

## كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية(\*)

نيفين مسعد (\*\*\*)

أستاذة العلوم السياسية في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

يستفيد المنظور المقارن، في ما يخص صنع القرار في الوطن العربي، من المادة العلمية الثرية، التي تسمح بتوفير قاعدة بيانات أساسية يمكن من خلالها استخلاص بعض أهم عملية صنع القرار هذا. فلئن لم تُغطَّ هذه المادة إلا نصف عدد البلدان العربية فقط، إلا أنَّها بحكم تنوع مصادرها من حيث شكل الدولة، وطبيعة نظام الحكم، والموقع الجغرافي، والارتباطات التاريخية، تمكننا من التوصل إلى نتائج على درجة لا بأس بها من المصدقية، وذلك مع التسليم بأن بعض النماذج التي لم تخضع للدراسة والتحليل تثير عدداً من التساؤلات التي تحتاج إلى إجابة ربما في دراسات منفصلة لاحقاً. ومن هذه الأسئلة ما يتصل ببروز دور المؤسسة العسكرية كصانع للأحداث في دولة مثل موريتانيا، في الوقت الذي تترجع فيه أهمية هذه المؤسسة نسبياً حتى في معاقلها التقليدية، كالجزائر وسورية على سبيل

(\*) تمثّل هذه الدراسة الفصل الثاني عشر من كتاب يصدر قريباً عن مركز دراسات الوحدة العربية، تحت عنوان: كيف يصنع القرار في الأنظمة العربية، دراسة حالة: الأردن - الجزائر - السعودية - السودان - سورية - العراق - الكويت - لبنان - مصر - المغرب - اليمن، تحرير وتنسيق نيفين عبد المنعم مسعد.

وقد نبعت فكرة هذا الكتاب من الحاجة إلى تحليل عملية صنع القرار في الوطن العربي في ضوء التغيرات التي لحقت بالبيئة المحيطة بتلك العملية، سواء لجهة بروز دور قوى إقليمية بذاتها، أو لتزايد اختراق الوطن العربي والتشابك بين الداخل والخارج. كما استند منطلق الكتاب إلى ظهور فاعلين جدد، سواء في ساحة صنع القرار أو في مجال التأثير فيه، الأمر الذي ترتب عليه بالضرورة اختلاف الأدوات المستخدمة في هذا الخصوص. وفي تلك الحدود يمثل الكتاب إضافة إلى المكتبة العربية حيث لا يوجد تحليل لموضوع البحث بهذا النحو من الاتساع والشمول.

شاركت في إعداد دراسات الكتاب نخبة من أبرز المفكرين العرب المتخصصين في الشؤون العربية، وذلك على النحو التالي وفق الترتيب الهجائي: أحمد يوسف أحمد، حسن عبد الله جوهر، حيدر إبراهيم علي، سامي ناصر خليفة، سعد ناجي جواد، عبد الله ساعف، عبد الناصر جابي، عدنان السيد حسين، محمد جمال باروت، محمد محسن الظاهري، وليد عبد الحي.

nevinemosaad@yahoo.com.

(\*\*) البريد الإلكتروني:

المثال<sup>(١)</sup>، أو يتعلق بشيء من التطور الديمقراطي التدريجي في دولة مثل سلطنة عُمان، وهو النهج الذي تميزت به من باقي بلدان الخليج وسمح لها بأن تحظى باستقرار سياسي حقيقي، وليس مصطنعاً<sup>(٢)</sup>، أو يرتبط بالمنظومة المؤسسية الفريدة التي شيدها النظام الليبي في إطار مقولة حكم الشعب. فمع أن دور الرئيس في النظام الليبي لا يختلف عن نظيره في عدد من النماذج الأخرى، إلا أن الغلاف المؤسسي الذي يحاط به هذا الدور، وتداعياته على علاقة المواطنين بأدوات الإنتاج، والتحديات التي يتعرض لها مع بروز دور ابن الرئيس، جميعها عوامل تثير اهتمام الباحث الأكاديمي<sup>(٣)</sup>.

والآن ننتقل إلى المقارنة بين إحدى عشرة دراسة حالة وفق ثلاث فئات من المعايير الأساسية، هي: فئة أطراف صنع القرار، والمؤثرات الخارجية (الإقليمية والدولية) في عملية صنع القرار، ومضمون القرارات المصنوعة أو أبرز ما يميّزها من خصائص. وغني عن البيان أن التقسيم السابق تقسيم نظري لغرض التحليل، أما واقعياً فإن ثمة تداخلاً بين الفئتين الأولى والثانية، وذلك أنه في حالات معينة يكون الخارج نفسه هو صانع القرار، وإن احتفظت الأطراف الداخلية المخولة دستورياً بهذا الدور بحقها في اتخاذ القرار، أو بالأحرى إعلانه.

## أولاً: أطراف صنع القرار

يرتبط الحديث عن أطراف صنع القرار في دراسات الحالة بإثارة النقاط الفرعية التالية:

### ١ - محورية دور رئيس الدولة

أ - كان ثمة اتفاق عام بين دراسات الحالة على الدور المحوري الذي يمارسه رئيس الدولة في إطار عملية صنع القرار بالاستناد إلى عدد كبير من المواد الدستورية ذات الصلة، وذلك مع بعض اختلافات بين حالة وأخرى تبعاً لطبيعة النظام السياسي. فبالإضافة إلى قيام رئيس الدولة برسم السياسة العامة لدولته، واختيار رئيس الوزراء، أو حتى تولي رئاسة الوزارة بنفسه، واختيار الوزراء منفرداً أو بالتشاور مع أطراف أخرى، فإنه يتمتع بصلاحيات تشريعية تتمثل في حقه في اقتراح مشروعات القوانين، والتشريع في غير دورات انعقاد المجلس إذا اقتضى الأمر، وردّ القوانين، وحل المجلس. وهو يملك الحق في إعلان حالة الطوارئ (وكذلك في حالتي الحصار والاستثناء، وهما تنوعان مغاربيان على الطوارئ) بكل ما يترتب عليها من توسيع صلاحيات رئيس الدولة بأكثر مما هي عليه لمواجهة الظروف غير الاعتيادية، ومن ذلك تجميد العمل بالدستور (المغرب في عام ١٩٦٥ والكويت في عام ١٩٧٦)، واستيلاء الجيش على السلطة

(١) أحمد يوسف أحمد ونييفين مسعد، محرران، حال الأمة العربية ٢٠٠٥: النظام العربي تحدي

البقاء والتغيير (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٦).

(٢) أحمد منيسي، التحول الديمقراطي في مجلس التعاون لدول الخليج العربية: دراسة لحالات

البحرين وسلطنة عمان وقطر (أبوظبي: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ٢٠٠٩).

(٣) طارق صالح المغربي، النظام السياسي الليبي: طبيعته ومكوناته، ١٩٦٩ - ١٩٩٩: دراسة

تحليلية مقارنة (الإسكندرية: المكتب العربي الحديث، ٢٠٠٧).

(الجزائر في عام ١٩٩١)، وتقييد الحريات المدنية والسياسية (مصر منذ عام ١٩٨١ وحتى عام ٢٠١٠). يضاف إلى كل ما سبق أن الرئيس يتمتع بصلاحيات قضائية تتمثل في تعيين القضاة، وترؤس أرفع المؤسسات القضائية، وإنشاء المحاكم الاستثنائية. أما في ما يخص النموذج العراقي، فجدير بالذكر أنه كنموذج برلماني بنصّ الدستور الحالي في ظل الاحتلال على أن منصب رئيس الوزراء فيه، وليس رئيس الدولة، هو مركز الثقل في النظام، غير أن تلك النقطة ستلي مناقشتها في الحديث عن أزمة النظم البرلمانية العربية.

وتتكرّس أرجحية دور الرئيس بشكل أوضح في النظم الملكية، وذلك بوسائل عدة، منها المماهة بين شخص رئيس الدولة وكيان الدولة نفسها، كما في اعتبار الملك هو «ضامن دوام الدولة واستمرارها» (المغرب)، أو النصّ على أن ذاته مصنونة لا تُمسّ (المغرب والكويت)، أو اتخاذه «مرجعاً» للسلطات الثلاث (السعودية)،

أو حمايته من «كلّ تبعة ومسؤولية» (الأردن). وعليه، فإنه على الرغم من بعض التعديلات الدستورية في إطار كل من النظم الملكية والجمهورية لإعادة توزيع السلطة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء (لبنان بعد اتفاق الطائف)، أو لتعزيز دور البرلمان في إطار النظام السياسي (المغرب في دستور ١٩٩٢، والكويت بفصل ولاية العهد عن رئاسة الوزارة في عام ٢٠٠٣)، فإن الصورة العامة والفعلية لدمج السلطات تظل على حالها. أكثر من ذلك، يلفت

النظر إلى تآكل المسافة الفاصلة بين النظم الملكية والجمهورية، فعلى بُعد الشقة الأيديولوجية بين النظامين السعودي والسوري، فإن «البيعة الأسرية» لخدام الحرمين الشريفين تقابلها «البيعة الحزبية إلى الأبد» لقائد المسيرة، كما أنّ آلية التوريث انتقلت من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري على ما سوف يلي بيانه<sup>(٤)</sup>.

ب - اشتملت دراسات الحالة على العديد من نماذج القرارات الفردية التي اختص فيها رئيس الدولة نفسه بصنع القرار واتخاذ، على الرغم من خطورة القضية موضع القرار، على نحو كان يوجب التشاور على أوسع نطاق ممكن، سواء كان ذلك على الصعيد الداخلي، كما في اتخاذ كميل شمعون في عام ١٩٥٨ قرار تمديد رئاسته في لبنان بالمخالفة مع الدستور، أو تمديد الرئيسين الياس الهراوي وإميل لحود رئاستيهما بعد إجراء تعديل في الدستور، وقرار السادات بحبس عدد كبير من معارضي السياسيين في أيلول/سبتمبر ١٩٨١، وقرار خلفه مبارك تعديل المادة (٧٦) من الدستور الخاصة بآلية انتخاب رئيس الدولة في عام ٢٠٠٥،

(٤) لمزيد من التفصيل، انظر: فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في دول المغرب العربي: دراسة قانونية مقارنة، سلسلة أطروحات الدكتوراه؛ ٨٦ (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٠).

وقرار جعفر النميري تطبيق الشريعة الإسلامية في عام ١٩٨٥ دون حتى مشاوره البرلمان، وقرار بوتفليقة تعديل الدستور الجزائري للسماح له بولاية ثالثة في عام ٢٠٠٨، أو كان القرار على **الصعيد الخارجي**، كما في قرار صدام حسين إعلان الحرب على إيران، حيث اجتمع الرئيس بمجلس قيادة الثورة في ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٨٠، وأعلن أمامه إلغاء اتفاقية الجزائر، ودعا إلى اتخاذ قرار بذلك، فاتخذته وخوله التنفيذ، وقراره أيضاً في عام ١٩٨٨ الخاص بمد جسر جوي لدعم القوات السودانية بعد احتلال المتمردين مدينة الكرمك، في وقت كانت تمر فيه الحرب مع إيران بمنعطف خطير، هذا فضلاً على قراره احتلال الكويت في ٢ آب/أغسطس ١٩٩٠ دون مشاوره أحد. ومن القرارات الفردية كذلك قرار أنور السادات الخاص بزيارة القدس في عام ١٩٧٧، رغم ما واجهه من معارضة شديدة أسفرت عن استقالة وزير الخارجية والدولة للشؤون الخارجية، بل وأيضاً خليفة وزير الخارجية المستقيل، وقرار الحسين بن طلال بتوقيع معاهدة السلام مع إسرائيل في عام ١٩٩٤، وهو المسكون (أي الحسين) منذ تولي السلطة في عام ١٩٥٣ بإيجاد «طريق لحياة مشتركة» مع إسرائيل دون ثمن باهظ، وقرار بشار الأسد بالضغط من أجل التمديد للرئيس اللبناني إميل لحود في عام ٢٠٠٤. وجدير بالذكر أنه عندما خضع العراق للاحتلال في عام ٢٠٠٣، انتقلت «فردية» صنع القرار إلى الحاكم العسكري الأمريكي، فوصف مجلس الحكم الانتقالي بأنه «لم يكن سوى مجلس دمي»، وورد عن بول بريمر في أول اجتماع له مع الوزراء قوله: «أحببتم ذلك أم كرهتم، ليس من الممتع أن تكون خاضعاً للاحتلال، ويمكنني أن أضيف أن يكون المحتل - الائتلاف هو السلطة السيدة هنا». وعندما انتقلت السلطة «نظرياً» إلى العراقيين، برز دور رئيس الوزراء.

ج - تأكيد محورية دور الرئيس لم يحل دون الإشارة إلى تأثيرات بعض الأطراف الأخرى، كما في تصوير عملية صنع القرار في السعودية على هيئة شكل هندسي خماسي الأضلاع متفاوتة الوزن منذ استكمال عملية الفتح، وتلك هي: الملك، ومجلس العائلة، وهيئة كبار العلماء، والحرس الوطني، والوجهاء، والتكنوقراط، مع تأكيد الأهمية الخاصة للملك. والحديث في إطار صنع القرار السوري عن مثلث يعلوه الرئيس، وتتكون أضلاعه من البيروقراطية والجيش والمخابرات، والحزب على نحو يجعل عبارة كلٍ من باتريك سيل ولوسيان باي التي تقول: «الأسد هو سورية، وسورية هي الأسد» على درجة عالية من التبسيط<sup>(٥)</sup>. لكن لما كانت تلك القوى سترد الإشارة إليها في مواضع تالية، فإنه سوف يُكتفى في هذا السياق بالتركيز على العوامل الشخصية من حيث أثرها في درجة استخدام الرئيس صلاحياته الدستورية الواسعة، وبناء عليه تفرده بالحكم. وتلك بعض الأمثلة:

- على الرغم من ترؤس بشار الخوري لبنان في الفترة من ٢١ أيلول/سبتمبر ١٩٤٣ وحتى ١١ تشرين الثاني/نوفمبر من العام نفسه، عشية استقلال لبنان، إلا أن شراكة نشأت بينه وبين رئيس الوزراء رياض الصلح عبّر عنها بعض المحللين بثنائية مارونية - سنية في

(٥) رضوان زيادة، «صنع القرار والسياسة الخارجية في سوريا»، كراسات استراتيجية (مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام)، السنة ١٧، العدد ١٧٤ (أيار/مايو ٢٠٠٧)، ص ٥.

إدارة الحكم خلال فترة رئاسته عام ١٩٤٣ إلى ١٩٥٢. ومن المفارقة أن تلك الثنائية نشأت في ظلّ السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية التي تضمنها دستور ١٩٢٦، فيما تحولت العلاقة على سبيل المثال بين رئيس الجمهورية إميل لحود ورئيس وزرائه فؤاد السنيورة إلى علاقة صدامية بامتياز، رغم الحدّ النسبي من صلاحيات رئيس الجمهورية وفق ميثاق الطائف، وتفسير الاختلاف بين الحالتين يرتبط باختلاف ظروف وضع الميثاق الوطني في عام ١٩٤٣ عن تعقيدات المشهدين الإقليمي والدولي في الألفية الثالثة.

- نشأت شراكة مماثلة بين عمر البشير وحسن الترابي دامت عقداً من الزمن، اعتباراً من الانقلاب على حكم جعفر النميري في عام ١٩٨٩. وعلى مدار تلك الفترة، مثلت الجبهة الإسلامية القومية الإطار الأيديولوجي التنظيمي لحكم البشير، كما كان الترابي هو المنظر السياسي للنظام، إلى أن دبّ الخلاف بين الرجلين، واستقل الترابي تنظيمياً بحزب المؤتمر الشعبي، وتم اعتقاله ثلاث مرات آخرها على خلفية الانتخابات التشريعية والرئاسية والبلدية في عام ٢٠١٠.

- كان صدام حسين نائب الرئيس هو الحاكم الفعلي للعراق إبان رئاسة أحمد حسن البكر التي دامت من عام ١٩٦٨ حتى عام ١٩٧٩. ففي تلك الفترة، استطاع صدام حسين التأثير في قرارات جوهرية للنظام، ومن قبيلها قرار تأميم النفط الذي بدأ التفاوض بشأنه بشكل غير مباشر بين الحكومة والشركات في تموز/ يوليو وأب/ أغسطس ١٩٧٠. وقد وصف صدام حسين دوره في تلك المفاوضات بقوله: «كنت أنا أشرف على المفاوضات وأطلب من رئيس الوفد أن يصعبها بوجههم... لأن موضوع التأميم كان حالة حاسمة في الذهن».

- في حين أمكن الجيش الجزائري عزل الرئيس الشاذلي بن جديد (الذي وصفت شخصيته بالباهتة) من موقعه في عام ١٩٩١، استطاع الرئيس عبد العزيز بوتفليقة الحدّ نسبياً من سطوة الجيش على عملية صنع القرار، مع ملاحظة أن إمسك بوتفليقة بزمام الأمور تبلور أكثر في عهده الثانية التي بدأت عام ٢٠٠٤، مقارنة بعام توليه الحكم (عام ١٩٩٩). كما أنه نمت في ظلّ حكم الشاذلي بن جديد قوة بعض الأطراف السياسية، ومنها دور مولود حمروش، الأمين العام لرئاسة الجمهورية، خاصة مع إشرافه على عدد من لجان العمل التي كانت تخطط لبرنامج الإصلاح. وتلك الملاحظة تؤشر إلى دور الديوان الرئاسي (والملكي) في التأثير في عملية صنع القرار. على صعيد آخر، أشير في إحدى الدراسات إلى أن الظروف الأسرية للرئيس تسهم ولو بشكل غير مباشر في قابليته للتشاور، وهنا جرت المقارنة بين حياة العزوبية التي عاشها الرئيس بن بله، ووفرت له سهرات ليلية عامرة بقراراتها وتحالفاتها ومشاوراتها، وبين حياة الرئيس بومدين التي خلت من هذا البعد بعد زواجه.

ومن واقع ما سبق، يمكن استخلاص أن الفروق الفردية بين شخصيات الرؤساء تسهم في توظيف صلاحياتهم الدستورية إلى أيّ مدى. وتعدّ شخصية الرئيس جمال عبد الناصر نموذجاً مثالياً للشخصية الكاريزمية التي تمتعت بدرجة عالية من الاستقلالية في صنع القرار، ولا سيّما على الصعيد الخارجي. وعلى الرغم من أن شخصية خلفه لم تتحلّ بصفات كاريزمية مماثلة، وحولت النظام من الأحادية الحزبية إلى التعددية، إلا أنّها تميزت بدرجة أعلى من التفرد في صنع

القرار والاستخفاف بآراء الوزراء والمستشارين، فضلاً على المؤسسات الدستورية.

د - في حالات الدراسة التي تقع في فئة النظم الجمهورية، والتي تتضمن دساتيرها تحديداً لفترة ولاية رئيس الدولة بعهدة واحدة أو عهدين، جرى التدخل لتعديل تلك الدساتير بما يسمح بتعدد مرات الترشيح للرئاسة. حدث ذلك في مصر بتعديل الدستور في عام ١٩٨٠، وفي لبنان في عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٤، وفي الجزائر في عام ٢٠٠٩. ومع أن اليمن عدل دستوره في عام ٢٠٠١ ليزيد عدد سنوات الحكم من خمس إلى سبع سنوات، ويحصرها في مدة واحدة، إلا أن الرئيس علي عبد الله صالح عاود الترشح في عام ٢٠٠٨ بناء على طلب «المواطنين». ويقيد الدستور العراقي في ظل الاحتلال رئاسة الجمهورية بولائتين، كل منهما مدتها أربع سنوات، مما يعني أن الرئيس الحالي جلال طالباني من حقه دستورياً التجديد لولاية أخرى. وفي كل من سورية والسودان لا يوجد تحديد لعدد مرات الترشيح، علماً بأنه لم تُجرَ منذ عام ١٩٨٩ انتخابات رئاسية في السودان إلا في عام ٢٠١٠.

ومؤدى هذه الخاصية، بالإضافة إلى تعطيل آلية تداول السلطة، إضعاف القدرة على مراقبة أداء الرئيس، بحيث يسمح له طول أمد رئاسته بخلق شبكة واسعة من العلاقات والمصالح التي يصعب تخللها، ويفقده الحرص على تحقيق إنجاز في نهاية عهده الرئاسية.

## ٢ - تزايد دور أبناء الرؤساء

أشارت الحالة المصرية بشكل واضح إلى تصاعد أهمية الدور الذي يؤديه جمال مبارك ابن الرئيس في إطار عملية صنع القرار. وتعود بدايات هذا الدور إلى عام ٢٠٠٠ عندما انضم جمال إلى عضوية الحزب الوطني الديمقراطي الذي يرأسه والده. إلا أن نقطة التحول في دوره السياسي ارتبطت بتشكيل لجنة للسياسات داخل الحزب الحاكم وتوليها أمانتها. فمن خلال هذا الموقع حرص ابن الرئيس على أن يتحول الحزب إلى حاكم حقيقي، وليس مجرد آلية للدفاع عن سياسات الرئيس أو الحكومة. وأقرزت هذه اللجنة بعضاً من أعضاء النخبة في المواقع التنفيذية (الوزارية)، علماً بأن أكثرها ينتمي إلى فئة رجال الأعمال.

ظاهرة التوريث السياسي التي يطلق عليها المنستيري اسم «البدوقراطية»، في إشارة إلى مزج الديمقراطية الشكلية مع الممارسة البدوية، كما يطلق عليها سعد الدين إبراهيم اسم «الجملوكية»، تعبيراً عن خلط النظامين الجمهوري والرئاسي؛ هذه الظاهرة عرفت طريقها إلى الساحة العربية بتنصيب بشار الأسد رئيساً لسورية خلفاً لوالده في عام ٢٠٠٠. فإن هي إلا ساعات قليلة على وفاة الرئيس حافظ الأسد حتى دارت عجلة إعداد المسرح لتولية الابن بشار خلفاً لوالده، فتم تعديل الدستور بخفض سنّ الترشيح لرئاسة الجمهورية من ٤٠ عاماً إلى ٣٤ عاماً لينطبق الشرط على بشار، وعُين بشار أميناً عاماً لحزب البعث ومرشحه للرئاسة، وقائداً أعلى للقوات المسلحة، وجرى الاستفتاء على ترشحه، فحصل على ٩٧ بالمئة من الأصوات، ثم أدى بحلول ١٧ تموز/ يوليو ٢٠٠٠ اليمن الدستورية رئيساً للبلاد.

كانت خطوة بشار هي الخطوة التنفيذية الأهم، لكن لم تكن خطوة أولى على مستوى

سورية نفسها، إذ سبقتها خطوة إعداد أخيه باسل للخلافة السياسية، إلا أنه قضى باكراً في حادث، ولا خطوة بلا نظير في أنحاء أخرى من الوطن العربي. ففي العراق كان يتم إعداد عدي لحكم العراق لولا وقوع الغزو في عام ٢٠٠٣، فأطيح بالرئيس صدام، وقُتِل ابنه عدي وقصي في العام نفسه.

وفي اليمن أخذ نجم أحمد علي عبد الله صالح في الصعود منذ فاز بعضوية مجلس النواب عن إحدى دوائر صنعاء في عام ١٩٩٧، وهو حينها في الخامسة والعشرين من عمره، ثم توليه قيادة الحرس الجمهوري المكلف بحماية أمن النظام.

عندما نتأمل هذه الحالات المختلفة لتأهيل الأبناء لوراثة آبائهم، سنجد أن هناك درجة عالية من التقاطع في ما بينها:

أ - فمن جهة يفتح هؤلاء الأبناء على الثقافة الغربية بحكم نوعية تعليمهم، فقد حصل

**إن العوارض العديدة التي تشوب نزاهة العملية الانتخابية في البلدان العربية تسمح بأن تكون الأغلبية البرلمانية من نصيب أعضاء الحزب الحاكم على نحو يعزّز من قبضة رئيس الحزب والدولة على المجلس.**

أحمد صالح على بكالوريوس الإدارة من الولايات المتحدة، وتخرّج جمال مبارك في تخصص إدارة الأعمال من الجامعة الأمريكية بالقاهرة، والتحق بشّار الأسد بالدراسات العليا في لندن قبل استدعائه إلى دمشق حال وفاة شقيقه باسل. وأهمية هذه النقطة تنبع من أنّها تمكّن الأبناء من امتلاك أدوات الاتصال مع الغرب والقدرة على إقناعه. كما يضيف فهمي هويدي ميزة أخرى للثقافة الغربية لأبناء الرؤساء، هي ثقة الغرب فيهم مقابل ضعف الثقة في نتائج الانتخابات التي تجري بطريقة ديمقراطية، وقد تأتي بغير المرغوب فيهم إلى السلطة. وتعدّ تجربة حماس في انتخابات ٢٠٠٦ خير شاهد.

ب - من جهة أخرى، يشترك أبناء الرؤساء، حتّى من كان منهم بلا خبرة سياسية، كبشار الأسد، طبيب العيون، أو جمال مبارك القادم من مجال إدارة الأعمال، في أنهم جميعاً دخلوا السياسة رافعين راية الإصلاح. ففي بداية حكمه ابتدع بشّار فكرة المنتديات الثقافية التي هي بمثابة شكل متواضع من أشكال السماح بالتعددية، ثمّ لم يلبث أن طوى صفحاتها بعد أن تبين أن حريتها في التعبير تفوق قدرة النظام على «التسامح». وقاد جمال مبارك حملة لإصلاح الحزب الحاكم من داخله، وروّج لشعار «الفكر الجديد». واتصلاً بهذه النقطة، سنجد أن أبناء الرؤساء ارتبطت أسماؤهم ببعض منظمات المجتمع المدني، مثل «جمعية جيل المستقبل» لجمال مبارك، وجمعية المعاقين حركياً، ومؤسسة الصالح الاجتماعية الخيرية للتنمية بالنسبة إلى أحمد صالح. أكثر من ذلك، يلفت النظر اهتمام أبناء الرؤساء بكرة القدم كوسيلة لكسب جماهيرية هي مستمدة في الأصل من جماهيرية اللعبة نفسها، فلا تكاد تخلو مناسبة كروية وطنية من حضور جمال مبارك، كما يتمتع أحمد صالح بالرئاسة الفخرية لنادي التلال الرياضي في عدن.

ج - من جهة ثالثة، عادة ما يدخل أبناء الرؤساء في صراع مع الحرس القديم في النظام الذي يعتبر أنه هو الأولى والأحق برئاسة السلطة من شباب يفتقر إلى الخبرة السياسية. بعض أبعاد هذا الصراع لا يكشف عنه إلا النزر اليسير، كما في حالة النظام السوري عندما وجّه عبد الحليم خدام، النائب السابق للرئيس حافظ الأسد، نقداً مريراً إلى النظام على أثر تنصيب بشار رئيساً للدولة، ثم صمت ولم يعد الكرة مجدداً، أو كما في حالة النظام المصري من خلال إعادة ترتيب الوضع الداخلي لإضعاف قوة أشخاص من قبيل صفوت الشريف، وزير الإعلام الأسبق، أو كمال الشاذلي، أمين التنظيم في الحزب، لصالح تيار «الإصلاح» الذي يقوده جمال مبارك. وفي اليمن، ارتبط التصعيد العسكري لأحمد صالح بمحاولات لتشويه سمعة اللواء علي الأحمر، الأخ غير الشقيق للرئيس وقائد الفرقة الأولى «مدرع»، ولا سيّما في المناطق القبلية الشمالية التي تعدّ معقلاً لنفوذه.

ومن المهم التأكيد في هذا السياق أن الاختلاف حول الموقف من الإصلاح لا ينبع من خلاف مبدئي أو سياسي حول برنامج العمل بين الحرسين القديم والجديد، لكنه ينبع من الخلاف حول تقسيم عوائد الثروة والسلطة<sup>(٦)</sup>.

### ٣ - محدودية دور البرلمانات العربية وتأثير السلطة القضائية (المحكمة الدستورية نموذجاً)

كقاعدة عامة، فإن هيمنة رئيس الدولة على العملية السياسية تنعكس سلباً على الدور الذي تقوم به البرلمانات العربية على كل من مستوى التشريع والرقابة. تلك القاعدة أوضحتها دراسات الحالة، ومما ورد بشأنها في الدراسة اليمينية الإشارة إلى عجز مجلس النواب عن تشريع بعض القوانين المهمة، كالتى تخص التسلح والذمة المالية، وإلى عدم فعالية المجلس نفسه في متابعة تنفيذ الحكومات اليمينية المتعاقبة تلك التوصيات التي تصدر عن لجانه المختلفة.

على صعيد آخر، فإن العوارض العديدة التي تشوب نزاهة العملية الانتخابية في البلدان العربية تسمح بأن تكون الأغلبية البرلمانية من نصيب أعضاء الحزب الحاكم على نحو يعرّز من قبضة رئيس الحزب والدولة على المجلس، حتى إذا ما دُعِيَ النواب إلى إجازة المتنافسين على منصب رئيس الجمهورية كان واضحاً في أي اتجاه تذهب أصواتهم. يذكر أن المادة الرقم (٨٤) من دستور سورية في عام ١٩٧٣ تنصّ على أن القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي تقوم بالترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، ويصدر الترشيح لهذا المنصب عن المجلس ليتم لاحقاً الاستفتاء عليه، علماً بأن رئيس الجمهورية هو الأمين العام لحزب البعث. وفي مصر تشترط تعديلات المادة الرقم (٧٦) من الدستور في عام ٢٠٠٥ حصول المرشح لرئاسة الجمهورية على موافقة ٢٥٠ عضواً من أعضاء مجلسي الشعب والشورى بأغليبيتهما

(٦) أحمد يوسف أحمد ونيفين مسعد، محرران، حال الأمة العربية ٢٠٠٩ - ٢٠١٠: النهضة أو السقوط (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٠)، ص ١١٣ - ١١٦.



التي تتبع الحزب الوطني الديمقراطي، وعلى قبول عشرة من أعضاء كل مجلس شعبي محلي في أربع عشرة محافظة على الأقل، وهو ما لا يقدر عليه إلا رئيس الحزب الحاكم نفسه. وفي اليمن، يشترك مجلس الشورى المعين من قبل الرئيس مع مجلس النواب في تزكية المرشحين لانتخابات الرئاسة بحسب المادة الرقم (١٢٥) من دستور ١٩٩٤.

ومع أن الدساتير العربية عادة ما تحتفظ للبرلمان بالحق في ردّ التشريع الذي يقترحه الرئيس، إلا أنه من النادر جداً أن يحدث ذلك، ومن نماذجه رفض مجلس الأمة الكويتي المرسوم بالقانون الرقم ١٩٩٩/٩ الصادر في ٢٥/٥/١٩٩٩، بخصوص منح المرأة الكويتية حقوقها السياسية، فلم تحصل فعلاً على تلك الحقوق إلا في عام ٢٠٠٥.

فإذا ما انتقلنا إلى **النظم البرلمانية** في إطار حالات الدراسة، وهي لبنان والكويت والعراق والأردن، أمكننا تسجيل بخصوصها الملاحظات الآتية:

أ - يصدق وصف موريس دو فرجيه للنظام اللبناني (قبل اتفاق الطائف) بأنه «قريب من النظام الرئاسي على رغم المحدد الدستوري الواضح من حيث هو نظام برلماني»، على النظم الثلاثة الأخرى التي تُعدُّ هجيناً ما بين البرلمانية والرئاسية لأسباب مختلفة. فالتعيينات الوزارية في كل من لبنان والأردن والكويت تأتي أساساً من طرف رئيس الدولة، وإن خضعت لمشاورات مع رئيس الوزراء. وفي العراق ينصّ دستور عام ٢٠٠٥ تحت الاحتلال على أن يتولى تشكيل الوزارة صاحب أكبر كتلة برلمانية، وليس زعيم حزب الأغلبية. وبالنسبة إلى المسؤولية الوزارية، فإن الوزراء يكونون مسؤولين فردياً وتضامناً أمام أمير الكويت الذي ينصّ الدستور على أن يتولى السلطة التشريعية مع مجلس الأمة، أي أن موقعه في التشريع يتقدم على موقع البرلمان نفسه.

ب - يُضعف أسلوب المحاصصة الطائفية المعمول به واقعياً في العراق، وواقعياً وميثاقياً في لبنان، من الأداء البرلماني في الدولتين، لأنه يرهنه بالتجانبات الطائفية ويحمّله بآثارها. ومن ذلك أن الحرب الأهلية اللبنانية التي اندلعت من عام ١٩٧٥ حتى عام ١٩٩٠ لأسباب مختلفة، من بينها السبب الطائفي، أدت إلى إصابة مجلس النواب بالشلل على مدار كل تلك الفترة. وعندما احتدم الخلاف بين تيارى الثامن والرابع عشر من آذار، في عام ٢٠٠٧ والنصف الأول من عام ٢٠٠٨، تجمد العمل البرلماني، وأصيب دولا العمل السياسي بالشلل التام، في ظلّ عدم انتخاب رئيس الجمهورية، وفقدان الحكومة صفتها التمثيلية، وبالتالي شرعيتها، وامتناع رئيس مجلس النواب عن دعوته (أي المجلس) إلى الانعقاد. وفي العراق، تعطلّ المساومات الطائفية، التي تنشأ في أعقاب كل انتخابات تشريعية، تشكيل الحكومة والنتام مجلس النواب، وذلك أن أولى جلسات المجلس يفترض فيها اختيار رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب ونائبه. يحدث هذا في الوقت الذي تتراكم فيه ملفات القضايا المهمة، وفي مقدمتها قضية الفساد دون اضطلاع المجلس بدور فيها. أكثر من ذلك تمثل «الحصانات الطائفية» لنواب المجلس حائلاً بينهم وبين مثولهم أمامه وخضوعهم للاستجواب، كما ورد بشأن مماطلة المالكي في استجواب وزير النفط في عام ٢٠٠٩ بدعوى أن استجوابه ينفّر الشركات الأجنبية من الاستثمار في القطاع النفطي.

ج - يمثل حقّ رئيس الدولة في حلّ البرلمان سيفاً مصلتاً على رقبة المجلس وأعضائه، فبقدر ما يؤدي إلى تجميد الحياة النيابية، فإنه يطلق يد الحكومة في العملية التشريعية. وفي هذا الخصوص، يشار إلى الحالة البالغة الدلالة التي أقدم فيها الملك الأردني عبد الله بن الحسين على حلّ مجلس النواب في عام ٢٠٠١، ولمدّة عامين، بالمخالفة للدستور الذي يوجب إجراء انتخابات في غضون أربعة شهور من تاريخ الحلّ، وقيام الحكومة خلال تلك الفترة بإصدار ما يزيد على مئتي قانون مؤقت أكثرها في مجال الاقتصاد، وبعضها لم يُعرض على المجلس الجديد. ومما يذكر أنّه في أثناء إعداد هذا الفصل من الكتاب، كان البرلمان الأردني معطلاً نتيجة حله في ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ لأسباب قيل إنّها تعود إلى عدم نزاهة انتخابات عام ٢٠٠٧، وإلى تعثر العملية التشريعية بسبب عدم تعاون الحكومة والمجلس، فضلاً على إساءة بعض النواب إلى الوظيفة العامة. ومما يذكر أنّه كانت قد صدرت إرادة ملكية بتأجيل الانتخابات إلى الربع الأخير من عام ٢٠١٠ انتظاراً لصدور قانون الانتخابات، وفي انتظار حلول هذا التاريخ شرّعت الحكومة قوانين ذات طابع خلافي كقانون الضريبة المؤقت، علماً بأنّ قانون الانتخابات الجديد الذي تمّ إقراره هو موضع خلاف كبير، كونه ينقل مراكز الثقل الانتخابي بعيداً عن تجمّع الإسلاميين والفلسطينيين. أكثر من ذلك، في الدلالة على خطورة المجالس النيابية الأردنية وتعبيرها عن الرغبة في إقصاء السلطة التشريعية عن دائرة صنع القرار، قيام الملك حسين بحلّ المجلس في عام ١٩٩٣، ليعاد تشكيله بأغلبية تضمن تمرير اتفاقية وادي عربة التي أبرمت لاحقاً في عام ١٩٩٤ بكلّ تأثيراتها في ارتباطات الأردن بالخارج واستقراره الداخلي.

أما الكويت، فإنها تعدّ بحق الحالة النموذجية في دلالتها على تعسف رئيس الدولة في استخدام حقّ الدستوري في حلّ مجلس الأمة. فعلى مدار ما يقرب من نصف قرن، لجأ أمير الكويت في مواجهة تعذر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى حلّ المجلس ست مرات في الأعوام ١٩٧٦ و ١٩٨٦ و ١٩٩٩ و ٢٠٠٦ و ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩، وفي بعض الحالات تعطلت الحياة البرلمانية لمُدّة أربع سنوات (١٩٧٦ - ١٩٨٠)، وفي أخرى لمُدّة خمس سنوات (١٩٨٦ - ١٩٩١)، وذلك بالمخالفة الصريحة لنصّ الدستور الذي يوجب الدعوة إلى إجراء انتخابات في ما لا يتجاوز ستين يوماً من قرار الحلّ. أكثر من ذلك، اقترن حلّ مجلس عام ١٩٧٦ بمعارضة شعبية بادر النظام بقمعها من خلال توقيف أربع صحف لأماد مختلفة، وحل جمعيات النفع العام ذات الصلة، وملاحقة أعضاء الاتحاد الوطني لطلبة الكويت المشاركين في الاحتجاج، كما أنّ الفترة التي مضت ما بين هذا الحلّ وإجراء الانتخابات في عام ١٩٨١ شهدت تشريع الحكومة قانون الانتخابات الأكثر إثارة للجدل في تاريخ الكويت برمته، الذي رفع عدد الدوائر الانتخابية من عشر دوائر إلى خمس وعشرين دائرة، فلم يقلص عددها إلا بحراك سياسي متصل توجّه برلمان عام ٢٠٠٦ بإقرار تعديل الدوائر من خمس وعشرين دائرة إلى خمس دوائر فقط.

يلاحظ أيضاً أنّ الفترات الفاصلة ما بين حلّ مجلس وآخر أخذت تتقلص، إذ تمّ حلّ المجلس ثلاث مرات من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠٠٩، الأمر الذي أدى إلى تزايد حدة عدم

الاستقرار السياسي، فضلاً على تعطيل العديد من المصالح، منها إلغاء المجلس الأعلى للنفط صفقة بمليارات الدولارات في عام ٢٠٠٩ تفادياً لاستجواب رئيس الوزراء بشأنها<sup>(٧)</sup>.

على صعيد آخر، فإنه حتّى عام ٢٠٠٣ كان جمع رئيس الوزراء بين هذا المنصب ومنصب ولي العهد حائلاً رئيسياً دون استجوابه، لكونه الأمير المنتظر للبلاد. وقد ثابر أمير الكويت حتّى بعد الفصل بين المنصبين على التحايل على خضوع رئيس الوزراء للاستجواب تارة بحل المجلس، وأخرى بإقالة الحكومة وإعادة تكليف رئيسها السابق بتشكيلها، مع أنّه يفترض أن الحق في الاستجواب لا تسقطه إقالة الحكومة، خصوصاً مع عودة رئيسها إلى منصبه. ظلّ هذا هو النهج، حيث حدث تطور مهم بمثول ناصر المحمّد، رئيس الوزراء، للاستجواب في ٨ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠٠٩ وحصوله على ثقة المجلس في أثره.

في إطار هذه الصورة العامة لدور البرلمانيات العربية في عملية صنع القرار، تبرز بعض القرارات التي يظهر فيها تأثير هذه البرلمانات بشكل استثنائي، ومن ذلك تمكّن برلمان ٢٠٠٦ من تعديل قانون الدوائر في الكويت، وكذلك دوره في الحيلولة دون استلام ولي العهد الشيخ سعد العبد الله الإمارة بسبب ظروفه الصحية، ونجاح مجلس النواب اليمني في إجبار الحكومة على إلغاء بيع ٦٠ بالمئة من حصة الشركة اليمنية للنفط في القطاع ٥٣ بمحافظة حضرموت؛ وإثارة مجلس الشعب المصري قضية قيام وزير حالي ووزير سابق بشراء «جزيرة أمون» بمبلغ ٨٠ مليون جنيه، وقيامهما بسداد ٥ بالمئة فقط من القيمة المتعاقد عليها، فيما تقدر قيمتها الحقيقية بمليارات الجنيهات، وقيام رئيس الجمهورية في ضوء ذلك بإلغاء البيع وتخصيص الجزيرة للنفع العام.

● وفي ما يخص دور المحكمة الدستورية العليا، أشارت الدراسة المصرية إلى أن السلطة القضائية بشكل عام، والمحكمة الدستورية بشكل خاص، مثلتا قيدياً على سلطة رئيس الدولة، لا بمعنى اتخاذ القرار، لكن بمعنى إلغائه أو تصحيحه أو تفسيره على غير ما أراد صاحب القرار. ومن ذلك إبطال المحكمة الدستورية العليا الشرط الذي تضمنه قانون الأحزاب السياسية في حينه بضرورة قبول أيّ حزب معاهدة السلام مع إسرائيل كشرط للموافقة على تأسيسه. وفي الكويت، قضت المحكمة الدستورية ببطلان المادة ١٥ من قانون التجمعات الرقم (٦٦) لعام ١٩٧٩ الذي حدّد من التجمّع دون إذن مسبق من السلطات. ومن المفهوم أن دور المحكمة الدستورية في أيّ نظام سياسي لا ينفصم عن دور السلطة القضائية نفسها، ومن نماذج هذا الدور في الدراسة المصرية ما يخص قضية تصدير الغاز المصري إلى إسرائيل. فعلى الرغم من أن حكم المحكمة الإدارية العليا في شباط/فبراير ٢٠١٠ جاء مخيباً للأمال

(٧) عبد الله الشايجي، «الكويت.. إلى أين؟: التحديات ومستقبل النموذج الديمقراطي»، المستقبل العربي، السنة ٣٢، العدد ٣٦٨ (تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠٠٩)، ص ٥٨. ولمزيد من التفاصيل عن أزمات التجربة البرلمانية الكويتية، انظر: غانم النجار: «التحديات التي تواجه الديمقراطية في الكويت»، الشرق الأوسط (٢٠٠٢) والتطورات السياسية الداخلية في دول مجلس التعاون الخليجي: نظرة عامة (دبي: مركز الخليج للأبحاث، ٢٠٠٥).

لعدم إلغائه صفقة الغاز المصدّر إلى إسرائيل، إلا أنّه في الوقت نفسه تضمن وقف تنفيذ قراري رئيس الوزراء ووزير البترول بشأن مدّة التصدير وسعره، وطالب الحكومة بمراجعة أسعار التصدير وفق الأسعار العالمية من أجل الصالح العام المصري.

#### ٤ - تغيّر خريطة النخب المؤثرة في صنع القرار

من تحليل خرائط النخب العربية في إحدى عشرة دراسة حالة، يمكن استخلاص أنّها شهدت تحولاً في بعض مكوناتها الرئيسية على النحو التالي:

##### أ - التراجع النسبي في دور الجيش وبروز دور رجال الأعمال

● المقصود بالتراجع النسبي هو أنّ الجيش لم يعد الطرف الوحيد المؤثر في عملية صنع القرار في الأقطار العربية، مقارنة بالفترة الممتدة من الأربعينيات إلى السبعينيات من القرن العشرين. ففي تلك الفترة كان الجيش هو أداة التغيير السياسي في كل من العراق وسورية، إذ شهدت سورية على سبيل المثال ما بين عامي ١٩٤٩ و١٩٦٣ تسعة انقلابات عسكرية بدأها حسنى الزعيم، وأنهاها زياد الحريري. كما أنّ الجيش كان هو الطرف القادر على التأثير في قرارات الرئيس عبد الناصر من خلال شخص المشير عبد الحكيم عامر، وقد أوردت الدراسة المصرية نموذجين لتراجع عبد الناصر عن اثنين من قراراته لهذا السبب: **القرار الأوّل** كان قد اتخذه في عام ١٩٥٦، ومضمونه معاقبة كبار القادة العسكريين بسبب أخطاء حرب السويس. و**القرار الثاني** اتخذه في عام ١٩٦٢ وحاول به تقليص بعض صلاحيات عامر بنقلها إلى مجلس الرئاسة. وورث الجيش الجزائري شرعية ثورية أهّلته لأن يكون حامي منجزات الثورة، ومؤسساً لنمط من التدخل العسكري على شاكلة النموذج التركي. وثمة أمثلة أخرى عديدة.

مثل هذا التراجع النسبي يعود إلى مجموعة مختلفة من العوامل، من قبيلها: التطور الديمقراطي الجزئي، بما يعنيه من إضفاء الطابع المدني على نظم الحكم، وهو ما حدث في مصر، والحرص على تحييد الجيش في ضوء خبرات انقلابية سابقة، وهو ما يصدق مثلاً على المغرب بعد انقلابي ١٩٧١ و١٩٧٢ ضدّ الحسن الثاني، وما لحقهما من عمليات تطهير واسعة النطاق بين العسكريين؛ وسعي رئيس الدولة إلى بناء مصادره الخاصة للشرعية السياسية، وتحجيم دور الجيش في المقابل، كما فعل بوتفليقة عن طريق تعيين مؤيديه في المراكز العسكرية القيادية، ومنها منصب أمين عام وزارة الدفاع الذي استحدثه؛ وانهايار مؤسسات الدولة، ومن بينها المؤسسة العسكرية، كما آل إليه وضع الجيش العراقي بعد احتلال عام ٢٠٠٣.

لكن، في الوقت نفسه، هناك العديد من المؤشرات التي تدل على أنّ الجيش، كمؤسسة تتحلّى بدرجة عالية من الانضباط والتنظيم والاحترام، وبموارد مالية ضخمة، ما زال طرفاً رئيسياً من الأطراف المؤثرة في عملية صنع القرار في الوطن العربي. أحد هذه المؤشرات هو وجود أحد العسكريين على رأس الدولة، ومن بين إحدى عشرة دراسة حالة توجد أربعة نماذج

لترؤس العسكريين، وتلك هي السودان واليمن ومصر ولبنان، هذا مع العلم بأن السودان كان يمثل حتى عام ١٩٨٩ ساحة للانقلابات العسكرية المتعاقبة حتى تسلم الجيش السلطة في الأعوام ١٩٥٨ و١٩٦٩ و١٩٨٦، وأخيراً عام ١٩٨٩، وهو تاريخ تولي البشير للسلطة. ومع ملاحظة أن تولي أحد العسكريين السلطة في لبنان (إميل لحود، ثم ميشيل سليمان) يرتبط بالحرص على تأكيد سمو مؤسسة الجيش على نزاعات الطوائف، فلبنان نموذج فريد تتفوق فيه قوة المجتمع الأهلي على قوة الدولة بكافة مؤسساتها.

والمؤشر الآخر هو قدرة الجيش على حماية أبنائه من المساءلة، وهنا يمكن استحضار

**إن التطور في مجال القدرة على تعبئة الجماهير العربية والتعبير عن مصالحها، انتقل بالتدريج من الأحزاب السياسية إلى منظمات المجتمع المدني، وإلى الحركات الاحتجاجية.**

ما آل إليه عمل اللجنة الوطنية التي شكلها عبد العزيز بوتفليقة للتحقيق في مصير المختفين من الجزائريين، وعددهم ستة آلاف شخص، إبان العشرية الدموية التي استغرقت عقد التسعينيات. فمع أن تقرير اللجنة كشف عن مسؤولية الدولة عن واقعة الاختفاء، وعرض تعويض أهالي المختفين، إلا أنه لم يقدم بيانات تخص مصير هؤلاء المختفين. وبالنسبة إلى الجيش، ليس هو الطرف الوحيد المسؤول

عن هذا الاختفاء، لكنه اضطلع بدور رئيسي في مكافحة «الإرهاب»، مما يعني أنه شريك في تحمّل المسؤولية، وإن إخفاء مصير المختفين يحمي مسؤولين جزائريين هو منهم.

ومن المفارقة أنه في الوقت الذي يحاط فيه العسكريون بهذه الهالة، فإن أشخاص الرؤساء لا تُعفي من النقد الذي قد لا يخلو من فجاجة. ففي مصر يعدّ الهجوم على الرئيس بشخصه، وعلى أسرته، تقليداً معتاداً تمارسه المعارضة بأطرافها المختلفة. وفي المقابل، فإن النائب طلعت السادات، عندما ألح إلى دور الجيش في اغتيال الرئيس أنور السادات، أسقطت عنه فوراً الحصانة البرلمانية، ومثّل أمام محكمة عسكرية حكمت عليه بالسجن لمدة عام، مع أن العسكريين في النهاية بشر يصيبون ويخطئون.

والمؤشر الثالث هو تسلم المخابرات العسكرية بعض أهم ملفات السياسة الخارجية. ففي سورية يدار ملف العلاقة مع لبنان، وكذلك ملف مخيمات اللاجئين الفلسطينيين، بواسطة المخابرات العسكرية. وقد كان غازي كنعان، رئيس جهاز الأمن والاستطلاع للقوات السورية العاملة في لبنان قبل عام ٢٠٠٥، مركزاً رئيسياً من مراكز القوة في النظام السوري. وكان يعدّ نفسه مسؤولاً بشكل مباشر أمام حافظ الأسد، مع أنه من الناحية الهيراركية كان يفترض فيه أن يتبع رئيس شعبة المخابرات العسكرية<sup>(٨)</sup>.

والمؤشر الرابع هو أن الجيش ما زال يقوم بدور مزدوج الأهمية، هو منع التغيير من

(٨) زيادة، «صنع القرار والسياسة الخارجية في سوريا»، ص ٢٥ - ٢٦.

جهة، والقدرة على التغيير من جهة أخرى. أما منع التغيير، فهو الدور الذي يمارسه الجيش في مصر من خلال تقليل فرص ابن الرئيس في الوصول إلى السلطة. فمع كل مظاهر الرفض الشعبي لخلافة جمال مبارك لأبيه، فإن موقف الجيش وحده هو القادر على تفعيل هذا الرفض.

وفي اليمن أيضاً، حيث يواجه الرئيس علي عبد الله صالح ثلاث معارك مع الحوثيين (أو فلولهم حالياً)، وأطراف الحراك الجنوبي، ومنسوبي تنظيم القاعدة، فإن وقوف الجيش خلف الرئيس يعدّ العنصر المرجح لهذا الأخير في الساحات الثلاث. وأما التلويح بالتغيير، فهو الدور الذي تآهب له الجيش السوداني إزاء احتجاج الحركة الشعبية على إجراء الانتخابات في موعدها، ثمّ طرحها منافساً للبشير في معركة الرئاسة، إذ إنّه في مواجهة تلك الخطوات لوح عمر البشير بعدم التقيد بموعد الاستفتاء على حقّ تقرير المصير، وهو تهديد لا يحميه منطقياً إلا الجيش.

● والمقصود بـبروز دور رجال الأعمال هو تزايد حضورهم على الساحة السياسية بشكل لافت. فمع أن جذور هذه الظاهرة تعود إلى السبعينيات من القرن العشرين مع الشروع في اتباع سياسات التحرير الاقتصادي، إلا أن التقدّم في تنفيذها، والتوسع في عمليات الخصخصة، ومحاولة جذب الاستثمارات الداخلية، والاستفادة من الروابط التي تجمع بين رجال الأعمال العرب وأقرانهم الأمريكيين والأوروبيين، جميعها عوامل ساعدت على تعظيم دورهم الاقتصادي ونفوذهم السياسي. وقد عالجت الدراسة الخاصة بالمغرب دينامية التفاعل بين السلطة والمقاولين أو أرباب العمل، وكيف أنهم وجهوا نقداً مريراً إلى سياسة التطهير التي اتخذتها الدولة في إطار مكافحة الفساد، وكيف لجأوا إلى تنظيم كونفدرالية عامة تفاوضت مع الجهات الرسمية بهدف الحدّ من سلبيات سياسة التطهير من وجهة نظرهم. ومع أن الدراسة حول سورية أشارت إلى المقاومة المنظمة لمشروع التحرير الاقتصادي الذي تولته الحركة العمالية بقيادة مكتب العمال القطري، إلا أنّها في الوقت نفسه لفتت إلى بروز دور رجال الأعمال بشكل خاص مع تولي بشّار الأسد السلطة، وعالجت انعكاس ذلك على ارتفاع نسبة تمثيلهم في مجلس الشعب.

وفي ما يخص مصر، فقد رصدت الدراسة الخاصة بها بعض أهم مؤشراتنا من قبيل: اصطحاب رئيس الدولة بعض رجال الأعمال في زيارته المختلفة، وتكوين لجنة مشتركة بين ممثلين للحكومة ورجال الأعمال، وقيام غرفة للتجارة الأمريكية ومجلس رئاسي مصري - أمريكي، وذلك كلّه تعبيراً عن تشابك مصالح رجال الأعمال المصريين والأجانب، وتطور نسبة رجال الأعمال في مجلس الشعب في عشر سنوات من ٨,١ بالمائة عام ١٩٩٥ إلى ١٧ بالمائة عام ٢٠٠٥، وتزايد حضورهم في مجلس الوزراء، حيث يمثلون في المجلس الحالي (أي حتّى ٦ / ٢٠١٠) بخمسة وزراء.

ودللت الدراسة على تأثير رجال الأعمال في صنع القرار بنماذج عديدة، من أخطرها عرقلة إقامة المشروع النووي المصري على أرض الضبعة، بهدف استثمار تلك الأرض في الأغراض السياحية.

وفي الجزائر، يتزايد حضور رجال الأعمال في المراكز القيادية في بعض أكبر الأحزاب الجزائرية، الأمر الذي يؤثر في المساواة في القدرة التنافسية للأحزاب السياسية في الانتخابات بمستوياتها المختلفة.

## ب - صعود الحركات الاحتجاجية مقارنةً بالأحزاب والجمعيات

بشكل مبسط، يمكن القول إن التطور في مجال القدرة على تعبئة الجماهير والتعبير عن مصالحها، انتقل بالتدريج من الأحزاب السياسية إلى منظمات المجتمع المدني وإلى الحركات الاحتجاجية. ووجه التبسيط أن الفترات التي تجلت فيها القدرة التعبوية للأحزاب السياسية ارتبطت أساساً بقيادة النضال من أجل الاستقلال، الأمر الذي فرض نوعاً من الخلط بين تلك الأحزاب وحركات التحرر الوطني، حتى إذا ما تحقق الجلاء ظهر عجز تلك الأحزاب عن طرح بدائل سياسية أو إفران القيادات أو التثقيف السياسي. على صعيد آخر، فإن القول إن الحركات الاحتجاجية أصبحت طرفاً فاعلاً من أطراف التأثير في صنع القرار لا ينفي أنها تقوم بالتنسيق مع المنظمات غير الحكومية، وكذلك مع النقابات المهنية، بل إنه بقدر ما يتحقق التنسيق تكتسب الحركات الاحتجاجية قدرات تنظيمية وسياسية مضافة.

● قدمت دراسات الحالة عديداً من أسباب ضعف الأحزاب السياسية في علاقاتها بالمسؤولين عن صنع القرار، ومن ذلك: طغيان الانتماءات الأولية على الالتزامات الحزبية، علماً بأن تلك الانتماءات قد تكون مذهبية طائفية (لبنان) أو تضاف إليها الانتماءات اللغوية (العراق)، كما قد تكون عشائرية قبلية (اليمن، السودان، الأردن)؛ وعدم ديمقراطية الأحزاب في الداخل وتصارع أجندتها وتياراتها بما ينجم عن ذلك من استقطاب وانشقاق (كافة حالات التعدد الحزبي في هذا الكتاب)؛ والقيود المفروضة على إنشاء الأحزاب السياسية، وعلى ممارستها (كافة نماذج التعددية في الكتاب باستثناء لبنان)، هذا طبعاً بخلاف الحمولة التاريخية السلبية لمفهوم الحزب كمرادف للحزب (كافة نماذج التعددية، خصوصاً في النظم المحافظة ثقافياً، كاليمن). وقد أوضحت دراسة اليمن أن حدود الدور الذي تمارسه الأحزاب السياسية تقف عند التنديد، كما في القول: «يؤسف أحزاب اللقاء المشترك استمرار موقف السلطة المهيمن والمستهتر بالحريات»، والمناشدة، كما في قيامها بمناشدة السلطة «مغادرة أسلوب التقييم وصناعة الأزمات».

● استفادت المنظمات غير الحكومية من الزخم الذي أتاحتها المؤتمرات الدولية الخاصة بالصحة والسكان والمرأة ومكافحة العنصرية على مدار التسعينيات، لكن عندما بدأت تلك المنظمات تضغط على النظم الحاكمة، ولا سيما في قضايا حقوق الإنسان، تعرضت للتضييق عليها. وكمثال، يشتمل القانون الخاص بالجمعيات في مصر، والصادر عام ٢٠٠٢، على العديد من القيود الخاصة بشروط التكوين، وطبيعة النشاط، وبيانات الأعضاء، فضلاً على تضمينه عقوبات سالبة للحرية. ويشتمل قانون الأردن الصادر في عام ٢٠٠٨، والمعدل في عام ٢٠٠٩، وقانون اليمن الصادر في عام ٢٠٠١، على تنويعات مختلفة على هذه القيود التي تعزز من قبضة السلطة التنفيذية على العمل الأهلي. وتعدّ ملابسات صدور القانون المصري بحدّ ذاتها

نموذجاً على ضعف دور الجمعيات في عملية صنع القرار الخاص بها، إذ إنه بعد أن حازت مسودة القانون على موافقة ممثلي الجمعيات، إثر مشاورات واسعة أجرتها معهم وزيرة الشؤون الاجتماعية في حينه مرفت التلاوي، تعرّض المشروع لنقد شديد عند عرضه على مجلس الوزراء. وعندما رفع إلى مجلس الشعب استجاب لتحفظات الحكومة، وضمنها في القانون في صورته النهائية، لجأت الجمعيات إلى المحكمة الدستورية العليا التي أصدرت حكمها بعدم دستورية القانون أولاً لعدم عرضه بوصفه من القوانين المتممة للدستور على مجلس الشورى، وثانياً لمخالفته الكثير من المعايير الدولية. ولإبطال الشقّ الأول من مسوغات حكم المحكمة، عُرض القانون على مجلس الشورى، وصدر فعلاً، رغم بقاء الشقّ الثاني المصوغ معلقاً دون التفات إلى ملاحظات الجمعيات.

ويتضمن القانون العراقي ذو الصلة الذي أُجيز من البرلمان والرئاسة، وإن لم يدخل حيز التنفيذ بعد، بعض النقاط الإيجابية التي تخص شروط التأسيس، وإمكانية التشبيك مع الخارج، وموافقة رئيس الوزراء على الحل، إلا أن سيف الاجتثاث المشهر يمكن أن يحرم أي مواطن من حقه الطبيعي في التنظيم.

وقد سبق أن اعترض بول بريمر على نتائج انتخابات نقابة المحامين، واستبعد المرشح الفائز بدعوى اشتماله بالاجتثاث. ولعل من المفارقة أن أفضل القوانين المنظمة لعمل المنظمات غير الحكومية ما زال هو القانون اللبناني الصادر قبل قرن كامل، وتحديداً في عام ١٩٠٩، حيث يكفي بموجبه لتأسيس الجمعية مجرد إخطار وزارة الداخلية (علم وخبر)، ولكن الممارسة تحد من هذا الحق (كأن ترفض وزارة الداخلية استلام الإشعار - الإعلام مثلاً).

● في هذا السياق، جاء بروز الحركات الاحتجاجية على نطاق واسع في مختلف أنحاء الوطن العربي تعبيراً عن أمرين اثنين: تزايد الضغوط المجتمعية على المواطنين من جهة، وانسداد أفق التعبير عن معاناة هؤلاء المواطنين من جهة أخرى. قليل من هذه الحركات أشرفت عليه النقابات المعنية، مثل الإضراب العام الذي نظّمته اثنتا عشرة نقابة مستقلة تضم خمسة ملايين موظف في الجزائر، للمطالبة بشبكة جديدة للأجور في عام ٢٠٠٨، وإضراب موظفي شركة الاتصالات في الأردن عام ٢٠٠٧، للمطالبة بتحسين أوضاعهم المعيشية تحت إشراف النقابة العامة للعاملين في الخدمات العامة والمهن الحرة التي ينتسبون إليها. أما غالبية الحركات الاحتجاجية، فجاءت خارج العباءة النقابية بسبب القيود التي تكبل العمل النقابي، ومن ذلك أنه من بين نحو ٦٠٠ إلى ٩٠٠ حركة احتجاجية شهدتها مصر في عام ٢٠٠٩، ورصدتها منظمات حقوق الإنسان، لم تحصل سوى حركة واحدة على ترخيص نقابي، بينما جاء الإضراب الضخم الذي نفذه ٢٧,٠٠٠ عامل في شركة غزل المحلة دون غطاء نقابي. وتلفت الحالة السعودية انتباهنا إلى أن العربية السعودية بادرت منذ تأسيسها إلى إعلان رفضها العمل النقابي بشكل مبدئي، الأمر الذي جعل احتجاج اللجان العمالية في شركة أرامكو على التجديد لاتفاقية القاعدة الجوية الأمريكية في الظهران بعد عام ١٩٦١، لا تتطور إلى حركة نقابية، خصوصاً مع عدم تهيؤ البيئة السعودية نفسها لثقافة العمل النقابي. ومن المفارقة أن الحكومة السعودية استجابت لمطالب العمال في حينه، ليس بدافع قوتهم، بل لاحتواء أثر الشعارات الناصرية.



وكما لم تنتظم الاحتجاجات الجماهيرية بشكل عام في أطر نقابية، فإنها أيضاً لم تنتظم بالضرورة في الأطر التنظيمية التي نشأت للمطالبة بالإصلاح (أو حتى التغيير) السياسي والاقتصادي، مثل حركات «كفاية» و«٦ أبريل» و«الجمعية الوطنية للتغيير» في مصر، وحركة «خلاص» في ليبيا، وحركة «ذبحتونا» في الأردن التي أنشأها الطلاب احتجاجاً على ارتفاع المصروفات الجامعية. ويرجع ذلك إلى أن هذه الحركات نفسها أصابها ما أصاب الأحزاب السياسية من تشظٍ وانشطار، وأنها ظلت تتعامل مع شريحة من المواطنين لا تنفذ إلى أبعد منها، رغم عمومية قضية كقضية رفض التوريث مثلاً أو الغلاء أو إلغاء الطوارئ. أما القدرة على التأثير في صنع القرار، فقد تفاوتت من حالة إلى أخرى، فعلى حين نجح الضغط الشعبي، على سبيل المثال، في ثني الحكومة المصرية عن إقامة مصنع أغريوم للكيمويات في دمياط، وفي تعديل موقف الحكومة المصرية من العدوان الإسرائيلي على لبنان في عام ٢٠٠٦، فإنه لم ينجح في وقف تصدير الغاز إلى إسرائيل، على ما سيأتي بيانه. وفي حين استجابت حكومة الكويت لجوهر مطالب مهندسي الطيران بعد إضرابهم عن العمل لمدة أربعة أيام في شهر حزيران/يونيو ٢٠٠٧، فإن مفاوضات حكومة المغرب تعثرت مع سائقي الأجرة على أثر صدور قانون جديد للسير يغلظ العقوبة على المخالفين، وكان ذلك أيضاً في عام ٢٠٠٧.

### ج - تعدد الفاعلين ذوي الخلفية الدينية

لم يغب تأثير الدين في عملية صنع القرار في الوطن العربي في أية مرحلة من مراحل التطور السياسي لوحده، لكن تفاوتت درجة هذا التأثير من مرحلة إلى أخرى، ومن دولة إلى أخرى. ومعه تزايد ظاهرة المد الديني منذ نهاية الستينيات، وبشكل متصاعد حتى هذا العام المتمم للعقد الأول من الألفية الثالثة، شملت مساحة خريطة الفاعلين الدينيين كلاً من: المؤسسة الدينية الرسمية، والتيار الإسلامي المنخرط في العمل الإسلامي، والتيار السلفي أو الحركات المتشددة، والدعاة الجدد الذين يقدمون خطاباً قادراً على تعبئة فئة الشباب، علماً بأن من وراء هذه الأطراف منظومة من الجمعيات الخيرية، والإعلام المقروء والمسموع والمرئي، وربما الفضائي، والبنوك الإسلامية والمدارس، وربما الجامعات، وبالطبع المساجد والزوايا.

● مثلت المؤسسة الدينية في قطر، مثل السعودية، محمداً رئيسياً من محددات صنع القرار في البلاد، أو أحد أضلاع خماسي صنع القرار، كما يقول يوسف مكي الذي تحفل دراسته بالعديد من الأمثلة الدالة على تأثير هذه المؤسسة، ومن ذلك: تعطيل قرار إصدار النظام الأساسي لأكثر من ثلاثين عاماً، منذ طرحته لأول مرة فكرة وضع دستور للبلاد في عهد الملك سعود عام ١٩٦٠، وحتى صدور هذا النظام في عام ١٩٩٢، واضطرار الملك فيصل عند افتتاح أول مدرسة للبنات عام ١٩٦٣ إلى إخضاعها لإشراف المؤسسة الدينية، ولجوء الملك خالد بن عبد العزيز في عام ١٩٧٩ إلى تشديد القيود على النساء لإرضاء المؤسسة الدينية، مقابل سكوتها على قمع حركة جهيمان العتيبي، واستصدار فتوى من بن باز مفتي السعودية في عام ١٩٩٠ تبيح تمرکز «القوات الكافرة» على أرض السعودية.

ومع أن الملك عبد الله يسعى جاهداً منذ توليه السلطة في عام ٢٠٠٥ إلى الحد نسبياً من

نفوذ هذه المؤسسة، كما في انتزاعه صلاحية الضبطية القضائية من يد جماعة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، إلا أنه لا يمكن فهم تأجيل العديد من القرارات، خصوصاً تلك المتعلقة بالمرأة (كقرار السماح لها بقيادة السيارات، أو ضمها إلى مجلس الشورى)، إلا في ضوء فهم تأثير هذه المؤسسة، بل لقد صرح وزير التربية والتعليم السعودي السابق محمد الرشيد بأنه تعرّض للتهديد بالقتل إذا لم يتوقف عن تعديل المناهج، رغم تأكيدات المستمرة أنه «لن يطرأ على تعليم الفتاة ما يخالف الشريعة الإسلامية»، وقد جاءت هذه الحملة بعد دمج رئاسة تعليم البنات إدارياً مع الوزارة<sup>(٩)</sup>.

في مصر، تقوم المؤسسة الدينية الرسمية (الأزهر) بدور عكسي، خصوصاً منذ فقد الأزهر استقلاله إلى الحد الذي كان معه رئيس جامعة الأزهر أحمد الطيب عضواً في الوقت

**لم يغب تأثير الدين في عملية صنع القرار في الوطن العربي في أية مرحلة من مراحل التطور السياسي لوحداته، لكن تفاوتت درجة هذا التأثير من مرحلة إلى أخرى.**

نفسه في الحزب الوطني الحاكم، حتى إذا ما تولى مشيخة الأزهر خلفاً لمحمد سيد طنطاوي في عام ٢٠١٠ ثار جدل شديد حول وضعه الحزبي قبل أن يضطر إلى الاستقالة منه. هنا أيضاً يمكن حشد عشرات من الأمثلة للتدليل على أن الأزهر أفتى مراراً بما يضيء الشرعية على قرارات الرؤساء المصريين على تعاقبهم، ومن ذلك: فتوى الشيخ محمود شلتوت بعدم تعارض قوانين الستينيات الاشتراكية مع مبادئ الإسلام، وتأيد

الشيخ عبد الحليم محمود موقف السادات من اليساريين، وقيامه بوصف الشيوعيين بأنهم «لا ينتمون لجماعة المسلمين»، وفتوى الشيخ محمد سيد طنطاوي بتحريم الامتناع عن التصويت على التعديلات الدستورية في عام ٢٠٠٧، وبجواز جلد الصحفيين المروجين لأخبار كاذبة عن صحة الرئيس في العام نفسه. هذا عدا عن دعم الأزهر للصالح مع إسرائيل، بدءاً من الإفتاء بجواز الجنوح، انتهاءً بالتطبيع معها ومصافحة رئيسها شمعون بيريس.

● يمثل الإخوان المسلمون التيار الإسلامي الأوسع انتشاراً في الوطن العربي، والأقدم تاريخاً، والأكثر انضباطاً من الناحية التنظيمية. وفي دولة مثل الأردن حظيت هذه الجماعة بعلاقة خاصة مع النظام الهاشمي منذ عام ١٩٤٥، تاريخ افتتاح أول مقر للجماعة، وهي علاقة ظلت حتى مطلع التسعينيات تحقق فائدة متبادلة لطرفيها: إضفاء الشرعية على النظام، وتجنب مواجهته على شاكلة ما وقع بين عبد الناصر والإخوان من جهة، وممارسة العمل الدعوي، والتمتع بالنشاط التنظيمي حتى أثناء تجميد الحياة الحزبية من جهة أخرى.

ولذلك، فقد ساند الإخوان العرش ضد الانقلاب عليه من طرف اليسار في عام ١٩٥٧، ووقفوا محايدين في مواجهته مع الحركة الفلسطينية في عام ١٩٧٠. لكن منذ عام ١٩٩٣، ومع تأهب الملك حسين للصالح مع إسرائيل، قام باتخاذ العديد من القرارات التي استهدفت

(٩) انظر نص حديث محمد الرشيد، في: الحياة، ١٥/٦/٢٠١٠.

الحدّ من نفوذ الجماعة، ومن ذلك حلّ مجلس النواب في عام ١٩٩٣ على ما سبق بيانه، وإصدار قانون الصوت الواحد، وتشجيع التيار السلفي التقليدي كبديل مضاد.

ومع تولي عبد الله الثاني السلطة في عام ١٩٩٩ خلفاً لوالده، اتخذ مزيداً من القرارات ذات الصلة، أبرزها إغلاق مكاتب حماس في عمّان، فيما يُعدّ الإخوان هم التعبير الرئيسي عن المجتمع الفلسطيني في الأردن. وقد وصف المراقب العام الإخوان في حينه، عبد المجيد الذنبيات، القرار المذكور بأنه «إهانة للجماعة». كذلك استصدرت الحكومة حكماً قضائياً بحل مجلس نقابة المهندسين، أحد مراكز نفوذ الجماعة، وقامت بمصادرة أموال جمعية المركز الإسلامي، وسنّ قانون الوعظ والإرشاد لمحاصرة الدور الدعوي للجماعة في المساجد وداخل وزارة الأوقاف<sup>(١٠)</sup>.

وبشكل عام، اختلفت علاقة الإخوان بصنع القرار من قطر عربي إلى آخر، ففي مصر مثلاً الإخوان لأول مرة في تاريخهم بـ ٨٨ نائباً عام ٢٠٠٥، وهي سابقة قررت الدولة ألا تكررهما، كما تأكد من محاولات تجفيف منابع النفوذ الإخواني، مالياً ونقابياً وتنظيمياً، بوسائل أهمها اعتقال كوادرهم. ومع أن نواب الإخوان أحدثوا حراكاً واضحاً داخل مجلس الشعب، إلا أنهم لم يتمكنوا من التأثير في صنع القرار بسبب الأغلبية التي يمتلكها الحزب الوطني. تستثنى من ذلك حالات المخالفة الصريحة للدستور، كما حدث عندما انضموا إلى النائب المستقل جمال زهران لإسقاط عضوية النائب محمد إبراهيم سليمان، بسبب جمعه بين هذه العضوية ورئاسته شركة الخدمات البترولية، وذلك في إخلال بدور السلطة التشريعية في مراقبة الحكومة.

وفي اليمن، يتمتع الإخوان بنفوذ كبير تعود جذوره إلى أربعينيات القرن العشرين، عندما قام الإخواني الجزائري الفضيل الورتلاني بالتنسيق مع إخوان مصر لتنظيم انقلاب ١٩٤٨ ضدّ حكم الإمام حميد الدين، وكان هدفه هو إقامة نظام برلماني، وقد وُضِعَ ميثاقاً للنظام المقترح، إلا أن الانقلاب فشل في تحقيق غايته. وفي أول انتخابات بعد الوحدة اليمنية عام ١٩٩٣، دخل حزب المؤتمر الشعبي العام في شراكة مع التجمّع اليمني للإصلاح الذي يمثلته الفكر الإخواني، ثمّ انتقل هذا الأخير لاحقاً إلى موقع المعارضة عام ١٩٩٧.

وفي الجزائر، تشارك حركة مجتمع السلم الإخوانية مع كل من جبهة التحرير الوطني والتجمّع الوطني الديمقراطي في تحالف رئاسي، لكن دون تأثير حقيقي من جانب أبو جرة سلطاني، رئيس الحركة، سواء بسبب التناقضات بين أطراف التحالف، أو بسبب طبيعة شخصية الرئيس بوتفليقة، كما سلف الحديث عنها.

وفي العراق، شارك طارق الهاشمي، رئيس الحزب الإسلامي الذي يمثل توجه الإخوان في الترويكا الرئاسية بعد انتخابات ٢٠٠٥، كما مثّل حزبه في البرلمان في إطار جبهة التوافق، إلا أن

(١٠) لمزيد من التفصيل، انظر: عماد خضر، «جماعة الإخوان المسلمين في الأردن والعلاقة مع الحكم»،

< <http://almoslim.net/print/96039> .

المسلم نت، ١٠/٧/٢٠٠٨،

الاعتبارات المذهبية من جهة، والتدخلات الخارجية من جهة أخرى، لم تجعل له ولا لحزبه دوراً في صنع القرار. وفي السودان ظلت الجبهة الإسلامية القومية شريكاً أساسياً، وربما الطرف الرئيسي في صنع القرار حتى انفضَّ، كما سبق القول، تحالف البشير/الترابي.

أما سورية، فإنها حسمت أمرها في حماة منذ عام ١٩٨٠ عندما انقضت على الإخوان، وحالت دون أيّ تطور محتمل لتأثيرهم في عملية صنع القرار.

● على مدار ما يقرب من خمسة وثلاثين عاماً نمت جماعات العنف الإسلامية لأسباب مختلفة في العديد من الأقطار العربية، ومن أبرز هذه الجماعات «التكفير والهجرة» و«التوقف والتبين» و«الجماعة الإسلامية» وجماعة «الجهاد» في مصر، و«الجبهة الإسلامية للإنقاذ» و«الجماعة الإسلامية المسلحة» في الجزائر، وجماعات «السرورية» (نسبة إلى الإخواني السوري المنشق محمد سرور زين العابدين) في بعض بلدان الخليج، كالسعودية بالأساس، والكويت والإمارات بدرجة أقل<sup>(١١)</sup>. لكن التنظيم المتعدد الأذرع الواسع الانتشار والأكثر تعبيراً عما يسمّى بـ «السلفية» الجهادية هو تنظيم القاعدة: في جزيرة العرب، وفي بلاد الرافدين، وفي المغرب الإسلامي. ويقدر ما هدت تلك التنظيمات الاستقرار السياسي في الدول التي نشطت فيها، فإنها قدمت المبرر لرؤساء هذه الدول من أجل إحكام قبضتهم على السلطة عن طريق فرض الطوارئ وتمديدها وتشريع قوانين مكافحة الإرهاب.

وفي العراق كان قرار تشكيل الصحوات باعثة تجييش القبائل ضدّ القاعدة في مواقع تمركزها. كما أنّ الجماعات الإسلامية المتأثرة بفكر الثورة الإيرانية في مطلع الثمانينيات كانت وراء قرار الحسن الثاني في المغرب بإنشاء مجلس للعلماء عام ١٩٨٠ لمواجهة نفوذ تلك الجمعيات، وهكذا.

● شهد العقد الأوّل من الألفية الثالثة بروز ظاهرة الدعاة الجدد، وهم مجموعة من الدعاة الذين تلقوا تعليماً دينياً أو مدنياً، وتمكّنوا من صياغة خطابهم الدعوي بشكل يجذب الشباب. ومن أمثال هؤلاء عمرو خالد، وخالد الجندي، ومصطفى حسني، ومعز مسعود في مصر، والحبیب الجعفري في اليمن، وطارق سويدان في الكويت. ويدور خطاب هؤلاء حول غرس قيم المشاركة والحرية، ورفض الظلم بين الشباب، الأمر الذي ينخر في أسس النظم القائمة. ويقدر ما يتوفر لهؤلاء الدعاة من شعبية وقدرة على تحريك الشباب للمطالبة بحقوقه السياسية، فإنهم يصطدمون بالسلطة، والمثال الواضح على ذلك حالة الداعية عمرو خالد المبعد عن وطنه. يذكر أن بعض هؤلاء الدعاة يستفيدون من القنوات الفضائية الدينية، كقناتي «إقرأ» و«رسالة» السعوديتين، و«المجد» المصرية، وقد تكون لهم قنواتهم الخاصة، كقناة «الأزهري» لخالد الجندي.

(١١) لمزيد من التفصيل عن هذه الحركات كجزء من الحركات الاجتماعية، انظر: عبد الله بن بجاد العتيبي، «الجماعات الدينية وتأثيرها على الاستقرار السياسي: منطقة الخليج نموذجاً»، ورقة قدمت إلى: منتدى الاتحاد السنوي بتاريخ ٢٠ - ٢١ / ١٠ / ٢٠٠٨.

● وأخيراً، يوجد التيار السلفي الذي يتخلل الكثير من مؤسسات الدولة، وله تنظيماته الخاصة وقنواته الفضائية، وهو يمثل الوجه الآخر لحركات العنف المسلح، وهي تستخدم السلاح، والسلفيون يحاربون بالأفكار.

#### د - تحديث التخلف أو قوة الأطر غير الرسمية

استخدم يوسف مكّي في دراسته عن السعودية داخل هذا الكتاب مصطلح «تحديث التخلف» للإشارة إلى النخبة المثقفة التي لا تنتسب بالكامل إلى المجتمع المدني، بحكم امتداداتها داخل آل سعود، ولا تحسب في الوقت نفسه تماماً على الأسرة الحاكمة بما لها من شبكة واسعة من العلاقات والتحالفات مع رجال الأعمال والكتّاب وأساتذة الجامعات. يحتاج إليها النظام لمواجهة التيارات السلفية المتطرفة، ويخشى منها بحكم أيديولوجيته، وأيضاً حرصاً على الدعم الذي تمدّه به المؤسسة الدينية. وفي إطار تلك المعادلة تبقى استجابة النظام محدودة لمطالبها. والمقصود بذلك، على سبيل المثال، اتخاذ قرار بإجراء انتخابات نصفية للبلديات، لكن دون تحديد صلاحياتها، وإنشاء منظمة لحقوق الإنسان، لكن في كنف الدولة، وإدخال المرأة مجلس الشورى، لكن كمراقبة.

الفكرة التي عبّر عنها مكّي في السعودية تجد لها تنويعات مختلفة خارجها، ففي الكويت يشير حسن جوهر وسامي خليفة إلى ظاهرة الديوانيات التي تمثل ملتقيات تحمل أسماء عائلات وأسرًا كويتية، ويتم فيها اختيار الوزراء وشاغلي المناصب القيادية، وفق معايير لا علاقة لها بالكفاءة والفعالية، كما يطرح المسؤولون الذين يحضرونها أفكاراً تناقش على عجل في مجلس الأمة، وقد تصدر بها قوانين، مما يعرضها لاحقاً للإلغاء بسبب ارتجالها. هذا، ويشير الكاتبان إلى أن عدد الديوانيات في الكويت يصل إلى ٦,٠٠٠ ديوانية، وهو عدد ضخم بالنظر إلى أن عدد سكان الكويت نفسه في حدود المليون نسمة، ويذكر أن الكثير من القرارات المصرية خرج من تلك الديوانيات.

وفي اليمن تحدّث محمد محسن الظاهري عن القبيلة كمؤسسة تفرز لرئاسة الدولة ولكافة مراكز صنع القرار رجالها، كما تحدّث عنها كإطار مستقل للتحكيم وفضّ المنازعات بمعزل عن الإطار المؤسسي الرسمي. ويمكن إضافة أن المقائل أو مجالس تعاطي نبات القات في اليمن تعتبر من أهم الأطر التي يتم فيها التداول في الشؤون العامة، وتصنع فيها القرارات، بالنظر إلى أن المترددين عليها يمثلون طيفاً واسعاً من المسؤولين على مختلف المستويات وفي السلطات الثلاث.

وقد سبقت الإشارة إلى الحياة الليلية للرئيس بن بلّه، وكيف كانت توفر له مجالاً متسعاً للتشاور وتبادل الرأي خارج المؤسسات الرسمية للدولة، وذلك كما ورد في دراسة عبد الناصر جابي عن الجزائر. كما يجدر التنويه إلى دور الطرق الصوفية، كإطار تشاوري أكثر الرئيس جعفر النميري من اللجوء إليه واستخدامه قبل اتخاذ قراراته، وذلك بالتوازي مع لجوئه هو شخصياً إلى الاستشارة، كما جاء في دراسة حيدر إبراهيم علي عن السودان.

والخلاصة هي أن العلاقات غير الرسمية التي رمز إليها سبرنغبورغ بعلاقات الشلّة والدفعة، كمتغير مؤثر في عملية صنع القرار، تتخذ أبعاداً أوسع وتباشر دوراً أهم في أحيان كثيرة من دور العلاقات الرسمية، ويرتبط ذلك بظاهرة فقدان الرشادة والضعف المؤسسي التي تلازم صنع القرار في الوطن العربي.

## هـ - الفاعلون الجدد: المرأة - الفضائيات - الغوغاء

خلت دراسات الحالة من هؤلاء الفاعلين الذين يتزايد تأثيرهم في صنع القرار، ربما لأنه في ما يخص الغوغاء، تحديداً، ارتبط حضورهم السياسي بالعامين الأخيرين (٢٠٠٩ - ٢٠١٠)، حيث سمح ضعف الدولة بخروجهم إلى الشارع وفرض إرادتهم على المواطنين، بل واضطرار النظام إلى المزايدة عليهم.

● كانت أحداث مبارتي القاهرة وأم درمان في كرة القدم بين فريقي مصر والجزائر في عام ٢٠٠٩ مناسبة مهمة للتعبير عن تأثير هؤلاء الغوغاء الذين سيطروا على زمام الموقف، وقاموا بأعمال شغب وإتلاف ممتلكات على الجانبين على نحو أجبر النظامين على ممالأتهم. ففي مصر والجزائر انحاز الإعلام الرسمي بالكامل إلى موقف الغوغاء، وخرج علاء، نجل الرئيس مبارك، لأول مرة لإدانة مشجعي الجزائر في أم درمان، كما أدلى سفير الجزائر في مصر عبد القادر حجار بتصريحات غير دقيقة عن سقوط قتلى في مباراة القاهرة وأدان سلوك المشجعين المصريين.

لا توجد علاقة حتمية بين تعقّد التركيبة السكانية وتأثير الخارج في عملية صنع القرار، لكن توجد علاقة محتملة بين المتغيرين تفيد أنه كلما قلّ التجانس السكاني زاد احتمال التأثير الخارجي في حال سوء إدارة هذا التجانس.

كذلك انتزع أهالي بلدة كترمايا اللبنانية سلطة القرار من يد القضاء اللبناني، وقاموا بتنفيذ حكم السحل والتمثيل والإعدام بحق المتهم المصري بقتل عجوزين وحفيدتيهما في أيار/مايو ٢٠١٠.

● وفي كلّ الحالات السابقة كان الإعلام الفضائي عنصراً مهماً من عناصر صنع القرار، وكمثال فإن برنامج «القاهرة اليوم» الذي تذيّعه قناة «الأوربت» أدار ملف مباراة أم درمان من الاستديو، ففور انتهاء المباراة أجرى مقدم البرنامج اتصالات واسعة بالمسؤولين المصريين للتدخل لإجلاء المشجعين المصريين من الخرطوم، وفتح أبواب المطار أمامهم، كما وجّه مقدم آخر في البرنامج نفسه تحذيراً من أنّه ما لم يتوقف جمهور الجزائر عن الاعتداء على المشجعين المصريين، فسوف يُعامل الجزائريون في مصر بالمثل، وفي هذا تحريض سافر.

وكانت التغطية الإعلامية التي قدمتها قناة «الجزيرة» للعدوان على لبنان على مدار ثلاثة وثلاثين يوماً، اعتباراً من الثاني عشر من تموز/يوليو ٢٠٠٦، وعرضها لمشاهد القتل والدمار التي خلفها هذا العدوان، أحد أسباب تعديل الموقف الرسمي المصري من تحميل حزب

الله مسؤولة «المغامرة غير المحسوبة» التي قام فيها بأسر الجنديين الإسرائيليين، إلى إدانة وحشية العدوان الإسرائيلي على لبنان.

● أما في ما يخص دور المرأة في صنع القرار، فقد برز هذا الدور على أعلى مستوى ممثلاً في زوجات الرؤساء في عدد من الدول العربية، كقطر وتونس. أما في نطاق حالات الدراسة، فقد عبّرت زوجتا الرئيسين المصريين السابق والحالي عنه بجلاء؛ فإلى زوجة السادات يعود قانون الأحوال الشخصية الذي ألغاه البرلمان لاحقاً، وإلى زوجة مبارك يعود تخصيص مقاعد للمرأة (٦٦ مقعداً) في مجلس الشعب، ودخول المرأة القضاء، فضلاً على تشكيل المجلس القومي للمرأة الذي ترأسه سوزان مبارك شخصياً، ويعنى بقضايا المرأة بأبعادها المختلفة. على صعيد آخر، ضغطت المنظمات غير الحكومية والشخصيات النسائية العامة في الأردن والمغرب لتحقيق مكاسب مماثلة. أكثر من ذلك استطاعت المرأة الكويتية ردّ قرارين لمجلس الأمة اعتبرتهما مجحفين بحقها: الأول يفرض الحجاب على المرأة التي تخرج للعمل العام، بما في ذلك النائبات البرلمانيات، والثاني ينكر حقّ المرأة في استخراج جواز سفر خاص بها. وقد لجأت المرأة إلى المحكمة الدستورية التي أبطلت كلا القرارين الصادرين عن برلمان ٢٠٠٩.

كما أن المرأة في السعودية تضغط منذ عام ١٩٩٠ لتمكينها من الحق في القيادة كحد أدنى يرتبط بالحق في حرية التنقل، وهو حقّ أصيل لها. ومع أن رئاسة الدولة لم تستجب لهذا الطلب لأسباب تتعلق بموقف المؤسسة الدينية، إلا أن بعض التطور لحق بوضع المرأة في مجالات أخرى.

## ثانياً: التأثير الخارجي في صنع القرار

في مقاربة هذه الجزئية من الدراسة، كان هناك بديلان محتملان: **البديل الأول** هو التمييز بين المؤثرات الإقليمية والدولية، والمقارنة بين حالات الدراسة على أساسها. **والبديل الثاني** هو وضع مجموعة من المتغيرات الحاكمة التي تؤثر في قابلية الدولة للتعرض للضغط الخارجي والمقارنة بين حالات الدراسة بناءً عليها.

يعيب البديل الأول صعوبة فرز ما هو إقليمي عما هو دولي في التمهيد لقرارات من نوع الوحدة المصرية - السورية في عام ١٩٥٨، أو الإطاحة بنظام الإمامة في اليمن عام ١٩٦٢، أو إرسال قوات سورية إلى لبنان عام ١٩٧٦، أو الاستعانة بقوات أجنبية لتحرير الكويت عام ١٩٩٠. فكُلّ قرار من هذه القرارات هو محصّل للتفاعل بين مواقف إقليمية وأخرى دولية ذهبت في اتجاهات مختلفة، ومن هنا جاء تفضيل البديل الثاني. صحيح أن هذا البديل لا يمنع التداخل بين حالات الدراسة عند تناول كلّ متغير من المتغيرات السابقة، لكنه يضمن التمييز بين تلك الحالات بناءً على المتغيرات الأهم بالنسبة إلى كلّ منها، بمعنى أن متغيرات، مثل الموقع الجغرافي ومدى جاذبيته للتدخل الخارجي، يصدق على نموذج لبنان، لكن المتغير الأوضح في حالة لبنان هو الخاص بضعف الدولة الذي يعدّ هو نفسه محصّل للعديد من العناصر الجغرافية والسكانية والمادية. وفي المقابل، فإن متغير الوضع الجغرافي هو الأكثر تأثيراً في

دولة مثل العراق الذي تحيط به ست دول ظلت العلاقة بخمس منها على الأقل علاقة متوترة. كما أنّ من المفهوم أنّ درجة القابلية للضغط الخارجي تختلف من نظام إلى آخر، لكن في حالة مصر، فإن هذه الحالة تُعدّ هي الأوضح بالانتقال من عبد الناصر إلى السادات فمبارك. ولا يخفى أنّ التنافس الإقليمي أثمر العديد من القرارات المحورية، سواء كنا نعني بهذا التنافس ما كان بين مصر والسعودية، أو بين سورية والعراق، أو مؤخراً بين مصر وقطر، لكن التنافس الجزائري - المغربي كان وما يزال حاكماً لتطور قضية مسكوت عنها في إطار النظام العربي على رغم أهميتها، وهي قضية الصحراء.

بناءً عليه، ستجري المقارنة بين حالات الدراسة وفق ستة متغيّرات رئيسية، هي: بنية الدولة، والموقع الجغرافي، ودرجة التجانس الديمغرافي، والموارد الاقتصادية (شحاً وفرة)، ونظام الحكم، والتنافس الإقليمي، علماً بأنّ تسكين كلّ حالة من حالات الدراسة تحت أحد المتغيّرات الستة المذكورة لن يمنع من الإشارة إليها عرضاً تحت متغيّرات أخرى، كلّما كان ذلك ضرورياً.

## ١ - بنية الدولة

أ - يصف د. عدنان السيد حسين لبنان في ورقته بأنه يجسد ظاهرة «الدولة الصغيرة المتأثرة بمجالها الإقليمي إلى حدّ بعيد». وواقع الأمر أنّ تأثر لبنان بمجاله الإقليمي لا يرتبط بمساحته بقدر ما يرتبط ببنيتها الطائفية، فالطوائف أقوى من الدولة، والمجتمع الأهلي أثبت على مدار الحرب الأهلية قدرته على الاستمرار دون حاجة إلى الدولة، بل إن لبنان قدم نموذجاً فريداً لتسيير دولاب العمل دون رئيس للدولة بعد نهاية حكم أمين الجميل في عام ١٩٨٨، ودون رئيس للدولة، ولا حياة برلمانية، ولا حكومة فاعلة، بعد نهاية حكم إميل لحود في عام ٢٠٠٧. ولذلك، تتكرر على ألسنة السياسيين اللبنانيين بعد أكثر من سبعين عاماً على نشأة الدولة عبارة «الحاجة إلى بناء الدولة اللبنانية».

في سياق هذا شأنه، أصبح لبنان موضع تجاذبات إقليمية ودولية لازمتها على مدار تاريخه. وتكفي الإشارة إلى أنّ الميثاق الوطني الذي أسس نظام المحاصصة الطائفية في عام ١٩٤٣ جاء على خلفية اتفاق رياض الصلح وبشارة الخوري، على أنّ يكفّ الموارنة عن طلب الالتحاق بفرنسا، ويتوقف السنّة عن طلب الوحدة مع سورية. وإن وصول فؤاد شهاب بتوجهاته العربية إلى السلطة، والخروج من أزمة ١٩٥٨، كان محصّلة اتفاق على انسحاب القوات الأمريكية وعدم التمديد لكميل شمعون، مقابل توقف عبد الناصر عن التدخل في الشأن اللبناني. وإن حفظ التوازن بين القوى اللبنانية المختلفة على مدار الحرب الأهلية تولته القوات السورية اعتباراً من عام ١٩٧٦، كما إنّ الحدث المفجر للحرب يحيل إلى وجود المقاومة الفلسطينية في لبنان كأحد تداعيات حرب ١٩٦٧ وتداعيات أحداث الأردن عام ١٩٧٠. وإن اغتيال بشير الجميل في عام ١٩٨٢ هو نتيجة مباشرة لتوقيعه اتفاق ١٧ أيار/مايو. وإن تحرير لبنان قام بمسؤوليته الرئيسية حزب الله. وإن اغتيال رفيق الحريري هو الذي أدى إلى جملة تطورات أثمرت فريقين ٨ آذار و١٤ آذار.



هذا، وتحفل الدراسة اللبنانية بالعديد من الأمثلة الدالة على الدور السوري في عملية صنع القرار اللبناني، ومن ذلك: الوثيقة الدستورية في عهد سليمان فرنجية عام ١٩٧٦، والمبادئ الوفاقية الأربعة عشر في عهد إلياس سركيس، ومشروعات الإصلاح في مؤتمرات جنيف ولوزان للحوار الوطني عامي ١٩٨٣ و ١٩٨٤، والاتفاق الثلاثي (بين أمل والقوات اللبنانية والحزب التقدمي الاشتراكي في فترة تولي إليي حبيقة قيادة الأخيرة) في عام ١٩٨٥... إلخ. ومن التعبيرات الطريفة التي استخدمها الصحافي نقولا ناصيف للتدليل على التدخلات الخارجية في شأن لبناني داخلي محض هو اختيار رئيس الجمهورية، تعبير «العروس الروسية» في إشارة إلى تعدد الفاعلين الغربيين والعرب وإيران، كما أنّ العروس الروسية تفتح من علبة إلى أخرى<sup>(١٢)</sup>.

ب - لا تشبه هشاشة الدولة في الكويت نظيرتها في لبنان، حيث لا يوجد في الكويت نظام طائفي، لكن يوجد خلل ديمغرافي مبعثه كثافة الاستعانة بالعمالة الآسيوية، وحيث لا يوجد ضعف في المؤسسات، فمؤسسة البرلمان في الكويت أفعل من نظيرتها في لبنان بما لا يقاس، ومع ذلك فإن النتيجة واحدة. ففي وصف علاقة المواطن الكويتي والخليجي عامة بدولته كثيراً ما يتكرر وصف «الدولة الفندق»، في إشارة إلى ضعف الانتماء إلى الدولة، وطغيان مشاعر الانتماء القبلي والعشائري على مشاعر المواطنة والارتباط بالكيان السياسي للدولة.

وقد ذكر حسن جوهر وسامي خليفة في دراستهما عن الكويت أن النخبتين السياسية والاقتصادية عادة ما كانتا تطلبان النصر والمعونة من الأطراف الدولية، سواء في ما يخص شأن الوطن ككل أو في ما يتعلق بعملية التنافس في ما بينهما. واستحضر الكاتبان قرار استدعاء التدخل الخارجي لمواجهة تهديد عبد الكريم قاسم عام ١٩٦١، كما استحضر قرار الاستعانة بقوات أجنبية لتحرير الكويت عام ١٩٩٠، وكيف حاز موافقة كلّ الكويتيين، وكذلك قرار السماح للولايات المتحدة باستخدام أراضي الكويت وأجوائها لإسقاط نظام صدام حسين في عام ٢٠٠٣. وأوضحا كيف بورك هذا القرار في جلسة سرية لمجلس الأمة، وتم التصويت عليه بالموافقة بإجماع الأعضاء.

ج - اليمن هو حالة ثالثة من حالات ضعف الدولة، حيث يجبّ دور القبيلة سياسياً واجتماعياً وأمنياً وقضائياً أيضاً دور الدولة، ومثل هذا الوضع سهل اختراق الدولة عندما كانت تسعى دول الجوار إلى التأثير في مواقف تلك القبائل ودعمها بالمال والسلاح، كما تحقق في أثناء الثورة اليمنية من طرف كل من مصر والسعودية، الأمر الذي جعل ثمانية أعوام تمضي ما بين إطاحة النظام الملكي وحكم عبد الله السلال.

## ٢ - الموقع الجغرافي

أ - مثّل الصراع على سورية، على حدّ تعبير باتريك سيل، ملمحاً أساسياً من ملامح تطورها التاريخي، خصوصاً منذ أربعينيات القرن العشرين. وفي دراسته عن سورية، قدم

(١٢) نقولا ناصيف، «لبنان ٢٠٠٧: الرئاسة في المهبط»، (سلسلة حلقات)، الأخبار، ٣١/٣/٢٠٠٧.

جمال باروت العديد من الأمثال الدالة على هذا الصراع، من قبيلها: ارتباط متوالية الانقلابات العسكرية التي ألفتها سورية في الأربعينيات والخمسينيات بالتنازع على زعامة النظام العربي، وانقسام القوى السياسية الداخلية على خلفية الانقسامات العربية، وتوقيع اتفاقية التابلاين تحقيقاً للمصلحتين السعودية والأمريكية، وبديلاً لتمرير خطّ نفط العراق في الأراضي السورية، ورفض الاتحاد الفدرالي مع العراق والأردن في عام ١٩٥٤ كخطوة نحو تكوين حلف بغداد، والقرار الذي اتخذته القوى القومية بالوحدة مع مصر عام ١٩٥٨، في وقت احتدم فيه الصراع الداخلي مع القوى المحافظة والقوى الشيوعية بكل ما كان للقرار من تداعيات داخلية<sup>(١٣)</sup>.

ب - ويقدم العراق نموذجاً للدولة التي تأثر كثير من قراراتها بجوارها المعادي، ففور إعلان الكويت استقلالها في عام ١٩٦١ دعاها عبد الكريم قاسم إلى الانضمام إلى العراق، إلا أن وقوف النظام العربي في وجه تلك الدعوة سرعان ما أجهضها. فقد اجتمع وزراء خارجية الدول العربية، واتخذوا قراراً يؤكد حقّ الكويت في الاستقلال والوحدة مع أيّ طرف ترضاه، ويطلب أمير الكويت بسحب القوات البريطانية التي دعاها إلى الدفاع عن دولته، ويقضي بتشكيل قوات سلام عربية انعقد لواؤها للعربية السعودية. وعندما تصاعدت حدة التمرد الكردي في مطلع السبعينيات بدعم قوي من إيران، أقدم حسن البكر على توقيع اتفاقية الجزائر في عام ١٩٧٥ لتقاسم شطّ العرب مع إيران، مقابل توقف الدعم الإيراني للأكراد. ومثّل التنافس الإقليمي العراقي - السوري قاسماً مشتركاً في علاقتهما، وهو تنافس أدى إلى إفشال مشروع الوحدة بين الدولتين في عام ١٩٧٨، حيث لم تدم هذه الوحدة إلا ثلاثة أشهر من تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٧ إلى كانون الثاني/يناير ١٩٧٨، ثمّ تصاعدت حدة هذا التنافس عندما أصبح صدام حسين رئيساً رسمياً للعراق، إلى الحدّ الذي وقفت فيه سورية إلى جانب إيران في حربها مع العراق. وفي ظلّ هذا التنافس، جاء قرار العراق استضافة المعارضة السورية على أراضيها، بما في ذلك ميشيل عفلق، مؤسس حزب البعث.

على صعيد آخر، جعل الموقع الجغرافي من العراق بؤرة من بؤر التجاذب الدولي في فترة احتدام القطبية الثنائية، وجاء قبول العراق الانضمام إلى حلف بغداد في عام ١٩٥٥ كأوضح تعبير في هذا الخصوص. ومع تصاعد المدّ القومي في تلك الفترة، وتأثير وحدة مصر وسورية، جرى الانقلاب على النظام الملكي في عام ١٩٥٨. وعندما تدفق النفط العراقي، أضيف إلى الموقع الاستراتيجي متغير آخر يتعلق بالمادة الخام الأهم للمنظومة الصناعية الغربية.

ج - اليمن بدوره يعدّ نموذجاً للموقع الجغرافي، المتميز على البحر الأحمر وخليج عدن، الذي يجتذب التدخل الخارجي للتأثير في عملية صنع القرار. وكمثال، فإن أحمد يوسف أحمد في كتابه عن الدور المصري في اليمن، يكشف عن أن جذور هذا الدور تعود إلى عهد الرومان، وتمتد مروراً بالفاطميين والأيوبيين والمماليك ومحمد علي حتّى العصر الحديث. وتمثل تلك الخلفية السياق الذي دخلت فيه القوات المصرية لدعم الثورة اليمنية في أيلول/سبتمبر

(١٣) زيادة، «صنع القرار والسياسة الخارجية في سوريا»، ٢٢ - ٢٣.

١٩٦٢، علماً بأن حجم هذه القوات بلغ بحلول عام ١٩٦٥ نحو ٧٠,٠٠٠ جندي. وعلى الرغم من انسحاب الجيش المصري بعد نكسة ١٩٦٧، إلا أن اتفاق مصر والسعودية في مؤتمر الخرطوم عام ١٩٦٧ على تفعيل اتفاقية جدة، الموقعة بينهما قبل عامين، قد وضع الأساس للتمكين لنظام الثورة.

ومع أن قرار الوحدة اليمنية في عام ١٩٩٠ لم يحظ بترحيب سعودي، ولا مصري، أو بترحيب إقليمي بشكل عام، إلا أن عدم القدرة على الجهر بالتحفظ على الوحدة، والتزام الحياد في مواجهتها، ساعداً في القليل على عدم مقاومتها. يضاف إلى ذلك الموقف الأمريكي الداعم للوحدة لأسباب مختلفة (الحفاظ على استقرار المصالح النفطية الأمريكية في اليمن، وعدم الترحيب بعودة نظام ماركسي في جنوب اليمن، وموازنة النفوذ السعودي في المنطقة). ويلاحظ أن الموقفين المصري والسعودي اتفقا مرة أخرى إزاء حرب الانفصال في عام ١٩٩٤، مع جنوح النظام المصري إلى المحافظة وتقاربه الواضح مع النظام السعودي، إذ صرحت السعودية بعدم جواز اقتحام عدن عسكرياً، وأيدتها مصر في ذلك. كما يلاحظ أن الولايات المتحدة ظلت على تأييدها الوحدة للأسباب المشار إليها سابقاً، في وقت رفعت فيه روسيا الغطاء عن نظام عدن.

### ٣ - التكوين الديمغرافي

لا توجد علاقة حتمية بين تعقد التركيبة السكانية وتأثير الخارج في عملية صنع القرار، لكن توجد علاقة محتملة بين المتغيرين تفيد أنه كلما قل التجانس السكاني زاد احتمال التأثير الخارجي في حال سوء إدارة هذا التجانس، وهو أمر له نماذج في العراق ولبنان بشكل أساسي، فيما تمكنت سورية من تحييد أثر هذا المتغير في صنع القرار فيها إلى حد بعيد. وفي هذه الجزئية يمكن تناول عدة نماذج لعلاقة السكان بالاختراق الخارجي:

أ - يسلط وليد عبد الحيّ في دراسته عن الأردن الضوء على الحضور القوي للمتغير الفلسطيني في التركيبة السكانية، من حيث تأثيره في ربط الأردن بمختلف تطورات الصراع العربي - الإسرائيلي؛ ففي ظلّ هذا الوجود لا يفتأ يُطرح الخيار الأردني أو الوطن البديل للفلسطينيين في الأردن. يفسر هذا المتغير الشديد الحضور على الساحة الاقتصادية بشكل خاص، قرار الملك حسين بفك الارتباط مع الضفة الغربية في عام ١٩٨٨، كما أنّ الصدام مع المقاومة الفلسطينية في أيلول الأسود عام ١٩٧٠، واتخاذ الملك حسين قراره بترحيل منظمة التحرير إلى خارج الأردن، يعبر عن وجه من وجوه تأثير تفاعلات الصراع العربي - الإسرائيلي في عملية صنع القرار.

وعلى صعيد آخر، لفت عبد الحيّ النظر إلى العلاقة الاستراتيجية الخاصة بين الولايات المتحدة والأردن، منوهاً إلى أن من بين مختلف المتغيرات الخارجية، فإن تلك العلاقة مع الولايات المتحدة هي الأكثر تأثيراً في القرار السياسي الأردني، ومما ذكره بهذا الشأن أنه من بين ستة عشر قراراً استراتيجياً اتخذها الأردن منذ أول زيارة للملك حسين إلى الولايات المتحدة في عام ١٩٥٢، كان هناك اتفاق بين الطرفين في أحد عشر قراراً تتعلق بحرب التحرير

الجزائرية، والعدوان الثلاثي على مصر، ومبدأ أيزنهاور، وطلب الحماية من الدول الغربية (١٩٥٨ - ١٩٦١)، وحرب اليمن، والخلاف مع منظمة التحرير الفلسطينية، ودعم العراق في حربه مع إيران، ومعاهدة السلام مع إسرائيل، ومكافحة الإرهاب، والاعتراف بحكومة العراق بعد الاحتلال. وفي المقابل، اختلف الطرفان حول: حرب ١٩٦٧، والاعتراف بمنظمة التحرير كممثل شرعي ووحيد للفلسطينيين، وعدم انضمام الأردن إلى كامب ديفيد، ورفض التدخل العسكري لتحرير الكويت بالقوة، وعدم تأييد العدوان الأمريكي على العراق.

ب - وفي ما يخص السودان، فإن مشكلة الجنوب التي كانت مسؤولة مع الأزمة الاقتصادية عن الانقلابات والانقلابات المضادة التي تعرّض لها السودان، والتي سبقت الإشارة إليها، هي البوابة الأهم لتأثير الخارج في القرار السوداني حيالها، فتصاعد حدة التمرد الجنوبي المدعوم بواسطة دول الجوار الأفريقي كان هو الداعي إلى إبرام اتفاقية أديس أبابا التي أعطت الحكم الذاتي للجنوب في عام ١٩٧٢، كما أنّ حلّ هذه المشكلة جاء بضغط أوروبي وأمريكي، خصوصاً منذ عام ٢٠٠٢، حيث

### يفرض تأزم الوضع الاقتصادي قيوداً على صانع القرار تنبع من الجهة المانحة للمساعدات الاقتصادية.

أصدرت الولايات المتحدة ما يعرف باسم «قانون سلام السودان» الذي كان يقضي بمعاقبة أيّ طرف يعمل على عرقلة مفاوضات السلام. وبعد ذلك بعامين وضعت قانون «سلام السودان الشامل»، وفي تلك الخلفية جاء توقيع اتفاقية مشاكوس. أكثر من ذلك، يشير حيدر إبراهيم علي إلى أن الولايات المتحدة طلبت من كل من المؤتمر الوطني والحركة الشعبية إلغاء بند العفو الخاص في نصوص اتفاقيات السلام، تمهيداً لمعاقبة المسؤولين السودانيين عن سياستهم حيال الجنوب. ويضيف، في إشارة إلى البعد الدولي للقضية، أن حجم القوات الإقليمية والدولية التي تراقب تطبيق اتفاقية السلام هو ١١,٠٠٠ فرد، وهو ما يربو على حجم قوات الاحتلال البريطاني للسودان لأكثر من نصف قرن.

ومما يذكر أن المبعوث الأمريكي إلى السودان سكوت غريشن كان قد صرح في أعقاب انتخابات الرئاسة السودانية عام ٢٠١٠ أن بلاده تعرف جيداً ما شهدته تلك الانتخابات من خروقات، لكنها تقبل بنتائجها في انتظار أن يتم فصل الجنوب عن الشمال. وهذا مؤداه أن ثمة ضغطاً أمريكياً سيبدل من أجل أن يكون قرار الاستفتاء في عام ٢٠١١ على حقّ تقرير مصير الجنوب، هو الانفصال.

وما يسري على مشكلة الجنوب، يسري بالقدر نفسه على مشكلة دارفور من خلال أدوار دولية وأفريقية وعربية، منها قطر التي تشهد حالياً (حزيران/يونيو ٢٠١٠) استضافة إحدى جولات التفاوض بين نظام الإنقاذ والمعارضة الدارفورية، باستثناء حركة العدل والمساواة.

ج - ومن جهة أخرى، حلل محمد محسن الظاهري، في دراسته عن اليمن، خلفيات قرار علي عبد الله صالح المشاركة في الحرب الأمريكية على الإرهاب، فألح إلى الضغوط الأمريكية على اليمن منذ تفجير المدمرة «كول» في ميناء عدن عام ٢٠٠٠، خوفاً من تحول اليمن إلى

«أفغانستان ثانية». ومن النقاط البالغة الأهمية التي أثارها الظاهري بهذا الشأن تدخل الولايات المتحدة لحل مشكلة الثأر في اليمن، تمهيداً للحد من انتشار السلاح بين القبائل، ورصد أحد المعاهد التابعة لها نحو ٣٠٠,٠٠٠ دولار لهذا الغرض، وهو ما أثار حفيظة الرئيس اليمني في حينه.

د - وبالطبع، فإنه لا أعقد من التكوين الديمغرافي اللبناني، ليس فقط لجهة التشرذم الكبير الذي يجعل مصطلح «الأقلية» السكانية مصطلحاً بلا معنى، في ظلّ عدم وجود أكثرية واضحة في لبنان، لكن أيضاً لجهة تلازم التوزيع السكاني مع الانتشار الجغرافي ومع النشاط الاقتصادي للطوائف المختلفة. وإلى ذلك، تضاف ثلاثة عوامل تساعد على اختطاف القرار اللبناني داخلياً وخارجياً على ما سبق بيانه: العامل الأول هو ضعف الدولة، والعامل الثاني هو وقوع لبنان في بؤرة الصراع العربي - الإسرائيلي بحكم موقعه الجغرافي وعلاقاته الإقليمية، والعامل الثالث هو ارتباطات الطوائف تاريخياً بقوى عربية وعربية شتى.

#### ٤ - الوضع الاقتصادي

أ - يفرض تأزم الوضع الاقتصادي قيوداً على صانع القرار تنبع من الجهة المانحة للمساعدات الاقتصادية، وهي ملاحظة تسري على العديد من حالات الدراسة، بينها مصر والمغرب والأردن واليمن.

● بداية بالمساعدات العربية وفي ما يخص الحالة المصرية، اهتم أحمد يوسف أحمد برصد التطور في القيود التي يفرضها النظام العربي على صانع القرار المصري منذ مؤتمر الخرطوم عام ١٩٦٧، حين اضطر عبد الناصر إلى قبول مساعدات مالية من ثلاث دول محافظة، هي السعودية والكويت وليبيا التي كانت لم تزل تحت الحكم الملكي. ومع أن عبد الناصر ظل في إطار هذه الفترة قادراً على التأثير في محيطه العربي، كما في دعمه ثورتي ليبيا والسودان عام ١٩٦٩، إلا أنه لم تعد إليه حريته السابقة التي كان يتحرك بها من قبل، على ما سوف يُناقش في النقطة التالية.

كذلك، فإن تنامي ظاهرة العمالة المصرية في الخليج مثل قيدا آخر على صانع القرار، خصوصاً، كما يقول أحمد يوسف أحمد، تجاه السعودية التي تستقطب وحدها نحو نصف هذه العمالة. وهنا يمكن أن نلاحظ الحساسية التي تبديها القيادة المصرية تجاه أية مشكلة تتعلق بهذه العمالة من قبيل تعطيل صرف مستحققاتها، أو تنفيذ الأحكام الشرعية على عاملين مصريين في البلاد، بما لا يؤدي إلى توتير العلاقات الثنائية بين البلدين. وفي مواجهة هذه «الحكمة» في إدارة العلاقة مع السعودية، يبرز الاندفاع في الاستجابة لضغط الغوغاء في أزمة كرة القدم مع الجزائر، فمع أن الرئيس نفسه لم يتورط في تصريحات تحسب عليه، لكن ابنه فعل. كذلك يمكن ملاحظة التوافق التام بين المواقف الخارجية لكل من السعودية ومصر، فبعد يوم أو اثنين من وصف السعودية أسر حزب الله الجنديين الإسرائيليين بالمغامرة غير المحسوبة، يأتي تعبير الرئيس المصري والعاقل الأردني عن الموقف نفسه بالفاظ تكاد تكون واحدة.

وفي الواقع، فإن المتغير الاقتصادي يفسر لنا في حالة الأردن أيضاً قراراته الداعمة للعراق، سواء في حرب ١٩٩١، أو عند الغزو الأمريكي في عام ٢٠٠٣، حيث يعد العراق أحد أهم الشركاء التجاريين للأردن، إذ يذكر أن حجم الصادرات الأردنية إلى العراق في عام ٢٠٠٤ بلغ ٥١٠ ملايين دولار، وأن حجم وارداته منه بلغ ٦٤ مليون دولار، وأنه في عام ٢٠٠٩ احتلت الصادرات الأردنية إلى العراق المرتبة الأولى عربياً بواقع ٧٠٠ مليون دولار<sup>(١٤)</sup>.

● على صعيد آخر، تُمثل المساعدات الدولية بأشكالها المختلفة عاملاً مؤثراً في صانع القرار العربي. فقد أوضح عبد الله ساعف في دراسته عن المغرب كيف تزايد تأثير البنك الدولي في القرار المغربي، بعد أن صار ممولاً رئيسياً من ممولي المغرب، وضرب مثلاً لذلك برفض البنك الدولي تمويل أحد المشروعات ما لم تقم الحكومة بنزع ملكية مساحات واسعة من الأراضي الزراعية. وبعد أن رفض المغرب هذا الطلب في البداية، واكتفى بإصدار قانون استثمارات الفلاحين، اضطر إلى التراجع أمام إصرار البنك الدولي، وقام بنزع ملكية نحو ٥٠٠٠ هكتار من الأراضي الزراعية، الأمر الذي عزز موقف الحكومة المغربية عندما طلبت الاقتراض من البنك في عام ١٩٨٣. كذلك ألح ساعف إلى تزايد التأثير الأمريكي بعد دخول الولايات المتحدة بقوة إلى المغرب، الساحة التقليدية للنفوذ الفرنسي، دخولاً سياسياً، ثم أمنياً، ثم اقتصادياً، بتوقيع اتفاق التبادل الحر مع الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٥، وهو الثالث من نوعه آنذاك بعد نظيره مع إسرائيل والأردن.

وبدوره، نوّه محمد محسن الظاهري إلى قيام البنك الدولي بخفض قيمة مساعدته إلى اليمن في عام ٢٠٠٥ بسبب ما اعتبره البنك تجاوباً غير كاف مع جهود الإصلاح الهيكلي، وذلك رغم حرص الرئيس علي عبد الله صالح على تأكيد أن مشكلة الإرهاب التي يعانيتها اليمن، وتهدد المستثمرين، هي وليدة الفقر: «إن الإرهاب محطة أخيرة، وإذا كان الفقر فنحن نكافح الإرهاب». أكثر من ذلك، أورد الظاهري تعليق الرئيس اليمني على ربط الولايات المتحدة تقديم المعونة بالاستجابة لقرارات إحلال الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، بقوله: «من المؤسف أن كل ما يقدمه الغرب من مساعدات يكون مشروطاً».

وفي الدراسة المصرية العديد من النماذج للدلالة على تأثير المساعدات الأمريكية في القرار المصري، ومن أهمها الاستجابة للضغوط الأمريكية الفجة، وكذلك لضغوط رجال الأعمال، من أجل التطبيع مع إسرائيل، وتوقيع مصر في هذا الإطار اتفاقية الكويز مع إسرائيل في عام ٢٠٠٤، بل وتجنب الحكومة عرض الاتفاقية على مجلس الشعب لإقرارها والتصديق عليها بوصفها «بروتوكولاً تنفيذياً»، وإن كان ذلك لا ينفي أنه كانت هناك قرارات ومواقف مصرية جاءت على غير رغبة الولايات المتحدة، ومنها على سبيل المثال، لا الحصر: رفض الإفراج عن المعارضين السياسيين، مثل سعد الدين إبراهيم، وأيمن نور، ورفض الحملة الأمريكية لتعبئة الرأي العام العالمي لصالح شنّ حرب على إيران.

(١٤) «صادرات الأردن إلى العراق احتلت المرتبة الأولى عربياً في ٢٠٠٩»، (٢٢ كانون الأول/ديسمبر

< <http://www.gerasanews.com/web/print.php?a=21047> .

> (٢٠٠٩)

ب - وتقدّم دول كالسعودية والكويت النموذج العكسي، نموذج الوفرة الاقتصادية الذي يجتذب التدخل الخارجي، فتحرير الكويت بهذه السرعة، وبهذا الحشد الدولي بطلب منها، ما كان ليتم لو لم تكن الكويت دولة نفطية، بل إن قرار العراق اجتياح الكويت الذي تمّ بضوء أخضر من الولايات المتحدة على أساس الحديث الشهير للسفيرة الأمريكية أبريل غلاسي مع الرئيس صدام حسين، هذا القرار هو الذي هيأ الظروف لتدعيم الوجود العسكري الأمريكي في الخليج بهدف تأمين منابع النفط.

ويحكي يوسف مكي عن ملابسات اتخاذ القرار السعودي بالتجاوب مع الطلب الأمريكي لاستقدام القوات الأجنبية للمشاركة في تحرير الكويت، فيصف هذا القرار بأنه غير اعتيادي في تاريخ السعودية. فمع أنّه من الصحيح أن أرض الجزيرة لم تتطهر قط من الوجود الأجنبي، خصوصاً بعد تفجر ثروة النفط، لكن حشود ما بعد ٢ آب/أغسطس ١٩٩٠ كانت أمراً مختلفاً بالكلية. لذلك خضع القرار للتشاور بين أفراد الأسرة الحاكمة، وانقسم هؤلاء ما بين تأييد ومعارضة. لكن في الأخير انتصر الفريق المؤيد، ودعمت موقفه فتوى أحمد بن باز، مفتي السعودية في حينه. ومع أن الملك فهد عاد ليصحح قراره بتوقيع إعلان دمشق مع مصر وسورية، إلا أن هذا التصحيح كان مجرد «تثمين» مؤقت لدور مصر وسورية في إدارة الأزمة. لذلك سرعان ما تمّ النكوص عن الإعلان، ثمّ جاء اضطراب العلاقة بين أضلاع المثلث المصري - السعودي - السوري ليتكفّل بطي هذا الملف.

## ٥ - نظام الحكم

في تحليل أثر نظام الحكم في خضوع عملية صنع القرار للضغوط الخارجية، تبرز نقطتان مهمتان: الأولى هي التغيير في مضمون نظام الحكم، والثانية هي التغيير في الظروف المحيطة بنظام الحكم نفسه.

أ - في التعبير عن أثر التغيير في مضمون نظام الحكم في دور الخارج في صنع القرار، يمكن التدليل بمثالين شديدي الوضوح.

● **المثال الأوّل** هو المثال العراقي بالانتقال من حكم البعث إلى حكم خصومه تحت مظلة الاحتلال الأمريكي. ففي ظلّ نظام صدام حسين، وبالذات في فترة ما قبل اجتياحه الكويت عام ١٩٩٠، أبدى هذا النظام قدرة واضحة على التأثير في النظام العربي ومقاومة التأثيرات الأجنبية. ومن ذلك ترزّع صدام حسين في قمة بغداد عام ١٩٧٨ الدعوة إلى قطع العلاقات الدبلوماسية مع مصر فيما لو وقعت معاهدة السلام مع إسرائيل، وذلك مع تجميد عضويتها في جامعة الدول العربية. وبالفعل، صدر قرار القمة بقطع العلاقات، متضمناً عدم إعادة تلك العلاقات إلا بقرار جماعي مماثل، ففي تلك الفترة كان صدام حسين قاب قوسين أو أدنى من تسلم مقاليد الحكم رسمياً في العراق، وكان راغباً بقوة في زعامة النظام العربي، الأمر الذي احتاج منه إلى ترتيب الأوضاع العربية بعزل مصر عن محيطها الإقليمي. ومع أن الولايات المتحدة كانت هي راعية «السلام» بين مصر وإسرائيل، إلا أن العزل المصري المشار إليه تمّ رغماً عن إرادتها.

وفي قمة عمّان عام ١٩٨٧ تزعم صدام حسين التيار العكسي الداعي إلى إعادة دمج مصر في الأسرة العربية، وبالفعل تركت القمة لكل دولة حرية إعادة العلاقة مع مصر بشكل ثنائي، وذلك على خلاف مقتضى قرار قمة بغداد. وكان هدف صدام حسين آنذاك هو بناء تحالفات عربية تسمح بتمرير قراره باجتياح الكويت، وكان هذا هو السياق نفسه الذي ظهر فيه مجلس التعاون العربي الذي ضمّ العراق مع كل من مصر والأردن واليمن.

مثل هذا الوضع، اختلف بشدة بعد التاسع من نيسان/أبريل ٢٠٠٣ مع سقوط نظام صدام حسين، حيث انتقلت صلاحية صنع القرار واتخاذها إلى يد سلطة الاحتلال، وبالتالي فإن قرارات مثل وضع قانون الدولة المؤقت (الذي صيغت نسخته الأولى باللغة الإنكليزية) ثمّ الدائم، وتعيين مسؤولي الدولة، وتصميم برنامج الخصخصة، وبناء المنظومة القانونية بمكوناتها المختلفة، وعلى رأسها قانون اجتثاث البعث، جميعها قرارات اتخذها المحتل الأمريكي. وعندما انتقلت السلطة نظرياً إلى العراقيين، خضعت عملية صنع القرار لتوازنات القوة بين الأطراف الإقليمية والدولية، فقرارات مثل دمج فيلق بدر في قوات الأمن العراقية، والسكوت عن تعديل اتفاقية الجزائر بعد تصريحات جلال طالباني رئيس الدولة المطالبة بالتعديل، والتعديلات التي دخلت على الاتفاقية الأمنية مع الولايات المتحدة المتحدة، بل والمشاورات بخصوص اختيار رئيس الوزراء العراقي، جميعها قرارات يبرز فيها الدور الإيراني بوضوح. كما أنّ اختراق تنظيم القاعدة أمن العراق، واستفادته من فوضى ما بعد الاحتلال، يفسران صدور قرار تشكيل الصحوات. كما أنّ تنامي الدور التركي في الشرق الأوسط انعكس على توقيع الاتفاق الاستراتيجي مع العراق وفتح الحدود بين البلدين... الخ.

● **المثال الثاني** هو المثال المصري بالانتقال من حكم الرئيس جمال عبد الناصر إلى حكم خليفته السادات، فمبارك. ففي ظلّ الحقبة الناصرية، يشير أحمد يوسف أحمد في دراسته إلى غياب أيّ منافسة عربية للدور القيادي المصري، على نحو بات يتحرك معه عبد الناصر عربياً بحرية شبه تامة. ومن دلائل تلك الحرية في صنع القرار: معارضة حلف بغداد في عام ١٩٥٥، وصولاً إلى إسقاطه، واتخاذ قرار الوحدة في عام ١٩٥٨، رغم كلّ الضغوط العربية والإقليمية والدولية ذات الصلة، وإرسال قوات مصرية إلى اليمن في عام ١٩٦٢، وإلى الجزائر في عام ١٩٦٣، والمبادرة بالدعوة إلى مؤتمرات القمة العربية منذ كانون الأوّل/ديسمبر ١٩٦٣، ثمّ التخلي عنها في عام ١٩٦٦.

وفي كلّ تلك الحالات، يُلاحظ أنّه في الوقت الذي كان يتصرف فيه عبد الناصر حراً من القيود العربية، فإنه كان يفعل بالمثل في ما يخص القيود الإقليمية النابعة من نظام الشاه في إيران. أما تأثير إسرائيل، فقد اقتصر على الحدّ من حركة عبد الناصر دون مضمونها، وذلك بالضغط المستمر عليه (من خلال الغارة على قطاع غزة في عام ١٩٥٥، والعدوان الثلاثي في عام ١٩٥٦، وتحويل مجرى نهر الأردن في عام ١٩٦٣). كذلك أبدى عبد الناصر قدرة عالية على مقاومة الضغوط الدولية، والأمريكية تحديداً، ومن ذلك ما ذكره أحمد يوسف أحمد في دراسته عن رفض عبد الناصر ربط الإدارة الأمريكية مساعداتها المحدودة إلى مصر بالرضا عن سياستها الخارجية، وذلك في عام ١٩٦٦.



اختلف هذا النمط بالكلية مع تولي السادات مقاليد الحكم في عام ١٩٧٠ لسببين: **الأول** أن محيط حركته بالأساس لم يكن هو المحيط العربي، **والثاني** أنه كان لا يفتأ يكرر أن ٩٩ بالمئة، بل حتى ١٠٠ بالمئة من أوراق اللعبة (يقصد الصراع العربي - الإسرائيلي) في يد الولايات المتحدة. ومعنى هذا أن عدم قدرة النظام العربي على تقييد حركة السادات في ما يخص سلامه مع إسرائيل، لم يكن يعبر عن إرادة مستقلة في عملية صنع القرار، لكنه كان يعبر عن استخفافه بدور النظام العربي في التأثير، مقابل تعظيمه دور النظام الدولي ودور الولايات المتحدة بشكل محدد، خصوصاً بعد طرد الخبراء السوفيات في عام ١٩٧٢. ثم جاء توقيع السادات معاهدة السلام مع إسرائيل في عام ١٩٧٩ ليمثل قيماً حقيقياً على حركته، ليس فقط في الخارج في ما يخص موقف مصر من السياسات الإسرائيلية تجاه القضية الفلسطينية، لكن أيضاً في الداخل حيث سبقت الإشارة مثلاً إلى نص قانون الأحزاب المصري قبل تعديله، على عدم جواز معارضة معاهدة «السلام» بين مصر وإسرائيل.

أما في ظلّ حكم محمد حسني مبارك، فمع استمرار التأثير الدولي في قراراته عن طريق التوظيف السياسي الأمريكي للمعونات المقدمة إليه، فقد تنامى حثيثاً تأثير النظام العربي مع اختزال هذا التأثير بالأساس في دور السعودية، نتيجة الظروف الاقتصادية والعمالة المصرية، وتلك نقطة تمّ تناولها.

ب - وفي التعبير عن أثر التغيير في الظروف المحيطة بنظام الحكم في حساسيته **للمؤثرات الخارجية**، إضافة إلى المثال الخاص بتزايد هذه المؤثرات على النظام الناصري بعد عام ١٩٦٧، مقارنة «بما قبله مع اضطراره إلى قبول مساعدة ثلاث من الدول العربية المحافظة»، مع القيد النابع من الاحتلال الإسرائيلي لشبه جزيرة سيناء، يمكن التذليل على هذه النوعية من التأثيرات بالأمثلة التالية:

● **المثال الأول** يقدمه لنا نظام صدام حسين بعد ٢ آب/أغسطس ١٩٩٠، ففي مقابل قدرته العالية التي رأيناها على ترتيب الأوضاع الإقليمية وبناء التحالفات ومواجهة الضغوط الدولية، بل وتجيير المواقف الدولية لصالحه في المراحل الأخيرة من حربه مع إيران؛ في مواجهة ذلك، ونتيجة غزو الكويت وما لحقه من تطورات، أصبح نظام صدام حسين فاقداً القدرة على التأثير في أهم القرارات الداخلية، ومن ذلك قرار التصرف في عائداته النفطية منذ فرض العقوبات الاقتصادية على الشعب العراقي، وقرار ممارسة السيادة على ترابه الوطني، سواء لجهة فرض منطقتي الحظر الجوي شمال العراق وجنوبه، حتى دون أيّ قرار دولي، أو لجهة الاجتياحات الإيرانية والتركية المتكررة لشماله، مطاردة لمتمردي الأكراد من الدولتين ولناشطي منظمة مجاهدي خلق الإيرانية، أو لجهة الانفصال الفعلي الذي أصبح يميز الإقليم الكردي، والذي مثّل بعد الاحتلال سندا لإعلان الإقليم وحدة فدرالية. ومن المفهوم أن القيد على قرارات الداخل يعني من باب أولى تعقيد حرية الحركة في الخارج، ومن ذلك أن قرار صدام حسين إعادة الاعتراف باتفاقية الجزائر كان يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمحاولة تحييد موقف إيران من الغزو.

● **المثال الثاني** من سورية مع ملاحظة أن سورية تقدّم، سواء في عهد حافظ الأسد أو

في عهد ابنه بشّار الذي يمثل امتداداً له، نموذجاً للاستجابة التكتيكية للضغوط الدولية مع الثبات على الأهداف الاستراتيجية. ففي عام ١٩٨٧، وفي أعقاب قمة عمّان، كانت سورية وليبيا الدولتين اللتين رفضتا استئناف العلاقات مع مصر، لكن في ما يخص سورية، فإن ثمة متغيرات إقليمية ودولية أدت بها إلى تعديل موقفها. أبرز هذه المتغيرات كان فشل الرهان السوري على انتصار إيران في الحرب مع العراق، واضطرار الخميني في المقابل إلى «تجرع كأس السم» وقبول وقف إطلاق النار. كذلك أدت التغيرات التي شهدتها الاتحاد السوفياتي بوصول غورباتشوف إلى السلطة وتركيزه على الأوضاع الداخلية، دوراً في الضغط على القرار السوري بحرمانه من طرف دولي داعم. وفي هذا السياق، أعاد حافظ الأسد العلاقات الدبلوماسية مع مصر، وقبل مبدأ التسوية السلمية، مع تأكيد وجوب تحرير كامل الجولان.

### يعكس مبدأ الاستفتاء تأثيراً على مستوى ردود الأفعال التكتيكية، لا على مستوى الاختيارات الاستراتيجية لعملية صنع القرار في الوطن العربي.

وعندما اضطر بشّار الأسد في عام ٢٠٠٥ إلى تنفيذ قرار مجلس الأمن الرقم (١٥٥٩)، القاضي بخروج القوات السورية من لبنان، مثّل قبوله القرار استجابة لضغوط شديدة لبنانية وعربية ودولية (بالذات أمريكية وفرنسية).

ومن جانبه، قدم رضوان زيادة تحليلاً لخلفيات موافقة سورية على القرار الرقم (١٤٨٣) الصادر عن مجلس الأمن عام ٢٠٠٣، وهو القرار الذي أضفى الشرعية على الاحتلال الأمريكي للعراق، فذكر أن العامل الأساسي كان تصاعد التوتر في العلاقة مع الولايات المتحدة، وتزايد التهديدات الأمريكية لسورية بسبب اتهامها بامتلاك أسلحة كيميائية، ودعم حزب الله والمنظمات الفلسطينية. ولذلك سجلت سورية تصويتها بالإيجاب على القرار المذكور، التفافاً على الضغط الأمريكي، وإن تغيب مندوبها عن الجلسة<sup>(١٥)</sup>. وكما عادت سورية إلى التأثير في لبنان، فإنها عادت لتؤثر في الساحة العراقية، خصوصاً في ضوء علاقاتها السابقة بأبرز فصائل المعارضة (خصوصاً الكردية). أكثر من ذلك، فإنها نجحت في التمييز بين تحالفها الاستراتيجي مع إيران من جهة، ورفض طمس الهوية العربية للعراق من جهة أخرى.

● **المثال الثالث** نأخذه من الأردن الذي يقدم في عهد الملك حسين نموذجاً شبيهاً بالنموذج السوري، بمعنى امتصاص الضغوط الدولية تكتيكياً والالتفاف عليها استراتيجياً. ومن ذلك أنه في الوقت الذي كان يُعدّ فيه الأردن هو المرشح الثاني لدخول حلف بغداد، اضطر الملك حسين في مواجهة المد القومي واشتداد المعارضة لسياسة الأحلاف، إلى استبعاد هذه

الفكرة نهائياً، بل وطرد الجنرال غلوب، القائد البريطاني للجيش الأردني، وتكليف سليمان النابلسي، صاحب الشخصية الوطنية، بتشكيل الحكومة. ومع أن الملك حسين انضم إلى السعودية في تأييد الملكيين في اليمن، إلا أن احتدام الأزمة والخشية من التورط في الصراع الداخلي اليمني دفعا بالعاقل الأردني إلى تأييد الثورة.

● **المثال الأخير** يمكن استقاؤه من السعودية، وقد سبقت الإشارة إلى تنامي تأثيرها في محيطها العربي منذ عام ١٩٦٧، وبشكل أوضح منذ عام ١٩٧٣، إلا أن هذا لم يمنع من تأثر بعض مواقفها بهذا المحيط، كما في تطور موقفها من العدوان الإسرائيلي على لبنان في عام ٢٠٠٦. كذلك استجابات السعودية لضغط مصر لإفشال دعوة الدوحة إلى عقد قمة عربية طارئة على أثر عدوان إسرائيل على غزة في كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠٠٥، وكانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، وتداخل هذا الضغط الإقليمي مع اعتبارات تتعلق بالتنافس القطري - السعودي في إطار النظام الإقليمي الخليجي الفرعي. وقد حدث هذا التأثير بنموذجيه في ظلّ حكم الملك عبد الله.

على صعيد آخر، ومع أنّه كان دائماً ثمة تنسيق بين المواقف السعودية والمواقف الأمريكية، على نحو حمى السعودية من موجة التغيير إبان المد القومي في الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين، إلا أن هذا لم يمنع من تأثر بعض المواقف السعودية بالضغوط الأمريكية. ومن ذلك أنّه مع استشعار العاقل السعودي خطورة المنحى الذي اتخذه نشاط المجاهدين الأفغان بعد طرد السوفيات، وبشكل أوضح منذ نهاية التسعينيات، إلا أنّه لم يكن من السهل عليه قبول الضغط الأمريكي لسحب الاعتراف بنظام طالبان لسببين: الأوّل أنّه سبق للسعودية تكريس منابر المساجد وساحات المدارس والجامعات لتأييد المجاهدين الأفغان، والثاني لتعاطف المؤسسة الدينية مع هؤلاء المجاهدين الأفغان، ومع بن لادن نفسه. ورغم ذلك سحبت السعودية اعترافها بنظام طالبان.

## ٦ - التنافس الإقليمي

يؤخذ هذا التنافس على مستويين: عربي - عربي، ومستوى عربي مع دول المحيط.

أ - سبقت الإشارة مراراً إلى أثر التنافس بين قوى إقليمية عربية في عملية صنع القرار، كما في تنافس سورية والعراق، ومصر والسعودية، والسعودية واليمن. وفي هذه الجزئية يمكن تناول التنافس الجزائري - المغربي بشيء من التفصيل، وأثره في صنع القرار المغربي بشأن القضية الصحراوية.

● ذكر عبد الله ساعف في دراسته عن المغرب بهذا الخصوص أن الملك الحسن الثاني قبل مبدأ استفتاء سكان الصحراء على حقهم في تقرير المصير، لكنه أعطى هذا القبول مضموناً وتكييفاً لا يتعارض مع جوهر استراتيجيته الأصلية في إدارة الملف. وعبر عن ذلك بقوله إن هذا يعكس تأثيراً على مستوى ردود الأفعال التكتيكية، لا على مستوى الاختيارات الاستراتيجية، وهو ما يذكّرنا بالنموذجين السوري والأردني. ومؤدى ما ذهب إليه ساعف هو

أن الاستجابة لحق تقرير المصير التي يضعها المغرب لإجراء الاستفتاء، وأهمها تحديد الصحراويين المشمولين بالاستفتاء، تضع هذا الملف على أحد طريقتين: إما التوصل إلى أن الصحراويين يرغبون في بقاء أرضهم جزءاً من التراب المغربي، وإما تعطيل إجراء هذا الاستفتاء، وبالتالي ترحيل حل القضية إلى أجل غير معلوم.

ومما له صلة بالموضوع نفسه أن التنافس الإقليمي بين الدولتين كان من وراء القرار الجزائري بإغلاق الحدود مع المغرب، مع العلم بأن الدولتين تشتركان في تجمع إقليمي واحد هو اتحاد المغرب العربي. كما أن التوظيف السياسي المغربي لورقة الأمازيغ، كان من بين أسباب أخرى وراء التطورات الإيجابية في وضع أمازيغ الجزائر، ومن ذلك قرار بوتفليقة على خلفية أحداث إقليم القبائل بتعديل دستور عام ١٩٩٦ في عام ٢٠٠٤، للنص في ديباجة الدستور المعدل على اللغة الأمازيغية كلغة وطنية.

● كذلك، فإن التنافس اليمني - اليمني كان سبباً في دفع الدولتين إلى الصراع المسلح عدة مرات منذ عام ١٩٦٢ كما في الأعوام ١٩٦٢ و ١٩٧٩ و ١٩٩٤.

ب - في ما يخص التنافس بين دول عربية وقوى إقليمية، فقد سبقت الإشارة إلى التنافس الإيراني - العراقي وأثره في قرارات العراق قبل الاحتلال (اتفاقية الجزائر)، وبشكل أوضح بما لا يقاس بعد الاحتلال، كما أشير إلى التنافس بين السودان ودول جواره الأفريقي، وانعكاس ذلك على مسلك السودان حيال قضيتي الجنوب ودارفور. ويمكن إضافة التنافس التركي - السوري العراقي، وأثر ذلك في قرار الدولتين العربيتين تقديم أشكال مختلفة من الدعم لحزب العمال الكردستاني قبل اضطرار سورية تحت تهديد تركيا إلى التخلي عن عبد الله أوجلان. وفي ما يخص الأكراد أيضاً، يمكن القول إن الموقف التركي الصارم في رفض استقلال أكراد العراق يعدّ (إضافة إلى الموقف الإيراني) المانع الرئيسي لانفصال كردستان العراق. وهذا، وإن كان يتلاقى مع إرادة حكومة بغداد، إلا أنه في غياب الكابح الإقليمي كان يمكن الرضوخ لطلب الانفصال، خاصة بعد استكمال الأكراد مقوماته.

وفي كلّ الأحوال كان للمتغير الإسرائيلي تأثيراته في قرارات دول الطوق: مصر وسورية والأردن ولبنان، بخصوص قضايا من قبيل المعابر والمنظمات الفلسطينية واللاجئين والمياه. كما أدى هذا المتغير دوراً في التأثير خارج هذا النطاق. وفي هذا الخصوص أشار محمد محسن الظاهري في دراسته عن اليمن إلى الدور الإسرائيلي في دعم إريتريا في احتلالها جزيرة حنيش اليمنية، واضطرار اليمن في مواجهة هذا التواطؤ إلى أداة التحكيم لتسوية النزاع حول الجزيرة، خاصة مع تحبذ الموقفين السعودي والمصري هذا الخيار. كما يمكن إضافة التواطؤ الإسرائيلي - الأمريكي - الإثيوبي - الكيني لتهجير يهود الفلاشا من إثيوبيا إلى إسرائيل في عهد الرئيس السوداني جعفر النميري<sup>(١٦)</sup>.

(١٦) انظر عرضاً جيداً لبعض وثائق عملية تهجير الفلاشا لإسرائيل في عهد نميري، في: عبد الناصر الزميري، «أيام الفساد في السودان»، المصري اليوم، ٢١/٦/٢٠١٠.

## خاتمة

في ضوء فئتي الملاحظات السابقتين، يمكن استخلاص مجموعة خصائص تتصف بها عملية صنع القرار في الوطن العربي:

### ١ - العشوائية

يقول حيدر إبراهيم علي في وصف استعانة الرئيس السوداني جعفر النميري بالاستشارة أو «الخيرة في صنع القرار» ما نصه: «قد يقرأ الشخص بعض الآيات القرآنية أو التعاويذ، ثم ينام، وبعد أن يصحو يقرر. وفي أغلب الأحيان، قد يأتيه في النوم هاتف أو يحلم، وحسب تقييمه للموقف يكون اتخاذ القرار». وإذا كانت تلك هي خلفية اتخاذ أي قرار، فلا يمكن إلا أن يكون عشوائياً. ومع أن هذا المثل شديد الفجاجة في دلالته على غياب الرشادة والعقلانية عن عملية صنع القرار في الوطن العربي، إلا أن التنويعات على عدم خضوع القرارات العربية للدراسة في أطر مؤسسية لا أكثر منها.

اتخذ أنور السادات قرار زيارة القدس الذي عزلت توابعه مصر عن محيطها العربي، وغيرت مسار الصراع العربي - الإسرائيلي، وأفضت إلى مقتله هو نفسه؛ اتخذه وهو في الطائرة. وفاجأ صدام حسين الجميع بقرار اجتياح الكويت الذي ترتبت عليه جملة آثار أسلمت العراق إلى الاحتلال، وقوّضت أركان الدولة ومؤسساتها. ورفع ستة جنود مغاربة العلم على جزيرة ليلى دون حساب ردّ الفعل المتوقع من جانب إسبانيا، ودون حتى تنسيق بين تصريحات المسؤولين الحكوميين بشأن ما حدث ولا تفسيره، فكان أن أعطت السلطات الإسبانية الضوء الأخضر للقيام بعمل عسكري ضدّ الجنود المغاربة، ولولا انسحابهم من الجزيرة لاحتمت المواجهة. وأقدمت حكومة فؤاد السنيورة على اتخاذ قرارين بنقل مدير أمن مطار رفيق الحريري الدولي، وإخضاع شبكة الاتصالات التابعة لحزب الله لسلطة الدولة، غير مقدرة أنه لا يمكن لهكذا قرارين أن يمرا، فكان أن وقف لبنان على أبواب حرب أهلية ثانية.

### ٢ - سوء اختيار التوقيت

نتيجة غياب الرؤية الاستراتيجية عن عملية صنع القرار في الوطن العربي، فإن تلك القرارات لا تصادف عادة توقيتاً مناسباً، سواء بمعنى التسرع، أو بمعنى التباطؤ، أو حتى بمعنى السكوت عن مواجهة ظاهرة مستفحلة أو مشكلة حالة، وهذا في حدّ ذاته قرار.

تمّ حلّ الحزب الشيوعي السوداني بشكل متسرع في عام ١٩٦٥ على خلفية تمثيله في البرلمان بأحد عشر نائباً، فكان قرار الحلّ من مسوّغات الانقلاب العسكري في عام ١٩٦٩. وجاء توقيف المسار الانتخابي في الجزائر عام ١٩٩٢، وحل الجبهة الإسلامية للإنقاذ دون إعطاء التجربة فرصة للحكم عليها، فكانت النتيجة فادحة، بدءاً باغتيال محمد بوضياف، وانتهاءً بإغراق البلاد في عشرية كاملة من الدماء. أما في الحالة المصرية، فحدث ولا حرج عن

التسرع في صنع القرار بخصوص قضايا تخص مصالح المواطنين، كقرار تعديل الحدود بين المحافظات المصرية، وقرارات تعديل نظام التعليم الابتدائي من ست سنوات إلى خمس، إلى ست سنوات مجدداً، وتعديل نظام التعليم الثانوي بتفريعاته المختلفة، وقرار معالجة أزمة أنفلونزا الخنازير، والقرارات المتعلقة بالوضع الاقتصادي، بدءاً من قرارات ١٩٨٥ التي وصفت بأنها سببت «كارثة للاقتصاد الوطني»، وانتهاء بسياسة الخصخصة ككل التي تبيّنت الحكومة فقط في عام ٢٠١٠ أن فلسفتها تحتاج إلى تعديل، رغم كل ما فجرته من إضرابات واعتصامات عمالية سابقة.

ومع أن مخاطر العمالة الآسيوية الوافدة لم تكن تخطئها عين في السعودية منذ تفجر الثروة النفطية، إلا أن السعودية لم تبدأ في التعامل بجدية مع ملف «سعودة» المناصب إلا في عام ٢٠٠٣. ومع أن عمر البشير كانت لديه

الفرصة لتهيئة المناخ الجنوبي لخيار الوحدة منذ عام ٢٠٠٥ إلا أنه همّش المشاركة الجنوبية في السلطة على نحو عرّض صيغة مشاكوس لأزمات متتالية، وجعل سيلفا كير يتحدث عن أن قطار الوحدة قد تجاوز محطة الوصول. ولو تمّ تفعيل اتفاقية الحكم الذاتي لأكراد العراق منذ عام ١٩٧٠، لما كان خيار الفدرالية (الانفصالية) قد فرض على الدولة. ولو أسرعرت الحكومة المصرية بإصدار قانون

**تفتقد صناعة القرارات العربية المصادقية لأسباب مختلفة، منها: التناقض بين القول والفعل، وعجز البلدان العربية عن الحفاظ على هيبتها، وهي عملية كاشفة لخصائص النظم السياسية العربية.**

الأحوال الشخصية الموحد للمسيحيين، وتهيئة الإطار للتوافق بينهم بشأن النقاط الخلافية، لما اضطرت إلى التعجيل به بعد أن رفضت الكنيسة الأرثوذكسية حكم القضاء الإداري في أيار/مايو ٢٠١٠ بأحقية الأقباط المطلقين في الزواج الثاني، ولما أعلن البابا شنودة أنّه لا يأخذ أوامر من «جهات مدنية»، ولا كان قد تظاهر الأقباط أمام الكاتدرائية المرقسية.

أما عن القرارات المسكوت عنها، فمنها، على سبيل المثال لا الحصر، عدم إصدار قانون يحظر حيازة المدنيين اليمنيين السلاح بعد أن ضغطت القبائل لتعديل «قانون تنظيم حمل الأسلحة النارية والذخائر والاتجار بها» الذي أصدره مجلس النواب عام ١٩٩٢، بحيث لم يعد ينصّ القانون الذي صار اسمه «قانون تنظيم حمل الأسلحة» على تجريم حيازة السلاح وتخزينه. ومع ذلك، فإن مشكلة تسليح المدنيين هي أحد أهم أسباب إضعاف سلطة الدولة وإشاعة عدم الاستقرار السياسي. ومع أن ميثاق الطائف في لبنان ينصّ على التمهيد لإلغاء الطائفية السياسية، إلا أنّه بعد عشرين عاماً كاملة لم تصدر قرارات بهذا الشأن، بل قوبلت دعوة رئيس مجلس النواب في عام ٢٠١٠ لهذا الإلغاء باستهجان حتّى من أطراف من داخل معسكره. والنتيجة هي أن الطائفة تظلّ الفاعل الأقوى في لبنان. وفي لبنان أيضاً لم يصدر تشريع صارم يتصدّى لمشكلة الفساد الإداري، واقتصر الأمر على إجراءات إدارية غير ذات فعالية منذ عام ١٩٥٠.

### ٣ - عدم الخضوع للتشاور إلا في الحد الأدنى

غالبية القرارات التي تضمنتها حالات الدراسة لم تخضع للتشاور، وما خضع منها للتشاور تمّ على الأرجح في أطر غير رسمية، كالمقاييل والخلوات والديوانيات والطرق الصوفية، وما استشير فيه داخل الأطر الرسمية كان مع أهل الثقة، لا أهل الكفاءة. وفي هذا الإطار، برز مسقط رأس رئيس الدولة كمصدر أساسي للتجنيد السياسي، كمدينة وجدة المغربية، مسقط رأس الرئيس الجزائري السابق هواري بومدين، ومدينة تلمسان، مسقط رأس الرئيس الجزائري الحالي عبد العزيز بوتفليقة، أو مدينة تكريت مسقط رأس الرئيس العراقي صدام حسين.

### ٤ - عدم الاستجابة للضغوط الشعبية إلا في الحد الأدنى

قليلة هي القرارات التي تمّ العدول عنها استجابة للضغوط الشعبية، ومن قبيلها تراجع أنور السادات عن قرار رفع أسعار عدد من السلع الغذائية في كانون الثاني/يناير ١٩٧٧ بعد اندلاع الاضطرابات الواسعة النطاق التي أطلق عليها السادات في حينه «انتفاضة الحرامية». وتراجع علي عبد الله صالح في عام ٢٠٠٨ عن بعض الإجراءات التي اتخذها ضد المتورطين في الحركة الانفصالية عام ١٩٩٤، وذلك بعد اندلاع اضطرابات واسعة، علماً بأن هذه الاضطرابات ما زالت مستمرة، بل متصاعدة حتى إعداد هذا الكتاب للطبع. أما تعديل عبد العزيز بوتفليقة مشروع القانون الخاص بتنظيم أوضاع المؤسسة الوطنية للنفط «سوناطراك»، وذلك برفع حصة الشركة في عقود التنقيب والاستغلال والنقل من ٢٠ - ٣٠ بالمئة إلى ٥١ بالمئة في عام ٢٠٠٦، فقد جاء بناء على اقتراح من الرئيس الفنزويلي هوغو شافيز أثناء زيارته للجزائر.

لكن في مقابل هذه القرارات المعدلة نجد، على سبيل المثال، أن بشار الأسد مضى قدماً في الضغط لأجل التمديد للرئيس اللبناني إميل لحود، رغم تصاعد حدة المعارضة اللبنانية لخرق الدستور الوطني، وأن جعفر النميري رفض العدول عن قرارات تطبيق الشريعة الإسلامية، رغم اتضاح حدة الرفض الجنوبي لها، وأن حسني مبارك رفض تعديل المادة الرقم (٧٦) استجابة لضغوط القوى الشعبية التي رأت أن إعادة صياغة هذه المادة في عام ٢٠٠٥ لم تفعل إلا أن أفرغت التنافس الانتخابي على الرئاسة من محتواه، وأن رفض حكومات ما بعد الاحتلال العراقي إلغاء قانون اجتثاث البعث استمر، رغم الاعتراضات الواسعة الموجهة إليه حتى من شركاء في داخل العملية السياسية.

### ٥ - عدم المؤسسية

تعتبر هذه الخاصية محصلة لعشوائية القرارات وضعف التشاور بشأنها، كما أنها تتلازم مع سوء اختيار التوقيت، وجميعها خصائص سبقت مناقشتها، هذا فضلاً على أنها تمهد لعدم المصادقية التي تتناولها النقطة السادسة والأخيرة. وفي الواقع، فإن أنور السادات

اتخذ قرار زيارة القدس وهو في الطائرة، بمعزل عن أي إطار مؤسسي. وصدام حسين فاجأ الجميع بقرار اجتياح الكويت دون الرجوع إلى أي من تلك المؤسسات ذاتها.

## ٦ - فقدان المصداقية

أخيراً، تفتقد صناعة القرارات العربية المصداقية لأسباب مختلفة، أحدها التناقض بين القول والفعل، فتعديلات الدستور اليمني جاءت لتحصر الرئاسة في فترة واحدة لسبع سنوات، لكن الرئيس علي عبد الله صالح أنهى مدته وترشح، والرئيس المصري أنور السادات أعلن بعد توليه السلطة أنه لن يستمر لأكثر من فترة رئاسية، ثم عدل الدستور في عام ١٩٨٠ لإطلاق عدد مرات الترشح، والرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة أدخل تعديل الدستور لتكرار مرات الترشح بين تعديلات أخرى لصرف النظر عن بيت القصيد. أما القرارات العربية الخاصة بالتزامات محددة تجاه القضايا الخارجية، وفي مقدمتها القضية الفلسطينية، فلا أدل منها على اتساع الفجوة بين التصريحات المعلنة والقرارات المطبقة، ومن ذلك القرارات الخاصة بإعادة البناء والإعمار.

مصدر آخر لعدم المصداقية هو عجز البلدان العربية، رغم تسلطها، عن الحفاظ على هيبتها، فالاحتجاجات الشعبية ومظاهر الرفض في مصر أو اليمن أو السودان، أو حتى أعمال العنف في الجزائر والعراق، هي نماذج تشير إلى أن هذه البلدان، مع كل ما تستخدمه من وسائل أمنية، عاجزة عن إخماد المعارضة أو كسب المصداقية، وأنه لا تنقص هذه المعارضة إلا قوى وطنية تتضافر جهودها وترتفع فوق مصالحها الشخصية لكي تحين لحظة التغيير.



إن عملية صنع القرار في الوطن العربي هي عملية كاشفة لخصائص النظم السياسية العربية ولغياب العمل المؤسسي لصنع القرار، وبالتالي فإن ترشيد صنع القرار العربي لا ينفصم عن إصلاح تلك النظم ذاتها، وهو ما يحتاج إلى أن نعمل جميعاً على تحقيقه، وإن تكن المهمة من الصعوبة بمكان □