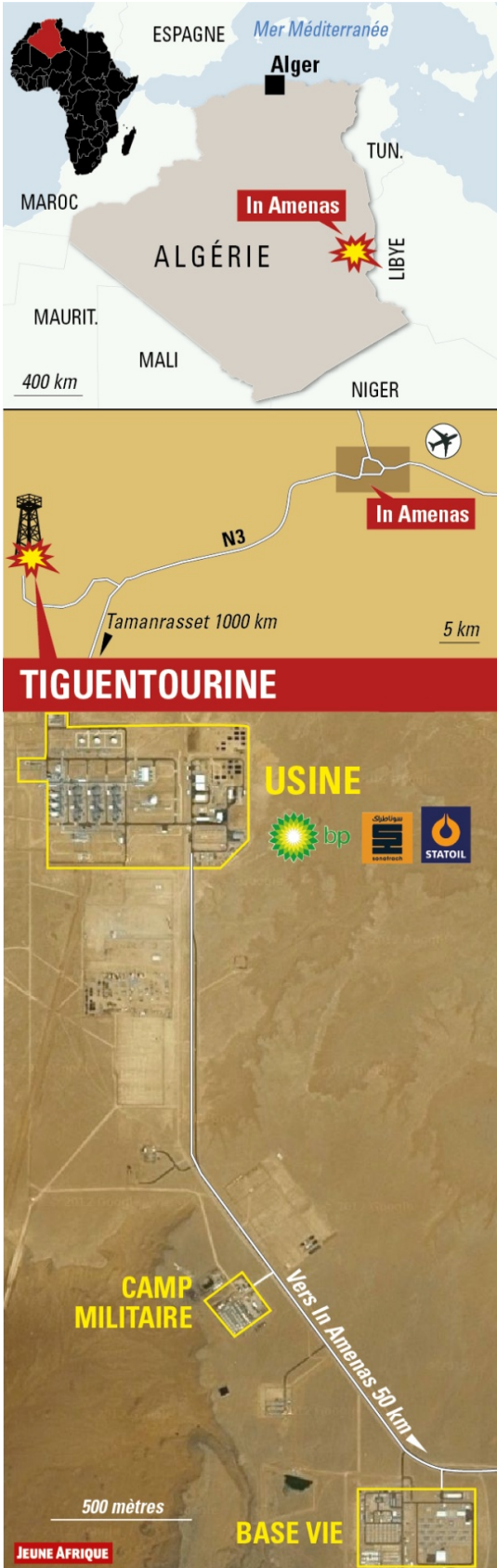
أولا- البعد الإفريقي في السياسة الخارجية الجزائرية: الأهداف والوسائل.

تحدد الأدبيات النظرية في السياسة الخارجية فئتين من الأهداف الرئيسية التي تسعى الدول لتحقيقها في سلوكها الخارجي⁽³⁾.

تتمثل الفئة الأولى في تلك الأهداف التي تخدم المصالح القومية أو الذاتية للدول، وتتضمن الأمن، وحماية السيادة الإقليمية، ودعم الأمن القومي، دعم وتنمية كل ما يدخل في إطار المصالح الحيوية للدولة، وخلق الأوضاع التي تمكنها من ممارسة سياسة خارجية مستقلة، وبسط النفوذ القومي.

أما الفئة الثانية فإنها تتمثل في تلك الأهداف القومية ذات النزعة المثالية ومن ضمنها الرغبة في دعم السلام العالمي، والتمكين لحكم القانون والعدالة الدولية، ودعم حق الشعوب في تقرير مصيرها وغيرها من المبادئ الإنسانية والقانون الدولي.

وفي هذا الإطار فإن أهداف السياسة الخارجية للجزائر تجاه إفريقيا عموما، ودول الجوار الإفريقي خصوصا، لا تخرج عن هاتين الفئتين من الأهداف، التي تحدد سلوكها الخارجي في تعاملها الدبلوماسي وفق الاتجاهين المتناقضين للعلاقات الدولية، دائرة التعاون وبناء المصالح المتبادلة مع الدول، أو المشاركة في مسارات التسوية السياسية للنزاعات داخل الدول، أو ما بين الدول.

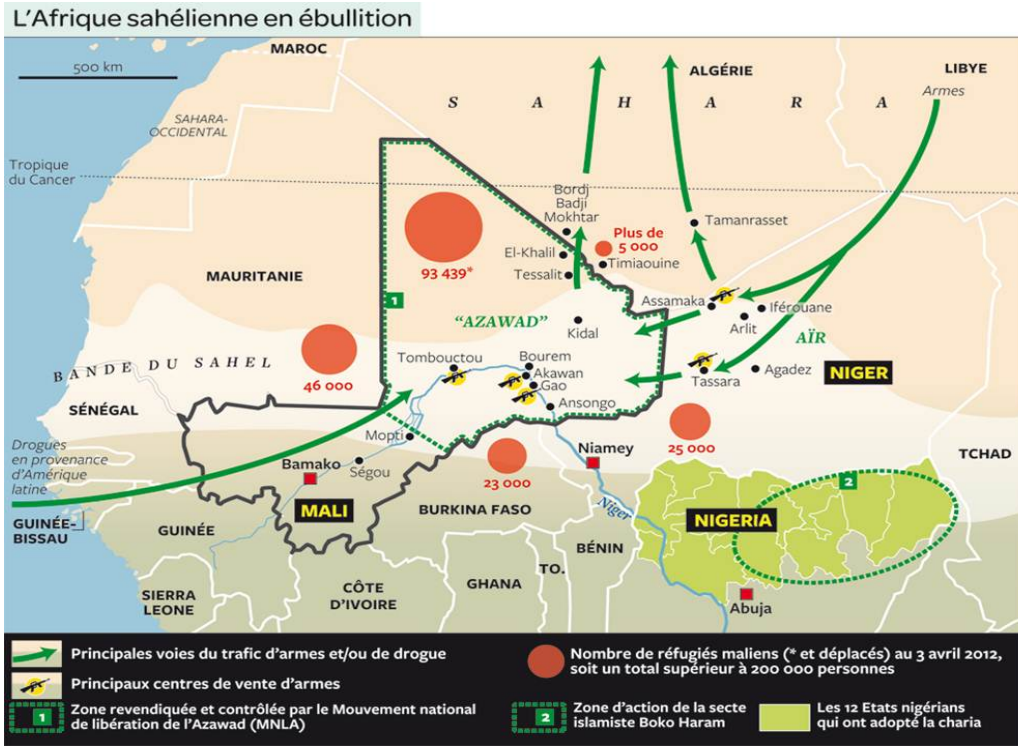


وتبرز فئة الأهداف المتعلقة بمصالح الدولة القومية الجزائرية بشكل واضح في حالة النزاع في مالي من خلال النظرة إلى المتغير المتعلق بالأمن، والحفاظ على الوجود القومي، والتي تظهر أن ما يجري في شمال مالي هو شأن حيوي بالنسبة لاستقرارها وأمنها الوطني، فمن ناحية الجغرافية السياسية (الجيوبوليتيكس)^(*) تعد مالي دولة تماس مع الجزائر بحدود شاسعة في جنوبها التي تمتد إلى 1400 كلم، يضاف إليها التداخل الإجتماعي من خلال العنصر البشري (التوارق) المنتشر ما بينها وما بين دول الجوار في الجنوب، مع ما تحمله حالة اللاإستقرار المستمر وبالخصوص ذلك المتمثل في تدفق اللاجئين عبر المناطق الجنوبية للبلاد بفعل النزاع الاجتماعي المتجذر.

وتكمن قوة الدولة الجزائرية وترتبط في بعدها الوطني وتماسكها الجغرافي والاجتماعي في عمقها الحيوي المتمثل في الحفاظ على منطقة الصحراء، لما تمثله من رمز للقوة الدبلوماسية التفاوضية للجزائر في فترة الإستعمار الفرنسي⁽⁴⁾، وفي نفس الوقت مجالا للتهديدات الدائمة في إطار المبدأ الأساسي للحيوسياسية، وهي أن الحدود ليست ثابتة وليست مقدسة، وإنما هي محل تقسيمات وإعادة تركيبات، الهدف منها خدمة المصالح الحيوية للقوى العالمية المتصارعة على إدارة النظام الدولي.

والجدير بالذكر فإن الأهداف الحيوية للسياسة الخارجية للجزائر تجاه ما يجري في شمال مالي تكمن في تواجد مصادر الطاقة النفطية والغازية في الصحراء الجزائرية، وهي ثروة تمثل في عمومها ما يزيد عن 98 بالمائة من عائدات الجزائر الخارجية، والذي يعد مجال مصدرها أمرا حيويا لا يمكن التفريط في الأمن المحيط به، وكان الإختبار الأولي بالنسبة للجزائر بعد انهيار نظام القذافي في ليبيا، وانتشار الجماعات الإرهابية والإنفصالية في شمال مالي، والهجوم الإرهابي المتعدد الجنسية على مركز إنتاج الغاز الطبيعي في تفتنورين.

الخريطة رقم (01): تبين منطقة تفتنورين الغازية والشركات النفطية الثلاثة التي تديره: سوناطراك الجزائرية، برتيش بتروليوم البريطانية، ستاتويل النرويجية، كما توضح الخريطة الحدود المتقاربة مع ليبيا النيجر ومالي، نقلا عن: مجلة جون أفريك



خريطة رقم (02): الساحل الإفريقي في غليان.

وتوضح الخريطة أعلاه، مجموعة التهديدات الأمنية التي تعتبر من فئات الأهداف التي تحرك السلوك الدبلوماسي الجزائري، لتحقيق هدف الأمن الوطني والحفاظ على بقاء الدولة، وتتمثل هذه التهديدات في الجماعات الإرهابية، وجماعات الجريمة المنظمة، التي تقوم بالإتجار بالأسلحة والمخدرات، بالإضافة إلى الجماعات الانفصالية المتواجدة على الحدود مع الجزائر، والتي تطالب باستقلال إقليم الأزواد، وقد تم اختبار هذه التهديدات في اختطاف القنصل الجزائري في غاو، والموظفين الدبلوماسيين من قبل جماعة التوحيد والجهاد.

أما الفئة الثانية من الأهداف ذات النزعة المثالية، فإنها تتمثل أساسا في ترسيخ صورة الجزائر وتوضيحها في إفريقيا، وذلك من خلال هويتها القائمة على المبادئ ذات الإرث التاريخي والحضاري، التي نبنت أسسها الثورة الجزائرية، والتي من أهمها: إفريقيا لإفريقيين، ودعم حق الشعوب في تقرير المصير، والدفاع عن مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، وتسوية النزاعات الدولية بالآليات الدبلوماسية.

ثانيا - طبيعة الأزمة في مالي، فواعلها المحليين والإقليميين

يمكن تصنيف النزاع في شمال مالي على أنه من النزاعات الاجتماعية المتأصلة أو المتجذرة، نتيجة الرفض أو التكيف السلبي للحكومة المركزية في باماكو مع المطالب الاجتماعية والهوياتية لسكان الشمال في مالي، وبالذات المتمركزين منهم في المثالث الاستراتيجي غاو، تومبوكتو وكيدال.

لم تستطع السلطة المركزية منذ فجر استقلال الدولة المالية عن الاستعمار الفرنسي مع مطلع الستينات من القرن العشرين، من ضبط النزاعات المسلحة المتكررة والدورية، التي تطفو على السطح السياسي في البلاد، كلما ظهر تأزما أو مرحلة انتقالية فيها، وهو ما يدفع إلى تصنيف هذا النزاع على أنه من ضمن تلك

التي تدمج في النزاعات المجمدة التي استعصى علاجها بإيجاد حل نهائي لها، بدلا من مسكنات التسويات الظرفية التي تعود إلى الواجهة، كلما كانت البيئة السياسية والاجتماعية مواتية لذلك.

ولقد استفادت الجماعات الانفصالية من الوضع الداخلي وذلك بمجرد الإطاحة بنظام أمادو توماتي توري، ومن الوضع الإقليمي، بعد الإطاحة بنظام معمر القذافي، حيث عادت بقايا الجماعات، ومنهم (الليف الترقفي)، مدججة بأسلحة ثقيلة ذات نوعية يفقدها الجيش النظامي في مالي، والذي عجز عن مراقبة وبسط قوته وشرعيته على المثلث الاستراتيجي في الشمال، الذي يغطي مساحة شاسعة من التراب المالي.



<http://studies.aljazeera.net/reports/2013/02/20132148048143942.htm>

خريطة رقم (03): عن تقرير: د. فريدم أونوها : "التدخل العسكري الفرنسي الإفريقي في مالي والمخاوف الأمنية المتفاقمة"، آخر تحديث: الخميس 14 فبراير 2013 12:59 مكة المكرمة

وفي هذا الإطار، سبق للجزائر أن قامت بمساعي دبلوماسية لإيجاد تسوية سياسية لأزمة شمال مالي ذات البعد الاجتماعي المتأصل وذلك فيما عرف باتفاقية تمناست في جانفي 1991 واتفاقية الجزائر للسلام في جويلية 2006.

والجدير بالذكر فإن النزاعات الاجتماعية المتأصلة أو المتجدرة تتميز عادة ما بصعوبة تسويتها، وفي بعض الأحيان باستحالة إيجاد حل نهائي لها، إلا أنه في الوقت نفسه يطرح مقاربين متناقضين لمستقبل التسوية، المقاربة الأولى قائمة على الخيار الليبرالي الذي يدعم التعددية السياسية، والحريات الفردية، والحريات الجماعية عبر ممارسة حق الهويات (اللغة، الدين..) والتمسك بالرموز، وهي تقتضي أن يستقيم النظام السياسي في الدولة، التي يظهر فيها هذا النوع من النزاعات على النمط الليبرالي استثناءً إلى ما يسمى بالسلام الديمقراطي، بحيث تصبح المجتمعات الديمقراطية تتعايش فيما بينها، وفق سلم من القيم المشتركة: المواطنة بدلا من القبيلة، والمساواة أمام القانون، بدلا من الجهوية أو الإثنية أو القبلية، وغيرها من قيم الديمقراطية الغربية، التي بشر بها فرنسيس فوكوياما في كتابه "نهاية التاريخ والرجل الأخير"⁽⁵⁾.

أما المقاربة الثانية لتسوية هذا النوع من النزاعات وبالخصوص الذي تعرفه شمال مالي فإنه يكمن فيما يسمى بالواقعية الإثنية، المتمثلة في فصل الهويات عن بعضها البعض، بسبب استحالة الجمع بينها،

انطلاقاً من فرضيات تزعم أن غياب الدولة القوية والمركزية التي تحتكر أدوات العنف والإكراه الشرعي، تؤدي إلى لجوء كل هوية أو قبيلة أو إثنية إلى تعظيم وتعزيز قدراتها الأمنية، بعيداً عن سلطة الدولة المركزية الهشة، خصوصاً إذا كانت الدولة لا تعير الإهتمام الكافي للهوية التي تطالب بالإنفصال، وهو ما تعرفه المقاربة الواقعية بالإثنية بمأزق الأمن، أي الخوف الدائم للأقلية التي تعيش التهميش والإقصاء، من التطهير العرقي والتصفية الديموغرافية من قبل الهوية ذات الأغلبية، وهو ما يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار بالنسبة للهويات المتعددة لشمال مالي: الترقية، والعربية، والإفريقية⁽⁶⁾.

وتجد هذه المقاربة نسبة من الواقعية في طبيعة الأزمة في شمال مالي، بالنظر لأطراف المحركة للنزاع مع السلطة المركزية، وذلك من خلال مطالبها الهوياتية، التي غالباً ما تعبئ حولها المطالبة باستقلال إقليم الأزواد عن مالي.

وما يزيد من تعقيد هذا النوع من النزاعات الاجتماعية المتأصلة هو تعدد أطرافها وتناقضاتهم، فيما يخص مطالبهم المادية والقيمية، بحيث يمكن تصنيف أطراف النزاع إلى طرفين أساسيين، إحداهما السلطة المركزية في باماكو، وثانيهما أطراف متناقضة في منطقة الأزواد في شمال مالي وبهويات مختلفة، تعكسها التسميات التي تطلقها على نفسها، بين الهوية الترقية، والعربية والإفريقية، وداخل كل هوية لا نجد التجانس الذي يجمع كل هوية.

وتبرز ظاهرة الصراع بين الأطراف المتنازعة في الشمال وفيما بينها حول موضوع من يحتكر "التمثيل الشرعي" للمطالب الاجتماعية والسياسية في مواجهة السلطة المركزية في باماكو، إنها تتوزع حالياً على ستة تنظيمات تتسم بالهشاشة، لأنها تبدو قابلة للتمدد والاضمحلال بمجرد أن يتم إغراء الزعيم القائد الممثل لأحدها محلياً أو إقليمياً، وهذه (التنظيمات الست) هي تلك التي وقعت على اتفاقية السلام في الجزائر مع السلطة في باماكو، وهي: 1- الحركة العربية للأزواد، 2- التنسيقية لشعب الأزواد، 3- التنسيقية للحركات والجبهات القومية للمقاومة، 4- الحركة الوطنية لتحرير الأزواد، 5- المجلس الأعلى لوحدة الأزواد، 6- الحركة العربية للأزواد.

واللافت للانتباه أن الانقسام بين أطراف النزاع في الشمال، انشطرت بدورها إلى شطرين رئيسيين في بداية التفاوض مع الحكومة في باماكو، بحيث وقع القسم الأول من الحركات الشمالية على خريطة الطريق في إطار مسار الجزائر، ومثلتها كل من الحركة العربية للأزواد، وتنسيقية حركات القوى الوطنية للمقاومة، وتحالف الشعب من أجل الأزواد. أما القسم الثاني من الحركات فقد وقع مع ممثل الحكومة المالية وثيقة موازية بنفس التسمية السابقة⁽⁷⁾، ومثل هذا القسم من التنظيمات كل من تنسيقية المجلس الأعلى لوحدة الأزواد، والحركة الوطنية لتحرير الأزواد، والحركة العربية للأزواد.

ويضاف إلى هذه الحركات الأزوادية المنتشرة في شمال مالي جماعات إرهابية تحاول تدمير المسار التفاوضي والإتجاه السلمي في مالي، وهو ما أوجد في السابق تحالفات ظرفية بين أنصار الدين (الذي مثله أياد غالي) وجماعة التوحيد والجهاد في غرب إفريقيا وتنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي، الذي أعطى المبرر والغطاء السياسي لتدخل فرنسا، بتحريك من مجلس الأمن في الشمال، وفيما عرف بعملية "القط البري".

وفي إطار تصنيف النزاع على أساس أنه من النزاعات المجددة التي تتصاعد مرحلياً، فإن الرهان على التسوية النهائية للأزمة الراهنة في مالي ستصطدم حتماً بهذه الأطراف المتناقضة، بسبب صراع

الزعامات وارتباطات بعضها بأطراف إقليمية ودولية، تريد فرض إرادتها في المنطقة، كما هو الحال مع الحركة الوطنية لتحرير الأزواد، التي ترتبط بعض قياداتها بالمملكة المغربية وفرنسا⁽⁸⁾، لمواجهة النشاط الجزائري في منطقة الساحل الإفريقي، خصوصا بعدما راهنت عبر مساعيها السياسية -قبل انهيار نظام القذافي والانقلاب على الرئيس المالي أمادو ت.توري- على بناء أئموذج أمني إقليمي مستقل، من خلال ما عرف بدول الميدان الأربعة، الذي ضم كل من الجزائر، النيجر، مالي وموريتانيا.

ثالثا- مسارات التسوية للنزاع في مالي: الدولية والإقليمية

لقد شكلت الأزمة في مالي الأئموذج لتفاعل مجموعة الدول الإقليمية -انطلاقا من مفهوم أن السياسة الخارجية للدول تعتمد أساسا على تفاعل مجموعة من الدول، وفيما بينها من أجل التعاون لمواجهة التحديات المشتركة- وذلك للتكيف مع تحديات أمنية، انتقلت انعكاساتها السلبية لدول الجوار، وكانت المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (الإيكواس) أئموذجا للدبلوماسية الإقليمية، بما فرضته من نشاط دبلوماسي ساهم بتحريك الأزمة في شمال مالي داخل مجلس الأمن، لدعم فرنسا في تدخلها العسكري، بحجة تطويق الجماعات الإرهابية ومنعها من الوصول إلى العاصمة باماكو، وممارسة التطهير العرقي والإئثني⁽⁹⁾. وإذا كان المجال هنا لا يعنى بمناقشة شرعية التدخل الفرنسي والأهداف الحيوية للسياسة الفرنسية في منطقة الساحل الإفريقي، فإن المهم أن الإرادة الجهوية فرضت مشروعا للتسوية السياسية، لفترة ما بعد الانقلاب العسكري، من خلال ما عرف باتفاقية واغادوغو⁽¹⁰⁾، بين السلطة الإنتقالية في مالي وحركات مسلحة في شمال مالي، أفضت إلى بناء سلطة شرعية من خلال الإنتخابات الرئاسية والتشريعية، والحث على مسار التفاوض على مجموعة من الأسس والمبادئ، التي تحدد مستقبل الأقاليم في شمال مالي⁽¹¹⁾، كما أوصت اتفاقية واغادوغو بضرورة مساهمة المجموعة الإقليمية والدولية على غرار الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة، والتي ذكرت فيها الجزائر بشكل أساسي في دعم الجهود الإقليمية والدولية لدفع مسار التفاوض بين السلطة الشرعية والحركات السياسية والمسلحة في شمال مالي، وهو الدور الذي تحاول الجزائر أن تقوم به في ظل فرص للنجاح وأمام تحديات تطرحها طبيعة النزاع الإئتماعي المتأصل والنزاع المجدد، الذي يطرح صعوبة التعامل مع فسيفساء من الحركات المسلحة، يصعب جمعها في جبهة واحدة، لإنجاز ما تم التوقيع عليه في 24 جويلية 2014، ما بين الحركات السياسية والمسلحة الست في شمال مالي والحكومة الشرعية في باماكو.

رابعا- الوساطة الجزائرية: الفرص والتحديات

تتمثل أهم هذه الفرص والتحديات التي تواجه دور الوساطة الجزائرية في إيجاد حل نهائي لأزمة شمال مالي في النقاط التالية:

أ- الفرص:

- تقدم الجزائر بخبرتها الدبلوماسية والسياسية عبر مسارها في إدارة النزاع في شمال مالي (اتفاقية تمراست، واتفاقية الجزائر)، فرصة لأطراف النزاع في هذا البلد لبعث مسار التسوية وفق الإتفاقيات التي تم التوصل إليها، على المستوى الجهوي وعلى المستوى الثنائي، خصوصا وأن دور الوساطة جاء بطلب من الحكومة الشرعية في باماكو، وبرضا أغلبية الأطراف الممثلة لشمال مالي.

- يمكن للجزائر أن تقدم إغراءات لأطراف النزاع لإنجاح مسار التسوية النهائية، من خلال مساهمتها في تمويل مشاريع تنمية محلية في شمال مالي⁽¹²⁾ إلى جانب تعبئة المجتمع الدولي في إيجاد تمويلات من

داخل الدول والمنظمات الإقليمية والدولية المانحة وفق مشاريع تخري أطراف النزاع في الشمال للإنخراط في العملية السياسية والتعمير والإنشاء، في المناطق الشمالية المهمشة والهشة.

- يمكن للجزائر أن تستند في فرص إنجاح مسار التسوية السياسية في شمال مالي على التعبئة السياسية للمجتمع الدولي، مثل القرارات الصادرة عن مجلس الأمن، والرادعة لرموز وزعماء الجماعات المسلحة الراضة للعملية السياسية، مع عزل الأطراف المتحالفة مع الجماعات الإرهابية.

ب- التحديات:

- لا يمكن إغفال طبيعة النزاع في شمال مالي، الذي تم تصنيفه على أنه من النزاعات الاجتماعية المتأصلة ومن النزاعات المجمدة، وهو ما يؤكد على صعوبة إيجاد حل نهائي له، وذلك بسبب ديناميكية أطراف هذا النزاع في سواء من حيث نشأتها واختفائها وعودتها من جديد بتسميات مختلفة، وإن بقيت المطالب المرفوعة ذاتها تتمركز حول الهوية، والانفصال، والحكم الذاتي، أو بسبب فشل السلطة المركزية في باماكو في بسط الشرعية السياسية والاجتماعية والتنمية في البلاد مما يؤدي إلى تصاعد المطالب الهوياتية من جديد لممثلي سكان الشمال، وفق منطق النزاعات المجمدة.

- استفادة الجماعات الراضة لمسار السلام والتسوية السياسية في الشمال من البيئة الإقليمية غير المستقرة، خصوصا مع الوضع الكارثي في ليبيا، بحيث يمكن لإنتشار السلاح أن يعظم من مكانة جماعات الجريمة المنظمة المتحالفة عضويا ووظيفيا مع الجماعات الإرهابية، وهو ما يعطي التبرير للتدخلات الخارجية، بحيث يصبح العامل الخارجي (فرنسا) يبرر تواجده في المنطقة بإسم مكافحة الإرهاب، خصوصا مع عملية برخان^(*)، في الوقت الذي تبرز الجماعات الإرهابية عملياتها الإرهابية بمحاربة الصليبيين الوافدين، وهي عملة قابلة للإغراء في ظل تنامي الجيل الجديد من القاعدة، الذي يطلق على نفسه دولة الخلافة.

- ومن بين التحديات التي تعرقل مسار التسوية في شمال مالي رفض الكثير من النخب السياسية في باماكو للمصالحة الوطنية، مع أبناء الشمال برؤية استعلائية وطبقية بين الهويات المكونة للدولة، وهو ما يدفع إلى بطء توزيع السلطة والثروة، بين الجنوب المهيمن على الحياة السياسية والشمال المهمش عمليا في المشاركة السياسية.

خامسا- انعكاسات التسوية السياسية على مستقبل الأمن الإقليمي :

يمكن تصور ثلاثة سيناريوهات محتملة لتطور الأزمة في شمال مالي وانعكاساتها على الأمن الإقليمي.

أ- السيناريو الإيجابي: يفترض هذا السيناريو إبقاء الأزمة في شمال مالي في نفس الإتجاه الخطي لها، أي الصدام بين الجماعات السياسية والمسلحة والسلطة المركزية، مع تشتت أطراف الصراع في الشمال لاختلاف تصوراتها وتناقض إيديولوجياتها، مما يصعب من عملية التسوية السياسية.

وقد يستند هذا السيناريو على أدبيات النزاعات الاجتماعية المتأصلة برجحان كفة المقاربة الإثنو-واقعية، التي تبرر تعظيم التسلح لدى الجماعات العرقية في الشمال خوفا من التطهير العرقي والتصفيات الجسدية، بسبب غياب السلطة الشرعية القاهرة في البلاد، بينما تبقى المقاربة الليبرالية بعيدة عن التطبيق فيها، وذلك لغياب البيئة الاجتماعية والسياسية والتنمية المناسبة لنجاح الخيارات التي تطرحها تصورات السلام الديمقراطي.

ووفق هذا السيناريو، فإن الحالة المالية ستعمق من حالة اللاإستقرار والأمن الوطني والإقليمي، بحيث توفر المنطقة ملاذات أمنة للجماعات المسلحة والجماعات الإرهابية، المستفيدة من حالة شغور السلطة في ليبيا، وقد تتعكس تأثيرات هذا الوضع على دول الجوار مباشرة، النيجر بدرجة أولى لإرتباطات عرقية (التوارق) ولتداخل الجغرافيا مما يؤدي إلى تعزيز الدور الفرنسي في المنطقة بإسم مكافحة الإرهاب وواقعية حماية مناجم اليورانيوم المتمركز في شمال النيجر.

كما لا تستثني هذه التهديدات الأمنية القرب الجغرافي للجزائر، حيث أنها تمثل جزءاً مهماً من مجالها الحيوي، ولأنه على الرغم من الجهود الدبلوماسية المبذولة من قبل الجزائر ودول الإيكواس والإتحاد الإفريقي فإن طبيعة النزاع ما تزال تفرض مسارها على ما يجب أن يكون.

ب- السيناريو الإصلاحي: يستند هذا السيناريو على تغليب المتغيرات الإيجابية لفرص نجاح مسار التسوية السياسية، بحث تقتنع أطراف النزاع أن الخيار العقلاني يكمن في تقاسم السلطة، بإشراك أطراف النزاع في الشمال في العملية السياسية، مع قناعاتها بأن الوضع الإقتصادي والتنموي هو الذي يفرض السلام، لكي تستفيد كل الأطراف من عائدات تمويل المشاريع، التي قد تقدمها الدول والمنظمات الإقليمية والدولية المانحة.

كما تستفيد الأطراف المتنازعة في مالي من دور الوساطة التي توفرها الجزائر لكل الأطراف والمدعومة من قبل الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي والإيكواس وبرضا أغلب أطراف النزاع.

ويطرح هذا السيناريو، وجهة نظر مثالية لمستقبل الأمن الجهوي والإقليمي والدولي، بحيث سينعكس السلام القائم في شمال مالي على تحييد الجماعات الإرهابية، وجماعات الجريمة المنظمة المنتشرة في المنطقة، وقطع أوصالها بنظيراتها في ليبيا.

ويمكن محاكاة عملية السلام في شمال مالي بما يحدث في ليبيا عبر طرح مشاريع إقليمية ودولية وبوساطة جزائرية، والتي تكمن مؤشرات البارزة في الدور الذي تقوم به دول الجوار لدعم ليبيا المدعومة في نفس الوقت بمشاريع ردية من مجلس الأمن (منع تصدير السلاح للجماعات المسلحة في ليبيا). ويفترض نجاح هذا السيناريو - في الواقع - إعطاء ديناميكية لمتغيرات المقاربة الليبرالية أو السلام الديمقراطي وهو ما يصطدم مع متغيرات البيئة المحلية في كل من مالي وليبيا، (القبليّة، الهوية، الانفصال، الغنيمة، الزعامات)، كما يصطدم مع مشاريع دولية، (تناقض المصالح الفرنسية، الأمريكية، الصينية)، ومشاريع إقليمية (الجزائر، المغرب، مصر، تركيا، قطر، إسرائيل..).

ج- السيناريو الكارثي: يقوم هذا السيناريو على اختبار بعض الإحتمالات القليلة الوقوع والأكثر تأثيراً إذا حدثت في الواقع، وذلك عبر التركيز على إنتشار مظاهر بعض المتغيرات الإقليمية في شمال مالي، وانعكاساتها على الأمن الإقليمي، فالمتغير الأول قد يعتمد على نجاح تسويق نموذج تنظيم داعش ودولة، الخلافة وانتشاره في شمال مالي وامتداداته إلى ليبيا حيث البيئة مواتية أكثر مقارنة بالوضع العراقي والسوري، تمثل ليبيا الحالة الأنموذج لانتشار داعش ومثيلاتها، لأنها تمثل كالعراق المجال الحيوي للطاقة، ذات البعد العالمي، التي تغري القوى الكبرى على تقسيم المنطقة العربية، وفق مفهوم مشروع سايكس بيكو جديدة، ويبقى انتشار داعش في شمال مالي وليبيا إلى غاية شمال نيجيريا مع تواجد بوكو حرام الذي بايع زعيم دولة الخلافة، كلها مؤشرات على السيناريو الكارثي لإعادة تفتيت المنطقة، وفق الهويات العرقية والطائفية والإثنية. وعليه فإن الدبلوماسية الجزائرية تبقى معلقة مع مقولة: "لا يمكن أن يصلح العطار ما أفسده الدهر".

الهوامش :

- (1) مرسيل مرل، السياسة الخارجية، ترجمة: خضر خضر، دار النشر جروس برس، سلسلة آفاق دولية، بيروت بدون سنة نشر، ص3.
- (2) أ.د. حسين بوقارة، السياسة الخارجية: دراسة عناصر التشخيص والاتجاهات النظرية للتحليل، دار هومة للنشر، الجزائر، طبعة 2012، ص 17.
- (3) أنظر: د. إسماعيل صبري مقلد، العلاقات السياسية الدولية: دراسة في الأصول والنظريات، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، 1991، ص.ص 139-142.
- (4) هناك فروق بين الجغرافيا السياسية التي تهتم بالمتغيرات داخل حدود الدول، والجيوبوليتيكس التي تركز على موقع الدولة وعلاقتها بمحيطها الدولي.
- (5) يشير سعد دحلب أحد المفوضين الجزائريين في مفاوضات إيفيان مع الفرنسيين من أجل استقلال الجزائر، بأن الفيتناميين أنفسهم يستشهدون بقوة الدبلوماسية الجزائرية التي استطاعت أن تحافظ على الوحدة الترابية والإقليمية بعدما حاولت فرنسا فصل الصحراء عن الجزائر بينما الفيتناميين فرطوا في الوحدة الترابية مما أدى إلى تقسيمها إلى فيتنام شمالية وجنوبية، وعلق سعد دحلب قائلا: "الصحراء لوحدتها تمثل حالة انتصار وافتخار". أنظر:
- SAAD Dahlab, pour l'indépendance de l'Algérie mission accomplie, edM dahlab, Alger, 4eme edition dec 2010,p161
- (6) Feuille de route des négociations dans le cadre de processus d'Alger, signé le 24 juillet 2014.
- (7) Ibid.
- (8) Mohamed DAGNOKO, Négociations d'Alger : Le MNLA et le HCUA demandent l'indépendance des régions du Nord, <http://www.maliweb.net> 9 sept 2014 à 02:50 AM,
- (9) Jean-Jacques KONADJÉ, Quel rôle la force en attente de la Cedeao peut-elle jouer au mali?; 23 janv. 2013 <http://www.operationspaix.net/83-dossier-du-rop-quel-role-la-force-en-attente-de-la-cedeao-peut-elle-jouer-au-mali-.html>
- (10) Accords de Ouagadougou a été signé le 4 juin 2013, par Le Gouvernement d'union nationale de transition de la République du Mali, d'une part, et La coordination du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) et du Haut conseil pour l'unité de l'Azawad (HCUA) d'autre part, (texte intégral) : <http://maliactu.net/accords-de-ouagadougou-texte-integral/#sthash.PsFtoYy1.dpuf>
- (11) أهم بنود اتفاقية واغادوغو التي تم توقيعها بين السلطة الانتقالية في مالي والجماعات المسلحة في شمال مالي بعث الحوار حول القضايا التالية: التنظيم الإداري والمؤسساتي في مالي ولاسيما في الأقاليم الشمالية المسماة بأقاليم الأزواد، وضع استراتيجية تنموية مدمجة للجماعات الإقليمية في مالي، تسيير الموارد والثروات الطبيعية، إعادة هيكلة قوات الدفاع والأمن وبرنامج نزع السلاح وإعادة الإدماج الاجتماعي والاقتصادي للجماعات المسلحة في الشمال، عودة اللاجئين والنازحين وإعادة إدماجهم، العدالة والمصالحة الوطنية (المادة 20 من اتفاقية واغادوغو).
- (12) شاركت الجزائر في مؤتمر المانحين لمالي الذي نظمه الاتحاد الإفريقي في جانفي 2013، وقدمت مساعدة مالية للبرنامج الثلاثي لدعم الدولة المالية على المستوى العسكري، الإنساني والمالي، وصرح السفير الجزائري باتيوبيا، عبد الناصر بلعيد، بأن نصيب المساهمة المالية الجزائرية يحسب على أساس أن الجزائر تعد من الدول الخمسة الأكثر مساهمة في ميزانية الاتحاد الإفريقي ب 50 مليون دولار. أنظر: *Conférence des donateurs sur le Mali : L'Algérie accorde une aide financière, militaire et humanitaire*, PUBLIE LE : (30-01-2013) <http://www.elmoudjahid.com/fr>
- (*) عملية برخان *opération Barkhane* التي خلفت عملية الفط البري *Serval* في مالي وعملية *Épervier* في التشاد هدفها الرسمي حسب الفرنسيين محاربة الإرهاب في منطقة الساحل الصحراوي بوضع قوة عسكرية قوامها 3.000 عسكري فرنسي يتوزعون في خمسة دول شريكة تعرف بمجموعة الخمسة للساحل وهي: موريتانيا، بوركينا فاسو، النيجر والتشاد.

السياسة الأمنية الجزائرية في ضوء تجريم دفع الفدية

د - الطاهر دلول - أستاذ محاضر - أ
أ - السايح بوساحية - أستاذ مساعد - أ
جامعة العربي التبسي - تبسة

ملخص:

استهدفت الجريمة الإرهابية التي تعد من الجرائم العالمية الخطيرة العابرة للحدود، كثيرا من الدول ومنها الجزائر، وهوما عجل بظهور توافق عالمي في الآراء بشأن الخطورة التي تشكلها في جميع أصقاع العالم، وخاصة في الساحل الأفريقي، الذي أصبح بؤرة توتر تهدد الجزائر والدول المجاورة، ما أدى بالمشروع إلى رسم إستراتيجية جنائية جمعت بين قواعد القانون الجنائي الوطني والاتفاقيات الثنائية والإقليمية والدولية، ثم إلى تبني المقترحات في المحافل الدولية، إنطلاقا من وجوب عدم إقتصار المكافحة الميدانية إقليميا، ولكن أيضا على المستويين الإقليمي والدولي، خاصة وأن نجاعة التجربة الأمنية والسياسية الإستراتيجية الجزائرية في هذا المجال أصبحت محل قبول واهتمام، خصوصا منها تجريم دفع الفدية الذي رافعت من أجله الجزائر، وتقدمت بمقترحات لمنع دفع الفدية للإرهابيين، لأنها أساس التمويل برفض المقايضة بالمحتجزين والمختطفين، وفي هذا الصدد دشنت حملة دولية كبيرة وصلت إلى أروقة الأمم المتحدة، وزكته في ذلك دول عظمى، وكل ذلك دعما للأمن والسلم.

الكلمات المفتاحية: الإرهاب، السياسة الأمنية، دفع الفدية، التجريم، الأمن، القانون، المقترحات.

مقدمة:

أصبح استخدام الخطف للحصول على فدى من قبل الإرهابيين في مناطق معينة من العالم لتمويل أنشطتهم، مصدر قلق كبير للمجتمع الدولي، حيث بدأ يشكل تهديدا حقيقيا للسلام والأمن والتنمية في هذه المناطق، وعلى هذا الأساس، وعلى مدى عقد من الزمن، حاول أعضاء المنتديات العالمية لمكافحة الإرهاب، فضلا عن البلدان والمنظمات الإقليمية الدولية وغيرها، من خلال الشراكات الثنائية والمتعددة الأطراف، ابتكار نهج وإستراتيجيات لإحراز أي تقدم وتوافق بشأن مكافحة سبل تدفق ووصول الدعم المالي إلى المنظمات الإرهابية، غير أن هذه التدابير المتخذة والتي أثبتت فعاليتها حتى الآن في مكافحة تمويل الإرهاب، أجبرت الجماعات الإرهابية على التكيف وتطوير واعتماد أساليب جديدة لتمويل أنشطتها، عن طريق إيجاد وسائل بديلة تشمل التهريب، والاتجار بالمخدرات، والأسلحة، والاختطاف لغرض تأمين الحصول على الفدية، وهذا النوع الأخير من النشاط انتشر خاصة في منطقة الساحل كوسيلة مربحة لتمويل الأنشطة الإجرامية للجماعات الإرهابية، مما ولد تأثيرا خطيرا على الإستقرار والأمن في المنطقة، وفي جميع أنحاء العالم.

ويعد دفع الفدية للجماعات الإرهابية - كما هو معلوم - ممنوع بموجب القانون الدولي، غير أن بلدان كثيرة دفعت مبالغ ضخمة من الدولارات خلال السنوات العشر الأخيرة، من أجل إطلاق سراح رعاياها المختطفين من قبل جماعات إرهابية، خاصة تلك المنضوية تحت تنظيم القاعدة، وهو دليل على لا مسؤولية هذه البلدان، عكس الجزائر التي ترفض المقايضة بالمحتجزين والمختطفين، كما ترفض دفع الفدية لقاء الإفراج عنهم.

لذا شنت حملة دولية كبيرة بغرض تجريم دفع الفدية، وصلت إلى أروقة الأمم المتحدة، وزكتهما في موقفها كل من بريطانيا والولايات المتحدة، وعلى ضوء ما سبق، تم طرح الإشكالية التالية: بين الحق في الحفاظ على الأرواح والحق في حماية المجتمع، ما السبل لإنفاذ تجريم دفع الفدية وعلاقتها بالدواعي والمخاوف الأمنية؟ وما مدى نجاعة المقترح الجزائري في إستتباب الأمن والسلم؟

المبحث الأول: السياسة الخارجية

تملي السياسة الخارجية من حيث تعريفها كصفات تصرف دولة ما، فيما يتعلق بعلاقاتها بالبلدان الأخرى، سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، وعسكريا، وإلى حد أقل، كيفية التصرف تجاه الجهات الفاعلة من غير الدول، ويمكن أيضا أن تعرف باسم سياسة العلاقات الدولية، أو ببساطة الدبلوماسية، ولقد وجدت في بعض أشكالها - منذ الأيام الأولى للبشرية - في سهول أفريقيا⁽¹⁾، أما اليوم، فيتم التعامل معها من قبل جهاز مركزي للدبلوماسية وزراء الخارجية والسفراء وغيرهم من السلك الدبلوماسي، وعلى الرغم من كون السياسة الخارجية مهمة دائما، فإنه أصبح خطر إنهيار الدبلوماسية وخيما على جميع الأصعدة⁽²⁾.

1- الواقعية :- من حيث مفهوم الواقعية -

و تعتبر نقطة انطلاق تحليل السياسة الخارجية، هو الدولة وتفاعلها مع الدول الأخرى، ويكون هذا من خلال علاقات ثنائية مباشرة، أو من خلال مؤسسات متعددة الأطراف، وتماشيا مع النموذج الواقعي، يفهم وجوب أن تكون الدولة طرفا وحدويا فاعلا، أي، المفهوم الأساسي في التحليل هو "المصلحة الوطنية"، التي ما تزال الإنشغال المركزي لصناع القرار ونقطة مرجعية لتفسير تصرفات الدولة، حيث عرف البعض^(*) "المصلحة الوطنية" كمرادف للقوة، ولذا كيفية تحديدها وتنفيذها يشكل أهمية حاسمة للخيارات والإستجابات التي تسعى من أجلها الدول في الشؤون الدولية⁽³⁾.

ويؤكد الواقعيون أن طبيعة النظام الدولي -على الرغم من مظاهره الفوضوية في الأساس - هو الدليل الأكثر أهمية في تفسير السياسة الخارجية، فالسعي لتحقيق الأمن والجهود المبذولة لتعزيز الثروة المادية يضع الدول في منافسة مع الدول الأخرى، مما يحد من نطاق التعاون، إلى سلسلة من الإستراتيجيات الإنتقائية والمصلحة الذاتية، وفي هذا الإطار، ينظر إلى مركزية السلطة التي تتجلى خصوصا في القوة العسكرية، لتكون محددات رئيسا لقدرة الدولة ومقدرتها على الحفاظ على السياسة الخارجية الناجحة، ويعتقد الواقعيون بأن جميع السياسات الخارجية للدول تتوافق مع هذه المعايير الأساسية، وهي ممكنة التحقيق بعقلانية بالتحليل الدقيق لمعضلة السياسة الخارجية⁽⁴⁾.

أما السلوكية فإنها قد انتقدت في السبعينيات أطروحات الواقعية التقليدية، بسبب منهجيتها السلوكية التي تمحورت حول سلوك الدولة -العنصر الأساسي في تقديرها- في السياسة الدولية⁽⁵⁾، وبدلا من فحص نتائج قرارات السياسة الخارجية، سعى علماء السلوكية لفهم عملية اتخاذ صنع السياسة الخارجية نفسها^(*)، إلى تحقيق في دور صانع القرار الفردي، والتأثيرات المصاحبة على خيار السياسة الخارجية، وأدى هذا التركيز على الصانع الفردي إلى التركيز على العوامل النفسية والمعرفية، كمصادر تفسيرية لخيار السياسة الخارجية⁽⁶⁾، وقد أشار علماء آخرون إلى أن عملية صنع القرار في حد ذاته، تخضع لتقلبات ديناميكيات الجماعة، والنتيجة هي نقد شامل للعديد من النتائج الرئيسية في السياسة الخارجية الموجودة في المنظور الواقعي التقليدي⁽⁷⁾.

وعلى العموم، فقد اتفق دارسو العلاقات الدولية على أن للسياسة الخارجية خصائص وسمات محددة، تهدف إلى تحقيق الأمن، وتأمين مصالحها الاقتصادية محكومة بمجموعة من العوامل والمؤثرات الداخلية والخارجية للدولة (8).

2- صياغة السياسة الخارجية :

ترتكز النهج الكلاسيكية للسياسة الخارجية في صياغة الأهداف والغايات على أساس "المصلحة الوطنية"، إنطلاقاً من أن حالة الفوضى في النظام الدولي كما قال مورغن ثاو هو الدليل الأكثر أهمية لأخذ القرار في السياسة الخارجية (9)، ولذا ترى الافتراضات الكلاسيكية للعقلانية، أن المصلحة تأسست على أساس مجتمعي أضيق مثل تأثير جماعات الضغط القوية، ولكي تعتمد مصالحهم من قبل الدولة (10)، وهو مظهر من مظاهر الصراع، الذي بني في كثير من الأحيان على نهج توازن السلطة للحفاظ على النظام والاستقرار داخل النظام الدولي.

3- أدوات السياسة الخارجية :

تعتبر الدبلوماسية العملة الرئيسة للنظام الدولي، لأنها تحتل الجزء الأكبر من النشاط بين الدول، وهي تتألف من المناقشات الرسمية، وغير الرسمية الرامية إلى حل المسائل ذات الإهتمام المشترك (11)، في الحالات التي يشكل فيها سلوك دولة قلقاً مستمراً أو فإن الإجراءات الدبلوماسية (الملاحظات الرسمية، الاحتجاج، سحب اعتراف رسمي وغيرها) يمكن استخدامها للتعبير عن رد فعل للدولة، إنطلاقاً من أن الدبلوماسية المعاصرة أصبحت تدين مثل هذه الممارسات، أما الإتفاقات السرية لدفاع الدول عن بعضها فتشكل العمود الفقري للدبلوماسية خاصة الأوروبية إلى غاية الحرب العالمية الأولى (12).

أما الأدوات الاقتصادية فإنها تستخدم عندما تكون الممارسات الدبلوماسية معيار غير كاف في تحقيق أهدافها، وهي تشمل: العقوبات الاقتصادية (13)؛ والعقوبات العسكرية، ومع استثناءات قليلة فإنها تكون فعالة حقا إذا ما نفذت من قبل الجماعة الدولية بصرامة،

ويظل التعبير النهائي لرغبة الدولة في مواصلة سياستها الخارجية مرتبطاً بالمتغير العسكري ، فبالنسبة للاستراتيجي الشهير كارل فون كلاوزفيتز، كان استخدام "الجيش" عبارة عن سياسة متبوعة بوسائل أخرى، لدعم السياسة الخارجية، وحتى (نهاية الحرب الباردة)، كان ينظر إلى الجيش كمقياس لقوة الدولة، ولكن ذهب كثير من علماء العلاقات الدولية إلى أن القوة الاقتصادية، أو المتناول الثقافي، هي مؤشرات مهمة على حد سواء، وهذا يعطي دفعا لأنصار صكوك "القوة الناعمة" ليجادلوا بأن نهجهم كان أكثر ملائمة للبيئة الدولية المتغيرة، ومع ظهور الحرب الشاملة في القرن العشرين فإن فعالية وأخلاق استخدام القوة كأداة من أدوات السياسة الخارجية تم التشكيك فيها، خصوصا مع ظهور ابتكارات حديثة من الأدوات العسكرية الكلاسيكية كقوات حفظ السلام.

4- سياسة الأمن (القومي)

تعد سياسة الأمن، القاعدة الأساسية التي توضع عليها البرامج الأمنية الفعالة والشاملة للدولة لأن مبادئها هي الخطوة الأساسية الأولى في وضع سياسات أمنية محددة أكثر انطباقاً على بيئة واحدة، وتستخدم لتحديد الأساس الذي من خلاله يمكن تعريف جميع السياسات بتوسع، مما يؤدي إلى ضمان التوقعات والمتطلبات

الأمنية والأعمال الأساسية، كما أنها إطار لوصف كيفية توفير الأمن للدولة ومواطنيها. وفي بعض الأحيان، تقرر السياسة من خلال تشريعات محددة الأساس القانوني لسياسة الأمن القومي (*).

وعلى الرغم من الاختلاف في كيفية هيكلة سياسة الأمن القومي، فإن الدول تميل إلى أن تكون هناك وثيقة لمعالجة على الأقل ثلاثة مواضيع أساسية:

- 1- دور الدولة في النظام الدولي؛
- 2- تقييم التهديدات والفرص الحالية والمستقبلية؛
- 3- نطاق مسؤولية كل طرف تنفيذي للسياسة؛

وتتبع الصياغة دورة قياسية لسياسة معيارية ممتدة بين الشروع، والصياغة والمصالحة والموافقة عليها، يبدأ الاستعراض تقريبا دائما من قبل السلطة التنفيذية، في بعض الحالات، قد توصي الجماعات التشريعية، أو الدائرة المعنية بقضايا الأمن، بإعادة النظر في سياسة الأمن القومي، وقد تختلف من سنوية إلى عادية، وفي حالات مجلس خاص بالأمن يقدم المشورة للرئيس (14)، ولكن في حالات أخرى، يمكن أن يكون مجلس الوزراء (15) أو لجنة مخصصة عادة ما تتشاور على نطاق واسع مع الجهات الأمنية الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، أما الموافقة التشريعية فقد لا تطلب أحيانا ولكن قد تسجل سوى ملاحظات في بعض الدول.

ونادرا ما تقدم السياسات حولا لمشاكل أمنية محددة، على أساس أن هذه الوثائق ليست مفصلة أو صارمة بما يكفي لكل الطوارئ ولذلك، بعد الموافقة عليها، تصبح الجهات الفاعلة الأمنية الخاصة هي المسؤولة عن تنفيذها، والتي قد تشمل تقييما مفصلا للقدرة، ولإستعراض السياسات في كل مؤسسة، ولذا يوصي بالتغييرات الهيكلية التالية: التكيف مع أدوات السياسة القائمة وخلق أدوات جديدة للسياسة مع تتبع مبادئ الشمولية والشفافية والحوار والتوافق (16).

المبحث الثاني: السياسة الأمنية الجزائرية ودفع الفدية

تعاني منطقة الساحل من قبل عدد لا يحصى من التحديات والتي تشمل حركات التمرد المتشددة، ونمو الجماعات المتطرفة، وخطف الأجانب من قبل التنظيمات المتحركة في المنطقة (القاعدة ومجموعات منشقة، أو موازية لها) بشن هجمات متعددة ومتنوعة، مع التأثير الكبير للتفجيرات الانتحارية والغارات والتهديدات (17) التي ما تزال تشكل تهديدا حقيقيا للشعوب، وحكومات منطقة الساحل، والصحراء عموما.

1- الأزمة في منطقة الساحل: الإستراتيجية الجزائرية (18)

توضح أزمة الرهائن في منشأة الغاز في عين أمناس، الطابع عبر الوطني للتهديدات الأمنية التي تشكلها جماعات إسلامية متشددة في منطقة الساحل، وتوضع في الوقت نفسه الإستراتيجية الجزائرية المنتهجة لمعالجتها، والتي تشدد على أهمية زيادة التعاون الأمني الإقليمي (*). لاسيما وأن هجوم "الكتيبة المثلثة" أو "الموقعون بالدماء" كان إنتقاما لأحداث وقعت في دولة مالي المجاورة حيث تدخلت القوة العسكرية الفرنسية لوقف الزحف الجنوبي للقاعدة، كما كانت ردا على التدخل من قبل الجزائر، وفتح مجالها الجوي للطائرات الفرنسية لقصف شمال مالي (**)، ورغم أن الجزائر تلعب دورا محوريا في هذه

المكافحة، وما أثاره من مخاوف حول نجاعة نهج الحكومة في مكافحة الجماعات المتشددة، فإن انعدام الثقة المتبادلة مع الجيران وكذلك الخلافات حول طبيعة التهديد قد قوضت بشدة العديد من مظاهر التعاون الأمني بين دول المنطقة.

2- الجزائر وأزمة الأمن في الساحل (19)

ولقد وضعت الجزائر منذ فترة طويلة نفسها كوسيط تقليدي في الصراعات في منطقة الساحل، فتوسّطت في عمليات السلام التي جلبت نهاية محفوفة بالمخاطر لانتفاضات الطوارق في مالي (في سنوات 1991، 1995 و 2006)، لأنها الموطن الأصلي لتنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي (20)، ولهذا اختارت الجزائر بعد 2012 سياسة عدم لفت الأنظار، وظلت الحكومة صامئة في الأشهر التالية، مع إصدار بيانات عرضية من الفلق إزاء عدم الاستقرار المتزايد في مالي، ويمكن أيضا أن يعزى موقفها "الانتظار والترقب" إلى الانشغال بالشؤون الداخلية (21).

تم التعبير عن معارضة الجزائر للمشاركة في قوة التدخل الإقليمية رسميا بالاعتماد على مادة دستورية تحظر القوات من المشاركة في العمل العسكري خارج أراضيها، وقد رجعت باستمرار إلى هذا المبدأ الدستوري، مما يبرر عدم عبور القوات إلى مالي، حتى عندما دعت إلى ذلك، وهو ما أدى إلى سحب الجزائر مستشاريها العسكريين من هذا البلد وقطع المساعدات العسكرية (22) لكن مع تفضيلها الحل السياسي (23)، وقد تساعلت السلطات الانتقالية المالية عن كيفية إسهم الجزائر في عملية التفاوض مع الجماعات المسلحة، لاسيما أنصار الدين (24).

وعلى إثر ذلك يبدو أن الجزائر قد نجحت في إيجاد فرصة لاستعادة دورها التقليدي، كشريك ووسيط وقوة إقليمية بشأن أي صراع، واستطاعت إتباع سياسة خارجية واضحة لصنع السلام، واسترداد قيادة متناسقة بعد عقود من تدهور الدبلوماسية، لكن في ذلك الوقت، أثّرت مخاوف بشأن تمديد الجهاد في غرب أفريقيا (25)، وهنا ظهرت الحاجة إلى الجزائر لكي تكون منضوية بقوة في عملية ديناميكية جديدة، ونظام أمن بين الشمال والجنوب، من أجل استرداد مكانتها في المشهد الدولي بعد سنوات من العزلة والحصار السياسي (26).

وفي سياق الانتفاضات العربية، أكد النظام الجزائري مرارا وتكرارا على الإختلافات في هذه البلدان مقارنة بأوضاعه الخاصة، وهو البيان الذي يهدف إلى التأكيد على المشاعر الوطنية القوية تقليديا والتي حددها عبارة "نحن لا نحتاج دروسا من الخارج" (*). وبعد ذلك دعت الحكومة على لسان رئيسها إلى "جبهة داخلية قوية قادرة على حماية البلاد من أيدي خبيثة" (27)، واتخذت أيضا دعوات للوحدة الوطنية من قبل الرئيس بوتفليقة في خطابه لشهر ماي 2012: "سوف يعرف الشباب كيف يواجه أعداء البلاد والشخصيات البارزة في الفتنة التي تحاول تقسيمنا وتحاول دعم التدخل الأجنبي".

وعلى المستوى الإقليمي، كانت الجزائر تحاول في الوقت ذاته إنشاء "جبهة للرفض" من خلال حشد الحلفاء لتأييد الحل السياسي المحلي لأزمة الساحل (28)، وهي مطالبة بدور فعال من الجزائر التي لم تتغير سياستها، رغم التغيرات والأحداث الكثيرة التي مرت بها كما هو الحال في تونس، ليبيا (29) وسوريا...

ولم يمثل الهجوم على مصنع الغاز في 13 جانفي 2013 فقط مفاجأة إستراتيجية أخرى، ولكن أيضا نقطة تحول بالنسبة للحكومة الجزائرية، لأنه جر الجزائر مرة أخرى إلى أزمة منطقة الساحل، وإعادة تقييم بيئة التهديد في منطقة الصحراء، وقد أظهرت الإضطرابات فيها مدى الصعوبات التي تحملتها الحكومة الجزائرية للتكيف مع البيئة الجديدة، والعلاقات الإقليمية والدولية لصياغة سياسة خارجية أكثر واقعية.

3- موقف الجزائر من مسألة الفدية وتمويل الإرهاب: (30)

تمثل النسبة الكبيرة من المال المدفوع للقرصنة كفدية خطرا جديا يمكن أن يستخدم لتمويل الإرهاب، وفي هذا الصدد، اعترفت وزارة الداخلية أنه في حالة الصومال توجد مجموعات إرهابية في المنطقة معروفة جدا (31)، ويعتقد أنها مرتبطة بالقرصنة الصوماليين، وهذا سبب معقول للإشتباه في أن المال أو الملكية المشتركة في الفدية يمكن استخدامها لأغراض الإرهاب، وبذلك يكون جريمة بموجب المادتين 15-18 من قانون مكافحة الإرهاب لعام 2000، وبالتالي هذه التهديدات الأمنية جلبت اهتمامات محلي الأمن خاصة إلى وجود علاقة متنامية بين هذه الجماعات التي تشكل خطرا أكبر لعدم الإستقرار، ليس فقط في المنطقة ولكن بالنسبة للمجتمع الدولي (32).

ويؤكد الخبراء أن التنظيم قادر على إجراء عمليات خطف للأجانب داخل وخارج الجزائر، من أجل جمع أموال الفدية، و/أو تبادل السجناء الإسلاميين المتشددين، حيث يتم احتجاز الرهائن في المناطق النائية بالقرب من الحدود الجزائرية المالية، حيث توجد معسكرات تدريب متقلبة على هذه المنطقة من الحدود، التي يسهل اختراقها من منطقة الساحل، من أجل نقل الأشخاص والإمدادات، وردا على تكثيف عمليات محاربة الإرهاب من قبل حكومات شمال أفريقيا، وسعت القاعدة مؤخرا عملياتها في موريتانيا، مالي، النيجر وبلدان أخرى (33).

ومن أهم الأسباب والتدابير الكافية المتخذة حتى الآن لمكافحة تمويل الإرهاب الدولي والتي أجبرت الجماعات الإرهابية، لاسيما تلك التابعة للقاعدة، إلى استخدام طرق بديلة بما في ذلك التهريب، الإتجار بالمخدرات والأسلحة وتوظيفها لارتكاب أعمال إجرامية، بما فيها عمليات اختطاف الأجانب بدافع دفع فدية، لاسيما وأن هذه الممارسة أصبحت طريقة مربحة للغاية لتمويل المجموعات الإرهابية التي تنشط تحت لواء تنظيم القاعدة.

ولذا، تم اعتماد العديد من الصكوك والاستراتيجيات والمقترحات كما هو الحال بالنسبة للجزائر بالنسبة لتجريم دفع الفدية وإعطاء سلطة للحكومات لمكافحة تمويل الإرهاب، ومع ذلك، ما تحقق من إنجازات حتى الآن مازال متواضعا جدا (34)، لذا يجب إعادة النظر في معالجة التحديات، وتكييف الإستراتيجيات وفقا للظروف الجديدة، هذه الإستراتيجيات تتطلب تعاونا حقيقيا في مجالات كثيرة.

ويستدعي التركيز الوحيد لوقف ارتكاب أعمال إرهابية في المستقبل (35)، إلى الحد من الموارد المتاحة للجماعات الإرهابية، من خلال الرقابة المالية الفعالة، ومنها مراقبة عمليات دفع الفديات، والتي قد تمنع حدوث بعض الهجمات، وتوقف نقل ولو كميات صغيرة من الأموال، كما يمكن أن تقلل من التأثير المحتمل للهجمات التي لا يمكن منعها، فالجماعات الإرهابية تحتاج إلى أموال للتخطيط والتوظيف، والمشتريات، والإعداد، والتسليم، والاتصالات، والإقناع والدعاية، والتحريض، والبنية التحتية الأمانة...، بالإضافة إلى ذلك، فإن مكافحة تمويل الإرهاب يمكن أن يقدم مساعدة حول كيفية تنفيذ

الهجمات الإرهابية، كما يساعد في تحديد واعتقال أعضاء وأنصار التنظيمات، وباختصار، يمكن للضوابط والمراقبة المالية أن توفر حولا وقائية رادعة، لتقليص دعائم الإرهاب والحد من تمويله⁽³⁶⁾، وهو ما يشكل جزءا حاسما وجوهريا لإدارة المعركة الشاملة ضد الإرهاب⁽³⁷⁾.

على الرغم من تزايد جهود المنظمات الدولية والدول في مجال مكافحة تمويل الإرهاب، والتي لا تتضمن حتى الآن استراتيجيات مبتكرة بما فيه الكفاية، فإن المنظمات الإرهابية ما تزال تكيف نفسها بسهولة مع تقنيات جديدة للتمويل والمصادر⁽³⁸⁾، فالتمويل يتم من مصادر مختلفة وبطرق عديدة، تختلف من بلد إلى آخر أو من منطقة إلى أخرى، وكذلك من جماعة إلى جماعة أخرى.

ونتيجة للاستجابة المستمرة من قبل المجتمع الدولي، وخاصة قرارات مجلس الأمن الدولي⁽³⁹⁾، التي تجيز فرض عقوبات اقتصادية تستخدم لإقناع الدول الراعية لوقف دعمها للإرهاب، إلا أن هذه الرعاية الدولية للإرهاب قد تضاعلت بشكل ملحوظ⁽⁴⁰⁾ ومع تراجع هذه الرعاية، تحول الإرهابيون إلى الاعتماد بشكل متزايد على التمويل الخاص المتمثل في فئتين: الأموال المشروعة، والأموال غير المشروعة، ويأتي المصدر الرئيسي الثاني للتمويل من مجموعة كبيرة ومتنوعة من الأعمال الإجرامية، مثل التهريب وجميع أنواع الغش والسرقة والابتزاز، ثم المطالبة بالفدية، سرقة الهوية، غسل وتهريب الأموال وغيرها.

وتعتبر الجهود المبذولة مؤخرا لمنع ومكافحة الإرهاب كمتابعة للصوصك والقرارات الأفريقية القائمة التي من أهم الجهود إتخاذها الاتحاد الإفريقي والتي من بينها تلك المبادرات المتعلقة بدفع الفدية للجماعات الإرهابية، وبوضع قانون أنموذجي وتعيين ممثل خاص للتعاون في مجال مكافحة الإرهاب⁽⁴¹⁾.

ومن أهم الخطوات الوقائية والحلول الممكنة لمواجهة عمليات الخطف في منطقة الساحل الأفريقي في السنوات الأخيرة وضع صانعي السياسات أمام سؤال صعب: ما هي أفضل وسيلة للتعامل مع الخطف ومنعه من قبل تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي؟، هل يجب أن تحاول الجيوش إنقاذ الرهائن؟، هل ينبغي أن تدفع الحكومات مبالغ كبيرة كفدية للإرهابيين؟، كيف يمكن للسلطات منع الخطف؟، وأخيرا هل الفدية هي الأفضل لأن عمليات الإنقاذ محفوفة بالمخاطر؟.

وعليه، قبل النظر في ما يمكن أن تقوم به الحكومات الساحلية والأوروبية حيال عمليات الخطف، فإن هذه الخطوات والحلول لها أولا: إيجابيات منها تقليص دور الحكومات مما يحرم التنظيم من الناحية النقدية ويجنب عمليات الإنقاذ الفوضوية، ويمنع التنظيم من تحقيق انتصارات رمزية. أما ثانيا له سلبياته فتتمثل في أن ترك ضحايا الإختطاف إلى مصيرهم قد يكون من المستحيل سياسيا، بالإضافة إلى أن أسر الضحايا قد تحاول الدفع للخاطفين، أو المجازفة بتوظيف مفاوضين سريين⁽⁴²⁾.

ثالثا- تبني القوة الوقائية المسبقة⁽⁴³⁾ والتي منها الهجمات وإفشال المؤامرات، والعمليات العسكرية والحكومية الدولية، وبعثات التدريب. وقد نجحت بعض هذه الجهود لاسيما التحركات نحو التعاون على المدى الطويل، لكن الحملات الدائمة ضد القاعدة خصوصا مع التدخل الغربي في منطقة الساحل، يمكن أن يؤدي إلى تطرف الجماعات الأخرى في المنطقة وزيادة عضوية التنظيم وبالتالي ازدياد عدد الضحايا المستهدفين من كلا الجانبين وكذا زيادة النفقات⁽⁴⁴⁾.

الخاتمة:

من بداية التسعينيات، والجزائر تتعرض إلى العديد من التهديدات، وبالخصوص تلك التي نتجت عن نشاط حركات التمرد في شمال مالي والنيجر، مما أجبرها على التحرك الدبلوماسي والعسكري من أجل تفادي أي تدخل أجنبي ودولي على حدودها الجنوبية، وخلق بؤر توتر جديدة، ومنه كان لزاما عليها أن تعمل من أجل إيجاد حلول في هذه المنطقة تقاديا لأي تهديد للأمن القومي خصوصا الإرهابي منه وتجلى ذلك في دعوات عدة من بينها تجريم دفع الفدية.

مكافحة الاختطاف للحصول على فدية يشكل صعوبة عملية كبيرة وتحديات أخلاقية، لكن هذه الصعوبات خاصة العملية منها ليست مستعصية على الحل، أما بالنسبة للشق الأخلاقي المتمثل في الموازنة بين الالتزام المحدد بتأمين حرية وسلامة المحتجزين كرهائن هو الأكثر صعوبة للحل، لأن التخلي عن المحتجزين هو تخلي عن العمليات القادمة للخاطفين، وعليه يجب حرمان المختطفين والإرهابيين من جميع الوسائل المالية المتعلقة بالتخطيط وتطوير وتنفيذ الهجمات المميتة، واعتماد وتنفيذ سياسة الامتناع عن الدفع، بتوافق في الآراء وتطوير القدرات اللازمة للقيام بذلك.

ويظل دفع الفدية يمثل مضارا عملية حقيقية وخطيرة على المجتمع، بالإضافة إلى المساعدة عن عدم الكشف عن هؤلاء المجرمين، وأن الدفع يزيد كثيرا من قدرتهم على القيام بمثل هذه الأعمال مستقبلا.

ومن خلال هذا التصور، عرف النشاط الدبلوماسي الأمني في الجزائر حركية ملحوظة بسبب التحولات الإقليمية والدولية التي تعرفها مناطق الجوار، مع التحول في مفهوم الأمن الذي تجاوز المفهوم الكلاسيكي، إلى مفاهيم ذات بعد اقتصادي واجتماعي، وهو ما يميز التهديدات في منظمة الساحل التي توسعت في شكل جرائم منظمة وانتشار للسلاح والاختطاف بغرض الحصول على فديات، فإن التنبيه سيظل مستمرا على أن دفع فدية عن الرهائن جريمة بموجب القانون الدولي وتؤدي إلى تقاوم للأزمة، و يعتبر استسلاما للأعمال غير المشروعة، وسيظل المقترح الجزائري بتجريم دفع الفدية سابقة في تاريخ مكافحة الإرهاب، وتتمين مبادرة الجزائر بشأن تجريم دفع الفدية وإيصال هذا النداء إلى المجتمع الدولي، وبالخصوص بعدها تم تبني مقترح الجزائر عالميا بعد قبوله من طرف مجلس الأمن وعدد من الدول الكبرى إلى حين إبرام اتفاقية دولية شاملة لمنع تمويل الإرهاب بدفع الفدية بطريقة إرادية أو غير إرادية.

الهوامش:

- (1) محمد السيد سليم، الوطن العربي وموازن القوى الإقليمية، مجلة الشرقية أونلاين، الثلاثاء 20 أوت 2013، ص 1-4.
- (2) Wise GEEK, What is Foreign Policy? Conjecture Corporation, USA, p.01-02.
- (*) هانز مورغن ثاو.
- (3) العديد من المفكرين يرجعون نشأة السياسة الخارجية الحديثة والحكمة السياسية إلى الكاردينال ريشيليو رجل دولة في مطلع القرن 17 في فرنسا، وبفضله توطدت السلطة الفرنسية مما جعل فرنسا من بين الدول العظمى.
- (4) تامر كامل الخزرجي، العلاقات السياسية الدولية، الطبعة الأولى، دار المجدلوي، الأردن، 2005 ص 11 و 77.
- (4) عبد الله جمعة الحاج، معضلة صنع السياسة الخارجية في الدول النامية، جريدة الاتحاد الإماراتية، عدد 29 جويلية 2006.
- (*) روبرت جيرفيس، هارولد ومارغريت سيراوت.
- (6) جهاد عودة، النظام الدولي... نظريات وإشكاليات، الطبعة الأولى، دار الهدى للنشر والتوزيع، مصر 2005، ص 43 و 44.

- (7) - مصطفى علوي سيف، سلوك مصر الدولي خلال أزمة ماي، جويلية 1967، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة، 1982، ص 08 وما يليها.
- (8) Ryan K. Beasley, Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis, and Michael T. Snare, eds., *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*, Reviewed by James JF Forest, published by H-Teachpol, June 2002 p.41.
- (9) ميلاد مفتاح الحراثي، سياسة توازن القوى بين روسو ومورغان ثو، قسم العلوم السياسية، كلية الاقتصاد جامعة بنغازي، 18 نوفمبر 2011.
- (10) ياسين الحاج صالح، مذهب الضربات الوقائية والعقلانية في النظام العالمي، مجلة الحوار المتمدن الالكترونية، العدد 991، 19 أكتوبر 2004.
- (11) غيث تدريس مادة الدبلوماسية بين الواقع والطموح، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد 38-39، ص 330 إلى 333.
- (12) عبد الغفار محمد أحمد، مشكلة الجنوب والصراع في منطقة البحيرات الكبرى، دار الكتب، السودان، ص 02.
- (13) Derek E. Mix, *The European Union: Foreign and Security Policy Congressional Research Service*, Aug. 15, 2011, pp.10-11.
- (*) على سبيل المثال يتطلب في الولايات المتحدة من الرئيس تقديم إستراتيجية حول الأمن القومي كل عام إلى الكونغرس وإن كان هذا لا يحدث دائما سنويا، أما في دولة لاتفيا، يجب على البرلمان أن يقر برنامج مكتوب من قبل مجلس الوزراء ويوافق عليه مجلس الأمن القومي كل عام، في حالات أخرى تقوم السلطة التنفيذية بوضع إستراتيجية أمن قومي من تلقاء نفسها. أنظر: نجبت صبري، الإطار القانوني للأمن القومي: دراسة تحليلية، دار دجلة، الأردن، 2011، ص 12.
- (14) *Backgrounder security sector governance and reform National security policy Geneva center for the democratic control of armed forces*, 2005, pp.01-02.
- (15) لمزيد من التفصيل، انظر مبدأ الأمن والدفاع في النمسا لسنة 2002، على شبكة الإنترنت.
- (16) جوزيف ناي، الأدوات المناسبة في السياسة الخارجية، ترجمة مايسة كامل، 05 جوان 2013، على الموقع: www.project-sndicate.org
- (17) رئيس الدبلوماسية الجزائرية - سابقا - السيد لعمامرة، الجهود التي تبذلها الجزائر من دون هوادة في مجال مكافحة الإرهاب، الاجتماع الوزاري السرايع للمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، نيويورك، 27 سبتمبر 2013.
- (18) انظر التقرير المعنون بـ "عالم أكثر أمنا: مسؤوليتنا المشتركة" المرفوع من قبل الفريق الرفيع المستوى للأمين العام للأمم المتحدة المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير، على موقع المنظمة.
- (*) وفقا للورانس عايدة عمور، في مؤلفها "موجز حول الأمن في أفريقيا" بعنوان "التعاون الأمني الإقليمي في المغرب العربي والساحل: الأزواجية المحورية في الجزائر".
- (*) وهو ما قاله متحدث باسم الجماعة المسلحة في بيان لها، لكن يشكك آخرون في أن الهجوم كان انقاما مباشرا.
- (19) مركز أفريقيا للدراسات الإستراتيجية (جامعة الدفاع الوطني)، واشنطن العاصمة.
- (20) Aïda Ammour, *Algeria's Role in the Sahelian Security Crisis*, Bordeaux Institute for Political Science, France, June 24, 2013.
- (21) أحمد سلهوب، انقلاب في مالي وقلق في الجزائر، قناة العربية الإخبارية، دبي، 22 مارس 2012.
- (22) محمد بن أحمد، الجزائر تجمد دعمها العسكري لمالي، جريدة الخبر، عدد الأحد 29 جانفي 2012.
- (23) Keenan J., *A new crisis in the Sahel: Algerian forces cross into Mali as the possibility of another Tuareg rebellion looms over the region*, Al Jazeera, January 30, 2012, available at <http://www.aljazeera.com>
- (24) حمزة محصول، التدخل العسكري في شمال مالي له انعكاسات خطيرة على الساحل، جريدة الشعب الجزائرية، عدد الأربعاء 14 نوفمبر 2012.
- (25) نص تقرير الأمين العام عن الحالة فيما يتعلق بالصحراء الغربية المقدم إلى مجلس الأمن يوم 8 أبريل 2013 عملا بقرار مجلس الأمن 2044 (2012).
- (26) المسار السياسي الحديث في الجزائر، الموسوعة العربية الحرة.

- (*) أعلنتها رئيس الوزراء الجزائري السابق أحمد أويحيى في كلمة ألقاها في اجتماع حاشد عقد في الجزائر العاصمة قبل يوم من انتخابات ماي 2012، وفي الخطاب نفسه وصف الربيع العربي بأنه "طاعون وأن الثورات التي تلت ذلك عمل صهيوني وحلف شمال أطلسي" وأضاف "ربيعنا جزائري، ثورتنا هي أول نوفمبر 1954".
- (27) أنوار بوخرص، الجزائر والصراع في مالي، مؤسسة كارنيجي للسلام العالمي، 23 أكتوبر 2012.
- (28) إسماعيل ديش، الوضع في الساحل الإفريقي بين الواقع الإقليمي والتأثيرات الدولية من خلال الأزمة في مالي منذ 2010، جريدة الشعب الجزائرية، عدد 20 جوان 2013.
- (29) Aïda Ammour, *ibid.*, p.15.
- (30) تدخل كمال رزاق بارة، مستشار فخامة رئيس الجمهورية الجزائرية، نيويورك، المعهد الدولي للسلام وفرقة العمل المعنية بتنفيذ في مكافحة الإرهاب، البعثة السويسرية لدى الأمم المتحدة ومركز التعاون لمكافحة الإرهاب العالمي، 07 سبتمبر 2010.
- (31) مجلس اللوردات، اللجنة الاتحاد الأوروبي، غسل الأموال وتمويل الإرهاب، المجلد الأول: تقرير، 22 جويلية 2009، المكتبة القرطاسية، لندن.
- (32) Erin Foster-Bowser and Angelia Sanders, *Security Threats in the Sahel and Beyond: AQIM, Boko Haram and al Shabaab, civil military fusion center Mediterranean, Basin team presents, April 2012.*
- (33) وفقا لتقرير عام 2011 صادر عن لجنة مجلس النواب الأمريكي المعنية بالأمن القومي سمي "بوكو حرام: التهديد الناشئ للولايات المتحدة".
- (34) Şener Dalyan, *Combating the Financing of Terrorism: Rethinking Strategies for Success, Defense against Terrorism Review, Vol.1, No.1, spring 2008, p.137.*
- (35) أكد في ديباجة الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب أن "عدد وخطورة أعمال الإرهاب الدولي يتوقفان على التمويل الذي قد يحصل عليه الإرهابيون".
- (36) مصطلح "تمويل الإرهاب" يعرف على نطاق واسع من قبل البنك الدولي وصندوق النقد الدوليين بأنه "الدعم المالي، في أي شكل، للإرهاب أو لأولئك الذين يشجعون، يخططون أو ينخرطون فيه" ولكن، بما أن المجتمع الدولي لم يوافق حتى الآن على تعريف الإرهاب من حيث قوانين دولية فعالة، تعريف تمويل الإرهاب لا يكون له أي معنى، انظر الدليل المرجعي لمكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب، واشنطن العاصمة، البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، 2003، واستخدم هذا المصطلح في المعنى القانوني الدولي لأول مرة في إعلان الجمعية العامة للأمم المتحدة المتعلق بالتدابير الرامية إلى القضاء على الإرهاب الدولي في عام 1994.
- (37) Bantekas Ilias, *The International Law of Terrorist Financing, the American Journal of International Law, 97, 2003, p.2.*
- (38) انظر اللائحة رقم 1904 حول تجريم دفع الفدية للجماعات الإرهابية، دورة مجلس الأمن رقم 6247 المكمل لللائحة رقم 1373 المتعلقة بتجفيف منابع الإرهاب ومحاربهه واللائحة 1267 الخاصة بتمويل نشاطات الجماعات الإرهابية.
- (39) Napoleoni Loretta, *Terrorist Financing, How the New Generation of Jihadists Funds Itself, Rusi Journal, London, Vol. 151, Issue 1, 2006, p.p60-61.*
- (40) Bantekas Ilias, *ibid.*, p.316.
- (31) تقرير رئيس لجنة تدابير تعزيز التعاون في منع ومكافحة الإرهاب، الاتحاد الأفريقي ومجلس السلم والأمن جلسة رقم 249، 22 نوفمبر 2010، أديس أبابا، إثيوبيا، رقم الوثيقة (PSC/PR/2(CCXLIX))
- (42) Alex Thurston, *Five possible solutions for kidnappings in Africa's Sahel region Guest blogger, February 7, 2011, p.02-03.*
- (43) محمد بن امحمد العلوي، مجموعة 5+5: التحديات الأمنية والأفاق، صحيفة العرب، 21-12-2012.
- (44) Alex Thurston, *Ibid.*, p.05.

الإرهاب الجوي:

قراءة أمنية

د - حكيم غريب

أستاذ مساعد - المدرسة الوطنية العليا للعلوم السياسية.

مقدمة :

لقد أصبحت الطائرات^(*) في نهاية الثلاثينات من القرن العشرين وسيلة مهمة من وسائل المواصلات ثم طور المهندسون في الخمسينيات الطائرات النفاثة، وبذلك أزداد السفر بالجو بمعدل أسرع، وفي سنة 1960م حملت خطوط الطيران العامة حوالي مليون مسافر، وبحلول أواخر الثمانينيات أصبحت تحمل ما يزيد على البليون سنويا، وبفضل التطور الذي عرفته وسائل النقل من البحر بواسطة السفينة إلى الجو بواسطة الطائرة، الذي واكبه تطورا موازيا للأعمال غير المشروعة ضد وسائل النقل، من القرصنة في أعالي البحار بعيدا عن سواحل الدول، إلى اختطاف الطائرات في الجو، مما أثار جدلا واسعا في الفقه حول العلاقة ما بين جريمة القرصنة وجريمة خطف الطائرات، نظرا لأوجه التشابه بينهما، حيث جانب من فقهاء القانون الدولي إلى إعتبار أن اختطاف الطائرات يعد صورة من صور القرصنة. بينما ذهب جانب آخر منهم، إلى أن خطف الطائرات ليس من قبيل القرصنة، و لكل منهما مفهوم مختلف، وإلا أن الشيء المشترك بينهما هو العنف، أو القوة في الأعمال المكونة لكل منهما ضد وسيلة من وسائل النقل العالمية.

وقد راح إتجاه ثالث إلى اعتبار جريمة خطف الطائرات شبه قرصنة ومستندا في ذلك إلى فكرة تكمن في ردع كيفية وعقاب كل من الجريمتين، وذلك انطلاقا من إعتبار مبدأ إنفاذية جنيف عام 1958م التي تزي أن القرصنة جريمة دولية تمثل عدوانا على المصالح الدولية، وهكذا أصبحت الطائرات المدنية هدفا لعمليات غير مشروعة من طرف الأفراد، باختطافها عن طريق الاستيلاء عليها في الجو أثناء طيرانها، بارغام ملاحيتها على تغيير اتجاهها باستعمال، القوة أو التهديد باستعمالها و الهبوط بها في غير المكان الذي كانت تقصده.⁽¹⁾

وإذا كانت الطائرة أكثر سرعة وراحة من السفينة فإن عمليات الاختطاف أسهل من عمليات القرصنة، لكون الاختطاف يحتاج لعدد قليل من الخاطفين، و كثيرا ما قام شخص واحد باختطاف طائرة، ويفضل الخاطفون الطائرات على سواها من وسائل النقل الأخرى في الغالب، لكون عمليات الإختطاف تتم عادة أثناء الطيران، مما يصعب على طاقم الطائرة أو الركاب أو مصالح الأمن على الأرض القيام بأي عمل من شأنه تحرير الطائرة وركابها من قبضة المختطفين، ولم تتوقف الإعتداءات ضد سلامة الطيران المدني الدولي عند حد الاختطاف بل امتدت لتشمل إسقاط الطائرات المدنية أثناء طيرانها بركابها، بواسطة متفجرات تشحن خفية على متنها، وشملت أيضا التخريب والتدمير للطائرات، وهي رابطة في المطارات، بل الأكثر من ذلك امتدت إلى المطارات في حد ذاتها، على تجهيزاتها وتسهيلات الضرورية للملاحة الجوية.

ولم يتعرض الطيران المدني الدولي للإعتداءات من الأفراد فقط، بل كان هدفا أيضا للدول، التي كثيرا ما غيرت مسار الطائرات المدنية باستخدام طائراتها العسكرية، لتحقيق أغراض سياسية غالبا، كما كانت الطائرات المدنية أيضا عرضة للإسقاط و التدمير، أثناء طيرانها من طرف القوات المسلحة للدول،

بحجة اختراقها لأقاليمها الجوية، ووقعت هذه الاعتداءات حتى خارج أقاليم الدول المعنية بالإعتداءات ضد المطارات داخل أقاليم دول أخرى، أو في أعالي البحار ضد الطائرات.

من القرصنة الجوية إلى الإرهاب الجوي :

تعد ظاهرة الإرهاب كأسلوب إجرامي من أقدم أساليب العنف التي عرفتھا البشرية و أشدها قسوة، إلا أنها صارت منذ بداية هذا العصر من أكثر الجرائم خطورة على المجتمع الدولي بأسره، شعوبا وحكومات، لأن العمليات الإرهابية المعاصرة لم تعد تقتصر على الإعتداء على أفراد معينين كما كان في السابق، بل هي تستهدف اليوم وسائل النقل، خاصة الطائرات، بما تشكله من أهمية كبرى في حياة المجتمعات، وذلك بالنظر إلى الدور الذي تؤديه في تسيير حركة وسيلة الأنشطة الاقتصادية، بالإضافة إلى ما تتمتع به من سرعة و أمان، وقد أطلق فقهاء القانون على فعل التدخل في مسار الطائرات باستخدام القوة أو التهديد باستخدامها وتحويلها عن سيرها العادي إصطلاح خطف الطائرات.⁽²⁾

ونظرا للأخطار الجسيمة الناشئة عن هذا العمل الإرهابي، فقد لاقى هذا الموضوع عناية كبيرة من جانب الدول، سواء على المستوى الإقليمي أو المستوى العالمي، فكانت الحماية القانونية لسلامة الطيران المدني الدولي أمرا ضروريا و حتميا. ومع تزايد الأعمال الإرهابية ضد هذا المرفق الحيوي، خاصة بعد هجمات 11 سبتمبر 2001م، والتي استهدفت منشآت أو وسائل ملاحه جوية، برغم ذلك كانت الأسرة الدولية قد زودت نفسها بمجموعة من النصوص الدولية للوقاية، ولقمع الأعمال التي تمس سلامة هذه الملاحه، والبروتوكول الملحق بها لسنة 1988م، حيث عملت هذه الأدوات على تأمين حد أدنى من السلامة والأمان للمسافرين وللمنشآت المتعلقة بالملاحه الجوية، وكانت الإتفاقية الأوروبية لقمع الإرهاب لسنة 1977م و الإتفاقية العربية لسنة 1988م⁽³⁾، قد جرمتا هذه الطائفة من الأفعال، إلا أن هجمات 11 سبتمبر سجلت تحولا في طبيعة الهدف، حيث أصبحت الطائرات قنابل بشرية استهدفت بها معالم مهمة في الولايات المتحدة، زيادة على تسببها قتل وإحراق الأذى بالآلاف الضحايا الأبرياء.

الطائرات المدنية والتهديدات المعاصرة :

تعتبر الأعمال الإرهابية المتعلقة بالطائرات أيضا مرحلة جديدة يدخلها الإرهاب الجوي، والذي كان في معظم صورته يهدف إلى الضغط على جهة معينة من أجل تحقيق هدف ما، والذي أصبح وسيلة إنتقام لا حدود لها من الولايات المتحدة الأمريكية⁽⁴⁾، وعاملا في إعلان عالمي على حرب عالمية ضد الإرهاب، حتى بات السؤال الذي يلح باستمرار و يبحث عن إجابة شافية يتمحور حول مستقبل النقل الجوي، وهل سيبقى الخوف قدر كل راكب طائرة مدنية، عندما يتم اختطافه مع بقية المسافرين وتحويلهم إلى ورقة مفاوضات وأداة مساومات، أحد احتمالاتها تحويلهم كسلاح مدمر ضد منشآت إستراتيجية و هل هناك آليات و تدابير في الأفق وعلى المدى القريب في قمع ظاهرة الإرهاب الجوي؟، وما هي الوسائل والآليات لمكافحة الإرهاب الجوي وما هي الجهود الدولية والإقليمية المبذولة للحد من هذه الظاهرة الخطيرة؟.

وعلى الرغم من الاتفاقيات الدولية المتعددة التي تحارب الأفعال غير المشروعة ضد الطيران المدني الدولي، فإنها تبقى غير كافية لردع الأعمال المحلّة بأمن وسلامة الملاحه الجوية، وهذا ما ركزت عليه الحكومات منذ فترة طويلة، فزادت الإجراءات الأمنية على مستوى مطاراتها وعلى متن طائراتها، حيث زودت هذه الأخيرة بعناصر أمن لتأمين الحماية للركاب، إلا أن الإرهاب مازال قادرا على التكيف

مع التشديدات الأمنية الكثيرة، وبعد ما جرى في الولايات المتحدة الأمريكية في 11 سبتمبر 2001م⁽⁵⁾ خير مثال للقدرة على هذا التكيف، حيث استطاعت أربعة مجموعات من عناصر (القاعدة) أن تفجر هذه المركبات متخذة إياها قنابل بشرية.

الإرهاب الجوي مقارنة معرفية :

تعتبر صناعة الطيران من أهم نتائج التي زادت من عملية التواصل بين أفراد المجتمع الدولي، وكسر لحاجة المكان وحدود الزمان، التي لم يكن يحلم الإنسان يوماً ما أن يتجاوزها وما نتج على ذلك من ازدهار التجارة الدولية، والصناعة التي أدت إلى الإنفتاح الاقتصادي على كل الإقتصاديات الدولية، ربما كانت الطائرات المدنية أحد العوامل الرئيسية التي شكلت العالم اليوم، الذي لم يهدأ، بل إن سمة الصراعات أضحت الميزة الغالبة في العلاقات الدولية، وكان أمن الطائرات أحد مجالات الصراع والمقايضة، لكن هذا الميدان إمتدت إليه مخالب العمليات الإرهابية، كما وصل إليه نفوذ الدول الداعمة للإرهاب.

وعليه يعد خطف الطائرات و تغيير مسارها و الاعتداء على سلامة الطيران والأشخاص نوعاً من الجرائم الخطيرة، التي تمس بسلامة قطاع النقل الجوي، حيث تعتمد على القوة و زرع الرعب والعنف، وهو ما يستدل من المادة 11 من إتفاقية طوكيو الموقعة سنة 1963م، والخاصة بشأن الجرائم والأفعال التي ترتكب على متن الطائرات، حيث يشترط أن تكون هذه الجريمة مقترنة بإستعمال القوة أو التهديد بإستعمالها، و هذا ما أشارت إليه إتفاقية طوكيو على أن أي شخص على متن الطائرة وهي في حالة طيران يقوم بغير حق مشروع بالقوة أو التهديد بإستعمالها، فخاطفو الطائرات يطلق عليهم أيضاً قرصنة الجو، وتطورت هذه الظاهرة كإحدى أخطر صور العمليات الإرهابية بتطور أساليب تنفيذها من أسلوب زرع المتفجرات و الوسائل الملوغمة، و وصولاً إلى إستخدام الطائرات المدنية كصواريخ ضد أهداف إستراتيجية و منشآت حساسة، كما في أحداث واشنطن ونيويورك في سبتمبر 2001م⁽⁶⁾، وقبلها في تفجير طائرة (بان أمريكيان) في ديسمبر عام 1988م و تفجير (مركز التجارة العالمي) في نيويورك في 26 فيفري 1993م، وحادثة تفجير (المبنى الفيدرالي) في أوكلاهوما سيتي في 19 أبريل عام 1995م، وقد ساهم التطور التكنولوجي والعلمي في تطوير وسائل تنفيذها والتقنيات المستخدمة في تعزيز ظاهرة الإرهاب الجوي.

والملاحظ أن ما حدث يوم الثلاثاء الأسود في 11 سبتمبر 2001م، لم يكن أمراً عابراً في تاريخ الولايات المتحدة، ولا في العالم و مازالت آثار تلك الهجمات تأخذ بركاب الأحداث المتتالية حتى بعد مرور سنوات عديدة من الحروب المتوالية، بدءاً من أفغانستان ومروراً بالعراق و القوقاز والصومال، وهذا ما جعل المفاجأة أكبر وأشد إيلاماً، فالمفجرون الـ 19 كانوا يتحركون بسلاسة تحت أعين المخابرات الدولية وبعضهم كان مطلوباً من الأجهزة الأمريكية، لم يكشف المواطن الأمريكي إلا في ذلك اليوم مدى هشاشة القوة العظمى التي يفتخرون بها.

وفي هذا المجال، يعد ما تعرضت إليه الولايات المتحدة كارثة بشرية ضحاياها بالآلاف، وخسائر مادية فادحة، ربما يكون من الصعوبة أن تتحملها دول أخرى خلاف الولايات المتحدة، كانت الطائرات المدنية هي الرصاصة التي إصابتها، لذا فالطائرات أصبحت بمثابة قنابل موقوتة ينبغي توخي الحذر في التعامل معها، لتجنب أخطارها وأثارها التي كانت في الماضي في مجملها ذات علاقة بالمسافرين.

لقد أجبرت أهمية حركة الطيران المدني الدولي الدول إلى تحمل أضعاف الأموال المنفقة في إنشاء المطارات و الهيئات والملاحق التابعة لها، وإذا ما حدثت كارثة تفجير أو تدمير تكون الطائرات المدنية قنابل موقوتة فيها، لذلك يجب دراسة ظاهرة الإرهاب الجوي في جانبه الاستباقي والوقائي والردعي من منظور استراتيجي، تتوازن فيه المتغيرات الاقتصادية والسياسية ويتم فيه التركيز على أسلوب إدارة الأزمات في معالجة القضايا الأمنية في هذا المجال الحساس والخطير بعيدا عن المصالح والمطامع ...

ولعل العامل الرئيسي في خضوع الطيارين في الطائرات الأمريكية لإدارة الإرهابيين، وتحاشي الموت الذي يقترب منهم بسرعة الطائرة ذاتها، هو وصول الإرهابيين إلى القيادة التي تحول أجهزة التحكم في وجهة السرعة والارتفاع عن سطح الأرض، لذلك تمكن الإرهابيون من السيطرة الجسدية على طاقم الطائرة، وبالتالي التحكم في مسارها، ومن المؤكد بأن هجمات الحادي عشر من سبتمبر⁽⁷⁾، إنعكست آثارها على مختلف جوانب الحياة في معظم دول العالم، وبالخصوص الجانب الاقتصادي الذي كان أكثرها تأثرا.

والجدير بالملاحظة أن التغيير الجذري في المفهوم والوسائل بين الإرهاب والإرهاب الجوي، الذي كان منذ زمن الأمر مقتصرًا على خطف الطائرات، ثم التفاوض على مطالب معينة يعتبرها الخاطفون مشروعة، وكانت المسألة تقتصر على ترك الركاب رهينة أثناء عمليات التفاوض مع السلطة وبالطبع لم تكن الأمور سهلة بسبب الرعب الذي رافقها قد تطور أمره عندما عمد البعض إلى تسريب قنابل موقوتة ضمن الأمتعة، وأدى الأمر بالطبع إلى انفجار الطائرة على العارض وسقوط ضحايا أبرياء.

وقد وضعت منظمة الطيران المدني الدولية من القواعد القانونية، بما يهدف إلى تلبية الحاجة الملحة إلى حماية حركة الطيران المدني وتأمين سلامتها، من خلال مجموعة من الاتفاقيات الدولية، مثل اتفاقية طوكيو في 1963/9/14، واتفاقية لاهاي في 1970/12/16، واتفاقية مونتريال في 1971/9/13.

وهناك من شروط التي يجب أن تتوفر لإمكانية القول بأن فعلا معينًا يعد دالا على أن ما حدث هو اختطاف للطائرات وهي كالاتي:

- 1- أن يكون الفعل غير مشروع، بمعنى صدوره من غير ذي صفة، فليس من حق أي شخص أن يفرض رقابته على طائرة، أو يوجه أوامر أو تعليمات إلى قائد الطائرة، وإلا أعتبر معتديا، مما يعرضه للمساءلة الجنائية حسبما يرتكب من أفعال.
- 2- استخدام القوة أو التهديد باستخدامها، أي استخدام القوة يعني استعمال كل وسائل القوة المادية والعنف، من أجل إرغام قائد الطائرة على الإذعان لطلبات الخاطفين.
- 3- أن يقع هذا الفعل على متن طائرة، وهذا ما نصت عليه اتفاقية طوكيو ولاهاي، وتضمنته التشريعات الداخلية التي اشترطت تواجد الفاعل الأصلي على متن وسيلة النقل.⁽⁸⁾
- 4- أن يقع هذا الفعل أثناء الطيران، وقد نصت المادة الثالثة من الفقرة الأولى من إتفاقية طوكيو على أن الطائرة تعتبر في حالة طيران منذ اللحظة التي يتم تشغيل قوة المحرك لإقلاع الطائرة حتى اللحظة التي تنتهي فيها من قطع ممر الهبوط.

وعلى العموم فإن دراسة ظاهرة الإرهاب الجوي يتمتع بأهمية عملية ونظرية، من خلال مكافحة هذه الظاهرة، بعدما استعصى علاجها والتصدي لها، وتكاثرت عملياتها الإرهابية على نحو أخذ يهدد

سلامة المواصلات الدولية. وأمن الطيران المدني، ما يجعلها عرضة لأنواع كثيرة من الأخطار والتهديدات سواء المباشرة منها أو الغير مباشرة، أما بالنسبة للتهديدات المباشرة فإن الإرهاب الجوي يؤدي إلى إزهاق أرواح الأبرياء، وتعطيل حركة النقل الجوي، وبالنسبة للتهديدات غير المباشرة فإن الإرهاب الجوي يؤدي إلى قلة الإقبال للناس وعزوفهم على السفر عن طريق الجو، مما يؤثر سلبا على نشاط شركات الخطوط الجوية، وبالتالي حركة النشاط التجاري والاقتصادي.

ولاشك أن ما حصل ليلة الميلاد عام 2009 في سماء (ديترويت) في الولايات المتحدة الأمريكية، كان خطرا للغاية وشاعت الأقدار أن يفشل تفجير طائرة كبيرة في السماء، والفضل يعود لجرأة المسافرين وفشل إنفجار العبوة الناسفة في اللباس الداخلي لمواطن نيجيري، يدعى عمر فاروق عبد المطلب، وكانت الطائرة نقل على متنها 278 مسافرا، ويبدو من التحقيقات إن المحاولة كانت تجربة لأسلوب جديد منوي اعتماده من الإنتحاريين.

وأقر مدير الاستخبارات الأمريكية آنذاك (مايكل لايتنر) أمام الكونغرس أن محاولة تفجير الطائرة المتجهة من أمستردام إلى ديترويت يوم 25 ديسمبر 2009م يعكس نتيجة الفشل الجماعي في التصدي لهذه الظاهرة .

والجدير بالذكر، أن السنوات الأخيرة قد شهدت عدة محاولات لتفجير طائرات أو خطفها، لاستعمالها كسلاح يحدث أضرارا كبيرة لدى اصطدامها بأهداف معينة ومنقاة، ومن أهم عمليات الإرهاب الجوي التي استهدفت طائرات أمريكية أو بريطانية ونسبت في أغلبها للقاعدة نذكر ما يلي :

- أعلنت السلطات الأمريكية سنة 1994م تقول أن مجموعة بزعامة خالد شيخ محمد الذي اعتبر لاحقا من أبرز أعضاء تنظيم القاعدة، وضعت مخططا لتفجير حوالي 12 طائرة في السماء، وهو ما سمي بعملية (بوجنيكا) التي كانت تستهدف أيضا تفجير طائرة ركاب أمريكية فوق المحيط الهادي، وتم إبطال العملية عندما دهمت السلطات الأمنية الفلبينية مسكن المخططين في العاصمة مانيلا.
- في قام 19 شخصا من أعضاء تنظيم القاعدة 11 سبتمبر 2001م باختطاف أربع طائرات أمريكية، حيث لقي 3000 شخص حتفهم، وعقب تلك التفجيرات التي شكلت البداية لحقبة جديدة في تاريخ العالم، أعلن الرئيس الأمريكي (جورج بوش الابن) آنذاك حربا عالمية على الإرهاب .
- في إحباط محاولة تفجير طائرة 22 ديسمبر 2001 م من قبل مواطن بريطاني.
- أعلنت السلطات البريطانية في سنة 2003 م أن تنظيم القاعدة خطط لخطف طائرات مغادرة لمطار هيثرو، وإستخدامها لضرب المباني العالمية بلندن .
- ألقت الشرطة البريطانية 10 أوت 2006 م القبض على 21 شخصا إتهمتهم بالتخطيط لتفجير طائرة، تقوم برحلات بين بريطانيا و الولايات المتحدة، باستخدام مادة مصنوعة من السوائل، ما أدى إلى فرض قيود على المواد التي يمكن للمسافر حملها على متن الطائرة.
- ألقى مسؤولون أمريكيون في سنة 2009 م يلقون القبض على مواطن نيجيري، حاول تفجير عبوة الناسفة على الرحلة 253 التابعة لدلتا إيرلاينز الأمريكية.

ومما لا شك فيه، أن استخدام الطائرات المدنية كسلاح تدميري سواء باختطافها و السيطرة عليها أو استعمال تقنيات للتحكم بالطائرة وتوجيهها عن بعد... يعتبر شكلا مرعبا من أشكال الإرهاب الجوي، ووسيلة تدميري كبيرة للطائرات، وهي في حالة طيران بسرعتها الفائقة، وحجمها الكبير وطيرانها فوق الأجواء، يجعل اختيار الأهداف وتوجيهها نحوها أكثر دقة وإستراتيجية.

إن الإرهاب الجوي لم يكن يوماً حكراً على دولة دون غيرها، فقد شهدت معظم بلدان العالم حوادث كثيرة، خلال فترات تطور مفهوم خطف الطائرات و القرصنة الجوية، إلى تبلور وانصهار كل هذه المفاهيم أمام التطور التكنولوجي العلمي، واستفادة الإرهابيين من هذا التطور، الذي بات يهدد حركة الملاحة الجوية وحركة التجارة والسياحة العالمية، إضافة إلى المخلفات والآثار السلبية التي تركها في النفوس البشرية، من رعب وعنف ودمار وانتهاك للمواثيق الدولية، ولحق الإنسان في البقاء والعيش.

الجهود الدولية و الإقليمية لمكافحة الإرهاب :

لقد بدأت الدول إزاء تصاعد أعمال الإرهاب والذي تضمن جريمة اختطاف الطائرات المدنية⁽⁹⁾، وتحويلها إلى سلاح دمار شامل، تعاني من أشد العمليات الإرهابية خطورة ودماراً، وهي التي تمارس في مواجهة الطيران المدني، باستخدام وسائل وتقنيات العلم الحديث، في سبيل تحقيق أهدافهم الخطيرة.

ومن هذا المنطلق فقد حرص المجتمع الدولي على وضع العديد من الاتفاقيات الإقليمية، وعقد العديد من المؤتمرات والندوات، والتي صدرت عنها قرارات تدين أفعال الإرهاب الجوي، وتدعو الأسرة الدولية إلى التعاون على مكافحتها والقضاء عليها.

ونتيجة تزايد حجم التجارة وذيوع مبادئ حرية تنقل الأفراد ونمو الشركات الدولية للطيران المدني، والثورة العلمية في عالم النقل الجوي، أصبحت وسائل النقل الجوي من المرافق الحيوية، وهو ما أدى إلى تزايد اهتمام المجتمع الدولي بتنظيم استخدام وسائل النقل الجوي، وتحديد مسارها وتقليل الهجمات الإرهابية التي تستهدفها، وهو الأمر الذي دعا الدول إلى حشد جهودها لتحقيق أكبر قدر ممكن من الحماية لعناصر النقل الجوي، من خلال المنظمات الدولية⁽¹⁰⁾ والإقليمية فضلاً عن إلزام الدول الأعضاء بتطبيق أحكام الاتفاقية .

وتبذل المنظمات الدولية جهداً كبيراً، وتقوم بأدوار متعددة لتحقيق هذه الأهداف المشتركة، من خلال سعيها إلى عقد الاتفاقيات الدولية، وإعداد البرامج و التدابير الوقائية. كما تقوم المنظمات الدولية والإقليمية بتطوير أنشطتها، والتنسيق بين مصالح أعضائها وتوفير الدعم والمساندة لها، حتى تكون قادرة على معالجة الثغرات الأمنية، التي تنفذ من خلالها الهجمات الإرهابية .

وستعرض لبيان الجهود التي تبذلها المنظمات الدولية، في مجال محاربة الإرهاب الجوي :

قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة :

أما في نطاق هيئة الأمم المتحدة، فلقد أدرج موضوع تحويل مسار الطائرات بالقوة ضمن جدول أعمال الدورة 24 للجمعية العامة، ودارت مناقشات عديدة حول هذا الموضوع انتهت باتخاذ قرار 12 ديسمبر 1969 تطلب فيه الجمعية العامة من الدول الأعضاء وضع اللوائح و القوانين التي تعاقب بشدة كل أعمال خطف الطائرات المدنية أثناء رحلاتها الجوية ،كذلك يطلب القرار الدول الأعضاء بإدانة ومقاضاة مرتكبي مثل هذه الأعمال .

كما صدرت عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن اختطاف الطائرات أو التدخل في النقل الجوي المدني القرار رقم 2645 في 30 نوفمبر 1970 وتضمن إدانة الجمعية العامة دون أي إستثناء. كما شجب القرار الاستيلاء غير المشروع على الطائرات لغرض احتجاز الرهائن، وحث القرار التي يتم

تحويل الطائرة المختطفة إلى إقليمها أن تؤمن رعاية وامن ركابها وملاحيتها وإن تعيد الطائرات وحمولتها إلى الأشخاص الذين لهم الحق في الملكية الشرعية فيها .

ثم توالى القرارات الصادرة من الجمعية العامة تحت مصطلح الإرهاب الدولي، إلا أن هذه القرارات تخلو من أي صفة ملزمة أو قيمة قانونية لأن الجمعية العامة لا تتمتع بصلاحيات إصدار التشريعات وإنما تصدر توصيات في شأن المبادئ العامة في حفظ السلم والأمن الدوليين، غير أنها تلعب دوراً في خلق قاعدة عرفية جديدة.

قرارات مجلس الأمن الدولي:

نتيجة تزايد أعمال العنف الموجهة ضد الملاحة الجوية المدنية و المتمثلة في اختطاف الطائرات ومحاولة تغيير مسارها بالقوة، وقد ترتب على هذه الأعمال الإجرامية تعرض خاصية الأمن للنقل الجوي للاهتزازات، فما هو شعور المسافر حينما تتعرض الطائرة الذي على متنها لعملية اختطاف، من الصعب تصور عمل إرهابي أكثر رعباً وخطورة من اختطاف مسلح لطائرة مسافرين في حالة طيران⁽¹¹⁾. وبسبب التزايد المستمر لأعمال الإرهاب، ومطالبة بعض الدول بإتخاذ التدابير اللازمة لتأمين النقل الجوي، إتخذ مجلس الأمن الدولي في 9 نوفمبر 1970 قرار بشأن اختطاف الطائرات وأي تدخل آخر في النقل الدولي، وتضمن القرار قلق مجلس الأمن البالغ من تهديد حياة المدنيين نتيجة لاختطاف الطائرات.

جهود منظمة الطيران المدني الدولي في مكافحة الإرهاب الجوي :

المنظمة الدولية للطيران المدني الدولي، بمقتضى اتفاقية شيكاغو للطيران المدني المنعقدة في 7 ديسمبر 1944م، وخصص لها الجزء الثاني (المواد 43-66) من الاتفاقية، وبعد تسيير المنظمة مؤقتاً حتى دخول الاتفاقية حيز التنفيذ في 4 أبريل 1947م بدأ العمل بالأجهزة العادية لتحل بذلك مكانة اللجنة الدولية للملاحة الجوية المنشئة بموجب المادة 34 من اتفاقية باريس للملاحة الجوية المنعقدة في 13 أكتوبر 1919.

وتتمثل هذه الأهداف في ما يلي:

- تحقيق النمو الأمن والمنظم للطيران المدني الدولي، في جميع أنحاء العالم.
- تشجيع فنون تصميم وتشغيل الطائرات بطريقة آمنة .
- تشجيع تطوير الطرق الجوية والمطارات وتسهيلات الملاحة الجوية.
- تلبية احتياجات شعوب العالم الى نقل جوي يتسم بالأمن والفاعلية.
- تشجيع المنافسة المشروعة القائمة على تقديم خدمة أفضل وأسعار اقل .
- ضمان الاحترام المتبادل بين الدول المتعاقدة .

التنظيم القانوني الدولي في مجال الأمن الجوي للطيران المدني الدولي :

من البديهي، أن الإرهاب الدولي قد ترك آثاراً ومخاطر خطيرة في مختلف أوجه العلاقات بين الدول، وكان ومازال عنصراً من العناصر الأساسية التي تدمر التطور الطبيعي للعلاقات الدولية، وقد

باتت حركة الطيران المدني ميدانا سهلا للعمليات الإرهابية، الأمر الذي يمثل عائق على نشاط الطيران المدني، وصدمة نفسية للركاب .

وتشير الإحصائيات المتوفرة عن الأحداث التي عرفها قطاع الطيران المدني في السنوات، الأخيرة عن مدى ما تحمله في طياتها من مخاطر وتهديدات لسلامة الطيران المدني الدولي و تطوره، رغم الجهود الحثيثة التي قامت بها منظمة الطيران المدني الدولي على المستوى العالمي، لمقاومة وقمع الجرائم والعمليات الإرهابية، التي ترتكب ضد أمن وسلامة الطيران المدني، سواء بتوفير الوسائل القانونية التي تلتزم الدول بتحريم مثل هذه الأفعال، وإلقاء القبض على الجناة وتقديمهم للمحاكمة وتشديد العقوبة ضدهم، وهكذا نجد أن الأمر كله بات متروكا الآن لجهود منظمة الأمم المتحدة، للقيام بمزيد من الاتفاقات، بعد أن ألزمت منظمة الطيران المدني الدولية بموضوع صياغة الاتفاقية الدولية الخاصة بمعاينة وقمع جرائم الخطف والاستيلاء غير المشروع على الطائرات المدنية .

أولا: اتفاقية طوكيو 1963م :

قامت المنظمة الدولية للطيران المدني الدولي، بتوجيه الدعوة لعقد مؤتمر دولي في مدينة طوكيو للنظر في مشروع إتفاقية بشأن الجرائم والأفعال التي ترتكب على متن الطائرات، وقد انعقد المؤتمر تحت إشراف المنظمة الدولية، ووافق على مشروع الاتفاقية بعد إجراء تعديلات وإضافة أحكام أخرى إليها.

ويعد الهدف الأساسي من هذه الاتفاقية محاولة تحديد الوضع القانوني للطائرات المدنية، وتأسيس السلطات القضائية التي تحكم أوضاعها، وذلك للسيطرة على الجرائم التي قد تقع على متن الطائرات، وهي في حالة طيران، وأيضا تحديد السلطات القانونية التي تمنح لقائدها بالنسبة للطائرة ذاتها، أو بالنسبة لركابها أثناء طيرانها (12).

كما بينت اتفاقية طوكيو، ماهية الجرائم التي تهدد أمن وسلامة الطائرات، وأرست العديد من المبادئ والإجراءات المهمة في هذا الشأن (13)، وتضمنت تحديد مجال تطبيق الاتفاقية والاختصاص القضائي وسلطات قائد الطائرة وسلطات الدولة والتزاماتها، فإن على الدولة المتعاقدة أن تتخذ جميع التدابير المناسبة، لإعادة السيطرة على الطائرة إلى قائدها الشرعي، أو المحافظة على سيطرته عليها (14).

ولقد حددت المادة الأولى والثانية مجال تطبيق الاتفاقية، بفعل الجريمة والشخص الذي يرتكبها، والطائرة التي يقع علي متنها ذلك الفعل أو تلك الجريمة، وقد أنيط بقائد الطائرة ومعاونيه ممارسة السلطة اللازمة للمحافظة على سلامة الطائرة، والأشخاص والأموال الموجودة على متنها، وتطبق هذه الاتفاقية المادة (2/1) على الطائرات التي تحمل جنسية دولة متعاقدة وتكون في حالة طيران (15).

وأوضحت المادة الثالثة من الاتفاقية (16) اختصاص دولة تسجيل الطائرة بالمحاكمة على الجرائم والأفعال، التي تقع على متنها، للحيلولة دون إفلات مرتكب هذه الجريمة -أيا كانت جنسيته- من العقاب. كما عالجت هذه المادة قضية توحيد الاختصاص الجنائي، فيما يتعلق بالجرائم والأفعال المرتكبة على متن الطائرة، أثناء تحليقها خارج إقليم تلك الدولة.

ثانيا: اتفاقية لاهاي عام 1970م

كما سبق الذكر، ولنتيجة عجز اتفاقية طوكيو عن مواجهة حوادث اختطاف الطائرات، ظهرت الحاجة إلى إبرام اتفاقية جديدة (17) لمواجهة المخاطر، التي تتعرض لها الطائرات والركاب والأموال

الموجودة على متنها، ومن أجل ذلك دعت منظمة الطيران المدني، الدول الأعضاء لبحث هذه المشاكل، والعمل على تفعيل أوجه مكافحتها، ووضع الحلول اللازمة لها^(*).

الأفعال الخاصة بالاتفاقية :

حددت المادة الأولى من هذه الاتفاقية الأفعال المجرمة، حيث نصت في المادة الأولى أنه : يرتكب جريمة أي شخص على متن الطائرة في حالة طيران .

أ- يقوم بصورة غير قانونية أو التهديد بالقوة، أو أي شكل آخر من أشكال الإكراه بالإستيلاء على الطائرة، أو محاولة السيطرة عليها .

ب- يكون شريكا الشخص الذي يقوم أو يشرع في ارتكاب أي من هذه الأفعال .

وبالنظر إلى هذه الاتفاقية، نجد أنه، وأن كانت تنص على اعتبار خطف الطائرات جريمة، إلا أنه يؤخذ عليها أنها لم تحدد العقوبة المقررة لهذه الجريمة واكتفت بإلزام الأعضاء .

ثالثا: اتفاقية مونتريال 1971م

نتيجة عجز اتفاقية لاهاي عن مواجهة أعمال العنف والتخريب الموجهة ضد الطائرات، وعجزها عن إدراج نصوص قانونية تتعلق بتوفير الحماية القانونية لركاب الطائرة، من هنا ظهرت الحاجة لوجود اتفاقية جديدة تتعلق بتجريم هذه الأعمال وهذا ما حققته إتفاقية مونتريال.

إهتمت إتفاقية مونتريال لسنة 1971 بقمع أفعال العنف ضد الطائرات⁽¹⁸⁾، في حالة الطيران وأدخلت مفهوم الطائرة في الخدمة لتسع مجال الحماية، وجرمت أي فعل يترتب عليه تدمير طائرة أو ما يعرضها للخطر أو الإبلاغ بأي معلومات كاذبة تعرض الطائرة للخطر.

وحددت المادة الأولى أنه: يعد مرتكبا لجريمة أي شخص يقوم قصدا وبصورة غير قانونية من تلك الأفعال الموجهة ضد الطائرات.

وتتضمن هذه الأفعال ما يلي :

- 1- ارتكاب عمل من أعمال العنف ضد شخص موجود على متن الطائرة في حالة طيران.
- 2- بتدمير طائرة في الخدمة، و تسبب ضرر يجعلها غير قادرة على الطيران ويعرض سلامتها للخطر.
- 3- بوضع أو التسبب في وضع طائرة في الخدمة بأي وسيلة كانت من شأنها تدمير تلك الطائرة .
- 4- بتدمير منشآت الملاحة الجوية ومرافقها أو التدخل في عملها.
- 5- بتبليغ معلومات يعرف الفاعل أنها كاذبة .

بروتوكول قمع أفعال العنف غير المشروعة بالمطارات لعام 1988م

يتضمن بروتوكول مونتريال تسع مواد بشأن قمع أفعال العنف غير المشروع بالمطارات، التي تخدم الطيران المدني الدولي، وعلى هذا فان هذا البروتوكول يكون مكملا لإتفاقية مونتريال لقمع الأفعال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني، الذي عرف تزايد أعداد القتلى والجرحى الناجمة عن الهجمات الإرهابية بالمطارات الدولية.

ولذلك سعت المنظمة الدولية للطيران المدني إلى إيجاد نظرة شاملة للتعامل مع هذه الجرائم الخطيرة، وأفرزت هذه الجهود عن صدور بروتوكول مونتريال الذي يعد تشريعاً لقمع الهجمات الإرهابية ضد الأشخاص في المطارات.

الآليات المناسبة لمكافحة الإرهاب الجوي

شهد قطاع الأمن في الجو للسنوات الأخيرة اهتماماً في مجتمع الطيران المدني الدولي، خاصة على مستوى فحص الطائرات وتفقيش الركاب وأمتعتهم قبل الصعود إضافة للمراقبة الأمنية المشددة لمقصورة الركاب .

ونظراً لأخطار الإرهاب الجوي الكثيرة التي تؤثر بصورة ملموسة على النشاط الجوي، إذ بالإضافة إلى الخسائر التي تكبدها شركات النقل الجوي، اثر هجمات 11 سبتمبر فقد تأثرت بشكل خطير مجموعة من الأنشطة الاقتصادية، سواء التي تتعلق بصورة مباشرة بصناعة الطائرات أو التي تعد إستراتيجية بالنسبة لاقتصاد معظم الدول، وقد دفع هذا الوضع الكارثي لإتخاذ العديد من الإجراءات المناسبة لمكافحة الإرهاب الجوي، ولهذا كان من الواجب أن تؤخذ هذه الإجراءات والآليات قسطاً من دراسة هذه الحالة، بصورة خاصة ودقيقة، ومعرفة الأسباب ومحاولة طرح الحلول وإيجاد الآليات الناجعة لمكافحة هذه الظاهرة.

ولهذا إتخذت على صعيد منظمة الطيران المدني الدولي عدة إجراءات أمنية، كما بادرت عدة دول بصفة أحادية وخاصة الولايات المتحدة، وعملت على إضافة مجموعة من الإجراءات قصد إزالة الثغرات والنواقص، وأضافت 20 إجراء جديد خاصة بالمطارات.

وخلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين تضاعفت مساحات العمليات الإرهابية ضد الطائرات المدنية، الأمر الذي يدعو إلى مواجهتها وطنياً وإقليمياً ودولياً، من خلال تطوير تدابير الأمن على كافة الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية.¹⁹

وقد ساهمت المنظمة الدولية للطيران المدني في تعزيز التعاون الدولي في مجال النقل الجوي، وتوفير الحماية القانونية لمواجهة التهديدات والخسائر التي تلحق بقطاع الطيران المدني، رغم الإيجابيات التي تمخضت عنها جهود المنظمة إلا أن هذه التدابير لم تخلو من أوجه القصور، التي ظهرت خلال العمليات الإرهابية.

فعلى الرغم من كل الجهود الدولية المبذولة في مكافحة الإرهاب الجوي، و الوقاية منه، إلا أنه مع ذلك مازال هذا التهديد قائماً وفي تزايد مستمر .

وبالمحصلة، فإن تعزيز التعاون الدولي بين أجهزة الأمن والمخابرات في الدول المختلفة وتكثيف الجهود في تبادل الخبرات والمعلومات فيما بينها، وتسهيل إجراء التعاون القضائي والأمني مما يساهم في سرعة التصدي للإرهاب. يظل من أهم متطلبات الساعة، بالإضافة إلى:

- الاهتمام بتدعيم مقصورة الركاب في كل أنواع الطائرات المدنية بشاشة تلفزيونية مغلقة متصلة بالأقمار الصناعية وأجهزة المراقبة الأرضية .
- إلزام كافة الدول بتطبيق وتطوير قواعد الأمن والإجراءات الوقائية في مجال الشحن الجوي والتفتيش والفحص الأمني للبضائع والحقائب .

- إعطاء مزيد من الاهتمام لخطط التدريب المشترك بين المصالح العاملة في المطار والأجهزة الأمنية، من خلال زيادة التعاون المشترك.
- ضرورة وعي وبقظة طاقم الطائرة، إلى الركاب الذين يغيرون مقاعدهم سواء قبل الإقلاع دون إذن.
- إعطاء الفرصة أمام السلطات الأمنية المختصة، بالتعاون مع المهندسين الاستشاريين، لإبداء رأيهم فيما يتعلق بإدراج الإجراءات الأمنية عند تخطيط وتجهيز الطائرة الجديدة .
- التحليل الدوري والدائم لمستويات التهديد ضد الطيران المدني، وإصدار لوائح وتعليمات إلى شركات الخطوط ومؤسسات الطيران.
- إنشاء وكالة أو جهاز بتطوير إجراءات التأمين، وتدابير الوقاية والأمن الخاصة بالكشف عن أي أمتعة أو مواد خطيرة ممنوع اصطحابها.

الخاتمة

لقد تبين أن ظاهرة الإرهاب الجوي ما تزال إحدى أهم صور العمليات الإرهابية التي عرفها العالم، بالرغم من تطبيق آليات خاصة لمكافحة هذه الظاهرة لاسيما في أمريكا، إلا أن الدول ما تزال متخوفة من ممارسة هذه الجريمة، والقيام بعمليات اختطاف الطائرات، الذي يؤثر سلبا على الركاب الذين ليس لهم ذنبا في أن يكونوا ضحايا هذه الأعمال الإرهابية.

وقد تتجح الحماية القانونية الوقائية والعقابية -التي لا غنى عنها- أو لا تتجح في مواجهة المجرمين العاديين، ولكنها مهما بلغت من التطور والفعالية فإنها ستظل عاجزة عن مواجهة المجرمين السياسيين المستعدين للتضحية، حتى بحياتهم في سبيل تحقيق أغراضهم.

فالاكتفاء على سلامة الطيران المدني الدولي، بالنسبة لهم، ما هو إلا وسيلة لبلوغ غاية معينة تعذر الوصول إليها بالوسائل السلمية، وبعبارة أخرى ستتوقف عمليات اختطاف الطائرات حتما بتوقف اختطاف خيرات وممتلكات الشعوب .

الهوامش:

(¹) بدأت صناعة الطيران في 17 ديسمبر سنة 1930 بالقرب من كيتي هوك، بولاية كارولينا الشمالية في الولايات المتحدة الأمريكية، ففي ذلك اليوم نجح الإخوان نأورفيلو ويلبر رايت اللذان كان يملكان محلا لصنع الدراجات في القيام بأول رحلة طيران في العالم.

(²) تعددت جرائم خطف الطائرات من بداية الستينيات، ففي الفترة من 1962-1967 تم اختطاف حوالي 17 طائرة، وتم الشروع في خطف 12 طائرة أخرى ووقعت هذه الأفعال في أمريكا الشمالية، وفي عام 1968 تم خطف 23 طائرة وتزايدت هذه الظاهرة نبعث ذلك حيث تم اختطاف 80 طائرة في سنة 1969 وحوالي 90 طائرة في سنة 1969.

(³) عدا ما استثنته تشريعات الدول المتعاقدة أو التي لم تصادق عليها المادة الأولى فقرة 3 من الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب لعام 1998م

(⁴) إن الأضرار والأخطار التي أصابت الولايات المتحدة الأمريكية لمنحصر بعدد الأرواح البشرية المفقودة وثمان الأبنية المدمرة بل تجاوزت إلى عمق الأسواق المالية وصولا إلى خلق أزمة ثقة لدى المواطن داخل الولايات المتحدة

- (5) تعاني بعض الحكومات خاصة الفقيرة منها البلدان الإفريقية على وجه الخصوص من عدم قدرتها على تزويد مطاراتها بالوسائل الكافية للكشف عن المتفجرات و الأسلحة والسوائل الخطيرة ما يتيح الفرصة لزيادة الثغرات الأمنية .
- (6) *km SWEET (aviation and airport security terrorism and safety concerns) TORONTO prison prentice hall.*
- (7) - احمد بن سليمان البيدراني ،امن الطائرات ،مقال في مجلة الأمن والحيات ،العدد 233 -ص31.
- (8) - اتفاقية طوكيو 1963 م لاهاي 1970
- (9) *M Cherif bassinai –pro legomenon to teroor violence –creightonlawreview –vol 121979-p759*
- (10) *the role of international and riginal organisation in protection air transport elements.*
- (11) د . عثمان عبد الحكيم –التزام السلامة في النقل الجوي 1983م (دون دار نشر) ص 268.
- (12) *Edward Mcwhinney –the illegal diversion of air craft and international law-1975p36*
- (13) *Nicolas Mateesce matte –traite de droit aériens aeronautique –librarie de la cour dappel et de lordre de avocats 13rue soufflot –paris 1964-p325*
- (14) *art 1/4: thes convention shall not apply to aircraft uestd in militay customs or police service.*
- (15) *art3 :1 the state of regestration of the aircraft is competent to exercise jurisdiction over offences and actes committed on borord.*
- (16) *Each contracting state shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction as the state of regestration over offences committed on board aircraft registered in such state.*
- (17) *the hague convention of 1970 wasintroduced to civil aviation creatinguniformedlegeslation to suppredd instances of unlawfulinterfrence and prosecutepersonsinvolved in the unlawfulseizure of international commercial flights –At the time of the introduction of the convontion in december 1970 the had been a number of instance of hi-jaking commercial lights whereliveswerelost and aircraft and propertydamaged.*
- (*) وتتكون اتفاقية لاهاي لعام 1970 من 14 مادة تتناول الجرائم التي تسري عليها الاتفاقية ومجال تطبيقها والاختصاص القضائي والزام الدول الأعضاء بالمحاكمة أو التسليم .
- (18) *convontion of the suppression of unlawfulactsagains the safty of civil aviation*
- (19) مكسول تايلور - الإرهاب والظواهر الإجرامية الأخرى -أعمال الندوة 50 الخاصة بتشريعات مكافحة الإرهاب في الوطن العربي -أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية -ص 30.

الاهتمام الدولي بظاهرة الدولة الفاشلة في إفريقيا

بين التنظير والممارسة

د - غازلي عبد الحليم
كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية
جامعة الجزائر - 3

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تبيان الأدبيات التي تناولت مفهوم " الدولة الفاشلة "، وإلى جانب التطرق إلى الأسباب الرئيسية التي جعلت من بعض دول القارة الإفريقية أول المتصدرين لقائمة الدول الفاشلة في العالم، وسنتناقش سر تسرع الدول الغربية في وصف أغلب الدول الإفريقية بالفشل، دون مراعاة الإختلافات القائمة بينها، وكذلك الأهداف غير المعلنة من وراء توظيفها المترادف لهذا المفهوم . ومن خلال تسليط الضوء على ظاهرة الدول الفاشلة ، سأحاول في الأخير، أن أثبت أنه لا يمكن استخدام المصطلح، في حد ذاته، كمعيار يعتمد عليه في تقييم الواقع السياسي والإقتصادي للدول الإفريقية في الماضي والحاضر .

الكلمات الدالة: الدولة الفاشلة - إفريقيا - الولايات المتحدة - أوروبا .

Abstract :

Cette étude traite la notion de « l'État défaillant », ainsi que les principales raisons qui ont contribué à mettre certain pays africains à la tête du classement des États en déliquescence dans le monde. Elle aborde également les raisons qui poussent les pays occidentaux à classer la plupart des pays africains comme étant des pays en défaillance, sans prendre en compte les différences qui existent entre ces pays. En dernier lieu, cette étude aura donc pour but, de prouver que ce terme ne peut en aucun cas être utilisé comme un critère fiable pour évaluer la réalité dont ces pays font face.

Mots clés : États défaillants- Afrique- États-Unis- Europe.

مقدمة:

عرفت السنوات الماضية وبالخصوص منذ ما يسمى نهاية الحرب الباردة، ظاهرة "الدول الفاشلة". التي بدأت تجلياتها منذ سنوات التسعينات، عندما تفتت ظاهرة انهيار الدول وتزايد العنف الداخلي فيها، منذرة بحالة من "الفوضى العالمية الجديدة"⁽¹⁾، إلى جانب المعضلات الأخرى (كالمديونية، الجوع، الفقر والتخلف)، بإعتبارها مؤشرات دالة على حالة الهشاشة التي أصبحت تتميز بها الكثير من الدول الإفريقية⁽²⁾. والأخطر من هذا هو أنها باتت تقدم - من طرف بعض الجهات الدولية- على أنها مشاكل طبيعية وداخلية أو مشاكل أصيلة وخاصة بالقارة الإفريقية.

ولقد أصبح هذا الواقع يعني، بالنسبة للكثيرين، أن فشل الدول الإفريقية الواحدة تلو الأخرى، (من الصومال إلى سيراليون ومن السودان إلى زيمبابوي)، يرجع بدرجة كبيرة إلى الظروف والأسباب، أو "الخصائص الداخلية" التي تعرفها هذه الدول الإفريقية على نطاق واسع.

ويستدعي هذا التصنيف والوصف ضرورة تدقيق هذا المصطلح، وإعادة النظر فيه باستمرار وتأصيله. وإعادة النظر أيضا في المعايير أو الأسباب التي تم توظيفها لتحديد من الدول الإفريقية

يدخل تحت طائلة هذا التصنيف، ثم ما الهدف من تعميم هذه الصفة على جل الدول الإفريقية التي تعاني من الاضطرابات والمشاكل؟، ولماذا أصبحت بعض الجهات الدولية، وفي مقدمتها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، تعتبرها خطرا محققا يهدد أمنها، بل والإستقرار في العالم؟

وعادة ما يتم التفاوضي على أن هذا التدخل يكون في البداية في شكل نظريات ووجهات نظر "علمية"، تضم في طياتها أفكارا لا تقل خطورة عن أي عمل عسكري مباشر، تقوم به الدول الكبرى في هذه المنطقة، هذا المجهود التنظيري يضيفي - مع مرور الزمن - طابع المشروعية على السياسات التي تتبعها هذه الدول في إفريقيا. والأخطر من ذلك، هو أن هذا الشكل من التنظير صار يقدم المبرر للتدخل الخارجي في القارة، لمعالجة الخلل الذي اتضح أن الدول الإفريقية قد عجزت عن إيجاد علاج له، من دون مساعدة الدول الغربية لها، بعد أن نجحت هذه الأخيرة في تسويق صورة نمطية للشعوب الإفريقية على أنها شعوب: " غير عقلانية وغير ناضجة عاطفيا، وبناءا عليه، ليس بمقدورها تحديد مصلحتها دون تدخل خارجي نو خبرة."⁽³⁾

وعليه سيتم استعراض الأدبيات التي تتناول مفهوم "الدولة الفاشلة"، وأهميته وأسباب ظهوره، من جهة، والرهانات التي باتت تعلقها الدول الغربية من وراء توظيفها المتزايد لهذا المفهوم، في علاقاتها مع الكثير من دول عالم الجنوب، من جهة ثانية، وذلك بهدف لفت انتباه المهتمين بالشأن الإفريقي - خصوصا- ودول عالم الجنوب -عموما - إلى الغموض الذي يحيط بهذا المفهوم، وبالطريقة التي باتت الدول الكبرى تستخدمه في إطار علاقاتها مع بعض هذه دول.

وسيتوزع هذا البحث على أربعة محاور. يتناول المحور الأول دراسة مفهوم الدولة الفاشلة، ومختلف التعاريف والدراسات السابقة التي تناولته من قبل، و في المحور الثاني رصد أهم الأسباب التي تدفع إلى شيوع ظاهرة فشل الدولة، وبالأخص في إفريقيا، التي تنصدر بعض دولها قائمة الدول التي تعاني من ظاهرة الفشل، ومن ثم تسليط الضوء في المحور الثالث على الآثار المترتبة عن هشاشة الدولة وفشلها، سواء على جوارها الجغرافي المباشر، أو على مستوى العالم، وفي الأخير التطرق -في المحور الرابع- إلى فكرة الوصاية الجديدة التي أصبحت بعض الدول الكبرى تدعو إليها، كحل للمشاكل المتنوعة والمتعددة لهذه الدول، والذي قد يكون في النهاية ممرا لتحقيق الأهداف التي تفسر الإستخدام المفرط لهذا المصطلح، من طرف هذه الدول، ألا وهو الوصاية أو الإستعمار الجديد.

المحور الأول : دراسة المفهوم.

عرف مفهوم "الدولة الفاشلة" أول استخدام له في البحوث الأكاديمية في بداية سنوات 1990. حيث جاء أول استخدام له سنة 1993^{0*}، إذ أشار فيه إلى الدول الضعيفة التي أصبحت عاجزة عن تحمل مسؤولياتها تجاه مواطنيها، وكذا مسؤولياتها كعضو في الجماعة الدولية. إلا أن الإختلاف ظل قائما حول إيجاد تعريف دقيق له، وظل يصف -كمصطلح- الدول التي تعتبر ذات سيادة، ولكنها لم تعد قادرة على الحفاظ على نفسها أن أصبحت غير قابلة للحكم، تنقصها الشرعية في عيون شعوبها والمجتمع الدولي، على حد سواء⁽⁴⁾، وهي أيضا غير قادرة على أداء وظائفها المحلية، أو الوفاء بالتزاماتها بموجب القانون الدولي⁽⁵⁾.

ومن المهم، أن ندرك أن فشل الدولة هي حالة تتميز بالتنوع، حيث تتخذ الدول الفاشلة أشكالا عديدة ومختلفة، إلا أنه يمكن مع ذلك، التعرف عليها من خلال مجموعة من الأعراض، والتي تشمل من بين ما تشملها، الحروب الأهلية، والفساد، والإنهيار الإقتصادي، والبنية التحتية الفقيرة، ونقشي الفقر، والسيادة

الضئيلة أو المعدومة للقانون، وعدم السيطرة على كل الأراضي التابعة لها، وعدم الاستقرار السياسي، بالإضافة إلى التعبئة العرقية المدمرة.⁽⁶⁾

كما أن ما يميز الدول الفاشلة، في كثير من الأحيان، هو وجود جهات فاعلة غير حكومية تتحكم في وسائل العنف، وتسيطر على الموارد والسكان⁽⁷⁾، ومن ثم لا تستطيع الحكومة احتكار العنف المشروع أو توفير الخدمات العامة، وبذلك تتزايد احتمالات انهيار الاقتصاد، مما ينتج عنه من مظاهر سلبية، وانتهاكات لحقوق الإنسان.⁽⁸⁾

ولقد وصفت الدول التي تفشل في تلبية الحد الأدنى من هذه المعايير، وبخاصة عجزها عن حماية مواطنيها من أي عدوان داخلي كان أو خارجي، على أنها ضعيفة Weak، هشة fragile، أو ضعيفة الأداء Poorly performing.⁽⁹⁾ أما الدول ذات الأوضاع الأكثر حرجا فقد وصفت بأنها فاشلة failed وقد تصل حدة فشلها إلى درجة الانهيار التام collapse.

ومن بين من ركزوا على الصلة القائمة بين الدولة الفاشلة والأثر الذي تحدثه على محيطها الخارجي. "فرانسيس فوكوياما" Francis Fukuyama في نظره أهم مصدر للمشاكل الخطيرة التي تواجه النظام الدولي -اليوم- مثل الفقر والإرهاب والمتاجرة بالمخدرات⁽¹⁰⁾، كما سلط "راكيل ومايكل ستول" Rachel & Michael Stohl⁽¹¹⁾ الضوء على نقطة مهمة، وهي افتقار شعوب هذه الدول إلى إحساس قوي بالانتماء للأمة؛ حيث الولاء للهويات العرقية والقبلية والدينية -لا يزال - ينافس ولاء الشعوب للدولة الأمة.

وعلى الرغم من تعدد واختلاف المحاولات الرامية إلى وضع تعريف للظاهرة، فهناك إجماع على بعض النقاط الأساسية في جل الدراسات الأكاديمية. تتفق حول وجود ثلاث نقاط رئيسة يدور حولها موضوع الهشاشة وهي:

- أولاً: فشل الدولة في بسط سلطتها على جميع أقاليمها. واسعة من إقليم الدولة.
- ثانياً: عجزها عن توفير الخدمات لشعوبها، وحمايتها من العنف الممارس ضدها.
- ثالثاً: فقدانها النسبي أو الكلي للشرعية

المحور الثاني : أسباب ظهور الدول الفاشلة

تقف وراء وقوع العديد من دول عالم الجنوب (الذي كان يسمى بدول العالم الثالث سابقاً) في شرك الدول الفاشلة، مجموعة واسعة من الأسباب، والتي من بينها سببين يبدو أنهما كافيان لتفسير ما الذي جعل هذه الدول تدخل تحت طائلة الدول الضعيفة أو الفاشلة أو حتى المنهارة، السبب الأول: يعود إلى تبعات الظاهرة الاستعمارية، وما خلفته من دمار وتخلف في هذه الدول، سواء أثناء الحقبة الاستعمارية أو بعد استقلالها، أما السبب الثاني: فيعود دائماً إلى الدور الخارجي السلبي الذي ساهم بشكل كبير في عرقلة نمو هذه الدول، والحلول دون نجاحها في تحقيق طموحاتها.

وعلى العموم يظل القصد من قبل هذه المعالجة، هو طرح مقاربة أخرى لا تؤسس للتبرير، وإنما لإبراز أهمية الدور الخارجي وتأثيره على الأوضاع في المنطقة، وهذا عبر دراسة الأدبيات التي تتناول مفهوم "الدولة الفاشلة"، وذلك بهدف مناقشة واقع التدخل الخارجي في الشؤون الداخلية للدول الإفريقية.

1- الظاهرة الاستعمارية وطبيعة قيام الدولة بعد الاستقلال (دولة الإستقلال):

الدولة في إفريقيا جنوب الصحراء انهارت بالسرعة التي قامت بها. في المقام الأول، يجب الإشارة إلى أن الشكل الذي إتخذته الدولة الإفريقية بعد الإستقلال كان بالدرجة الأولى ذا صيغة مستوردة، يصفها البعض بالمصطنعة⁽¹²⁾ لأنها - مقارنة بالدول الغربية، التي تطورت عبر فترة زمنية طويلة، فإنها مع وجود استثناءات قليلة- قد ظهرت بين عشية وضحاها، وبالتالي افتقرت إلى التطور العضوي من داخل المجتمع المدني، وبالتالي قد تعود الصعوبات الحالية التي تعرفها إلى الطريقة المتسارعة، والاندفاع نحو إنهاء الظاهرة الإستعمارية دون مراعاة الظروف الخاصة، بكل بلد إفريقي، وهو الأمر الذي أدى إلى إنتشار عدد من الدول الضعيفة في المنطقة، وهو ما جعلها منذ الوهلة الأولى مرشحة للإنهيار.

وهكذا، فإن الإستقلال وتأسيس الدول تم فرضه من الدول الاستعمارية، بشكل لا يختلف كثيرا عما كان الحال عليه عند بداية السيطرة الاستعمارية⁽¹³⁾، والدليل على ذلك هو أن الدول التي ظهرت حديثا لا تمت بصلة مباشرة إلى مجتمعاتها الأصلية، التي كانت موجودة قبل مجيء الاستعمار إلى تلك المناطق⁽¹⁴⁾، لكون هذه الكيانات السياسية الجديدة قد استتدت بدلا من ذلك إلى معالم ناجمة عن بني رسمها المستعمر إعتباطيا⁽¹⁵⁾، وعليه، فإن المواطنة المفتعلة والمصطنعة للدولة الإفريقية تمثل جوهر الأزمة في إفريقيا.

ولقد فرض هذا الواقع نتيجة جوهرية مفادها الإبقاء على حكومات يقل إرتباطها بمواطنيها، وبالمقابل تعوض شرعيتها المنقوصة من خلال المساعدات الخارجية، التي تعمل الدول الاستعمارية السابقة أو بعض الأقطاب الدولية على الحفاظ من خلالها على هذه الحكومات، والإبقاء عليها في السلطة، من دون أن تسيطر فعليا داخل مجتمعاتها⁽¹⁶⁾.

وليس من المبالغة إعتبار هشاشة الدول الإفريقية وانهيار بعضها في فترات لاحقة، تعد من الظواهر التاريخية، والتي يمكن إرجاع أسبابها إلى الغاية من وراء تشكيل الدولة في حد ذاتها. وهو ما يفسر بالتالي، انهيارها أو فشلها وضعف أجهزة الحكم فيها، حتى قبل أن تستكمل عملية تأسيسه⁽¹⁷⁾، هذا الضعف، الذي أدى في معظم الحالات إلى تقويض شرعيتها، ولكن من جهة أخرى تسبب هذا الضعف إلى حد كبير في عجزها عن تحمل الضغوط الخارجية، ليس فقط من العالم الخارجي، ولكن حتى من جوارها الإقليمي.

إلى جانب ما سبق، يعد غياب مؤسسات حكومية فعالة ومتجاوبة مع الواقع هو الآخر من سمات الدول الفاشلة، وكان بعض النخب في إفريقيا - ما بعد الإستقلال - كانت تعتبر إقامة مؤسسات قوية ودائمة (من حيث قوة تمثيلها لشعوبها، أو من حيث نجاعة أدائها)، آخر انشغال لها، بل ابتكرت أسلوبا آخر تتصل فيه مع جزء من شعوبها، من خلال "اتصال وثيق عبر العلاقات العشائرية، و صلة القرابة، والإنتماء العرقي"⁽¹⁸⁾، وكلها مؤشرات قوية تدل على ضعف مؤسسات الدولة، و عجزها عن تقديم بديل مقنع، وتحويل الولاء من القبيلة أو العشيرة أو العرق إلى ولاء للدولة وتقوية صلة المواطنة.

لذلك فالدولة أو النخب الحاكمة في كثير من الأحيان لا تتوفر لديها الموارد أو الإرادة السياسية لاستيعاب الجماعات المنافسة لها؛ فتلجأ إلى مواجهة المعارضة من خلال القمع المتزايد⁽¹⁹⁾، إضافة إلى اعتمادها على علاقات قائمة على التبعية والعمالة للدول الكبرى، وسعيها لخدمة مصالحها الضيقة، وهذه

الوضعية التي أصبحت تعيشها الدول الفاشلة هي التي يصفها "جوب" Job "بالدول الأسيرة" التي تعيش في عزلة عن شعوبها (20).

وقد يفهم مما سبق أن عبارة "الفشل" تعني أن مسؤولية ما يحدث اليوم في إفريقيا جنوب الصحراء، تقع بشكل كبير على الجهات الداخلية الفاعلة، مثل حكومات هذه الدول ونخبها السياسية والاقتصادية وحتى شعوبها، ومع ذلك، لا يمكن الجزم بأن سوء القيادة وغياب الحكم الراشد وفساد الحكام، في هذه الدول يمثل بمفرده السبب وراء المشكلة (على الرغم من أنها تتحمل جزءا كبيرا من المسؤولية)، ولكن يجب القول أنها -اليوم- هي بشكل ما ضحية الأسلوب الذي اتبعه النظام الدولي في تعامله معها غداة استقلالها، وهو الذي جعل بعض الدول الضعيفة منها، وفي ظروف غير مواتية تفشل، وبعضها ينهار (21).

2- تأثير البيئة الخارجية على الدول الإفريقية الناشئة:

إلى جانب الظروف التاريخية وطبيعة تأسيس الدولة الإفريقية ما بعد الاستعمار فإنها أصبحت في حالة من التبعية المفرطة وذلك بسبب الوضع الذي آل إليه واقع الاقتصاد العالمي بعد نهاية الحرب الباردة والذي تميزه الليبرالية العالمية الجديدة كان له هو الآخر نصيب لا يقل أهمية في دفع الكثير من الدول إلى الدخول تحت طائلة الدول الفاشلة وهو ما دفع بإندماجها السلبي في الاقتصاد العالمي، مباشرة بعد استقلالها، وذلك بحكم إنتاجها للمواد الخام، وباعتمادها بشكل واسع على السوق الدولية للحصول على رأس المال والتجهيزات، وهو ما رهن ثرواتها الاقتصادية وجعلها عرضة لتقلبات الاقتصاد العالمي، (وهي تمثل المتوسط المنتجات الأولية نسبة 80 % إلى 90% من إجمالي الصادرات في إفريقيا جنوب الصحراء). (22)

منذ نهاية الحرب الباردة، بدأت عملية التحرير الاقتصادي تحل محل "اقتصاد الربيع"، والسياسات الحمائية الصناعية والزراعية في عصر الحرب الباردة. أصبحت الدول الإفريقية أكثر ضعفاً، وأقرب إلى الانهيار بسبب تناقص الموارد المالية التي كانت تجنيها بعض الأنظمة خلال الحرب الباردة من القوى الكبرى، لدعم سياسات الولاء. هذا الواقع أدى بشكل مباشر إلى فقدان قادة هذه الدول السيطرة على المناطق التي كانت موالية للنظام، وكان ولاؤها مضمونا طيلة الفترة الماضية من خلال الاغداق على زعمائها لضمان مساندتهم. (23) وفي المحصلة ازداد السخط الشعبي في هذه الدول وأدى بها إلى اليأس في أحسن الأحوال، وإلى الانتفاض واللجوء إلى استخدام القوة والعصيان المسلح في أسوأها.

تسبب مسار العولمة في عواقب مدمرة بالنسبة لإفريقيا واقتصادها الوليد، حيث عملت العولمة في كثير من النواحي على تعقيد المشاكل القديمة وخلق مشاكل جديدة. وعليه أصبحت خياراتها والبدائل المتاحة أمامها محدودة للغاية. لذلك فإنه في إطار النظام الاقتصادي العالمي الجديد، يتم تحديد الصفات العلاجية للتعامل مع المشاكل الاقتصادية الداخلية لبلد ما وفق شروط السوق العالمية. وعليه يتجلى بوضوح الدور الجديد لقوى السوق التي استولت على إحدى الوظائف الخاصة بالدولة والمتمثلة في تحديد البدائل السياسية التي توجه لإيجاد حلول للمسائل الاقتصادية الداخلية.

تعد إذن ظاهرة الدول الفاشلة أو المنهارة في إفريقيا جنوب الصحراء، نتيجة طبيعية للظروف التاريخية التي نشأت فيها هذه الدول بعد استقلالها والسياسات الدولية الذي غلبت عليه تفاصيل الحرب

الباردة، حيث كانت ميدانا خصبا للحرب غير المباشرة بين الدولتين العظميين في ذلك الحين. وضحية لآلة العولمة المدمرة لمثل هذه الدول الضعيفة منذ استقلالها عن المستعمر.

بالتالي فإن المعايير التي تبني عليها الدول الكبرى مواقفها عند تصنيف وتحديد الدول المنهارة ومجمل مواقفها منها، هي في الواقع كانت قائمة منذ استقلال هذه الدول، حيث لا أحد يمكنه أن يتجاهل الظروف التي كانت سائدة عند استقلال معظمها. والمتمثلة في عجزها عن التحكم وبسط سيادتها على جميع أراضيها ومراقبة حدودها، وكذلك عدم قدرتها على تقديم الخدمات التي كان من المفترض أن توفرها لشعبها، وهذا ليس بالأمر الجديد. بل إنه كان متوقعا، وذلك بالنظر إلى الحالة المزرية التي خلفها الإستعمار بعد مغادرته للبلاد.

وهذا الأمر، ينطبق - أيضا - على الفترة التي أعقبت "نهاية الحرب الباردة"، (وبالخصوص إذا أخذنا بعين الاعتبار الظروف الدولية " الحرجة " التي ترجع بشكل كبير إلى ما عرف في حينه بالمشروعية السياسية والاقتصادية، والتي تمثلت أساسا في عزوف الدول الكبرى عن الاستعانة بالخدمات التي تعودت الدول الإفريقية تقديمها، مقابل الدعم الذي كانت تتلقاه منها أثناء الحرب الباردة)، لأنه يظهر أن هذه العوامل هي التي جعلتها تفقد من أهميتها الإستراتيجية، وتسمح للدول الغربية، من جهة أخرى، بتبني موقف المتعطف الممتنع عن التورط في الأزمات الإفريقية المتصاعدة والمتزايدة، بالإضافة إلى انهيار ما تبقى من بناها السياسية والاقتصادية تحت ضربات المؤسسات المالية الدولية، حيث كانت الوصفات العلاجية التي كان صندوق النقد الدولي يقدمها لهذه الدول من أجل الخروج من أزماتها مجحفة للغاية، وعض أن تجد حولا تقي إقتصاداتها من الإنهيار، ساهمت -على العكس من ذلك- في تأزيم الأوضاع القائمة فيها.

المحور الثالث: نظرة الدول الكبرى للدول الفاشلة

لقد شهدت أروقة الأمم المتحدة في سنوات التسعينات نقاشا يدور في معظمه حول الحاجة إلى التدخل في هذه الدول، التي ثبت فشلها بدعوى "الأمن الإنساني" (24)، وهو النقاش الذي لم يتوقف عند هذا الحد، وإنما تحول -فيما بعد- إلى خطاب صريح، يسعى إلى تسويق فكرة أن انهيار هذه الدول قد يكون له أثر سلبي على سياسات القوى الغربية واستقرارها، لذلك كان ظهور هذا المفهوم قد سبق بكثير (هجمات 11 سبتمبر 2001)، حيث كان صانعو السياسة الخارجية في الولايات المتحدة قد بدعوا فعلا في توظيف هذا المفهوم (25).

وهكذا، في سبتمبر 2002، نشر البيت الأبيض إستراتيجيته الأمنية الجديدة "إستراتيجية الأمن القومي" حيث شدد فيها على أن المناطق الفقيرة مثل إفريقيا تمثل تهديدا لأمن الولايات المتحدة (26)، وليس أوضح من ذلك تأكيد الإستراتيجية أن " ما ينجم من تهديد من قبل الدول الفاشلة هو أكبر بكثير من تهديد الدول الكبرى المنافسة لها " (27)، كما نشر الإتحاد الأوروبي إستراتيجيته الأمنية الخاصة، التي تتبنى إلى حد كبير نفس التقييم الأمريكي للوضع في قارة إفريقيا، حيث جاء في موضوع "إستراتيجية الإتحاد الأوروبي للأمن لسنة 2003 " أن الدول الفاشلة هي " ظاهرة مقلقة " (28).

وعليه، فإن العالم أصبح ينظر إلى الدول الفاشلة - وحتى الضعيفة - على أنها تشكل خلاا وظيفيا وخطرا لها وللآخرين (29)، وبالتالي، تحولت القارة الإفريقية بشكل متزايد إلى تهديد يجب احتواؤه،

وانطلاقاً مما سبق، نستنتج أن نظرة الولايات المتحدة ومعها الدول الغربية تصب في اتجاه التأكيد على أن ما يقع في القارة الإفريقية، لا تعدو كونها مشاكل ذاتية بحتة، وأنه لا دخل للآخرين ولا مسؤولية لهم فيما يقع في المنطقة، وكما تمت مناقشته أعلاه، فإن كل التصورات تقريبا تميل إلى تقديم سرد وصفي لظاهرة الدولة الفاشلة، دون الإشارة إلى الظروف التاريخية والاجتماعية، التي من خلالها وصلت سياسات هذه الدول الإفريقية إلى هذه الحالة من الفشل، حيث "ليس هناك أي إشارة إلى العملية التي من خلالها أصبحت هذه الدول "ضعيفة"، في حين أصبح غيرها أكثر "قوة"، والسؤال الذي كان يجب أن يطرح منذ البداية ليس من هي الدول الفاشلة؟ بل الأصح التساؤل عن تسيب و ساهم في فشل هذه الدول؟ (30).

المحور الرابع: ماذا وراء المبالغة في استخدام مفهوم الدولة الفاشلة؟

يثبت الواقع أن النظام الدولي واجه مشكلة "الدولة الفاشية"، وبالخصوص بعد الحرب العالمية الأولى، و بعد موجة تصفية الاستعمار منذ نهاية الخمسينات من القرن الماضي، وبالتالي فإن التدرع بالواقع الذي تعرفه هذه الدول، قائم في الأساس على فكرة أن غياب حكومة فعالة فيها هو السبب في وقوعها في الفشل، وأن على المجتمع الدولي -مؤسسات كانت أو دولاً- أن يشكل البديل أمام هذا العجز، وهو ببساطة إحلال دول كبرى محل الدول الإفريقية، ولعب الدور الذي كان من المفترض أن تؤديه، وهو إشارة واضحة إلى إعادة إحياء نظام "الوصاية" Conservatorship أو لنسميه الإستعمار الجديد.

وفي الواقع، فإن مفاهيم مثل الدولة الفاشلة أو المنهارة أو غيرها ما تزال تعاني من نوعين من النقائص، كما يؤكد "جون برنارد فيرون" Jean-Bernard Véron. (31) أولها، أن هذه المفاهيم تركز بالدرجة الأولى على أنموذج "ماكس فيبر" Max Weber المتعلق بتنظيم المهام المناطة بالدولة الحديثة، ولكن، حتى وإن ظل هذا الأنموذج إلى حد كبير هو الأكثر شيوعاً اليوم، إلا أن ذلك لا يمنع من إمكانية أن يوجد هناك أنماذج أخرى لدول قادرة على أن تقدم لشعوبها نفس القدر من الخدمات والحماية والرقي، أما النوع الثاني من النقائص فيعود كما يؤكد "فيرون" (32) إلى تعمد التركيز أثناء تحليل هذه الظاهرة على وضع معين لدولة ما في وقت معين، مع خطر التقليل من شأن المسار التاريخي الذي أدى بهذا البلد إلى ذلك الوضع، وبالتالي إهمال جانب مهم من البحث المتمثل في العناصر المؤثرة التي تقف وراء هذه الظاهرة وبهذا الشكل، وهذا النهج الثابت الذي تتطوي عليه هذه المفاهيم، يمكن أن يؤدي إلى اقتراح حلول غير مناسبة للظاهرة.

ويظهر أن الأوضاع غير المستقرة التي تعرفها "الدول الفاشلة" (*)، هي التي أصبحت هدفاً رئيسياً بالنسبة لاستراتيجيات الأمن العالمية خلال العقود الماضية، وهذا بعد أن تم تصويرها على أنها "تهديد جديد" للسلام والأمن الدوليين، والأخطر من ذلك هو ربطها بمشاكل أمنية تحضى باهتمام بالغ من طرف المجتمع الدولي كظاهرة الإرهاب الدولي والهجرة غير الشرعية، وتجارة المخدرات.

و يمكن القول، أن الولايات المتحدة والدول الغربية عموماً، استطاعت من خلال هذا الربط أن تجد مبرراً قوياً لها من أجل التدخل في هذه الدول، بدعوى بناء مشروعية جديدة فيها، ومن ثم منعها من أن تصبح ميداناً للإرهاب و الفوضى، و فرصة لانتقالها إلى جهات أخرى من العالم، وانطلاقاً من هذه النقطة الجوهرية، لم يعد النقاش اليوم ينصب حول شرعية التدخل من عدمه والغاية الحقيقية التي تدفع وتشكل حافزاً لأطرافه، ولكن كل الاهتمام أصبح يدور على السبل الكفيلة بجعل عملية التدخل ناجحة.

خاتمة:

من الواضح أن التباين يمثل إحدى السمات الرئيسية لمظاهر الهشاشة وللدول التي توصف بالفشل. ومن الواضح أيضا أن هذا المفهوم هو مفهوم "غير متحكم فيه" لأنه يضع البلدان الإفريقية التي يصعب عقد مقارنة فيها بينها ووضعها في خانة واحدة، وفي هذا السياق أن الدول الفاشلة هي دول ديناميكية، تمر بمراحل متنوعة من الاستقرار نحو التأزم فالنزاع والفشل؛ وقد تخرج من الأزمة نحو الإنتعاش والاستقرار⁽³³⁾، يدل ذلك على أن بإمكان كل دولة المرور بمراحل صعبة من تاريخها، فتواجه ضغوطا على المستوى الداخلي وفي علاقاتها الخارجية، وهو ما يزيد من صعوبة التمييز أو محاولة الفصل بين البلدان الفاشلة، والبلدان غير الفاشلة، بل هناك من يشكك حتى في جدوى إدراج بعض البلدان ضمن مجموعة الدول الفاشلة ما دامت قدرتها على الخروج من منطقة الخطر أمر غير مستبعد، خاصة إذا توفرت الظروف الملائمة لذلك، وأن المشاكل التي تعاني منها بعض هذه الدول يمكن وجودها حتى في الدول التي تتمتع باستقرار كبير (كالقفر وغياب الأمن في بعض مناطقها والنزعة الانفصالية على سبيل المثال).

ولقد تبين أن هذه السياسة كانت وراء سلسلة من المشاكل الخطيرة: صعود حكومات قمعية إلى السلطة، انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، عدم الاستقرار وفي الأخير تناست أن مثل هذه السياسات كانت السبب المباشر لظهور الدول الفاشلة، وأنه لا يمكن لأحد أن ينكر أن تلك التدخلات أثرت سلبا على مسار نمو واستقلال الدول التي افتكت حريتها من الاستعمار، بل أن بذور الفشل والتبعية ثم الانهيار في الأخير، كانت موجودة منذ البداية، وقبل استقلال هذه الدول، ولقد كان للدول الاستعمارية الدور الكبير في العمل على إبقاء هذه الدول في حالة تبعية مستمرة.

إن هذا الشكل من الطرح الذي يستغل موضوع هشاشة الدولة في إفريقيا، جاء في السنوات الأخيرة ليجهز على ما تبقى من مظاهر وجود الدولة الإفريقية المغلوبة على أمرها. ذلك أن تشكيك بعض الباحثين البارزين ومثلهم بعض المسؤولين والسياسيين في الدول الغربية بشكل متزايد، وبالأخص منذ انقضاء الحرب الباردة، يمثل مرحلة جديدة في مسار التدخل الغربي في شؤون الدول الإفريقية التي تعاني الأزمات تلو الأخرى.

ويجب التذكير، أن الاهتمام الغربي الملفت بموضوع الدول الفاشلة في إفريقيا مباشرة بعد نهاية الحرب الباردة، يدفع إلى الاعتقاد بأن دول المنطقة باتت على جدول اهتمامات الدول الكبرى، ذلك أن الادعاء باحتواء الخطر المنبعث من هذه الدول واتخاذ الإرهاب الدولي أراضيها ممرا لاستهداف مصالحها يعد مبررا قويا يخفي تسارع الدول الكبرى لإعادة رسم خريطة القارة مجددا في شكل مناطق نفوذ جديدة، هذه المناطق ترسم على ضوء تواجد هذه القوى على الأرض، ومختلف المصالح التي تسعى إلى حمايتها.

لقد جاء مصطلح الدول الفاشلة في هذه الفترة بالذات، متزامنا وملازما لموجة التنافس الشديدة التي بدأت تطبع العلاقات بين الدول الكبرى، وحتى القوى الاقتصادية الصاعدة التي باتت تنافسها بشكل جدي. وبالتالي فالمصطلح هو في الواقع يشكل الوجه الآخر لما يمكن تسميته بالاستعمار الجديد، الذي يتخذ من الرغبة في الاستحواذ على الأسواق الجديدة وضمان مصادر دائمة للموارد الطبيعية هدفاً أسمى له.

- (1) على حد تعبير الدبلوماسي البريطاني " ديفيد هاناوي " David Hannay « Failed states are mainly a threat to their own inhabitants. We should help them anyway. » Stewart Patrick. « Failed states are mainly a threat to their own inhabitants. We should help them anyway. » Foreign Policy, Jul/Aug 2011, Issue 187, p. 55. Available at: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/20/the_brutal_truth
- (2) تعد التكلفة البشرية للنزاعات في الدول الضعيفة أو الفاشلة في إفريقيا الأعلى مقارنة بمناطق أخرى من العالم. فقد تسببت صراعات مثل التي نشبت في السودان، إثيوبيا وموزمبيق في حصد أرواح ما بين خمسمائة ألف إلى مليون ضحية؛ وكذلك الأمر بالنسبة للنزاعات التي عرفتها أنغولا، رواندا، سيراليون، ليبيريا وأوغندا. ما زاد من حجم هذه الأرقام هو تزايد النزاعات الداخلية في المنطقة عكس ما كان عليه الأمر أثناء الحرب الباردة، حيث لم تعد الحرب بين الدول هي الميزة الغالبة. وبينما منذ عام 1989 لم يتعد عدد النزاعات بين الدول نزاعين اثنين. فإنه على النقيض من ذلك، كان هناك 32 نزاعا داخل الدول (نزاعات داخل الدول ولكن غالبا ما تتم بإيعاز ومشاركة خارجية) في عام 2006. وهذا ما يؤكد أن الصراع العنيف اليوم يجري داخل الدول الضعيفة والهشة وليس بين الدول. للمزيد حول هذا الموضوع يمكن مطالعة:
- Arthur. A Goldsmith. «Foreign aid and statehood in Africa. » International Organization, 55, 1, winter 2001, pp. 123-148.
- (3) Vanessa Pupavac. "Therapeutic Governance: Psychosocial Intervention and Trauma Risk Management", Disasters 25. N°4, 2001, p. 368. In: Caglar Dolek. « The Myth of "Failed State" in Africa: A Question on Atomistic Social Ontology? ». Turkish Weekly. April 29, 2008, p. 1. <http://www.turkishweekly.net/op-ed/2360/the-myth-of-failed-state-8217-in-africa-a-question-on-atomistic-social-ontology.html> (تم تصفحه في 12 جانفي 2012)
- (4) في مقال نشره كمن جيرالد هيلمان وستيفن راتنر Gerald Helman & Steven Ratner في مجلة السياسة الخارجية أنظر : Gerald B. Helman & Steven R. Ratner. «Saving Failed States». Foreign Policy. N°. 89, Winter 1992-93.
- (5) Martin Griffiths, Terry O'Callaghan and Steven C. Roach. « International relations, the Key Concepts. ». Second Edition, Routledge, 2008, p. 221.
- (6) Branwen Gruffydd Jones. «The Global Political Economy of Social Crisis: Towards a Critique of the "Failed State" Ideology. », Review of International Political Economy. Volume 15, Issue 2, 2008, p. 180.
- (7) Mwangi S. Kimenyi, John Mukum Mbaku, and Nelipher Moyo. Op.cit, p. 1344.
- (8) يقول "ماكس فيبر" Max Weber حول هذا الموضوع أن الدولة يجب أن تكون المحتكر والمستعمل الوحيد للعنف. لأنه عندما لا تكون الدولة المالك والمحتكر الوحيد لوسائل العنف، كما هو الحال اليوم في الصومال، فإنها ستكون حتما في طريقها إلى الفشل. كما يؤكد "وليام زارتمان" William Zartman بأن الدول الفاشلة هي تلك التي " فقدت الحق في الحكم".
- (9) Stuart E Eizenstat; Porter, John Edward; Weinstein, Jeremy M. «Rebuilding Weak States. » Foreign Affairs, Jan/Feb 2005, Vol. 84, Issue 1, pp. 134-137.
- (10) Torres, M., & M. Anderson. «Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction. » Policy Division, Department for International Development (DFID), London, 2004, p. 5. IN: Jonathan Di John. «Failed States' in Sub-Saharan Africa: A Review of the Literature. » ARI 5/2011 - 14/1/2011 consulted in 22 December 2011. Available in: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari5-2011, (تم تصفحه في 01 جانفي 2012)
- (11) Francis Fukuyama. «State Building». London, Profile, 2004, p. 125. In: Caglar Dolek. Op.Cit.
- (12) Rachel Stohl and Michael Stohl. «Failing the Failed, the Bush Administration and Failed States. ». Harvard International Review. Winter 2008, p. 57.
- (12) طالع حول هذا الموضوع ما كتبه جون وايزمان: John Wiseman. «Democracy in Black Africa: survival and revival. » New York: Paragon House Publishers. 1990.
- (13) Gordon Ruth. «Saving Failed States: Sometimes a Neocolonialist Notion.» American University International Law Review Vol 12, no. 6, 1997, p. 920.
- (14) Ibid, p. 920
- (15) Ibid, p. 921
- (16) Ibid, p. 921
- (17) Michael Bratton. «Beyond the State: civil society and associational life in Africa. » World Politics. Vol 41, issue 3, April 1989, p. 409
- (18) Robert Jackson and Georg Sorensen. «Introduction to International Relations, theories and approaches» Oxford University Press, fourth edition, New York, 2010, p. 267.

- (19) Job. B (Ed). « The Insecurity Dilemma: National Security of Third World. » Boulder, CO: Lynne Rienner. 1992, p. 29. In: Robert Jackson and Georg Sorensen. Op.Cit, p. 268.
- (20) Job. B (Ed). Ibid. In: Robert Jackson and Georg Sorensen. Op.Cit, p. 269.
- (21) Robert Jackson. Op.Cit, p. 169.
- (22) Robert Jackson and Georg Sorensen. Op.Cit, p. 267.
- (23) David Moore. «Neoliberal globalization and the triple crisis of 'modernisation' in Africa: Zimbabwe, the Democratic Republic of the Congo and South Africa. » Third World Quarterly. Vol n° 22, No 6, 2001, pp. 910-911. <http://sanhati.com/wp-content/uploads/2007/03/neoliberalisminafrica.pdf> (تم تصفحه في 03 جانفي 2012)
- (24) Jean-Loup Samaan. Op.cit, p. 25.
- (25) Condoleezza Rice. «Transformational diplomacy», speech delivered at Georgetown University, 16 January 2006, at <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm> , (تم تصفحه في 09 أبريل 2009).
- (26) حيث جاء في استراتيجية الأمن القومي لعام 2002: " تتعايش في أفريقيا جنبا الى جنب، الوعود والفرص من جهة، والمرض والحرب والفقر المدقع من جهة ثانية. هذا الواقع يهدد كلا من القيم الأساسية التي تدافع عنها الولايات المتحدة وفي مقدمتها الحفاظ على كرامة الإنسان، ويهدد أيضا الأولويات الإستراتيجية الأمريكية المتمثلة في مكافحة الإرهاب العالمي."
- (27) « The Failed States Index ». Foreign Policy. July-August 2005, pp. 56-65. In: Jean-Loup Samaan. Op.Cit, p. 26.
- (28) John Yoo. « Fixing Failed States. » California Law Review. Vol. 99, n° 95, 2011, p. 104. <http://www.californialawreview.org/assets/pdfs/99-1/Yoo.FINAL.pdf> (تم تصفحه في 14 ديسمبر 2011)
- (29) François Gaulme. Op.Cit, p. 18
- (30) Pinar Bilgin and Adam David Morton. «Historicizing Representations of 'Failed States': Beyond the Cold War Annexation of the Social Sciences? » Third World Quarterly, Vol. 23, No. 1., 2002, p. 66
- (31) Jean-Bernard Véron. « La Somalie : Cas d'École des États Dits « Faillis ». » Politique Étrangère. 2011/1 - Printemps, p. 45.
- (32) Jean-Bernard Véron. Ibid., p. 46
- (*) وفقا لتقرير صدر في 30 سبتمبر من سنة 2000 لمجموعة العمل حول الدول الفاشلة، كان هناك ما يقارب من 114 دولة فاشلة تم إحصاؤها بين عامي 1955 و1998. (33) ما فعلته نهاية الحرب الباردة هو أنها جعلت الظاهرة أكثر وضوحا، و عليه فان أي ادعاء بتقديم الجديد حول مفهوم "الدولة الفاشلة" هو أمر زائف.
- (33) Derick W. Brinkerhoff. « Capacity Development in Fragile States. » (Discussion Paper 58D). Maastricht: ECDPM. - See more at http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/c56df8709c249bbcc12573060028676c?OpenDocument#sthash.3BdYSmke.dpuf.

التدخل العسكري الفرنسي بمالي

بين خصوصية الأزمة المالية، والمصالح الإستراتيجية والشرعية القانونية

د. شمامة خير الدين

كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة باتنة

ملخص

إن التعامل مع أي قاعدة قانونية بعيدا عن الوسط الذي تطبق فيه، قد لا يلمس سوى شكل القاعدة دون مضمونها. ولتحاشي هذا النقص، يطرح المقال الموالي مدى شرعية التدخل العسكري الفرنسي في مالي بالانطلاق من خصوصية الأزمة المالية، مروراً بالمصالح الإستراتيجية للدولة الفرنسية بهذا البلد.

Résumé

Toute approche d'une règle de droit loin du milieu dans lequel elle s'applique, ne peut toucher que la forme de cette règle et non pas son fond. Afin d'éviter cette imperfection, le présent article pose la question de la légalité de l'intervention militaire française au Mali, en partant de la spécificité de la crise malienne, et en passant par les intérêts stratégiques de l'Etat français au Mali.

مقدمة

تعتبر مالي من بين الدول الأقل نمواً في العالم، فالأزمة الاقتصادية الخانقة جعلت الدولة فيها عاجزة عن التكفل بالمطالب الاجتماعية لشعب متعدد عرقياً، ولغويًا، ودينيًا، مما سهل بروز المطالب الانفصالية، بل وحتى إنضمام بعض العناصر لتنظيم القاعدة في بلاد المغرب العربي، المتواجد بشمال مالي، وفي ظل هذه الأزمة ذات الطابع الخاص؛ تتنافس العديد من الدول على تثبيت نفوذها في منطقة الساحل الإفريقي، بوجه عام، ومالي على وجه الخصوص، مما جعل فرنسا تحشى على مصالحها الإستراتيجية في منطقة نفوذها التقليدية .

ووسط هذه المعطيات، بعث الرئيس المالي الذي وصل إلى السلطة بعد إنقلاب عسكري، رسالة إلى نظيره الفرنسي يطلب منه التدخل العسكري، لمساعدة مالي على المحافظة على وحدتها الترابية، ولقد أعقب ذلك فعلاً تدخل عسكري فرنسي في مالي، تزعم فرنسا بأنه شرعي .

وعليه، فإن الإشكالية التي تطرحها هذه الورقة تتمحور حول رؤية مفادها: إذا انطلقنا من خصوصية الأزمة المالية والمصالح الإستراتيجية الفرنسية بمالي، وركزنا على المثالب القانونية التي شابته هذا التدخل، هل يمكن القول بأن فرنسا قد استعملت القوة العسكرية بما يخالف ميثاق الأمم المتحدة، جاعلة منها إحدى وسائل سياستها الوطنية بما يخالف حتى ميثاق بريان - كيلوج 1928م، و الذي كانت فرنسا طرفاً رئيسياً فيه؟

المحور الأول: خصوصية الأزمة المالية والمصالح الإستراتيجية الفرنسية

تواجه مالي منذ سنوات طوال أزمة متعددة الأبعاد، وذات طابع خاص، لكنها في الوقت ذاته ظلت محل اهتمام كبير من قبل مستعمر أمس - فرنسا - ذات المصالح الإستراتيجية مهمة فيها، وهو ما أعطى خصوصية مضافة إلى الأزمة في مالي، فهي إلى جانب المطالب الانفصالية لبعض الأقليات

وسيطرة إرهابيي القاعدة في بلاد المغرب العربي على أجزاء منها تعيش أزمة اقتصادية خانقة، تُفقدتها قدرتها على إيجاد الحلول المناسبة لمشاكلها الحالية.

1- المطالب الانفصالية

تعد مالي واحدة من الدول الإفريقية التي تفتقر لمؤسسات قوية قادرة على تسيير ذلك التعدد اللغوي و/أو العرقي و/أو الديني، وتصريف أمورها، وهو ما جعل ملاحظة هنري كيسنجر Henry Kissinger القائل: تصدق عليها " في معظم دول العالم، يسبق وجود مجتمع أو أمة وجود الدولة وعلى النقيض من ذلك، فإنه في غالبية الدول الإفريقية، تسبق الدولة الأمة وتبذل جهدا لخلق وعي وطني من خلال فيض من القبائل، الإثنيات وفي حالات كثيرة الديانات المختلفة"⁽¹⁾.

والجدير بالذكر، أن مالي لقد شهدت سنة 2011 ميلاد الحركة الوطنية لتحرير الأزواد (MNLA) بقوة قوامها 1000 مقاتل، 400 منهم سبق لهم القتال إلى جانب القوات الموالية للرئيس الليبي الراحل معمر القذافي، كما قاتلت هذه الحركة أيضا إلى جانب حركة أنصار الدين (MJUAO)، والتي كانت لها علاقات بالقاعدة في بلاد المغرب العربي (AQMI)، وهو ما مثل خطرا غير مسبوق وهو أن المقاطعات المالية الثلاث التي تطالب بها الحركة الوطنية لتحرير الأزواد (تومبوكتو، غاو، وكيدال)، تتربع على 65% من مساحة مالي (أي ما يعادل مساحة فرنسا مرة ونصف)، رغم كون سكانها لا يزيد عددهم عن عشر الشعب المالي⁽²⁾.

أما القاعدة في بلاد المغرب العربي، فإن هدفها المعلن لوجودها الشمال مالي هو إقامة "إمارة الصحراء الكبرى"، الممتدة من الغرب من أقصى الجنوب الغربي الجزائري إلى شمال مالي وموريتانيا، ومن الشرق من الكتل الجبلية الجزائرية المالية لمنطقة تيمدرين إلى حدود التشاد؛ ولذلك تعرف هذه المنطقة أنواعا مختلفة من الأنشطة غير الشرعية، مثل: اختطاف الرهائن، وتجارة المخدرات، والهجرة غير الشرعية... الخ⁽³⁾.

وقد يكون السؤال الذي يطرح نفسه هو: كيف وصل الأمر إلى هذا الحد في ظل المفاوضات شبه المتواصلة بين الانفصاليين والحكومات المالية المتعاقبة؟.

في الواقع، يمكن القول بأنه منذ حوالي 30 سنة، أجريت مفاوضات وتم التوقيع على اتفاقيات، لكن الأوضاع المتردية في الشمال كانت تعصف في كل مرة بالمصالحات المتوصل إليها.

وقد نجد في قول الرئيس (المطاح به) أمادو توماني توري Amadou Toumani Touré في حوار أجرته معه يومية الوطن الجزائرية تلخيصا كافيا لوضعية الشمال، فهناك، كما ذكر "لا توجد طرق ولا مراكز صحية، أو مدارس، أو أبار أو هياكل قاعدية، لا يوجد شيء، إن الشاب في هذه المنطقة لا حظ له في الزواج أو في النجاح في حياته، إلا إذا قام بسرقة سيارة للإلتحاق بالمهربين"⁽⁴⁾.

ويبدو أن ما ذكر ليس مبالغ فيه، متى عرفنا أنه في 2011م، احتلت مالي المرتبة 175 من بين 187 دولة حسب مؤشر التنمية البشرية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية⁽⁵⁾.

وفي الواقع، يبدو أن الحكومات المالية كانت واعية بالصلة الوثيقة بين غياب التنمية في مناطق الشمال والحركات الانفصالية وحتى الإرهابية، ولذلك، فإن مالي حاولت منذ سنوات عديدة وفي عدة مناسبات أن تفهم الجميع بأن التنمية وحدها يمكنها على المدى البعيد أن تقضي على منابع تجنيد المالبين، سواء أكان ذلك من قبل التوارق، أم القاعدة في بلاد المغرب العربي⁽⁶⁾، ولكن ما الذي كان يحول دون بعث هذه التنمية؟ إنها الأزمة الاقتصادية خانقة، التي فرضتها المتغيرات الداخلية والخارجية على المنطقة.

2- الأزمة الاقتصادية المالية

يعتمد الاقتصاد المالي أساسا على الزراعة، ولاسيما صادرات القطن، ويتأثر بصورة كبيرة بنسبة تساقط الأمطار، ولقد قدر متوسط الزيادة السنوية في الناتج الداخلي الخام بـ 5,7% بين سنتي 2000م و 2010م، لكن في 2011 م تراجع النمو بنسبة 2,7 بسبب قلة الأمطار، في حين قدرت التوقعات في 2012 م حدوث تقلص بنسبة 1,5% من الناتج الداخلي الخام الحقيقي؛ وبالموازاة مع ذلك، تراجعت فرص التمويل في 2012 م، بسبب تراجع التمويل الخارجي بنسبة 93%؛ ومع كل ذلك، فقد استمرت مالي طيلة سنتي 2011 و 2012م في خدمة ديونها⁽⁷⁾.

ولمعرفة الأثر المدمر لخدمة الديون على الاقتصاد والشعب الماليين، تجدر الإشارة إلى الملاحظات التالية:

- ضخامة مديونية مالي المقدرة بـ 3,19 مليار دولار في 2012م، مقارنة بميزانيتها المتواضعة المقدرة بـ 150 مليون أورو سنة 2012 م وهو (ما يعادل تقريبا نصف ميزانية وزارة الثقافة في الجزائر)؛
- 25% من الدين المشار إليه لفرنسا.
- رفض الدائنين في 1992 م مسح تلك الديون، مما أجبر مالي على قبول برامج إعادة الهيكلة، والتي فرضت تحرير الأسعار، والانفتاح على السوق الخارجية، وبيع الأراضي الزراعية لدول أجنبية، وفي مقدمتها فرنسا...؛
- تخفيض فرنسا سنة 1992م قيمة الفرنك سي، أف، آ (CFA) بـ 50%، مقارنة بالفرنك الفرنسي؛
- تسبب جميع العوامل -السابق ذكرها- في جعل 72% من الماليين يعيشون بأقل من دولار واحد يوميا⁽⁸⁾.

وأمام جميع المعطيات المذكورة، لا يسع المرء سوى التذكير بمقولة الأستاذ محمد بجاوي، "إن ميثاق اليونيسكو ينص على أن "الحرب تخلق في عقول البشر"، لكن من الخطأ أن نتوهم بأن الذين صاغوا هذا الميثاق كانوا على جهل مطلق بأهمية العوامل الاقتصادية في سلوك البشر"⁽⁹⁾.

مثل هذه العلاقة بين العوامل الاقتصادية والحروب، أكدتها دراسات اقتصادية عديدة، حيث أشار البعض منها* إلى أن هناك ثلاثة عوامل اقتصادية تلعب دورا في مجال الحروب الأهلية، وهي مستوى الدخل الفردي، نسبة النمو في الدولة المعنية والمواد الأولية؛ فعندما يتضاعف العائد الفردي، يتراجع خطر الحروب الأهلية تقريبا إلى النصف؛ عندما ترتفع نسبة النمو بنقطة واحدة، يتراجع احتمال الحرب الأهلية أيضا بنقطة واحدة؛ أما اعتماد الدولة على صادرات المواد الأولية، فإنه ليس له أثرا خطيا، فهو يبلغ أوجه عندما يكون نوع الصادرات يمثل 30% من الناتج الداخلي الخام، فبالنسبة إلى دولة توجد في وضعية عادية على الأصدعة الأخرى، لكن صادرات المواد الأولية تصل إلى ذلك المستوى، يصل خطر النزاع الداخلي إلى 33%، لكن هذه النسبة تتراجع إلى 11% عندما يكون نفس النوع من الصادرات لا يمثل سوى 10% من الناتج الداخلي الخام⁽¹⁰⁾.

ونتيجة لكل ما سبق ذكره، فإن الدراسة التي أجريت حول الآثار الاقتصادية والمالية للأزمة السياسية والأمنية (2012)، لم تر أن التدخل العسكري هو الحل المناسب، بل وضعت يدها على تردي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية بالدرجة الأولى، لذلك كان من بين أهم ما نصحت به:

- تنظيم حوار وطني لتبني خارطة طريق تحظى بالإجماع؛
- استعادة التلاحم الاجتماعي؛

- مكافحة الأمن الغذائي وتوفير الخدمات الإجتماعية القاعدية مثل الصحة، التعليم، الماء الشروب... وتحسين نوعيته؛
- مواصلة سياسة اللامركزية والتنمية المحلية، مع ضرورة الإجابة عن سؤال مهم وهو "أي تنمية للشمال؟"
- ضرورة مضاعفة الحكومة المالية لمجهوداتها من أجل الدفاع و التفاوض والاتصال مع جميع الفاعلين على الصعيد الوطني، ومع المجموعة الدولية للخروج السريع من الأزمة، والذي يعد الشرط الضروري للنهوض الإقتصادي⁽¹¹⁾.

ثانيا: المصالح الإستراتيجية الفرنسية في مواجهة التنافس الأمريكي

تعمل فرنسا (مستعمر الأمس) منذ سنوات على ضمان استمرارية مصالحها الاستراتيجية بمالي، لمواجهة التنافس الأمريكي في منطقة تعتبرها "صيدها المحجوز"، ومجالها الإستراتيجي الخاص.

1- المصالح الإستراتيجية الفرنسية بمالي

إن المصالح الإستراتيجية الفرنسية بإفريقيا قديمة، فهي لا تقتضيها ظروف طارئة أو مؤقتة، بل تندرج ضمن إستراتيجية عبر عنها فرنسوا ميتران François Mitterant عندما كان وزيرا لماوراء البحار بقوله: "بدون إفريقيا (...). لن يكون لفرنسا تاريخ في القرن الحادي والعشرين"⁽¹²⁾. وبالفعل، فقد صدق الأستاذ بيار بيار نيس Pierre Biarnès في وصفه للنفوذ الفرنسي في إفريقيا ومكاسبه بقوله: "لقد احتفظت [فرنسا] إلى يومنا هذا بتبعية معظم مستعمراتها لها، وقد استطاعت بذلك أن تستمر في التمتع بنقل متزايد في شؤون العالم، أكثر بكثير مما كانت ستحظى به، لو أنها رضيت في 1960م بالإنتواء على نفسها"⁽¹³⁾.

وعلى هذا الأساس، أبرمت فرنسا عشية استقلال مستعمراتها السابقة عديدا من اتفاقيات الدفاع، والتي احتوى الكثير منها على شروط سرية، وبمقتضاها أقامت قواعد عسكرية في السنغال، وكوت ديفوار، والغابون، والتشاد، وجمهورية إفريقيا الوسطى، لكن أهم قاعدة على الإطلاق هي قاعدة جيبوتي، لأنها تمثل همزة الوصل بين إفريقيا جنوب الصحراء والشرق الأوسط، وهي تحوي 3500 جندي، وتستطيع حسب التصريحات الفرنسية إستقبال 400 قطعة بحرية⁽¹⁴⁾.

ولقد استطاعت فرنسا في السنوات الأخيرة أن تبرم اتفاقيات تعاون عسكري جديدة، مع كل من الكاميرون (21 مارس 2009م)، و الغابون (21 فيفري 2010م)، وجمهورية إفريقيا الوسطى (8 أفريل 2012م)، والطوغو (13مارس 2009م)، وجزر القمر (27 سبتمبر 2010م)، وجيبوتي (21 ديسمبر 2011م)، وكوت ديفوار (26 جانفي 2012م)، والسنغال (18 أفريل 2012م) ومالي (18 جويلية 2014م) ولقد أكدت هذه الإتفاقيات المتعلقة بمالي، وبالخصوص القانون الذي تم التصويت عليه من قبل الجمعية الوطنية الفرنسية في 22 أفريل 2013 م، والذي بمقتضاه تم التأكيد على أن قوة دعم قوامها 1000 جندي فرنسي ستبقى في مالي بصورة دائمة.

وضمن منطق التمسك بإفريقيا (مجد فرنسا)، تأتي الصحراء الجزائرية بشساعتها، وبخيراتها الباطنية وبتصالها بصحاري مستعمرات فرنسية (سابقة) أخرى، وفي مقدمتها مالي التي تقدر حدودها مع الجزائر بـ 1200 كلم، لإحياء حلم سيطرة فرنسي قديم، ولكن بوسائل أخرى.

والجدير بالذكر، أن مشروع التنظيم المشترك للمناطق الصحراوية Organisation commune des régions sahariennes (O CRS) قد كان وسيلة لجلب الإستثمارات الأجنبية للمنطقة، ولعزل

الصحراء الجزائرية إداريا واقتصاديا عن الجزائر، وضمها إلى الصحراء المجاورة لمستعمراتها من بلدان الساحل الإفريقي. ومع اكتشاف البترول واليورانيوم بمالي، ازدادت قيمة هذه الدولة، بالنسبة إلى فرنسا و التي كانت تحصل على نصف حاجتها من اليورانيوم من دولة واحدة وهي النيجر⁽¹⁵⁾.

2- مواجهة المنافسة الأمريكية بمالي

إن محافظة فرنسا على نفوذها بإفريقيا عموما وبمالي على وجه الخصوص، لا يقتضي زيادة ثقلها الاقتصادي والعسكري فقط، بل أيضا التصدي لأي نفوذ أجنبي آخر، قد يفتلح جذور نفوذها، خاصة وأن التنافس لا يتعلق فقط بدولة كبريطانيا ذات نفوذ قديم بمستعمراتها الإفريقية السابقة، وإنما بقادمين جدد على غرار الصين، وروسيا، والولايات المتحدة، والتي أصبحت ذات تأثير في المنطقة أكثر من غيرها، نظرا لإمكاناتها الضخمة والتي تجعل منافستها أخطر، على مصالح فرنسا -على سبيل المثال- من غيرها.

لقد قامت وزارة الدفاع الأمريكية منذ 1996م بإطلاق مبادرة رد الفعل على أزمات إفريقيا (ACRI) Africa Crisis Response، و التي تتضمن التنسيق بين الوسائل العسكرية، ولا سيما للجوء إلى القوات الخاصة، وعلى خلاف بقية دول الساحل الإفريقي، فإن (أكري) حاضرة تحديدا في مالي⁽¹⁶⁾.

أما بعد هجمات الحادي عشر من سبتمبر 2001م، فإن أهم درس استنتجته الولايات المتحدة وسجلته في النظرية الجديدة "للأمن القومي" هو عدم ترك أي فضاء بدون رقابة.

وعليه، أعدت وزارة الدفاع في إطار حربها الشاملة على الإرهاب مخطط مبادرة الساحل Plan Sahel Initiative، الهادف بزعمها إلى حماية الحدود، من تجارة المخدرات و الأسلحة والإرهابيين الدوليين، مما اقتضى تدريب عسكريين من مالي، والنيجر، وموريتانيا والتشاد (وهي جميعها مستعمرات فرنسية سابقة)، على مكافحة الإرهاب و تنسيق العمليات الجوية بواسطة التكنولوجيا الأمريكية؛ كما تجدر الإشارة أيضا إلى أن 475 ألف دولار أمريكي منحت من ميزانية مبادرة مخطط الساحل لمالي، وذلك من أجل تأهيل مدرج مطار قاعدة سينو Sénou بالعاصمة المالية باماكو⁽¹⁷⁾.

كما أنشأت الولايات المتحدة مشروع الرد على الإرهاب العابر للصحراء Trans Sahara Counter Terrorism (TSTC) والذي تدخل ضمن عضويته كافة دول المغرب العربي ومالي (وهي جميعها أيضا مستعمرات فرنسية سابقة باستثناء ليبيا)؛ وبنهاية مدة هذه الآلية، عُضت بأفريكوم (Africom)؛ أما الجنود الأفارقة الذين يدرّبهم بعض العسكريين الأمريكيين من قاعدة أمريكية بشتوتغارت الألمانية على الحرب الشاملة، فقد اقتضت مهمتهم الإقامة بغاو GAO وتومبوكتو Tombokto الماليتين وأتار Attar الموريتانية⁽¹⁸⁾.

أما من الناحية الاقتصادية، فإن إفريقيا التي لا يفصلها عن الولايات المتحدة سوى المحيط الأطلسي، تختزن حسب توقعات 2004م احتياطي يصل إلى 90 مليار برميل، أي ما يعادل تقريبا احتياطي الإتحاد السوفياتي سابقا، وأقل بقليل من العراق (112 مليار برميل)؛ ومما تجدر الإشارة إليه أن واردات الولايات المتحدة من البترول الإفريقي والتي قدرت في 2003 بـ 14,5 %، يُتوقع أن تصل على الأقل إلى 25 % بحلول 2015 م⁽¹⁹⁾.

المحور الثاني: مدى شرعية التدخل العسكري الفرنسي بمالي

إن البحث في مدى شرعية التدخل العسكري الفرنسي بمالي، سوف يكون على ضوء القانون الدولي ثم على هدى الاتفاقيات الثنائية الفرنسية المالية والرسالة التي بعثها الرئيس المالي لنظيره الفرنسي.

أولاً: مدى شرعية التدخل العسكري على ضوء القانون الدولي

سوف يتم التركيز هنا على أهم مصدرين للقانون الدولي وهما ميثاق الأمم المتحدة وقرارات مجلس الأمن.

1- التدخل على ضوء ميثاق الأمم المتحدة

إن القاعدة العامة في ميثاق الأمم المتحدة هي حظر استخدام القوة العسكرية أو حتى التهديد بها، حيث "يتمتع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد، بإستعمال القوة أو إستخدامها ضد سلامة الأراضي أو الإستقلال السياسي لأي دولة، أو على أي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة"⁽²⁰⁾.

أما إذا حصل أي شيء من شأنه تهديد السلم أو الإخلال به أو وقع عدوان، فإنه لا بد من العودة إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وهو ما أعطى إلى أن التدخل العسكري الفرنسي في مالي تحت رعاية الأمم المتحدة، وإنه يجوز لمجلس الأمن أن يتخذ عن طريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم و الأمن الدوليين (...)⁽²¹⁾.

وهناك مواقف تتعلق بشأن التدخل العسكري الفرنسي بمالي، ترى أنه : "في الواقع وبالنظر إلى توقيت وظروف التدخل، طالما أن مجلس الأمن تولى القضية بنفسه، لم يعد بإمكان فرنسا أن تتحرك خارج الإطار الذي وضعه، وهذا ما لم يحصل، وبناء عليه، و بالنظر إلى ما ينص عليه الميثاق، فإن التدخل العسكري الفرنسي بمالي غير مطابق للقانون الدولي، وهو بالتالي غير شرعي"⁽²²⁾.

2- التدخل على ضوء قرار مجلس الأمن 2085

لقد أعلن الرئيس الفرنسي فرانسوا هولاند François Hollande في خطاب حول السياسة الخارجية (27 أوت 2012م) أن فرنسا لن تشارك "في عمليات حفاظ على السلم أو حماية للمدنيين إلا بناء على تفويض [أي] قرار من مجلس الأمن"؛ لذلك لم يتردد الرئيس في التصريح في 11 جانفي 2013م بأن "قرارات مجلس الأمن توفر "إطاراً" للتدخل"، رغم كون وزير الخارجية الفرنسي لوران فابيوس Laurent Fabius صرح في اليوم ذاته بأن "شرعية" التدخل" مستمدة من المادة 51 "من الميثاق الأممي"⁽²³⁾، أي من حق الدول في الدفاع الشرعي عن نفسها بصورة فردية أو جماعية. والملاحظ أن القرار يجيز التدخل لصالح جهة محددة وبصورة صريحة وهي بعثة الدعم لمالي، بل أكثر من ذلك أنه يعطي القيادة لهذه البعثة دون سواها، في حين أن فرنسا لم تذكر بالمرّة لا صراحة ولا ضمناً لا كمتدخل منفرد ولا كقائد لتلك البعثة.

وقد يقال بهذا الصدد أنه في حالات سابقة مماثلة، بعض الدول الإفريقية كانت لها مخاوف من مثل هذا التدخل إلا أن ما تجدر الإشارة إليه هو تغير مثل ذلك التخوف من جانبها ولاسيما أنها باتت ترى أن تدخل القوات الإفريقية من شأنه أن يسد الطريق أمام الدول الغربية وأطماعها، والدليل على ذلك هو مطالبة وزراء خارجية منطقة البحيرات الكبرى في 22 نوفمبر 2012م بضرورة تدخل قوة إفريقية لحمايتهم من متمردي الكونغو. كما أن الاتحاد الإفريقي ذاته لم يعد ضد تدخل القوات الإفريقية، وهو الذي أنشأ مجلس السلم والأمن في إفريقيا، كما أنه لم يكن معترضاً، بل مؤيداً للدور العديدة التي لعبتها المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (CDAO).

ويبدو أن المنظمة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا، كانت مستعدة أصلاً للتدخل، ووضعت خطة لذلك، حيث قال أحد وسطائها "هذه المرة ليست الدول الأوروبية هي الموجودة في الأمام و الأفارقة في المؤخرة، إنها عملية عسكرية دولية تحت قيادة إفريقية"، إن الأمر يتعلق بـ "مساعدة الجيش الوطني على لعب الأدوار الأولى، هذه هي قاعدة خطة عملية المنظمة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا"⁽²⁴⁾.

وفي الواقع، فإن تدخل منظمة جهوية إفريقية كتدخل جماعي أكثر إنسجاما مع تقرير إيفانس سحنون Evans-Sahnoun المقدم إلى الأمين العام للأمم المتحدة في 2001 حول "واجب الحماية"، والذي دعا إلى إلغاء التدخلات الفردية للدول⁽²⁵⁾.

وفضلا عن كون فرنسا لم تكن المتدخل المذكور في القرار، فإن تدخلها لم يلتزم بالشروط الواردة في القرار والذي أضاف: إن مجلس الأمن يلفت الانتباه إلى أن التخطيط العسكري يجب أن يستمر في التمحيص قبل انطلاق الهجوم ويناشد الأمين العام الذي يعمل بالتنسيق واسع مع مالي، المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا، الدول المجاورة لمالي، بقية دول المنطقة، جميع الشركاء ذوي المصلحة وجميع المنظمات الدولية المعنية، بالاستمرار في تقديم مساعدتها في إعداد الخطط وفي مجال التحضيرات المتعلقة بانتشار المجموعة الاقتصادية لدول إفريقيا الغربية و بإحاطته علما وباستمرار بمجريات [ذلك] المسار ويناشده أيضا بالتأكد المسبق بأن الهجوم المفترض يرضي المجلس⁽²⁶⁾.

هكذا إذا، يتضح جليا بأنه بالإضافة إلى حصول التدخل العسكري من طرف من لم يذكر في قرار مجلس الأمن؛ فإن التعاون، والتشاور، والتمحيص السابق للهجوم...، أو ما أطلق عليه الأستاذ عدة بكوش "تعليمات مجلس الأمن" التي لم يتم الالتزام بها، كل ذلك يجعل "التدخل العسكري بمالي والذي كانت [فرنسا] القائم به غير شرعي"⁽²⁷⁾.

ثانيا: مدى شرعية التدخل العسكري على ضوء الاتفاقيات الثنائية والرسالة المطالبة بالتدخل

رغم عدم شرعية التدخل الفرنسي من وجهة نظر ميثاق الأمم المتحدة وقرار مجلس الأمن 2085، هناك من يرى أن التدخل قد يجد أساس شرعيته في الاتفاقيات الثنائية المبرمة بين البلدين، أو في الرسالة التي بعث بها الرئيس المالي لنظيره الفرنسي، طالبا منه التدخل.

1- التدخل على ضوء الاتفاقيات الثنائية

لقد ذكر الرئيس الفرنسي بالاتفاقيات الثنائية للتعاون العسكري بين مالي وفرنسا و التي تسمح لهذه الأخيرة بمقاومة الإرهاب⁽²⁸⁾. لكن، يبدو أنه إلى غاية تاريخ التدخل العسكري الفرنسي بمالي، لم يكن هناك أي اتفاق تعاون عسكري بين الدولتين المذكورتين سوى اتفاقية 1985م والتي يستحيل أن تمثل أساسا شرعيا للتدخل.

إن الاتفاقية المذكورة تنص صراحة على "إن اتفاقية التعاون هذه تستبعد كل احتمال توقف لوحدات تكون من قوات مسلحة فرنسية على الإقليم المالي"⁽²⁹⁾. كما تنص ذات الاتفاقية على أن المكونين الفرنسيين "لا يمكنهم بأي حال الاشتراك في تحضير أو تنفيذ عمليات حرب أو المحافظة على النظام أو استعادته أو على الشرعية"⁽³⁰⁾.

لكل ذلك ومن أجل الخروج من هذا المأزق، لجأت فرنسا إلى أمرين:

الأمر الأول: يتمثل كما سبقت الإشارة في إجراء تصويت داخل الجمعية الوطنية الفرنسية للمصادقة على بقاء قوة دعم فرنسية قوامها 1000 مقاتل في مالي بصورة دائمة، أما البعثة الدولية للدعم، فإنها ستحل محل القوات التشادية في كيدال شمال مالي، وهو الأمر الذي دفع بالبعض إلى التساؤل حول ما الذي سيحل بالجيوش المالي⁽³¹⁾ الذي كانت قوة الدعم ستقدم له المساعدة على النحو المشار إليه في الصفحات الماضية؟

الأمر الثاني: إبرام مالي وفرنسا لاتفاق التعاون في مجال الدفاع في 18 جويلية 2014م (لكي يحل محل اتفاقية 1985م) والذي ينص على مجالات تعاون عسكري واسعة جدا.

ومما يدخل في نطاق التعاون المشار إليه: تبادل وجهات النظر والمعلومات حول المخاطر والتهديدات وكل مساس بالأمن الوطني أو الإقليمي، تحفيزات في صورة تجهيزات، تكوين القوات المالية، توفير الطرف الفرنسي لمتعاونين عسكريين و تقنيين يكونون تحت تصرف الطرف المالي، وذلك في إطار إعادة بناء جهازي الدفاع و الأمن الماليين، تكوين الماليين سواء من خلال استقبالهم بصفتهم طلبة أم متربصين في مدارس التكوين العسكري الفرنسية أم تلك المدعمة من قبل فرنسا⁽³²⁾.

ورغم عدم النص الصريح في أي من نصوص الاتفاقية³³ المذكورة على أي توقف أو إقامة لعسكريين فرنسيين في مالي، فإن ذلك يستفاد ضمنا من نص الاتفاقية على حق القوات الفرنسية في الاستيراد خلال فترة تقدر بـ 12 شهرا قابلة للتמידد و بإعفاء تام من الحقوق الجمركية لجميع المواد الموجهة لاستعمالهم الحصري⁽³⁴⁾.

إلا أن اتفاقية 2014م لا يمكنها أن تكون أساسا يسبغ الشرعية على التدخل الفرنسي، ذلك لأن الاتفاقيات لا تسري كقاعدة عامة بأثر رجعي، حيث تنص اتفاقية فيانا لقانون المعاهدات على: "ما لم يظهر من المعاهدة قصد مغاير أو يثبت ذلك بطريقة أخرى، فإن نصوص المعاهدة لا تلزم طرفا فيها بشأن أي تصرف أو واقعة تمت أو أي مركز انتهى وجوده قبل تاريخ دخول المعاهدة دور النفاذ في مواجهة هذا الطرف"⁽³⁵⁾.

و يتعلق الأمر هنا على حد قول الأستاذ فرحات حرشاني ب"المبدأ العام [المتمثل] في عدم رجعية التصرفات القانونية الدولية، أي أن آثار اتفاقية ما تتوقف عند ما هو لاحق، على دخولها حيز التنفيذ"⁽³⁶⁾.

كما أكد الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل الدولية الدائمة مبدأ عدم الرجعية في قضية أمباتييلوس Ambatiélos ، حيث أسست المحكمة رفض اختصاصها بنظر دعوى الحماية التي رفعتها اليونان ضد بريطانيا لصالح مواطنها الذي أدانته بريطانيا بسبب الإهمال في 1921، على كون المعاهدة البريطانية اليونانية للملاحة والتجارة 1926م و التي تتضمن شرط الاختصاص الإلزامي للمحكمة، من شأن قبولها إعطاء الاتفاقية أثرا رجعيا⁽³⁷⁾. وبناء عليه، فإن اتفاقية 2014 م اللاحقة على التدخل العسكري لا يمكن الاستناد عليها لتبرير تدخل حصل في 2013م.

2- التدخل على ضوء رسالة الرئيس المالي

تعتبر الرسالة التي بعثها الرئيس المالي ديونكوندا تراوري Dioncounda Traorée في 10 جانفي 2013م إلى الرئيس الفرنسي، طالبا منه المساعدة لمواجهة زحف قوات الشمال أساس شرعية التدخل العسكري الفرنسي الوحيد بنظر كثير من الفرنسيين، فما مدى صحة هذا الزعم؟

بادئ ذي بدء، تجدر الإشارة إلى أن التدخل بأنواعه المختلفة لا يزال مرفوضا من قبل غالبية الفقهاء ويظهر ذلك جليا في عديد من التعريفات، حيث يذهب الأستاذ كافاري Cavaré إلى أن التدخل يعني "انغماس دولة في الشؤون الداخلية لدولة أخرى بهدف فرض إرادتها عليها"⁽³⁸⁾. ويتفق هذا التعريف مع المفهومين التقليدي و الحديث للتدخل، حيث يرى الأستاذ علي صادق أبو هيف أن التدخل يعني "تعرض دولة للشؤون الداخلية والخارجية لدولة أخرى، دون أن يكون لهذا التعرض سند قانوني والغرض من التدخل هو إلزام الدولة المتدخل في أمرها بإتباع ما تمليه عليها في شأن من شؤونها الخاصة"⁽³⁹⁾.

كما أن الفقه الحديث و الذي عاصر دفاع الدول الكبرى عن التدخل الذي يقتضيه هدف إنساني، لم يجمع هو الآخر على الدفاع عن هذا النوع من التدخل، حيث يذهب الأستاذ كوست إلى تعريف التدخل

الدولي بأنه "تدخل في شؤون دولة أخرى بهدف فرض إرادتها عليها سواء كان (كذا) الهدف من ذلك إنسانيا أم غير إنساني"⁽⁴⁰⁾.

وإذا صح ما تداوله الإعلام بشأن ما سبق التدخل، فإنه قد يتبادر إلى الذهن أن مجريات الأحداث قد تنصف فعلا التعريفات السابق ذكرها.

لقد رفض الرئيس المالي الذي حصل الانقلاب ضد حكمه السماح لفرنسا بإقامة قاعدة عسكرية بمالي تواجه بها النفوذ المتزايد للولايات المتحدة، الصين، روسيا... بمنطقة الساحل الإفريقي؛ بل يبدو أنه كان يريد إقصاء شركة توتال Total الفرنسية من استغلال مناجم البترول المكتشفة مؤخرا جنوب ولاية أدرار الجزائرية؛ وإذا أضيف إلى كل ذلك عبء خدمة الديون التي لم يرغب المدينون وأكبرهم فرنسا في مسحها، مما أدى إلى عجز مالي عن الإنفاق عن جيشها ومن ثمة الانقلاب عن الرئيس توري⁽⁴¹⁾، ووصول الرئيس تراوري باعث رسالة طلب التدخل إلى فرنسا، فإن كل ذلك قد يدفع إلى الاعتقاد بأن التدخل قد يكون الغرض منه تحقيق أهداف معينة.

ولكن، ما مدى صحة كل ما ذكر عندما يكون البلد المتدخل فيه هو الذي طالب بالتدخل، أليس من حق كل دولة ذات سيادة أن تطلب المساعدة ممن تشاء؟

لقد عرف العالم ممارسات مماثلة منذ سنوات سابقة، فلقد طلبت فنلندا من ألمانيا التدخل لحمايتها من روسيا في 1918م، كما يمكن أن يحصل التدخل استنادا إلى اتفاقيات تعاون عسكري على غرار ما فعلت فرنسا في التشاد في 1973م الخ...⁽⁴²⁾. إلا أن المشكلة الرئيسية بالنسبة إلى مالي تكمن في كون طلب التعاون قد صدر عن رئيس وصل إلى السلطة عن طريق انقلاب عسكري في مارس 2012م.

وبطبيعة الحال، فإن عدم شرعية السلطة الطالبة للتدخل يؤثر على مدى مشروعية الاستناد إلى الرسالة كأساس قانوني للتدخل من ناحيتين:

الناحية الأولى

لقد استندت الولايات المتحدة في رفض تقديم أية مساعدة مباشرة للجيش الفرنسي على عدم شرعية السلطة المرسله لطلب التدخل، ولذلك، فإن الولايات المتحدة قدمت مساعدات لقوات المنظمة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا لأن تدخلها شرعي، فهو يستند على قرار مجلس الأمن 2085، لكن مساعدتها الوحيدة للجيش الفرنسي تتوقف عند المجالين اللوجيستي والمخابراتي، دون الاقتراب من الإقليم المالي، إلى درجة أن طائرات التموين الأمريكية ممنوعة من تزويد الطائرات الفرنسية المقاتلة بالوقود⁽⁴³⁾.

ومع التسليم بإمكانية وجود حسابات إستراتيجية أخرى تقف خلف الموقف الأمريكي، فإنه لا بد من التذكير بأن المنظرين الأمريكيين باتوا يصرون في الآونة الأخيرة على أن التدخل الأمريكي، بل كل شكل من أشكال "الضغوط الخارجية يجب أن لا تتجاوز أبدا الطلب الداخلي" على نحو ما ترى الأستاذة تمارا ويتس⁽⁴⁴⁾. ولا شك أن الهدف من ذلك هو إضفاء الشرعية على تدخلها والإفلات من النظر إليها كدولة قامت بعدوان.

الناحية الثانية

يرغب المرء هنا في التركيز على موقف الميثاق الإفريقي للديمقراطية، الانتخابات والحوكمة (30 جانفي 2007م) من الانقلاب، ذلك لأن هذه الوثيقة قد أصبحت بالفعل وكما وصفتها الأستاذة بليز تشيكايا Blaise Tchicaya "تمثل مرجعية في الفكر السياسي لإفريقيا"⁽⁴⁵⁾، والأدلة على ذلك كثيرة ومنها:

- اكتمال التصديقات المطلوبة لدخول الميثاق حيز التنفيذ، داحظة بذلك خطأ تلك الآراء التي كانت تتوقع أن يولد ميثا؛
- النص الصريح للميثاق على أن " الدول الأطراف تتفق على أن استعمال إحدى الوسائل التي سيلى ذكرها للوصول إلى السلطة أو الاحتفاظ بها يمثل تغييرا غير دستوري للحكم و يستوجب العقوبات المناسبة من جانب الاتحاد [الإفريقي]"⁽⁴⁶⁾، ومن بين هذه الوسائل: الانقلاب، قيام مرتزقة بقلب الحكومة المنتخبة ديموقراطيا، رفض تسليم السلطة...؛
- تبني الميثاق لعقوبات لضمان إنفاذ نصوصه، حيث أنه "إذا لاحظ مجلس السلم و الأمن حصول تغيير غير دستوري للحكم في دولة طرف وتكون المبادرات الدبلوماسية قد أخفقت، فإنه يتخذ قرارا بتعليق حقوق مشاركة الدولة الطرف المعنية في أنشطة الاتحاد..."⁽⁴⁷⁾.
- كما أن "مرتكبي التغيير غير الدستوري للحكم لا يمكنهم لا المشاركة في الانتخابات المنظمة لاستعادة النظام الديموقراطي ولا شغل مناصب مسؤولية في المؤسسات السياسية لدولهم"⁽⁴⁸⁾. بل إن هؤلاء "يمكن مثلهم أمام المحكمة المختصة للاتحاد"⁽⁴⁹⁾. كما أنه "على الدول الأطراف عدم استقبال ولا منح اللجوء للقائمين بالتغيير غير الدستوري للحكم"⁽⁵⁰⁾.
- شروع مجلس الأمن الإفريقي في تفعيل مواد الميثاق قبل حتى دخوله حيز التنفيذ، فعلى إثر الانقلاب الذي حصل في موريتانيا ضد الرئيس الشرعي سيدي ولد الشيخ عبد الله (6 أوت 2008م) تضمن الإعلان الصادر عن المجلس الإفريقي للسلم و الأمن التحذير التالي "إذا لم تتم من هنا إلى غاية 5 فيفري 2009م، استعادة النظام القائم، سوف يفرض المجلس إجراءات من بينها عقوبات مستهدفة، منها على وجه الخصوص: رفض منح التأشيرات، قيود على السفر، تجميد أرصدة جميع الأشخاص المدنيين والعسكريين الذين تكون أنشطتهم تستهدف المحافظة على الوضع القائم غير الدستوري بموريتانيا"، كما أضاف بأن "هذه الإجراءات سوف تبلغ إلى مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لكي يعطيها طابعا عالميا"⁽⁵¹⁾.
- استناد الإتحاد الإفريقي ذاته لقرارات المجلس الإفريقي للسلم و الأمن لتعليق عضوية غينيا في الإتحاد الإفريقي من 2008 إلى غاية 2010 وذلك بعد انتخاب أول رئيس منتخب ديموقراطيا منذ استقلال غينيا في 1958؛ ولقد سلط العقاب ذاته على كوت ديفوار من 2010 إلى غاية 2011 وذلك بسبب تمسك الرئيس لوران قباقبو Laurent Gbagbo بعدم تسليم السلطة للرئيس المنتخب أسان و تارا Alassane Ouattara؛ أما مالي، فقد جمدت عضويتها في الإتحاد الإفريقي من 21-22 مارس 2012 إلى غاية 24 أكتوبر 2012، كما أن فرنسا ذاتها ومعها الإتحاد الأوروبي والبنك العالمي جميعهم أوقفوا مساعداتهم لمالي.
- وأمام جميع التطورات المذكورة هل يمكن اعتبار رسالة بعثها رئيس غير شرعي أساسا قانونيا يضيف الشرعية على تدخل عسكري؟
- وبطبيعة الحال، قد يُرد عن هذا السؤال بالتذكير بأن مالي موقعة على الميثاق الإفريقي للديموقراطية، الانتخابات والحوكمة، لكنها غير مصادقة عليه؛ لذلك، فإنه قد تجدر الإشارة إلى حكم محكمة العدل الدولية في نزاع قطر والبحرين حول رسم الحدود البحرية والمسائل الإقليمية 2001م، والذي ورد فيه "أن المعاهدات الموقعة دون المصادقة عليها، يمكنها أن تمثل تعبيراً صادقا للرؤى المشتركة للطرفين وقت التوقيع"⁽⁵²⁾. "ولذلك، فإن مالي كانت آنذاك رافضة لإضفاء أي سلطة شرعية على الانقلابيين.
- نخلص إذا إلى أن التدخل العسكري الفرنسي بدولة مالي غير شرعي حتى بالاستناد على الرسالة المطالبة بالتدخل.

خاتمة

في ختام هذه الورقة، يمكن التوصل إلى النتيجتين التاليتين:

- 1- من الواضح أن الوضعية الاقتصادية والاجتماعية المتردية قد تكون المسؤول الأول عن الأزمة المالية، إذ يبدو أن أكثر ما يغذي النوايا الانفصالية لبعض الحركات أو حتى انضمام البعض منها لتنظيم القاعدة في بلاد المغرب العربي هو المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والتي يزداد عجز الحكومة المالية على مواجهتها.
 - 2- تعذر استناد التدخل العسكري الفرنسي بمالي على ميثاق الأمم المتحدة أو قرار مجلس الأمن 2085 أو الاتفاقيات الثنائية أو اتفاقيات التعاون العسكري المبرمة بين مالي وفرنسا أو حتى الرسالة التي بعثها الرئيس المالي غير الشرعي إلى الرئيس الفرنسي طالبا منه التدخل، ومن ثمة، فإن التدخل المشار إليه يعد غير شرعي.
- وبناء على كل ما ذكر، يمكن تقديم الاقتراحين التاليين:

- 1- بدلا من التدخل الدولي، ألا يستحسن تفعيل التضامن الدولي، إن الدول الفقيرة كمالي بحاجة إلى ذلك التضامن بين أغنياء العالم وفقرائه والذي قدرته الأمم المتحدة بـ 1% من الدخل القومي العام للدول المتقدمة، لكن هذه النسبة البسيطة و التي تراجعت منذ السبعينيات إلى 0,34% لا زالت تتراجع كلما تفاقمت الأزمات الاقتصادية في الدول الصناعية⁽⁵³⁾.
- إن الدول الفقيرة كانت بحاجة إلى تخفيض بنسبة 3% من الإنفاق العالمي للأسلحة (بين 1995-2000) والذي كان من شأنه أن يوفر للعالم 460 مليار دولار وهي كفيلة ببعث تنمية حقيقية لجميع الدول⁽⁵⁴⁾. وباختصار شديد، إن "التنمية هي الإسم الجديد للسلم"⁽⁵⁵⁾ على حد قول سماحة البابا يوحنا بولس الثاني.
- 2- على المجتمع الدولي أن يتصدى للميل المتزايد للدول الكبرى لاستعمال القوة العسكرية خارج الاستثناء الوحيد الذي يجيزه ميثاق الأمم المتحدة وهو الدفاع الشرعي الفردي أو الجماعي. وبما أن الدول الكبرى وكعادتها منذ العهد الاستعماري تجد دائما أعطية قانونية لاستعمال القوة العسكرية خارج إطارها الشرعي، فإنه لا بد من الانتباه إلى أنه كلما كانت مكاسب التدخل واضحة للعيان: مزايا اقتصادية، قواعد عسكرية، تصدي لنفوذ منافس... كلما كان ذلك دليلا واضحا على أن القوة قد استعملت كإحدى وسائل السياسة الوطنية للتدخل والتي يحظرها ميثاقا بريان-كيلوج والأمم المتحدة.

الهوامش:

¹ Henry Kissinger, *La nouvelle puissance américaine*, traduit par Odile Demange, (Paris: Fayard, 2003), p.225.

² Philippe Leymarie, "Comment le Sahel est devenu une poudrière", *Le Monde diplomatique*, 59^{ème} année, n°709, (Avril 2012), p.8.

³ André Bourgeot "Sahara de tous les enjeux", *Hérodote*, n°142, (2011), pp.56-60.

⁴ *El Watan*, 4 avril 2009.

⁵ Banque Mondiale, *Mali, Rapport économique*, bi-annuel, janvier 2013, p.8.

⁶ Leymarie, Comment, 8.

⁷ Banque Mondiale, Mali, 5-6.

⁸ Ali El Hadj Tahar, "Mali: ingérence humanitaire ou nouveau Sahélistan", 1ere partie, *Le Soir d'Algérie*, 5fevrier 2013
⁹ محمد بجاوي، "العلاقة بين السلم و التنمية"، *المجلة الجزائرية للعلاقات الدولية*، الفصل الثالث، العدد 7، (1987)، ص.5.

* في 2002م، انتهت دراسة كولبي و هوفلر Collier et Hoeffler

¹⁰ Banque Mondiale, *Briser la spirale des conflits. Guerre civile et politique de développement*, traduit par Monique Berry, (Bruxelles :De boeck, 2005), p.79.

- ¹¹ Rapport final du ministère de l'Action humanitaire ,de la solidarité et des personnes âgées ,de l'Observation du développement humain durable et de la lutte contre la pauvreté et du programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur *les effets économiques et financiers de la crise politique et sécuritaire 2012 au Mali* ,fevrier 2013 ,pp.51-57.
- ¹² Cité par Pierre Biarnès ,*Le 21 siècle ne sera pas américain* ,(Paris :Rocher ,1998),p.392.
- ¹³ Idem ,393.
- ¹⁴ شمامة خير الدين ،*العلاقات الإستراتيجية بين قوى المستقبل في القرن 21*،(الجزائر :دار قرطبة ،2009) ، ص574.
- ¹⁵ Mhand Berkouk ,(propos recueillis par Fatma Houari) , *Le soir d'Algérie* ,20 novembre 2012 .
- ¹⁶ Bourgeot ,47.
- ¹⁷ Ibid.
- ¹⁸ Idem ,47-49.
- ¹⁹ Stephen Smith , 'Les tendances de la période' ,**L'état du monde 2006** ,(Paris :La découverte ,2005),p.86
- ²⁰ المادة 2/42 من ميثاق الأمم المتحدة 1945 .
- ²¹ المادة 42 من ميثاق الأمم المتحدة.
- ²² Bekkouche.
- ²³ Cité par Nathalie Nougayrède , 'La lettre du président malien base légale de l'intervention' ,www.lemonde.fr, consulté le 18/07/2014 MISMA Mission internationale de soutien au Mali.
- ²⁴ Cité par Philippe Leymarie , 'La guerre du Sahélistan ,aura-t-elle lieu ' ,**Le Monde diplomatique**,56^{ème} année , n°706,(Janvier 2012)p.12 .
- ²⁵ Jean Combacau ,Serge Sur ,*Droit international public* ,4^e édition ,(Paris :Alpha,2009) ,p.36.
- ²⁶ Res n°2085.
- ²⁷ Bekkouche.
- ²⁸ Ibid.
- ²⁹ Article 12 du Traité de coopération militaire et technique 1985.
- ³⁰ Article 8/b du Traité de coopération militaire et technique 1985.
- ³¹ Dorothée Thiénot , 'Les blues de l'armée malienne' , **Le Monde diplomatique** ,60^{ème} année ,n°710 ,(Mai 2013)p.13
- ³² Article 4 du Traité de coopération en matière de défense 18 juillet 2014.
- ³³ Pour plus de détails ,voir le texte intégral du Traité de coopération en matière de défense ,disponible sur le sit : <http://Revuepresse.worldpresse.com/2014/07/20france-mali-le-texte-de-laccord/>,consulté le 06/09/2014
- ³⁴ Article 20/4 du l'Accord de coopération en matière de défense.
- ³⁵ المادة 28 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969.
- ³⁶ Ferhat Horchani ,*Les sources du droit international* ,2^{ème} édition ,(Tunis :Centre de publication universitaire, 2007), p.236.
- ³⁷ David Ruzié ,Gérard Tébol ,*Droit international public* ,20^{ème} édition ,(Paris :Doloz ,2010),pp.230-231.
- انظر أيضا في الموضوع نفسه محمد الدقاق ،**أصول القانون الدولي** ،(بدون دار و مكان نشر،1986)، ص127.
- ³⁸ ذكره طلعت الحديدي، **مبادئ القانون الدولي العام في ظل المتغيرات (العولمة)** ،(دار الحامد:عمان،2012)، ص118.
- ³⁹ علي أبو هيف، **القانون الدولي العام**، الطبعة الثانية عشرة،(الإسكندرية: منشأة المعارف ،بدون تاريخ نشر)، ص119.
- ⁴⁰ ذكره الحديدي، 118.
- ⁴¹ Hadj Tahar .
- ⁴² غازي صباريني ،**الوجيز في مبادئ القانون الدولي العام** ،(عمان :دار الثقافة للنشر و التوزيع،2007) ، ص 134.
- ⁴³ Nougayrède .
- ⁴⁴ Cited by Eva Bellin ,(Democratisation and its Discontents .Should America push political reform in the Middle East, Foreign affairs ,volume87,N°4,July/August 2008,p.119.
- ⁴⁵ Blaise Tchikaya , 'La Chante africaine de la Démocratie ,des Elections et de la Gouvernance' ,**Annuaire français de droit international 2008** ,(Paris :CNRS,2008),p.525.
- ⁴⁶ Article 23 de la Charte africaine de la Democratie ,des Elections et de la Gouvernance 2007.
- ⁴⁷ Article 25/1 de la Charte Africaine.
- ⁴⁸ Article 25/4 de la Charte Africaine.
- ⁴⁹ Article 25/5 de la Charte Africaine.
- ⁵⁰ Article 25/8 de la Charte Africaine.
- ⁵¹ Cité par Tchikaya ,526.
- ⁵² CIJ ,Arrêt ,Affaire de la délimitation maritime et des questions territoriales entre Qatar et Bahrein ,Résumé des arrêts ,avis consultatifs et ordonnances de la Cour internationale de justice ,p.185 ,disponible aussi sur le site <http://www.icj-cij.org/dochet/files187/70028.pdf>,consulté le 22/09/2014
- ⁵³ خير الدين، 288.
- ⁵⁴ Noam Chomsky ,*Profit over people .Neoliberalism and Global Order* ,(New York :Seven Stories Press ,1999) ,p.91.
- ⁵⁵ ذكرته خير الدين، 305.

"التعاون المنظم الدائم" CSP

خطوة جديدة في مسار الأمن و الدفاع الأوروبي

د- مزاني راضية ياسينة

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

جامعة الجزائر - 3

يعتبر الإتحاد الأوروبي من الإتحادات المتميزة من حيث النوعية، فهو يتطور خطوة بخطوة، وفي كل مرة يحاول أن يبتكر آليات جديدة تتماشى مع المستجدات الداخلية أو الخارجية، و خاصة في مجال الأمن و الدفاع، وهذا ما ظهر من خلال القمة الأوروبية المنعقدة بلشبونة في أكتوبر 2007⁽¹⁾، حيث تم تحديد نص لاتفاقية تعدل اتفاقية الاتحاد الأوروبي^(*) والاتفاقية المؤسسة للمجموعات الأوروبية، والتي نصت على مجموعة من التعديلات لتفادي العجز الذي سببه انضمام الدول الجديدة للإتحاد، ورفض فرنسا وهولندا للدستور الأوروبي عام 2005، وللإستجابة لمتطلبات الدول الأعضاء في مجال الأمن و الدفاع، والتي قامت (اتفاقية لشبونة) بوضع منظومة تعاونية جديدة أطلقت عليها اسم "التعاون المنظم والدائم" **La Coopération Structuré Permanente**، وهو تعاون يهدف إلى تعزيز الدفاع الأوروبي المشترك من خلال التوفيق بين قدرات بعض دول الإتحاد و معداتها التي تريد أن تتطور أسرع وأبعد في مجال الدفاع من الدول الأوروبية الأخرى⁽²⁾، مع إبقاء مجال إمكانية الإنضمام مفتوحا، لأن التعاون المنظم الدائم قائم على فكرة أن دول الإتحاد لها مسارات اندماج مختلفة، وبالتالي فإن هذه الفكرة تضع حلا للجدل الموجود بين التعمق و التوسع داخل الإتحاد الأوروبي⁽³⁾.

ويستدعي دراسة هذا التوجه وتوضيح أهدافه التذكير بمسار التعاون الأوروبي في مجال الأمن و الدفاع، بالدرجة الأساس.

البعد التاريخي للسياسة الأوروبية للأمن و الدفاع

تعد محاولات التعاون الأوروبي في مجال الأمن و الدفاع قديمة جدا، فهي محاولات مرتبطة بالاستعمار والرغبة في التوسع، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية التي غيرت موازين القوى وأفرزت مخاطر جديدة بالنسبة لدول أوروبا الغربية، بدءا من الخطر الألماني ثم السوفييتي ثم الأمريكي، وهي الفترة التي توسعت فيها الأفكار المنادية بالتعاون واندماج الأوروبيين في جميع المجالات، حيث كانت الانطلاقة الرسمية الأولى بالتوقيع على اتفاقية "دانكرك" "Dunkerque" الموقعة بتاريخ 4 مارس 1947⁽⁴⁾، والتي تعد أول خطوة نحو سياسة دفاع مشترك عقب الحرب العالمية الثانية، وهو الأمر الذي يتعلق باتفاق حلف كلاسيكي بين فرنسا و المملكة المتحدة لمدة خمسين سنة، وبمساعدة مشتركة للوقوف في وجه أي محاولة اعتداء ألمانية، ثم تلتها اتفاقية بروكسل 17 مارس 1948 بين كل من بريطانيا وفرنسا وبلجيكا وهولندا و لوكسمبورغ⁽⁵⁾، والتي كانت تهدف إلى تحقيق المساعدة المتبادلة بين أعضائها، حيث ساعدت على فتح الباب لمشاريع تعاون واندماج، سواء في المجال الدفاعي أو الاقتصادي أو السياسي.

ولقد تميزت هذه الفترة بإخفاق دول أوروبا الغربية في البعض من هذه المجالات و نجاحها في البعض الآخر منها، ومحاولتها تدارك نقاط الضعف لديها، إذ أن المشاريع التي لم يتم تحقيقها في البداية كانت سببا وقاعدة لمشاريع أخرى، حيث انطلقت من تجارب فاشلة في مجال الدفاع مع المجموعة الأوروبية للدفاع CED⁽⁶⁾، واتحاد أوروبا الغربية⁽⁷⁾، ومحاوله البناء السياسي مع خطة "فوشيه" الأولى

والثانية⁽⁸⁾ واتفاقية "الإليزيه"⁽⁹⁾، ثم استفادت بعد ذلك من هذه الإخفاقات لتحقيق إنجازات جديدة أو تدعيم تجارب كانت موجودة، سواء في الجانب الاقتصادي، وهنا نتكلم عن المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي⁽¹⁰⁾، التي تحولت إلى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية⁽¹¹⁾، والمجموعة الأوروبية للفحم والصلب⁽¹²⁾، التي شكلت نواة الاتحاد الأوروبي، أو الحيازات في جانب الدفاع من خلال التعاون في مجال السلاح وإعادة إحياء اتحاد أوروبا الغربية.

وأهم ظاهرة في هذه المرحلة هي تلك الإنجازات التي تمثلت في الجانب السياسي، والذي تميز بالتعاون وإتسم بالمسار الطويل الذي كانت بدايته التوقيع على تقرير "لكسمبورغ" ثم تقرير "كوبنهاغن"، ثم تقرير "باريس"، تلاه تقرير "تدمان"، ثم تقرير "لندن"، ثم إعلان "ستوتغارت" ومشروع "سبينيلي".

فقد حمل كل تقرير أو إعلان أشياء مضافة دعمت مسار التعاون الأوروبي إلى غاية بلوغ أهم مرحلة، وهي توقيع الدول الأوروبية على اتفاقية العقد الأحادي الأوروبي، وبعد خمس سنوات من دخول هذا الأخير حيز التنفيذ، صرح أعضاء البرلمان الأوروبي أن هذا العقد يحتوي على نقائص في مجال التعاون الأوروبي، وبالذات فيما يتعلق بالسياسة الخارجية، وفي ظل التغيرات التي شهدتها أوروبا الشرقية، مما أدى إلى تفكك الاتحاد السوفييتي وإلى ظهور فراغ أمني ولد لدى دول أوروبا الغربية خوفا من تأزم الوضع وظهور إرادة قوية لملاء هذا الفراغ.

لهذا طلب كل من الرئيس الفرنسي "ميتران" والمستشار الألماني "هلمت كول" - أثناء فترة حكمها - في رسالتهما إلى رئيس المجلس الأوروبي في 19 أبريل 1990⁽¹³⁾ بالإسراع في البناء السياسي لأوروبا الإثنى عشر، وتطبيق سياسة خارجية وأمنية مشتركة، وقد فتحت هذه المبادرة المجال لتغيير العلاقات بين الدول الأعضاء بإنشاء الاتحاد الأوروبي، حيث ورد في رسالة الرئيس الفرنسي -آنذاك- الموجهة إلى رئيس المجلس الأوروبي في 6 ديسمبر 1990 إقتراحات ترمي إلى منح مهام جديدة للاتحاد، والمتمثلة في زيادة سلطات البرلمان وزيادة دور ومهام المجلس الأوروبي، وتأسيس سياسة خارجية وأمنية مشتركة PESC .

وقد قبل المجلس الأوروبي هذه الإقتراحات وتم فتح ندوتين في نفس الشهر بشأن الإتحاد السياسي والاتحاد الاقتصادي والمالي، وقد أفضت المفاوضات إلى وضع إتفاق يشكل السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وكان هذا ضمن الباب الخامس من اتفاقية "ماستريخت" 7 فيفري 1992⁽¹⁴⁾، الذي ركز على خطوتين أساسيتين للأمن الأوروبي وهما :

1- تطور التعاون السياسي الأوروبي ووضعه في إطار مؤسساتي، وإدراج مجالين: هما السياسة الخارجية ومسائل الأمن.

2- عبرت الاتفاقية صراحة- عن طموح الأوروبيين في الإستقلالية في مجال الأمن، وهذا بوضع عمود أوروبي في مجال الأمن والدفاع. وأصبحت السياسة الخارجية والأمنية المشتركة تشكل -إلى جانب المجموعة الأوروبية و التعاون في مجال العدل و الشؤون الداخلية- العمود الثالث الذي يقوم عليه الإتحاد الأوروبي، فلأول مرة تم إدراج مصطلح "الدفاع الأوروبي" في وثيقة مجموعائية.

والملاحظ، أن أهم نتيجة توصلت إليها الدول الأوروبية هي: إدماج التعاون السياسي الأوروبي في إطار مجموعاتي، وتوسيعه إلى مجالات السياسة الخارجية والأمن، وعلى الرغم من خصوصية هذا التعاون إلا أن العلاقة بين أشكاله وبين أشكال المجموعات الأوروبية، قد تطورت لتحقيق الهدف المشترك، وهو الإتحاد الأوروبي، وهذا لإستحالة التفرقة بين الجوانب الاقتصادية المسيرة في إطار العلاقات المجموعائية وجوانب السياسة الخارجية الخاصة بالتعاون السياسي.

وعليه تم التوقيع على إتفاقية "ماستريخت" لتزويد الاتحاد الأوروبي بالآليات اللازمة لتجاوز كل التحديات التي واجهت الدول الأوروبية بعد حرب الخليج الثانية، وتفكيك المعسكر الشيوعي، والتغيرات الجيوسياسية التي حدثت بعد توحيد الألمانيتين، الأمر الذي تطلب رفع التعاون السياسي الأوروبي، إلى مستوى السياسة الخارجية والأمنية المشتركة PESC والتي تقدم تعريفاً أوسعاً، حيث تدرج مجموع الوسائل المتعلقة بأمن الاتحاد الأوروبي، وكذا التعريف بسياسة دفاع مشتركة يمكن أن تؤدي في نهاية المطاف إلى دفاع مشترك⁽¹⁵⁾.

لقد شكلت إتفاقية ماستريخت مرحلة جديدة في مسار البناء المجموعي، فبعد تنظيم البناء الإقتصادي وبداية البناء السياسي، إستطاعت السياسة الخارجية والأمنية المشتركة تجاوز المجموعة السياسية الأوروبية، لكن كل الإجراءات المتخذة التي سمحت لأعضاء الاتحاد بإقامة سياسة خارجية وأمنية مشتركة لا تكن تحمل الكثير من التطلعات، لأن ما ركزت عليه هذه الدول في ماستريخت لا يمكن تحقيقه، إلا إذا كانت المصالح المشتركة معتبرة جداً، وتتجاوز المصالح الخاصة لكل دولة، لأن ديناميكية البناء الأوروبي تصطم مع إطار سياسي استراتيجي، لا يسمح لقواها الخاصة أن تتخلى عن سياسة خارجية مستقلة .

ويمكن تحديد أسباب فشل السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة في مجموعة من النقاط من بينها: النظرة المختلفة لأعضاء الإتحاد الأوروبي لموضوع الدفاع المشترك، فمن جهة هناك الدول المناصرة لحلف الشمال الأطلسي كبريطانيا⁽¹⁶⁾ والبرتغال⁽¹⁷⁾ وهولندا⁽¹⁸⁾، وإيطاليا التي ترى بضرورة الحصول على موافقة هذا الأخير قبل تحقيق هذه الغاية،⁽¹⁹⁾ وهو نفس موقف الدول غير العضو في اتحاد أوروبا الغربية، كالدانمارك وإيرلندا اللتان كانتا تعارضان دفاعاً مشتركاً⁽²⁰⁾، ومن جهة أخرى لدينا الدول المناصرة لفكرة الدفاع الأوروبي المشترك، وهي فرنسا⁽²¹⁾ وألمانيا⁽²²⁾، وإسبانيا وبلجيكا⁽²³⁾.

كما أنه يوجد اختلاف كذلك في تعريف الدفاع المشترك، فحسب إتفاقية ماستريخت، فإن الأمن الأوروبي يضم تعريفاً لسياسة دفاع مشتركة يمكن أن تؤدي إلى دفاع مشترك، فالتعريف بسياسة دفاع مشتركة يعني سياسة مشتركة لإستعمال القوى المسلحة للدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي، تضم كذلك الطرق التي تتطور بموجبها الوسائل البشرية والمادية، وكذا الجوانب العملياتية لتنظيم القوى المسلحة، وتسيير العمليات العسكرية، السياسة المشتركة، إذا هي التي تعتبر نهاية مسار التعاون العسكري الذي يفرضه تهديد خارجي، (وهذا ما جاء في تصريح بترسبورغ)، أما الدفاع المشترك فهي تعد مرحلة لاحقة لميزها تنظيم مشترك للقوات المسلحة للدول الأعضاء، وهذا يعني أنه عليها التعريف والتوافق المشترك للرهانات التي يواجهها الأمن الأوروبي ومصادر تهديده. ويتطلب التطرق إلى الإختلاف حول البناء الأوروبي -في حد ذاته- التركيز على الموقف البريطاني التي كانت دائماً متحفظة إزاء أوروبا السياسية، وهذا منذ التوقيع على إتفاقية ماستريخت، دون أن ننسى كذلك تبعيتها المستمرة للولايات المتحدة الأمريكية في المجال العسكري، وتصورها إلى أن حلف الشمال الأطلسي يملك الوسائل العسكرية اللازمة لمواجهة الأزمات والتحديات التي يمكن أن تواجهها.

ولقد أثبتت بعد أزمة كوسوفو 1999 أن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة من خلال محاولتها لحل هذه الأزمة أنها معقدة، ولها أهداف غير محددة، و تعاون غير كاف بين المؤسسات، وافتقارها لشيئين أساسيين: المحرك وهو التواصل في الرئاسة، والوسائل العسكرية اللازمة و التي جعلتها دائماً تطلب المساعدة من الولايات المتحدة الأمريكية، ورغم أن الباب الخامس من إتفاقية ماستريخت قد حدد بالتفصيل إجراءات العمل و ووظائف كل منظمة ودور كل هيئة من هيئات الإتحاد الأوروبي، إلا أن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة أثبتت أنها غير قادرة على تحقيق الأهداف التي سطرته إتفاقية ماستريخت، لأنه أمام كل أزمة و لو كانت خاصة بالقارة الأوروبية فإن الدول الأوروبية تلجأ إلى حلف الشمال

الأطلسي ليضمن لها الأمن والإستقرار.

وبعد هذه الأزمة، تفتنت دول الإتحاد الأوروبي - وخاصة الدول الأطلسية التي كانت ضد أي إستقلالية عن حلف الشمال الأطلسي-، إلى أنه يجب إحداث التغيير، ويجب أن يكون لأوروبا قوة عسكرية مستقلة تضمن لها الأمن والحماية، ولذلك شرعت في وضع قواعد لتأسيس سياسة أوروبية للأمن والدفاع (PESD).

الإنتقال من السياسة الخارجية والأمنية المشتركة (PESC) إلى السياسة الأوروبية للأمن والدفاع (PESD)

بنيت السياسة الأوروبية للأمن والدفاع على ثلاث قواعد أساسية وهي: السياسة الخارجية والأمنية المشتركة PESC، والهوية الأوروبية للأمن والدفاع IESD، والتي استعملت -رسمياً لأول مرة- في حلف الشمال الأطلسي في اجتماع بروكسل عام 1994⁽²⁴⁾، وقد كانت الهوية الأوروبية تهدف إلى تطوير مصادر القوة والأمن والدفاع الأوروبي، وتوازن العلاقات الأطلسية وكذا العمل على قيام الولايات المتحدة الأمريكية بواجباتها إزاء القارة الأوروبية، واتفاقية أمستردام التي تم التوقيع عليها في 02 أكتوبر 1997، لتدخل حيز التنفيذ في 1 ماي 1999، حيث تحترم الإتفاقية ثلاثة إجراءات أساسية لاتفاقية ماستريخت، وهي خصوصية بعض السياسات الوطنية، وتطابق سياسة الدفاع المشتركة مع تلك الموضوعة في إطار حلف الشمال الأطلسي، وإمكانية التعاون الثنائي أو المتعدد الأطراف بين بعض الدول الأعضاء، حيث نجد أهداف السياسة الخارجية والأمنية المشتركة معرفة في المادة 11 من اتفاقية أمستردام وهي: المحافظة على القيم المشتركة والمصالح الأساسية واستقلالية ووحدة الاتحاد، وتقوية مبادئ ميثاق الأمم المتحدة، وتقوية أمن الإتحاد بكل أشكاله، والمحافظة على السلام، وتعزيز الأمن الدولي حسب مبادئ الأمم المتحدة ومبادئ العقد النهائي لمؤتمر هلسنكي وأهداف ميثاق باريس، بما فيها تلك المتعلقة بالحدود الخارجية، وتطوير التعاون الدولي، وتنمية و تعزيز ديمقراطية دولة القانون، وكذا احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية⁽²⁵⁾.

من أهم العوامل التي ساهمت في وضع PESD، هي التقارب البريطاني- الفرنسي من خلال التغيير الذي شهده الموقف البريطاني، من موقف معارض لأي سياسة أوروبية مستقلة في مجال الدفاع إلى القبول بها، ثم الدور الفرنسي في هذا المجال، لأن فرنسا كانت دائماً تطمح لسياسة دفاعية مستقلة، هذا ما يفتح المجال للإشارة إلى أن أهم قمة هي قمة "سان مالو" والتي سميت بالمنعطف⁽²⁶⁾، دون نسيان مساهمة باقي دول الإتحاد، إبتداء من الدول ذات النزعة الأوروبية، إلى تغيير مواقف الدول الأطلسية، وإنتهاء بمرونة الدول الحيادية.

ومنذ أن تم الإعلان أعلنت عن مشروع الدفاع المشترك أصبح الهدفان الأساسيان لمشروع الدفاع الأوروبي هما التعريف بأهداف القدرات headline goals، وإنشاء مؤسسات مع ميكانيزمات تقرير خاصة بالسياسة الأوروبية للأمن والدفاع، حيث تم العمل لتحقيق هذين الهدفين خلال كل اللقاءات التي جمعت الدول 15، و أضفى كل لقاء لمسة جديدة على مسار التعاون الأوروبي في مجال الدفاع، سواء تعلق الأمر بقدرات الإتحاد أو بهيكله، وقد مرت السياسة الأوروبية للأمن والدفاع بعدة مراحل وهي مرحلة التعريف المشترك للمهام والتي جسدها قمة "كولون"⁽²⁷⁾، ومرحلة تحديد الأهداف العامة للقدرات، والتي جسدها قمة "هلسنكي"⁽²⁸⁾، ثم مرحلة التقييم العسكري للحاجيات حسب قمة "فييرا"⁽²⁹⁾، ثم مرحلة وضع مؤسسات عسكرية ومؤسسات اتخاذ القرار، والتي كانت ضمن نتائج قمة "نيس"⁽³⁰⁾.

كما عملت دول الإتحاد على جعل المؤسسات التي كانت موجودة تتناسب مع الوضع الأوروبي الجديد، وكذا خلق مهام و وحدات جديدة، ثم تنصيب الهياكل السياسية والعسكرية الدائمة في إطار العمود

الثاني للإتحاد الأوروبي، وهي اللجنة السياسية والأمنية الدائمة⁽³¹⁾، واللجنة العسكرية للإتحاد الأوروبي⁽³²⁾، وأركان جيش الإتحاد الأوروبي⁽³³⁾. لكن بقي مسار السياسة الأوروبية للأمن و الدفاع يواجه مجموعة من الصعوبات التي تعيق تقدمه، والتي يمكن أن تصنف ضمن أربعة مستويات:

- **المستوى الأول:** يخص دول الإتحاد في حد ذاتها فهناك تفاوت بين هذه الأخيرة، لأن لكل دولة ثقافة معينة و نظرة معينة لمفهوم الدفاع الأوروبي، بصفة عامة، و مفهوم دفاعها في ظل الإتحاد بصفة خاصة، ولأن خط التفريق بين الدول التي تساند حلف الشمال الأطلسي وترى أن دفاعها لا يتم إلا من خلاله، و الدول التي ما تزال تطمح لسياسة دفاعية أوروبية مستقلة لا يزال موجودا و لم يضمحل، وخاصة بعد إنضمام دول أوروبا الوسطى والشرقية للإتحاد الأوروبي، التي ترى في هذا الأخير مساعدا اقتصاديا فقط و تفضل حماية حلف الشمال الأطلسي، عندما يتعلق الأمر بالدفاع.

- **المستوى الثاني:** يتعلق بالبعد العملي للسياسة الأوروبية للأمن والدفاع، لأن دول هذا الإتحاد ما تزال تواجه مجموعة من المشاكل في الميزانية المخصصة للدفاع، إذ أن هناك تفاوت في توزيع الدول لميزانياتها في هذا المجال، كما أن الإتحاد يعاني من محدودية في القدرات العسكرية وصعوبة تشكيل سوق مشتركة للدفاع، لقلة المشاريع المشتركة في هذا المجال، وتبقى الهوة تزداد بين القوات الأوروبية والأمريكية التي بلغت حدا كبيرا من التنظيم و التكنولوجيا بالمقارنة مع الأوروبيين.

- **المستوى الثالث:** يتعلق بموقف الدول الكبرى من السياسة الأوروبية للأمن والدفاع، وكيف كانت عائقا لتطورها، على اعتبار أن الولايات المتحدة الأمريكية كانت وما تزال متخوفة من منافسة الإتحاد لها في مجال الدفاع، لهذا قامت بوضع عراقيل لضمان السيطرة من خلال منظمة حلف الشمال الأطلسي، ليبقى دائما الإتحاد تحت هيمنتها. أما روسيا التي رغم تصريحاتها الإيجابية، فإنها لم تكن ترحب بهذا المسار خاصة أن الدول التي كانت تابعة للإتحاد السوفييتي - سابقا - ترشحت ثم انضمت إلى الإتحاد الأوروبي.

- **المستوى الرابع:** يتعلق بانضمام الدول الجديدة و المرور من أوروبا الـ 15 إلى أوروبا الـ 25 ثم الـ 27، وهذا بدوره شكل عائقا أمام تطور مسار السياسة الأوروبية للأمن و الدفاع، لأن التوسع طرح مشكلا آخر وهو تفتير الإتحاد الأوروبي وإضعاف موقفه أمام الولايات المتحدة الأمريكية، بدل من دعم دوره ومكانته مثلما كان مرتقبا .

حلول اتفافية لشبونة

تم إبرام هذه الاتفاقية في أكتوبر 2007، ودخلت حيز التنفيذ في الفاتح من ديسمبر 2009، بعد موافقة كل الدول الأعضاء، وخاصة بعد موافقة الايرلنديين في استفتاء أكتوبر 2009، ومصادقة جمهورية التشيك بتاريخ 13 نوفمبر 2009، وقد أعلن السويدي فريدريك رينفيلد الذي كانت تتولى بلاده رئاسة الإتحاد الأوروبي حتى 31 ديسمبر 2009 أن "الطريق كان طويلا، وأن الرئاسة السويدية ستعمل بنشاط على الوصول إلى نهايته"⁽³⁴⁾.

وكان الهدف بالدرجة الأولى هو محاولة إيجاد حلول للمشاكل المذكورة - سابقا -، لذلك فقد عملت على إعادة تفعيل وإصلاح المؤسسات الأوروبية، لكي تصبح أكثر ديناميكية على الصعيد الداخلي، من حيث التنسيق بين الدول الأعضاء وحل المشاكل الأوروبية، على المستوى الاقتصادي والسياسي

والعسكري، وعلى الصعيد الخارجي من حيث جعل هذه الدول قادرة على مواجهة الأزمات والمشاكل الإقليمية و الدولية، ومن بين هذه الإجراءات :

- تعيين رئيس للمجلس الأوروبي لمدة سنتين و نصف قابلة للتجديد مرة واحدة .
- اختزال عدد المفوضين داخل المفوضية الأوروبية إلى 3/2 من عدد الدول الأعضاء، وهذا وفقا لنظام خاص للتداول يتم تحديده .
- تغيير نظام التصويت، فقد كان مجلس الوزراء الأوروبي يتخذ قراراته وفقا لأغلبية الثلاثة أضعاف وفقا لاتفاقية نيس، لذلك تم اللجوء إلى أغلبية الضعف .
- دمج وظيفة الممثل الأعلى للمجلس الأوروبي مع وظيفة المفوض المتخصص في الأعمال الخارجية لأن التعاون بينهما محدود جدا .
- إضفاء الصبغة القانونية على ميثاق حقوق الإنسان .
- زيادة سلطات كل من البرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية، وليتم اتخاذ القرارات في الأول بالأغلبية بعد أن كانت بالإجماع في أغلب الأحيان، وهذا ما كان يفتح المجال لبعض الدول لمعارضتها، ومن جهة أخرى لإعطاء صلاحيات للبرلمانات الوطنية، بحيث يتم إطلاعها على مشاريع القوانين التي تم تحضيرها على مستوى المفوضية الأوروبية .
- التنسيق في مجالات العدل و الشؤون الداخلية .

وتتضمن اتفاقية لشبونة تشكيلة من الأدوات في خدمة سياسة أوروبا الخارجية، فقد أنشأت المعاهدة هيئة أوروبية للعمل الخارجي، يعمل فيها أكثر من 5000 موظف، ووضعت هذه الهيئة تحت سلطة ممثلة سامية للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وهي السيدة كاترين أشتون، وتتضمن الهيئة أيضا قيادة عسكرية وخليّة لإدارة الأزمات، ويعني ذلك أنه في حال قررت أوروبا التدخل عسكريا فإن هذا التدخل ينبغي أن يجري خارج إطار حلف شمال الأطلسي.

كما عملت الإتفاقية على إعادة النظر في سياسة الأمن والدفاع، وهذا بالقيام بمجموعة من التعديلات عليها، خصوصا فيما يتعلق بالعمليات العسكرية وكيفية تنظيمها وتحريكها، بالإضافة إلى تنظيم القرارات الخاصة بها. ومن أهم التغيرات التي اقترحتها الإتفاقية هو المحافظة على سياسة خارجية وأمنية مشتركة، وهذا ما جاء في المادة 12⁽³⁵⁾ من خلال :

- تحديد مبادئ توجيهية عامة.
- اعتماد مجموعة القرارات التي تحدد طبيعة عمل الإتحاد.
- تحديد المواقف التي يتعين اتخاذها من قبل دول الإتحاد الأوروبي.
- إيجاد الطرق المناسبة لتنفيذ القرارات المتخذة.
- تعزيز التعاون بين دول الإتحاد في تنفيذ سياساتها.

وفي الوقت ذاته، تناولت المادة 13 الإطار الاستراتيجي التي ينبغي على الدول الأوروبية احترامه، لمواجهة التحديات واتخاذ التدابير اللازمة أثناء الأزمة، حيث يجب على المجلس الأوروبي تحديد المصالح الإستراتيجية للإتحاد، وتحديد الأهداف والمبادئ العامة للسياسة الخارجية والسياسة الأمنية، بما في ذلك مسائل الدفاع⁽³⁶⁾، حيث يجب على هذا المجلس تأطير السياسة الخارجية والأمنية، واتخاذ القرارات اللازمة لتحديد وتنفيذ هذه السياسة .

كما تناولت المادة 14 كيفية التعامل مع الأزمات و اتخاذ القرارات داخل الاتحاد أثناء الأزمة، كما أنها حددت الأهداف و الوسائل اللازم استخدامها، حيث لا يمكن لأي دولة في الإتحاد اتخاذ قرار في حالة أزمة، أو اعتماد وسائل دون الرجوع إلى باقي الدول الإتحاد، في حين أن المادة 16 تناولت كيفية عمل دول الإتحاد داخل المجلس عند مناقشة مسائل خاصة بالسياسة الخارجية و الأمنية .

مسائل الأمن و الدفاع في السياسة الخارجية للإتحاد:

لقد أكدت المادة A28 أن مسائل الدفاع هي جزء من مسائل السياسة الخارجية، لذلك يجب على الإتحاد تحديد القدرات على الصعيد المدني أو العسكري، التي بإمكانه إن يستخدمها خارج حدوده، لتحقيق السلام ومنع الصراعات وتعزيز الأمن الدولي، حيث يجب أن تشمل السياسة الأمنية والدفاعية تأطير تدريجي لسياسة دفاعية مشتركة، قد يؤدي إلى دفاع مشترك، دون أن تخل بالطابع الخاص للسياسة الدفاعية لبعض الدول الأعضاء فيه والتي ترى أن الدفاع المشترك لا يتحقق إلا في إطار "منظمة حلف شمال الأطلسي". كما تناولت نفس المادة ضرورة تحقيق الأهداف التي حددها المجلس، من أجل تنفيذ السياسة الأمنية و الدفاعية المشتركة، وذلك من خلال معرفة القدرات المدنية و العسكرية، و هذا ما يمكن الدول الأوروبية من أن تنشئ قوات متعددة الجنسية، تساهم في تحقيق الأمن المشترك، وكذلك ضرورة تعيين هذه القدرات من خلال وكالة الدفاع الأوروبية، التي تعمل على تحديد المتطلبات العملية، واتخاذ التدبير اللازمة لتعزيز القاعدة الصناعية و التكنولوجية لقطاع الدفاع.

كما تأكد في المادة B28 أنه بإمكان الدول الأوروبية أن تستخدم الوسائل العسكرية والمدنية، والبعثات الإنسانية وعمليات الإنقاذ، ونزع السلاح إضافة إلى منع الصراعات وحفظ السلام، وإرسال بعثات لإنهاء بعض الصراعات ومكافحة الإرهاب، خاصة في دول (العالم الثالث) وتعمل هذه البعثات وفق شروط عمل محددة، من طرف الممثل السامي لشؤون السياسة الخارجية والأمنية للاتحاد .

التعاون المنظم الدائم :

لقد أكدت الإتفاقية على أن التعاون المنظم الدائم حسب ما نصت عليه المادة 141- والتي عوضت بالمادة 10 في اتفاقية لشبونة⁽³⁷⁾ - المحددة في الجريدة الرسمية للإتحاد يعمل على المشاركة في تطوير قدرات الدفاع، وتطوير المشاركات الوطنية والمشاركة في القوات المتعددة الجنسية، وفي البرامج الأوروبية للتجهيزات وتفعيل الوكالة في مجال تطوير قدرات الدفاع والبحث و حيازة السلاح، كما يعمل على المساهمة - سواء بصفة شخصية أو جماعية- في وحدات القتال للقيام بالمهام، وهذا بمختلف الوسائل استجابة لمتطلبات هيئة الأمم المتحدة، ولمدة تتراوح ما بين 30 إلى 120 يوماً⁽³⁸⁾، كما تحدد المادة واجبات دول الإتحاد التي عليها أن تقوم بالتعاون، للوصول إلى الأهداف المتعلقة بمستوى النفقات في مجال معدات الدفاع، وتوفير وسائل الدفاع وتحديد الحاجيات العسكرية، وتشجيع التعاون في مجال التكوين واللوجستيك، وأخذ الإجراءات اللازمة لتقوية التواجد و المرونة وقدرة التحرك وتحديد الأهداف المشتركة، في مجال بعث القوى والتعاون في أخذ الإجراءات اللازمة للتدخل بوسائل الحلف، والمشاركة في تطوير البرامج المشتركة للتجهيزات في مجال الوكالة الأوروبية للدفاع⁽³⁹⁾.

كما تركز هذه المادة على دور الوكالة الأوروبية للدفاع، التي تشارك في تقييم مشاركات الدول في مجال القدرات العامة⁽⁴⁰⁾.

حيث قرر المجلس الأوروبي خلال ثلاثة أشهر من اعتماد هذه الوسيلة التعاونية الأمنية في المادة E28 من اتفاقية لشبونة تنصيب التعاون المنظم والدائم، وقام بتحديد قائمة من الدول الأعضاء المشاركة، وقد تم

التصويت على هذا المشروع بعد التشاور مع الممثل السامي، ويبقى الانضمام إلى "التعاون المنظم و الدائم" مفتوحا.

إن الهدف من هذا التعاون - حسب اتفاقية لشبونة - هو تعزيز و تكريس التعاون العسكري وحشد الجيوش، وكي تلتحق الدول به ينبغي الوفاء والإلتزام بشرطين أساسيين منصوص عليهما في البروتوكول رقم 10 الملحق بالمعاهدة وهما: تطوير القدرات الدفاعية لدول الاتحاد بشكل مكثف من خلال مشاركتها في القوات المتعددة الجنسية و المشاركة في صياغة أهم برامج و أنشطة الوكالة في مجال تطوير القدرات الدفاعية واقتناء المعدات الحربية الأوروبية و التسلح، وضرورة توفير وحدات قتالية قبل حلول عام 2010 وتوفير الدعم خلال مدة تتراوح بين 30 إلى 120 يوما.

ومن حيث التوظيف، فإن إتفاقية لشبونة تهدف إلى تنظيم العمل العسكري في القارة الأوروبية، وذلك عن طريق معرفة الإمكانيات المدنية و العسكرية، و تشكيل وكالات و منظمات تعمل على تنظيم العمل الدفاعي، و تراقب السياسات الأمنية داخل الاتحاد، كما حاولت إعادة بناء سياسة دفاعية مستحدثة، تتسم بالإستمرارية والإستشراق -في الوقت نفسه-.

لكن رغم محاولات اتفاقية لشبونة الرامية إلى تجاوز العديد من المشاكل التي تواجهها دول الإتحاد الأوروبي، إلا أنها تواجه العديد من النقائص، فنجد في الاتفاقية ما يسمى ببنود "Opt out"، وهي بنود تتيح لبعض الدول الإمتناع عن بعض الإلتزامات التي أتت بها الإتفاقية، إلى جانب "Opt in"، والتي يقصد بها قدرة الدولة على التراجع عن قراراتها، بالإمتناع عن التزمات معينة والشروع في تنفيذها⁽⁴¹⁾، وهذا ما يعني التمييز بين دول الإتحاد الأوروبي، إضافة إلى أن الإتفاقية أثبتت مدى تمسك دول الإتحاد الأوروبي بسيادتها الوطنية، ودليل ذلك التصريحات الملحقة بهذه الإتفاقية والتي تؤكد أن كل الإلتزامات التي تضمنتها بنودها في مجال السياسة الخارجية، لا يحق لها أن تؤثر على إلتزامات الدول الخاصة في هذا المجال، أو على تمثيلها في المنظمات الدولية.

ولقد أثبتت إتفاقية لشبونة مجددا عيوبها، فالأزمات السياسية و الإقتصادية قد تفاقمت، وموازاة لذلك لم يتم إيجاد حلول لمشاكل التمثيل، على الرغم من اختيار رئيس دائم للإتحاد الأوروبي هما على التوالي: "هيرمان فان رومبوي"، و وزيرة خارجية "كاترين أشتون"، إلا أن هذا لم يبلغ النص على الرئاسة بالتناوب، كما أن الحساسية بقيت موجودة بين منصب رئيس الوزراء الأوروبي ورئيس المفوضية وأحقية أيهما بتمثيل الإتحاد في المحافل الدولية، ومن يختار الممثلين الدائمين للإتحاد الأوروبي في العواصم الأخرى⁽⁴²⁾.

كما أن هناك ثنائية تمثيل الإتحاد الأوروبي عندما يتعلق الأمر بالرئيس الدائم، ورئاسة الدول بالتناوب وكذا المفوض العام، إضافة إلى كل هذا هناك 736 عضوا في البرلمان الأوروبي، وهذا ما يزيد من صعوبة الإتفاق حول المواضيع المطروحة، الأمر الذي من شأنه أن يزيد في تعقيد الأمور حول إمكانية بلورة موقف أوروبي موحد، وسياسة خارجية واضحة على مستوى القضايا الدولية.

وعندما تعلق الأمر بتطبيق مبادئ إتفاقية لشبونة - على أرض الواقع - بعد الأزمات التي شهدتها العالم مؤخرا، أثبتت السياسة الأوروبية للأمن والدفاع من جديد محدوديتها في أخذ قرارات مشتركة، والتحرك خارج مجال حلف الشمال الأطلسي، فقد منحت الأزمة الليبية التي بدأت في 2011 لأوروبا فرصة اختبار "سياستها الأمنية والدفاعية المشتركة"، على إعتبار أن حوض البحر المتوسط جزء مهم من مصالح الإتحاد الأوروبي الحيوية، وأن الأزمة فرصة لتقييم محصلة عام كامل لمعاهدة لشبونة التي تحكم قواعد سير الإتحاد، وكان بالفعل بلدين أوروبيين (بريطانيا وفرنسا)، هما اللذان قادا المعركة في قضية

ليبيا ، لكنهما إكتفيا بتشكيل إئتلاف دولي خاص مع الولايات المتحدة الأمريكية لفرض منطقة حظر جوي بتفويض من هيئة الأمم المتحدة⁽⁴³⁾.

والملاحظ أن الإتحاد الأوروبي قد فشل في هذه المهمة، وذلك بسبب غيابه في إدارة القضية المتعلقة بها، ولم يكن هناك أي إتفاق بين دوله حول كيفية التصرف، خاصة عند اتخاذ قرار الحرب، فقد تبنت ألمانيا موقف الإنطواء، فحالت دون نشوء الثلاثي برلين لندن باريس، الوحيد القادر على ضمان انضمام الباقين إلى القرار. أما أوروبا الشرقية فقد أبدت مخاوفها الخاصة، إذ خشيت أن تنتقل الأموال التي تستفيد منها، نتيجة المساعدة التي سيقدمها الإتحاد للشعوب العربية، وحتى وإن أراد الإتحاد أن ينسق العمليات العسكرية، فهو لا يمتلك الوسائل لتحقيق ذلك ولهذا فإن اللجوء إلى وسائل الحلف الأطلسي العسكرية أمر محتوم^(*).

والمشكلة، هو أن هذا الوضع مرشح للإستمرار، فالقدرة على إظهار قوة أوروبا الدفاعية في حالة انخفاض مستمر، وهذا ما يجعل من التعاون المنظم الدائم أمرا صعبا و معقدا، فهناك نوع من الرفض أو التخوف أو حتى الشكوك إزاء هذا البند من اتفاقية لشبونة ، فالسؤال الذي تطرحه الدول الأوروبية فيما يتعلق بهذا التعاون هو المصلحة التي ستجنيها كل دولة من هذا التعاون الضيق، ويمكن فهم تخوف بعض الدول التي لها قدرات محدودة إزاء تكوين نوع من النادي يشمل الدول الأوروبية القوية، أين سيتم إبعادها حتما، كذلك تخوف الدول التي تنادي بالحيادية التي ربما ستجد نفسها مسيرة في سياسة فعالة تؤدي إلى تدخلات عملياتية، أو إلى نفقات دفاع مهمة، كذلك التخوف من تنصيب هياكل جديدة تكون محل نفقات مزدوجة مع هياكل حلف الشمال الأطلسي.

كل هذه المشاكل يمكن أن تحول دون تقوية التعاون بين الدول الأعضاء في مجال الدفاع المقترح، إلا أن الإتحاد الأوروبي يتميز في مسيرته بالتطور خطوة بخطوة، فبعدها كان مصطلح الدفاع غير وارد تماما أصبح يناقش بكل حرية، وهذا ما سيتحقق مع التعاون المشترك والدائم، إذا تم تنصيبه بطريقة تدريجية، أخذا بعين الإعتبار تطبيقه بطريقة عقلانية وبراغماتية وأخذا بعين الإعتبار خصوصيات كل دولة عضو في الإتحاد الأوروبي.

الهوامش:

(1) Traité de Lisbonne, www.consilium.europa.eu

(*) تم نشره في الجريدة الرسمية الصادرة في 17 ديسمبر 2007، أنظر: <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties>, J.O n° C 306 du 17 décembre 2007.

(2) traite de Lisbonne : La coopération structurée permanente expliquée, www.bruxelles2.eu/defenseeue

(3) André Dumoulin, **La Belgique et le groupe des quatre en matière de défense**, Bruxelles, centre de recherche et d'information sociopolitique CRISP, courrier hebdomadaire de CRISP, n°1862-1863, 2004, p.06.

(4) Gilles Andréani, "l'Europe de la Défense, ya-t'il encore une Ambition Française ?", **Politique Etrangère**, Avril 2002, p.984.

(5) عماد جاد، "السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة"، **الإتحاد الأوروبي من التعاون الإقتصادي إلى السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة**، مركز الدراسات السياسية و الإستراتيجية، القاهرة، 2001، ص.198.

(6) Alfred Frisch, "le Couple Franco-allemand, Bilan et Perspectives", **Défense nationale**, n°2, février 2003, p.16.

(7) Armand Imbert, **L'Union de l'Europe Occidentale**, Vaçon, Paris, 1968, p.33.

(8) François Visine, **L'Europe Politique, ABC de l'Europe**, Vaçon, Paris, 1967, p.214.

(9) Michel Manel, **Un Projet de Défense Européen**, Berger Levrault, Paris, 1983, p.47.

(10) دارين نيستروم، بيتر مالوف، **السوق الأوروبية المشتركة**، ترجمة الدكتور صلاح الدين نامق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965، ص.130.

(11) Jean Louis Quermonne, "l'Union Européenne : Objet ou Acteur de sa Constitution ?", **Revue Française de Science Politique**, Volume 54 n°2 Avril 2004, p.22.

(12) Louis Cartou, **Communautés Européennes**, Dallos, Paris, 1979, p.197. voir aussi : Didier Schlachter, **Questions d'Europe, le Débat Economique et Politique**, ellipses, Paris, 1998, p.18

(13) Yves Doutriaux, **Le Traité sur l'Union Européenne**, éd Armand Colin, France, 1992, p.204.

- (14)-Pierre Baudin, "De la Défense de l'Europe à l'Europe de la Défense", **Défense nationale**, n°11, novembre 2000, p.39.
- (15) Le monde 10/12/1990, p.03.
- (16) جوناثان الغورد، "سياسة الدفاع البريطانية"، **الأمن الأوروبي في الثمانينات**، المعهد الفرنسي للعلاقات الدولية، ترجمة موسى الزغبى، مركز الدراسات العسكرية، دمشق، 1983، ص.ص.235-247.
- (17) Patrice Buffotot, Portugal, " Eviter la Marginalisation", **La Défense en Europe les Adaptations de l'après-guerre froide**, la documentations française, Paris 1998,p.184.
- (18) أندريه بريغو و دومنيك دافيد، **الأمنية الأوروبية أو الدفاع المشترك المفقود**، ترجمة أحمد عبد الكريم، طلاس للدراسات، دمشق، 1984، ص.276.
- (19) أندريه بريغو و دومنيك دافيد، **الأمنية الأوروبية أو الدفاع المشترك المفقود**، مرجع سابق، ص.289.
- (20) Nikolas Petersen,"Un Engagement Européen sous Conditions", **La Défense en Europe les Adaptations de l'après-guerre froide**, la documentations française, Paris, 1997,p.60.
- (21) **Livre blanc sur la Défense 1994**, préfaces de Edouard Balladur premier ministre,François.
- (22) أدراس ميرنس، "السياسة الخارجية لألمانيا" **الأمن الأوروبي في الثمانينات**، المعهد الفرنسي للعلاقات الدولية، ترجمة موسى الزغبى، مركز الدراسات العسكرية، دمشق، 1983، ص.249.
- (23) André Dumoulin, Belgique, " la Vocation Internationale Croissante des Forces de Défense", **La Défense en Europe les Adaptations de l'après-Guerre Froide**, Op.Cit., p.46.
- (24) Sirius et Philippe Grasset, "La Défense Européenne, Rapports Transatlantiques", **Défense nationale**, n°08, Aout 2000,p.20.
- (25) Patrice Buffotot, "la Conférence Intergouvernementale et la Reforme de la PESC, beaucoup de bruit pour rien", **La Défense en Europe, les Adaptations de l'après guerre froide**, Op.cit., p.240.
- (26) Daniel Vernet, " Vers l'Europe de la Défense", **Commentaire** ,Op.Cit.,p.782.
- (27) Alain Barrau, **Politique Etrangère, Sécurité et Défense, ou est l'Europe?**, Op.Cit.,p.29.
- (28) هناء عبيد " الخبرة الأوروبية في احتواء دول شرق ووسط أوروبا في المنظمات الأمنية "، **الاتحاد الأوروبي، من التعاون الاقتصادي إلى السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة**، مرجع سابق، ص.98.
- (29) Colonel Philippe Guidi, Etat-major des Armée , " la PESC de Maastricht à Laeken ,l'UE devient Opérationnelle", **Défense nationale**, n°02, Février 2002,p.149 .
- (30) عماد جاد ، **الاتحاد الأوروبي من التعاون الاقتصادي إلى السياسة الخارجية و الأمنية المشتركة**، مرجع سابق، ص.214.
- (31) Décision 2001/78/PESC,22-01-2001 portant la création du Comite Politique et de Sécurité **J.O.L27** du 30-01-2001,p.01.
- (32) Décision du conseil N 2001/79/PESC,22 Janvier2001 portant création du comité militaire de l'union européenne, **JO L27** du 22/01/2001,p.04.
- (33) Décision du conseil N 2001/80/PESC,22 Janvier2001 instituant l'Etat –major de l'Union Européenne, **JO L27** du 30/01/2001,p.07.
- (34) **جريدة الشروق**، الأحد 4 أكتوبر 2009
- (35) Traité de Lisbonne, Op.Cit
- (36) François- Xavier priolland et David sirtzky, **le traité de Lisbonne**,la documentation française , Paris2008,p 170.
- (37) Décret n° 2009-1466 du 1er décembre 2009 portant publication du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, www.legifrance.gouv.fr.
- (38) Journal officiel de l'union européenne,16.12.2004,C310/364.
- (39) Ibid,C310/365
- (40) Ibid,C310/366
- (41) نادين هاني عبد الله، " اتفاقية لشبونة، نظرة تحليلية "، **السياسة الدولية**، العدد 171، جانفي 2008، ص.148.
- (42) نزيهة الأفندي، "الاقتصاد الدولي بين التآرجح الأوروبي و الاقتصاديات الصاعدة"،**السياسة الدولية**، أفريل 201، ص.51.
- (43) تقرير إخباري، "دبلوماسيون ينعون السياسة الدفاعية في ليبيا"، في:
- [http:// www.Nouveau dossier\12e1cc6d-837d-4a0f-9cc0-bb1208e280eb.aspx.htm](http://www.Nouveau dossier\12e1cc6d-837d-4a0f-9cc0-bb1208e280eb.aspx.htm)
- (*) ويقول برونو تيرتريس Bruno Tertriss، من مؤسسة الأبحاث الاستراتيجية: "لقد أظهرت الأزمة الليبية بوضوح غياب السياسة الأوروبية الدفاعية ما من رؤية سياسية مشتركة، وما من قدرة على قيادة عملية من هذا النوع"، للمزيد أنظر:
- Alain Frachion, "L'Europe de la Défense, morte et enterrée en Libye", **Le Monde**, le 01-04-2011.

مسألة التغيير في السياسات العامة

د - صالح بلحاج

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

جامعة الجزائر - 3

ملخص

موضوع التغيير في السياسة العامة حاضر بكثرة واستمرار في الخطاب السياسي الإعلامي وفي أدبيات العمل العام، مع اختلاف في الموقف بين رجال السياسة ومحلي السياسات العامة فيما يخص وجود التغيير وانعدامه. فرجل السياسة يقدم في الغالب وجه التغيير في السياسة العامة ويكثر من استخدام الألفاظ الدالة عليه مثل الإصلاح والقطيعة والتحويل والمراجعة وغيرها. والأمر مختلف من الناحية النظرية والعلمية، فإن تحاليل التغيير الأولى خاصة ركزت على ظواهر الجمود والسكون في السياسات العامة وأكدت أن التغيير فيها نادر قليل أو أنه منعدم تماما، مع بيان العقبات المانعة من تغيير العمل العام. إلا أن الملاحظ أيضا أن بعض السياسات العامة يتغير من حين لآخر، فلا بد إذا أن هناك عوامل تسمح في ظروف معينة بتجاوز موانع التغيير وبتحويل سياسة عامة معينة. هذا المقال يتناول مسألة التغيير في السياسات العامة من ثلاثة وجوه. في الأول نوضح معنى التغيير في السياسة العامة بالوقوف على الجوانب التي يمكن أن تتغير فيها، وننظر في الثاني إلى أسباب السكون المميز للعمل العام بإظهار موانع التغيير وصعوبته، ونعالج في الثالث العوامل المفسرة للتغيير في حال وقوعه.

Résumé

La question du changement des politiques publiques est un sujet omniprésent aussi bien dans le discours politico-médiatique que dans la littérature de l'action publique. Tout le monde en parle, les responsables politico-administratifs comme les analystes des politiques publiques, mais les uns et les autres divergent quant à l'existence ou l'absence du changement dans l'action publique. Pour l'homme politique, les politiques publiques changent, il le pense peut-être et, surtout, le dit en employant fréquemment l'un des termes signifiant le changement tels que réforme, rupture, révision, etc. Du point de vue théorique et scientifique, par contre, il en va différemment. Les premières analyses du changement notamment ont mis l'accent sur les phénomènes d'inertie et de stabilité qui caractérisent les politiques publiques. Pour les auteurs de ces travaux, les politiques publiques changent peu et rarement, voire ne changent pas de tout, tant sont nombreux les obstacles au changement et les difficultés de les surmonter. Mais c'est un fait aussi que les politiques publiques changent parfois. Les deux thèses sont donc partiellement vraies et partiellement fausses à la fois. Cet article traitera de la question du changement des politiques publiques en trois parties complémentaires, la première consacrée à la notion de changement de l'action publique, la deuxième concerne les obstacles au changement et la dernière aux facteurs explicatifs de celui-ci lorsqu'il se produit dans une politique publique déterminée.

مقدمة :

موضوع التغيير في السياسة العامة حاضر بكثرة واستمرار في الخطاب السياسي والإعلامي وفي انشغالات الرأي العام وفي أفواه العامة من الناس، يذكره كل واحد منهم بحسب تصوره وحاجاته، وهو أيضا من المواضيع التي كتب عنها الكثير في أدبيات العمل العام. ومسألة التغيير هذه تهم في الواقع قطاعات السياسة العامة بأسرها، فإنه من السياسات الاجتماعية إلى التربية والتعليم إلى الصحة وإلى النقل والقضاء والبيئة والاقتصاد بمختلف فروعه، لا يكاد يوجد ميدان خال من ضرورة التغيير بصورة أو بأخرى. والناظر المنتبِع للخطاب السياسي خصوصا ينتهي إلى القول بأن السياسات العامة تتغير فعلا بدليل كثرة الألفاظ الدالة على ذلك في كلام رجال السياسة، فإنك لا تجد مسئولا سياسيا ولا موظفا كبيرا لا يرجع في خطابه إلى التعبير بنكر لفظ من الألفاظ الدالة عليه كالإصلاح والقطيعة والتجديد والتكيف والتعديل والتحويل وإعادة التأسيس وغيرها من الألفاظ المستعملة في المعنى. فالسياسات العامة تتغير إذا باستمرار على قول رجال السياسة.

إلا أن الأمر مختلف من الناحية النظرية والعلمية، فإن الدراسات الأولى عن التغيير بينت أن التغيير في السياسات العامة نادر وقليل أو أنه منعدم تماما. وقد كان لهذا الموقف من مسألة التغيير في العمل العام رواج وأنصار كثير في أوساط محلي السياسات العامة كما تشهد بذلك كثرة الدراسات التي أجريت في إطار المفاهيم المركزة على وجوه السكون والاستمرارية في السياسة العامة مثل مفهوم التراكمية في الأول ومفاهيم المؤسساتية الجديدة فيما بعد. فمن الناحية النظرية إذا وفي الإنتاج العلمي المتعلق بمسألة التغيير تكون ظواهر الجمود والاستمرارية هي المهيمنة في السياسات العامة لا ظواهر التغيير والتحول.

هذا المقال يتناول موضوع التغيير في السياسة العامة في ثلاثة أقسام يجيب كل منها عن واحد من ثلاثة أسئلة : ما معنى تغيير السياسة العامة ؟ وما السبب في جمود السياسات العامة ؟ وما هي أسباب التغيير الذي يُشاهد من حين لآخر في السياسة العامة ؟

شواهد التغيير في السياسة العامة :

ما معنى التغيير في السياسة العامة وما المؤشرات الدالة عليه ؟ من أجل الإجابة عن هذا السؤال ينبغي الوقوف على أبعاد التغيير، يعني الجوانب التي تتغير من جهة وبيان الإطار الزمني الذي يدرس فيه التغيير من جهة ثانية.

أبعاد التغيير :

ما الذي يتغير في السياسة العامة ومتى يصير الحديث عن وجود تغيير فيها ممكنا ؟ عند بيير مولر يوجد تغيير في السياسة العامة حين نشاهد :

- تغيرا في أهداف السياسات، وبوجه أعم تغيرا في الأطر المعيارية الموجهة للعمل العام ؛
- وتغيرا في الأدوات التي تمكن من تجسيد العمل العام وتنفيذه في ميدان معين ؛
- وتغيرا في الأطر المؤسساتية التي تهيكّل العمل العام في المجال المعني به⁽¹⁾.

وأشار الكاتب إلى اعتماده في وضع هذا التعريف على أعمال بيتر هول عن تحولات السياسات الاقتصادية البريطانية. فلننظر إذا إلى أقوال بيتر هول في المعنى. هذا الباحث أنجز دراسة موسعة عن التحولات التي حدثت في السياسة الاقتصادية البريطانية من السبعينات إلى آخر الثمانينات ووضع تمييزا يبين ثلاثة أصناف من التغيير الذي يقع في السياسة العامة⁽²⁾، تمييزا نال واسع الشهرة في أوساط محلي السياسات العامة وصار فيها مذكورا باستمرار، من أجل المساندة أو المناقشة أو النقد والإثراء. عند بيتر هول يوجد ثلاث درجات من التغيير في السياسة العامة، فيكون التغيير من الدرجة الأولى إذا أصاب نمط استعمال أداة من أدوات السياسة العامة الجارية نتيجة اكتساب تجربة ومعارف جديدة أو من أجل تكييفها مع سياق جديد، وذكر مثلا لذلك الاستعمالات المختلفة لسعر الفائدة. ويكون تغير من الدرجة الثانية إذا أنشئت أدوات للسياسة العامة جديدة، وأورد مثلا لهذا الصنف من التغيير إنشاء أدوات جديدة لمراقبة الكتلة النقدية أو النفقات العامة. ويكون التغيير من الدرجة الثالثة إذا تغيرت أهداف السياسة العامة، يعني ما تستند إليه السياسات من التوجهات والتصورات العامة، وهنا يصيب التغيير نموذج السياسة العامة المهيمن بأكمله. وذكر مثلا له الانتقال الذي حدث في بريطانيا أثناء الفترة المذكورة من أنماط التنظيم الاقتصادي الكلي المستوحاة من النظرية الكينزية إلى أنماط التنظيم الاقتصادي الكلي ذات التوجه النقدي.

يستفاد من هذا التصنيف أن التغيير وعدم التغيير ربما اختلطا ببعضهما، إذا وقع مثلا تغير في طريقة استعمال أدوات السياسة العامة أو عوضت الأدوات بغيرها مع بقاء الأهداف والتصورات القائمة على حالها. ويستفاد منه أيضا أن للتغيير مستويات ودرجات وله وجوه بينها فروق في الأهمية، فالتغيير من الدرجة الأولى

أقل أهمية من التغيير في الدرجة الثانية أو الثالثة. وهذا في الحقيقة هو المعنى الذي قصد إليه بيتر هول بالضبط، فإن درجات التغيير الثلاث مرتبة عنده ومرتجة بوضوح، حيث أن التغيير من الدرجة الثالثة الذي هو بنظره التغيير الحقيقي في السياسة يستتبع ضرورة تغييرا من الدرجة الأولى وتغيرا من الدرجة الثانية.

في دراسات التغيير الحديثة التي أنجزت بعد ذلك بين بعض محلي السياسات العامة أن مقولات بيتر هول في درجات التغيير وفي أهميتها النسبية ناقصة، منهم الباحث باتريك هاستنوفيل الذي عدل تصنيف بيتر هول وقام بإثرائه من وجهين، فيما يخص عدد أبعاد التغيير من جهة ومسألة التدرج فيما بينها من جهة ثانية⁽³⁾.

ونأتي الآن إلى مسألة الارتباط بين هذه الأبعاد وترتيبها بمنظور الأهمية النسبية لكل منها. ذكرنا أن التغيير عند بيتر هول مستويات ودرجات، من المهم إلى الأكثر أهمية إلى الأهم، بحيث أن التغيير في الأعلى يستلزم تغييرا في الأسفل ضرورة. باتريك هاستنوفيل ابتعد من هذا المنظور مقترحا استعمال لفظ الأبعاد بدلا من الدرجات، رافضا ترتيب التغييرات بحسب أهميتها ترتيبا صارما. فلفظ البعد عنده يشير إلى الجوانب التي يمكن أن تتغير في سياسة عامة معينة بصورة مستقلة عن بعضها ومن دون أن يقتضي تغيير أحدها تغييرا في الأخرى، مع إمكانية حدوث ذلك. الأبعاد مستقلة عن بعضها وقابلة للتأثير والتأثر فيما بينها في وقت واحد، فإنما هي إذا مسألة استقلالية نسبية لأبعاد التغيير. وانتهى هاستنوفيل إلى اقتراح جدول ملخص لأبعاد التغيير في السياسة العامة يضم أربعة أبعاد متبادلة التأثير من غير تدرج فيما بينها، وهي تغيير الأدوات من حيث الاستعمال والإنشاء، وتغيير الفاعلين، وتغيير إطار التفاعل، وتغيير توجهات السياسة العامة وأهدافها⁽⁴⁾.

الحيز الزمني للتغيير

التغيير في السياسة العامة لا يحدث بسرعة وسهولة، ولو بحثنا عن تغيير في وقت قصير جدا لوجدناه نادرا للغاية وربما لم نجد إطلاقا. ومن هنا لا بد لمن أراد تحليل التغيير في سياسة بعينها أن يتخذ لنفسه حيزا زمنيا كافيا ترصد تطورات السياسة المدروسة في إطاره لاستكشاف المتغير فيها والباقي على حاله.

في تحاليل التغيير نجد التمييز بين الزمن القصير والزمن الطويل حاضرا باستمرار. وعبرة الزمن القصير والزمن الطويل هذه تشير عند بعضهم إلى تتابع بين حلقات من التغيير فجأة وحلقات من الاستمرار في الأمد الطويل. وهذا خصوصا تصور التغيير في المقاربة بمفهوم "التوازن المنقطع" التي نعود إليها فيما بعد. وتشير عبارة الزمن القصير والزمن الطويل عند فريق آخر من المحللين إلى تعارض بين صنفين من التغيير، التغيير بالطبيعة الفجائية والتغيير البطيء الذي يحدث شيئا فشيئا. وهذه الطريقة الأخيرة، يعني التغيير التدريجي البطيء، هي التي قدمتها على غيرها المقاربات الرائجة المهيمنة في تحليل التغيير على رأسها النظرية التراكمية في الأول والنظرية المؤسساتية الجديدة بعدها.

تحليل التغيير بمنظور المقاربة المؤسساتية الجديدة يفود إلى التركيز على أهمية الزمن الطويل لأنه يسمح بمعالجة أفضل لأسباب التغيير ولآثارها جميعا، فيكون بالتالي وصف التغيير أدق وأكثر تفصيلا ووضوحا. بهذا المنظور الزمني الطويل درس الباحث بول بييرسون تطورات السياسات العامة الاجتماعية الأمريكية في الثمانينات⁽⁵⁾ وبين بشأن الأسباب الزمنية للتغيير أن هناك ثلاث عمليات طويلة الأمد ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند تحليل التغيير، سماها الأثر التراكمي⁽⁶⁾ وأثر العتبة⁽⁷⁾ وأثر التسلسل⁽⁸⁾.

انطلاقا من هذا يكون اعتبار الزمن الطويل، يعني الأخذ بالمنظور التاريخي، في دراسة التغيير أمرا ضروريا للمحلل، وذلك أن رصد تطورات السياسة العامة في حيز زمني طويل نسبيا يسمح بالوقوف على التغييرات الحاصلة وبوصف لها أتم وأدق. ثم إن هذا المنظور التاريخي لا يسمح بالوقوف على عناصر التحول فقط ولكنه أيضا يمكن المحلل من اكتشاف خطوط الاستمرارية الكامنة في أغلب السياسات العامة.

في دراسات التغيير الكثيرة أدمج الوقت الطويل خصوصا في المقاربات المركزة على موانع التغيير. في هذه المقاربات لا تتغير السياسات العامة إلا قليلا أو أنها لا تتغير بتاتا، وحين يكون التغيير لا يتم إلا ببطء شديد وفي فترة زمنية طويلة. والسبب في ذلك عندهم أن التغيير في السياسات العامة عملية صعبة لكثرة العقبات المانعة من حدوثه. وأشهر المقاربات التي ركزت على موانع التغيير في السياسة العامة اثنتان، المقاربة التراكمية والمقاربة المؤسسية الجديدة.

موانع التغيير وضيق نطاقه

في الدراسات الأولى عن التغيير طور تحليل السياسات العامة مفاهيم متعلقة أساسا بإيراز ظواهر السكون والجمود في السياسات العامة والعوامل المانعة من تغييرها وضالة حجم التغيير في حال وجوده. وتنقسم جملة هذه الموانع على صنفين، أحدهما يضم الموانع المرتبطة بتعدد الفاعلين وبمحدودية رشادتهم، وهذه جوهر مفهوم التراكمية وعماده النظري. والصنف الثاني يشمل الموانع الناجمة عن ثقل الماضي بما في ذلك آثار السياسات السابقة والاختيارات الماضية، وهذا أساس مفهوم التبعية للمسلك.

- التراكمية : رشادة محدودة وسكون في السياسات العامة

- ثقل الماضي .

- تركة السياسات السابقة .

أثر الاختيارات الماضية وآليات التبعية للمسلك

استخدم مفهوم التبعية للمسلك أول ما استخدم ولمدة من الزمن بعد ذلك في الاقتصاد، وكان استخدامه بالاستناد إلى مفهوم آخر هو أيضا كان عندئذ حديثا في الاقتصاد يسمى مفهوم المردود المتزايد⁽⁹⁾. قبل ظهور المفهومين كان التحليل الاقتصادي التقليدي يقول بأن التجديدات التكنولوجية لها آثار تتناقص بمرور الزمن، فكان السائد إذا فكرة المردود المتناقص. ولكن بعض علماء الاقتصاد لاحظوا حالات توجد فيها حلول أكثر فاعلية من الحلول الجارية ومع ذلك لم يؤخذ بالجديدة ولم تترك القديمة، فانتهوا إلى القول بأن ظهور أساليب جديدة أنجع من القديمة لا يعني أنها ستعتمد من قبل الشركات ضرورة. فكان سؤال لماذا؟ في سياق البحث عن الإجابة عبر بعض علماء الاقتصاد عن اعتقادهم بأن التكنولوجيات المستعملة تولد آثار متسلسلة متراكمة ومتزايدة التعقيد إلى حد يصير فيه من الصعب التفكير في حلول بديلة. وفي هذه الظروف وقع حدث عظيم في تاريخ التطور التكنولوجي وهو ظهور الإعلام الآلي، وشوهد عندئذ أن المهندسين اكتفوا بنسخ نظام الكتابة المعتمد إلى ذلك الحين في الآلة الكاتبة التقليدية فاستعملوه للكتابة بجهاز الكمبيوتر رغم إعداد آلة جديدة أكثر قدرة وملاءمة للحاجات الحاضرة، وهكذا كان التمسك بنظام الكتابة القديم فلم يؤخذ بنظام الآلة الجديدة ولا كان التفكير في نمط آخر جديد يجعل الكتابة أسرع مما كانت عليه. هذا المثال زاد علماء الاقتصاد اقتناعا بفكرة المردود المتزايد للتكنولوجيات المستخدمة وبظاهرة التبعية للمسلك التي فسروها في مثال الإعلام الآلي المذكور بتكاليف الاستثمار المرتبط باختراع نمط تنظيمي جديد وبآليات التعلم والتنسيق التي تبلورت في ظل النظام القديم ورسخت حتى صار التغيير الجذري خارج الاحتمال.

وكان من النتائج العملية لمثال الكتابة بالكمبيوتر وللدراسات التي أنجزت بشأنه أنها منحت علماء الاقتصاد فرصة التثبت من مقولاتهم في مفهومي التبعية للمسلك والمردود المتراكم وسمحت لهم بالتوسع في وصف العمليات المسببة لهما والآليات المتضمنة فيهما. وجاءت استنتاجاتهم تؤكد أن التطور الاقتصادي تسوده ظاهرة التبعية للمسلك وأن السبب في هذه الظاهرة آليات تجعل اختيارا تاريخيا معنا كلما طال أمده صار أكثر تقييدا للحاضر، وأصبح دافعا إلى الاستمرارية مشجعا لها ومانعا من التغيير معرقلا له.

ويرى البعض:

- في الاقتصاد يوجد عدد من آثار السوق من شأنها أن تعرقل ظاهرة التبعية للمسلك ومنها الانضباط الناجم عن الخوف من الإقصاء الذي يصيب غير القابل للحياة من الشركات، والإعلام المتداول بشأن الأسعار. وأما في السياسة فلا يوجد مثل هذه الآثار وبالتالي من المفروض أن تكون التبعية للمسلك في الأنظمة السياسية أقوى منها في الأنشطة الاقتصادية أو الاختيارات التكنولوجية.
- المجال السياسي يتميز بشدة كثافته المؤسساتية ويترتب على ذلك كثرة القواعد والإجراءات والتشريعات المعقدة، فتصير منظومات العمل العام بسبب هذه الكثافة وذلك التعقيد مقيدة للعمل ولسلوكيات الفاعلين.
- المجال السياسي يتميز بتعقيده وقلة شفافيته وبصعوبة الحصول على الإعلام المفيد فيه وتحديد غايات واضحة أحادية المعنى والهدف، ويغلب عليه منظور قريب الأجل كثيرا ما يكون مرتبطا بالمواعيد الانتخابية⁽¹⁰⁾، وهذه عوامل مقيدة. فيما يخص أهداف العمل العام يشكل تداخل المصالح وتعقيد المشاكل وقلة وضوحها وتعدد المبادئ والقيم التي يحملها الفاعلون عقبات في وجه الرشادة الصحيحة.
- في السياسة تترجح عمليات التنمية المؤسساتية تحت وطأة القواعد الموضوعية في السابق وتظل مقيدة بقواعد الماضي، فإن السياسات العامة السابقة والمؤسسات المحيطة بها والمؤطرة لها تهيكّل الحوافز والموارد الحالية، وبمرور الوقت يصير من المستحيل ألا يُحترم ما حددته الاختيارات السياسية السابقة من قواعد ومعايير لأن إنشاء مؤسسات بديلة يولد تكاليف عالية في صورة استثمارات أولية من التعلم والتنسيق. ولذلك يبدو في الغالب أنه من الأفضل تكييف المؤسسات القائمة بدلا من تعويضها بأخرى جديدة.
- المؤسسات توضع في الغالب على نحو يجعلها صعبة التغيير من أجل الثبات أمام حالات التداول السياسي والتقليل من أخطار التقلبات السياسية المستقبلية التي تكون ضرورة غير معلومة حين وضع المؤسسات. فجمود المؤسسات يعتبر إذا عند بييرسون أحد العوامل المشجعة على الاستمرار في الطرق السابقة والراهنة. ويريد بييرسون بجمود المؤسسات هنا على وجه الخصوص التمييز المعروف في القانون الدستوري بين الدستور المرن والدستور الجامد. فالأول من السهل تعديله بواسطة قانون عادي. وأما الدستور الجامد وهو الأكثر انتشارا في الأنظمة السياسية المعاصرة فهو خاضع في تعديله لإجراءات خاصة ومعقدة يراد بها الحيلولة دون تعديلات كثيرة. بشأن سمة الجمود هذه المميزة للمؤسسات السياسية باستطاعتنا القول إنها صحيحة تماما في الأنظمة الغربية حيث تكون المراجعات الدستورية نادرة متباعدة في الزمن ولا تتم إلا بعد سنين من التوطئة لها والنقاش حولها، وأنها عملية سهلة في بلدان الجنوب خاصة، ومع ذلك يبقى أن تغيير الدستور تغييرا عميقا حتى في هذه البلدان أصعب من تغيير القواعد المؤسساتية الأخرى.
- العمليات المعرفية المتعلقة بالتأويل الجماعي وبتوفير الشرعية للرهانات وللحياة السياسية هي أيضا خاضعة لآثار التوطيد الذاتي المتراكم. فإن القيام بإعداد تأويلات اجتماعية وسياسية مشتركة ثم النهوض بنشرها يستلزم تكاليف عالية من التوظيف والتعلم. وهذه التأويلات والتصورات تتبناها الفواعل الاجتماعية الأخرى بطريقة تولد آثار التنسيق الناجمة عن ضرورة تقاسم تحاليل ولغة مشتركة و آثار التكيف الناجمة عن ضرورة استباق وجهات نظر الآخرين. والتصورات السياسية الأساسية إذا تم التمهيد لها والتوطئة تغلغت جذورها وامتدت في أعماق الوعي وصارت في الغالب صلبة عنيدة مؤيدة للاستمرار مقاومة للتغيير. وهذا الوجه من العمليات السياسية لا يخص النخب والخبراء وحدهم ولكنه شامل للسكان أجمعهم. ويتبع ذلك أن الحكومات لا بد لها أن تسعى لتغيير وجهات النظر قبل تغيير السياسات العامة، وتغيير الأولى أصعب من تغيير الثانية.

مسببات التغيير في العمل العام

رأينا في الصفحات المتقدمة جملة واسعة من العوامل المفسرة لظواهر السكون والاستمرارية في السياسة العامة. ولكن الملاحظ أيضا أن بعض السياسات يتغير من حين لآخر. فلا بد إذاً أن هناك عوامل تسمح في ظروف معينة بتجاوز العقبات المذكورة وبتحويل سياسة عامة بعينها. ننظر الآن في طبيعة هذه العوامل وكيفية تأثيرها في عملية التحول.

تعددت المقاربات الرامية إلى تفسير التغيير واختلقت بحسب طبيعة المتغيرات المعتمد عليها في التفسير، وهي كثيرة يمكن تقسيمها على أربع فئات، مقاربات تركز على دور العوامل الآتية من خارج السياسة العامة، ومقاربات تقدم العوامل الباطنية الناشئة من السياسة العامة نفسها، ومقاربات تجمع في تفسير التغيير بين العوامل الخارجة عن السياسة والعوامل الآتية منها مع اعتبار أيضا لدور الفاعلين في التغيير اعتبارا يزيد وينقص من مقاربة إلى أخرى، ومقاربات تبرز بشدة دور الفاعلين في تحويل السياسات.

التغيير بعوامل من خارج السياسة

أصحاب هذا الاتجاه في تفسير التغيير من الباحثين الذين يركزون في أعمالهم على قوة الاستمرارية في العمل العام. المقولة عند هؤلاء: السياسات العامة يسودها السكون والاستمرار بسبب الحركيات الجارية في داخلها، والتغيير الذي يصيبها أحيانا مصدره السياق، يعني جملة الظروف المحيطة بها. فإن التغيير في السياق يفتح على قولهم نافذة فرصة تسمح بتحويل سياسة عامة معينة تحويلا يتخذ في الغالب شكل تكييف لها مع السياق الجديد. في هذا المنظور العام أنجزت دراسات كثيرة اختلقت باختلاف صنف السياق المعتمد كوسيلة للتفسير، الكثير منها ذكر السياق الاقتصادي عامة وسياق الموازنة خصوصا باعتباره قوة الضغط الأولى في اتجاه التغيير. وكان للسياق السياسي أيضا نصيبه من الاهتمام.

التفسير بتغيرات باطنية

اتفق جميع المحللين على أن السياق الذي تقع فيه السياسة له دوره في التغيرات التي تعرض فيها إلا أن الكثير منهم لم يقنعهم تفسير التغيير بعوامل آتية من خارج السياسة وحدها. وهذا الذي دفعهم إلى البحث عن متغيرات تقع بداخل السياسة العامة نفسها وقادرة على تفسير التغيير الحاصل فيها. وأدى هذا إلى دراسات تحاول تفسير التغيير بعوامل باطنية يتقدمها في هذا المنظور المقاربات المعتمدة أساسا على المتغيرات المعرفية، يعني التي تركز على دور الأفكار في تفسير التغيير، وأشهرها ثلاث هي المقاربة بمفهوم التعلم، ومقاربة التوازن المنقطع، ومقاربة أزمة النموذج النظري المهيمن.

التغيير بالتعلم⁽¹¹⁾

هذا المفهوم نشأ في علم النفس وانتقل بعد ذلك إلى سوسولوجيا التنظيمات فعلوم السياسة عامة فتحليل السياسات العامة. قد ذكرنا أن استنتاجات التراكمية بتركيزها على ظواهر الجمود في السياسة العامة داعية إلى التشاؤم بشأن إمكانيات تغيير العمل العام. المقاربة بمفهوم التعلم يمكن اعتبارها مقاربة النقائول المعتدل بخصوص التغيير. أصحابها يقولون : صحيح أن الدولة تواجه عوامل تعيق عملها أو في الأقل عوامل تحصر هذا العمل في جملة ضيقة من الإمكانيات، إلا أنه ليس من شك في أن العمل العام يتطور تدريجيا بفضل آليات من التعلم تتعلق بمعرفة المشاكل المعالجة وبالتحكم في الأدوات المستعملة، وربما تجاوزت ذلك لتشمل أيضا طبيعة الروابط وعلاقات القوة المميزة لمنظومة معينة من منظومات السياسة العامة. فالقصد من استعمالهم لهذا المفهوم إذاً بيان حركيات التغيير التدريجي الجارية في السياسات العامة. الباحث هيج هيكلو الذي كان أول من وظف المفهوم على نطاق واسع في كتاب له صدر سنة

1974 عرفه هكذا :

التعلم "تعديلات في الفكر أو في نوايا السلوك دائمة نسبيا، ناتجة من التجربة ومتعلقة بتحقيق أهداف السياسة العامة أو بمراجعتها"⁽¹²⁾. فالفكرة إذاً أن القائمين بشئون السياسة العامة يفكرون في مجرياتها باستمرار و يقيمون عملهم وينظرون في تجربتهم وفي تجارب من حولهم بداخل البلاد وخارجها وينتهون بذلك إلى تحصيل معارف جديدة عن السياسات الجارية تجعلهم يقبلون على تغييرات تدريجية فيها.

في هذا الإطار أنجزت دراسات حاول أصحابها الوقوف على عمليات التعلم الجارية في السياسات العامة والقيام بوصفها، وأنشئت تصنيفات مختلفة لها نذكر منها التصنيف الوارد في أعمال الباحثين بينيت وهاوليت⁽¹³⁾. فعلى قول الكاتبين توجد ثلاثة أصناف من التعلم في الأدبيات الخاصة بالموضوع هي :

- التعلم الحكومي⁽¹⁴⁾.
- استخراج الدروس⁽¹⁵⁾.
- التعلم الاجتماعي⁽¹⁶⁾.

هذا التصنيف يوافق ما سماه بيتر هول درجات التغيير الثلاث، فالصنف الأول يقابل التغيير من الدرجة الأولى والثاني التغيير من الدرجة الثانية والثالث يصادف التغيير من الدرجة الثالثة. الصنفان الأول والثاني من التعلم يتعلقان بتغيير أدوات العمل العام ومناهجه، وهما بذلك موافقان للتغيير التراكمي البطيء الذي هو أساس مفهوم التعلم. وأما الصنف الثالث فلا يندرج في الواقع ضمن مقاربة التغيير بواسطة التعلم لأنه يحيل على التغيير الشامل في أسس السياسة العامة وهو خارج عن منطق التعلم وعن مقدماته النظرية.

التغيير في إطار التوازن المنقطع

التطور الجاري في السياسات العامة لا يكون دائما بطريقة تراكمية بطيئة كما تراه مقاربة التراكمية والمقاربة بمفهوم التبعية للمسلك، ولكن بصد ذلك يبدو سير العمل العام متميزا في أحيان كثيرة بتناوب أطوار مستقرة نسبيا تتلوها فترات تغيير أكثر أهمية. ولدراسة هذا النوع من التغييرات غير التراكمية أخذ ستيفن كرازنر⁽¹⁷⁾ مفهوم "التوازن المنقطع"⁽¹⁸⁾ من علم الأحياء، واقترح استعماله في تحليل السياسة العامة لوصف هذا التعاقب العرضي وغير المنتظم بين حلقات من الاستقرار و"ظروف دقيقة" تتغير فيها السياسة العامة تغيرا ملحوظا. وتبع ذلك إعداد مفاهيم تسعى لتحليل عمليات التغيير التي تعرض بطريقة مختلفة عن النمط التدريجي، منها مقاربة بمفهوم تغيير "صورة السياسة العامة"، صورة السياسة العامة التي عرفها بعضهم بأنها "خليط من الإعلام التجريبي والدعوات الشعورية"⁽¹⁹⁾. في هذا الصنف من التحليل يكون تغيير صورة السياسة العامة عملا مسببا لانطلاق عملية التغيير، وذلك أنه إذا كان التصور المهيمن لسياسة عامة محل طعن صار بمقدور فاعلين آخرين أن يقوموا بدور في السياسة العامة. ومن الحالات التي درست بهذا المنظار مثال سياسة الطاقة النووية في الولايات المتحدة. دراسة هذا المثال بينت أن الفترة الأولى التي كان فيها التصور المهيمن ينسب الطاقة النووية إلى التقدم الاقتصادي وإلى الخبرة التقنية تميزت باستقرار السياسة العامة المتعلقة بها، فكانت تلك السياسة يقودها عدد يسير من الفواعل وكان الاستقرار مضمونا لها. ثم بدأ الطعن في هذا الاحتكار حين صار بمقدور فاعلين آخرين، وكانوا مهمشين في الأول، أن يوزعوا صورة جديدة جامعة بين الطاقة النووية وخطر الحوادث وتدهور البيئة بواسطة النفايات خصوصا⁽²⁰⁾.

أزمات السياسات وتغييرات النماذج السائدة

وفي المنظور نفسه انطلق بيتر هول من أعمال توماس كان⁽²¹⁾ في الإيستمولوجيا التاريخية وأخذ منها خاصة مفهوم النموذج النظري السائد⁽²²⁾ ووضع خطة تفسيرية لتغيير السياسات مركزا على مفهومين

مترابطين، مفهوم أزمات السياسات⁽²³⁾ ومفهوم تغيرات النماذج النظرية المهيمنة⁽²⁴⁾ لوصف ما يجري في العمل العام من تتابع أطوار الانقطاع والتوازنات العابرة.

توجد أزمة سياسات "حين تكون المخزونات المعرفية والمعيارية الشرعية والصورة المؤسساتية وتوازن علاقات القوى المعهودة قد صارت محل طعن بسبب تراكم التشوهات في المنظومة الفرعية للسياسة العامة المعنية"⁽²⁵⁾. ويراد بالتشوه أو العيب هنا تلك المشاكل التي تظهر في المنظومة الفرعية فجأة ولا يتم التوصل إلى تأويلها ومعالجتها أو فهمها بالخطط المعرفية والمعيارية وبمنظومة العمل القائمة⁽²⁶⁾. هذه التشوهات التي تعرض في السياسة العامة متعددة متنوعة الأصناف ولكنها تبدو دائما في صورة ظاهرة أو جملة ظواهر عجزت الدولة عن معالجتها وصارت مشاكل بنظر الفاعلين من العموميين والخواص في قطاع معين. فهي إذا بحاجة إلى تصحيح وإلى عمليات ضبط واسعة بهذا القدر أو ذلك في المخزون المعرفي الإدراكي والمعياري الشرعي الذي يحدد إطار العمل العام وطرائق القيام به، وتتطلب أيضا إعادة ضبط التوازنات المؤسساتية وطبيعة التبادلات الاجتماعية الداخلة في سير السياسة العامة.

ثم جاءت الأزمة الاقتصادية الناجمة عن الصدمة النفطية الأولى والثانية فولدت جملة من "التشوهات" والعيوب عجلت بأزمة النموذج الكينزي كلية. كان هذا في بلدان غربية عدة ولكن حالة بريطانيا هي التي خصها بيتر هول بدراسة وافية وتحليل مفصل. في هذه البلاد بين الباحث أن الردود الأولى المعتمدة لمعالجة عواقب الصدمة النفطية الأولى ترجمت تمسك الفواعل السياسية الإدارية الرئيسية تمسكا شديدا بالتصورات والتعاليم المتضمنة في المذهب الكينزي جعلهم يقدمون "أجوبة" آلية ويتخذون إجراءات انتهت إلى الفشل. وتبع ذلك تراكم العيوب فعجل بتبلور مزدوج، تبلور نموذج منافس وتبلور صورة جديدة للفاعلين، فأدى ذلك شيئا فشيئا إلى تكريس الاختيار النقدي. ومع قدوم الحكومات المحافظة البريطانية والأمريكية في أول الثمانينات جاءت رؤى جديدة للاقتصاد صبغت الأساسيات تكريس منطق السوق، فأحدثت بالنتيجة رسما جديدا للحدود الشرعية في عمل الدولة وتقديم عدد من الفواعل الاجتماعية على رأسهم المقاولون، وأقرت الاستعمال الإلزامي لأدوات أخرى مثل الاستخدام المتغير لسعر الفائدة من أجل مراقبة الكتلة النقدية ومكافحة التضخم وتحرير الأسواق والحث على تحرير المبادلات الدولية. وهكذا صارت الهيمنة للنموذج النقدي فأدت قليلا قليلا إلى تعديل العمل العام في أغلب منظوماته الفرعية، وصارت القطاعات المختلفة مطالبة بترتيب أوضاعها وتغيير سلوكياتها على أساس معايير العمل الجديدة المطبقة في عمل الحكومة.

تفسيرات جامعة لدور الفاعلين والعوامل الباطنية والخارجية

أصحاب المؤسساتية الجديدة من محلي السياسات العامة يركزون كما تقدم على دور المؤسسات في سد الطريق أمام التغيير وفي سكون السياسات الجارية، إلا أن مسألة التغيير ليست مهملتها تماما في أعمالهم، فهم يقولون بأن ما ذكره من عقبات مؤسساتية يمكن تجاوزها أحيانا فيحدث التغيير في العمل العام، وهو عندهم تغيير يكون دائما بطيئا تدريجيا نتيجة تعديلات محدودة متتالية. وتتميز أعمال هؤلاء المؤسساتيين الجدد بأنها تعتبر في تحليلها جميع أصناف المتغيرات المفسرة للتغيير، من دور الفاعلين إلى العوامل الباطنية والخارجية جميعا.

الأولى إستراتيجية إخفاء الإصلاحات⁽²⁷⁾ بشديد التعقيد التقني وبإدخال تغييرات في الهامش، وبنقل الآثار على مر الزمن فتكون آثارا ضعيفة في الأمد القريب وأثارا مؤجلة قوية في الأمد المتوسط والبعيد. والثانية إستراتيجية تقسيم من يتوقع معارضتهم⁽²⁸⁾ بتقطيع آثار التغيير كأن يكون ذلك مثلا بإصلاح منظومات التقاعد في القطاع العام وفي القطاع الخاص إصلاحا منفصلا ومتميزا في وقته وآثاره. وأما الثالثة فهي إستراتيجية التعويض⁽²⁹⁾، بمنح الذين يتحملون تكلفة التغيير أشياء مقابلة فيكون ذلك مثلا بالزيادة في طول مدة الاشتراك مع السماح لبعض الفئات بالحصول على تقاعد مسبق.

وُدِّرت مسألة التغيير في السياسة العامة رغم الموانع المؤسسية المعرّقة له دراسة منظمة وافية من قبل باحثين آخرين من أصحاب المؤسسات الجديدة على رأسهم ويليام ستريك وكاتلين تيلين⁽³⁰⁾. أعمال هذا الباحث وهذه الباحثة شددت على الإستراتيجيات التأسيسية التي يأخذ بها الفاعلون وعلى أثرها الكبير في التغيير التدريجي للسياسات.

وخلافا لعادة الأعمال التراكمية والمؤسسية الجديدة في تقديم التغييرات القليلة البطيئة ركز الباحثان ستريك وتيلين على أهمية التغييرات التي تعرض في السياسة العامة بفعل التراكم التدريجي لتغييرات كثيرا ما تكون غير محسوسة وخافية على رأي العين، وسُمي نمط التغيير هذا بالتحول التدريجي. وللوقوف على تفاصيل العمليات المنتجة لهذا التحول التدريجي اتجه اهتمامهما إلى النظر في كيفية تغيير ممارسات الفاعلين ضمن إطار مؤسسي محتفظ باستقراره. فعندهما إذاً أن التغيير الذي يتم شيئا فشيئا يكون نتاج تحولات في منطق الفاعلين وفي ممارساتهم ضمن مؤسسات قائمة. في هذا الإطار ذكر ستريك وتيلين خمس طرائق مختلفة في التغيير التدريجي منتجة لتحولات مهمة في سياسة عامة بعينها.

الأولى طريقة الانتقال⁽³¹⁾، وقوامها إعادة اكتشاف أو تنشيط لأساليب في العمل مهملة ومهمشة لكنها لا تزال كامنة في أحشاء النظام المؤسسي. ويوجد لون آخر من التغيير بطريقة الانتقال هذه تمثله حالات إدخال ممارسات مؤسسية مستوردة من بلدان أخرى أو من ميادين أخرى. في هذه الطريقة تكون المحركات الداخلية للسياسة محمولة من قبل فاعلين إما لأن مصالحهم صارت متناقضة مع الممارسات الجارية وإما أنهم يريدون اختبار أساليب عمل جديدة ضمن المؤسسات القائمة، ربما من أجل التكيف مع مستجدات خارجية في ميدان السياسة العامة.

والطريقة الثانية في التحول تدريجيا طريقة التكديس⁽³²⁾. العملية هنا تتم بإضافة منظومات جديدة في حواشي المؤسسات القائمة، فتزيد أهمية هذه المنظومات شيئا فشيئا وتتهرأ المنظومات المهيمنة. الآلية الأساسية التي تحقق التغيير في هذا النمط آلية النمو التفاضلي، إذ تنمو المنظومات الجديدة نموا كبيرا وتصاب المنظومات القديمة بأفول تدريجي حتى تترك مكانها للجديدة.

الطريقة الثالثة هي الانحراف⁽³³⁾. مدار الأمر هنا عدم تكيف متعمد لمنظومة مؤسسية معينة مع سياق جديد يفرض تعديل المؤسسات القائمة، فيؤدي ذلك التفاوت بين المؤسسات القائمة من جهة والسياق الجديد من جهة أخرى إلى إضعاف الأولى إضعافا متزايدا حتى تجد نفسها وقد بليت وانقرضت وحلت محلها تدريجيا مؤسسات جديدة.

الطريقة الرابعة هي التغيير بالتبديل⁽³⁴⁾، ويتعلق الأمر هنا بإعادة توجيه المؤسسات القائمة نحو أهداف جديدة أو وظائف جديدة. عملية التغيير هنا تنشأ من تفاوت متزايد بين القواعد المؤسسية وبين تطبيقها في الواقع، بمساعدة عوامل أخرى منها غموض هذه القواعد لكونها في الغالب ناتجة من تسويات، وبمساعدة أيضا من معطيات السياق الجديد.

وأما النمط الخامس فسمي الإنهاك⁽³⁵⁾. في هذا النمط يعتري المؤسسات القائمة إعياء شديد فتنتقل بداخلها عملية تدمير ذاتي تؤدي بالتدريج إلى انقراضها. هنا يتعلق الأمر بعملية تدمير ذاتي لمؤسسات صارت عاجزة عن تأطير سياق جديد.

تفسير التغيير بالتركيز على دور الفاعلين

دور الفاعلين في إحداث التغيير لم يهمل تماما في المقاربات المتقدمة، فهو حاضر بدرجات متفاوتة في معظمها إلا أن الفاعلين لم يتخذوا في هذه المقاربات موضوعا لتحليل خاص بهم. فيما يلي نستعرض مقاربات أخرى قدمت دور الفاعلين في التغيير على سواه من المتغيرات. كاتلين تيلين التي عرضنا مقولاتها في أنماط

التحول المؤسسي ودور الفاعلين فيه عادت إلى موضوع التغيير أو بالأصح بقيت معه في كتاب ثان صدر عام 2010 (الأول كان سنة 2005) بإشراف مشترك لها مع الباحث جيمس ماهوني⁽³⁶⁾. في هذه المرة جعلت الباحثة من الفاعلين محورا أساسيا لتحليل التغيير، فميزت بين أربع فئات من الفاعلين الحاملين للتغيير بداخل المؤسسات نفسها وهم بتسمياتها: الفاعلون المتمردون⁽³⁷⁾، يمثلون الجماعات المحرومة؛ والفاعلون المتطفلون⁽³⁸⁾، هؤلاء يستعملون المؤسسات من أجل مآربهم الخاصة؛ والفاعلون المخربون⁽³⁹⁾ من حاملي التغيير بداخل المؤسسات؛ والفاعلون الانتهازيون⁽⁴⁰⁾ من ذوي المواقف الغامضة.

طبيعة الأدوار المختلفة التي تقوم بها هذه الفئات من الفواعل في التحويل تتوقف على ثلاثة عناصر هي قوة فواعل النقض⁽⁴¹⁾، وقدرة المؤسسات على تطبيق القرارات، ووجود التحالفات مع فواعل آخرين أو انعدامها. فواعل النقض، هذا المفهوم عرفه جورج تسييليس هكذا: "هم فواعل أفراد أو جماعات لا بد من موافقتهم لتعديل الوضع القائم. ويتبع ذلك أن كل تغيير يقتضي موافقة بالإجماع من قبل جميع فواعل النقض"⁽⁴²⁾. كل نظام سياسي وكل نظام مؤسسي خاصة يمنح فواعل معينة هذا الامتياز المتمثل في القدرة على منع أي إصلاح لا يرضونه. بالاعتماد على التمييز بين هذه الفئات من الفواعل واعتبار العناصر الثلاثة المتقدمة تمكنت الباحثة من تفسير صنف التغيير الذي يكون على حسب الحالة بإحدى الطرق التي سبق بيانها، يعني بطريق الانتقال أو التكريس أو الانحراف أو التبديل أو الإنهاك.

وتوجد دراسات عملت على تحليل دور الفواعل الجماعية في التغيير. باتريك هاسنتوفيل اهتم بدراسة هذه الفواعل الجماعية بنظرة سوسولوجية مركزة ولاسيما فئة منهم سماها الفواعل الجماعية حاملة البرامج⁽⁴³⁾. هذه الفئة من الفواعل تؤدي في تحليل الباحث دورا في التغيير أساسيا للغاية من خلال مشاركتهم الواسعة في بناء المشاكل وفي تحديد قواعد العمل وتسطير الأهداف التي تتخذ التشريعات باسمها، وإنشاء الحجج التي تُسند الحلول المختلفة المعلنة. وأهم ما في الأمر بشأن هذا الصنف من الفاعلين أنهم يقومون بإحداث التغيير مباشرة حين يتمكنون من فرض أنفسهم والتغلب على غيرهم من الفاعلين. وذكر هاسنتوفيل جملة من السمات المميزة لهذه الفواعل الجماعية المالكة لبرامج⁽⁴⁴⁾. فهي مهيكلة جيدا حول برنامج تغيير شامل في السياسة العامة، وهي بوجه الخصوص حائزة لمواقع سلطة تتيح لها مشاركة مباشرة في القرار. ويجمع هؤلاء الفواعل برنامجا للتغيير يتضمن توجهات جديدة وتحديدًا للمشاكل جديدا ومبادئ توفير الشرعية لها، وفيه أيضا اقتراحات عمل قائمة على تحويل قواعد اللعبة المؤسسية وإدخال أدوات جديدة في العمل العام. وهم مالكون لموارد كافية تسمح لهم بتوجيه العمل العام وتحديد محتواه. ومن العناصر المميزة لهم أيضا وهو مهم أن مضاعفة مواردهم تعتبر عندهم رهانا للتغيير وشرطا له جميعا، لأن تقوية موقعهم في السلطة يسمح لهم بإنجاز التغيير وتوسيع محتواه.

المتغير السياسي ونافذة الفرصة وتغير السياسات العامة

المقاربات المتقدمة تفسر التغيير في السياسة العامة بعوامل متنوعة وفي بعضها شيء من الاعتبار للمتغير السياسي من دون أن يكون هذا المتغير محور التفسير فيها. فيما يلي نعرض مقاربة تمنح المتغير السياسي - السياسة هنا بمعنى المنافسة والصراع من أجل السلطة - دورا أساسيا في تغيير سياسات عامة بعينها. وليس المقصود في هذه المقاربة التغييرات التدريجية القليلة وإنما هي التغييرات غير التدريجية التي تعدل العمل العام تعديلا واسعا في زمن قصير نسبيا.

هذه المقاربة التي تمنح المتغير السياسي دورا مهما قادرا على أن يعمل عمله ويحدث آثاره التحويلية بصورة مستقلة نسبيا عن العوامل الأخرى معتمدة على مفهوم مشهور وكثير الفائدة في تحليل السياسات العامة هو مفهوم نافذة الفرصة⁽⁴⁵⁾. هذا المفهوم أنشأه الباحث كينغدون حين وضع نموذج المتعلق بعملية إدراج المشاكل في جدول أعمال السياسة واتخاذ القرار بشأنها⁽⁴⁶⁾.

مفهوم نافذة الفرصة في العلوم السياسية يدل على ظرف سياسي خاص ملائم جدا للإصلاحات. في مدة هذا الظرف يحدث تعليق أو توقف للظروف العادية التي يجري فيها العمل العام. العبارة مستعارة من مجال التجارب الفضائية، استعملها كينغدون بالقياس على "نافذة الإطلاق"⁽⁴⁷⁾ لتشبيه عملية التسجيل في جدول أعمال السياسة بإرسال المهمة الفضائية الذي لا يمكن أن يتم إلا خلال برهة زمنية قصيرة حين تكون الكواكب مصطفة، فإذا لم ترسل المهمة في أثناء نافذة الإطلاق هذه لزم الانتظار حتى قدوم الفرصة المقبلة. بشأن نافذة الفرصة السياسية لا يتعلق الأمر طبعا بكواكب ولكنه متعلق بما سماه "تيارات" ينبغي أن تلتقي فيما بينها.

في الظروف العادية وهي السائدة في المجال السياسي تكون هذه التيارات مستقل بعضها عن بعض نسبيا، كل منها يجري وتتطور أحداثه وفق منطق وإيقاع زمني وقواعد خاصة به. والظاهرة الأهم تحدث عندما تلتقي هذه التيارات الثلاثة، يعني حين نكون أمام مشاكل موصولة ببدائل اختيار تحملها فواعل سياسية متحمسة للعمل، فيولد هذا فرصة اختيار لإصلاحات واسعة النطاق. وهذا الارتباط الخاص بين التيارات الثلاثة واجتماعها في وقت واحد هو الذي يفتح ما سماه كينغدون "نافذة الفرصة" يعني ظرفا مواتيا لانتقال المشاكل من جدول الأعمال الحكومي الذي يضم المواضيع التي تشد انتباه الحكومة من دون قرار بشأنها إلى جدول أعمال القرار، أي قائمة المواضيع المترجمة بقرارات فعلية.

نوافذ الفرصة هذه التي تنفتح عند اجتماع التيارات الثلاثة لا تلبث أن تتغلق بسرعة على قول كينغدون إذا لم يتمكن الفاعلون من الانتقال إلى العمل أو صارت الأحداث التي سببت انفتاحها ليست من مواضيع الساعة أو لم يوجد بديل جاهز يتخذ قرار بشأنه. ومع ذلك يرى كينغدون أنه وإن كانت هذه النوافذ نادرة فإن "التغيرات الواسعة في السياسة العامة تنتج من ظهور هذه الفرص"⁽⁴⁸⁾.

بشأن العوامل المسببة لالتقاء التيارات الثلاثة وانفتاح نافذة الفرصة بالنتيجة ذكر كينغدون أن هذا كثيرا ما يكون حين تصل حكومة جديدة إلى السلطة عقب الفوز بانتخابات، ولكن العوامل المولدة لمثل هذا الوضع متنوعة فقد تكون أحداثا أمنية قوية التأثير واسعة الصدى كعمليات 11 سبتمبر 2001 بأمريكا مثلا. إلا أن انفتاح نافذة يبقى غير قابل للتوقع ويبقى العنصر السياسي المسبب المباشر له عرضيا احتماليا، فقد يكون كارثة طبيعية كالفيضانات وقد يكون أحداثا أمنية قوية وقد يكون موجة غضب شديدة، الخ.

ونعود في الأخير إلى جملة ما تقدم عرضه من المقولات والمقاربات لنسجل ثلاث نقاط تبدو أساسية لتحليل التغيير في السياسة العامة. الأولى أنه لا بد من إدراج تحليل التغيير ضمن فترة زمنية متوسطة أو طويلة الأمد، وذلك أن التغيير لا يحدث أنيا لأنه بحاجة إلى شروط كثيرة على رأسها صياغة برنامج تغيير متماسك وإعداد إستراتيجية فعالة لإنجازه. والثانية أن العمل العام لا يسير على خط مستقيم من التطور ولا أنه خاضع لمراجعة شاملة دورية منتظمة، ولكنه بضد ذلك يسير بإيقاع مختلف متغير قوامه تتابع عرضي احتمالي لأطوار "عادية" متميزة باستقرار نسبي ولحظات "غير عادية" يعني فترات قصيرة تحدث فيها قطيعة مختلفة في مداها وشدتها وفي مدة وقوعها. والنقطة الثالثة أن التعدد والتنوع في مقاربات التغيير وفي نماذج تحليله يدعونا إلى اعتبار جملة من العوامل والمتغيرات، الناشئة في باطن السياسة العامة والآتية من خارجها، التي مصدرها الفاعلون وأرصدتهم المعرفية والمعيارية المتعلقة بالسياسة العامة أو الناجمة عن تطورات سياسية خالصة في المجال المؤسسي وفي الحركة الاجتماعية عامة.

الهوامش :

(1) P. Muller, *Les politiques publiques*, Que sais-je ?, Paris, PUF, 2009, p. 69.

- (2) P. Hall, *Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 1986 ; P. Hall, « Policy Paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, vol. 25, 1993, no. 3, pp. 275-296.
- (3) P. Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011, pp. 245-246.
- (4) *Ibid*, p. 247
- (5) P. Pierson, *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton UP, 2004, pp. 82-90.
- (6) L'effet cumulatif.
- (7) L'effet de seuil.
- (8) L'effet d'enchaînement.
- (9) بالإنجليزية Increasing returns وبالفرنسية Les Rendements croissants
- (10) يصح هذا خاصة في البلدان الغربية باعتبارنا.
- (11) L'apprentissage.
- (12) H. Hecllo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974, p. 306.
- (13) C. Bennett, Howlett, « The Lessons of Learning. Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Chang' », *Policy Sciences*, 25, 3, 1992, pp. 275-294.
- (14) Government learning.
- (15) Lesson-drawung
- (16) Social learning.
- (17) S. D. Krasner, « Approaches to the State : Alternatives, Conceptions and Historical Dynamics », *Comparative Politics*, 16, 1984, 2, pp. 223-246.
- (18) بالإنجليزية Punctuated equilibrium وترجمته الفرنسية المستعملة Équilibre ponctué أو Équilibre interrompu
- (19) J. True, B. Jones, F. Baumgartner, « Punctuated Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in American Policy-Making' » dans Sabatier (dir.), 1999, p. 101.
- (20) Cf. F. Baumgartner et B. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993, pp. 59-82.
- (21) T. S. Kuhn, *Structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 197.
- (22) نستعمل هذه العبارة مقابلا لمصطلح Paradigme
- (23) Les crises de politiques.
- (24) Les changements de paradigmes.
- (25) Muller et Surel, *L'analyse des politiques publiques*, P. 138.
- (26) *Ibid*.
- (27) La dissimulation des réformes.
- (28) La division des opposants.
- (29) La compensation.
- (30) W. Streeck, K. Thelen, « Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies », dans W. STREECK et K. THELEN (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford UP, 2005, p. 1-39.
- (31) Displacement, déplacement.
- (32) Layiring, empilement.
- (33) Drift, la dérive.
- (34) Conversion, la conversion.
- (35) Exhaustion, l'épuisement.
- (36) J. Mahoney, K. Thelen, « Theory of Gradual Institutional Change » dans J. MAHONEY et K. THELEN (dir.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge, Cambridge UP, 2010, pp. 1-37.
- (37) Les acteurs insurrectionnels.
- (38) Les acteurs symbiotiques.
- (39) Les acteurs subversifs.
- (40) Les acteurs opportunistes.
- (41) Veto player, l'acteur véto.
- (42) G. Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York, Russel Sage Foundation, 2002, p. 19.
- (43) Les acteurs programmatiques.
- (44) P. Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, op. cit. pp. 270-271.
- (45) Policy window, la fenêtre d'opportunité.
- (46) J W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Publics Policies*, op. cit., 1984.
- (47) La fenêtre de tir.
- (48) Kingdon, op. cit., p. 175.

محددات الإصلاح السياسي

د - سعاد عمير

أستاذ محاضر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة تبسة

مقدمة

تبدو المنطقة العربية أقل المناطق الإقليمية تأثراً برياح التغيير والديمقراطية، بالرغم من الثورة الكونية متعددة الأبعاد التي يشهدها العالم، حيث مازال يسيطر على معظم الدول العربية، وفي مقدمتها الجزائر، نخب سياسية حاكمة تقليدية تولي كل اهتمامها لتثبيت قواعد السلطة، مستخدمة في ذلك عدة وسائل تتدرج من صور الديمقراطية المنقوصة، إلى ظواهر الاستبداد المقنع في البعض منها.

وعلى الرغم ذلك، فقد أصبح التحول نحو الديمقراطية و تحقيق الإصلاح السياسي هو المطلوب المطروح على الساحة السياسية العربية عموماً، و الجزائرية خصوصاً، في الأونة الأخيرة. وتنبأين عوامل ومحددات الإصلاح السياسي، كون هذه الأخيرة بمثابة الطاقة التي تساهم في دفع هذه العملية، و يرجع هذا الاختلاف إلى عدة أسباب أهمها عدم وجود مفهوم دقيق للإصلاح، وعدم تحديد مضمونه وأبعاده ومداه، ونطاقه والأهداف والنتائج التي يمكن أن تترتب عنه.

ويتناول مضمون هذا البحث دراسة محددات الإصلاح السياسي، وإلى أي مدى يمكن الوصول إلى وضع أسس ومبادئ عامة لتحقيقه لتكون بمثابة المنهج المساعد لكل دولة تسعى إلى بلوغ مراميها المنشودة، وقد تم تقسيم هذه الدراسة كما يلي:

أولاً: مفهوم الإصلاح السياسي.

ثانياً: عوامل الإصلاح السياسي.

ثالثاً: آليات الإصلاح السياسي.

رابعاً: آثار ونتائج الإصلاح السياسي.

أولاً : مفهوم الإصلاح السياسي

يعد الإصلاح السياسي من المصطلحات المرنة ضمن العلوم الإنسانية والاجتماعية، لذلك سنحاول ضمن هذه الدراسة البحث في أبعاده، هذا المصطلح وعلاقته ببعض المفاهيم ذات الصلة بالعلوم السياسية.

1/ تعريف الإصلاح السياسي

يعتبر الإصلاح السياسي من أكثر المفاهيم مرونة السبب في ذلك اختلاف مضمونه من مجتمع إلى آخر، من جهة، ومن زمن إلى آخر في ذات المجتمع، من جهة أخرى، فضلاً عن تعدد مجالاته تبعاً لتعدد مجالات النظام السياسي في الدولة، ويقصد بالإصلاح لغة التقويم والتغيير نحو الأفضل، أي إزالة الفساد بين القوم، والتوفيق بينهم، وهو نقيض الفساد، وهو التغيير إلى استقامة الحال، على ما تدعو إليه

الحكمة، ومن هذا يتبين أن كلمة إصلاح تطلق على ما هو مادي، وعلى ما هو معنوي، فالمقصود بالإصلاح من الناحية اللغوية، الانتقال أو التغيير من حال إلى حال أحسن، أو التحول عن شيء والانصراف عنه إلى سواه، وقد ورد لفظ الإصلاح في القرآن الكريم في أكثر من سورة مثل قوله تعالى: ((وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ ﴿١٠١﴾))⁽¹⁾ ، وقوله مخاطباً فرعون : ((... إِنْ تُرِيدُ إِلَّا أَنْ تَكُونَ جَبَّارًا فِي الْأَرْضِ وَمَا تُرِيدُ أَنْ تَكُونَ مِنَ الْمُصْلِحِينَ ﴿١٠٢﴾))⁽²⁾ .

ويعرف الإصلاح اصطلاحاً : (قاموس "أكسفورد") بأنه "تغيير أو تبديل نحو الأفضل في حالة الأشياء ذات النقص، وخاصة في المؤسسات والممارسات السياسية الفاسدة أو الجائرة، وإزالة بعض التعسف أو الخطأ". وهو يوازي فكرة التقدم، وينطوي جوهرياً على فكرة التغيير نحو الأفضل، وخاصة التغيير الأكثر ملائمة من أجل تحقيق الأهداف الموضوعية من قبل أصحاب القرار، في حقل معين من حقول النشاط الإنساني. أما (قاموس "وبستر" للمصطلحات السياسية 1988) فإنه "تحسين النظام السياسي من أجل إزالة الفساد والاستبداد"، كما عرفته الموسوعة السياسية بأنه "تعديل أو تطوير غير جذري في شكل الحكم أو العلاقات الاجتماعية دون المساس بأسسها، وهو بخلاف الثورة ليس إلا تحسين في النظام السياسي والاجتماعي القائم دون المساس بأسس هذا النظام، إنه أشبه ما يكون بإقامة الدعائم التي تساند المبنى لكي لا ينهار وعادة ما يستعمل الإصلاح لمنع الثورة من القيام أو من أجل تأخيرها " .

وعليه، يعد الإصلاح السياسي ركناً أساسياً من الأركان المرسخة للحكم الصالح، ومن مظاهره سيادة القانون والشفافية والمشاركة الشعبية في اتخاذ القرار، وفعالية الإنجاز وكفاءة الإدارة و المحاسبة والمسائلة والرؤية الإستراتيجية، وهو تجديد للحياة السياسية وتصحيح لمساراتها ولصيغها الدستورية والقانونية، بما يضمن توافقاً عاماً للدستور وسيادة للقانون، وفصلاً للسلطات، وتحديدًا للعلاقات فيما بينها، وهو التعريف الذي تبناه برنامج الأمم المتحدة لإدارة الحكم في الدول العربية " .

ومن أهم مقاصد الإصلاح السياسي، إزاء القيام بعملية تغيير في الأبنية المؤسساتية السياسية، وأساليب عملها وأهدافها، وذلك من خلال الأدوات القانونية التي يوفرها النظام السياسي، بهدف زيادة فاعليته وقدرته على التعامل مع المتغيرات والإشكاليات الجديدة⁽³⁾ .

أي أنه يدل على جميع الخطوات المباشرة وغير المباشرة التي يقع عبء القيام بها على عاتق كل من الحكومات والمجتمع المدني ومؤسسات القطاع الخاص، وبهدف السير بالمجتمعات والدول العربية قدماً، وبشكل ملموس عن طريق بناء النظم الديمقراطية⁽⁴⁾ .

2 / بعض المفاهيم المرتبطة بالإصلاح السياسي

- **التحول الديمقراطي:** ويقصد به التحول والانتقال من النظام السلطوي إلى النظام الديمقراطي، ويتضمن مجموعة من المراحل التي تبدأ بزوال النظام السلطوي وظهور ديمقراطية جديدة وترسيخها لذلك يمكن القول أن الإصلاح السياسي يمثل البيئة الملائمة لبدء عملية التحول الديمقراطي .

- **النهضة :** يقصد بها تلك الحركة المجتمعية التي تهدف إلى إكساب الحضارة القومية قدرتها على إنتاج المعارف، في تعامل متكافئ مع الحضارات الأخرى، وفي تعريف النهضة يشير الأستاذ محمد

عابد الجابري في كتابه "إشكاليات الفكر العربي المعاصر" "أن ننهض معناه أن نتمدن، وأن نتمدن معناه أن نواكب عصرنا، وأن نساير تطوره وتقدمه".

ولقد ارتبط مفهوم الإصلاح بالنهضة لدى العديد من المفكرين كعبد الرحمن الكواكبي (1854-1906) وجمال الدين الأفغاني (1839-1897)، على اعتبار أن كلا المفهومين يتسم بالمرونة والشمولية ويخلق البيئة المناسبة للتحول الديمقراطي.

- **الثورة:** هي الحدث الذي يهدف إلى التغيير الجذري للمجتمع، واستبدال النظام الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والقانوني بنظام آخر، يكون أكثر ملائمة لتحقيق حياة عامة أفضل للمجتمع والدولة⁽⁵⁾، ويحدث ذلك عندما تكون القيم الموجودة في المجتمع غير مقبولة، وهذا التغيير يكون بواسطة الشعب، ولهذا يمكن القول أن الثورة تمثل البيئة الملائمة لعملية الإصلاح السياسي .

- **الانقلاب:** يقصد بالانقلاب استعمال القوة من قبل فئة مدنية أو عسكرية ضد السلطة القائمة من أجل الاستيلاء على الحكم⁽⁶⁾، والوصول إلى السلطة، دون قصد إحداث تغيير في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

غير أن قيام سلطة جديدة عقب الانقلاب قد يؤدي إلى تغيير الأوضاع القائمة، وأن البعد الإصلاحي لهذا التغيير قد يتحدد بناء على أهداف السلطة الجديدة المنشأة على إثر الانقلاب.

3 /الأصل التاريخي لفكرة الإصلاح السياسي :

كانت فكرة الإصلاح على الرغم من قدمها^(*) وما تزال الهدف الأسمى للعديد من الفلاسفة والحركات السياسية والاجتماعية في مختلف أنحاء العالم، فضلاً عن كونها موضوعاً رئيساً في النظريات السياسية للعديد منهم مكيافلي في العصور الوسطى حتى كارل ماركس في القرن العشرين، فقد تحدث مكيافلي في كتابه الشهير «الأمير» عن أهمية الإصلاح وصعوبة خلق واقع جديد، ومع ذلك لم تتوقف حركة الإصلاح في العالم، حيث جاءت الثورة الفرنسية 1789، وغيرها من الحركات السياسية كلها بهدف تحقيق الإصلاح السياسي⁽⁷⁾.

أما في الوطن العربي فإن فكرة الإصلاح قد بدأت في الدولة العثمانية وبالخصوص في المجال العسكري ثم امتدت لاحقاً إلى المجالات السياسية والإدارية والاجتماعية^(*)، وبعد الهزيمة التي تعرضت لها أمام روسيا القيصرية عام 1774 وتوقيعها معاهدة كجك قنطارية، وبذلك ظهر مفهوم المواطنة Citizenship لأول مرة في الدولة العثمانية، واستمرت حركة الإصلاح حتى نهايتها. غير أن هذه الجهود الإصلاحية كانت بطيئة، وبالتالي لم تفلح في إنقاذ الرجل المريض الذي إنتهى بانتهاه الحرب العالمية الأولى.

وفي المنطقة العربية من الدولة العثمانية بدأت الأفكار الإصلاحية في العديد من أقطارها على يد مجموعة من المفكرين العرب (مثل: رفاعه الطهطاوي ومحمد عبده في مصر، ومحمد رشيد رضا وعبد الرحمن الكواكبي في سوريا، وخير الدين التونسي في تونس، وغيرهم)، حيث رأى هؤلاء المفكرون أن الدولة العثمانية لم تعد دولة الإسلام التي تمثل طموحات العرب والمسلمين، وبالتالي لا بد من إصلاحها، أو التخلي عنها لافتقادها الشرعية.

لقد مثلت أفكار هذا الجيل نواة الفكر القومي العربي، الذي بنى عليه الجيل الثاني من القوميين العرب أفكارهم، (مثل نجيب عازوري وساطع الحصري وقسطنطين زريق وميشيل عفلق وغيرهم من النخبة المستتيرة) الذين لعبوا دوراً بارزاً في تطور الحركة القومية العربية التي أثمرت جهودها في إنفصال العرب عن الدولة العثمانية بنهاية الحرب العالمية الأولى.

وبوقوع معظم الدول العربية تحت سيطرة الإستعمار الأوروبي، كانت الجهود منصبةً نحو تحقيق الاستقلال، ومنذ الاستقلال (أي منذ نشأة هذه الدول) خضعت معظم الدول العربية لأنظمة تسلطية، جعلتها تعاني من سلسلة من الأزمات المختلفة، ولم يسجل لأنظمتها أي مبادرات جديّة في الإصلاح أو الانفتاح السياسي، حيث ركزت النخب الحاكمة فيها على الاستمرار في الحكم، وبالتالي استمرار هيمنتهم على السلطة والدولة في آن واحد⁽⁸⁾.

و هو الأمر الذي أدى إلى انفجار الأوضاع (أو ما يطلق عليه الربيع العربي) في العديد من الدول العربية للقضاء على الأنظمة التسلطية وهو ما يحدث في كل من تونس و ليبيا و مصر و اليمن و سوريا التي تواصل كفاحها لتحقيق هذا الهدف.

ثانياً- عوامل الإصلاح :

1/ العوامل المتعلقة بمفهوم الإصلاح :

- أهداف الإصلاح :

تمثل أهداف الإصلاح عاملاً محدداً لمستقبل الإصلاح السياسي، فإذا كان تمحور هذه الأهداف حول تطوير النظم السياسية وتفعيلها لمواجهة المشكلات الداخلية والخارجية، و إيجاد حلول ملائمة لها، فإن ذلك سيحدد حجم الإصلاح الذي يجب القيام به والوسائل التي يمكن إتباعها لتحقيقه، أما إذا كان الهدف هو محاسبة المسؤولين عن السياسة السابقة، وما نتج عنها من سلبيات، فإن ذلك سيرسم بعداً آخر لمضمون الإصلاح وأساليبه و وسائله⁽⁹⁾.

ويعد الأسلوب الأول هو الأمثل للدول العربية، لأنه يهتم بالواقع و المستقبل، و تكون مراجعة السياسة السابقة من أجل تجنب الأخطاء التي وقعت و تفاعدي تكرارها، ضمن السياسة الإصلاحية الجديدة، غير أن هناك من يرى أن القيام بهذه العملية يستلزم حتماً مسائلة المسؤولين عن الأخطاء السابقة، لردع من سيحاول الإفساد في المستقبل.

- سياسات الإصلاح :

إن تحديد السياسة الملائمة للإصلاح و تحويلها إلى برنامج عمل سياسي تلتزم به المؤسسات السياسية في الدولة يعد أمر مهمًا لتجسيد أهداف الإصلاح، و تختلف هذه السياسات باختلاف مضامينها وأهدافها، وذلك كما يلي :

أ/ سياسة الإصلاح المدني: وتقتضي هذه السياسة الإصلاحية تهيئة المجتمع سياسياً واقتصادياً وثقافياً واجتماعياً، من خلال تطوير العمليات ذات العلاقة بهذه المتغيرات في المجتمع، والتي من أهمها تطوير العملية التعليمية وتطوير الخطاب الديني والثقافي، وتحسين المستوى المعيشي للمواطن ونشر الوعي السياسي، ومثل هذه الإصلاحات تأخذ - في الواقع - زمناً طويلاً وهو الأمر الذي يفسح المجال واسعاً

للقوى المعارضة للإصلاح لإفراغه من محتواه، إلا أن ذلك لا يعني التخلي عن هذا البعد الإصلاحي، بل يستدعي تفعيله من خلال ابتكار أساليب سريعة وفعالة لتجسيده .

ب/ سياسة الإصلاح المركزي: تقتضي هذه السياسة الإصلاحية ضرورة أن يبدأ الإصلاح من القمة وصولاً إلى أدنى المستويات، ويكون ذلك من خلال إصدار إصلاحات دستورية جديدة وإقرار مجموعة من القوانين المنظمة للعمل السياسي، غير أن هذه السياسة تهمل الظروف الاجتماعية والاقتصادية والثقافية القائمة، ومثل هذا الأمر يجعل من الإصلاحات ظاهرة شكلية فقط، وغير قائمة على أسس موضوعية .

ج/ سياسة الإصلاح الاقتصادي: تقوم سياسة الإصلاح الاقتصادي على فكرة مؤداها أن التطور السياسي الديمقراطي يستند إلى أوضاع اقتصادية، هيئت المجتمع لاستيعاب متطلباته، لأن هذا النوع من الإصلاح يساعد على تلبية احتياجات ضرورية و ملحة لفئة كبيرة من المواطنين ، لذلك فالبداية بتنفيذه يعد بمثابة المدخل الصحيح لتحقيق الإصلاح السياسي⁽¹⁰⁾.

- الهيئات السياسية الدافعة للإصلاح

تؤدي الهيئات السياسية الدافعة للإصلاح السياسي دوراً كبيراً في تحديد مستقبله لأن توجهاته سوف تركز إلى حد كبير على أهداف الهيئات الدافعة للإصلاح، ولعل أهم إشكال يطرح في هذا المجال هو: من هي الهيئات التي تتولى عملية الإصلاح؟ هل هي الهيئات الحاكمة أم قوى المجتمع المدني؟ أم هي الهيئتين معا؟

وتعد معرفة الهيئة التي تسعى إلى الإصلاح أمراً مهماً لتحديد توجهات الإصلاح وأهدافه، لأن جدية هذه الهيئة وسعيها لتحقيق مصالح عامة -لا ذاتية- هو الذي يجسد الإصلاح المثالي والمنشود .

والملاحظ أن القوى التي تسعى لتحقيق هذا الإصلاح عادة ما تواجه تهميشاً ومعارضة من السلطة الحاكمة، أو النخب السياسية الأخرى، ومثل هذا الأمر سيؤدي حتماً إلى قلب موازين الإصلاح، ولنقادي مثل هذا الوضع يتعين وضع أرضية مشتركة لتحقيق الوفاق السياسي، بين مختلف هذه النخب السياسية التي تسعى للإصلاح، خاصة وأن هناك العديد من المبادئ التي تشترك فيها مختلف هذه القوى الساعية للإصلاح، كوحدة الإقليم، والأصل المشترك، والدين، واللغة، والواقع والتطلع... إلخ.

2/العوامل المتعلقة بنطاق الإصلاح

- العوامل الداخلية

وتتمثل العوامل الداخلية في المحددات الخاصة بالبيئة السياسية الداخلية للدول، ويمكن إجمالها فيما يلي⁽¹¹⁾:

أ/ تراجع سيطرة النظم الاستبدادية: يكاد يجمع المفكرون السياسيون على أن التحول الديمقراطي مرتبط بتراجع سيطرة النظم الاستبدادية، خاصة مع إدراك هذا النظام من أنه لم يعد هناك سبباً لوجوده، وقد كان للثورات الدور الفاعل في الإطاحة بهذه النظم واستئناف مسيرة الإصلاح السياسي.

ب/الإنفتاح السياسي: يشكل الوعي السياسي والثقافة السياسية دوراً فاعلاً في عملية التحول السياسي والديمقراطي، ويبرز هذا الدور بوضوح عند إقامة مؤسسات ديمقراطية، من أجل تمكين مختلف

القوى السياسية المتواجدة في المجتمع من التعبير والتنظيم والنشاط، وهنا يستطيع المواطن أن يشارك في إدارة وتسيير هذه المؤسسات، وهو ما يدفع إلى القول في هذا المجال على المرء أن يتعلم قيما ديمقراطية جديدة، كأن يصبح مشاركا وعقلانيا وعلمانيا ومتحمسا ومتسامحا^(*).

ج/النمو الاقتصادي: اختلف الباحثون بخصوص طبيعة العلاقة بين الديمقراطية ودرجة النمو الاقتصادي، حيث يرى البعض أن هذا النمو يؤدي إلى الرقي الاجتماعي، وهذا الأخير يزيد من الوعي السياسي ويؤدي إلى التحول الديمقراطي، في حين يرى البعض الآخر أنه لا توجد علاقة بين التنمية الاقتصادية و الديمقراطية .

والجدير بالملاحظة، أن التنمية المستدامة، ما تزال تمثل المطلب الأول لإستتباب الأمن، الذي يعد بدوره قاعدة أساسية لبناء التوافق الاجتماعي والتعاون من أجل بناء المواطنة الحقيقية، التي تساهم في عملية الإصلاح التي تتسم بالإستمرارية.

- العوامل الخارجية

يأتي تأثير العامل الخارجي بصفة لاحقة في عملية الإصلاح السياسي ويتضح البعد الدولي في عملية التحول الديمقراطي في ما يلي :

اهتمام الدول الكبرى والمنظمات الدولية بالديمقراطية، كالولايات المتحدة الأمريكية والإتحاد الأوروبي والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، حيث تشجع على الديمقراطية، وذلك من خلال المبادرة بدعم الدول التي تريد إجراء إنتخابات حرة، وذلك بتقديم مساعدات تقنية لإنشاء وتعزيز لجان إنتخابية مستقلة لمراقبة الانتخابات، وتشجيع مبادئ الشفافية و مكافحة الفساد، وتعزيز دور المجتمع المدني عن طريق زيادة التمويل المباشر للمنظمات المهمة بالديمقراطية وحقوق الإنسان، والمواطن ووسائل الإعلام، كما قدمت مبادرات موازية من خلال دعوتها دول الشرق الأوسط إلى إقامة شراكة للقضاء على الإرهاب، والعمل على نشر الديمقراطية، والتركيز على تحقيق الأمن في المنطقة، غير أن هذه المبادرات الخارجية وإن كانت تدعو إلى الإصلاح الشامل، إلا أنها تعطي الأولوية للإصلاح السياسي خدمة لمصالحها⁽¹²⁾.

والملاحظ أن نتائج هذه السياسة الإصلاحية تبدو مخيبة للأمل ولا أدل على ذلك مما حدث في العراق، ويحدث في أكثر من تجربة خضعت لمثل هذه السياسات التي أشرفت عليها هذه الدول والمنظمات، والتي لم يراع فيها الظروف الخاصة بالمناطق التي تعرضت لمثل هذه التجارب.

ثالثا: آليات الإصلاح

بناء مجتمع مدني قوي

ويكون ذلك من خلال إيجاد نظم ديمقراطية حقيقية تكون فيها الحرية المبدأ الأساسي وأن يحكم الشعب نفسه بنفسه من خلال التعددية السياسية، التي تؤدي إلى تداول السلطات، وتقوم على احترام جميع الحقوق والحريات الدستورية مع وجود مؤسسات سياسية فعالة، بدءا بإقامة سلطة تشريعية مستقلة ومؤسسة بواسطة انتخابات حرة و نزيهة، وسلطة قضائية مستقلة، وحكومة خاضعة للرقابة الدستورية

والشعبية، وتشكيل أحزاب سياسية بكل تنوعاتها الفكرية، مما يؤدي إلى إقامة أطر فعالة عامة ووطنية بهدف إعادة هيكلة بناء الفكر السياسي، التي تعد أساسا لبناء القوى السياسية والاجتماعية في الدولة⁽¹³⁾.

وجود إطارات قيادية سياسية لإدارة عملية الإصلاح

يعتبر وجود قيادات ميدانية فعالة ومناسبة مطلبا أساسيا (خاصة إذا أثبتنا حاجة الشعوب إلى قيادات سياسية قادرة على التعبئة والتأطير) لتقديم اقتراحات وسبل إجرائية وجريئة وتكوين قيادات طلائعية تكسب ثقة الجماهير وتسعى للحفاظ على الإستمرارية.

ومن أجل تجسيد سياسات الإصلاح لا بد من وجود قيادات سياسية وطنية تتبنى هذه التوجهات، وقادرة على إطلاق روح الوطنية والسعي إلى تثبيتها، عن طريق توسيع قاعدة المشاركة السياسية، وخلق عناصر وفئات تستفيد من عملية الإصلاح فكلما اتسعت قاعدة المشاركة في عملية الإصلاح، لأنه كلما زادت شرعيتها وتبنيها والدفاع عنها⁽¹⁴⁾.

إصلاح المؤسسات السياسية

لقد أدى ارتباط النظام الديمقراطي بوجود مؤسسات قوية، تتمثل في السلطات الثلاثة المعروفة من تنفيذية وتشريعية وقضائية، فضلا عن الصحافة والإعلام ومؤسسات المجتمع المدني، إلى ضرورة إصلاح هذه المؤسسات باستمرار، وذلك لضمان أدائها الديمقراطي السليم، وهو الأمر الذي يفرض الشفافية التامة واختيار القيادات الفاعلة، والتحديد الزمني لفترة قيامها بمسئوليتها، والتطبيق الفعلي لمبدأ سيادة القانون بما لا يعرف الإستثناء، مهما كانت مبررات هذا الإستثناء ودواعيه⁽¹⁵⁾.

- آثار ونتائج الإصلاح

تظهر آثار الإصلاحات ونتائجها، تختلف في الواقع - باختلاف الظروف التي تتم في ظلها، وكذلك باختلاف الأهداف والغايات التي تسعى الحركات والقيادات الإصلاحية إلى تحقيقها، كما أنه من الصعوبة الإحاطة التامة بآثارها ونتائجها، وبالخصوص إذا كانت عملية الإصلاح ما تزال مستمرة، وبالتالي من المبكر الحكم عليها، فقد يكون التاريخ هو صاحب السلطة في الحكم والتقييم على مثل هذه المسارات، وعلى فعاليات صنعه في الحاضر⁽¹⁶⁾.

ومن المعلوم، فإن التغييرات الإصلاحية و الأفكار الجديدة مثلما سنلقى مقاومة في البداية من بعض الفئات، فإنها ستجد أيضا تأييدا من فئات أخرى، والإصلاح الناجح هو الإصلاح الذي يتمكن من إيجاد فئات متمسكة به، وتتاضل من أجل استمراريته ويساهم في توسيع قاعدة المشاركة الشعبية، وتقوية مؤسسات المجتمع المدني.

وبالمقابل قد يتم التراجع عن الإصلاح عندما يتم إبعاد المنادين به، والذين تبينوا كبرنامج عمل في دولهم، سواء بالإطاحة بهم من القيادة أو بوقوع شعوبهم في حالة من عدم الإستقرار.

ومثال ذلك الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية التي قام بها السلفادور الليندي في تشيلي سنة 1970 والتي كانت محل تأييد وترحيب فئات واسعة من الشعب التشيلي، إلا أنه بعد فترة قصيرة تمت الإطاحة بسلفادور الليندي والتراجع عن الإصلاحات التي تبناها وحل نظام تسلطي محل النظام الديمقراطي .

الخاتمة :

إن عملية الإصلاح لا تحدث في فراغ، ولا تكون لمجرد وجود رغبة في التغيير، بل أنها تستلزم من توافر بيئة مناسبة وظروف موضوعية تدفع للإصلاح، ونجاح عملية الإصلاح و تجسيد أهدافه، وهو ما يتطلب وجود عوامل ومحددات أساسية، كما يجب أن يتم وفقاً لإجراءات وخطوات مدروسة، ولقد تبين أن إجمال هذه المحددات والإجراءات يكمن في: مبدأ الإصلاح الدستوري والتشريعي بما يتماشى مع متطلبات المبادئ الديمقراطية ووضع ضمانات لتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات و مبدأ التداول على السلطة، وإطلاق حرية تشكيل مؤسسات المجتمع المدني، مهما كان طابعها السياسي أو الاجتماعي أو الثقافي أو الاقتصادي.

وموازاة لذلك العمل على تحرير الصحافة ووسائل الإعلام وضبط نشاطها بما يراعي مظاهر الخصوصية والمبادئ الوطنية للدولة باعتبار أن هذا التحرير والالتزام يعد من أهم دعائم النظام الديمقراطي، الذي يضمن بدوره إطلاق حريات تشكيل الأحزاب والجمعيات ذات الطابع السياسي في إطار الدستور والقانون، وفتح مجالات التشغيل والابتكار للشباب وللطاقات المبدعة باعتبار أنها القوى الحقيقية للتغيير المنشود.

الهوامش :

- (1) سورة البقرة الآية 11 .
- (2) سورة القصص الآية، 19 .
- (3) د/ محمد تركي بني سلامة ، الإصلاح السياسي دراسة نظرية ، www.dash.com
- (4) محمد تريكي بني سلامة، المرجع نفسه.
- (5) حسني بودييار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر، عنابة، 2003، ص 97.
- (6) حسني بودييار، المرجع نفسه، ص 97. وأنظر : د/ عمار عوابدي، قيم ثورة أول نوفمبر ونظام الحكم الوطني الراشد، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، ديسمبر 2004، ص 19.
- (*) فكرة الإصلاح السياسي ليست بالفكرة الحديثة، حيث نجد في كتابات قدماء المفكرين اليونان كأفلاطون وأرسطو العديد من الأفكار الإصلاحية كالعادلة والقوانين وتنظيم المجتمع والدولة والاستقرار السياسي والتوزيع العادل للثروة وغيرها. (7) - محمد تريكي بني سلامة، مرجع سبق ذكره.
- (*) في سنة 1839 أصدر السلطان عبد المجيد الأول مرسوماً عرف «بالتنظيمات الخيرية»، والتي أكدت على المساواة ما بين المسلمين وغير المسلمين في الدولة العثمانية ، ثم تبع ذلك تبني أول دستور في الدولة العثمانية سنة 1876 والذي تم بموجبه إنشاء برلمان مُثل فيه المسلمين والمسيحيون واليهود.
- (8) د/ ريم محمد موسى، الثورات العربية ومستقبل التغيير السياسي، مؤتمر فيلادلفيا.
- (9) د/ ريم محمد موسى، المرجع نفسه.
- (10) د/ شادية فتحي إبراهيم، محددات الإصلاح السياسي في الدول العربية ،مركز دراسات وبحوث الدول النامية،القاهرة، 2006 ، ص 520.
- (11) د/محمد تريكي بني سلامة، مرجع سبق ذكره.
- (12) منتدى الإصلاح العربي .www.bibalix.org تاريخ الاطلاع على الموقع 2013/02/24.
- (13) محمد محمود السيد، الإصلاح السياسي، مجلة الحوار المتمن www.alhiwar.com تاريخ الاطلاع على الموقع 2013/02/12 .
- (14) محمد تريكي بني سلامة ، المرجع السابق.
- (15) منتدى الإصلاح العربي، مرجع سبق ذكره.
- (16) د/ محمد سعد أبو عامود ،مستقبل الإصلاح السياسي في الدول العربية ،مركز دراسات وبحوث الدول النامية،القاهرة، 2006 ، ص 546.

قراءة نقدية حول الإجراءات المتعلقة بالتشريع المالي

للبرلمان في التجربة الجزائرية

د- لعروسي راجح

أستاذ محاضر

كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية

جامعة الجزائر - 3

الملخص باللغة العربية:

يعتبر الإهتمام بالوضع المالي (الميزانية المالية الدولية) من أهم إختصاصات البرلمانات وأقدمهما، فهو الذي ارتبطت به نشأتها وتطور سلطاتها بعد ذلك، لذا فقد حرصت دساتير أغلب - الدول ومنها الدول العربية - على عدم إطلاق يد السلطة التنفيذية في هذا الشأن، وعلى إخضاع نفقات الدولة ومواردها لإشراف البرلمان.

ويختلف موقف الدساتير في تقرير سلطة البرلمانات في المجالات المالية، فالبعض منها تحرم البرلمان من أية سلطات أو إختصاصات في هذا الشأن، أو تفرض قيودا عديدة على سلطة البرلمان، وبعضها الآخر يجعل سلطة المؤسسة التشريعية مساوية لسلطة الحكومة في المجال المالي، وتعد دساتير الجزائر (منذ الاستقلال ومن بينها دستور 1996) من الدساتير التي وضعت تجعل مسألة سن القوانين المالية من إختصاص السلطة التشريعية دون غيرها، مما جعل القوانين المالية عبارة على تشريعات ورخص برلمانية في مجال عمليات تنظيم و إدارة وتنفيذ ومراقبة كافة العمليات المالية، وكذا الرقابة على شؤون الميزانية في الدولة.

ولقد أكد القانون العضوي 02/99 وفي مادته 44 من خلال الصياغة (مشروع قانون المالية)، إعداد مشروع قانون المالية يبقى مفتوحا أمام الحكومة دون سواها أي إنها حصرت المبادرة في مجال قانون المالية على الحكومة دون النواب.

الملخص باللغة الفرنسية:

Les moyens des contrôles dont disposent les parlementaires sont- ils suffisants et efficaces ? le rôle du parlement dans la stratégie budgétaire est-il efficient en Expérience algérienne ? Afin de répondre à ces questions nous présenterons d'abord le cadre juridique de la loi de finances, ensuite nous analyserons la procédure d'examen, d'amendement et de vote du projet de loi de finances, nous verrons en quoi le contrôle de l'exécution de budget de l'Etat par le parlement n'est ni une entreprise aisée ni évidente. Enfin nous présenterons quelques perspectives susceptibles de faciliter une plus grande participation des parlementaires au processus budgétaire.

الكلمات الدالة : Lois de finances - budgétaire le parlement - le contrôle

مقدمة:

يعد وضع الضوابط العليا في المجتمع - كحق التشريع - من أهم مظاهر السيادة في الدولة، لأن الجهة التي تملك هذا الحق تكون مستحوذة على السيادة في المجتمع⁽¹⁾، ففي الدولة الحديثة تتمتع المجالس النيابية بالسيادة، وفقا لنظرية سيادة الأمة الذي يجعل من البرلمانات سلطة تشريعية، تكاد تكون مطلقة لا تقيد إلا بما يقيدها به الدستور المعبر عن إرادة الأمة، ويقال في هذا الشأن إن البرلمان البريطاني الممثل للأمة الإنجليزية، يستطيع أن يفعل كل شيء^(*)، وفي هذا إشارة على أن إرادة الأمة لا تعرفها القيم والمبادئ الدينية أو الأخلاقية، بحيث يستطيع النواب أن يشرعوا بصرف النظر عن موافقة عملهم للدين، أو مخالفته له.

وتباشر السلطة التشريعية في الدول المختلفة اختصاصات عديدة، يتوقف حجمها ومداهها على حسب طبيعة نظام الحكم السائد في الدولة، وطريقة رسم الدستور للعلاقات بين السلطات العامة وهي الوظائف التقليدية التي يقوم بها البرلمان، والمتعارف عليها في الأنظمة الدستورية المقارنة، إلى جانب الوظيفة الأصلية والمتمثلة في سن القوانين والمراقبة.

ومن أهم الوظائف التي تقوم بها المجالس التمثيلية وبرأي جون ستيوارت ميل² John Stewart Mill هي وظيفة تشكيل القوانين أو صياغتها، وتبقى العملية التشريعية من أصعب المهام في الدولة وأخطرها، لأن المؤسسة البرلمانية في الدولة المعاصرة لا يمكن أن تقوم بوظيفتها التشريعية على أحسن وجه، إلا إذا توفرت على معطيات علمية دقيقة، ودراسات مختلفة تتعلق بالمبادئ التي توضع فيها القواعد التشريعية، ونذكر هنا على سبيل المثال لا الحصر، أن الكونغرس الأمريكي يملك مكتبة تحزن ما يزيد عن ثمانين مليون مؤلف، وهذا ما يجعل من عملية إعداد القواعد القانونية عملية علمية بالدرجة الأولى، قبل أن تكون نشاطاً سياسياً في الدولة.

ويرتبط نجاح التشريع وفعالياته أساسا بدرجة العلم المتوفر لدى واضعه ومصدره، وليس في قلبه الشكلي: التبويب، والترتيب، والتقسيم، والمواد... الخ، وذلك لأن القاعدة التشريعية مهياة لتنظيم قطاع أو قطاعات معينة، إجتماعية، واقتصادية وثقافية وسياسية، وتفاعلات مجتمعية بأشكالها المختلفة، فإذا كان واضع القاعدة يملك علما يمكنه من الإحاطة الشاملة بالقطاعات المراد تنظيمها، فإن تلك القاعدة ستحقق هدفها لا محالة، وتتمثل الوظيفة التشريعية أساسا في حق اقتراح القوانين من ناحية، والمناقشة والتصويت من ناحية أخرى.

وتختلف الدول في تحديد سلطة المجالس التشريعية في سنّ القوانين، بمعنى هل يجوز للبرلمان أن يشرع في كل الموضوعات؟ أم أنّ هناك حدودا لا يستطيع تجاوزها، وموضوعات لا يحق له أن يتعداها؟، وفي هذا الشأن نجد اتجاهين⁽³⁾:

- اتجاه يحدد فيه الدستور موضوعات معينة ينظمها القانون وحده، بمعنى لا يجوز تنظيمها بأداة أدنى منه، ويترك ما عداها من موضوعات لتقدير السلطة التشريعية، فلها أن تنظمها أو تتركها للسلطة التنفيذية، وهذا هو الإتجاه الغالب.
- أما الإتجاه الآخر ففيه يحدد الدستور مجالا معيناً للقانون، إذ لا يجوز له أن يتعداه.

أما في الحالة الجزائرية فإن السلطة التشريعية تمارس من قِبل برلمان يتكون من غرفتين -حسب الدستور الأخير والحالي لسنة 1996- وله كامل السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، ومنه

يمارس البرلمان صلاحياته التشريعية، فيشرع في الميادين التي خصصها له الدستور، وكذلك المجالات المحددة منه⁽⁴⁾.

وإلى جانب سن القوانين قد يكاد يكون الاختصاص المالي للبرلمانات من أهم وأقدم اختصاصاتها، فهو الذي ارتبطت به نشأتها وتطور سلطاتها بعد ذلك، فالمال والاقتصاد هما العمود الفقري للدولة وأي خلل فيهما يؤدي إلى نتائج إجتماعية وإقتصادية وسياسية غير مرغوب فيها، لذا فقد حرصت دساتير أغلب الدول ومنها الدول العربية على عدم إطلاق يد السلطة التنفيذية في هذا الشأن وعلى إخضاع نفقات الدولة ومواردها لإشراف البرلمان⁽⁵⁾.

ويختلف موقف الدساتير في تقرير سلطة البرلمانات في المجالات المالية، فبعض الدساتير تحرم البرلمان من أية سلطات أو اختصاصات في هذا الشأن، أو تفرض قيودا عديدة على سلطة البرلمان، وبعضها الآخر يجعل سلطة المؤسسة التشريعية مساوية لسلطة الحكومة في المجال المالي⁽⁶⁾.

ويعتبر الدكتور سعيد بوالشعير في كتابه "القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة" هذه الوظيفة، من أهم الوظائف التي يختص بها البرلمان، وتستمد وجودها من قاعدة لا ضريبية بدون تمثيل، والدالة على إرتباط البرلمان بها، وأنه من حق هذه المؤسسة مراقبة الجهاز الحكومي في كيفية تحصيل الأموال وصرفها، وذلك عن طريق إقرار الميزانية، ومراقبة الحساب الختامي لها، وتشمل هذه الرقابة الضرائب والرسوم المفروضة والقروض، ومختلف المسائل المتعلقة بالشؤون المالية للدولة، ويكون ذلك من خلال مناقشة أعضاء البرلمان لمشروع قانون المالية السنوي، الذي تعرضه الحكومة للمناقشة والمصادقة على الغرفتين والتصويت عليه.

ومما لا شك فيه أن المالية العامة للدولة المعاصرة، هي الشريان الحيوي الذي يغذي وينظم جهود ووظائف الدولة، وأهداف سياساتها واستراتيجياتها وبرامجها العامة، وكذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الإقتصادية، والإجتماعية، والسياسية والأمنية والعسكرية، على المستويين الداخلي والخارجي، لأن المالية العامة هي الوسيلة التي يمكن من خلالها التكفل بتوفير متطلبات تأمين الخدمات العامة لمواطني الدولة في كل الظروف، وبصورة منظمة ومخططة وفعالة، كما أنها تضمن إيجاد الوسائل المختلفة لتنفيذ وإنجاز أهداف المشاريع والبرامج والسياسات العامة اللازمة لرفاهية المجتمع ولقوة الدولة وتطورها.

وهكذا، يوجد في الدول المعاصرة نظام قانوني مالي له مصادر قانونية عديدة، تدور وتتمحور حول مصادر النظام القانوني العام للدولة، مثل الدستور، والقانون العضوي، والقانون العادي والنصوص التنظيمية، ويحتوي هذا النظام على كافة القواعد والمبادئ المالية الدستورية، والقانونية والعلمية والفنية، وسائر مراحل عمليات إعداد الميزانية العامة للدولة ومقوماتها، ويطلق عادة على هذا النظام في دساتير وقوانين الدول، مثلما هو الحال عليه في الجزائر مصطلح "قانون المالية"، وهو يعد تقليديا قانون ميزانية الدولة، ولقد عرف كمصطلح منذ أمر 19 جوان 1956 في فرنسا، ليتحول فيها إلى قانون المالية، بموجب الأمر الصادر في 02 جانفي 1959⁽⁷⁾.

ولذلك فإن مجال ضبط النظام المالي في الدولة هو مجال محجوز للسلطة التشريعية، فهي صاحبة الإختصاص الأصلي، والسيادة الكاملة في إصدار التشريعات العضوية والعادية، التي تنظم وتضبط قوانين المالية، بما فيها قانون المالية السنوي، أي قانون الميزانية العامة، إذ أنها -أي السلطة

التشريعية- هي الهيئة التي تلجأ إليها السلطة التنفيذية طلباً للترخيص والإجازة البرلمانية المسبقة لأية تصرفات وأعمال مالية استثنائية واستعجالية، خارج ما هو مقرر في قوانين المالية، من إيرادات ونفقات وميكانيزمات و توازنات تتعلق بالميزانية .

وعموماً، قوانين المالية هي تشريعات ورخص برلمانية في مجال عمليات تنظيم وإدارة وتنفيذ ومراقبة كافة العمليات المالية، وكذا الرقابة على شؤون الميزانية في الدولة⁽⁸⁾، ومن ثم فدور البرلمان في هذا المجال جوهرى وأصيل وحيوي، في الوقت نفسه، ولقد تبلور دور البرلمان الجزائري في مجال قوانين المالية وترسخ في النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية، حيث أن كل دساتير الجزائر منذ الاستقلال ومن بينها دستور 1996، قد جعلت مسألة سن القوانين المالية من اختصاص السلطة التشريعية دون غيرها، كما حدد بواسطتها إجراءات ومراحل وقواعد عمل وأداء البرلمان في مجال قوانين المالية، لاسيما فيما يتعلق بالتصويت والمصادقة على قانون المالية السنوي .

الأسس الدستورية لقوانين المالية :

هناك مبادئ دستورية ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية وسياسية وقانونية، ترسخت واعتمدها الدستور كأسس وضوابط لعملية تنظيم المالية العامة في الدولة، من قبل السلطة التشريعية⁽⁹⁾.

ومن المبادئ الدستورية ما تعلق منها بقوانين المالية، والتي يجب على كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية معاً العمل والحرص على صيانتها، واحترامها وتطبيقها، خلال كافة عمليات مراحل تحضير وإعداد قوانين المالية والمصادقة عليها وتنفيذها، والرقابة على شرعية وسلامة هذه العملية.

وهي مبادئ سنوية أي أن مدة سريان الميزانية 12 شهراً، وتتميز بالشمولية و وحدة ميزانية الدولة العامة، أي إظهار كافة عناصر الإيرادات العامة والنفقات العامة في بيان واحد دون تشتيتها في بيانات مختلفة، ومبدأ عدم تخصيص الإيرادات، أي عدم تخصيص نوع معين من الإيراد لإنفاق معين، وكذلك مبادئ المساواة في الأعباء، وتحمل التكاليف المالية والانتفاع بخدمات الإنفاق العام، ومبدأ العدالة والتكافل الإجتماعيين في رسم وتطبيق السياسات المالية.

كما حدد الدستور مبادئ وأسس ووسائل صيانة وحماية المالية العامة من كافة أسباب ومخاطر التبدد والضياع والفساد والتسيب والإنحرافات المختلفة، ومن بينها الضمانة البرلمانية بوظيفتها التشريعية والرقابية.

الضوابط القانونية لعملية سن التشريع المالي:

يحدد الدستور مجموعة من الإجراءات الدستورية والقانونية لتنظيم عملية تدخل السلطة لممارسة اختصاصها الدستوري في تنظيم المالية العامة في الدولة، بموجب تشريعات مالية، كما يحدد ضوابط العلاقة الوظيفية بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في المجال المالي، لأن إعداد الميزانية يعتبر من صميم عمل الإدارة العامة، ولهذا فالحكومة هي التي يقع عليها عبء الإعداد بما لها من أجهزة منتشرة في البلاد، وهي الأقدر على تحديد الحاجيات التي يتطلبها المجتمع .

وتتطلق عملية تتبع التقديرات للنفقات والإيرادات من أسفل إلى أعلى، إذ تبدأ بالدوائر، الوحدات إلى أن تنتهي بالوزارات التي ترفعها إلى وزارة المالية ، حيث تقوم هذه الأخيرة بدراسة الموازنة

المرفوعة إليها للتأكد من صحة التقديرات، وكذا سلامة الأسس التي بنيت عليها، وبالتالي فإن إعداد مشروع قانون المالية يبقى مفتوحا أمام الحكومة دون سواها، وهذا ما أكده القانون العضوي 02/99 وفي مادته 44 من خلال الصياغة (مشروع قانون المالية)، أي إنها حصرت المبادرة في مجال قانون المالية على الحكومة دون النواب⁽¹⁰⁾.

ويعتبر قانون المالية، هو القانون الأكثر أهمية في كل دورة برلمانية، إذ يتناوله المجلس الشعبي الوطني بالدراسة والمناقشة والإثراء، وفقا للتطورات الاجتماعية والاقتصادية، وبما يستجيب لإنشغالات المواطن وتطلعاته.

فهو العاكس للحالة الاقتصادية، والمبين لطبيعة النمو، والموضح للمصادر والإيرادات، والمحدد لكيفيات النفقات و معايير توزيعها على مختلف القطاعات، ومن خلاله أيضا تحدد الأحكام الجبائية، والرسوم المختلفة، وتتجلى أهمية قانون المالية في كونه ترجمة عملية لبرنامج الحكومة، وتوجهاتها العامة، كما يتيح للمجلس الشعبي مراجعة التدابير المتعلقة بقانون المالية وذلك بصفة دورية، الأمر الذي يمكن من تعديل ما أتخذ من إجراء بما يتماشى مع التحولات الجارية والمأمولة، وذلك بما يتماشى مع حاجات المواطن والعامل على حد سواء.

كما تجدر الإشارة إلى بعض الجوانب القانونية الدالة على دور البرلمان في الإثراء والمصادقة^(*) عليه، وذلك بعد أن تتكفل السلطة التنفيذية بتحضير مشروع قانون المالية السنوي- ميزانية الدولة العامة- وبعد دراسته على مستوى مجلس الحكومة كذلك، واطلاع مجلس الدولة عليه، وإبداء رأيه القانوني والاستشاري فيما يتعلق بصياغته القانونية، يحال على مجلس الوزراء ليتم دراسته النهائية والمصادقة عليه، تحت سلطة رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء، ثم يودعه الوزير الأول⁽¹¹⁾ طبقا لأحكام الدستور لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

ويتم التصويت عليه وذلك بعد دراسة مشروع القانون من قبل اللجنة المختصة طبقا لأحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وبعد مناقشته العلنية من قبل أعضاء الغرفة الأولى، خلال مدة أقصاها 47 يوما، ابتداءً من تاريخ إيداعه، ويحال فوراً وبدون تأخير على مجلس الأمة الذي يضطلع بدوره بدراسته ومناقشته، ثم يصادق عليه خلال مدة عشرين (20) يوما فقط⁽¹²⁾.

وفي حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول حكم أو أحكام من مشروع قانون المالية، يمنح القانون العضوي 02-99، أجل ثمانية (08) أيام للجنة المتساوية الأعضاء المختصة للبت في شأن الخلاف المطروح، وفي حالة مرور مدة خمسة وسبعين (75) يوما المقررة بدون تصويت، والمصادقة على قانون المالية السنوي، لأي سبب من الأسباب فإنه يحق لرئيس الجمهورية أن يصدر مشروع هذا القانون بموجب أمر، وهو ما يوضح أن قانون المالية لا يمكن تأجيله لأنه متعلق بصيرورة المصالح العامة للبلاد.

وعلى الرغم من الأهمية البالغة التي يكتسبها قانون المالية، إلا أن دور البرلمان فيه يبقى ضعيفا حتى بعد مرحلة الإعداد لأسباب منها :

- تواجد الحكومة في كل الإجراءات المتخذة على مستوى البرلمان أثناء دراسة مشروع قانون المالية، كما تعقد اللجنة المختصة لدراسة المشروع، وعادة ما تكون بحضور ممثل الحكومة، وهو المتمثل في شخص وزير المالية .

- القيد الزمني المفروض على البرلمان للمصادقة على مشروع قانون المالية .
- في حالة عدم مصادقة البرلمان على المشروع في الأجل المحدد، فإن رئيس الجمهورية يصدر المشروع بأمر له قوة قانون المالية.

كما أن القاعدة العامة في اعتماد قانون المالية من قبل البرلمان يشكل قيوداً على الحكومة، حيث لا تستطيع بموجبه إجراء أي تعديل فيه، غير أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والمالية الداخلية منها والخارجية تمكن من إحداث تعديل على القانون، وقد يكون التعديل من خلال قانون المالية التكميلي وتحويل الاعتماد .

وتطبيق الإجراءات المتبعة في مناقشة قوانين المالية السنوية كذلك على مناقشة قوانين المالية التكميلية، إذ يمكن لأعضاء البرلمان من خلال هذه المناقشة طلب توضيحات حول التغييرات الطارئة على الإعتمادات المالية .

أما تحويل الإعتمادات، فالأصل فيها أنه تجب موافقة البرلمان على نقل أي مبلغ من موضع لآخر، لكن العدد المتراد لتحويلات الإعتماد يدل على أن الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء، ولا تنتقيد بالشكل الذي أعتمده البرلمان، وهذا تعبير صريح من الحكومة يقضي على حق المؤسسة النيابية في الإشراف على تنفيذ الميزانية، وإخضاع الحكومة للمساءلة عن تحقيق الأهداف المحددة في قانون المالية⁽¹³⁾.

وعليه يعتبر الاختصاص المالي أو التشريع المالي للبرلمان شكلياً وظاهرياً فقط، لأن صاحب الاختصاص الحقيقي في هذا المجال هو السلطة التنفيذية، باعتبارها المسيرة للجهاز الإداري وليس للبرلمان، الذي لا يملك أجهزة قادرة على إدارة هذا المجال، وبالتالي تظل المبادرة في المجال المالي من طرف الحكومة دون سواها، وذلك عن طريق تقديم مشاريع القوانين، كما أن لها الحرية في تنفيذ قوانين المالية دون مراقبة برلمانية فعالة، والبرلمان لا يمارس الرقابة اللاحقة في هذا المجال.

وعلى الرغم من أن الدستور أقر برقابة مالية لغرفتي البرلمان على الحكومة بنصه على اختتام السنة المالية، فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعينة، من قبل كل غرفة من غرف البرلمان⁽¹⁴⁾، وأن نواب البرلمان ساهموا في المجال المالي ودوره من خلال تكيف وملائمة مشاريع قوانين المالية اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً، مما جعلها تتسم بالشرعية لاسيما في المجال الاقتصادي والاجتماعي، وذلك عبر تدخلاتهم المكثفة، والتي كانت في غالب الأحيان تحدث عملية إرباكا في برمجة جدول الجلسات، لمناقشة مشاريع قوانين المالية والتصويت والمصادقة عليها، حيث كان المجلس الشعبي الوطني -على سبيل المثال - يلجأ إلى استعمال أغلب ساعات اليوم والعطل من أجل متابعة ذلك، فإن الرقابة في هذا المجال، والتي نص عليها القانون العضوي رقم 99-02، لم تجد مكاناً لها -إلى حد الآن- في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

وعلى العموم يتضح أنه لا يوجد اقتراح قانون المالية من قبل النواب، لكن ما تضمنته المادة 121 من دستور 1996 والتي تنص على خلاف ذلك، إنه لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مُرفقاً بتدابير تهدف إلى الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ في فصل آخر من النفقات العمومية، تساوي على الأقل المبالغ التي تم

إنفاقها، ويتضح من خلال ذلك أن هناك اقتراح قوانين المالية إلى جانب مشروع القوانين الذي تقدمه الحكومة، ولكن في حقيقة الأمر لا يوجد اقتراح لقوانين المالية، لأن النائب مجبر عن البحث عن تدابير ترفع مداخيل الدولة، أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية، ومنه فإن نواب البرلمان مقيدون بهذه الشروط، وذلك حتى يترك المجال للحكومة، ولهذا اختصر القانون العضوي 99-02 الطريق في ذكره لمشروع قانون المالية دون الإقتراح، كما يمكن الإشارة إلى تمركز العمل البرلماني في لجنة المالية والميزانية، وذلك بالرغم من عدم حضور كل النواب في اللجنة إلى جانب الحضور القوي للحكومة وهو الطرف القوي، الأمر الذي يؤثر على عمل اللجنة .

وتبدأ- بعد انتهاء اللجنة المالية من إعداد تقريرها النهائي حول المشروع- المناقشة في المجلس الشعبي الوطني، بتقديم التعديلات إن وجدت، ويصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، حيث تصوت الغرفة الأولى عليه خلال 47 يوما من تاريخ إيداعه وتصوت على قانون المالية المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني الغرفة الثانية، أي مجلس الأمة في مدة أقصاها 20 يوما .

والملاحظ، أن هذه الإجراءات ليس لها أي أثر في النصوص القانونية، فإن مناقشة مشروع قانون المالية خال من كل مدلولاته وأهدافه، فهي مناقشة من أجل المناقشة فقط، وما يسجل عن الرقابة البرلمانية والتي لا تزال غير فعالة في المجال المالي ترجع إلى الأسباب الآتية :

- هناك مجموعة من المتغيرات والنقائص في المنظومة القانونية المتعلقة بعملية تنظيم قوانين المالية، وذلك بصورة تقلل وتضعف دور وسلطة البرلمان الحيوية في هذا المجال، ومن الأمثلة التي يمكن إعطاؤها بخصوص هذه الثغرات والنقائص، عدم صدور القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية المنصوص عليه في أحكام المادة 123 من الدستور .

- انعدام القواعد والإجراءات القانونية اللازمة لتطبيق أحكام المادة 160 من الدستور، والتي تلزم الحكومة بتقديم عرض لكل غرفة من غرفتي البرلمان عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، وضرورة أن تختتم كل سنة مالية بتصويت كل غرفة على حده على قانون تسوية ميزانية السنة المالية المعنية، كما أنه لا يوجد أي نص قانوني آخر يلزم مجلس المحاسبة على إحالة تقاريره السنوية عن إحالة الدولة إلى البرلمان، كما هو جار به العمل في النظم الدستورية والسياسية البرلمانية، لأنه من مبررات التكامل والتعاون بين مؤسسات الدولة وظيفيا في مجال الرقابة على أعمال الحكومة .

- تمنع الأغلبية البرلمانية -والتي تعتبر- كحاجز من معارضة قانون المالية أو إعطاء الفعالية في المضمون للرقابة البرلمانية.

- لا نلمس أثناء المناقشة رقابة فعالة حيث أن نواب الأغلبية يكتفون بمناقشة تتسم بطابع عام، أما نواب المعارضة فيباشرون رقابة تمتاز بالطابع الشكلي، نتيجة تركيز السلطة المالية وكذا التنظيمية بيد الحكومة، ولن يكون بمقدورهم إلا التنديد بالسياسة المالية المنتهجة والتشكيك في التقديرات الحكومية، ومنه فإن مناقشة النواب لن يكون لها أي أثر على الحكومة⁽¹⁵⁾.

ومن الملاحظات التي يمكن تسجيلها من واقع عمل وأداء البرلمان في هذا المجال أيضا، تلكم الظاهرة المتعلقة بعملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة المالية، التي يلاحظ عليها عدم استعمال

وتطبيق كافة وسائل هذه الرقابة التي يحوزها البرلمان بقوة الدستور، بداية من مختلف الوسائل الكلاسيكية التي أثبتت عدم جدواها في الرقابة البرلمانية، وربما تعود أسباب ذلك إلى حقيقة دقة وصعوبة الرقابة البرلمانية، وربما تعود أسباب ذلك إلى حقيقة دقة وصعوبة العمليات المالية وتعقدتها، بالنظر إلى طبيعتها الإحصائية والتقنية، وكذا تشعبها وضخامتها، وهو الأمر الذي يجب التحكم فيه بأساليب ووسائل أخرى أكثر تخصصا من حيث الموضوع .

وتعمل وسائل الإعلام المتمثلة في الأسئلة والاستجوابات، وكذا لجان التحقيق التي تتدخل في مجال الرقابة، للتأكد من تطابق العمليات المنفذة مع الترخيص المالي عن طريق الاستجوابات، إلا أن أعضاء البرلمان لا يعيرونها أي اهتمام، ففي حالة تقديم الحكومة إجابة غير مقنعة فإنه ليس للبرلمانيين أي سبيل لإجراء الرقابة، والشيء نفسه نجده في حالة الأسئلة سواء أكانت كتابية أو شفوية.

وعلى الرغم من أنها وسيلة في يد النواب وأعضاء البرلمان، وأن دستور 1996 وحتى الأنظمة الداخلية للغرفتين لم ينصا على إمكانية لجنة المالية والميزانية للمجلس الشعبي الوطني وكذلك لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لمجلس الأمة، من إستدعاء الموظفين السامين للإستماع إليهم ومعرفة الحالة المالية في ميدان معين، لأنه لا يمكن الوصول إلى ذلك إلا بترخيص من الوزير المعني، وأكثر من ذلك فالموظفون أنفسهم لا يستجيبون للدعوة، مثل ما فعله محافظ بنك الجزائر .

وهذا دليل على عدم وجود رقابة برلمانية أثناء تنفيذ قانون المالية، كما قال أحد النواب: "هل يُسمح لنا وللمرة الثالثة بالتصويت على مشروع قانون المالية، الذي هو في واقعه تقديرات وتوقعات ليس إلا دون معرفة واقع التنفيذ" (16).

كما يمكن تعديل قانون المالية خلال السنة بالنظر إلى التطورات الاقتصادية والاجتماعية، عن طريق قانون مالي تكميلي، فالإجراءات المتبعة في مناقشة قوانين المالية السنوية تنطبق كذلك على مناقشة مشاريع المالية التكميلية .

فأثناء مناقشة المشاريع لا نلمس أي رقابة، حيث أن نواب الأغلبية البرلمانية وأحزاب الائتلاف الحكومي، يكتفون بمناقشة ذات طابع عام، في حين أن نواب المعارضة يباشرون رقابة شكلية، وليست بمناقشة فعلية لأنها مجرد تنديد بالسياسة المالية فقط، فهذا النوع من الرقابة غير فعال بالرغم من كونه شديد اللهجة أحيانا .

وفي استمرار تجاهل البرلمان لنوع من الرقابة، وذلك بسبب غياب الإرادة السياسية من جانب الحكومة التي لم تقدم - إلى حد الآن - أي مشروع لضبط الميزانية، بالرغم من أن الدستور قد نص على ذلك، ولكن من غير تحديد الوقت الذي يجب على الحكومة أن تقدمه، لأن المشروع حسب هذا القانون يلزم الحكومة بتقديم قانون ضبط الميزانية للسنة المالية الفارطة كل سنة مالية، فهو يشكل وثيقة تثبت تنفيذ قانون المالية لكل سنة، إلا أن هذا لم يحدث طيلة الفترة التشريعية الرابعة، أما خلال الفترات التشريعية اللاحقة أصبح يقدم لكن ما يعاب عن ذلك هو تقديمه متأخرا بسنة أو سنتين على الأكثر (قانون ضبط الميزانية لسنة 2011 قدم سنة 2013).

والجدير بالذكر، أن الكثير من النواب قد تساءل عن إمكانية دراسة قانون المالية في غياب جزء منه، فهل يمكن تقنيا أن يناقش مشروع قانون المالية بناءً على احتمالات دون تقييم للسنة الماضية؟ فلقد

نص الدستور في المادة 160 على: "تقدم الحكومة لكل غرفة من غرفتي البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية"⁽¹⁷⁾، وهي الصيغة التي يفهم منها الوجوب لا الإختيار.

وعليه، فإن وثيقة ضبط الميزانية تعد بمثابة تقييم لنتائج الميزانيات السابقة، وإرساء قواعد لمعرفة كيفية تسيير الأموال العمومية، وكيفية تنفيذ الميزانية فعليا، والأرقام الحقيقية التي تم تسجيلها في الإيراد والإنفاق، وبالتالي فعلى أي أساس واقعي سيستند النواب في التصويت على رفع نفقة أو تخفيض مورد مثلا، إن لم تكن أمامه نتائج السنوات الماضية لمعرفة حركية المؤشرات، فدراسة البرلمان لقانون ضبط الميزانية يعتبر تجسيدا لحق الرقابة البرلمانية في تسيير شؤون الأمة، وكذلك لإضفاء الشفافية في الاطلاع على التسيير المالي للبلاد.

وبالتالي فإن مناقشة مشروع قانون المالية في غياب أو تأخر مشروع قانون ضبط الميزانية في موعده تعد مناقشة هامشية، ليس لها أي صلة بالواقع، ولذا فالمطلوب هو تدارك الوضع من خلال ترتيب المنظومة القانونية المتعلقة بالجانب المالي، إلى جانب ضرورة تذكير عضو لبرلمان بدوره الحيوي ومسئولياته الكبرى في مجال القوانين المالية للدولة، وهنا يمكن اللجوء إلى المجموعات البرلمانية قصد التعبئة والتحسيس بأهمية هذا الدور.

كما يتطلب الأمر خلق إدارة برلمانية قوية ومتخصصة، تساعد عضوا البرلمان بالدراسات والبحوث في المجال المالي، إلى جانب تأسيس آلية متخصصة على مستوى الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، كهمزة وصل واتصال لمعالجة النصوص والقضايا المالية.

إن المتمعن بالدراسة والتحليل حول الرقابة المالية ودور أعضاء البرلمان في مناقشة الميزانية وقوانين المالية، فلا إشارة للفعالية في هذا المجال، وذلك بالنظر إلى تعقد بنود الميزانية وعدم وضوحها أحيانا، إضافة إلى ضيق الوقت المتاح لدراستها، مما جعل هذه المناقشة لا تختلف عن مناقشة برنامج الحكومة، أو بيان السياسة العامة، حيث ينصرف الأعضاء إلى مناقشة وإثارة بعض القضايا السياسية العامة والإنشغالات المحلية.

بالإضافة إلى أن الميزانية تمثل عملا إداريا من إختصاص السلطة التنفيذية، فهو يأخذ شكل القانون الذي لا يسمح بتعديله، إلا بموافقة الجهاز التنفيذي، سيما في بند النفقات، فإذا لم يوافق البرلمان على مشروع قانون المالية جاز - دستوريا - لرئيس السلطة التنفيذية إقراره، بعد مدة زمنية (خارج انعقاد الدورة البرلمانية) في شكل أمر له قوة القانون، ومن هنا تظل قدرة النواب محدودة في هذا المجال.

إن الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية، تكمن في التأكد من احترام الإجازة التي أعطها البرلمان للحكومة في جباية الإيرادات وصرف النفقات، وتحقيق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بعد نهاية السنة المالية، وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية من نفقات وإيرادات، بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية، تبين فيه ما تم تحصيله فعلا من إيرادات، وما تم صرفه من نفقات، ومدى مطابقة كل هذا مع ما ورد بالميزانية العامة.

الهوامش:

- (1) نسيب محمد أرزقي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزائر: دار الأمة للنشر والتوزيع ط1، 1998، ص92.
- (*) إلا أن يجعل الرجل امرأة، والمرأة رجلا
- ² Dennis F, Thompson, **Représentative Gouvernement**, Princeton : Université, press, 1996, p 121.
- (3) عادل الطبطبائي، "السلطة التشريعية في دول الخليج العربي: نشأتها، تطورها، العوامل المؤثرة فيها"، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، 1985، ص243. أنظر أيضا: - عبد الرضى حسين الطعان، تركيز السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة، بنغازي: منشورات جامعة قارويونس، 2001، ص ص 485 - 486.
- (4) المادة 122 من دستور 1996، تحدد المجالات و المواضيع التي يشرع فيها البرلمان .
- (5) نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة دراسة دستورية مقارنة، دمشق: دار رسلان، 2007، ص 139.
- (6) محمد فهيم درويش، السلطة التشريعية: ماهيتها، تكوينها، اختصاصاتها، القاهرة: جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2002، ص 386.
- (7) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر: دار الخلدونية، 2007، ص 158. نقلا عن: - Jean claud Martinez / Pierre Di malta, **Droit budgétaire**, 3^e édition, L.I.T.E.C, paris, 1999, pp 3-158.
- (8) David Loombos, **The Power of Purse : The Role of The European Parliament In Budgetary Decision** , London : George Allen and Unwinlik ,1999, pp 387-380.
- (9) مجلس الأمة، الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية، العدد 04، أكتوبر 2003، ص 07.
- (10) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 160.
- (*) ومنها المادة 120 و 121 و 122 من دستور 1996، وكذا المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعمليهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وكذا المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- (11) التعديل الجزئي للدستور لسنة 2008 ألغى منصب رئيس الحكومة و استبدله بالوزير الأول .
- (12) مجلس الأمة، الفكر البرلماني، مرجع سابق، ص 09.
- (13) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص ص 166 - 167.
- (14) أنظر المادة 160 من دستور 1996 .
- (15) عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 166 .
- (16) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، الجريدة الرسمية، العدد 162، الجلسة العلنية ليوم 1999/11/14، ص 29 .
- (17) المرجع نفسه.

تطبيق العدالة الإنتقالية بين المساءلة و المصالحة

أ - بوبكر صبرينة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

جامعة سوق أهراس

ملخص

تعتبر العدالة الانتقالية الحل الذي تلجأ إليه المجتمعات التي عرفت فترة من النزاعات والصراعات، فتسعى إلى تحقيق الاستقرار وتثبيت دعائم الديمقراطية من خلال المرور بمراحل ضرورية لتحقيق ذلك، فتلجأ لتطبيق العدالة الجزائية بالقدر الذي يضمن حقوق الضحايا ويمهد لتحقيق المصالحة الوطنية، لإعادة بناء دولة أساسها حكم القانون.

La justice transitoire est considérés comme une solution prise par les communautés qui ont connus des différends et des conflits, elle vise à stabiliser et consolider la démocratie en passants par des étapes nécessaires pour y parvenir, ses communautés auront recours à l'application de la justice pénale afin de garantir dans une certaine mesure les droits des victimes et ouvrir la voie à la réconciliation nationale, pour la reconstruction d'un Etat de droit.

مقدمة

يعتبر تطبيق العدالة الإنتقالية أمر ضروري وملح داخل المجتمعات التي شهدت نزاعات مسلحة وحروب أهلية، أو في ظل حكم عسكري أو أنظمة سلطوية استبدادية، حتى تعود إلى الحكم المدني، ونتجه نحو الديمقراطية. وبالتالي فهي تهدف - في آن واحد- إلى إعادة كرامة الضحايا الذين تعرضوا إلى أبشع الجرائم دون محاكمة أو الإخفاء القسري... الخ، من خلال جبر الضرر وتعويضهم، من جهة، وبناء الثقة بين الجماعات المتحاربة وتحقيق المصالحة بين المعتدين و الضحايا، ومن جهة أخرى، بهدف إعادة بناء المؤسسات، التي تتطلب تحقيق الديمقراطية وبالتالي بناء علاقة جديدة بين السكان، على أن يتم ذلك دون إقرار الممارسات التي ترقى إلى الإفلات الكلي أو الجزئي من العقاب وتكريس حكم القانون.

لكن واقع الحكومات في أوضاع ما بعد النزاعات، أملى عليها إحتياجات أخرى أيضا، كنزع سلاح الجماعات المتقاتلة، وتفادي جر المجتمعات إلى نزاعات قد يطول أمدها، فنتهار بناها ومؤسساتها، مما قد يدفع بها إلى اتخاذ إجراءات أخرى عدى تلك المتعلقة بتطبيق العدالة الجزائية بحذافيرها، بل اللجوء إلى تطبيق آليات العدالة التصالحية للإسراع من عملية الإنتقال، و بالتالي الحفاظ على إستقرار المجتمعات ودفع عجلة الديمقراطية و إعادة البناء.

وعليه سوف يتناول البحث بالدراسة، كيف يمكن تطبيق العدالة الإنتقالية بحيث تحقق أهم أهدافها وهما العدالة الجزائية و المصالحة الوطنية - في ذات الوقت - بشكل يراعى فيه التوازن المطلوب بين هذين المطالبين الملحين، حتى تصل بمجتمعاتها إلى بر الديمقراطية المنشودة.

لذلك قسمت الدراسة إلى بحثين، المبحث الأول: ماهية العدالة الانتقالية، و المبحث الثاني: إشكالات تطبيق العدالة الانتقالية.

المبحث الأول: العدالة الانتقالية (المفهوم - التعريف)

وسنتعرض من خلال هذا المبحث إلى مفهوم العدالة الانتقالية من خلال إلقاء الضوء على نشأة وتطور هذا المفهوم، ومن ثم تعريفه، وصولاً إلى المعايير التي يجب على الدول الالتزام بها لتضمن نجاح العدالة الانتقالية في تحقيق الأهداف التي تسعى لتحقيقها.

1- مفهوم العدالة الانتقالية وتعريفها :

مصطلح العدالة الإنتقالية، هو أحد المفاهيم الحديثة ليس فقط على المستوى الوطني، بل أيضا على المستوى الدولي، وهو لا يندرج حصرا ضمن فقه العلوم السياسية فقط، لكنه ينتمي أيضا إلى دراسات حقوق الإنسان. فيرى البعض أن العدالة الانتقالية ما هي إلا أحد فروع القانون الدولي،⁽¹⁾ كما أنه هناك علاقة وطيدة بين مفهوم العدالة الانتقالية و القانون الدولي الإنساني.

إلا أن مسألة نسبية المفهوم، وعدم وجود نموذج قانوني له يمكن تطبيقه على جميع الحالات، مازال يدفع إلى القول أن العدالة الانتقالية تمثل مفهوما له ذاتيته وطبيعته الخاصة، وأن فهمه يتطلب الإلمام بفروع القانون السابق ذكرها، مع إدراك جوانبه السياسية المختلفة.

ولقد بدأ البحث الأكاديمي الحقيقي لهذا المفهوم من خلال الثورات والتغيرات السياسية الحادة في أوروبا الشرقية، والانتقال إلى المرحلة الديمقراطية في دولة جنوب إفريقيا، وكان للأمم المتحدة الدور البارز في تحديد معالم العدالة الانتقالية، وأن التطبيق السليم لها سيؤدي إلى إحلال السلام، ومن ثم تبنى الثقة بين السكان والدولة.⁽²⁾

ويعد مفهوم العدالة الانتقالية حلقة الوصل بين مفهومين عموميين هما: الانتقال أو التحول (Transition) والعدالة (Justice)، و بالنسبة لتعريفات الأمم المتحدة: "هي من المثل العليا للمساءلة والإنصاف في حماية الحقوق وإحقاقها ومنع التجاوزات والمعاقبة عليها." أما الانتقال أو التحول في مفهوم العدالة الانتقالية، فهو مفهوم منحصر في فترة التغيرات السياسية. وهو ما يعني أن الانتقال مرتبط في مفهوم العدالة الانتقالية بالانتقال من مجتمع أقل تحررا إلى مجتمع أكثر ديمقراطية.⁽³⁾

واللافت للنظر، أن مفهوم العدالة الانتقالية بدأ يشيع استخدامه في العالم العربي إثر اندلاع ثورات ما يسمى بالربيع العربي في كل من تونس، مصر، ليبيا، و اليمن. وعلى سبيل المثال، تبنى مشروع القانون اليمني الخاص بالعدالة الانتقالية تعريفا مماثلا لوثيقة الأمم المتحدة المشار إليها سابقا، حيث عرف العدالة الانتقالية بأنها: "كامل نطاق العمليات و الآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتقهم تركة من تجاوزات الماضي واسعة النطاق، بغية تحقيق العدالة التصالحية للكشف عن الحقيقة وجبر ضرر الضحايا، وحفظ الذاكرة الوطنية، ومنع انتهاكات حقوق الإنسان في المستقبل."

أما مشروع القانون الأساسي للعدالة الانتقالية بتونس، فقد عرفها على أنها:

" مسار متكامل من الآليات والوسائل المتعمدة لفهم ومعالجة ماضي إنتهاكات حقوق الإنسان، بكشف حقيقتها ومحاسبة المسؤولين عنها، وجبر ضرر الضحايا، ورد الاعتبار لهم بما يحقق المصالحة

الوطنية، ويحفظ الذاكرة الجماعية ويوثقها، ويرسي ضمانات عدم التكرار و الإنتقال من حالة الإستبداد إلى نظام ديمقراطي يسهم في تكريس منظومة حقوق الإنسان".

أما في مصر، فهناك دراسة مهمة تقدم بها المستشار عادل عبد الماجد - نائب رئيس محكمة النقض المصرية- مفادها أن العدالة الانتقالية " هي مجموعة من التدابير و الإجراءات القضائية وغير القضائية يتم الاضطلاع بها خلال مرحلة ما بعد ثورة الخامس و العشرين من يناير للتصدي للانتهاكات حقوق الإنسان وغيرها من صور إساءة استعمال السلطة التي وقعت في ظل النظام السابق⁽⁴⁾.

ويمكن إدراك المفهوم من خلال العديد من المصطلحات التي تدخل ضمنه، مثل إعادة البناء الاجتماعي، المصالحة الوطنية، تأسيس لجان الحقيقة، التعويض للضحايا، وإصلاح مؤسسات الدولة العامة التي غالبا ما ترتبط بها الشبهات أثناء النزاعات الأهلية الداخلية المسلحة مثل الشرطة وقوى الأمن و الجيش⁽⁵⁾. لذلك فهو يركز في الحقيقة على فئة من الجرائم التي وقعت كما حددتها لجنة القانون الدولي، وأيضا المنصوص عليها في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية⁽⁶⁾.

لكن في حقيقة الأمر، مفهوم العدالة الانتقالية له دلالات مختلفة، البعض يعتبره تجاوز تصفية الماضي عبر الانتقال الديمقراطي من خلال التداول السلمي، وذلك بتصفية تركة أحقاد الماضي، والبعض الآخر يعتبره تقويم للذاكرة الجماعية لمجتمع ما وذلك حسب خصوصيات كل بلد على حدة، وهو ما يظهر بأنه ليس هناك مفهوما محددًا وثابتًا للعدالة الانتقالية⁽⁷⁾، فنوعية الآليات وطبيعة الإجراءات التي سوف يتم التعويل عليها لتطبيق العدالة الانتقالية، مرتبطة بالتناسب مع طبيعة الانتهاكات ودرجة القمع والاستبداد.

2- معايير تطبيق العدالة الانتقالية

إن تحقيق أهداف العدالة الانتقالية يتم من خلال إتباع معايير محددة وواضحة حتى تتمتع العملية بالمصداقية و المشروعية، وهذه المعايير تستمد أساسا من أعلى المعايير الدولية السائدة وأهمها:

2-1- إعادة بناء دولة القانون

عادة ما تعاني الدول التي تمر بمرحلة انتقالية حالة سيولة قانونية، خاصة بعد إلغاء أو سقوط دستور النظام القديم، الأمر الذي يستدعي إعادة بناء دولة القانون وذلك من خلال:

- أ- الالتزام بالقواعد الدولية للعدالة و الإنصاف
- ب- ترسيخ مبادئ سيادة القانون و احترام حقوق الإنسان
- ج- إصلاح منظومة العدالة و ضمان استقلالها

2-2- إتباع إطار مؤسسي شامل

تتسم أهداف العدالة الانتقالية وآليات تطبيقها بالتعدد والتمايز، ومن ثم يجب تطبيقها من خلال إستراتيجية وإطار مؤسسي يضمن تجانسها و تحقيق أهدافها على النحو الأمثل من خلال مراعاة النقاط التالية:

- أ- وجود تشريع وطني متكامل
- ب- مراعاة خصوصية المجتمع ووضعه السياسي

وعلى العموم يستدعي هذا الإطار المؤسسي والشامل، تحديد الآليات الواجب اتباعها، مع مراعاة الخصوصيات الوطنية والثقافية حتى تمنح العدالة الانتقالية مزيداً من المصداقية والقابلية للتطبيق⁽⁸⁾.

المبحث الثاني: إشكالات تطبيق العدالة الانتقالية

تكمن إشكاليات تطبيق العدالة الانتقالية في التعارض بين الرغبة في تحقيق الهدوء بعد الحرب، والرغبة في محاكمة منتهكي حقوق الإنسان، والحاجة إلى إرساء قواعد ذات مصداقية لمحاكمة انتهاكات الماضي في مقابل القيود على عمل النظام العقابي و الجنائي والقانون الدولي، وعليه يمكن الدفع بأن العدالة الانتقالية هي نتاج للخطاب الدولي حول حقوق الإنسان أو على الأقل تشكل جزءاً منه⁽⁹⁾.

فالتجاوز الإيجابي لإنتهاكات الماضي، يقتضي مراعاة بعض الضوابط منها "عدم الإفلات من العقاب، و التعامل بمرونة مع الملفات المطروحة، وعدم إخفاء الحقيقة، وعدم التحيز أو القفز على حقوق الضحايا، ثم إقامة آليات دائمة لمعالجة الأضرار التي لحقت بالضحايا⁽¹⁰⁾.

1- ضرورة تحقيق العدالة الجزائية

إذا كانت العدالة قيمة مطلقة ولا يمكن طمسها أو التنازل عنها، فإن العدالة الانتقالية تشترك مع العدالة الجزائية في إحقاق الحق وإعادته إلى أصحابه، وفي كشف الحقيقة وجبر الضرر وتعويض الضحايا وتوخي صلاح المجتمع من خلال إصلاح قوانينه و أجهزته القضائية والأمنية، بما لا يتناقض مع طريق العدالة الجزائية سواء على المستوى الوطني أو الدولي، لأن اختيار الطريق الأول لا يعني استبعاد الطريق الثاني خصوصاً بالنسبة للضحايا ومسألة إفلات مرتكبي الجرائم الجسيمة من العقاب⁽¹¹⁾.

ولعل تجربة البلدان الاشتراكية السابقة في موضوع المساءلة، الذي مازال الجدل قائماً حوله، تقدم أكثر من نموذج بخصوص التواصل والإستمرارية القانونية، أو القطيعة والقطع مع الماضي، فبولونيا وهنغاريا، على سبيل المثال اختارتا فقه التواصل، ولهذا كان عدد الذين تمت مساءلتهم قليلاً ومحدوداً، في حين اختارت ألمانيا الديمقراطية، فقه القطيعة، لاسيما بعد انضمامها إلى جمهورية ألمانيا الاتحادية، حيث خضع المتهمون إلى القوانين الألمانية الاتحادية. أما تشيكوسلوفاكيا فقد اختارت في بداية الأمر فقه القطيعة لكنها عادت و اختارت فقه التواصل، وخصوصاً عشية انتقال السلطة سلمياً وبصورة سلسة من النظام الشمولي إلى النظام الديمقراطي الجديد⁽¹²⁾.

وفي هذا الإطار نقول أن الزعم بأن العدالة الانتقالية لا تتم عن رجعية القوانين هو بحسب الظاهر مصدر خلط، إذ ليس الأمر مسألة تنفيذ رجعي لقانون جرى سنه بعد ارتكاب الجريمة - مما يخالف مبدأ شرعية العقوبات - ولكنه تنفيذ القانون الذي كان موجوداً قبل ارتكاب الجرائم، عندما يصحح ذلك ممكناً⁽¹³⁾.

أما تكريس مبدأ عدم الإفلات من العقاب، فقد أثبت النشاط في مجال محاربة هذه الظاهرة، أنه خلال العشر سنوات الأخيرة تأكدوا من صحة القول المأثور القديم "اللاعقاب يؤدي الى احتقار القانون"، فاللاعقاب يسمح لمرتكبي الجرائم أن يعتقدوا بأنهم سيفلتون مما سينتج عن أفعالهم، فاللاعقاب يتجاهل محنة الضحايا و يحقنر الجرائم⁽¹⁴⁾.

وبهذا ارتفعت الأصوات المطالبة بتفعيل " مبدأ عدم الإفلات من العقاب" منذ نهاية الحرب الباردة وما استتبع ذلك من زخم جديد في العلاقات الدولية قام المجتمع الدولي بوضع أسس هامة لمكافحة الإفلات من العقاب⁽¹⁵⁾. والدعوة إلى أن مساءلة الجناة وتقديمهم إلى القضاء هو الذي يمكن اللجوء إليه، فهذه هي القاعدة العامة، حتى يتم إرضاء شعور الضحايا بإقامة العدالة ومعاقبة الذين تسببوا لهم في المآسي كما أن هذه المحاكمات لها دلالات أخرى بالنسبة للضحايا، وهذا ما أشار إليه الكثير من الأخصائيون^{(16)(*)}، وبالرغم من منح العفو، إلا أن صدور الحكم في حد ذاته هو وصمة عار على الجاني بما يكفي لإرضاء تطلعات المجتمع ككل و الضحايا أنفسهم -على حد سواء- ولإثبات قيمة مفادها أن الجاد مجرم وأن الذي تعرض للمعاناة هو الضحية، وفي الوقت نفسه توجه تحذيرا لمن يفكرون في ارتكاب إنتهاكات في المستقبل، وتساعد على كبح الميل إلى ممارسة العدالة الأهلية (أن يقتص الناس لأنفسهم بأنفسهم)، ويعطي مصداقية للعدالة الانتقالية وللنظام القضائي الذي لم يكن يعمل على نحو سليم فيما مضى.⁽¹⁷⁾

إلا أن الملاحظات القضائية وحدها لا يمكنها أن تحقق العدالة بمعزل عن تدابير أخرى، فالطبيعة واسعة النطاق لهذه الجرائم تظهر أنه غالبا ما يتعذر معالجة هذه الأخيرة عبر نظام العدالة الجنائية العادي، ما يولد ثغرة "الإفلات من العقاب"، وغالبا ما تركز استراتيجيات الملاحقة الفاعلة الخاصة بالجرائم الجسيمة، على المخططين للجرائم ومنظميها، أكثر منه على ذوي المراكز الأقل شأنًا أو مسئولية. وبالتالي يمكن أن يساهم تطبيق استراتيجيات الملاحقة القضائية إلى جانب مبادرات أخرى مثل جبر الضرر، إصلاح المؤسسات، و البحث عن الحقيقة - في سد " ثغرة الإفلات من العقاب"، بملاحقة الجرائم التي تشمل عددا كبيرا من الضحايا و المرتكبين⁽¹⁸⁾.

- الآليات المساعدة لتحقيق العدالة

أ- تعويض الضحايا

أمام الانتشار الواسع لانتهاكات حقوق الإنسان، أصبح لزاما على الحكومات ليس فقط التصدي لمرتكبي هذه التجاوزات، بل أيضا ضمان حقوق الضحايا. وبوسع الحكومات أن تهيب الظروف الملائمة لصيانة كرامتهم وتحقيق العدل بواسطة التعويض عن بعض ما لحق بهم من الضرر والمعاناة.⁽¹⁹⁾

لكن منح التعويضات يجب أن يكون وفق مبادئ ، لا أن يستعمل كشكل من أشكال الرعاية السياسية، فالهدف من كل هذه المراحل هو التحضير إلى تحقيق المصالحة داخل المجتمع، لذا لا بد من توخي الحذر حتى لا تتسبب في إثارة التوترات الموجودة من قبل، و أن لا يقصي بشكل مجحف أي من الأطراف التي لها حق بديهي في ذلك⁽²⁰⁾، لأنه من شأن غياب تعويض لصالح لهته الفئة من الضحايا أن يعقد جهود المصالحة ويؤدي إلى نوع من المظالم التاريخية.

يبقى أنه ليس هناك شكل واحد بإستطاعته ترضية الضحايا، ونتيجة لذلك من الأفضل إختيار وسائل شاملة أو مختلطة تصور الغاية من التعويضات، على أنها إحقاقا للعدالة متعدد وشامل، مع إظهار الاهتمام بالضحية مثل المحاكمات الجنائية ولجان الحقيقة.

ب- الكشف عن الحقيقة

إذا كنا نهدف إلى تحقيق العدالة التي لا تستثني المغفرة، فلا بد من إطلاع الضحايا وحتى المجتمع بكامله على الحقيقة كاملة، ومن ثم مواجهة الواقع، هي مراحل يجب المرور بها قبل أن يقرر بارادتنا الصادقة المغفرة، ويقر القانون الدولي بوضوح حق الضحايا والناجين في معرفة ظروف الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان بحقهم، وهوية المسؤول عنها، وما يزال القانون الدولي في تطور في هذا المجال، ومن حيث مفهوم حق المجتمع في معرفة الحقيقة.

ولكن السؤال الذي يطرح هنا: هل يمكن معرفة كل شيء؟ هل في إمكاننا إدراك ما حصل بتقادم السنين، ربما يرغب بعض صناع القرار في مثل ذلك، كما يذهب البعض ممن أرادوا النسيان؟ والأهم من ذلك، هل معرفة الحقيقة بأدق تفاصيلها تساهم أو تعيق تحقيق الاستقرار للمجتمعات التي كانت تعاني من صراعات ونزاعات طويلة؟.

ج- إصلاح المؤسسات

إن إصلاح المؤسسات هو العملية التي تتم بموجبها مراجعة مؤسسات الدولة و إعادة هيكلتها بحيث تحترم حقوق الإنسان و تحافظ على سيادة القانون وتخضع للمحاسبة، وبإدماج عنصر العدالة الانتقالية، تساهم جهود الإصلاح في ضمان محاسبة مرتكبي الانتهاكات، وفي ظل تعطيل البنى التي أتاحت حدوث تلك الانتهاكات. ويمكن أن يتضمن إصلاح المؤسسات العديد من التدابير المرتبطة بالعدالة مثل: (21)

- فحص أهلية الموظفين: من خلال التخلص من المسؤولين غير المؤهلين.
- الإصلاح البنوي: إعادة هيكلة المؤسسات، وتأمين التمثيل وزيادة الإستجابة.
- الإشراف: إنشاء هيئات الإشراف بغية تعزيز النزاهة والشرعية.
- تحويل الأطر القانونية: إصلاح و إنشاء أطر قانونية جديدة ضامنة لحقوق الإنسان.
- نزع السلاح والتسريح وإعادة الدمج التي يمكن من خلال إعادة المحاربين السابقين إلى صفوف المجتمع المدني.
- التربية: برامج التدريب للموظفين العامين حول معايير حقوق الإنسان القابلة للتطبيق.

2- تحقيق ضرورات سياسية

من المتفق عليه عموماً أن الفترة التي تلي أي نزاع تتطلب مرحلة انتقالية يكون فيها جهاز الدولة الضروري بحكم القانون، مازال قيد البناء، وما زال هشاً للغاية لممارسة صلاحياته في مجال العدالة على نحو مرض، وخاصة بالنسبة للانتهاكات الماضية، لكن هل يمكن بالتالي القول أنه - في هذا السياق - يجب أن يكون العقاب على نحو ما " متكيفاً " مع الظروف وأنه ينبغي أن يركز أكثر على مساهمة الجاني في جبر الضرر، بدلاً من معاقبته بالمعنى التقليدي للكلمة؟

من الناحية العملية، فهذا هو بالضبط ما يحدث ولكن لا يمكن اعتباره إهمالاً لحقوق الضحايا وواجبات الدول، وعليه لا بد من الاعتراف بأن ثمة تأكيداً أكبر على تدابير العدالة التصالحية، التي تعتبر غالباً كافية لتلبية شروط العدالة الجزائية (22)*.

- ضرورة تحقيق المصالحة

إن مساءلة مرتكبي الجرائم الماسة بحقوق الإنسان وتقديم الجناة إلى القضاء، هما اللذان يمكن اللجوء إليهما كونهما قاعدة عامة، وهي أيضا القواعد المعيارية بالنسبة للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، لكن في الوقائع وضعت بعض الدلالات بشأن "الإفلات من المساءلة" خصوصا بتداخل السياسي بالقانوني أحيانا، وخصوصا في الفترات الانتقالية، فلو أريد فعلا تقديم جميع الجناة وذيولهم إلى القضاء، لاندلعت فوضى عارمة ربما أكبر بكثير مما نشهده اليوم في ظل إرهابات قد تؤدي إلى احتراقات لا تحمد عقباها، ولكن ذلك لا يعني إعفاء المجرمين من العقاب والمساءلة على جرائم لا تسقط بالتقادم.

غير أن آليات عمل المصالحة تقتضي التخفيف من عقوبة الجرائم الخطيرة جدا لأسباب نبيلة مثل استعادة الديمقراطية و أحيانا تكون هذه التدابير حتمية لأسباب سياسية، لا مفر منها ويمكن قبولها، حتى من جانب الضحايا، على أن تقدم في الوقت ذاته عينة من نظام يستند إلى العدالة،⁽²³⁾ وقد قال الدكتور " تشارلز"^(*) أن العدالة الانتقالية هي ما يمكن أن تقوموا به، فلن تستطيعوا محاكمة كل من ارتكبوا أشياء، بل يجب عليكم القيام بأشياء أكثر من ذلك و أنا سأترك معكم ثلاث كلمات: المسامحة و العفو، المصالحة، الاتفاق.⁽²⁴⁾

من الناحية السياسية، الاستنتاج مقبول تماما، لكن هل يمكن أن يعتبر عنصرا من عناصر العدالة؟

ومن الممكن تصور التدابير التي تجمع بين العدالة الجزائية والمصالحة، مع الضمانة في أن هذه الأهداف متوازية مع الحاجة إلى السلام والديمقراطية، من شأنها أن تكون مشروعة شريطة أن تحظى بدرجة من القبول من جانب الضحايا.

وفي هذا السياق نجد فإن واضعي النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية قد سعوا إلى التوفيق بين واقع السياسة الدولية، وموازن القوى فيها ومطالب العدالة، من جهة أخرى فإن تعليق تدخل المحكمة أو متابعة عملها القضائي، جاء ربما ليترك الفرصة للدول للوصول إلى حلول سياسية مستديمة، يشكل فيها التهديد بالمتابعات القضائية عنصر ضغط إضافي على بعض أطراف النزاع، ويفترض هذا الأمر أن هناك أولوية للسياسي على القانوني والقضائي، أولوية للحلول السلمية طويلة المدى أو للمصالحة الوطنية على مطلب العدالة و إنصاف الضحايا.⁽²⁵⁾

ولقد انتعشت الدعوة إلى الصفح وتم بعثها وتسريع وتيرتها من جديد، حيث تنطلق من الحجج التالية:⁽²⁶⁾

- لا يمكن أن تكون هناك ديمقراطية بدون مصالحة.
- لقد تم انتهاك حقوق الإنسان في العديد من الحالات، من طرف القوى الحكومية، وقوى المعارضة على حد سواء.

- منح العفو:

إن السيناريوهات التي لا يمكن فيها تجنب التفاعل اليومي بين الضحايا ومرتكبي الانتهاكات سواء في الساحة السياسية أو في الشارع، يكون الماضي حاضرا بصورة حية ومثيرة، مما يحتم مواجهته بصورة متعمدة ومتأنية، إذا ما كانت الغاية هي الوصول إلى مجتمع يعيش في سلام حقيقي مع نفسه،

كما أن احتياجات المجتمعات في حالات ما بعد انتهاء الصراعات عادة ما تكون هائلة وشديدة الإلحاح،⁽²⁷⁾ وترتبط بتحديات ورهانات الانتقال الديمقراطي الذي يواجه ثلاث أنماط من المشاكل الانتقالية و السياقية ثم البنوية.⁽²⁸⁾

وقد أثبتت العديد من التجارب أن تدابير العفو تسد باب المقاضاة، أو سبل الإنتصاف المدنية في سياق جرائم بشعة، هي تدابير يستبعد أن تقضي إلى حل دائم، حتى عندما تعتمد توخيا لدفع عجلة المصالحة الوطنية.⁽²⁹⁾

وعلى الرغم من أن الأمم المتحدة تعارض سياستها تدابير العفو عن جرائم الحرب والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، حتى ولو كانت في سياق مفاوضات سلام، إلا أنها تقر بتطبيق تدابير العفو، عندما لا تكون ظروف المقاضاة مهياةً بالكامل، أثناء صراع مسلح أو في أعقابه مباشرة، سعياً منها إلى ضمان بقاء الباب مفتوحاً أمام العدالة، إذا فمجال العفو مرتبط هنا بشروط محددة، ولعل أبرزها أن العفو يرد على جرائم محددة ارتكبت قبل اعتماد حكم العفو، أو إبطال أي مسؤولية قانونية سبق إثباتها بأثر رجعي،⁽³⁰⁾ وعلى هذا الأساس لا بد من التفرقة بين إجراءات العفو وبعض الإجراءات القانونية الأخرى التي قد تختلط به كالصفح والحصانة الرسمية، على أساس أن الصفح هو إجراء رسمي يعفي مجرماً مداناً أو مجرمين مدانين من تنفيذ العقوبة الصادرة بحقه أو بحقهم، بشكل كامل أو جزئي دون أن يحو الإدانة التي تستند إليها تلك العقوبة.

كما تختلف تدابير العفو عن شتى أشكال الحصانة الرسمية، كحصانة رئيس الدولة والحصانات الدبلوماسية، فهذه الحصانات المحددة بفترات معينة تحمي الموظفين من الخضوع للولاية القضائية لدولة أجنبية لكن لا ينبغي أن تحصنهم من المساءلة على الانتهاكات الفظيعة لحقوق الإنسان.

وتحدد تدابير العفو فئة أو فئات من المستفيدين، كأعضاء قوات المتمردين أو موظفي الدولة أو المنفيين السياسيين، كما تتخذ تدابير العفو شكلاً قانونياً على صعيد الممارسة، ويتمثل الأسلوبان الأكثر انتشاراً منذ الحرب العالمية الثانية:

- المراسيم و الإعلانات التنفيذية.

- سن القوانين عن طريق الانتخاب.

وتكون أحكام العفو مشروطة أحياناً، فحكم العفو الذي يهدف إلى حصر قوات المتمردين على وقف التمرد - على سبيل المثال - قد ينص على إسقاط المزايا الممنوحة إذا عاد الطرف المستفيد إلى رفع السلاح.

والقول، أنه إذا كان تفعيل لجنة تقصي الحقائق لا يعفي الدولة من واجبها في إقامة العدل في سياق الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والجرائم الدولية، فإن كشف الجاني عما يعرفه عن هذه الانتهاكات - بالكامل - يمكن أن يبرر تخفيف العقوبة الصادرة بحقه، على أن تتناسب العقوبة المتبقية مع خطورة الجريمة، كأن يساعد الجاني المتورط في عمليات الاختفاء القسري عن مكان الضحية الرئيسية أو تحديد هوية الجناة، وقد تمكن لجنة تقصي الحقائق من منع استعمال حصانة للجاني الذي يدلي بشهادته أمام اللجنة، ولكن ليست حصانة من المقاضاة، لكن بأن يضمن لهم بأن الأدلة التي يقدمونها لن تستعمل ضدهم في أي إجراءات جنائية لاحقة.

إذا أصبح العفو ضروريا في حالة الرغبة في بناء الديمقراطية على أسس متينة، فبالرغم من وجود دليلا أخلاقيا وقانونيا صالحا يمكن من تبرير الإتهام، إلا أنه لن يصمد أمام الضرورة والواجب الأخلاقي الذي يتمثل في ضرورة بناء ديمقراطية تمتاز بالإستقرار الكافي، على أساس أن ترسيخ الديمقراطية أهم بكثير من معاقبة الأفراد.

الخاتمة :

لعل أفضل طريقة للإصلاح و التقويم داخل المجتمعات التي شهدت صراعات حادة انتهكت فيها حقوق الإنسان، هي التعامل مع طي صفحة الماضي بنوع من الحقيقة والإنصاف، والتعرف على التفاصيل الكاملة لهذه الإنتهاكات، ووضع إستراتيجيات واضحة لمعالجة الآثار الناتجة عن ذلك، تتسجم مع المعايير الإنسانية و الأخلاقية للحقيقة، ولجبر الضرر الحاصل دون التبرم تحت وضعيات سياسية ظرفية.

فتفعيل آلية العدالة الجزائية وحدها يدفع بهذه المجتمعات إلى دوامة النزاعات و الصراعات إلى أجل غير محدد، و بالمقابل تفعيل آلية العفو واللاعقاب والتي تؤدي أيضا إلى تقويض دولة الحق والعدالة، فبين هذا وذاك، يمكن القول أن العدالة الانتقالية التي تكون ضرورية لإعادة تأسيس الأمة، لا بد أن تبنى على أسس شرعية قانونية، وتعددية وديمقراطية في الوقت ذاته، من خلال تطبيق العقوبات بالحد الكافي، حتى تحافظ القوانين على سلطتها داخل المجتمعات، مع مراعاة خصوصيات كل مجتمع سواء من الناحية الإجتماعية، أو الإقتصادية، أو الثقافية أو السياسية، مع الأخذ بعين الإعتبار حجم الإنتهاكات التي مورست. فالتطبيق السليم للعدالة الجزائية التي لا تلغي في سياقها متطلبات العودة إلى الإستقرار والهدوء، من خلال جعل باب المغفرة مفتوحا، يزيد من نسبة نجاح المصالحة بين أفراد هذه المجتمعات وبالتالي نجاح تطبيق العدالة التصالحية التي ينبغي أن تكون عقابية وصالحية في آن واحد.

الهوامش :

(1) Kieram Mc Evoy, Beyond legalism : Towards a Understanding of Transitional justice, journal of law and society, Vol. 34, N 4, Decembre 2007, p.439.

(2) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، سيادة القانون و العدالة الانتقالية في المجتمعات التي عانت أو تعاني من الصراعات، وثيقة الأمم المتحدة رقم 23 5/616/2004.

(3) عن العدالة الانتقالية و العزل السياسي، هكذا يجب أن تحاكم النظم القمعية، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، على الموقع الإلكتروني: Arabtj.org/news.php?idc=17

(4) سيادة القانون-العدالة الانتقالية-، الأمم المتحدة، حقوق الإنسان، المفوضية السامية لحقوق الإنسان، على الموقع الإلكتروني التالي:

[http://www.ohchr.org/AR/Issues/Rulesoflaw/pages/Transitional justice.aspx](http://www.ohchr.org/AR/Issues/Rulesoflaw/pages/Transitional%20justice.aspx)

(5) أنظر:

-Louis Bickford, The Encyclopedia of Genocide and Crime Against Humanity, Macmillan Reference USA, 2004, Vol 3, pp. 1045-1047.

(6) لا سيما المواد 7، 6، 8 منه وتحديد العقوبات الواجبة التطبيق في المواد 77 و78 من النظام الأساسي ذاته. إذا فأساس العدالة الانتقالية هو حماية حكم القانون بالدرجة الأولى. للمزيد أنظر : إيريك سوباس، العدالة الانتقالية و العقوبات، مختارات من مجلة الصليب الأحمر، المجلد 9، العدد 870، يونيو/حزيران 2008، ص 08-09.

(7) عبد الواحد بلقاصيري، إشكالية السياسة و العدالة الانتقالية بالمغرب، مقال منشور على الانترنت بتاريخ 2007/07/30، 12:17، على الموقع الإلكتروني: <http://www.alhewar.org/debat/show.art.asp?aid=104336>

(8) مراجعة كتاب: عندما يلتقي القانون والواقع: بناء العدالة الانتقالية بإفريقيا، على موقع الجزيرة نت، بتاريخ 2013/12/24، 14:59، على الموقع الإلكتروني: <http://studies.aljazeera.net/bookrevision/2013/12/2013/2238483471122.htm>

(9) أنظر:

- Transitional justice, Stanford Encyclopedia of philosophy, Jan 26, 2005, Available at : <http://plato.stanford.edu>

(10) رضوان زيادة، العدالة الانتقالية و المصالحة الوطنية في العالم العربي، مركز دمشق لدراسة حقوق الإنسان.

(11) عبد الحسين شعبان، الفكر العربي وكيانية حركة المواطنة، ورقة قدمت إلى ورشة عمل مهمة لعدد من الخبراء والنشطاء في الرباط لتأسيس فريق عمل للعدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية، بدعوة من مركز الكواكبي للتحويلات الديمقراطية، و المعهد العربي لحقوق الإنسان، ومركز حقوق الإنسان و الديمقراطية المغربي، الرباط، يومي 24-25 فبراير 2009.

(12) رضوان زيادة، معتز الفجيري، العدالة الانتقالية مدخل لإعادة تأسيس شرعية الدولة العربية، جريدة الحياة 2007/09/16.

(13) إيريك سوباس، المرجع السابق، ص 08.

(14) أنظر: Maria Dos Remedios Font Silva, La question de l'impunité des auteurs de violation des droits de l'homme : http://www.mediaconseilpress.com

(15) إيلينا بيجيتش، المساءلة عن الجرائم الدولية من التخمين إلى الواقع، المجلة الدولية للصليب الأحمر، مختارات من أعداد 2002، ص 184.

(*) فالفيوسف " بيار بوريتش" دافع عن فكرة أن الضحايا لا يطالبون بالعقاب أو التعويض، بل تنتظر الاعتراف العلني بعذابهم وهذا ما تظهره المتابعات القضائية في الأرجنتين اثر تقرير نشر في سنة 1985 من طرف لجنة البحث "jamais plus" حول الجرائم المقترفة من طرف العسكريين الذين كانوا في الحكم ما بين سنتي 1975 و 1983، وبسرعة ويفضل هذا التقرير تسنى للقضاء إدانة تسعة من أهم المسؤولين في النظام العسكري، وهذا ما سمح للجمهور بسماع عدة شهادات مفصلة للضحايا حول بشاعة مراكز التعذيب و الجرائم المقترفة من طرف العسكريين في الحكم، وقد تراوحت الأحكام ما بين أربع سنوات و السجن المؤبد لكن تم العفو عليهم من طرف الرئيس " كارلوس منيم".

(16) أنظر: Louis Joinet, Lutter contre l'impunité, Edition la découverte, Paris, Année 2002, p 25-26.

(17) آرام عبد الجليل، الآليات الدولية و المحلية لمحاربة الإفلات من العقاب، دراسة متوفرة على الموقع الالكتروني:

www.alhewar.org

(18) العدالة الجزائية، المركز الدولي للعدالة الانتقالية:

<http://cctj.org/ar/our-work/transitional-justice-issues/criminal-justice>

(19) رضوان زيادة، العدالة الانتقالية و المصالحة الوطنية في العالم العربي، المرجع السابق، ص 9.

(20) رضوان زيادة، العدالة الانتقالية و المصالحة الوطنية في العالم العربي، المرجع نفسه، ص 11.

(21) إصلاح المؤسسات، المركز الدولي للعدالة الانتقالية: <http://ictj.org/en/index.htm>

(22) إيريك سوباس، المرجع السابق، ص 19.

(*) وفي هذا الإطار يقترح " مارك فيرمان " من المركز الدولي للعدالة الانتقالية بنويويورك، أن طلب العدالة الانتقالية " يجب أن يكون متوازنا مع الحاجة إلى السلام، الديمقراطية و التنمية المتساوية، وحكم القانون"، فهنا نلمس أنه يجعل اتخاذ قرار العدالة مشروطا بالضرورات السياسية،⁽⁴⁶⁾ ذلك أن الأدوات القانونية وحدها لا تكفي لتطبيق العدالة الانتقالية، إذ لا بد من استحضار الدور الذي يلعبه السياقات الاجتماعي، الاقتصادي و السياسي الذي يتم فيه تطبيق العدالة الانتقالية. أنظر إيريك سوباس، مرجع السابق، ص 10.

(23) إيريك سوباس، المرجع السابق، ص 31.

(*) الخبير الدولي " تشارلز فيلا" باحث دولي في معهد العدالة و المصالحة في مدينة "كيب تاون".

(24) رضوان زيادة، معتز الفجيري، العدالة الانتقالية مدخل لإعادة تأسيس شرعية الدولة العربية، المرجع السابق.

(25) أنظر:

- CPI, principe de complémentarité, Abdelazize Nouaydi, le fonctionnement de conseil de sécurité, Maroc, lutter contre compétence limitée, saisine rôle du réconciliation et cour international.

(26) آرام عبد الجليل، المرجع السابق.

(27) أنظر: Neil J.Kritz, Direction, Rule of law-14 program, US institute of peace, p 3.

(28) آرام عبد الجليل، المرجع السابق.

(29) أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع- تدابير العفو -، الأمم المتحدة وجنيف 2009، منشورات الأمم المتحدة، سنة 2009.

(30) أدوات سيادة القانون لدول ما بعد الصراع- تدابير العفو -، المرجع السابق، ص 5.

PUBLIC ADMINISTRATION IN AFRICA: THE CASE OF ALGERIA^(*)

**Professor / Ammar BOUHOUCHE⁽¹⁾
Professor, University of Algiers (3)**

The features of public administration in Africa differ from one country to another, especially from nations of North Africa to other countries in sub-Saharan area, and for this reason I decided to focus on the experience of Algeria.

The purpose of this study is to examine the issues of public administration, especially the topics related to management and its impact on the public sector. There is no doubt, in my judgment, that the Algerian civil servants face the same problems encountered by the civil servants in sub-Saharan Africa. But I suppose the wealth of oil or 190 billion dollars Reserves in the Algerian treasury makes the difference.

To begin with, we will try to raise in this article issues related to the problematic of the study, and after that we will analyze them. The question which deserve to be raised here are the following:

- 1- What are the social forces which are behind the change from traditional and bureaucratic administration and the efforts of the government to modernize the civil service?
- 2- What is the strategy of the government to meet the social needs and render services to its citizens?
- 3- Does the private sector play a positive role in investment and production?
- 4- Does the government have the necessary mechanisms and tools for the application of laws?

The dilemma of the public sector

It's a fact that the public sector is huge and its services are limited in resources and capacities to meet the needs of citizens. In Algeria, the annual budget of the Algerian government for the fiscal year 2013 exceeds 135 billion dollars. Algeria is one of the rare countries in the world which has 180 billion dollars reserve in its treasury. It is the first largest country in Africa after the collapse of the State of Sudan. The Algerian nation is blessed with natural resources. Hydrocarbons are the primary revenue generator for its 38 million inhabitants. The statistics for the year 2013 show that 60 % of the budget revenues come from hydrocarbons and 95 % of its hard currencies are obtained from selling hydrocarbons.

Such information reveals to us that Algeria is a wealthy country but the performance of its administrative institutions is not up to the level and to the aspiration of the Algerian people. According to the information published in 2013, only 30 % of the 5 year plan 2010-2014, has been achieved and 70% of the 150 billion dollars have not been consumed yet⁽²⁾.

The question now: what is wrong? It is this due to the lack of qualified personnel or to the absence of social forces which are not consulted and did not participation in the process of decision-making?

An analytical study of this phenomena shows that the dilemma of the public sector is that the executive branch of the government is doing its best to allocate financial resources to departments of public services (especially hospitals, universities, highways, schools and housings), but without providing modern machines, technologies and training qualified personnel, to make institutions efficient and capable to deal with complicated problems of 38 million Algerians and their fantastic pressure (as well as demands) and municipal and central public administration.

It seems very clear that the availability of the money for different projects does not solve any problem when the regulations are out of date, because the State's laws have been inherited from the colonial administration which was designed to serve the interest of European settlers and control the indigenous people. Furthermore, the problem of mismanagement comes from the short sight of policy makers who claim or pretend that they know what are the problems and easily give promises and commit themselves to settle complicated issues, without thinking of the consequences and the non-existence of the means to convert the attractive promises into the tangible results.

In fact, there is a third problem which comes from the lack of punishment and absence of accountability. In order to understand the dilemma of giving promises without fulfilling promises, one has to keep in mind the fact that wasting the money in the public sector is considered to be a natural method of work as long as the government does not provoke the people and impose heavy taxes on them. It is a fact that tax payers are indifferent to question of wasting State money or misusing the wealth of the nation.

It can be also said that mismanagement between State affairs is due to the confusion and archaic method of the communication and flow of information between below and above. The flow of information between executive functionaries and their superior does not go through as easily as anybody wants. If a manager on the execution level tries to secure the approval of his superior in the hierarchy, the answer will not come from the second person in the hierarchy until he or she gets a clear answer from his chief in command. When the information reaches the top, there will be the need to eau members of central authority to examine the issues and decide whether to approve or disapprove the demand. In any case, it takes months and years to make changes or modify the laws because each civil servant has to respect the laws and hierarchy.

The essential thing one has to keep in mind, is that nobody is above the law! This is the dilemma of administrative centralization. One wonders when theory of empowerment reaches the African continent.

Strategies of Government to render services to its citizens

The sector of public services in Algeria accounts for 1,600,000 employees, and the private sector provides about. 3,500,000 jobs in the Algerian economy. In 2013, it is estimated that 35% of the State budget in Algeria is devoted to education and around 1.3 million students are enrolled at 58 universities and colleges of higher education. The abundance of wealth from selling hydrocarbons, made it easy for the State to give 809,015 scholarships to undergraduate and graduate students, thought by 4,280 professors, 5,023 associate professors and more than 13,011 assistant professors at the 58 Algerian universities ⁽³⁾

I brought the issue of higher education in order to show the strategy of the Algerian government to provide free education to its young people. Furthermore the State has devoted \$ 150 billion to the 5 years plan 2010-2014 for economic development.

Thus, the strategy of the Algerian policy makers is to create jobs for young people and overcome the problem of unemployment. On the ground, the picture of achievements looks flaw. A quick look at the statistics shows that the managers on the level of execution, are way behind and move very slowly to convert what has been planned to reality. It seems that the officials in local and national administration have failed to focus on the objectives to be achieved and proved to be unable to execute policies of the government and they are far from the achievement of desired objectives.

According to the report published in the Algerian newspapers on September 255 2013, only 26% of 4 billion dinars has been consumed on development projects in the Wilaya

(department) of Oum-El-Bouaghi in Algeria. This means that 74% of the 4 billion dinars has not been spent since 2010⁽⁴⁾.

It is clear that the availability of wealth has induced policy-maker to direct their attention, on the issue of shaping policies and allocation of financial resources, paid a little attention to the question of execution and outcome of the programs. This means that there is no co-ordination between policy-makers, on the ministerial level, and public managers on the implementation level. The gap between strategy maker and delivery of programs to be executed is very wide. Furthermore, the delay in delivery of executed programs is tied to other forces which are linked to the next stage of buying equipment.

Competition between public and private sectors and reforms

In The case of Algeria, the State is the leading economic force in the country and the private sector is an auxiliary force. It is well known that managers in the private sector are annoyed or disturbed by the negative actions of public officials. Managers in the private sector claim that the officials have some sort of biasits or prejudice and always issue laws and regulations which are favorable to top officials in the public sector. For this reason, top managers in the private sector always seek to weaken public institutions and make them inefficient and subject to corruption to the extent that the institutions of public services go bankrupt or paralyzed.

In this sense, the target of compradors or mafia of businessmen is to receive financial commissions from imported goods and services and not to produce locally and meet the needs of citizens.

It is obvious in Algeria that the public sector and the private sector compete with each other, and have some sort of animosity or resentment toward each other.

In spite of generosity of the State and its determination to save public enterprises from bankruptcy, public administration is crippled by bureaucratic regulations and strict measures to conform and apply vague and out of date rules. Unlike the case of developed nations where State policies are well defined and transparency is a common method of work, the Algerian bureaucracy is always working with forma laws, mostly established by the colonial administration which is appreciated because the functionaries of the State are familiar with them or got used to applying them and nobody is motivated to change them. Any change is considered to be a threat to office holder and citizens, as well, because change means learning new techniques and new rules and it is possible that it will be difficult for managers to absorb the new methods of work.

In short, the main obstacle for the public sector, as well as to private sector, is the absence of any vision or specific targets to development. If the public sector is overstaffed and its main concern is giving checks to its employees at the end of each month, regardless of profitability, the private sector is faced with the problem of insurance security to its employees and law pay for workers who always feel that they are not receiving the salaries they merit to have. In other words, the main strategy of the private sector is based on the idea of fast financial gains and avoiding the payment of high taxes to the treasury.

It is quite evident that neither managers of the private sector nor the sector of public services, are capable of meeting the needs and services required by the State and citizens. The demands always exceed the offers. The demographic pressure is making it very difficult financially to provide sufficient schools, hospitals and building for municipalities to around 38 million inhabitants in Algeria.

In spite of the efforts of the government to invest a huge amount of money in building houses, high schools, highways, airports and new infrastructures needed for public services, there are always shortages everywhere.

In order to face such challenges in housing, highways, hospitals and universities, the State has decided since year 2000 to modernize the management of public affairs and invite the private sector to participate in the process of modernizing the management of the public affairs and invite the private sector to participate in the process of modernizing managerial system. Private schools, private medical clinics, mobile phones and private banks were allowed to be established and compete with State's institutions. Up to now, there are no private universities, hospitals or highways. Furthermore, the State of Algeria has allowed Chinese, Japanese and Indian firms to build houses, highways and public schools, because of the shortage of national firms which are capable of building sufficient infrastructures for the Algerian population. However, the determination of the State to overcome the problems of shortages in highways, universities, hospitals and offices for different ministries was not matched by similar efforts to buy modern equipment, computers and introduce modern methods of works. What is needed in the Algerian administrative procedures is the creation of efficiency in the administrative system.

The new approach of the Algerian government to modernize its public administration and meet the needs of the Algerian society is based on the following principles:

- 1- How to render huge services with a minimum of spending and without imposing new taxes. In other words, the Algerian citizens are afraid of paying very high prices in order to receive services of quality.
- 2- Search for new partners from the private sector or even foreign enterprises to share responsibilities and present joint services to the public. This means that the Algerian citizens must accept the idea of better services and be ready to pay high prices for the quality.
- 3- Introduce the principle of total quality management (TQM) by changing the old method of decision making in the top and inducing local councils to examine the social needs and take decisions on that level. This is sort of a new mechanism of the offer and demand.
- 4- Empower municipal councils to study issues of local development and solve local problems without waiting for the approval of central authorities. Local plans of development have to be justified and the government finances them as much as possible
- 5- Reinforcing the new law of accountability and rewarding the functionaries who succeed in accomplishing their missions and punishing the individuals who fail in their tasks.
- 6- Since October 2013, Algeria has created a new ministry of administrative reforms, attached to the prime minister and this means that the ministry of Interior is no longer in charge of the civil service. From now on, the decisions of reforms will be taken quickly by the prime minister and the new minister will have his autonomous institution and his financial means, which is essential for covering the expenses of reforms

The absence of mechanisms

In fact, public administration in Algeria does not suffer from the lack of laws which are issued by different ministries and administrative agencies, but from the absence of mechanisms to make reforms effective and rectify the anomalies. Unfortunately, many officials give promises, make declarations and issue statements that they will do so and so, but very often their rules or instructions turn out to be useless because of the lack of financial means or because of the absence of text of application.

According to the statistics published in March 2008, the head of State in Algeria complained from bureaucrats, because the Council of Ministers (highest authority in the country)

has had decided to devote \$150 billion to economic development, but nothing has been achieved up to now. The President of the republic said: "I did my best to solve the immense problems. I just cannot find qualified individuals to carry out my decision as good as possible"⁽⁵⁾.

The essential question which can be raised here is: why there is a setback in public policies approved by the President of the Republic? The answer to this question is very simple. The dilemma of public policies in Africa is that political officials believe that they may change the society by decrees! The truth is that the real problems of public policies are not in the laws and decrees but in the absence of qualified persons to do the job and follow-up mechanisms. In this sense the failure of African States, like Algeria, stem from the lack of the recruiting qualified persons to carry out and execute policies as efficient as possible. According to study published by the United Nations in 1992, the success comes essentially from efficient exploitation of human productive wealth.⁽⁶⁾

It is well known in African States that most administrations rely on managers to make policies and execute them as well. In other word consultants, specialists, experts and technical advisers are excluded or neglected and as result of dependence on the executive directors, who are supposed to be in charge of execution and not to elaborate policies, the economic projects of development collapse because attitudes and mental deficiency results in weakening administrative institutions and make them incapable of achieving tangible results.

What is very strange in development administration in Africa is the fact that many people assume that laws inherited from the colonial era, and the laws issued after independence are God's blessing and bureaucrats stick to them even they are no longer useful or suitable to the problems of our era. The obsolete laws and rules are considered by managers to be holly Koran or Bible and cannot be changed.

The problem is that they always forget that the rules are just the means to achieve the fixed targets of development and they were good in the past, they could become useless in the new era. Such wrong approach has prevented managers from doing create jobs and taking initiatives to deal with emerging crisis and issues.

What is needed to do today is change attitudes and understand that the laws are just means of work and what is important is today's administration is achieving the fix objectives. Every manager is supposed to be rewarded if he achieved good results or punished if he fails to reach the fixed goals. What is the use, if the manager respects laws but he achieved nothing? To put it in a simple world, it is: laziness.

Conclusion

Public administration has passed by legal colonial administration to municipal and national administration in Africa. After independence, what is needed to be emphasized here, is that the role of public administration in the colonial era is different from its role in the national era. Before independence, the role of managers was designed to control the indigenious peoples and oblige them to comply with laws which give advantages to European settlers. Now in the era of independence, there is no need to revalidate laws by the national leaders and public managers, but to change the method of work and induce their citizens to participate actively in running their municipalities and national institutions of public services. The pretexts of inefficiency are always the same: lack of funds, costly materials and technologies, in addition to insufficient hard currencies to buy necessary equipments. The study shows that the problems of development administration in Africa are not limited to the vague laws and obsolete methods of work, but they are due to the absence of accountability and the lack of mechanisms to carry out and execute public policies. What needed for efficiency is investment in human beings and training qualified human resources, in addition to limiting political intervention in managing the wealth of nations.

Reference :

- (*) This paper has been presented to the IIAS African Forum which was held in Yaoundé, Cameroun, from 28 to 29 November, 2013
- (1) ammar.bouhouche@gmail.com
- (2) Ennahar, daily news paper, issue of july, 2013, p.4
- (3) Ennahar, July 8, 2013.
- (4) El watan, september 25, 2013.
- (5) El-mouhaqaq, weekly newspaper, issue number 105, march 15-21, 2008.
- (6) New horizon in human development and training. Cairo: The Arab organization of human development, 2007, p 12.

QUELQUES ASPECTS PRATIQUES DE LA PROTECTION CONSULAIRE DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

Docteur / SAM Lyes*

« C'est par les consuls [...] que l'État étend ses bras protecteurs à toute la surface du globe », in G. Stuart, « Le droit et la pratique diplomatique et consulaire », *RCADI*, vol. 48, 1934-II, p. 553.

Introduction :

Contrairement aux missions diplomatiques chargées de fonctions de nature politiques qui consistent principalement à représenter l'Etat accréditant auprès de l'Etat accréditaire¹, les missions consulaires leur sont confiées des fonctions de nature administratives qui visent généralement la protection dans l'Etat de résidence des intérêts et des droits des ressortissants de l'Etat d'envoi, personnes physiques et morales².

Cette notion de protection consulaire – c'est-à-dire de sauvegarde des intérêts et des droits des ressortissants de l'Etat d'envoi devant les autorités administratives et judiciaires de l'Etat de résidence – a connu un énorme regain d'actualité ces dernières années dans la sphère des relations diplomatiques et consulaires interétatiques, particulièrement en matière d'assistance consulaire aux nationaux objet d'une quelconque mesure de police ou de procédures pénales devant les tribunaux de l'Etat du for³.

Le présent article se propose d'offrir une contribution d'ensemble sur les principaux aspects pratiques notamment que soulève la question du droit des missions consulaires de prêter assistance et soutien aux nationaux se trouvant en situation de difficulté face aux autorités de l'Etat accréditaire et ce, à travers l'analyse de la jurisprudence de la Cour internationale de justice amenée à plusieurs reprises à se prononcer sur l'étendue de l'institution de la protection consulaire reconnue par le droit international⁴.

De toute évidence, une analyse assez détaillée de la jurisprudence de la Cour internationale de justice en matière de protection consulaire présente un intérêt tout particulier d'autant plus que des éléments pertinents y inhérents ont été soulevés dans certaines affaires et omis dans d'autres et inversement, suivant les faits propres de chaque différend soumis à l'appréciation de la Cour⁵.

Ainsi, nous nous intéresserons dans un premier temps au problème du déclenchement du mécanisme de la protection consulaire (I), avant de nous pencher, dans un second temps, sur le cadre juridique de la protection consulaire (II), enfin, nous examinerons en troisième lieu la question des conséquences juridiques qui découlent de la violation du droit à la protection consulaire (II).

I- Le déclenchement du mécanisme de la protection consulaire :

Parallèlement à la protection diplomatique⁶, la protection consulaire des nationaux, institution bien ancrée dans le droit des gens⁷, permet aux ressortissants de l'Etat établis sur le territoire de l'Etat de résidence de bénéficier de l'assistance des représentations consulaires de leur Etat d'origine dans la défense de leurs droits.

En vertu d'un principe unanimement admis en droit international, les ressortissants étrangers jouissent de certains droits procéduraux sur le territoire de l'Etat de résidence. Le système de la protection consulaire institué en vertu du premier alinéa de l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires constitue un régime complexe dont les divers éléments sont interdépendants⁸. Ces éléments qui s'enchaînent les uns des autres sont les suivants : l'information consulaire et la notification consulaire⁹.

1- L'information consulaire :

Les autorités compétentes de l'Etat de résidence doivent informer « sans retard » tout individu étranger faisant l'objet d'une arrestation, incarcération, détention préventive ou toute autre forme de détention de son droit de communiquer avec les fonctionnaires consulaires de son Etat d'origine et de réclamer leur assistance judiciaire. Ainsi stipulé dans le dernier passage de l'article 36 I b) de la Convention de Vienne sur les relations consulaires¹⁰.

Concernant le sens de l'obligation d'information « sans retard » comme le prescrit l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 36 précité, la Cour a eu à répondre sur deux questions. La première tend à savoir à quel moment de la procédure judiciaire doit-on s'acquitter de l'obligation d'information, à l'instant même de l'arrestation ou au moment où la nationalité étrangère fut établie? La seconde question a pour objet de déterminer le sens *stricto sensu* de l'expression « sans retard »?

En examinant de très près la première question, la Cour a quelque peu relativisé la portée, pourtant claire, de l'alinéa en question en observant que le moment précis de s'acquitter de cette charge n'est pas dans tous les cas à l'instant de l'engagement d'une procédure pénale, mais *varie selon les circonstances*¹¹. Suivant ce raisonnement, dans un pays où le nombre d'étrangers est élevé, il serait souhaitable que les services de sécurité compétents effectuent systématiquement une vérification de la nationalité de la personne arrêtée ou mise en détention afin de pouvoir respecter l'obligation d'information consulaire¹².

La Cour conclut dans ce contexte que les autorités locales compétentes ont l'obligation de donner l'information requise par l'article 36 I b, dès qu'elles constatent que la personne objet de la procédure d'arrestation ou de détention était de nationalité étrangère ou lorsqu'il existe des raisons de penser qu'il s'agit probablement d'un ressortissant étranger¹³. Plus encore, la Cour ne fournit à cet effet aucun indice de fait permettant d'approcher avec un peu plus de précision cette expression très vague de « *raisons de penser qu'il s'agit probablement d'un ressortissant étranger* ». Elle note bien au contraire que dans une société multiculturelle, aux Etats-Unis en l'occurrence : « *ni la langue ni l'apparence d'une personne ne suffisent à indiquer qu'il s'agit d'un étranger* »¹⁴.

De plus, ce court délai d'information peut même se prolonger dans le cas où le ressortissant étranger déclare lui-même être de nationalité de l'Etat de résidence, avant que les autorités compétentes ne se rendent compte du fait qu'il porte une nationalité étrangère ou qu'il existe des raisons de le penser¹⁵.

S'agissant de la seconde question qui a suscité une vive divergence d'opinions¹⁶, la Cour commence par constater que le sens de l'expression « sans retard » n'a pas fait l'objet d'une clarification par la convention de Vienne elle-même. A cela s'ajoute le fait que les différentes versions linguistiques de la convention désignent cette expression en employant une terminologie diversifiée. Pour ces raisons, observe la Cour, à juste titre, pour comprendre le sens exact de cette expression, il serait fait appel aux règles coutumières d'interprétation des traités telles qu'elles sont reprises en vertu des articles 31 et 32 de la convention de Vienne sur les traités¹⁷.

Ainsi, à la lumière du but et de l'objet de la convention de Vienne sur les relations consulaires, la Cour estime qu'aucunement les dispositions de ladite convention ne pourraient être interprétées comme autorisant les fonctionnaires consulaires « *de faire office eux-mêmes de représentants en justice, ni d'intervenir plus directement dans le système de justice pénale* ». Ainsi, « *ni les termes de la convention dans leur sens ordinaire, ni son objet et son but ne permettent de penser que "sans retard" doit s'entendre par immédiatement après l'arrestation et avant l'interrogatoire* »¹⁸.

De ce qui précède, la Cour conclut plus clairement que les règles habituelles d'interprétation ne permettent pas de comprendre l'expression "sans retard" comme signifiant *nécessairement* l'obligation des autorités locales de fournir l'information consulaire « immédiatement » dès

l'arrestation et avant tout interrogatoire¹⁹. La Cour parvient ainsi à sa conclusion sur le sens de l'expression « sans retard » directement à partir de ce qu'elle ne signifie pas²⁰.

Par ailleurs, cette interprétation n'exonère en aucun cas les autorités locales de leur obligation d'information consulaire avant de commencer tout interrogatoire de la personne arrêtée ou détenue. En ce sens, la Cour est parvenue à la conclusion suivant laquelle : « *Les autorités ayant procédé à l'arrestation n'en ont pas moins l'obligation de donner cette information à toute personne arrêtée aussitôt que sa nationalité étrangère est établie, ou dès qu'il existe des raisons de croire que cette personne est probablement un ressortissant étranger* »²¹. Par conséquent, « *Commencer un interrogatoire avant que l'information ne soit donnée constituerait une violation de l'article 36* »²².

Finalement, donc, rien n'impose aux autorités locales de communiquer l'information consulaire à l'intéressé dès l'instant même de son arrestation. Cette lecture a été quelque peu remise en question par la Cour elle-même à l'occasion de son jugement dans l'affaire *Ahmadou Sadio Diallo*. D'après la Cour « C'est aux autorités de l'Etat qui procède à l'arrestation qu'il appartient *d'informer spontanément* la personne arrêtée de son droit à demander que son consulat soit averti »²³.

Tout de même, il semblerait pour le moins que cette information doit être fournie avant de commencer tout interrogatoire dans le fond sous peine de violation des dispositions de l'article 36 précité. Car, de toute logique, dès les premiers contacts, les autorités qui ont procédé à l'arrestation pourraient confirmer la nationalité étrangère de la personne arrêtée. De même, probablement les raisons de croire que la personne en objet était effectivement de nationalité étrangère pourraient fortement être justifiées.

Quoi que la question de savoir à qui revient la charge de la preuve de l'information consulaire n'ait pas été discutée devant la Cour internationale de justice dans les cas ci-mentionnés, elle mérite de retenir toute notre attention.

En vertu d'une règle générale de droit, il appartient à la partie qui allègue un fait au soutien de ses prétentions de faire la preuve de l'existence de ce fait²⁴. Cependant, fait observer la Cour : « On aurait tort de considérer cette règle [...] comme une règle absolue, applicable en toute circonstance. L'établissement de la charge de la preuve dépend, en réalité, de l'objet et de la nature de chaque différend soumis à la Cour ; il varie en fonction de la nature des faits qu'il est nécessaire d'établir pour les besoins du jugement de l'affaire »²⁵. Plus explicitement, la Cour tient à préciser : « En particulier, lorsque [...] il est allégué qu'une personne n'a pas bénéficié, de la part d'une autorité publique, de certaines garanties procédurales auxquelles elle avait droit, on ne saurait, en règle générale, exiger du demandeur qu'il prouve le fait négatif qu'il invoque »²⁶.

En définitive, on pourrait déduire de cette affirmation de taille que l'Etat d'envoi – en l'occurrence la partie demanderesse - qui allègue la méconnaissance de la part de l'Etat de résidence de la procédure de l'information consulaire ne doit pas supporter la charge de la preuve de ses allégations. Il en résulte, *a contrario*, que l'Etat de résidence - la partie défenderesse en l'occurrence – est tenu de démontrer qu'il s'est bien acquittée de l'obligation de l'information consulaire. D'après la Cour : « Une autorité publique, est en général à même de démontrer qu'elle a bien suivi les procédures appropriées et respecté les garanties exigées par le droit »²⁷.

2- La notification consulaire :

Conformément l'article 36 1 b) de la Convention de Vienne sur les relations consulaires : « Si l'intéressé en fait la demande, les autorités compétentes de l'Etat de résidence doivent avertir sans retard le poste consulaire de l'Etat d'envoi lorsque, dans sa circonscription consulaire, un ressortissant de cet Etat est arrêté, incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention. Toute communication adressée au poste consulaire par la personne arrêtée,

incarcérée ou mise en état de détention préventive ou toute autre forme de détention doit également être transmise sans retard par lesdites autorités ».

Ainsi, aussitôt tenu au courant de son droit de contacter les services consulaires en poste, les autorités compétentes de l'Etat de résidence doivent avertir sans retard le poste consulaire de l'Etat d'envoi, si l'intéressé en fait la demande. Il leur incombe également le devoir de transmettre sans retard toute communication adressée au poste consulaire par la personne arrêtée, incarcérée ou mise en état de détention préventive ou toute autre forme de détention.

Dans cet ordre d'idées, l'Etat de résidence doit accorder toutes les facilités nécessaires à l'accomplissement des fonctions consulaires²⁸. D'une manière générale, l'Etat de résidence doit assurer la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire à tous les membres du poste consulaire²⁹. D'une manière générale, afin de s'acquitter de l'obligation de l'assistance consulaire au profit des nationaux, les fonctionnaires consulaires de l'Etat d'envoi doivent, conformément aux dispositions de l'article 36 1 a), doivent disposer de la liberté de communiquer avec les ressortissants de l'Etat d'envoi et de se rendre auprès d'eux³⁰.

Les autorités locales sont ainsi tenues, en premier lieu de communiquer «sans retard » à tout ressortissant étranger³¹, objet d'une procédure coercitive de quelle nature que ce soit, son droit de demander aide et soutien du poste consulaire de son Etat d'origine, et en second lieu de procéder « sans retard » à la notification de la mission consulaire de l'arrestation ou de la détention de l'un de ressortissants de l'Etat d'envoi, sur demande de l'intéressé.

Concernant la validité *rationne temporis* du droit des ressortissants étrangers à soulever l'exception de l'omission de la notification consulaire dans le but d'obtenir l'annulation de la procédure pénale entreprise à leur égard, la Cour dans l'affaire *LaGrand* a laissé entendre que l'élément déterminant en l'espèce est bel et bien la prise de connaissance de l'intéressé de ses droits d'être assisté par les services consulaires de son Etat d'origine. Autrement dit, ce moyen demeure entièrement opposable devant les autorités judiciaires de l'Etat du for tout au long de la procédure pénale tant que la personne arrêtée ou détenue était dans l'impossibilité de le revendiquer, puisqu'elle n'a pas été mise au courant au moment approprié de ses droits à être assistée par les services consulaires.

En analysant les implications juridiques et pratiques de la théorie de « *la carence procédurale* » appliquée par les juridictions américaine dans la présente affaire et longuement défendue par les Etats-Unis³², la Cour semble confirmer ce point de vue. D'ors et déjà, la Cour a souligné que cette règle en tant que telle ne constitue pas une violation des droits de l'assistance consulaire, le problème apparaît quand son application empêcherait un ressortissant étranger de formuler un recours contre une procédure pénale engagée à son encontre par les autorités nationales compétentes sans s'acquitter de leur obligation de notification consulaire³³. En se prononçant de cette manière, la Cour confirme une position, jusqu'alors entourée d'incertitude, d'après laquelle la responsabilité internationale de l'Etat n'était engagée que par l'application effective d'une règle de droit interne contraire au droit international³⁴.

Par voie de conséquence, cette règle a comme effet de priver les ressortissants étrangers de solliciter et d'obtenir l'assistance consulaire de la part de l'Etat d'envoi en temps opportun et d'empêcher *la pleine réalisation des fins pour lesquelles les droits sont accordés en vertu du présent article et a ainsi violé les dispositions du paragraphe 2 de l'article 36*³⁵.

De l'avis de la Cour : « Il n'est pas contesté que les frères *LaGrand* ont cherché à se prévaloir des dispositions de la convention de Vienne devant les tribunaux américains après avoir pris connaissance en 1992 du droit qu'ils tenaient de ladite convention ; il n'est pas davantage contesté qu'à cette époque la règle de la carence procédurale a fait que les *LaGrand* n'ont pu obtenir qu'il soit remédié à la violation de ce droit. Les avocats commis d'office pour les défendre n'ont pas soulevé cette question en temps voulu. Cependant, les Etats-Unis ne sauraient se prévaloir

aujourd'hui devant la Cour de cette circonstance pour faire obstacle à la recevabilité de la première conclusion de l'Allemagne, dès lors qu'ils avaient eux-mêmes failli à l'exécution de leur obligation, en vertu de la convention, d'informer les frères *LaGrand* »³⁶.

Par ailleurs, et ceci est d'importance, la lecture de le l'article 36 1 b) permet de conclure aisément que la procédure de notification consulaire ne peut être entreprise systématiquement, il faudra comme condition préalable la demande expresse de la personne arrêtée ou détenue.

Pendant, en l'absence d'une notification de la part des autorités de l'Etat du for - soit parce que le concerné ne l'a pas réclamée expressément ou parce que tout simplement il n'a pas été informé de son droit à l'assistance consulaire - les services consulaires peuvent par d'autres moyens prendre connaissance de l'arrestation ou de la détention de l'un des ressortissants de l'Etat d'envoi³⁷. Dans ce cas, ceux-ci ont pleinement le droit de « s'auto- saisir » et d'intervenir afin de fournir aide et assistance consulaires, pourvu que, l'intéressé ne la rejette pas expressément. C'est ce qui ressort du moins d'une lecture *a contrario* des dispositions de l'article 36 1 c) qui stipulent que : « Néanmoins, les fonctionnaires consulaires doivent s'abstenir d'intervenir en faveur d'un ressortissant incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention *lorsque l'intéressé s'y oppose expressément* »³⁸.

Autrement dit, la personne objet d'une mesure d'arrestation ou de détention a le droit de choisir soit de demander l'assistance consulaire ou de s'en abstenir. La Cour confirme ce point de vue en soulignant que : « *l'obligation sans équivoque de fournir l'information consulaire en vertu de l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 36 [...] donne plutôt à la personne arrêtée le droit, une fois informée, de dire qu'elle ne souhaite néanmoins pas que son poste consulaire reçoive une notification* »³⁹.

En somme, les services consulaires de l'Etat d'envoi se voient privées du droit à de la protection consulaire dans deux situations distinctes ; si le concerné n'en a pas fait la demande, ce qui signifie que l'intéressé refuse implicitement la protection consulaire de son Etat d'origine, du moins lorsqu'il est averti de son droit de la solliciter, ou s'il s'y oppose expressément dans le cas où le poste consulaire décide de lui fournir assistance sans sa demande.

II - Le cadre juridique de la protection consulaire :

En application du second paragraphe de l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, les droits accordés par les dispositions du premier paragraphe du même article s'exercent dans le cadre des lois et règlements de l'Etat de résidence. Toutefois, ces lois et règlements doivent permettre la pleine réalisation des fins pour lesquelles ces droits sont accordés. Autrement dit, la protection consulaire s'exerce selon les conditions et les formes fixées par le droit interne de l'Etat de résidence, pourvu qu'elles ne remettent pas en cause l'existence et les fondements même de ce droit. Qui plus est, le droit interne ne peut être soulevé avec succès en vue de faire obstacle à l'exécution des obligations internationales. D'après Yasseen, le but de ce paragraphe était de « prévenir toute application arbitraire des lois et règlements de l'Etat de résidence par les autorités de ce pays ; celles-ci sont tenues de rendre effectives ces libertés inscrites dans ces lois et règlements » et d' « éviter, de la part de l'Etat de résidence, tout abus de son pouvoir législatif et réglementaire, en précisant qu'il ne doit adopter ni lois ni règlements qui pourraient rendre ces libertés inopérantes »⁴⁰.

III - Les Conséquences juridiques de la violation du droit de la protection consulaire :

Le droit à la protection consulaire a comme objectif principal d'éviter tout abus de la part des autorités locales. De plus, compte tenu de la diversité des cultures juridiques et judiciaires, l'omission de cette garantie procédurale pourrait priver les ressortissants étrangers de leur droit effectif à un procès équitable⁴¹.

Dans le cadre des affaires *Breard*⁴² et *LaGrand*⁴³, la question du bien fondé des mesures conservatoires demandées à la Cour internationale de justice a fait l'objet de vives discussions divergentes entre les Etats. En effet, les Etats demandeurs et défendeurs ont adopté deux positions complètement différentes sur le caractère irréparable du préjudice dont se prévalaient les requérants, et de surcroît sur la sanction juridique de la violation des dispositions de l'article 36 1 b) de la Convention de Vienne dans une procédure judiciaire pénale mettant en cause un ressortissant étranger.

Dans ces deux affaires, le *Paraguay* et l'*Allemagne* soutiennent la thèse selon laquelle le non respect des obligations de notification dans le cadre des droits de la protection consulaire par les autorités de l'Etat de résidence est susceptible d'engendrer l'invalidation de la procédure pénale intentée à l'encontre de leurs nationaux. Pour les Etats-Unis par contre, la méconnaissance de cet aspect procédural n'entraîne aucune incidence sur la suite de la procédure pénale en cause, la *restitutio in integrum* n'est pas applicable de ce fait en l'espèce⁴⁴. En l'occurrence, en termes de réparation de la violation de l'obligation de notification consulaire, des excuses seraient suffisantes⁴⁵.

Il est vrai que l'article 36 précité n'indique aucune sanction précise en cas de non respect du droit de la protection consulaire. Il n'en reste pas moins clair qu'il s'agit d'une obligation juridique internationale dont le manquement engage indubitablement la responsabilité internationale de l'Etat pour fait illicite. Dans cet esprit et en application des principes généraux de réparation en droit international général⁴⁶, la restitution constitue la forme la plus privilégiée de réparation intégrale du préjudice causé par le fait internationalement illicite⁴⁷.

D'une manière encore plus remarquable, l'irrégularité entachant une procédure pénale en raison de la méconnaissance de l'obligation de notification consulaire ne peut être rectifiée qu'avec la restauration du *statu quo ante*, c'est à dire la *restitutio in integrum* de la situation qui prévalait avant la commission de l'acte illicite et l'effacement de toutes ses conséquences⁴⁸.

En pareille occurrence, faisant fit de la finalité de l'institution de la protection consulaire qui est celle d'éviter l'arbitraire des autorités locales envers les ressortissants étrangers objets d'une procédure pénale et de leur assurer le bénéfice des garanties d'un procès équitable, il semble bien que la formule la plus adéquate pour remédier le préjudice subi du fait de son absence est manifestement la restitution de la situation antérieure. Pour autant que cela s'avère encore matériellement possible, la restitution de la situation antérieure passera par le *réexamen* des décisions déjà prises dans une procédure pénale afin de permettre à nouveau le bénéfice des garanties procédurales prévues dans l'article 36 de la convention de Vienne⁴⁹.

La Cour confirma ce point de vu dans le cas des frères *LaGrand*. En l'espèce, la Cour releva que les excuses présentées par les Etats-Unis envers l'Allemagne pour avoir manqué à leur obligation en matière de notification consulaire « *ne suffisent en l'espèce, comme d'ailleurs chaque fois que des étrangers n'ont pas été avisés sans retard de leurs droits en vertu du paragraphe 1 de l'article 36 de la convention de Vienne et qu'ils ont fait l'objet d'une détention prolongée ou été condamnés à des peines sévères* »⁵⁰. Pour la Cour, dans de telles situations, les Etats-Unis devraient, par les moyens de son choix « *permettre le réexamen et la révision du verdict de culpabilité et de la peine en tenant compte de la violation des droits prévus par la convention* »⁵¹.

En outre, il est particulièrement intéressant de souligner que le vice de procédure due à la non notification consulaire n'entraîne pas automatiquement l'invalidation de la procédure pénale, mais il appartient à l'intéressé ou à l'Etat d'origine de démontrer que l'absence de l'assistance consulaire a pu d'une manière ou d'une autre affecter les droits de la défense et, partant, la suite de la procédure pénale⁵².

Selon la Cour, la question de savoir si la violation de l'obligation de notification consulaire a en fait, dans l'enchaînement causal des événements, causé un préjudice aux ressortissants étrangers

fait partie intégrante de la procédure pénale des tribunaux de l'Etat de résidence et relève de l'appréciation de ces derniers dans le réexamen des verdicts de culpabilité et des peines prononcées. Ce faisant, il appartient aux tribunaux nationaux : « *d'examiner les faits, et notamment le préjudice et ses causes, en tenant compte de la violation des droits prévus par la convention* »⁵³ et ce, « *à la lumière des circonstances concrètes propres à chaque cas* »⁵⁴.

Cette liberté laissée aux tribunaux de l'Etat de résidence quant aux choix des modalités concrètes de mise en œuvre du processus de réexamen et de révision des verdicts et des peines, comporte, toutefois, *une restriction*⁵⁵. Ainsi, la démarche de réexamen et de révision pour être effective et véritable, doit se faire « *en tenant compte de la violation des droits prévus par la convention* »⁵⁶. A cet égard, la Cour signalera que : « Ce qui est crucial dans le processus de réexamen et de révision, c'est l'existence d'une procédure garantissant qu'il sera accordé tout le poids voulu à la violation des droits définis dans la convention de Vienne quelle que soit finalement l'issue de ce réexamen et de cette révision »⁵⁷. A cela s'ajoute la garantie en vertu duquel « *cette violation et le préjudice qui en découle seront pleinement étudiés et pris en considération* »⁵⁸, c'est-à-dire « *sous l'angle des conséquences juridiques qu'a eues cette violation dans la suite de la procédure pénale* »⁵⁹.

De plus, une lecture *a contrario* du dispositif des arrêts *LaGrand*⁶⁰ et *Avena*⁶¹ permet de déduire que la Cour avait introduit un nouvel élément dans la détermination des remèdes à la violation de l'article 36⁶². De la sorte, la possibilité de réexamen et de révision des verdicts de culpabilité et de la peine, en cas de privation des ressortissants étrangers de leurs droits tirés de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, est exclusivement réservée aux seules situations graves dans lesquelles des peines sévères ont été prononcées ou la durée de la détention était prolongée. Le critère ainsi dégagé par la Cour demeure pour le moins peu compréhensible⁶³. Parce que, en tout état de cause rien n'exclut – nous semble-t-il – la thèse de la nullité de la procédure pénale pour défaut d'assistance consulaire, dans d'autres cas où des ressortissants étrangers sont condamnés à des peines moins sévères ou mis en détention pour une courte durée, dès lors où l'absence d'assistance consulaire a effectivement pu affecter le sort de la procédure en cause.

Remarques conclusives :

Dans une société internationale globalisée et caractérisée par une internationalisation des rapports sociaux et dans laquelle les personnes de droit privé occupent de plus en plus une place grandissante, le rôle que les missions consulaires sont appelées à jouer vis-à-vis des ressortissants de l'Etat d'origine est plus que jamais mis à l'épreuve. Dans cet esprit, le droit de la protection consulaire constitue certainement l'une de ces normes énoncées par la Convention de Vienne que, pour reprendre les termes de la Cour internationale de justice dans l'affaire *Avena*, *tous les Etats parties doivent observer aux fins du déroulement sans entrave des relations consulaires*.

Pourtant, force est de constater que les prescriptions de la Convention de Vienne qui régissent l'institution de la protection consulaire sont encore loin d'offrir des réponses satisfaisantes à l'ensemble des difficultés juridiques et pratiques en particulier que soulève la consécration effective de ce droit.

Les quelques différends relatifs à l'application de l'article 36 de la Convention de Vienne qui ont été portés devant la Cour internationale de justice ont donné à celle-ci l'occasion d'apporter des enseignements et des précisions complémentaires sur la portée et l'étendue du droit de la protection consulaire. A cet égard, la Cour a accordé aux dispositions de l'article 36 en cause plus de prescriptions qu'elles semblent en produire.

En revanche, concernant les questions d'ordre essentiellement pratique, la Cour a observé beaucoup plus de prudence dans l'interprétation des dispositions de l'article 36 de la Convention de

Vienne. Dans ses développements en effet, la Cour a laissé entendre que, de par leurs natures propres, ces questions trouvent généralement leurs solutions suivant les faits et les circonstances de chaque cas ainsi que la nature du système juridique interne de l'Etat de résidence. De ce fait, la question de l'articulation entre les ordres juridiques nationaux et l'ordre juridique international revient en l'espèce avec insistance.

Référence :

*- Maître de Conférence 'B', Faculté de droit et des Sciences politiques, U.M.M.T.O., Diplômé postdoctoral de l'Université de Genève.

¹- Toutefois, cela ne peut être interprété comme interdisant aux représentations diplomatiques l'exercice de fonctions consulaires. Voir, art. 3/2 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961.

²- Voir art. 5 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 (ci-après la convention de Vienne). Lire spécialement les paragraphes a, e, g, h, i...etc.

³- P.-M Dupuy, La protection consulaire sous les feux de la jurisprudence internationale, in « La protection consulaire », Journée d'études de Lyon, *SFDI*, Paris, A. Pedone, p. 39.

⁴- Plus précisément, les litiges portés devant la Cour ont trait à l'interprétation et l'application de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, plus précisément la portée et l'étendue de son article 36 instituant la protection consulaire sous le titre : « Communication avec les ressortissants de l'Etat d'envoi ».

⁵- Les affaires *LaGrand* et *Avena* sont incontestablement les deux références phares en l'espèce. Elles présentent l'une comme l'autre un rapport de *filiation* direct comme le souligne à juste titre le Ph. Weckel et ce, au niveau des faits, des bases juridiques et des conséquences juridiques invoquées. Toutefois, autre la différence d'enjeu entre les deux cas, nous serons même tenter d'observer d'ors et déjà une différence substantielle. En effet, contrairement à l'arrêt *LaGrand*, la portée de l'arrêt *Avena* était remarquablement plus large. Voir, Ph. Weckel, *Chronique de jurisprudence internationale*, *RGDIP* 2004, p. 731. Voir également, M. Benlolo-Carabot, L'arrêt de la Cour internationale de justice dans l'affaire *Avena* et autres ressortissants mexicains (Mexique c. Etats-Unis d'Amérique) du 13 mars 2004, *AFDI* 2004, pp. 260. 261.

⁶- Tout comme la protection diplomatique, la protection consulaire constitue un moyen de sauvegarde des intérêts et des droits des nationaux à l'étranger. Les deux notions sont toutefois complètement différentes. Comparativement à la protection diplomatique qui permet à l'Etat d'agir en son nom afin d'obtenir réparation pour un dommage résultant de la violation d'une règle de droit international à l'encontre de l'un de ses ressortissants et ce, en intervenant pour réclamer le respect d'un droit propre, la protection consulaire est un mécanisme par lequel l'Etat d'envoi tend à protéger les droits propres de l'un de ses ressortissants arrêtés ou détenus en agissant pour leurs compte. Néanmoins, la Cour internationale de justice souligne une interdépendance entre les droits de l'Etat et les droits individuels en l'espèce. De son avis : « Toute violation des droits que l'individu tient de l'article 36 risque d'entraîner une violation des droits de l'Etat d'envoi et que toute violation des droits de ce dernier risque de conduire à une violation des droits de l'individu ». Par conséquent, un Etat peut en son nom propre inviter la Cour : « à statuer sur la violation des droits dont il soutient avoir été victime à la fois directement et à travers la violation des droits individuels conférés à ses ressortissants par l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 36 ». *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains* (Mexique c. Etats- Unis d'Amérique), arrêt du 31 mars 2004, § 40.

⁷- E. Robert, La protection consulaire des nationaux en péril ? Les ordonnances en indication de mesures conservatoires rendues par la Cour internationale de Justice dans les affaires *Breard* (Paraguay c. États-Unis) et *LaGrand* (Allemagne c. États-Unis), *RBDI* 1998-2, p. 415.

⁸- Pour ainsi reprendre l'expression employée par la Cour internationale de justice, *Affaire LaGrand*, Allemagne c. États-Unis D'Amérique, arrêt du 27 Juin 2001, § 74. Aussi, une analyse analogue figure dans le dispositif de l'arrêt de la Cour concernant l'affaire *Avena*. *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, § 61. Toutefois, la Cour tient à préciser que : « Les conclusions à tirer en droit de cette interdépendance dépendent nécessairement des faits de l'espèce ». *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, § 99.

⁹- P.-M Dupuy, La protection consulaire sous les feux de la jurisprudence internationale, *Op. Cit.*, p. 42.

¹⁰- Celles-ci (*les autorités compétentes de l'Etat de résidence*) doivent sans retard informer l'intéressé de ses droits aux termes du présent alinéa". (Rajout mis par nous même).

¹¹- *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, 64.

¹²- *Ibid.*

¹³- *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, 63.

¹⁴- *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, 64.

¹⁵- *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, 63.

¹⁶- Entre d'une part le Mexique qui soutient qu'une véritable et efficace assistance consulaire exige que les ressortissants étrangers doivent être informés de leurs droits dès l'instant de leur arrestation ou détention et avant tout interrogatoire et, de l'autre part les Etats-Unis pour qui l'expression « sans retard » ne signifie nullement « immédiate », elle implique uniquement le devoir d'information dès que cela est possible tenant compte des circonstances sans pour autant enregistrer un

retard « délibéré ». *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, §§ 77. 82. Il est également important de noter que l'incertitude qui entoure cette expression remonte aux débats au sein de la commission de droit international.

¹⁷ - *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, § 83 et 84.

¹⁸ - *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, § 85.

¹⁹ - *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, §§ 87 et 88.

²⁰ - A. Ollivier et P.-O. Savoie, *La Cour internationale de justice (C.I.J.)*, *RQDI* 2004, p. 229.

²¹ - *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, § 88.

²² - *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, § 87.

²³ - *C.I.J., Affaire Ahmadou Sadio Diallo, République de Guinée c. République Démocratique du Congo*, jugement du 30 novembre 2010, § 95 (Nous soulignons).

²⁴ - *C.I.J., Affaire Ahmadou Sadio Diallo*, § 54.

²⁵ - *Ibid.*

²⁶ - *C.I.J., Affaire Ahmadou Sadio Diallo*, § 55.

²⁷ - *Ibid.*

²⁸ - Voir, art. 28 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

²⁹ - Voir, art. 34 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

³⁰ - Voir, art. 36 1 a) de la Convention de Vienne sur les relations consulaires : « Les fonctionnaires consulaires doivent avoir la liberté de communiquer avec les ressortissants de l'Etat d'envoi et de se rendre auprès d'eux. Les ressortissants de l'Etat d'envoi doivent avoir la même liberté de communiquer avec les fonctionnaires consulaires et de se rendre auprès d'eux ».

³¹ - Notons au passage que la Cour semble avoir raté l'occasion d'émettre un avis sur la question de l'applicabilité de l'obligation de notification consulaire concernant les individus en possession d'une double nationalité à la fois celle de l'Etat d'envoi et celle de l'Etat de résidence. Et pour cause, les Etats-Unis ont failli *prima facie* à leur obligation de fournir des éléments de preuve pertinents que certains ressortissants mexicains objet de la demande étaient aussi des ressortissants américains au moment de leurs arrestation. *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, § 41, 42, 53, 54, 55, 56 et 57.

³² - Il s'agit d'une règle fédérale qui oblige l'accusé traduit devant les tribunaux d'un Etat à soumettre ses moyens à un tribunal de cet Etat avant de pouvoir exercer un recours devant un tribunal fédéral. C'est ainsi que la Cour d'appel des Etats-Unis pour le neuvième circuit a estimé par sa décision du 16 janvier 1988 que la violation du droit de la notification consulaire n'a pas été soulevée dans aucune des procédures antérieures devant les juridictions de l'Etat d'Arizona et, par conséquent, ce moyen de défense est entaché de « carence procédurale ».

³³ - *C.I.J., Affaire LaGrand*, § 90. Plus loin encore dans le dispositif de son arrêt, la Cour a conclu qu'elle : "n'a pas trouvé de loi américaine, de fond ou de procédure, qui, par nature, soit incompatible avec les obligations que la convention de Vienne impose aux Etats-Unis. En la présente instance, la violation du paragraphe 2 de l'article 36 a découlé des circonstances dans lesquelles a été appliquée la règle de la carence procédurale, et non de la règle elle-même" (Nous soulignons). *C.I.J., Affaire LaGrand*, § 125 ; *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, § 112.

³⁴ - A. Pellet, Remarques sur la jurisprudence récente de la C.I.J. dans le domaine de la responsabilité internationale, in « Perspectives du droit international au 21^e siècle », *Liber Amicorum Christian Dominicé*, Edited by R. Kolb, M. Kohen et D. Liva Tehindrazanarivelo, Leiden, Boston, Martinus Hijhoff Publishet, 2012, p. 325.

³⁵ - *C.I.J., Affaire LaGrand*, § 91.

³⁶ - *C.I.J., Affaire LaGrand*, § 60.

³⁷ - Dans l'affaire *LaGrand* par exemple, ce fut les concernés eux-mêmes qui procèdent à la notification du poste consulaire allemand, après avoir eu connaissance de leurs droits par d'autres sources et ce, dans une phase très avancée de la procédure criminelle. Dans l'affaire *Avena* également, les services consulaires mexicains ont appris la détention de quelques uns de ses ressortissants par d'autres moyens autre la notification des autorités locales. *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, § 104.

³⁸ - Nous soulignons.

³⁹ - *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, § 76.

⁴⁰ - *Ann... CDI*, vol. I, 1961, pp. 34-35.

⁴¹ - C'est ainsi par exemple que le Paraguay estime dans sa requête que M. *Breard*, à défaut d'une assistance judiciaire consulaire au moment utile de la procédure, n'avait pas eu droit à une stratégie de défense adéquate, ce qui a manifestement d'incidences préjudicielles sur la suite de la procédure. Ces raisons ont été également soulevées par l'Allemagne dans l'affaire *LaGrand*.

⁴² - *C.I.J., Affaire relative à la Convention de Vienne sur les relations consulaires (Paraguay c. États-Unis)*, mesures conservatoires, Ordonnance du 9 avril 1998, *C.I.J., Recueil 1998*.

⁴³ - *C.I.J., Affaire relative à la Convention de Vienne sur les relations consulaires (Allemagne c. États-Unis)*, mesures conservatoires, Ordonnance du 3 mars 1999, *CIJ, Recueil 1999*, § 3.

⁴⁴ - Sur ce point voir, E. Robert, *La protection consulaire des nationaux en péril ? Les ordonnances en indication de mesures conservatoires rendues par la Cour internationale de Justice dans les affaires Breard (Paraguay c. États-Unis) et LaGrand (Allemagne c. États-Unis)*, *Op. Cit.*, p. 427 et ss.

⁴⁵- C.I.J., *Affaire relative à la Convention de Vienne sur les relations consulaires (Paraguay c. États-Unis)*, mesures conservatoires, § 18, 29.

⁴⁶- Principes énoncés par la CPJI dans l'affaire de l'*Usine de Chorzów (Allemagne c. Pologne)*, en ces termes : « C'est un principe de droit international que la violation d'un engagement entraîne l'obligation de réparer dans une forme adéquate », arrêt du 26 juillet 1927 (compétence), *Série A*, n° 9, p. 21.

⁴⁷- Cette primauté est clairement soulignée en commentaire à l'article 35 du *projet d'article sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite* : « La restitution est le mode de réparation le plus conforme au principe général selon lequel l'État responsable est tenu d' "effacer" les conséquences juridiques et matérielles de son fait illicite en rétablissant la situation qui aurait existé si ce fait n'avait pas été commis ; à ce titre, elle prime tout autre mode de réparation ». (Nous soulignons), *Ann... CDI*, 2001, vol. II, p. 257.

⁴⁸- C.P.J.I., *Usine de Chorzów*, arrêt du 13 septembre 1928 (fond), *Série A*, n° 17, p. 47 : « Le principe essentiel, qui découle de la notion même d'acte illicite [...] est que la réparation doit, autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis ».

⁴⁹- Rappelons au passage le libellé de l'article 35 du *Projet d'article de la CDI sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite de 2001* : « L'État responsable du fait internationalement illicite a l'obligation de procéder à la restitution consistant dans le rétablissement de la situation qui existait avant que le fait illicite ne soit commis, dès lors et pour autant qu'une telle restitution :

a) N'est pas matériellement impossible ;

b) N'impose pas une charge hors de toute proportion avec l'avantage qui dériverait de la restitution plutôt que de l'indemnisation ».

Concrètement dans les affaires *Braerd* et *LaGrand* la restitution de la situation qui précède l'acte illicite était impossible du fait de l'exécution des ressortissants respectivement paraguayennes et allemands condamnés à la peine de mort en dépit même de la prononciation par la Cour d'ordonnances à titre conservatoire ordonnant sa suspension avant un arrêt dans le fond. Ce qui a amené d'ailleurs le Paraguay à demander la radiation de l'affaire *Braerd* du rôle de la Cour le 11 novembre 1988, la jugeant son objet. Cette position ne fut pas suivie par l'Allemagne qui décida de poursuivre son action devant la Cour. Voir, J. Matringe, L'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire *LaGrand* (Allemagne c. États-Unis d'Amérique) du 27 juin 2001, *AFDI* 2002, p. 215 et ss.

⁵⁰- C.I.J., *LaGrand*, § 123, 125.

⁵¹- C.I.J., *LaGrand*, § 125.

⁵²- E. Robert, La protection consulaire des nationaux en péril ? Les ordonnances en indication de mesures conservatoires rendues par la Cour internationale de Justice dans les affaires *Breard* (Paraguay c. États-Unis) et *LaGrand* (Allemagne c. États-Unis), *Op. Cit.*, p. 446. Dans le cadre de l'action introduite par l'Allemagne en son nom propre contre les États-Unis pour manquement à ses obligations juridiques internationales, la Cour a tenu à préciser qu'il suffit de constater qu'une partie à une convention internationale s'est vu empêchée d'exercer des droits tirés de ladite convention du fait de sa violation par l'autre partie. Selon la Cour : « Peu importe à cet égard de savoir, aux fins de la présente instance, si les *LaGrand* auraient sollicité l'assistance consulaire de l'Allemagne, si l'Allemagne leur aurait apporté une telle assistance et si un verdict différent aurait alors été prononcé » (Nous soulignons). *C.I.J., Affaire LaGrand*, § 74 ; *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, § 102.

⁵³- C.I.J., *Avena et autres ressortissants mexicains*, § 122.

⁵⁴- C.I.J., *Avena et autres ressortissants mexicains*, § 127.

⁵⁵- C.I.J., *Avena et autres ressortissants mexicains*, § 131.

⁵⁶- Expression figurant dans l'arrêt de *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, §§ 122. 138 ; *C.I.J., Affaire LaGrand*, § 125.

⁵⁷- C.I.J., *Avena et autres ressortissants mexicains*, § 139.

⁵⁸- Expression figurant dans l'arrêt de *C.I.J., Avena et autres ressortissants mexicains*, § 138.

⁵⁹- C.I.J., *Avena et autres ressortissants mexicains*, § 131.

⁶⁰- C.I.J., *Affaire LaGrand*, § 123, 125.

⁶¹- C.I.J., *Avena et autres ressortissants mexicains*, § 140.

⁶²- M. Benlolo-Carabot, L'arrêt de la Cour internationale de justice dans l'affaire *Avena et autres ressortissants mexicains* (Mexique c. États-Unis d'Amérique) du 13 mars 2004, *Op. Cit.*, p. 264.

⁶³- J. Matringe, L'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire *LaGrand* (Allemagne c. États-Unis d'Amérique) du 27 juin 2001, *Op. Cit.*, p. 256.

LE COMPORTEMENT HUMANITAIRE DE L'EMIR ABDELKADER ET NAISSANCE DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE.

Docteur / Abou-El-Kacim DELLAL
Chargé de cours à l'ENSSP (*)

RESUME

Il y a exactement cent quatre vingt quatre ans, jour pour jour, la France-patrie des droits et du citoyen se trouva engagée dans une conquête qui l'amena à sacrifier ses propres principes, à rompre ses promesses et de ne pas se soucier des valeurs humaines. Une lutte dévastatrice qui ne s'embrassait guère des principes humanitaires.

Face à la « méthode génocidaire » prônée délibérément par les généraux français, aujourd'hui connue et reconnue, l'Emir Abdelkader a montré durant plus de dix sept ans de combat contre la première armée au monde des qualités humaines exceptionnelles.

Qu'est-ce qui pousse ce guerrier aguerri à porter secours et maintenir en vie des soldats prisonniers ennemis ou qui ne sont plus en état de combattre ?

Il était sans doute conscient que ôté à la vie à un civil non combattant équivaut à un crime contre l'humanité.

Mots clés : Comité international de la Croix-Rouge(CICR), Commission nationale algérienne du droit international humanitaire, civil, crime contre l'humanité, Droit international humanitaire(D.I.H), éthique humanitaire, guerre, légitime défense, Prisonnier de guerre.

Introduction

Il y a plus d'un siècle et demi, la France se trouva engagée dans une lutte qui l'amena à sacrifier ses propres principes, à rompre ses promesses et à ne pas se soucier des valeurs humaines.

« Les hommes sont massacrés sans merci, les habitations de toute nature brûlées, les récoltes incendiées, les fugitifs étouffés vifs et sans pitié » (Bruno Etienne, François Pouillon, 2003).

Une conquête dévastatrice qui ne s'embarrassait guère des principes humanitaires.

Face à la « méthode de la terre brûlée » prônée délibérément par le général Bugeaud, l'Emir Abdelkader, tout en tenant tête militairement au cours des dix sept ans de combat contre les forces françaises d'occupation, s'est distingué par son humanisme et sa préoccupation d'alléger les souffrances des prisonniers de guerre.

Il fixe par écrit des règles pour clarifier les conditions dans lesquelles une certaine assistance pouvait leur être apportée et ce quelles que soient leurs origines ou confessions. L'Emir Abdelkader, fondateur de l'Etat algérien moderne, a fait preuve d'un grand respect de l'éthique durant la guerre. C'est dans sa « praxis » qu'il a prouvé son observance de ces droits.

Ses actes dans le domaine humanitaire vont se multiplier durant toute la phase de la guerre (1832-1847) qui l'oppose à l'armée française. Il avait le souci de la personne humaine.

Qu'est-ce qui pousse ce guerrier aguerri, tel que l'Emir Abdelkader –qui a gagné tant de batailles (batailles de la Macta et celle de Sidi-Brahim) et qui en a perdu tant d'autres (bataille de la Sikkak)- à porter secours et à maintenir en vie un soldat prisonnier ennemi ou qui n'est plus en état de combattre ? D'où lui vient cette éthique humanitaire durant sa guerre de résistance défensive ?

L'action de l'Emir Abdelkader dans le domaine humanitaire est beaucoup plus importante qu'on pourrait le penser, elle se trouve au cœur de problématiques complexes et éminemment politique. **Est-il nécessaire de prouver le besoin urgent du droit humanitaire aujourd'hui ?**

La méthode utilisée est celle du découpage périodisé par parties, chacune d'elles introduit des faits particuliers en matière de comportement humanitaire. Un aperçu biographique des personnalités qui ont marqué l'histoire du mouvement humanitaire international a été donnée. Afin d'éviter une longue littérature sans grand intérêt, un tableau résumé a été élaboré par nos soins concernant les points les plus importants du droit international humanitaire(DIH).

Aussi, notre article sera articulé comme suit :

- I- Le comportement humanitaire de l'Emir Abdelkader durant sa guerre de résistance face au colonialisme français (1832-1847).
- II- L'action humanitaire de l'Emir Abdelkader lors du massacre des Chrétiens à Damas en juillet 1860 et naissance du droit international humanitaire (DIH).

I- Comportement humanitaire de l'Emir Abdelkader durant sa guerre de résistance face au colonialisme français (1832_ 1847).

1.1. L'Etat D'Abdelkader (Un Etat Démocratique).

« Tu dois savoir, avait-il écrit à Louis Philipe, qu'aucune mesure n'est valable si elle n'est sanctionnée del' approbation du peuple ».

L'Emir Abdelkader a été le premier à poser les jalons d'un Etat avec tous ses attributs, notamment une administration, une diplomatie et une organisation économique. En tout cas il « a essayé de jeter les bases d'une véritable administration... ». (A Memoir of Abdelkader, 1843. « Il est probable que personne avant lui a pu réaliser une centralisation administrative sur un territoire aussi large » (AYANDELE, E.A., 1965)

Un Etat Démocratique

Son Etat était fondé sur l'égalité des citoyens, il avait supprimé les tribus makhzen ^(cccclxix) et il avait aboli l'impôt kharâj au profit de l'achour ^(ccccl). C'est à son époque que les crieurs publics allaient dans les tribus, dans les marchés, solliciter les réclamations et lisaient les proclamations telles que celle-ci :

« Vous entendez Oh ! Les malheureux ! Que celui qui a à se plaindre de son agha, de son caïd ou de son cadî, vienne se plaindre à moi, je lui rendrai justice ».

1.2. UNE RESISTANCE DEFENSIVE DE L'EMIR ABDELKADER (CHRONIQUE DES EVENEMENTS)

Témoin oculaire de l'effondrement de l'organisation politico-militaire érigée par la régence d'Alger sous l'empire Ottoman, l'Emir Abdelkader organise la résistance. L'Emir Abdelkader a non seulement vécu la guerre, il l'a faite. Il mobilise ses troupes qui n'étaient formées que de résistants volontaires. Pour l'Emir Abdelkader, la guerre est **« un outil imposé par les grandes puissances à un peuple démuni »** (MOUALI M., 2013).

Rien à priori ne prédisposé l'Emir Abdelkader à endosser de telles responsabilités militaires et politiques.

«Je n'étais pas né pour être un guerrier. Il me semble que je n'aurais jamais dû l'avoir été, ne fût-ce qu'un seul jour. Et pourtant j'ai porté les armes toute ma vie. Que les desseins de la Providence sont mystérieux ! Ce ne fut que par un concours tout à fait imprévu de circonstances que je me trouvais soudain jeté hors de la carrière à laquelle tout me destinait, ma naissance, mon éducation, mes préférences ». Emir Abdelkader, Correspondance avec l'ancien évêque d'Alger^(ccccli).

Il a organisé et mené la résistance durant 15 ans **« mon but était de chasser les Chrétiens d'une terre qui appartenait à nos pères ».**

Au cours de la période qui nous intéresse, c'est-à-dire entre 1830 et 1847, l'Algérie était soumise à un seul type de contrôle : le pouvoir militaire^(ccclii) un type de gouvernement direct sans aucun pouvoir intermédiaire entre eux et le peuple algérien. L'armée française agit à sa guise. Elle se trouve confrontée à une résistance. L'émir Abdelkader infligea à Trézel l'échec de la Macta (28 juin 1835)^(cccliii) et Bugeaud battit à son tour, les troupes régulières de l'Emir Abdelkader à la Sikkak (le 6 juillet 1836).

En 1840, Bugeaud annonce à la Chambre de députés qu'il considérait que l'occupation restreinte n'était qu'une vue de l'esprit 'une fantaisie' et que la France doit annoncer un processus d'occupation total en utilisant la méthode de la **terre brûlée** (à l'espagnole). La même année, le général Bugeaud accéda au poste de gouverneur général d'Alger. Il retourne en Algérie pour violer le traité de la Tafna signé par lui-même en 1837, au nom de l'occupation Totale. Fort d'une armée de 100 000 hommes, Bugeaud met son projet en exécution.

Bugeaud inaugure donc la « **colonisation officielle** »^(cccliv)

La destruction des récoltes, la saisie des femmes et d'enfants en otage ou pour être vendus en échange de chevaux était « monnaie courante ». L'utilisation de ce type d'opérations militaires « **inhumaines** » a affaibli la résistance de l'Emir Abdelkader. Un coup dur fut porté contre l'Emir Abdelkader : la perte de la zmalâ (6 mai 1843)^(ccclv). L'Emir Abdelkader perdit Ben Allel qui périt dans une bataille (11 novembre 1843). La dernière attaque de l'Emir Abdelkader se produira à Sidi-Brahim (23-25 septembre 1845), il fera prisonnier tout un détachement français dirigé par Montagnac^(ccclvi).

1.3- Le comportement humanitaire de l'Emir Abdelkader durant la guerre de résistance (sa magnanimité)

L'Emir Abdelkader utilise le terme d'humanité dans ces correspondances.

« **Tu m'engage encore à cesser une guerre qui, dis-tu, est réprouvée ... par les lois de l'humanité...** (Il s'adresse à Bugeaud). **Quant à l'humanité, tu ferais bien de dire aux français de suivre d'abord les conseils qu'ils me donnent. Qui, je te le demande, transgresse le plus les lois de l'humanité, ceux dont les armées ont envahi le pays des Arabes qui ne les avaient jamais offensés et apportent au milieu de leurs tentes la ruine et la désolation, ou celui qui combat pour repousser cette injuste agression...** »^(ccclvii).

L'Emir Abdelkader a montré au cours des dix sept ans de combat (1832-1847) contre les forces françaises d'occupation des qualités humaines. Il a édicté un règlement de protection des prisonniers, assorti de sanctions contre les contrevenants. Il a initié des échanges de prisonniers avec son ennemi. Afin de nourrir correctement les prisonniers, l'Emir Abdelkader était souvent obligé de libérer unilatéralement certains d'entre-deux. L'intérêt porté à l'intégration des prisonniers est souligné, cet humaniste et précurseur du droit international humanitaire n'a cessé d'œuvrer pour assurer aux prisonniers quelles que soit leurs origines ou confessions, tout ce dont il pouvait avoir besoin pour adoucir les rigueurs. L'Emir Abdelkader avait défendu dans sa vie le faible, le malade, le blessé de guerre –**les victimes de conflits armés** et surtout il a fait en sorte que tout les hommes qu'il commandait respectent les personnes sans défense.

Même quand il s'agissait de ses adversaires, une fois qu'ils déposaient les armes, il leur accordait la protection et assistance. **Ce qui constitue l'élément clé du droit international humanitaire.** Il se fait remarquer par son humanisme et sa préoccupation d'alléger les souffrances des prisonniers de guerre. Il fixe règles écrites pour clarifier les conditions dans lesquelles une certaine assistance pouvait être apportée à des prisonniers français. Cette attitude se traduisait dans la manière de traiter les prisonniers qu'il considérait comme des « **victimes du système colonial** ».

Avant 1837

Bien avant cette date, l'Emir Abdelkader avait déjà établi un droit pour les personnes privées de liberté. En pleine lutte contre la conquête coloniale française, l'Emir Abdelkader a exigé qu'un traitement humain soit réservé aux prisonniers. Toute transgression était sévèrement punie. **Voici quelques correspondances :**

« Si vous avez eu, par suite de la victoire, des prisonniers, nous avons assez de vos hommes et de vos femmes, qui par leur importance, compensent le nombre de vos prisonniers, parce que le respect que nous portons aux femmes ajoute à leur prix. Nous avons au moins quatre femmes qui valent plus de 100 hommes. ^(ccclviii) Si vous voulez consentir à un échange, vous rendrez tout ce que vous avez, je vous rendrai tout ce que j'ai et l'affaire serait ainsi terminée » (lettre de l'Emir Abdelkader, Oran, le 20 octobre 1836).

La réponse de Bugeaud :

« Quatre femmes ne peuvent valoir 130 guerriers pris sur le champ de bataille par la force des armes. (...), les prisonniers que nous avons iront en France ».

Autres correspondances :

Lettre de l'Emir Abdelkader au commandant supérieur d'Oran (Bugeaud)

« J'ai reçu votre lettre et j'ai compris tout ce que vous me dites au sujet du chrétien qui est mort. J'ai fait arrêter ceux qui ont été accusés de son assassinat et je les ai fait sévèrement puni ». (Lettre écrite le 24 Rabi El Tani 1253-26 juillet 1837).

Lettre de Bugeaud à l'Emir Abdelkader (lettre en arabe signée)

« J'ai reçu les prisonniers que tu m'as envoyés et je t'en remercie. Je comptais bien sur ta parole et que t'ayant rendu les tiens sans aucune condition, tu me rendrais les nôtres ».

LE DÉCRET SUR LA DÉTENTION DES PRISONNIERS DE GUERRE.

La politique humanitaire de l'Emir Abdelkader et sa culture de la paix en temps de guerre s'expriment dès 1837. L'Emir Abdelkader, promulgue le décret sur la détention des prisonniers de guerre qui stipulait les dispositions suivantes:

- 1. « Tout Français capturé au combat sera considéré comme prisonnier de guerre et sera traité en conséquence jusqu'à ce qu'une occasion s'offre pour son échange contre un prisonnier algérien.**
- 2. Interdiction absolue de tuer un prisonnier désarmé.**
- 3. Tout Arabe qui amènera un soldat français captif sain et sauf aura une récompense de 8 douros.**
- 4. Tout Arabe ayant un Français en sa possession est tenu de le bien traité. Dans le cas ou le prisonnier aura à se plaindre de mauvais traitement, la récompense prévue pour l'avoir fait prisonnier sera supprimée sans préjudice d'autres sanctions ».** Plus encore, il menaçait celui qui violerait cette règle de la sanction la plus sévère.

La Magnanimité de l'Emir Abdelkader

Le représentant de l'église à Alger, très sensible à la demande d'une épouse dont le mari était prisonnier chez l'Emir Abdelkader, intercèda auprès de ce dernier pour obtenir sa libération. Il lui envoya une lettre demandant la libération de l'intendant Massot, cela se passait en 1841. Le prisonnier Massot retrouva sa liberté en toute dignité^(ccclix). L'Emir Abdelkader le chargea de remettre une lettre à Monseigneur Dupuch, dont voici un extrait de son contenu.

« En tant que serviteur de Dieu et qu'ami des hommes vous auriez dû me demander non la liberté d'un seul mais de tous les chrétiens faits prisonniers ». Et d'ajouter en invoquant le

nouveau testament. **« Faites aux autres ce que vous voudriez qu'on fit à vous-même »**. Que l'évêque serait **« Deux fois digne de sa mission, s'il procurait un pareil bienfait à un nombre correspondant de musulmans languissant dans les geôles françaises »**.

Il est à rappeler que deux opérations d'échange de prisonniers furent organisées sous les auspices de l'Emir Abdelkader et de Monseigneur Dupuch, dont la dernière eut lieu à Sidi Khelifa en 1841. Cette opération ne fût plus renouvelée, parce qu'une fois libre, beaucoup de prisonniers de l'Emir Abdelkader refusaient de réintégrer les rangs de l'armée française. De l'aveu même, d'un officier supérieur –le colonel de Fery–il confie un jour à Monseigneur Dupuch :

« Nous sommes obligés de cacher, autant que nous le pouvons, ces choses à nos soldats, car s'ils le soupçonnaient, jamais ils ne combattraient avec autant d'acharnement ».

D'ailleurs, après ces deux opérations d'échange de prisonniers, le Roi PHILIPPE ne donna aucune suite aux nouvelles propositions d'échanges de prisonniers de l'Emir Abdelkader.

Architecte du sens de l'humain l'Emir Abdelkader tenta de son côté à humaniser la guerre et le traitement des prisonniers. Dans le souci de protéger les militaires français, il promulgua en 1843 un décret

Récompensant pécuniairement tout soldat qui amènerait aux autorités algériennes prisonnier français sain et sauf quelque soit sa confession. Il fixe dans le détail les règles qui allaient régir la situation des prisonniers :

« Il est décrété que tout Arabe qui amènera un soldat français, ou un chrétien sain et sauf, recevra une récompense d'un montant de 40 francs, et de 50 francs pour une femme. Tout Arabe ayant un Français ou un chrétien en sa possession, est tenu pour responsable de la façon dont il est traité. Il est en outre tenu, sous la sanction la plus sévère, de conduire sans délai le prisonnier soit au Khalifa le plus proche, soit devant le sultan lui-même. Ce faisant, il recevra la récompense promise. Au cas où un prisonnier se plaindrait des plus légers sévices, l'Arabe qui l'a capturé perdra tout droit à la récompense indiquée».

Il a interdit à ses soldats de porter atteinte à la dignité des prisonniers et à leur intégrité physique. La torture et la mise à mort des captifs ennemis étaient interdites. Ce décret est une décision unilatérale, souveraine, inconditionnelle non assortie de modalité, ni d'exigence de réciprocité, qui ne prévoit aucun fait justificatif, est l'expression d'un humanisme entier fondé sur le respect de la dignité humaine.

Ce décret avait pour but de sauvegarder la vie des prisonniers, tel que cela apparaît également dans l'extrait de cette correspondance adressée vers 1845 par l'Emir Abdelkader à Monseigneur Dupuch, archevêque d'Alger le sollicitant de lui désigner un aumônier :

« Envoyer un prêtre dans mon camp. Il ne manquera de rien. Je veillerai à ce qu'il soit honoré et respecté comme il convient à celui qui est revêtu de la noble dignité d'homme de Dieu et de représentant de son évêque. Il priera chaque jour avec les prisonniers, il les reconfortera, il correspondra avec leurs familles. Il pourra ainsi leur procurer le moyen de recevoir de l'argent, des vêtements, des livres, en un mot tout ce dont ils peuvent avoir le désir ou le besoin, pour adoucir les rigueurs de leur captivité ».^(ccclx)

La présente lettre organise le rôle du prêtre auprès des prisonniers français visant non seulement l'exercice du culte chrétien, mais aussi le droit pour ceux-ci de communiquer avec leurs familles, de recevoir de l'argent, des vêtements et des livres. L'ensemble de ses prescriptions traduit le degré d'humanisme élevé de l'Emir Abdelkader.

Le comportement chevaleresque, la grandeur morale et l'humanité, de l'Emir Abdelkader sont reconnus par ses ennemis. Les témoignages, à commencer par les soldats français eux-mêmes, reconnaissent son caractère magnanime sans faille.

Voici deux témoignages, celui des capitaines Morisot et Schmitz.

« **Quelques heures après je me réveillai au camp de sidi –Embarek Ben Allal .J’avais peine à me rendre compte de ce qui m’était arrivé j’avais encore mes épaulettes ,ma croix d’honneur , on ne m’avait rien pris , j’étais à l’abri d’une tente , sur une espèce de matelas , entre deux burnous , disposés en guise de draps, un tapis à côté de moi , avec une gargoulette pleine d’eau ,des citrons et du sucre C’est ainsi que ,à lentes journées , je m’acheminai vers le lieu assigné pour ma résidence ; j’y reçus un accueil non moins surprenant de la part d’un ennemi généreux et trop peu connu ».** Capitaine Morisot.

Le témoignage du capitaine Schmidt a propos du langage tenu par la mère de l’Emir Abdelkader aux prisonniers de Sidi Brahim.

« **Qu’êtes –vous venus faire dans notre pays ? Il reposait calme et prospère ; et vous y avez jeté les orages et la désolation de la guerre ! C’est la volonté de Dieu qui s’accomplit, mais Dieu est tout puissant et ses desseins sont impénétrables Peut –être vous rendra –t-il, un jour de pardon, à votre pays et à vos familles. »**

1.4 La violence du colonisateur

« **Oui sultan de France, tes agents exclusivement militaires, ne veulent que combats et conquête ».** Lettre de l’Emir Abdelkader à Louis Philippe^(ccclxi).

Le général Bugeaud, envisageait la conquête d’Algérie par l’emploi de la méthode dite de **la terre brûlée**. Des enfumades des populations furent opérées délibérément par les généraux français et ce avec l’assentiment de Bugeaud : « **Si ces grétins se retirent dans leurs cavernes imitez Cavaignac en sbeha. Fumez-les à outrance comme des renards.** » Le Maréchal assume « **les enfumades des grottes du Dahra** » considérant que « **le respect des règles humanitaires fera que la guerre en Afrique risque de se prolonger indéfiniment** ».

Lieutenant-colonel Scott, qui rejoignit la Zmala d’Abdelkader le 15 septembre 1841, et qui servit dans l’Etat Major de l’Emir dénonça la conquête comme une des « **guerre les plus barbares, les moins justifiables et les plus inhumaines** »^(ccclxii).

Il s’agissait pour les envahisseurs d’incendier et de piller les régions dévastées. Les correspondances des généraux français eux-mêmes nous renseignent sur la guerre d’extermination menée par l’armée française :

« **Nous tirons peu de coup de fusils, nous brûlons tous les douars, toutes les villes, toutes les cahutes. On ravage, on brûle, on pille, on détruit les maisons et les arbres .Pour chasser les idées Noires qui m’assiègent quelquefois, je fais couper des têtes (saint Arnaud). Du même Saint Arnaud : « Je ne laisserai pas un seul arbre debout dans leurs vergers ni une tête sur les épaules de ces misérables Arabes ...Ce sont les ordres que j’ai reçus du général Changarnier et ils seront ponctuellement exécutés .Je brûlerai tout, je les tuerai tous. »>>Correspondance de Saint Arnaud (18juin 1844).**

Lorsque la presse, les humanitaires et l’opinion publique française et européenne lui reprochèrent sa conduite militaire de 1845 envers les Algériens, Bugeaud répliqua :

« **Nous avons énormément brûlé et détruit... mais comme je suis persuadé que j’ai accompli quelque chose d’utile pour mon pays, je me considère au-dessus des reproches que peut m’adresser la presse** »^(ccclxiii).

La destruction des récoltes, la saisie des femmes et des enfants en otage ou pour être vendus en échange de chevaux étaient choses courantes.

Les documents officiels signalent jusqu’en 1872 comme chapitre du budget les prises sur l’ennemi : il y avait les récoltes, les bestiaux et aussi les êtres humains.« **Ce que nous faisons des**

femmes que nous prenons. On en garde quelques une comme otages, les autres sont échangées comme des chevaux et le reste est vendu à l'enchère comme bêtes de sommes »(Montagnac).

Un historien français socialiste n'a pas hésité à écrire. « **Les généraux élevèrent la dévastation à la hauteur d'une doctrine. Ils ne brûlèrent pas le pays en cachette et ne massacrèrent pas les ennemis en faisant des tirades humanitaires. Ils s'en firent gloire, tous...** ».

II.-L'action humanitaire de l'Emir Abdelkader lors du massacre des chrétiens a damas en juillet 1860 et naissance du droit international humanitaire.

2.1 L'Intervention humanitaire de l'Emir Abdelkader en faveur des chrétiens en 1860.

Son souci de préserver dans tout conflit armé, dans toute guerre, la vie d'innocents et de personnes non combattantes se révélera lors des événements de Damas survenus en 1860. Les troubles confessionnels du Mont-Liban se sont étendus à Damas entre le 9 et le 17 juillet 1860. Sans que le gouverneur Ottoman de la ville, Ahmed Pach, ne s'interpose, des Sunnites attaquent les quartiers Chrétiens, grecs et maronites tuant plus de cinq mille habitants selon le général d'Hautpoul.

Alerté, l'Emir Abdelkader avec l'aide de la colonie algérienne (quelque 800 compagnons) intervient pour arrêter le massacre de Damas. Grâce à son influence auprès des dignitaires de la ville et aux membres de sa suite qui l'ont suivi dans son exil quelque 12000 survivront. L'Emir Abdelkader recueille les personnes de confession chrétienne dans sa demeure et celles de ses compagnons. Lui et les siens ont du faire face, au péril de leur vie, à une foule déchainée. Ils refusèrent de leur céder les chrétiens d'Orient réunis sous leur protection.

L'Emir Abdelkader a dû engager des négociations et user de diplomatie. En clamant le 10 juillet 1860 aux foules musulmanes :

« Les religions, en premier chef l'Islam, sont trop nobles et trop sacrées pour être un poignard d'ignorance ou une faucille d'aliénation, ou des cris vulgaires...Je vous mets en garde de vous laisser entraîner par le diable de l'ignorance ou qu'il ait une emprise sur vos âmes ».

L'attitude de l'Emir Abdelkader découle, en droit logique de sa pensée humaniste qui récuse tout fanatisme et tout préjudice à l'être humain. « **N'ayant fait que son devoir** ». Il n'avait agi de la sorte, précise t-il que « **par fidélité à la foi musulmane et par respect aux lois humanitaires...** »^(ccclxiv).

2.2. Naissance du droit international humanitaire les prémices du "droit humanitaire" chez l'Emir

L'Emir Abdelkader cherchait à humaniser la guerre qu'il menait contre l'armée d'occupation française. Il exhortait ses soldats à ne pas répondre à la violence de l'occupant par des pratiques similaires. Il a posé les règles devant régir la situation des prisonniers de son époque (XIX^{ème} siècle).

Dés 1837, l'Emir Abdelkader a conceptualisé et codifié le droit du plus faible, le droit du vaincu, le droit du captif, le droit du blessé de guerre et du prisonnier. Son intention première était de sauvegarder la vie des prisonniers. La torture et la mise à mort des captifs ennemis étaient interdites. En effet, en 1843, l'Emir Abdelkader a promulgué un décret récompensant pécuniairement celui qui amènerait aux khalifats ou à lui-même un prisonnier sain et sauf.

Ce texte juridique d'importance primordiale en la matière était une "décision unilatérale", souveraine, inconditionnelle, non assortie de modalités, ni d'exigences de réciprocité, qui ne prévoit aucun fait justificatif et tout entière fondée sur le respect de la dignité de l'homme fussent-il un ennemi. L'intérêt porté à l'intégration des prisonniers est souligné. L'Emir Abdelkader ne s'est pas contenté de légiférer. Il a mis en œuvre "une praxis" humanitaire. Les droits envisagés

dans la lettre adressée à Monseigneur Dupuch, évêque d'Alger l'atteste. Il organise le rôle du prêtre auprès des prisonniers français, visant, comme on l'a vu, non seulement l'exercice du culte chrétien, mais aussi le droit pour les prisonniers de communiquer avec leurs familles, de recevoir l'argent, des vêtements et des livres.

Alors qu'il vivait en exil, lui et sa suite, il n'a pas hésité à défendre au péril de sa vie et celle des siens des milliers de chrétiens des massacres des Druzes.

Humaniste en Algérie, l'Emir Abdelkader le fut autant en terre d'exil en Syrie, et ce bien avant Henry Dunand qui dix ans plus tard donna naissance au Mouvement international de la Croix-Rouge, fondé en 1863. Même s'ils ne se sont jamais rencontrés, l'Emir Abdelkader et Henry Dunand partageaient une conviction commune : tout soldat hors d'état de combattre, qu'il soit prisonnier ou blessé, devait être épargné, soigné et protégé sans discrimination. Cette conviction s'oppose à la logique anéantissant de la guerre, en limitant ses horreurs et désamorçant les haines.

Ces deux humanistes avaient pourtant des voies distinctes. Ils ne partageaient ni la culture ni la religion, l'un algérien et musulman, et l'autre suisse et chrétien ont abouti à une même idée, car ils réagissaient avec force pour combattre les horreurs de la guerre.

Au-delà de cette conviction commune l'Emir Abdelkader (l'homme d'Etat) comme Henry Dunand (le militant du droit humanitaire) ne sont pas de ces pacifistes naïfs qui défendent l'utopie d'une humanité sans violence. Les plus grands sages de l'histoire de l'humanité de l'Emir Abdelkader au Mahatma Gandhi savaient que la résistance, la contre violence, l'usage de la force sont légitimes car toujours préférable à l'indignité. Par sa pensée comme par son action, l'Emir Abdelkader avec d'autres, comme Henry Dunand ont démontrés l'universalité des valeurs sur lesquelles repose le droit humanitaire.

Droit international humanitaire dans le prolongement des règles de base de l'Emir Abdelkader

Les comportements de l'Emir Abdelkader à l'égard des prisonniers français lors de sa guerre de résistance ont fait de lui, sans aucun doute, un précurseur du droit humanitaire. Ce droit somme tout moderne qui protège les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités et qui limite les moyens et les méthodes de guerre. Appelé également « **droit de la guerre** » ou « **droit des conflits armés** », sa codification, vient bien après l'épopée, de l'Emir Abdelkader, avec l'adoption de la première Convention de Genève en 1864.

L'action humanitaire de l'Emir Abdelkader ne s'est pas limitée au domaine du conflit armé international (résistance face au colonialisme français), mais alors qu'il vivait en exil, il intervient pour sauver des vies dans un conflit non international. La protection des personnes de toutes confessions en cas de conflits armés « **reflète sa compétence morale mise au service de la paix** ». Bien des années auparavant, 1837, 1843, dates de ces principaux décrets, l'Emir Abdelkader à exiger à ses propres soldats, tous des volontaires, de bien traiter les prisonniers français. Dans le prolongement des règles de base de l'Emir Abdelkader dans le domaine humanitaire le droit international conventionnel n'a pas cessé de progresser et d'améliorer le sort des prisonniers de guerre. Quatre années après les événements de Damas de 1860, est adoptée la première convention de Genève où l'on sent planer l'esprit humanitaire de l'Emir Abdelkader et ce dans les articles 5 et 6.

Convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne- Genève, 22 août 1864.

Article 5 : « Les habitants du pays qui porteront secours aux blessés seront Respectés... Tout blessé recueilli et soigné dans une maison... L'habitant qui aura recueilli chez lui des blessés sera dispensé... »

Article 6 : « Les militaires blessés ou malades seront recueillis et soignés, à Quelque nation qu'ils appartiennent... »

Quelques années plus tard, la III^{ème} Convention de Genève de 1949, apportera également son lot d'amélioration. Le rôle de l'Etat, évasivement, évoqué dans le décret de 1843 de l'Emir Abdelkader est mis en évidence en 1949 par l'article 12 de la III^{ème} Convention de Genève qui énonce le principe de la responsabilité de la puissance détentrice dans le traitement des prisonniers de guerre.

Les droits envisagés dans la lettre de l'Emir Abdelkader à Monseigneur Dupuch, évêque d'Alger précitée ont fait l'objet d'une réglementation plus précise, codifié dans la III^{ème} Convention de Genève de 1949 sur le statut des prisonniers voir tableau ci-après élaboré par nos soins. En tout cas, en consultant les quatre conventions de Genève, on sent planer l'esprit du décret de 1843 et des événements de 1860.

**III^{ème} Convention de Genève de 1949 sur les statuts des prisonniers De guerre.
(Prolongement des règles de base de l'Emir Abdelkader).**

Droits des prisonniers	Contenu de la III ^{ème} Convention de Genève de 1949		Règles de bases de l'Emir Abdelkader	
	Articles de la convention	Contenus des articles	Références par rapport au droit humanitaire de l'Emir Abdelkader	
Remise des prisonniers	Art.12	.Remettre un prisonniers aux supérieurs (est devenu une obligation qui exclut toute récompense).	« Il est décrété que tout arabe qui amènera un soldat français ou un chrétien sain et sauf, recevra une récompense(...).Il est en outre tenu, sous la sanction la plus sévère, de conduire sans délai le prisonnier soit au khalifa le plus proche, soit devant le sultan lui-même... ».	Décret de 1843
Nourriture, hygiène, soins médicaux et infirmerie.	Art.26, 29 et 30	Maintien en forme des prisonniers de guerre.	« Tout arabe ayant un Français ou un chrétien en sa possession, est tenu pour responsable de la façon dont il est traité(...). Au cas où un prisonnier se plaindrait des plus légers sévices, l'Arabe qui l'a capturé perdra tout droit à la récompense ».	Décret de 1843
Exercice du culte	Art.34	.Envoi de prêtre .Liberté de culte pour tous les prisonniers de guerre. .Le droit des hommes de la religion prisonniers d'exercer leur ministère parmi leurs coreligionnaires.	« Envoyez un prêtre dans mon camp(...) il priera chaque jour avec les prisonniers, il les reconfortera ».	Droits envisagés dans la lettre de l'Emir Abdelkader à Monseigneur Dupuch évêque d'Alger.
La correspondance	Art.71	Droit de accordé personnellement aux prisonniers de guerre	« Il (le prêtre) correspondra avec leurs familles... »	
Réception des livres	Art. 38	.Droit de recevoir des livres (encouragement des activités culturelles).	« Il pourra ainsi leur procurer le moyen de recevoir(...) des livres ».	
Réception des vêtements	Art.27	.Droit de recevoir des vêtements (chaussures, habillement).	« il pourra ainsi leur procurer le moyen de recevoir(...)des vêtements.	

Source : Abou-El-Kacim DELLAL, 2014

CONCLUSION

« **Si guerre fut jamais légitime, c'est bien celle menée par Abdelkader au nom de Dieu et sa propre patrie** ». Il restera le symbole de la résistance. Son action de légitime défense s'appuie sur un texte coranique cardinal « **Dieu n'aime pas les agresseurs** ». La pensée et l'action humanitaire de l'Emir Abdelkader tirent leur richesse des préceptes et des pratiques de la religion musulmane : une religion pétrie de tolérance, de fraternité, d'amour et d'humanité. Sa guerre était juste. Ses ennemis reconnaissent son comportement humanitaire envers l'ennemi. Les différents témoignages des soldats et des prêtres chrétiens convergent quant à son caractère magnanime. Les généraux comme les simples soldats sont comptables des atrocités qu'ils commettent contre les personnes non combattantes (les femmes et les enfants). La vision de l'Emir Abdelkader est plus que d'actualité. C'était un grand humaniste, très en avance sur son temps. « **Il incarne les quatre vertus universelles pour vivre moralement : l'intellect, le courage, la modération et la justice. (...). Sa vie doit sa supériorité à sa haute moralité, sa compassion, sa sagesse, son œuvre intellectuelle et sa conduite chevaleresque en temps de guerre...** » (John W. Kiser, 2013). L'Emir a donné à l'avance une description de ce qui constitue aujourd'hui le travail quotidien des délégués du CICR : « **apporter réconfort aux détenus et s'assurer que leurs droits soient respectés, rassurer leurs familles** » (Kellemerberger J. 2013).

Le droit international humanitaire est trop souvent violé dans les conflits armés internationaux. Pire encore, le mécanisme de contrôle est inadapté au conflit armé non international. Conséquences, ces violences guerrières n'épargnent plus les populations civiles. Toute vie ôtée à un civil non combattant équivaut à un crime contre l'humanité, comme le rappelle ce verset coranique :

« ... **quiconque tuerait une personne non coupable d'un meurtre ou d'une corruption sur la terre, c'est comme s'il avait tué tous les hommes...** » (C- la table, 32, 2).

En Algérie une grande importance est accordée à la mise en œuvre du droit international humanitaire. **L'adhésion de l'Algérie aux conventions de Genève en 1960 et ce avant l'indépendance constitue un fait unique dans l'histoire. La**

contribution remarquable de la part du gouvernement algérien lors de la conférence diplomatique à l'origine des deux protocoles Additionnels aux Conventions de Genève en 1977 également l'atteste.

La Commission nationale algérienne du droit international humanitaire a été créée en 2007, elle est entrain d'assumer les responsabilités qui sont les siennes en matière de diffusion de législation et de mise en œuvre du droit humanitaire.

Référence:

(*) **l'école Nationale Supérieure des Sciences Politiques (ENSSP)-Alger.**

(cccxlix) Le régime turc faisait la distinction entre tribus maghazens et tribus r'âiâ (sujettes)

(cccl) Avant lui, existait l'humiliant impôt **kharâj**. Les principaux impôts à l'époque de l'Emir Abdelkader sont : **Achour** (dixième de toutes les récoltes et céréales, la **Zakat** (1% du total des moutons, 1/30 de celui des bovins, 1/40 de celui des

chameaux), la **Maâouna** (une contribution de guerre exceptionnelle, la **khatia** (une amende infligée à une tribu, soit en punition d'une faute collective, soit à cause d'un crime ou délit dont les auteurs restent inconnus.

^(cccl) Charles Henry Churchill, 1974 : La vie d'Abdelkader, SNED, p.284.

^(ccclii) Ce pouvoir militaire va durer jusqu'à 1870

^(cccliii) Les victoires de l'Emir inquiètent l'opinion et le gouvernement français, Bugeaud à la chambre de députés reconnaît la force de l'Emir Abdelkader « **Sa force, savez-vous où elle est ? Elle est dans son insaisissabilité, elle est dans l'espace, elle est dans la chaleur du soleil d'Afrique, elle est dans l'absence des eaux, elle est dans la nomadité, si je puis m'exprimer ainsi, des Arabes. Voilà où est sa force** ».

^(cccliv) Jusque là, la colonisation de l'Algérie était "l'affaire de pionniers" civils. Bugeaud la transforme officiellement en une entreprise militaire. A cet fin, il encourage ses soldats à se marier (les mariages au tambour) avec remise aux soldats de sept cents francs, d'un lopin de terre et d'autres avantages, transformant ses soldats en colons

^(ccclv) La *zmala*, capitale itinérante, était composée de 50 000 âmes, y compris les femmes et les familles des soldats de l'Emir Abdelkader.

^(ccclvi) C'est à cette occasion, le trompette Escoffier a eu l'honneur et le privilège de voir l'Emir Abdelkader lui accrocher en cérémonie officielle, la croix de la légion d'honneur, décernée par le roi Louis Philippe pour avoir sauvé son supérieur dans la bataille de Sidi-Brahim.

^(ccclvii) Réponse de l'Emir Abdelkader à Bugeaud –qui après avoir occupé Oujda, crut bon de renouveler à l'Emir l'offre de « l'aman » fait déjà en 1842. Nous sommes là en 1844.

^(ccclviii) Pour l'Emir Abdelkader la femme a ses droits humains et nul n'a le droit de les violer. C'est en tant qu'être "muhammadien" et disciple de Muhyî al Dîn I Bn'Arabi que l'Emir Abd-El-Kader accorde un rang et un amour tout particuliers à la « femme ». Dans son œuvre *mawaqif* (haltes) et plus particulièrement de la halte 249. La femme occupe une place centrale dans la pensée de l'Emir Abd-El-Kader.

^(ccclix) On lui remit son fusil, des habits neufs et de la nourriture.

^(ccclx) « ... **A une seule condition : dès son arrivée ici, il doit solennellement promettre, une fois pour toutes, de ne jamais faire aucune allusion, dans ses lettres à l'emplacement de mes bivouacs, ou à mes mouvements tactiques...** » Suite de la lettre.

^(ccclxi) Lettre écrite par Léon Roches en langue française, sous la dictée de l'Emir Abdelkader dans son camp de Bou-Khorafa le 15 avril 1839.

^(ccclxii) Scott (Lieutenant- Colonel), 1842 : A journal of residence in the Esmailia of Abdelkader : and of Morocco and Algiers-Londres : Wittaker

^(ccclxiii) BarbourNevill, 1962 : A Survey of North West Africa, The Maghreb 2^e ed Londres, Oxford University Press, p.218.

^(ccclxiv) Dans sa réponse à Monseigneur Pavy, évêque d'Alger, il poursuit : « **Car toutes les créatures sont la famille de Dieu et les plus aimés de Dieu sont ceux qui sont les plus utiles à sa famille. Toutes les religions apportées par les prophètes depuis Adam jusqu'à Mohamed reposent sur deux principes : l'exaltation de Dieu très haut et la compassion pour ses créatures** » .