ST

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

ST/SG/AC.6/1998/L.4
16 April 1998
ARABIC
ORIGINAL: FRENCH

الأمانـــة العامـــة

فريق الخبراء المعني ببرنامج الأمم المتحدة
المتعلق بالإدارة العامة والمالية العامة
الدورة الرابعة عشرة
٤-١٢ أيار/ مايو ١٩٩٨

المشاكل السائدة والاتجاهات الناشئة في مجال شؤون الحكم في أفريقيا

تقرير من إعداد الأمانة العامة*

* استفادت الأمانة العامة عند إعداد هذه الوثيقة من الدعم الذي قدمه السيد جاك ماريل نزونكو، بوصفه خبيرا استشاريا.

98-11058 020598 020598

المشاكل السائدة والاتجاهات الناشئة
في مجال شؤون الحكم في أفريقيا

بقلم

السيد جاك ماريل نزونكو
استاذ القانون العام والعلوم السياسية
وخبير في الإدارة العامة والشؤون المالية
وشؤون الحكم

(المرجع - اتفاق الخدمة الخاصة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية رقم ٢٧٦٦)

داكار، نيسان/أبريل ١٩٩٨

المحتويات

الصفحة

مقدمة ٦

أولا - لمحة عامة عن الأنشطة والمبادرات المضطلع بها في مجال شؤون الحكم ٧

١ - الأنشطة العالمية ٨

٢ - المبادرات الإقليمية ٨

ثانيا - تحديد الفئات الرئيسية والاتجاهات الناشئة في مجال شؤون الحكم بأفريقيا ١٠

ألف - الفئات الرئيسية المتعلقة بشؤون الحكم ١٠

١ - اعتبارات أولية ١٠

٢ - دولة الحكم الديمقراطي ١٢

(أ) مبادئ أساسية ١٢

(ب) مبدأ للتنظيم: الفصل بين السلطات ١٢

(ج) الدستور الديمقراطي ١٤

٣ - المجتمع الديمقراطي ١٥

(أ) المشاركة والشرعية ١٥

(ب) الفعالية والمسؤولية ١٨

(ج) التكامل الوطني ٢٠

٤ - صياغة وإدارة السياسية العامة ٢٦

باء - الاتجاهات الناشئة في مجال شؤون الحكم ٢٨

١ - مستقبل الدولة الأفريقية ٢٨

(أ) تعزيز الدولة ضروري بالنسبة لسلامة الحكم ٢٩

(ب) أشكال جديدة من الدول ٣٠

٢ - مستقبل الديمقراطية التعددية ذات الأغلبية ٣١

(أ) تعددية النماذج الديمقراطية ٣١

(ب) حالات الغموض التي تكتنف الخيارات الأفريقية ... ٣٣

(ج) التكيف مع الديمقراطية التعددية ذات الأغلبية والمشاكل الجديدة المتعلقة بالحكم ٣٤

ثالثا - التوصيات ٣٥

المشاكل السائدة والاتجاهات الناشئة في مجال شؤون الحكم في أفريقيا

موجز

من المتفق عليه بصفة عامة أن ثمة تسليم بالآثار الإيجابية لحسن إدارة شؤون الحكم فيما يتصل بالبلدان الأفريقية. وتتمثل الصعوبة في هذا الميدان في كيفية تنفيذ برامج شؤون الحكم على الصعيد العملي بتلك البلدان.

وفي ضوء اختلاف شركاء التنمية بشأن مضمون إدارة شؤون الحكم بأسلوب سليم، بل وبشأن أهدافها أيضا، يتعين تحديد المشاكل السائدة والاتجاهات الناشئة في هذا المضمار، من أجل كفالة فعالية الإجراءات، إلى جانب تدخلات الأمم المتحدة بصفة خاصة.

وينبغي تناول هذا التحديد من خلال الأنشطة الأخيرة للأمم المتحدة والوكالات الثنائية في مجال التنمية. وتترتب على دراسة هذه الأنشطة قائمة طويلة وغير حصرية بالعناصر التي يمكن اعتبارها بمثابة مؤشرات لحسن إدارة شؤون الحكم.

وترد أدناه النتائج المستخلصة من هذه المعلومات.

ألف - المشاكل السائدة

هناك ثلاث مجموعات من المشاكل السائدة.

١ - المشاكل المرتبطة بإنشاء دولة ذات حكم ديمقراطي - يتمثل الأمر في قيام دولة أفريقية وإدارتها وفق المبادئ الرئيسية للحكم السليم: الفصل بين السلطات، واستقلال القضاء، وحرية وسائط الإعلام، وحرية الانتخابات، وتعدد الأحزاب، ووجود معارضة، وما إلى ذلك. وكذلك يتمثل الأمر في تزويد البلدان بدساتير تكفل سلامة إدارة دفة الحكم، وفق الحقائق القائمة، مع عدم الإخلال بحقوق الإنسان العالمية، والابتعاد عن الاتجاهات الغوغائية التي لا تؤدي إلا إلى المزايدات.

٢ - المشاكل المرتبطة ببروز مجتمع ديمقراطي في أفريقيا - فيما يلي المبادئ الأساسية لسلامة إدارة شؤون الحكم فيما يتصل بهذه المشاكل: (أ) المشاركة الشعبية التي تتضمن إزالة المركزية، وإعادة تشكيل البرلمانات لجعلها أكثر تمثيلا، وتعزيز المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، إلى جانب اتخاذ كافة التدابير التي تضفي الشرعية على الهيئات السياسية وتزود الحكومة بالسلطة اللازمة؛ (ب) الفعالية التي تتضمن النضال لتحقيق الشفافية ومكافحة الفساد والالتزام بالتفسيرية؛ (ج) التكامل الوطني، أي وجود

مجموعة من التدابير تؤدي إلى تهيئة التضامن فيما بين الفئات الاجتماعية وتوحيد التنظيمات القضائية من أجل إضفاء الفعالية على قرارات السلطة الحاكمة.

٣ - المشاكل المرتبطة بصياغة وإدارة السياسات العامة - ترجع حالات عديدة لسوء الحكم إلى عدم صياغة وإدارة السياسات العامة على نحو سليم.

باء - الاتجاهات الناشئة

تم تحديد اتجاهين رئيسيين للمشاكل التي ستواجه أفريقيا في مجال شؤون الحكم.

١ - المسائل المتصلة بمستقبل الدولة الأفريقية - من المتفق عليه أنه ينبغي تعزيز الدولة الأفريقية، فالتحرير لا يعني "ضغط الدولة إلى أدنى حد" أو ضعفها. ولا يعرف حتى الآن مع هذا كيف يضطلع بذلك دون الإخلال بحرية السوق ودون الرجوع إلى تدخلية الدولة أو تسلطها. ويضاف إلى هذا ظهور أشكال جديدة من الدولة في أفريقيا، مثل الدولة الإقليمية والدولة المتعددة الجنسيات والدولة الإثنية.

٢ - المشاكل المرتبطة بمستقبل الديمقراطية التعددية ذات الأغلبية - تستند كافة نظم واستراتيجيات الأمم المتحدة وغالبية الوكالات الثنائية في مجال شؤون الحكم إلى الافتراض بأن أفريقيا تتقبل الديمقراطية التعددية ذات الأغلبية كنظام حكم سياسي. وسوف يتضاءل تحقق هذا الافتراض، تدريجيا، لسببين على الأقل.

فمن ناحية أولى، لا يوجد قبول لظاهرة الأغلبية في أفريقيا. فالثقافة الأفريقية لا تتضمن حساب الأغلبية والأقلية والقول بأن الأقلية تخضع للأغلبية. وهذا هو السبب في التحايل على مبدأ الأغلبية حيثما وجد: فالمعارضة القوية يجري إدخالها في الحكومة، والبرلمان لا يضم أي معارضة. ومن الواجب أن يضطلع بإصلاحات جذرية كيما يصبح مبدأ الأغلبية مقبولا بأفريقيا.

ومن ناحية ثانية، ترتفع أصوات متزايدة تستند إلى السلطة من أجل الحمل على الاعتراف بأن أفريقيا تضم نماذج ديمقراطية تعددية، وجميع هذه النماذج مقبولة وشرعية. ومن ثم، فإن الديمقراطية التعددية ذات الأغلبية تدخل في تنافس مع النماذج التي تطالب باتصال وتداخل الثقافات، من قبيل الديمقراطية بدون أحزاب سياسية، والديمقراطية التوافقية. وليس من الجائز مع هذا أن يستبعد وجود نظم لأحزاب وحيدة في صورة أحزاب سائدة، أي وجود نظم حكم ينفرد فيه حزب واحد بالأغلبية على نحو مستمر، وتدور في فلكه أحزاب صغيرة لا تمارس أي تأثير حقيقي على الحياة السياسية.

وهذه الظواهر تدعو إلى إعادة النظر في الافتراضات التي تستند إليها في الوقت الراهن نظم إدارة شؤون الحكم على نحو سليم.

مقدمـــة

خلال العقدين الأخيرين، كان هناك تركيز على حسن إدارة شؤون الحكم باعتباره عاملا محددا في مجال التنمية على نطاق واسع، مما لا يتضمن مجرد النمو الاقتصادي، بل يتضمن أيضا التقدم الاجتماعي. ومع هذا فإن مفهوم حسن الإدارة هذا لم يوضع في الواقع موضع التنفيذ، ولم يجر إدخاله بالبلدان الأفريقية الناطقة بالفرنسية إلا مؤخرا، في أعقاب التقييمات الأولية لبرامج التكيف الهيكلي. ومنذ ذلك الوقت، أصبح مفهوما سائدا، بل ومفهوما استراتيجيا في مجال إدارة الشؤون العامة.

وعلى الصعيد النظري، تبدو في الأفق ملامح اتفاق كبير يتصل بالآثار الطيبة التي تجنيها البلدان الأفريقية من جراء إدارة شؤون الحكم على نحو سليم.

وليس ثمة خلاف بالتالي على أن هذه الإدارة تشكل عاملا لحفظ السلام والاستقرار الاجتماعي والأمن، وأن من شأنها أن تلغى، أو تخفف على الأقل، تلك النزاعات التي تضعف بلدانا أفريقية عديدة، أي أنها تؤدي من هذا المنطلق إلى تعزيز شرعية وسلطة هذه البلدان. وعلاوة على ذلك، ورغم أن هذا ما زال موضع مناقشة، فإن ثمة تأكيدا مطردا بوجود رابطة بين حسن إدارة الحكم والتنمية، وأن حسن الإدارة هذا يتيح للبلدان الأفريقية في ذلك المجال الاضطلاع بالتنمية على نحو أكثر سرعة واستدامة.

وعلى الصعيد العملي، تبرز صعوبة كبيرة، وهي كيفية تنفيذ برامج الإدارة السليمة لشؤون الحكم في أفريقيا.

وهذه المسألة العملية تسلط الضوء على تلك الاختلافات، التي تتسم أحيانا بالعمق، والتي توجد بين الحكومات الأفريقية ووكالات المعونة الإنمائية المتعددة الأطراف والأمم المتحدة ذاتها. ومن هنا يتضح أن سلامة الحكم لا تحظى بنفس المعنى أو نفس المضمون لدى جميع الأطراف، ويفسر هذا الاختلال تباعد الأهداف، بل والنتائج، مما يتوقف على المعنى المعزى إلى مفهوم هذه السلامة والفكرة القائمة بشأنها. وبالإضافة إلى ذلك، يترتب على هذا تبديد الأموال المخصصة للتنمية، فالبرامج القطاعية المختلفة المتصلة بسلامة الحكم ليست مترابطة وفق رؤية شاملة.

ويتمثل حل هذه المشكلة العملية في تحديد العناصر الرئيسية وإبراز الاتجاهات الناشئة في مجال سلامة الحكم. ومن أجل الاضطلاع بهذا، لا يجوز التماس هذه العناصر الرئيسية بشكل نظري، بل ينبغي التماسها على النقيض من ذلك من خلال الأنشطة الأخيرة لمنظومة الأمم المتحدة، ومنظمة الوحدة الأفريقية، والوكالات الإنمائية الثنائية (البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة، وهيئة التعاون الفرنسية، والمؤسسات الأخرى، وما إلى ذلك) بالإضافة إلى الدول الأفريقية ذاتها.

وهذه الخطوة تؤدي إلى بلوغ أهداف عديدة:

- جمع وتوليف العناصر التي تعد مؤشرات لسلامة الحكم، سواء من وجهة نظر الأمم المتحدة أم من وجهة نظر الشركاء الآخرين في التنمية؛

- تحديد العناصر الرئيسية من بينها التي يمكن لها أن تحظى باتفاق من أوسع نطاق على الأقل، وفق ما تجمع عليه آراء الشركاء في التنمية، مما يتيح عند تنفيذ البرامج المتصلة بالحكم مواءمة وجهات النظر وتنسيق النظرة الشاملة للتنمية، إلى جانب تحديد استراتيجية متماسكة، والحصول على نتائج تبعث على مزيد من الارتياح؛

- حصر نقاط الاختلافات بين الشركاء في التنمية، وتحليل بواعث هذه الاختلافات وطبيعتها وآثارها، واستخلاص العواقب التي تترتب عليها بالنسبة لتنفيذ برامج الحكم؛

- القيام في نهاية الأمر بتحليل هذه العناصر الرئيسية، إلى جانب الاتجاهات الجديدة المترتبة عليها، وتقديم توصيات إلى الأمم المتحدة بشأن تنفيذها.

وهذا التقرير يتضمن بالتالي ثلاثة أجزاء:

أولا - لمحة عامة عن الأنشطة والمبادرات الأخيرة المضطلع بها في مجال إدارة شؤون الحكم في أفريقيا.

ثانيا - تحديد المشاكل الرئيسية والاتجاهات الناشئة في مجال إدارة شؤون الحكم على نحو سليم في أفريقيا.

ثالثا - التوصيات.

أولا

لمحة عامة عن الأنشطة والمبادرات المضطلع بها في مجال شؤون الحكم

خلال السنوات الماضية، خصصت الأمم المتحدة، شأنها شأن الشركاء الآخرين في التنمية، أنشطة عديدة تتعلق بسلامة الحكم. ومن الممكن أن يذكر في هذا الميدان ما يلي دون اتجاه نحو الحصر:

١ - الأنشطة العالمية، وخاصة:

- حزيران/يونيه ١٩٩٥، برنامج عمل القاهرة، الذي اعتمدته منظمة الوحدة الأفريقية، حيث أقرت المنظمة بأن سلامة الحكم تشكل عاملا ضروريا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، شأنها في ذلك شأن الديمقراطية والسلام والأمن والاستقرار.

- آذار/ مارس ١٩٩٦، أعلنت الأمم المتحدة المبادرة الخاصة لأفريقيا بهدف دعم برنامج الأمم المتحدة الجديد للتنمية في أفريقيا في التسعينات. وفي هذا الإطار، وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي برنامجا فرعيا عنوانه "المبادرة الخاصة المتعلقة بشؤون الحكم في أفريقيا". ويتجه هذا البرنامج إلى تشجيع الاضطلاع بسلامة الحكم من خلال إعداد مؤسسات قوية وزيادة دور المجتمع المدني والشفافية والمسؤولية وكفاءة النتائج.

- نيسان/أبريل ١٩٩٦، استأنفت الأمم المتحدة الدورة الخمسين، وكرستها لدور الإدارة العامة والتنمية. واتخذت أيضا القرار A/50/225.

وأثناء هذه الدورة الهامة، أكدت الأمم المتحدة، في جملة أمور، أن الحكم والإدارة الشفافين لجميع قطاعات الحياة الاجتماعية يشكلان أساسا لا غنى عنه للتنمية.

وقرار الأمم المتحدة A/50/225 يبث روحا جديدة في إدارة الشؤون العامة بأفريقيا. وغالبية المبادرات الجارية في الوقت الراهن في مجال الحكم تستمد شرعيتها من هذا القرار.

- أيار/ مايو ١٩٩٧، الاجتماع الثالث عشر لفريق الخبراء المعني ببرنامج الأمم المتحدة المتعلق بالإدارة العامة والمالية العامة، وقد درس على نحو متعمق، في جملة أمور، سلامة الحكم، في إطار منظور قرار الأمم المتحدة A/50/225، كما وضع بصفة خاصة توصيات للعمل على الصعيدين الوطني والدولي، بناء على موضوع "إعادة تصميم الدولة من أجل تشجيع التنمية والتغيير على الصعيد الاجتماعي - الاقتصادي".

٢ - المبادرات الإقليمية

على الصعيد الإقليمي، كرست أنشطة عديدة لسلامة الحكم. وثمة ٤ أنشطة جديرة بالذكر.

- شباط/فبراير ١٩٩١، نظم البنك الدولي بالسنغال حلقة دراسية عن الإدارة الحكومية والتنمية الاقتصادية. وضمت هذه الحلقة بعض الخبراء ومقرري السياسات من أجل تحليل التفاعلات بين إجراءات التنمية وأحوال الإدارة الحكومية. وركزت الحلقة بصفة خاصة على معايير تقييم سلامة الحكم.

- تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩١، قام المعهد الدولي للعلوم الإدارية، هو وشركاء آخرين في التنمية، بتنظيم حلقة دراسية إقليمية في داكار (السنغال) بشأن موضوع "القدرة المؤسسية في مجال تغيير ودعم السياسات العامة". وضمت الحلقة ممثلين لحكومات بلدان أفريقية عديدة ومقررين للسياسات وخبراء أيضا، وذلك لبحث مدى أهمية وجود إطار مؤسسي مناسب في مجال إدارة الشؤون العامة.

- تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦، نظمت حلقة دراسية إقليمية بشأن سلامة الحكم والتنمية في داكار من قبل المعهد الأفريقي المعني بالديمقراطية، وبمساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووكالة التنمية الدولية التابعة للأمم المتحدة ووكالة التعاون الثقافي والتقني للبلدان الأفريقية الناطقة بالفرنسية، ووكالات أخرى متعددة الأطراف من وكالات المعونة الإنمائية. وأثناء هذا الاجتماع الهام، أعيد النظر في ذات مفهوم سلامة الحكم ومضمونها وأهدافها.

- أيار/ مايو ١٩٩٧، انعقد المؤتمر الثاني لوزراء الخدمة المدنية بالدول الأعضاء في هيئة مراقبة الخدمات المدنية الأفريقية في كوتونو (بنن)، بمساعدة البعثة الفرنسية للتعاون والعمل الثقافي. وقد ضم، علاوة على المراقبين والخبراء، ممثلين حكوميين للخدمة المدنية فيما يقارب ٢٠ بلدا من البلدان الأفريقية الناطقة بالفرنسية. وكان الموضوع الرئيسي لهذا المؤتمر: "الاضطلاع بخدمة مدنية جديدة بأفريقيا لتحقيق خدمة أفضل للمستعمل"، ودار هذا الموضوع بالطبع حول مشاكل الإدارة العامة. وخصص جزء كبير من المؤتمر مع هذا من أجل سلامة الحكم، وسنحت الفرصة بصفة خاصة لممثل فرنسا كيما يحدد سلامة الحكم كما تراها فرنسا.

- تموز/يوليه ١٩٩٧، انعقد المحفل الأفريقي المتعلق بشؤون الحكم في أديس أبابا تحت رعاية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة. وقد ضم هذا المحفل ممثلين لحكومات أفريقية عديدة، وقام هؤلاء الممثلون بعرض ومناقشة برامجهم الوطنية المتصلة بالحكم. وتبع هذا المحفل المؤتمر العالمي المتعلق بشؤون الحكم الذي نظمه البرنامج الإنمائي لمناقشة الممارسات والتجارب الدولية في مجال الحكم.

- آذار/ مارس ١٩٩٨، نظمت الأمم المتحدة بأديس أبابا (أثيوبيا) مؤتمرا بشأن "الحكم في أفريقيا - تعزيز الإطار المؤسسي".

وقد استهدف هذا المؤتمر تشجيع تبادل وجهات النظر بشأن أفضل طرق تعزيز مؤسسات الدول، مما يمثل شرطا ضروريا لسلامة الحكم، وتحديد العقبات التي تعوق دعم سلامة الحكم، إلى جانب الاستراتيجيات اللازمة للتغلب على هذه العقبات، ووضع خطة عمل استراتيجية من أجل دعم الإطار

المؤسسي بهدف الاضطلاع بالحكم على نحو سليم في البلدان الأفريقية، ونشر المعلومات المستقاة من تجارب مختلف البلدان.

وقد أدت هذه الأنشطة إلى نتائج بالغة النفع لا يتسع المجال لنشرها في هذا المقال. وكان ثمة تحديد بالتالي لمفهوم ومضمون سلامة الحكم. وبرز مفهوم الأمم المتحدة، في هذا الصدد، بوصفه معيارا لضبط سائر المفاهيم. وأمكن، علاوة على ذلك، التشديد مرة أخرى على الروابط القائمة بين سلامة الحكم والتنمية، وذلك على أساس أن التنمية تعني التنمية البشرية المستدامة من وجهة نظر الأمم المتحدة. ووضعت، في النهاية، المبادئ الأساسية المتصلة بإنشاء هيكل مؤسسي لسلامة الحكم.

* *
*

ثانيا

تحديد الفئات الرئيسية والاتجاهات الناشئة في مجال شؤون الحكم بأفريقيا

تترتب على الأنشطة التي عرضت حتى الآن، إلى جانب ممارسة الدول الأفريقية كذلك، قائمة طويلة ليست حصرية بالإضافة إلى ذلك تتضمن عناصر تتصل أو تتعلق، من موضوع لآخر، بسلامة الحكم. والأمر يتمثل اليوم، عند النظر في هذه العناصر، في تحديد وتحليل ما يمكن أن يعتبر فئات رئيسية لشؤون الحكم.

وبعد ذلك، وبناء على نتائج هذا التحليل، يتمثل الأمر في القيام، من موقف توقعي ومنظوري، بوصف الاتجاهات التي تنشأ، أي المشاكل التي يتحتم، وفق كافة الاحتمالات، أن تواجه في المستقبل على صعيد شؤون الحكم.

ألف - الفئات الرئيسية المتعلقة بشؤون الحكم

١ - اعتبارات أولية

تتيح نتائج وتوصيات الأنشطة الرئيسية التي اضطلع بها مؤخرا في مجال شؤون الحكم، بالإضافة إلى ممارسات الدول، تحديد ثلاث فئات رئيسية عامة تشمل جميع العناصر والمؤشرات التي جرى حصرها: الدولة الديمقراطية أو دولة القانون والمجتمع الديمقراطي ومشكلة صياغة إدارة السياسات العامة. وهذا يعني بإيجاز أن سلامة الحكم تتحقق في ظل دولة تحظى بحكم ديمقراطي وتستند إلى مجتمع ديمقراطي كذلك، مع وجود تنسيق سليم بين الدولة والمجتمع، مما يفترض وضع وإدارة السياسات العامة على نحو صحيح.

وتتعلق كافة عناصر هذه القائمة الطويلة من مؤشرات سلامة الحكم بواحدة من هذه الفئات الثلاث. ويصبح الأمر على النقيض من ذلك عند التحدث عن سوء الحكم، سواء كانت دولة الحكم الديمقراطي غير منشأة على نحو سليم أو لا تعمل بأسلوب مناسب، أم كانت هناك أعطال في المجتمع، أم كانت السياسات المتبعة من قبل الحكومات تتسم بسوء الصياغة أو سوء الإدارة.

وهذه الفئات الثلاث معروضة وفق الترتيب المنطقي لنشأتها. فدولة الحكم الديمقراطي تتضمن الإطار المؤسسي وعملية وآليات الحكم. والمجتمع الديمقراطي يستهدف على النقيض من ذلك ذات مضمون الديمقراطية والقيم وأشكال الثقافة وأنماط الحياة التي تجري مراعاتها في إطار سلامة الحكم.

وينبغي إيلاء الأولوية المنطقية، سواء على الصعيد النظري أم العملي، للنهج المؤسسي وإقامة الدولة الديمقراطية. ويتضمن تعبير مونتيسكيو "قنوات ... تنساب من خلالها السلطة" ايحاءات في هذا الصدد، فمن الممكن أن تضاهى الديمقراطية، من حيث مشمولها باعتبارها قيمة من القيم وشكلا من أشكال الثقافة والمدنية، بسائل نفيس قد يتعرض للانسياب في جميع الأنحاء أو للانتشار على الأرض أو للاختلاط بالشوائب إن لم تكن هناك أوعية وقنوات وأدوات مناسبة لجمعه وحفظه. ومن ثم، فإن وجود إطار مؤسسي مناسب، يشبه في هذا المضمار خزانة لحفظ النفائس، يمثل شرطا ضروريا ومسبقا لإقامة وتطوير أي مجتمع ديمقراطي.

وهذا يفسر، إلى حد كبير، كيف أن المطالبة بالديمقراطية أو بسلامة الحكم تبدأ دائما بمطالبة مؤسسية، حيث يعترض بادئ ذي بدء على الدولة وقالبها وهياكلها وآليات عملها عند الإعراب على الامتعاض إزاء سوء الحكم أو غياب بعض القيم التي تعد ديمقراطية؛ وعلى النقيض من هذا، لا يتوخى إصلاح أو إرجاع بعض القيم إلا وفقا لعملية مؤسسية مناسبة أو عملية مؤسسية تعد أو تعتبر مناسبة. وتظهر أزمة الشرعية بالتحديد عندما يرى المواطنون أن الدولة - التي تلعب دورا يشبه دور القناة - لم تعد مناسبة لنقل القيم الديمقراطية؛ ومن الواجب بالتالي أن تقوم هذه القناة أو أن تستبدل.

ومن المناسب بصفة خاصة أن نورد النتيجة التالية لوثيقة العمل رقم ٢، التي وضعها مؤتمر الأمم المتحدة الذي انعقد بأديس أبابا في آذار/ مارس ١٩٩٨:

"شددنا في هذه الوثيقة بالإضافة إلى ذلك على دور الدولة، وأيضا على دور مركزها، مما لا يعد مألوفا في الكتابات المتعلقة بهذه المسائل. وإلى حد ما، يشكل هذا رد فعل بسيط يتضمن تنويها ... مفرطا بالمجتمع وإمكانية حكم النظم. ويمثل هذا أيضا تسليما بأن من الممكن أن تقام مؤسسات سياسية فعالة على نحو أسرع من إقامة مجتمعات هادئة واقتصادات تتسم بالرخاء. وهذه العوامل متبادلة الترابط، ولكن إقامة مؤسسات حكومية تبدو في الواقع أفضل وسيلة للشروع في عملية من عمليات الحكم".

وها هي إذن كافة الفئات والمشاكل الرئيسية المتصلة بالحكم، وفق ترتيب منطقي أو زمني: إنشاء إطار مؤسسي، أي إقامة دولة الحكم الديمقراطي؛ وتشجيع وجود مجتمع ديمقراطي؛ وفي النهاية، سلامة صياغة السياسات العامة وسلامة إدارتها.

وهذه الأفكار تستحق بعض التحديدات الموجزة.

٢ - دولة الحكم الديمقراطي

إن ثمة ثلاثة عناصر تسمح ببناء دولة الحكم الديمقراطي في أفريقيا.

(أ) مبادئ أساسية تتفق مع متطلبات حقوق الإنسان العالمية أو تتمشى معها في كل الحالات - والقائمة في هذا الصدد ليست تحديدية كما سبق أن رأينا، ولكن البعض قد أصبح كلاسيكيا، وخاصة: تعدد الأحزاب والمعارضة السياسية، وحرية وسائط الإعلام، واستقلال القضاء، وحرية الانتخابات وانتظامها وشفافيتها، وتناوب السلطة، وما إلى ذلك.

(ب) مبدأ للتنظيم: الفصل بين السلطات

هذا المبدأ هو المبدأ الأساسي لتنظيم السلطات في الدولة الديمقراطية، أو أن هذا المبدأ هو الذي ينبغي له أن ينظم هذه السلطات، وهو يشبه خطة مبنى من المباني، ويفي بغرضين متناقضين في الظاهر، وإن كانا في الحقيقة متكاملين.

فمن ناحية أولى، يمثل هذا المبدأ مبدأ للتكامل، فهو ينظم في الواقع الساحة داخل الدولة الديمقراطية بهدف إتاحة ترتيب الممتلكات أو القيم التي تتسم بنفس الخصائص أو التي تستهدف ذات الأغراض، جنبا إلى جنب؛ ومن هنا يتعين بالإضافة إلى ذلك أن تتحدث عن الفصل بين الاختصاصات. وهو نفس المبدأ الذي يتيح التمييز في المبنى بين القاعات والغرف المخصصة لاستعمالات مختلفة. ومثل هذه الخطة لا تعد محايدة. فهي تحدد مسبقا موضع الممتلكات والقيم؛ حيث يعرف على سبيل المثال أين ستوضع الأدوات المنزلية ومستلزمات الأسرة. وهذه الخطة توجه أيضا بالفعل طريقة تنظيم المعيشة داخل المبنى. فهي تفترض في الواقع التسليم منذ البداية بوفاء كل غرفة بالاختصاص الذي خلقت من أجله؛ حيث يرفض على سبيل المثال إعداد الطعام داخل الحمام، أو تمكين الماشية من دخول غرفة النوم، مما يمكن القيام به في المنزل التقليدي.

ومن ناحية أخرى، يبدو أن هذا المبدأ مبدأ منعي، فهو يؤدي إلى استبعاد الممتلكات والقيم التي ليست في مكانها المناسب من الساحة الديمقراطية. وعلى سبيل المثال، لا تتضمن خطة المبنى التي سبق رسمها أعلاه، والتي تتفق مع خطة شقة أو جناح على الطراز الغربي، مكانا لإحراق الحطب، كما أنه لا يمكن للماشية أن تدخل فيه. ومن ثم، فإن الفصل بين السلطات يضطلع بدور مدبرة البيت ومنخلها، فهو يرفض القيم التي لا تتمشى مع البناء الديمقراطي.

ويمثل الفصل بين السلطات مؤشرا يدل على سلامة الحكم في حالة تضمنه لثلاث ظواهر رئيسية.

- الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية: ولا يجوز للسلطة التشريعية أن تكون منبثقة عن السلطة التنفيذية، ولكن ينبغي لها أن تكون سلطة مقابلة لموازنة السلطة التنفيذية. وهذا لا يفترض تعدد الأحزاب فحسب، بل يفترض أيضا وجود توازن بين الأحزاب السياسية. وإذا ما كان هناك اختلال في التوازن بين الأحزاب، فإن واحدا منها سيتمكن في الواقع من التسلط، ومن القيام في ظل هذه الظروف بالهيمنة على السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث ستصبح هذه السلطة التشريعية من هذا المنطلق عاجزة عن أداء دور الموازنة في مواجهة الحكومة.

ومن الواجب للسلطة القضائية أن تتمتع بكفالة استقلالها إزاء السلطتين التنفيذية والتشريعية، وألا تتحول مع هذا إلى دولة داخل الدولة. ولا يجوز ممارسة أي ضغط على القاضي أثناء اضطلاعه باختصاصاته.

- الفصل بين الدولة والمؤسسات والقوى الدينية: في الدولة الديمقراطية، ينبغي أن تتخذ القرارات على صعيد الدولة وحدها، دون تدخل من المؤسسات أو القوى الدينية. ومن هذا المنطلق، يمكن القول بأن الدولة الديمقراطية يجب أن تكون دولة علمانية، ولا سيما في أفريقيا.

وهذه العلمانية ليست كالعلمانية التي كانت سائدة في القرن الماضي بأوروبا، أي أنها ليست على نزاع مع المؤسسات الدينية. وهي تتضمن، على النقيض من ذلك، تنظيم التعايش بين الدولة وكافة العقائد. فالدولة العلمانية هي الدولة التي لا تميز بين المؤمن وغير المؤمن، ولا تعمد إلى ترتيب العقائد وفق تسلسل هرمي، وهي تتيح التعايش بين مختلف الفئات الاجتماعية في إطار مجتمعات مركبة متعددة العناصر والإثنيات والأديان.

- الفصل بين الدولة والأحزاب السياسية: ليست الدولة الديمقراطية محايدة بصفة عامة، فهي تهدف إلى فرض وتفضيل الايديولوجية الديمقراطية المنقولة عن طريق الأحزاب الديمقراطية، أي عن طريق الأحزاب التي تسلم بمبادئ الديمقراطية التعددية، فضلا عن نوع المجتمع الذي ينبثق عنها. وهي الدولة التي تتقبل مع هذا الأنظمة الأخرى ما دام ما يصدر منها لا يعرض وجودها للخطر. وهي تمثل النظام الوحيد الذي يتقبل ظهور أنظمة أخرى في إطاره تقوم، عند الاقتضاء، بإعلان معارضتها الصريحة لما له من مثل، بل وبمناهضتها إذا لزم الأمر، ما دامت هذه النظم لا تهدد الدولة كما سبق القول.

وفي إطار هذا التحفظ، وفي نطاق هذه الحدود، يمكن القول إذن بأن الدولة الديمقراطية، وإن لم تكن دولة محايدة، فهي تلعب دور الحكم بين الأحزاب أو ينبغي لها أن تضطلع بهذا الدور؛ ومن الواجب عليها أن تحافظ على وجود توازن منصف بين الأحزاب الديمقراطية والأحزاب غير الديمقراطية التي تنشأ بداخلها. وهذا يفترض أن جهاز الدولة لا يجوز له أن يخضع لأي حزب من الأحزاب، وأن موارد السلطة العامة، شأنها شأن الممتلكات العامة، لا يصح لها أن تكون في خدمة الحزب الحاكم، الذي يشكل حزب الأغلبية في معظم الحالات. والفصل بين الدولة والأحزاب السياسية يعد فصلا في الاختصاصات، فهو يعني أن الحكومات يجب عليها أن تميز بين مسؤوليات رجال الدولة ومسؤوليات أعضاء الأحزاب السياسية التي قد ينتمون إليها، عند الاقتضاء.

ومن خصائص الدولة الديمقراطية، أن مبادئها تتسم بالعالمية. وهذا يتضمن أن الاختصاصات المعزاة إليها تظل متماثلة في جميع القارات، وبصرف النظر عن الشعوب التي تنسب إليها. وهذا يشبه إلى حد ما ما يجري في نطاق دين من الأديان، فقواعد هذا الدين، التي تحددها السلطات المختصة والتي تدون عند الحاجة، تسري على جميع الأجناس وكذلك على جميع القارات فيما يتصل بمن يتقبلونها.

وعالمية المبادئ الديمقراطية لا يجوز لها أن تختلط مع التماثل؛ فكون الشيء عالميا لا يعني أنه متماثل. وهذا يتضمن أن بوسع كل شعب وكل جنس أن يدير بيت الديمقراطية وفق ما لديه من تراث ثقافي وقيم حضارية. والهياكل العالمية الموحدة للمبنى، إلى جانب الاختصاصات المعزاة إلى كل حجرة، تضطلع بدور "منخل" يتولى استبعاد القيم الثقافية المعارضة لخصائص الديمقراطية. ومن ثم، فإن عالمية الديمقراطية تتمشى تماما مع تنوع الثقافات.

(ج) الدستور الديمقراطي

تفترض سلامة الحكم أن الدولة يجب أن تستند إلى دستور ديمقراطي يكون خلوا، مع هذا، من أي أحكام غوغائية لا يمكن تطبيقها، مثل الإعلانات التي تصدر دون مناسبة لتجميل واجهة الدولة، والأحكام التي ترمي إلى إثبات أن الدولة أكثر ديمقراطية من البلدان الصناعية، أو التي تقضي بإقامة آليات معقدة باهظة التكلفة تؤدي إلى إبطال مفعول السلطات بحجة السيطرة عليها، أو إلى خلق الحكومات مع حرمانها من وسائل ممارسة الحكم، أو أي أحكام منبثقة عن دعاية سياسية مع اتسامها بشكل واضح بطابع خيالي مثالي بالمعنى الانتقاصي لهذا التعبير.

وينبغي للدساتير الأفريقية، على النقيض من ذلك، أن تكون بسيطة وواضحة، وأن تنظم عملية اتخاذ القرار بالأغلبية بأسلوب منطقي متماسك.

وعند استجابة الدستور لهذه المتطلبات، يتعين احترامه بكل دقة. ولا يجوز لرجال الحكم أن يعدلوه من أجل تكييفه وفق أطماعهم السياسية. وعلى العكس من هذا، يلاحظ أن رجال الحكم هم الذين يجب

عليهم أن يتكيفوا حسب الدستور، مما يشبه إلى حد ما ذلك المستأجر الذي يتكيف وفق الشقة التي يشغلها دون أن يحق له أن يغير منها.

٣ - المجتمع الديمقراطي

تفترض سلامة الحكم أن المجتمع ديمقراطي. ولا يمكن بلوغ أهداف حكم سليم في مجتمع ممزق من جراء الصراعات أو التنافسات أو الاستبعادات العرقية أو الإثنية، أو بسبب القبلية، وتعذر مشاركة الأغلبية في إدارة الشؤون العامة، وعدم المسؤولية، واختلال الإدارة، والفساد، والتبذير.

وفي أفريقيا، يمكن لأنواع ثلاثة من التدابير أن تيسر من نشوء مجتمع ديمقراطي.

(أ) المشاركة والشرعية

يرجع سوء الحكم إلى عدم شرعية الحكومات، أي إلى عدم قيام الحكومات بموافقة الأغلبية. والوضع على هذا الحال في أكثر الأوقات لسببين:

- إما أن الدساتير والمؤسسات الحاكمة بعيدة عن حسن الصياغة، وأنها لا تسمح لغالبية المواطنين بالمشاركة في الشؤون العامة، وهذا هو الجانب القضائي من المشكلة؛

- وإما أن الدستور والمؤسسات الحاكمة تتضمن وسائل للمشاركة الشعبية، ولكن القائمين بالحكم يتولون إقصاءها من أجل الاحتفاظ بالسلطة، وهذا هو الجانب السياسي والمدني للمشكلة. ويتبلور هذا الافتراض إذا كان المواطنون بالغي الضعف، أو إذا كانوا قد تعرضوا للعبودية والخوف فترة شديدة الطول، مما جعلهم يعجزون عن المطالبة بحقوقهم، أو لا يتجاسرون على هذه المطالبة، مع أنها حقوق تحظى باعتراف الدستور؛ أو إذا كان المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية وجماعات الضغط وسائر القوى الوسيطة التي ترمي إلى موازنة السلطة المركزية تعاني من الضعف أو أنها غير موجودة.

ولكن هذا افتراض ذو حد أقصى، فعندما تكون هناك سيطرة تامة على البعد القضائي، إلى جانب حسن صوغ الدساتير وسائر المؤسسات الحكومية، تنشأ في المجتمع قوى موازنة تؤدي إلى الحد من تعسف رجال الحكم. ولا يزال دور التعليم المدني فيما يتصل بنشوء هذه القوى الموازنة دورا محددا، ولكن التعليم المدني لا يستطيع تحقيق أهدافه في حالة عدم تلاؤم الإطار القضائي المضطلع فيه بهذا التعليم. وليس من الممكن، على سبيل المثال، أن تتحقق نتيجة تذكر من جراء تنبيه المواطنين إلى أن بوسعهم أن يعترضوا على قرارات الحكومة، أو إذا قيل للفئات الضعيفة مثل النساء أن بوسعهن أن يؤثرن على قرارات الحكومة بهدف خدمة مصالحهن إذا لم يكن هناك إطار قضائي على نحو مسبق لتنظيم وحماية هذه الحقوق.

وثمة إصلاحات قضائية ثلاثة يمكن لها أن تشجع المشاركة الشعبية إلى جانب شرعية الحكومات.

- إعادة تقييم الانتخابات العامة: ليس من المؤكد أن الانتخابات العامة تتسم بالتكيف في جميع الحالات وعلى كافة الأصعدة بالمجتمعات الأفريقية. وفي الواقع، يفترض تكامل هذه المجتمعات، الذي يمثل شرطا لحسن مسيرة التعددية الديمقراطية، من بين إصلاحات أخرى جديرة بالتنفيذ، حماية الأقليات، وإلغاء المركزية إلى حد بعيد مع تنوع حالات التجمعات المحلية. والاضطلاع بإصلاح ضريبي واسع النطاق يتيح إعادة توزيع القوة الاقتصادية، وتنظيم وكفالة التعددية الثقافية بغية إتاحة تقديم متساوية أمام كافة الثقافات والسماح لكل فرد بأن يختار ثقافته. وهذه الإصلاحات تتطلب، هي وإصلاحات أخرى كثيرة، الرجوع إلى أشكال جديدة من أشكال التمثيل، وكذلك إلى أساليب جديدة لاختيار الممثلين. وهي تفترض قصر الانتخابات العامة على مناطق محددة بعينها، فتعميم هذه الانتخابات يمكن له في بعض الحالات أن يسبب انقسامات في المجتمع بدلا من العمل على توحيده.

- إعادة تقييم أساليب المشاركة الشعبية: ينبغي للدساتير الأفريقية، أن تتيح، في إطار وجود حكومة تحظى بالأغلبية، القيام بقدر الإمكان بربط السكان بعمليات إعداد وصوغ وتنفيذ القرارات التي تعنيهم. وتوفر التعددية الديمقراطية في هذا المضمار مجموعة مدهشة من الوسائل التي يندر استخدامها في أفريقيا، وإن كان يمكن لها أن تحدث تحويلات جذرية في مجتمعاتها:

* أساليب المشاركة في الإدارة والمشاركة في رؤوس الأموال وفي نتائج وحدات الإنتاج؛

* إدخال نهج للديمقراطية المباشرة أو تعزيز هذه النهج: الاستفتاء فيما يتصل بكافة المسائل الهامة الرئيسية؛ وحق الاعتراض الشعبي الذي يتيح لفئة من المواطنين أن تعترض على تطبيق قانون ما؛ وسلطة المبادرة التي تسمح للمواطنين بالمبادرة بعرض القوانين على التصويت؛ وسلطة الرفض وخاصة على الصعيد المحلي، وما إلى ذلك.

** أساليب التنسيقات الوطنية: يتعين بالضرورة أن تكون بعض المواضيع الحساسة، التي يمكن تحديدها بموجب الدستور أو القانون، موضع تنسيقات وطنية.

ومن الممكن، على هذا النحو، تهيئة ديمقراطية حقيقية حية تقوم على المشاركة وقد تؤدي إلى دعم التضامن الوطني.

- تخفيف السلطة: ينبغي للدساتير الأفريقية أن تستفيد إلى أبعد حد من المبدأ الديمقراطي المتعلق بالفصل بين السلطات. ويتناول هذا المبدأ، في قالبه النموذجي، الفصل بين

السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، ولكن ما ينبغي له أن يُبقى عليه بالفعل هو مبدأ الفصل نفسه، لا السلطات الثلاث الكبيرة القائمة على هذا النحو. ومبدأ الفصل مبدأ يتسم بالتطور والدينامية، وهو لا يحدد قالبا جامدا لتنظيم السلطة، ولكنه يسمح بتكييف كافة أنواع المجتمعات وفق متطلبات الديمقراطية التعددية.

وتتسم المجتمعات الأفريقية بقدر كبير من التجمد، فالدولة مركزية إلى حد بعيد، والسلطات الاقتصادية، وخاصة السلطات المتصلة بالأراضي، من نصيب جهات إقطاعية. وفي ظل هذه الظروف، لا تأتي آليات الديمقراطية التعددية بآثارها المرجوة؛ كما أن الفصل التقليدي للسلطات الثلاث، الذي يتمثل هدفه في جعل كل سلطة بمثابة قوة موازنة أمام السلطتين الأخريين، لا يفي بهذه المهمة.

وثمة مثال له مغزاه في هذا الصدد، وهو البرلمان. ففي إطار التصور التقليدي للفصل بين السلطات، يشكل دور البرلمان قوة موازنة أمام السلطة التنفيذية. ومن الواجب بالتالي أن يكون مستوى ترشيح البرلمانيين متسما بالارتفاع، إلى جانب تزويدهم بالموارد المالية اللازمة لاضطلاعهم بمهمتهم.

ومن الواجب، مع هذا، أن يكون هؤلاء البرلمانيون تمثيليين، أي أن يمارسوا سلطة سياسية فعالة على السكان. والقوانين الانتخابية بغالبية البلدان الأفريقية لا تسمح ببلوغ هذا الهدف الأخير. فهي تركز على انتظام الانتخابات، لا على تمثيلية المنتخبين. وهذا هو السبب في أن النواب قد ينتخبون بطريقة قانونية وشفافة ولكنهم لا يمارسون أي سلطة سياسية حقيقية على السكان. وهذا يعني أن السلطة السياسية ما زالت خارج نطاق البرلمان، وقد تكون متمثلة في الدوائر الدينية أو التقليدية على سبيل المثال. وينبغي استحداث فلسفة أخرى للقانون الانتخابي حتى يصبح البرلمان مقرا لاتخاذ القرارات الأولية، وحتى يضطلع على نحو عادي بدوره في موازنة السلطة.

وبغية كسر جمود البرلمان، وجمود سائر المؤسسات الديمقراطية كذلك، يتعين على الدساتير الأفريقية أن تنص على آليات تتيح تخفيف السلطة. وهذه عملية تجنح نحو تجاوز مجرد إعادة تنظيم السلطة بشكل تقني، مثل تخفيف التركيز. وهي تشكل فلسفة أخرى لتوزيع السلطة، أي توزيع كافة أشكال السلطة، مما يمكن كل فرد وكل تجمع اجتماعي من الاحتفاظ بشيء ما والدفاع عنه.

وتحرز الدولة العلمانية تقدما في هذا الصدد، فهي تتيح التمييز بين السلطة العامة والسلطة الدينية. ومع هذا، فالسلطة السياسية لا تزال تأليفية في الدولة العلمانية. فهي ليست مجرد السلطة التي تقوم بتنظيم سلوك المواطنين رسميا، ولكنها أيضا سلطة التوصية بخيارات تتعلق بالآداب. ولا يُكتفى بتحديد كيفية تصرف المواطنين، بل تُعطى لهم تعليمات بخيارات تتعلق بالآداب، وذلك بتوجيههم إلى ما ينبغي فعله. ومن أجل إيجاد سلطة فعالة للموازنة، يجب مواصلة حركة تخفيف السلطة، التي لا تشكل العلمانية فيها سوى حلقة أولى من سلسلة طويلة من الحلقات، من خلال القيام على سبيل المثال بفصل السلطة السياسية عن السلطة الاقتصادية، من ناحية أولى، وعن السلطة الثقافية، من ناحية ثانية.

(ب) الفعالية والمسؤولية

ويفترض المجتمع الديمقراطي أيضا أن ثمة فعالية في عملية اتخاذ القرار إلى جانب مسؤولية موظفي الحكومة.

- ومن الممكن أن تتحقق الفعالية بفضل مؤشرين رئيسيين لسلامة الحكم.

* الشفافية، وهي وسيلة لمنع الفساد. والتطويرات التي أدخلت حتى الآن على هذه المسألة في الأنشطة التي اضطلع بها مؤخرا من جانب الأمم المتحدة ووكالات التنمية الثنائية ما زالت ذات صلة وسارية المفعول. والاضطلاع بتعاون وثيق دائم بين الأمم المتحدة ومنظمات من قبيل منظمة الشفافية الدولية سيكون، بالإضافة إلى ذلك، بالغ النفع بالنسبة لأفريقيا. ووضع مشروع اتفاقية دولية لمكافحة الفساد سيكون، في نهاية المطاف، بمثابة خطوة تقدمية هامة في هذا الميدان.

وريثما يحدث ذلك، يمكن لأفريقيا أن تتخذ خطوات متواضعة، وإن كانت فعالة ويسيرة التنفيذ. وهي تستطيع البداية بكفالة شفافية استخدام المساعدة العامة في مجال التنمية.

وأفريقيا تتلقى مساعدات كبيرة، على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف، فيما يتصل بتنمية مؤسساتها. وفي حالة إساءة استخدام هذه المساعدة العامة، فإنها قد تؤدي إلى تحطيم الديمقراطية في حين أن هدفها كان يتمثل في دعمها؛ وإلى شرخ النسيج الاجتماعي في حين أنه كان يتوقع منها في هذا الصدد أن تكون عاملا من عوامل التضامن والوفاق؛ وإلى إدخال وتشجيع طرق مريبة في إدارة الشؤون العامة في حين أن أهدافها المنتظرة كانت تتضمن استحداث مؤشرات جديدة لسلامة الحكم؛ وإلى تشويه صورة الجهة المانحة نفسها في نهاية الأمر حيث ستعد شريكة رغم أنفها في حالة متدهورة تتضمن، من قبيل المفارقة، الإعراب عن الأسف لتلقي هذه المساعدة، فهي قد حركت الأطماع وخلقت النزاعات، وربما كان من الممكن ألا تظهر هذه الأطماع وتلك النزاعات بدون هذه المساعدة.

ويتمثل الشرط المسبق لسلامة استخدام المساعدة العامة في شفافية استخدامها. وهذا شرط غير كاف بالطبع، ولكنه شرط ضروري ومسبق في كل مناقشة موضوعية. ومن الواجب أن يُضطلع بمناقشة الشفافية، شأنها شأن حسن استخدام المساعدة، عند الموافقة على تقديم هذه المساعدة. ولا يرتجى أي نفع من الانتظار حتى تنفق هذه الأموال، ثم "اكتشاف" بعد ذلك أنها قد أنفقت في غير وجهتها الصحيحة، والاندفاع حينئذ في حملة لمطاردة المشتبه فيهم، والقيام بشتى أنواع التحقيقات، وهي تحقيقات ستبوء بالفشل وقد تزيد أيضا من بعض مشاعر الخيبة.

وبوسع الحكومات أن تنشر "جريدة رسمية للمساعدة العامة"، على أساس فصلي أو نصف سنوي، حيث يجد أي مواطن، من بين ما يجد، معلومات بشأن:

- المبلغ الإجمالي للدعم المالي المقدم من كل جهة من الجهات المانحة، إلى جانب توزيعه المفصل على قطاعات النشاط أو تخصيصه: الحلقات الدراسية، والمنشورات، والتنظيم المادي للانتخابات، والمركبات، والمعدات المختلفة، والتعويضات، والأتعاب إن وجدت، وما إلى ذلك.

- قائمة الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين، من قبيل التجمعات والشركات والرابطات والباحثين ومكاتب الدراسة والمجموعات الاقتصادية والمنظمات غير الحكومية وما إليها، التي تلقت بأي شكل أموالا من المساعدة العامة، بصرف النظر عن مسميات هذه الأموال (معونات، اتعاب، إعانات، تحمل نفقات السفر أو الإقامة أو الوجبات فيما يتصل بالحلقات الدراسية، بدلات يومية ... الخ)؛ وهذا يعني أن كل من يتلقى أموالا من المساعدة العامة سوف ينبه إلى أن اسمه سينشر في الجريدة؛

- قائمة الممتلكات من المعدات والتجهيزات والأثاثات وما إليها، التي يتم الحصول عليها من أموال المساعدة العامة، إلى جانب توزيعها الفعلي؛

- قائمة المنشورات والمؤلفات والكراسات والكتيبات والحلقات الدراسية والمؤتمرات وما إليها، مما جرى الاضطلاع به أو تنظيم بالأموال المقدمة من المساعدة العامة.

وهناك معلومات أخرى كثيرة يمكن أن تنشر في هذه الجريدة، التي ستكون موضع استكمال بالإضافة إلى ذلك من طبعة لأخرى.

وفيما يتصل بما لا يمكن تنفيذه أو تسييره مباشرة على يد الموظفين أثناء أدائهم لواجباتهم، ينبغي أن تكون هناك مراعاة تامة لقواعد إبرام الصفقات. وهذا لا يتعلق فقط بصفقات المعدات والتجهيزات والأثاثات، بل يتعلق أيضا بعمليات الدراسات والمنشورات وتنظيم الحلقات الدراسية، فضلا عن كافة أنواع تقديم الخدمات. ولا يجوز اشتراط وجود "علاقات" من أجل التمكن من الوصول لهذه الأنشطة الممولة من المساعدة العامة. ومن شأن الرجوع العادي إلى قواعد المنافسة أن يتيح قيام لجنة تقنية مستقلة باختيار أفضل الهياكل والأشخاص تأهيلا لتنفيذ هذه القواعد. وينبغي في النهاية عند المطالبة بتقديم عطاءات تنافسية أن تكون هذه المطالبة موضع إعلان واسع النطاق، ولا يجوز لها أن تتخذ صيغة المعلومات الحساسة التي لا يمكن أن يصل إليها سوى "المقربون" أو من ينتمون إلى دوائر محدودة لها صلات ما.

وفي حالة الوفاء بكافة هذه الشروط الدنيا، يمكن الاضطلاع في نهاية المطاف بمناقشة موضوعية لحسن استخدام الأموال التي يوفرها الشركاء. وثمة مثالان موجزان: ولنقارن المبالغ المخصصة للمنشورات والمداد الذي لا يمحى عند إجراء الانتخابات، على التوالي، وقد يلاحظ أنه يمكن التوفير على جانب

المنشورات، بتجنب طبعها بالألوان على ورق مصقول فاخر، وان الوفورات المتحققة على هذا النحو يمكن أن تستخدم في شراء مداد لا يمحى ذي نوعية ممتازة وفعالة، مهما كانت ظروف الاستخدام، أي بدون الحاجة إلى رج المحبرة على سبيل المثال. وقد يمكن أيضا أن يخفض عدد المركبات، ما دامت لا تستعمل سوى في السوقيات المتعلقة بالانتخابات.

والشفافية المتوخاة في استخدام الأموال المقدمة من المساعدة العامة ليست إلا جانب من جوانب الشفافية في مجال إدارة الأموال العامة والشؤون العامة بصفة شاملة. وهي تمثل أفضل مؤشر لسلامة الحكم.

ومن منطلق تنفيذ الشفافية على الصعيد اليومي يمكن البت في مدى فعالية سلامة الحكم. فقدرة أفريقيا على كفالة مثل هذه الشفافية تؤدي إلى ضمان سيادتها وإزالة عمليات المراقبة الخارجية التي تتسم باطراد الإرغام والتشديد، ومن شأنها بالإضافة إلى ذلك أن تدل على حدوث تحول عميق في التفكير، مما يعني زيادة احترام الأموال العامة، إلى جانب بروز دولة قوية مهيبة.

- وإزالة المركزية، بوصفها مؤشرا لسلامة الحكم، كانت موضوع تعليقات عديدة ذات صلة.

الجوانب التقنية لإزالة المركزية: إن إزالة المركزية على الصعيدين الإقليمي والمحلي وإزالة المركزية في الخدمات والحد من تجمع السلطة المركزية وتفويض الولايات والتوقيعات ترتبط على نحو وثيق بأداء الوظائف العامة وهي تتعلق بدراسة الإدارة العامة.

ويرد أدناه تحليل لدور إزالة المركزية في مجال سلامة الحكم، بالفقرة المتصلة بالتكامل الوطني.

- والمسؤولية تتيح، في إطار سلامة الحكم، تحديد من يتعين عليه أن يقدم الحساب. ومن الواجب أن يوضع المصطلح الانكليزي "accountability" المستخدم في هذا السياق في قالب فرنسي، فهو أبلغ تعبيرا من المصطلحات الفرنسية المقابلة، مثل مصطلحات المسؤولية والالتزام بتقديم الحساب وعزو المسؤولية وما إلى ذلك.

فالتفسيرية (accountability) تقضي على القرارات والأنشطة السرية التي تلحق ضررا كبيرا بحسن العلاقات بين المواطنين والحكومة.

وهي تتيح أيضا مكافآت إيجابية أو سلبية، مما يعد ضرورة بالنسبة لسلامة الحكم.

(ج) التكامل الوطني

ترجع احدى العقبات الرئيسية التي تعوق ظهور مجتمع ديمقراطي بأفريقيا إلى انعدام التكامل الوطني ببلدان هذه القارة. ومن هذا المنطلق، تعاني غالبية الدول الأفريقية من أزمة الشرعية.

ولا يجوز الخلط بين شرعية الدولة وشرعية الحكومة، فالحكومة تتسم بالشرعية إذا كانت منتخبة على نحو سليم، وإذا كانت تحظى بموافقة حرة وبمساندة من جانب معظم المواطنين.

وعلى النقيض من ذلك، يفترض في شرعية الدولة أنها تستند إلى حد أدنى من توافق الآراء، وهذا التوافق في الآراء يتعلق بالمؤسسات وبالقوى المقابلة التي تكفل الحريات، كما يتعلق بحدود الدولة، وبالدولة أيضا بناء على ذلك.

ويتضح من المراقبة أن غالبية الدول الأفريقية تعاني من أزمة الشرعية، مما يفسر سوء الحكم في كثير من الحالات؛ فثمة تشريعات عديدة لقمع الحريات والحرمان منها ترجع إلى أن الدولة لا تتمتع بالشرعية، أي بالحد الأدنى من توافق الآراء الذي كان من شأنه أن يضفي عليها السلطة الضرورية لحمل المواطنين على قبول قراراتها، وليس ثمة تبرير لهذه التشريعات في هذا المجال.

وهذه الحالة تؤدي إلى جعل الحدود الاصطناعية، التي فرضها الاستعمار والتي جمدتها الحكومات الجديدة، مفتقرة دائما إلى التعزز. وبينما كان يعتقد عن حسن نية أن الدولة التي تضطلع بالمركزية والتي تتاخم هذه الحدود سوف تؤدي في النهاية إلى إيجاد ولايات (مما يدخل عموما تحت عنوان "الدولة المكونة من ولايات") فإنه يلاحظ اليوم أن الشعور الوطني لا يزال بالغ الضعف، وان رد الفعل على صعيد العشيرة أو القبيلة أو المنطقة كثيرا ما يتجاوز ما تسميه البلدان الصناعية "الصالح العام".

وفشل مذهب وسياسة "الدولة المكونة من ولايات" يفسر وجود بلدان أفريقية عديدة بوصفها مجموعة متجاورة من القوميات، التي كثيرا ما تكون متنافسة، لا بوصفها كلا متكاملا.

وثمة وسيلتان قانونيتان يمكن لهما أن يشجعا على التكامل الوطني في أفريقيا.

- فلسفة أخرى لإزالة المركزية: لا جدال في أن إزلة المركزية تشكل مؤشرا من مؤشرات سلامة الحكم، ومن المعروف أن هناك أموالا ضخمة تتعرض للإنفاق اليوم لمساندة إزالة المركزية بالعديد من البلدان الأفريقية.

ولكن الأمر يتعلق بإزالة المركزية على نحو تقليدي، مما يعني الاضطلاع بعملية تشبه إلى حد ما، فيما يتصل بأفريقيا الناطقة بالفرنسية على الأقل، ما يلي: سن قانون يعترف بالاستقلال القضائي والمالي للتجمعات أو الجماعات الإقليمية، والإذن لها بانتخاب من يتولون بالفعل زعامتها وإدارتها، إلى جانب سرد صلاحياتهم، وتكليفهم بالاضطلاع ببعض الخدمات التي كانت تدار حتى ذلك الوقت من جانب الحكومة المركزية، وإمدادهم بالموارد التي كانت تستعملها الحكومة المركزية لإدارة هذه الخدمات.

ولا شك أن هذا تقدم واضح بالنسبة لما كان سائدا في الماضي من إدارة كافة الأنشطة على يد الحكومة المركزية ذاتها. ولكن هذا لا يؤدي، بالصورة القائم بها، إلى تشجيع التكامل الوطني، وسوف يلاحظ، قبل مرور عقد من الزمان، أنه لا يمثل مؤشرا لسلامة الحكم، وذلك لخمسة أسباب على الأقل:

* الأمر يمثل ازدواجا، فهو نسخة مما يحدث على صعيد الحكومة المركزية يجري نقلها إلى الجماعات الإقليمية. والحكومة المركزية ليست في هذا الصدد نموذجا من نماذج الآداء في أفريقيا. ونقل نسخة من قواعد العمل إلى الجماعات المحلية يؤدي إلى تردي سوء الحكم، لا إلى تعزيز سلامة هذا الحكم. ومن ثم، فإن البلدان التي قامت بإزالة المركزية قد نقلت إلى الجماعات التي تعيش في إطار من اللامركزية، النظام الانتخابي لدى الحكومة المركزية وتشكيل الجهاز التنفيذي لدى هذه الحكومة وكافة المؤسسات التي تتسم بسوء الأداء، والتي كثيرا ما تُدرج في برامج إصلاحية بهدف تحسين إدارة شؤونها. ويضاف إلى هذا أن نفس الأفراد يمارسون المسؤولية على صعيد الحكومة وكذلك على صعيد الجماعات المتمتعة باللامركزية. وإزالة المركزية على النحو التقليدي لا تقضي على الاختلالات التي تلاحظ على صعيد الحكومة المركزية؛ فهذه الاختلالات مازالت قائمة، وإن كانت قد نقلت نسخة منها إلى دوائر أقل مساحة داخل الدولة.

* وإزالة المركزية بأسلوب تقليدي لا تفضي إلى حماية الأقليات؛ فالاقتراع العام لا يتيح تهيئة تمثيلية حقيقية لها. ومن الواجب أن توضع نماذج أخرى للتنظيم الإداري تتسم بمراعاة هذه الحقائق، كما ينبغي بصفة خاصة أن يعاد النظر في أسلوب تحديد الدوائر الإدارية.

* ونقل نسخ من النظام المركزي يؤدي أحيانا إلى آثار بعيدة المدى، تتضمن تنظيم كافة الجماعات غير المركزية وفق نفس الأسلوب بشكل دقيق. ومن الواجب أن يضطلع بالتالي بتنويع حالات التجمعات الإقليمية. والتطلع إلى إدارة كافة مناطق الدولة وفق قواعد موحدة يؤدي بالفعل إلى زيادة التجمعات الاجتماعية. وينبغي على النقيض من هذا أن تُنوع حالات التجمعات الإقليمية. وليس هناك ما يدعو إطلاقا لإنشاء نفس نوعيات الأجهزة الإدارية في المناطق الرعوية والصحراوية أو في المناطق الحرجية أو البحرية.

* وإزالة المركزية بأسلوب تقليدي لا تكفل التعددية الثقافية. والتفاوت القائم بين التعددية السياسية والتعددية الثقافية مبعثا لتصدعات عديدة بالمجتمع. فالتعددية الثقافية تفترض أن السلطة العامة لا تقوم بتنظيم هيمنة ثقافة ما على ثقافات أخرى، وأنها تمنح فرصة متساوية لجميع الثقافات حتى تزدهر. وهذا يفترض أيضا أن ثمة حرية في اختيار ثقافة بعينها، وأنه يمكن بالتالي استبدال الثقافة، مع التمتع بالتقبل على هذا النحو.

* في جميع الحالات التي تتيحها أبعاد الدولة، يشكل النظام الاتحادي أفضل أسلوب لإدارة الشؤون العامة، وهذا ينطبق على حوالي ثلثي الدول الأفريقية.

ومن الواجب بالتالي أن يؤخذ بفلسفة أخرى من فلسفات إزالة المركزية إذا كان من المراد لإزالة المركزية هذه أن تشجع التكامل الوطني على نحو فعال.

- تكامل القانون وتجديد سلطة القاضي.

لا تزال التحليلات التي أجريت بشأن استقلال القاضي، باعتباره مؤشرا من مؤشرات سلامة الحكم، ذات صلة، ومن الجدير بالترحيب كذلك تلك البرامج الداعمة للقضاء التي وصفت في بلدان أفريقية عديدة والتي ترمي، على سبيل المثال، إلى تدريب القضاة أو إلى تزويدهم بالوثائق اللازمة لعملهم.

ومع هذا، فإن برامج دعم القضاء هذه تتناول بصفة خاصة عواقب سوء الحكم فيما يتصل بالقضاء، لا الأسباب الحقيقية لذلك. وكثيرا ما يرجع سوء إدارة الشؤون في مجال القضاء، في الواقع، لا إلى مركز القاضي، بل إلى طريقة تنظيم القضاء، وهو يرجع أيضا، في إطار توخي مزيد من التمامية، إلى عدم توافق القانون الذي يريد القاضي تطبيقه مع الحقائق الاجتماعية - الثقافية أو مع متطلبات العولمة والابتكارات التكنولوجية. وهذا هو السبب في أن الآثار الحميدة لبرامج تجديد القضاء قد تتلاشى إذا لم تكن متبوعة بإصلاح موضوعي للقانون ذاته.

وقد يُتوخى قيام الأمم المتحدة بوضع مشروع لإصلاح القانون بأفريقيا، مع صياغته بشكل يؤدي إلى إثراء شتى مدارس القانون بالقارة من مساهماتها المتبادلة.

ومن شأن إدخال بعض مبادئ القانون العام إلى ساحة البلدان الأفريقية الناطقة بالفرنسية أن يتيح، على سبيل المثال، استحداث مؤشرات عديدة لسلامة الحكم، فيما يتصل على الأقل بسلطة القاضي وعمله، أو إنشاء أمانات يجري تكييفها بصفة خاصة وفق الحقائق الاجتماعية - الاقتصادية السائدة لدى سكان أفريقيا، أيضا. وعلى النقيض من ذلك، قد تفضل البلدان الأفريقية التي تطبيق القانون العام تكييف بعض مؤسسات نظام القانون المدني، من قبيل مسؤولية الحاكمين وسائر الشخصيات العامة.

وثمة ثلاثة أمور على الأقل تبرر هذا المشروع.

* الإصلاح القانوني يؤدي إلى دعم الوحدة الوطنية: على الصعيد القانوني، يلاحظ أن الدول الأفريقية ليست موحدة في الواقع؛ فهي تعمل وفق مبدأ التعددية القضائية. وهذا يعني وجود نظم قضائية عديدة تتداخل مع بعضها، وتلاشي كل منها آثار الأخرى بالتالي. ورغم المظاهر القائمة، لا يعد النظام القضائي المتعلق بالدولة نظاما فعالا، وهو لا يستمد

شرعيته إلا مما يقرب من ربع السكان. وحيازة الدولة لوسائل الإكراه اللازمة لفرض قانونها على الجميع لا يجوز لها أن تجعلنا نقتنع بأن شرعية النظام القضائي يمكن لها أن تقوم دائما على أساس الإكراه. والقاعدة المرتبطة بالذاتية هي التي يمكنها وحدها أن تحقق استقرارا فعليا للنظام القضائي. وثمة قطاعات كاملة من المجتمع الأفريقي تفلت من قانون الدولة أو تقاومه، وهي مستمرة في التطور وفق قواعد ما لديها من نظم قضائية.

ورغم أن بعض مدارس الفكر تشجع التعددية القضائية، حيث ترى فيها انعكاس التعددية السياسية على الصعيد الاجتماعي، فإن مثل هذا النظام يهدد الوحدة الوطنية في نهاية الأمر. وتعايش القوانين العلمانية مع القوانين الدينية يستند، على سبيل المثال، إلى توازن ضعيف سيؤدي انهياره إلى عواقب وخيمة بالنسبة للوحدة الوطنية.

ويتمثل الهدف ذو الأولوية للإصلاح القانوني بالتالي في تحقيق التكامل الاجتماعي للقانون، والقيام بناء على ذلك بتوسيع وتعزيز قاعدة توافق الآراء، بأسلوب يؤدي إلى أداء ديمقراطي على أفضل وجه.

* الإصلاح القانوني يدعم السلام الاجتماعي.

يتألف أحد اتجاهات القانون الحديث، في الواقع، في عزو مهمة جديدة للقواعد القضائية.

وحتى الآن، كانت القواعد القضائية تجنح في الواقع إلى تنظيم السلوك الفردي مباشرة. وكانت تكتسب شرعيتها من منطلق سنها على يد الأجهزة المؤهلة لذلك، وخاصة البرلمان فيما يتصل بالقوانين، والحكومة فيما يتصل بالتنظيمات. ومن ثم، فقد كان التنظيم من طرف واحد، فإصلاح التعليم وقانون الانتخابات والنظام الأساسي للموظفين، كأمثلة لحالات كثيرة، يضطلع بتشريعاتها من جانب البرلمان، وتصدر مراسيمها من جانب الحكومة، من طرف واحد، مع مراعاة قيام القاضي بمراقبة الوسائل العملية لتطبيقها.

والجديد فيما يبدو هو الاتجاه نحو إكساب القواعد القضائية نزعة التوجيهات وأطر التنسيق؛ وإحلال قواعد التنسيق تدريجيا محل القواعد التقليدية الموضوعة من طرف واحد. وشيئا فشيئا، أصبحت القواعد الآمرة بالفعل قواعد قابلة للتفاوض، حتى في ميادين من قبيل الخدمة المدنية التي ما برحت تتبع السلطة التقديرية للحكومة، وذلك رغم أن النظام العام الأساسي للموظفين يؤكد دائما أن حالة الموظف قانونية وتنظيمية بالنسبة للحكومة.

وإزاء هذه الظاهرة، يوجد على الأقل خياران سياسيان.

وأولهما، إبقاء وتعزيز شرعية الجمهورية، مما يعني على سبيل المثال عدم القيام، خارج نطاق الجمعية الوطنية، بالاعتراض على قانون صادر بشكل عادي من قبل نواب للدولة سبق انتخابهم بالاقتراع

العام؛ أو أنه ينبغي كذلك أن تنفذ على نحو تام المراسيم الصادرة عن الجهاز التنفيذي بحكم ما له من سلطة تقديرية تحظى باعتراف الدستور.

وثانيهما، عزو مهمة جديدة للقوانين والتنظيمات. وفي حالة اعتبار القواعد الآمرة بمثابة توجيهات فقط، على سبيل المثال، ينبغي الاعتراف بأنها لا تظهر إلا بعد التنسيقات المضطلع بها في الأطر التي تحددها. وهذا إلا إذا تقرر أيضا أن القوانين والأنظمة لا تتدخل إلا من أجل تدوين نتائج التنسيقات المحددة بتوافق الآراء.

وفي إطار اعتبارات تتعلق بحفظ السلام الاجتماعي، يبدو أن هذا الاتجاه الأخير هو الاتجاه المتبع من جانب بعض الحكومات الأفريقية. وبغية إكساب هذا الاتجاه طابع الدوام، ينبغي مع هذا أن يضطلع بإصلاح قانوني بعيد تعريف مهام الجهازين التشريعي والتنفيذي، إلى جانب الأساليب التي يمكن بها للشركاء الاجتماعيين أن يتدخلوا في عملية اتخاذ القرارات القضائية.

وفيما يتصل بالبلدان الناطقة بالفرنسية، يمكن للقانون العام أن يوفر مساعدة كبيرة في هذا الشأن أيضا. ومن الملاحظ، في الواقع، أن القوانين المنبثقة عن القانون العام من تدوين القرارات الرئيسية الصادرة عن القضاء، أو أنها قوانين توجيهية، ولا تصبح سارية المفعول إلا بعد تفسيرها وتطبيقها على يد المحاكم، وقد تكون قوانين للتحكيم، فعند وجود مشاكل تثير نزاعات خطيرة تتعلق بالقيم، ترفض المحاكم البت في الأمر وتطلب تحكيم البرلمان.

* إصلاح القوانين يزيد من التنافسية.

من ملامح النظام القضائي للقانون المدني، أنه يفرق بين القانون العام والقانون الخاص.

وتبدو هذه التفرقة على نحو مطرد كما لو كانت عقبة في السياق الدولي الحالي الذي يتسم بالتنافسية والعولمة، وخاصة من جراء خضوع هذا السياق إلى حد كبير لدول القانون العام التي لا تعترف بهذه التفرقة أو التي لا توليها نفس الأهمية.

وإصلاح القانون ليس من شأنه إلا أن يؤدي إلى ملاحظة هذا التقارب شبه الطبيعي بين القانون العام والقانون الخاص، واستخلاص النتائج العملية لذلك، كما هو الحال على سبيل المثال في المجال الجنائي. ومن المعروف بالفعل أن بلدان القانون العام لا تعرف النيابة العامة ولا قاضي التحقيق، وأن الجرائم والمخالفات تتعرض فيها للعقوبة مع ذلك. وحتى في المجال الجنائي، يستند النظام إلى مبدأ التناقض: فالقاضي يقتصر على تطبيق القواعد الصارمة المتعلقة بقبول الدليل أو برفضه، دون التدخل في سير الدعوى، التي تقوم بكاملها تقريبا على أساس الأدلة المقدمة من الشهود، واستناد الملاحقة إلى قاعدة الإثبات الذي يتجاوز أي شك معقول، مع تبرئة المتهم إن لم تتوفر هذه القاعدة.

ومن الواضح أن مثل هذه المؤسسة دليل ممتاز على سلامة الحكم.

وثمة نتيجة رئيسية لتكامل القانون سوف تتحقق في البلدان الأفريقية التي تضم طبقات منغلقة، وكذلك في البلدان التي تمارس القبلية، وهي أكثر عددا.

ولا يمكن أن تقوم قائمة أي ديمقراطية حقيقية في مثل هذه البلدان.

والهند التي توشك أن تتغلب على حالات من هذا القبيل تعد مسرحا مفضلا للمراقبة من جانب أفريقيا.

٤ - صياغة وإدارة السياسات العامة

لا يمكن إبقاء أو تعزيز الآثار الحميدة لدولة الحكم الديمقراطي والمجتمع الديمقراطي إلا إذا حسنت صياغة وإدارة السياسات العامة.

وثمة مسؤولية مزدوجة في هذا المقام على البلدان الأفريقية وعلى الشركاء في التنمية.

وكثيرا ما لا تستطيع بعض الحكومات الأفريقية أن ترى بوضوح أهداف سلامة الحكم بالنسبة للإصلاحات التي تضطلع بها أو بالنسبة للسياسات العامة التي تشرع فيها.

وينبغي أن يشار من أجل هذا إلى أن سلامة الحكم تفترض الفكرة القائلة بأنه يمكن الحصول على عائد أفضل من وسيلة من الوسائل، دون تغيير هذه الوسيلة، في حالة معرفة كيفية استخدامها. وفي إطار هذا المنظور، لا يمكن الابتكار في الإصلاحات، بل في فن تسيير الدولة أو الحكومة، من خلال توجيه عناصرها وهياكلها المختلفة بطريقة تحقق الحد الأمثل من عائداتها وفعالياتها.

وسلامة الحكم لا تتنافى مع الإصلاحات. ومع هذا، وعلى النقيض من المنطق القائل "كلما تضاءلت الحكومة، كلما تحسنت الحكومة"، لا تتوخى سلامة الحكم الإصلاحات في حد ذاتها باعتبارها وسيلة لتغيير دور الدولة، ولكن باعتبارها تمثل مؤشرات لأداء وإدارة السياسات العامة، أي باعتبارها أدوات فعالة لتسيير الدولة والحكومة.

وفي حين أن التفسير الاقتصادي لإصلاح يتعلق بإزالة المركزية يتضمن، على سبيل المثال، القيام، من بين أمور أخرى، بالبحث عن مواطن التغيير المترتبة على توزيع الصلاحيات بين المجتمعات المحلية والدولة بالنسبة لدور الدولة، أو تخفيف بعض أعبائها، أو الإسهام في تمويلاتها، أو بالبحث كذلك عما إذا كانت المجتمعات المحلية الجديدة مزودة بموارد كافية من أجل الاضطلاع بمهامها الجديدة، ويتمثل منظور سلامة الحكم في الاستفسار عما إذا كان هذا الإصلاح سيحسن من نوعية العلاقات بين الدولة والمجتمع

المحلي، إذا كان سيؤدي إلى الاضطلاع بالمشاركة الشعبية والديمقراطية المحلية وما إليهما، وإلى أي مدى سيتم ذلك.

وتتسم مؤشرات الأداء، التي تشكل الدلائل الظاهرة على سلامة الحكم، بالتعدد والتنوع حسب السياقات. وهذه العناصر لا تدل على سلامة الحكم في حالة النظر إليها بمفردها. وهذا يعني أنه لا يوجد، على سبيل المثال، دستور جيد في حد ذاته، أو نظام قضائي سليم من تلقاء نفسه. ويمكن القول، إلى حد ما، إن كلا من هذه العناصر سليم في حد ذاته، عند القيام بتقديره وحده: فمن ناحية مطلقة، يمكن لأي دستور أن يكون حسنا، وهذا ينطبق أيضا على أي نظام قضائي، أو أي مفهوم من مفاهيم حقوق الإنسان.

وهذه العناصر تشكل، على النقيض من ذلك، مؤشرات لسلامة الحكم، ما دامت تستطيع التوافق فيما بينها وما دامت تعمل مع بعضها على نحو متسق. ومن الواجب إذن أن تتمكن مختلف العناصر الموجودة من الاندماج مع بعضها ومن الاتصال فيما بينها، تماما مثل أجزاء الجهاز الواحد الصالح للتشغيل.

وفيما يتصل بأفريقيا، تتمثل مسألة سلامة الحكم في معرفة ما إذا كانت الإصلاحات تتسم بالاتصال والاندماج على نحو متناسق مع دستورها ونظامها القضائي وخدمتها المدنية وما إلى ذلك، وإلى أي حد يتم هذا، أو في القيام أيضا بمعرفة ما هية الإجراءات التصحيحية التي ينبغي اتخاذها بالنسبة لعنصر واحد أو عدة عناصر حتى تصبح جميع العناصر بمثابة قطع من جهاز واحد يعمل بشكل سليم. وتعد سلامة الحكم محركا في حالة تشغيل. والافتقار إلى سلامة الحكم هذه يشبه القيام بوضع بعض القطع جنبا إلى جنب، وكل من هذه القطع لا يخلو من أهمية ولكنها لا تستطيع تبادل الاتصال لتشكيل جهاز عامل، سواء بسبب تبعية هذه القطع لأجهزة من أنواع مختلفة، أم بسبب عدم التفكير في تمكين هذه القطع من الاتصال أو الاندماج في مرحلة تصنيعها.

وفي إطار هذا المنظور، ما زال يتعين أن يُضطلع بجهود في أفريقيا من أجل تحقيق سلامة الحكم. ويلاحظ في الواقع أن ثمة ثلاث فجوات رئيسية في مجال صياغة السياسات العامة.

١ - هناك إصلاحات كثيرة بحاجة إلى الإنجاز، وبعض الدول يشبه ساحة مهجورة من ساحات التعمير.

وتقاس سلامة الحكم أيضا مع هذا بقدرة السلطات العامة على تنفيذ إصلاحات متناسقة والوصول بها إلى مرحلة الإتمام.

٢ - لا يوجد في الكثير من الأحيان اتصال متبادل بين مختلف الإصلاحات، وفي هذه الحالة، لا تتصل الإصلاحات مع بعضها كما كان ينبغي. وقد يضطلع، على سبيل المثال وبشكل متتالٍ، بإصلاح إزالة

المركزية وبإصلاح آخر للجهاز القضائي وبإصلاح ثالث للخدمة المدنية، دون أن يكون لأي من هذه الإصلاحات تأثير جذاب بالنسبة للآخر. وبالتالي، فإنه لا يستفاد من إزالة المركزية في الحد من الخدمة المدنية بنقل جزء من الموظفين إلى المجتمعات المحلية الجديدة، ولا في إزالة المركزية لدى الجهاز القضائي بهدف زيادة تقريبه من المواطنين.

٣ - ورفض تحمّل كافة العواقب المترتبة على عملية الانتخابات لا يسهم بدوره في سلامة الحكم. فالانتخابات تستهدف تحديد الأغلبية التي ستتولى مقاليد الحكم. والقيام، بعد إجراء الانتخابات، بتشكيل حكومة لا تعكس النتائج المعلنة يدل على أن ثمة شيئا ما لا يعمل بأسلوب سليم في النظام السياسي.

وبوسع الشركاء في التنمية، بما في ذلك الأمم المتحدة، الإسهام أيضا في تحسين صياغة السياسات العامة من جانب الأفريقيين.

ومن الواجب عليهم أن يقوموا في البداية بتنسيق ما لديهم من نظم في مجال الحكم بغية تجنب تأثير خلافاتهم على السياسات العامة الأفريقية.

وينبغي لهم بعد ذلك أن يتقبلوا أن هذه السياسات تضم أنواعا بعدد الدول الأفريقية الموجودة. وهذا يفترض أنهم سيبتعدون عن وضع مشاريع تنطبق على مجموعة من الدول دون تمييز، في حين أنه لا توجد أي دولة أفريقية تماثل الأخرى. ومن شأن هذا أن يشجعهم على إزالة مركزية الأنشطة حتى يتزايد تمشيها مع الوقائع المحلية. وسوف يتعين منذ البداية أن تنقل المسئولية الكاملة عن صياغة هذه المشاريع إلى الأفريقيين أنفسهم.

باء - الاتجاهات الناشئة في مجال شؤون الحكم

تتيح التطورات السابقة بيان أهمية المشاكل التي ستظهر في مجال شؤون الحكم. والأمر يتعلق بمشاكل لا حل لها في الوقت الراهن، أو بمشاكل أخرى سوف تظهر في إطار البيئة السياسية - الاقتصادية العالمية الجديدة.

ومن الممكن أن تصنف إلى فئتين رئيسيتين، تتصل إحداهما بطبيعة ومهام الدول الأفريقية، وتتصل الأخرى بمستقبل الديمقراطية التعددية ذات الأغلبية.

١ - مستقبل الدولة الأفريقية

إن المناقشة المتعلقة بالدولة الأفريقية في مجال الحكم تعيد إلى الأذهان تعبير "إعادة التصوير"، وهو تعبير معروف بالفعل.

وإعادة تصوير الدولة يعني إعادة تحديد دورها ومهامها، مع مراعاة الأهداف المناطة بها.

وفيما يتصل بهذه المسألة، توجد ثلاثة خيارات بشأن أفريقيا.

(أ) سيكون تعزيز الدولة ضروريا بالنسبة لسلامة الحكم

وهذا ينقلنا في الواقع إلى تفسير جديد لمفهوم "كلما تضاءلت الحكومة، كلما تحسنت الحكومة". وذلك يمثل حتى الآن تفسيرا اقتصاديا يرتبط بتنفيذ سياسات التكيف الهيكلي السائد. وتعبير "كلما تضاءلت الحكومة" تعبير ذو وجهة نحو الماضي وهو يصف ما يجب تغييره؛ وعبارة "كلما تضاءلت" تشير إلى أن هذا التغيير يجب أن يكون اختزاليا، أي يجب أن يزيح شيئا ما عن كاهل الحكومة. وتعبير "كلما تحسنت الحكومة" يتضمن نظرة نحو المستقبل، وهو يصف ما ستكون عليه الصورة الجديدة أو ما ينبغي أن تكون عليه هذه الصورة، أي الصورة الجديدة للدولة؛ وعبارة "كلما تحسنت" تعبر بإيجاز عن رأي تقييمي يشير إلى أن الأمر سيتعلق بتغيير نوعي؛ وأن صورة الدولة سوف تصبح أفضل مما هي عليه الآن في حالة تخليص هذه الدولة من شيء ما.

والنتيجة، في هذا الصدد، هي إضعاف حكومة الدولة. ومن هنا جاءت تعبيرات "الحد الأدنى من الحكومة" و "الحكومة اللازمة فقط" و "الحكومة الضرورية وحدها"، وكافة هذه التعبيرات تتضمن القول بأنه كلما قل تدخل حكومة الدولة، فإن هذا أفضل بالنسبة للاقتصاد والمواطنين.

ولننتقل من الآن إلى تفسير ذي منحى إداري لمفهوم "كلما تضاءلت الحكومة، كلما تحسنت الحكومة".

ومن الملاحظ في البداية أن تحرير الاقتصاد يفترض فعلا وجود دولة قوية تستطيع المبادرة، والتشجيع، والتوجيه، والسيطرة أحيانا، وفرض النفس في مجال العلاقات الدولية.

وبعد ذلك، ودون المساس بالدور الاقتصادي للدولة، تفضل سلامة الحكم، أي أسلوب اضطلاع الدولة بمهامها، وقدرتها على التنظيم والحفز، وأهليتها لتوجيه المجتمع، وذلك في المستقبل.

وفي هذا السياق، يجب على الدولة الجديدة أن تحتفظ بزمام المبادرة، وأن تخصص للخدمة العامة ساحة لا يجوز الانتقاص منها، وأن يكون بوسعها بالتالي الاضطلاع بدور الحكم بين المصالح الخاصة والصالح العام.

والأمر يتعلق إذن بتحديد كيفية تعزيز الدولة الأفريقية دون الرجوع إلى الدولة التدخلية، ودون المساس بالخيارات الرئيسية المتعلقة بالتحرر الاقتصادي.

وقد يتعين تحديد مبادئ الدولة التدخلية الجديدة.

(ب) قد تظهر في أفريقيا أشكال جديدة من الدول
وقد يوجد هنا فرضان.

* ظهور دولة إقليمية أو دولة شبه قارية

في حالة النجاح في إزالة المركزية والمضي فيها بشكل كافٍ، وفي حالة تعزز التكامل الاقتصادي من خلال تقوية الجماعات القائمة (الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والاتحاد الجمركي والاقتصادي لوسط أفريقيا، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا) إلى جانب إنشاء جماعات جديدة، فإن ثمة صلاحيات عديدة ستفلت من قبضة الحكومات المركزية، وينتهي الأمر إلى وجود دولة أقليمية تتخذ فيها القرارات الرئيسية في مقر الجماعات الأفريقية.

وفي إطار الاحتفاظ بكافة النسب ذات الصلة، سيقترب الأمر من نموذج الاتحاد الأوروبي.

وفي إطار هذا الغرض، سيجري تقدير مدى سلامة الحكم بالدول الأفريقية وفقا لمدى التصاق هذه الدول بأهداف الجماعات السياسية. وسوف يكتسب ضمان حقوق وحريات المواطنين بعدا إقليميا أيضا. وستصبح برامج سلامة الحكم أكثر فعالية حيث أنها ستنطبق على مجال إقليمي أرحب اتساعا.

* ظهور الدولة المتعددة الجنسيات والدولة الإثنية

تتعرض بعض مناطق أفريقيا لتهديدات خطيرة من جراء النزعة القبلية والتنافسات الإثنية.

وفي بعض الحالات، تبدو هناك الإثنيات كما لو كانت جنسيات على نطاق صغير، حيث تتوفر لديها كافة الصفات والخصائص المتعلقة بالجنسية - اللغات والأديان والتاريخ وما إلى ذلك.

وقد أدى رسم حدود معظم هذه الدول، بشكل اعتباطي، إلى امتداد نطاق إثنيات أو جنسيات عبر حدود بلدان عديدة تحظى باستقلال قانوني.

وثمة تمحيص عميق يظهر في أفريقيا بشأن الإثنية بوصفها قاعدة لإعادة تصوير مفهوم الدولة. وقد يفضي فشل أو بطء التنمية الاقتصادية، في بعض أجزاء أفريقيا، إلى ظهور دولة متعددة الجنسيات أو دولة إثنية. ويتمثل الأمر بالتالي، فيما يتصل بسلامة الحكم، في معرفة مدى تناسق هذا التصور للدولة مع حقوق الإنسان العالمي. وهذا سيشكل تحديا هاما لا بد لأفريقيا من مواجهته.

٢ - مستقبل الديمقراطية التعددية ذات الأغلبية

(أ) تعددية النماذج الديمقراطية

تتعلق الإشارات الواردة في هذه التحليلات إلى الديمقراطية بالديمقراطية التعددية ذات الأغلبية، أي بذلك النظام الذي تعهد فيه الحكومة إلى ممثلين منتخبين على نحو حر من جانب المواطنين في أعقاب انتخابات حرة عادية. والحكومة إذن هي حكومة الأغلبية.

ولكن الديمقراطية التعددية ذات الأغلبية ليست سوى نموذجا ديمقراطيا من بين نماذج أخرى. وتوجد في أفريقيا، وفي قارات أخرى أيضا، تعددية للنماذج الديمقراطية.

وتحاول أفريقيا دائما تجربة ثلاثة من هذه النماذج.

* الديمقراطية بدون أحزاب سياسية

وهذه تتعرض للتجربة في بعض بلدان شرق أفريقيا، ولا تتسم بـُبعد يكفي للسماح بالحكم على مدى فعاليتها.

وإذا كانت هذه الصيغة من صيغ الحكومات تحقق ضمان حقوق الإنسان العالمية، إلى جانب التنمية البشرية المستدامة، فإنها ستؤدي إلى إحداث بلبلة عميقة في طريق توخي سلامة الحكم.

* نموذج بديل للاتصال الثقافي

تؤدي الأفكار المذكورة آنفا إلى رد فعل فوري ومعقول: من المتعين على أفريقيا أن تتصور النموذج الخاص بها من الديمقراطية، أو ما قد يكاد أن يعني ذلك أيضا، وهو أنه يجب على أفريقيا أن تخلق الإطار المؤسسي للديمقراطية التوافقية.

وهذا بالتأكيد هو الحل الجذري الذي يبدو السعي إليه عملا مشروعا، مهما كانت العقبات أو التحفظات التي تترتب بالإضافة إلى ذلك على نهج من هذا القبيل يتعلق باتصال وتداخل الثقافات.

وثمة عقبة رئيسية في هذا الصدد ترجع إلى أن وضع النموذج الأفريقي سوف يتطلب وقتا طويلا، كما ستنشأ حاجة إلى مزيد من الوقت من أجل اختباره وتجربته وإعادة تكييفه وجعله تنافسيا. ولقد اضطلع ببحوث عديدة في هذه المنحى. ومن الواجب متابعتها، وهي جديرة بالتشجيع. ولكن من الواضح أنها لن تأتي بثمارها إلا في وقت بعيد. وفي إطار انتظار هذه النتائج، يبدو تصور حلول أخرى أمرا ملحا.

* العودة إلى الحزب الواحد

مع عودة الديمقراطية إلى أفريقيا، أعلن، على نحو يتسم بشيء من التعجل، أن الحزب الواحد قد ذهب إلى غير رجعة. وقد صورت هذه الأحزاب الوحيدة عند الاستقلال كما لو كانت إطارا للتنسيق الدائم

يضم الطاقات والقوى الحيوية للأمة حول ماهو جوهري بهدف كفالة التنمية الاقتصادية، ومع هذا فقد استخدمت في نهاية المطاف لإشباع الأطماع الشخصية لبعض الزعماء السياسيين الذين استعملوها كأدوات للدكتاتورية. وقد انتهى بهم الأمر إلى تفرقة الأمة وزيادة حدة الخصومات ونزعات القبائل، وإخماد الحريات وحقوق الإنسان، في حين أن مهمتهم كانت تتمثل في تحقيق ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي.

وحيث ان الحزب قد أصبح صنوا للدكتاتورية، فإنه يسهل تفهم ظاهرة الرفض التي مُني بها هذا النظام، وخاصة منذ عام ١٩٨٩ أو عام ١٩٩٠، وفي هذين العامين بدأت فترة التجديد الديمقراطي بأفريقيا.

وبعد بضعة أعوام فقط من بداية هذه التجارب السياسية الجديدة، كانت الممارسة تتطلب الحذر والتنوع: يمكن القيام أيضا في هذا الصدد باستبعاد عودة البلدان الأفريقية إلى نظام الحزب الواحد أو احتفاظها بهذا النظام، وذلك على نحو قاطع مطلق.

وثمة عوامل كثيرة يمكن أن تؤدي إلى هذا التطور.

- فالبلدان الأفريقية التي لم تأخذ بعد بتعددية الأحزاب، وعددها ضئيل جدا في الواقع، لا يسعها، وهي تشهد انحرافات بعض الديمقراطيات التعددية، إلا أن تحس بالشجاعة على اتخاذ الخطوة اللازمة، حيث يتزايد استعدادها لتعميق قوالب حكوماتها والوصول بها إلى مرحلة التمام، على النقيض من هذا.

- قد تؤدي تجاوزات ومزايدات المعارضة في بعض البلدان على المدى الطويل إلى إثارة ردود فعل بالرفض ضد التعددية، بوصفها نطاقا للفوضى وعدم المسؤولية، وهذا سيشجع ويسهل بشكل مفاجئ تصاعد الدكتاتوريات المدنية أو العسكرية.

- يفضي نظام المشاركة في السلطة، مهما كانت وسائله، إلى جعل البلد الذي يمارسه على أهبة الأخذ بنظام الحزب الواحد. وهو يؤدي إلى تهيئة أو تقوية نظام الحزب السائد، في جميع الحالات. ومن جراء تهميش المعارضة على هذا النحو، فإن هذا النظام يهيئ للعودة إلى الحزب الواحد.

- وإذا كانت النتائج الاقتصادية التي تحصل عليها الديمقراطيات التعددية لا تتجاوز كثيرا النتائج التي تحققها الأحزاب الوحيدة، فإن التعددية لن يكون لها أي مبرر في سياق التنافسية الدولية؛ وسوف تقتصر على أخذ صورة المحادثات الجدلية لدى المثقفين في الصالونات، وفي العواصم الأفريقية وحدها. وفي ظل هذه الظروف، سيجري فتح طرق مشروعة بأعداد متزايدة للمطالبة بالعودة إلى الحزب الواحد. ومن الجدير بالذكر في هذا

الصدد، أن بعض الدول لا تفرض التعددية الديمقراطية بوصفها شرطا للمعونة، بل النتائج الاقتصادية.

ولا يجوز بالتأكيد تشجيع العودة إلى الحزب الواحد؛ بل وينبغي شرعا معارضته. ومع هذا، ولما كانت العودة إلى مثل هذا النظام لا تمثل فرضا من جانب إحدى المدارس، فإن الرأي الإيجابي والنافع بالنسبة لأفريقيا يتمثل في تحديد كيفية إعداده، في ظل هذه الظروف.

وقد يتعين في إطار هذا المنظور أن يعاد النظر في مفهوم سبق صده والحط من قدره عندما وضِع من جانب بعض رجال السياسة الغربيين، وهو مفهوم الحزب الواحد المتعدد الاتجاهات، الذي يمثل إطارا وحيدا يضم كل ما قد يوجد بالبلد من اتجاهات سياسية هامة. ومن شأن هذه الاتجاهات أن تحل محل الأحزاب السياسية. وثمة تدابير وأحكام مختلفة تتيح تنظيم التناوب، أو التناوبات، داخل الحزب، والمشاركة في السلطة بطريقة تحافظ على التوازنات الإثنية واللغوية والإقليمية وما إليها.

(ب) حالات الغموض التي تكتنف الخيارات الأفريقية

يلاحظ أن النماذج المؤسسية التي جرى وصفها تتسم بالتعارض: فليس من الممكن، داخل ساحة ذات الدولة، أن يُسمح بتعايش الديمقراطية التعددية ذات الأغلبية والديمقراطية التوافقية والديمقراطية بدون أحزاب سياسية. وعلاوة على ذلك، توجد لكل نوع من هذه الديمقراطيات وسائله الخاصة به التي لا يمكن استخدامها في إطار الأنواع الأخرى. فالانتخابات تُستخدم، على سبيل المثال، لحساب الغالبية المكلفة بالحكم في نظم الديمقراطية التعددية.

وما يبدو مغالطة منطقية ليس بالأمر الواضح في أفريقيا. فبعض البلدان لديها وسائل الديمقراطية التعددية، وهي تنظم انتخابات في إطار تنافس أحزاب سياسية عديدة، ثم تُدخِل بعد ذلك رؤساء أحزاب المعارضة الرئيسية في الحكومة، دون وضع برامج مشتركة للحكومة مع كل حزب من أحزابهم. وثمة مفاهيم عديدة يجري استخدامها في وصف هذه الممارسة الحكومية: حكومة تقاسم السلطة، وحكومة الأغلبية الموسعة، وحكومة الإدارة المنسقة.

ومن بين كافة التفسيرات المقدمة لهذه الظاهرة، يوجد تفسيران يتسمان بالأهمية بالنسبة لمشاكل الحكم. وأولهما، أن هذا بديل للتناوب؛ فالتناوب متعذر التحقيق لأن النظام مغلق بحزب سائد، ومن ثم، فإنه ينبغي تقاسم السلطة مع المعارضة، لأنها لا تستطيع الوصول إليها بأسلوب قانوني. وثانيهما، أن ظاهرة الأغلبية غير معروفة في التقاليد الأفريقية: فقبول الأقلية للقرارات التي تتخذها الأغلبية يشكل ظاهرة من ظواهر الثقافة الغربية. وكل هذا يبين أنه في الوقت الذي يتظاهر فيه الأفريقيون بقبول قواعد الديمقراطية التعددية ذات الأغلبية، فإنهم يُدخلون عليها مبادئ لم تعرفها من قبل تؤدي إلى تشويهها.

وتثبت التجربة أن هذه الممارسة آخذة في الانحسار في إطار سلامة الحكم: فهناك انتخابات باهظة التكلفة يجري تنظيمها، كما لو كان الحال متمثلا في تسمية الأغلبية التي ستتولى الحكم، دون الحصول على أي نتيجة من جراء ذلك؛ فالمعارضة القوية تُستدعَى دائما للمشاركة في السلطة، مما يعني عدم وجود معارضة في البرلمان، وهذا يزج بالبلد إلى مشارف نظام الحزب الواحد. ومن الممكن أن تُذكر أضرار أخرى لهذه الممارسة.

ولهذه الأسباب، فإن الخيارات المؤسسية الواضحة تشكل أيضا مؤشرات لسلامة الحكم.

(ج) التكيف مع الديمقراطية التعددية ذات الأغلبية والمشاكل الجديدة المتعلقة بالحكم

لا شك أن أفضل حل لأفريقيا يتمثل في التكيف وفق الديمقراطية التعددية ذات الأغلبية وعدم محاولة إقامة ديمقراطية على الطريقة الأفريقية. وفي هذا المنظور، ستلاقي العملية المفضية إلى سلامة الحكم عقبتين رئيسيتين:

* الإقناع بقبول المبدأ الذي يحظى بالأغلبية

على النحو المبين منذ قليل، ليس من الطبيعي في أفريقيا أن تقرر الأغلبية، وأن تخضع الأقلية، وهذا المبدأ هو ذات أساس الديمقراطية ذات الأغلبية.

والعديد من الثقافات الأفريقية تتجاهل، في الواقع، هذه الظاهرة. ومن المرفوض أن يتخذ قرار بقول نعم أم لا، وبالتصويت، والحسم. وثمة مداراة للصعاب، وتجنب للمواجهات والتمزقات، حتى في الحالات التي تتسم فيها هذه المواقف بالملاءمة. وفي البلدان التي تسود فيها هذه الثقافات، وحيث يمارس دين يضم الغالبية الساحقة تأثيرا قويا على المواطنين ومتخذي القرارات السياسية، لا يمكن للديمقراطية التعددية ذات الأغلبية أن تعمل على نحو مناسب، حيث توجد حاجة إلى ثورة حقيقية في التفكير من أجل الإقناع بقبول قرار الأغلبية.

* موازنة برنامج الإجماع

ينبغي للنسيج الاجتماعي الذي تقوم عليه الديمقراطية التعددية أن يتضمن، في جملة أمور، طابعين متناقضين ظاهريا. فمن ناحية أولى، يتعين وجود حد أدنى من القيم المشتركة، أي برنامج يحظى بالإجماع ويضم مجموعة من الممتلكات الثقافية والمادية تستند إلى حد أدنى من الإجماع. وهذا البرنامج هو الذي يؤسس تضامن الأعضاء. ومن ناحية ثانية، ينبغي أن يكون هناك مع هذا قدر كاف من الاختلافات فيما بين المواطنين، سواء على الصعيد المعنوي أم المادي، حتى تتحقق التعددية. وهذه الاختلافات يجب أن تكون كبيرة وملحوظة إلى حد يبرر التنافس السياسي، ولكن لا يجوز لها أن تكون مغرقة في العمق بشكل يعرض برنامج الإجماع للخطر. ولا يمكن أن تقوم قائمة للديمقراطية التعددية ذات الأغلبية إذا كانت الاختلافات الموجودة عنيفة إلى درجة تمزق النسيج الاجتماعي؛ كما لا يمكن تحقيق هذه الديمقراطية إذا كان برنامج الإجماع واسع الامتداد إلى حد يجعل المواطنين لا يجدون ما يتبادلونه.

وتتسم غالبية المجتمعات الأفريقية باختلال برنامج الإجماع لديها.

وفي بعض هذه المجتمعات، يفضي وجود دين سائد، بل ووجود دين بمفرده تقريبا، وانعدام التنوع الإثني، وبالتالي التنوع الثقافي، وتسلط إثنية بعينها، وما إلى ذلك، إلى جعل المواطنين لا يجدون ما يتبادلونه، إلى جانب عدم وجود بديل للسلطة الحاكمة. وفي بعض مجتمعات أخرى، يحدث العكس: فالاختلافات بالغة العمق إلى حد يجعل الفئات الاجتماعية تشبه القوميات المستقلة بالفعل. وفي مثل هذه الحالة، يتعذر أيضا التبادل أو قيام ديمقراطية ذات أغلبية.

وهذه هي الظواهر التي تفسر نظم الحزب الواحد التي أعقبتها اليوم نظم الحزب السائد؛ وفي هذه النظم، لا يوجد تناوب، كما لا يوجد بديل سياسي، فالنظام مغلق على يد حزب كبير تدور في فلكه مجموعة أحزاب صغيرة لا تستطيع ممارسة أي تأثير حقيقي على الحياة السياسية.

ولا يمكن موازنة برنامج الإجماع إلا عن طريق إصلاحات هيكلية ومؤسسية عميقة وجسورة. وطبيعة الحكومة، التي ستطالب بإجراء هذه الإصلاحات، وبالإعداد بالتالي لإقامة تعددية ديمقراطية، تشكل مسألة رئيسية في النظرية السياسية المعيارية لسلامة الحكم.

ثالثا

التوصيات

إن هذه التوصيات تؤكد وتكمل التوصيات التي قدمها الاجتماع الثالث عشر لفريق خبراء الأمم المتحدة، وهي توصيات ما زالت ذات صلة وسارية المفعول.

ألف - توصيات ترمي إلى بلوغ الأهداف العالمية لسلامة الحكم

١ - التسليم بأهمية القانون عند وضع البرامج المتعلقة بالحكم

ينبغي لبرامج تعزيز سلامة الحكم أن تكرس عناصر كبيرة للقانون. وفي العديد من الحالات، تصطدم أفضل الاستعدادات السياسية لإدارة الشؤون وفق مبادئ سلامة الحكم بثغرات وتقصيرات التشريعات والأنظمة. ومن الواجب بالتالي أن ينظر إلى إصلاح القانون بوصفه هدفا يحظى بالأولوية من أهداف سلامة الحكم. وهذا يفترض أيضا قيام الأمم المتحدة بإشراك فقهاء قانونيين ذوي مؤهلات عالية من الملمين بالنظام الروماني - الجرماني وكذلك بنظام القانون العام في وضع وتنفيذ البرامج المتعلقة بالحكم.

٢ - تنسيق الإصلاحات الإدارية وبرامج الحكم

إن ثمة أهمية لإقامة علاقة متبادلة وثيقة بين الإصلاحات الإدارية وسلامة الحكم. وفي الواقع، كثيرا ما يتبين أن الإصلاحات الإدارية، التي تشمل كافة ضمانات الأداء عند النظر إليها وحدها، لا تشجع على سلامة الحكم عند تنفيذها. ومن هذا المنظور، ينبغي لمهام مشاريع الإصلاحات الإدارية والمالية أن تنص على تقييم آثار سلامة الحكم التي تترتب عليها.

٣ - تفضيل برامج تجديد وتحسين أداء الحكومة المركزية

يجب على البرامج المتعلقة بالحكم أن تكرس أكبر جزء منها لتحسين الإدارة العامة من قبل الحكومة المركزية ذاتها. وفي الوقت الذي بذلت فيه جهود كبيرة من أجل إعادة هيكلة الخدمات العامة وإزالة المركزية، فإن غالبية الحكومات الأفريقية المركزية تعمل دائما، في الواقع، كما كانت تعمل في الماضي، في حين أنها هي المكلفة بتوجيه النظام بأكمله.

٤ - تحسين بيان أهداف التنمية البشرية من وجهة نظر الأمم المتحدة

لا تزال التنمية البشرية المستدامة تشكل خلفية أساسية وقاعدة مرجعية لكافة برامج سلامة الحكم. ومن الواجب زيادة توضيح هذه السياسة الاقتصادية الجديدة بشكل لا لبس فيه في دائرة أوسع نطاقا. ومن مقتضيات سلامة الحكم أيضا أن يشرح لغالبية المواطنين الرقم القياسي للتنمية البشرية وكيفية تحسينه.

٥ - تفضيل الأنهج المقارنة

يجب أن تفضل الأنهج المقارنة بين البلدان الأفريقية التي خلفت دولا استعمارية مختلفة، وكذلك بين أفريقيا وسائر البلدان الديمقراطية النامية.

باء - التوصيات المتعلقة بالأهداف المحددة لسلامة الحكم

٦ - وضع برنامج شامل متكامل لتعزيز الإطار المؤسسي لسلامة الحكم في أفريقيا

من شأن المؤتمر الهام الذي عقد بأديس أبابا في آذار/ مارس ١٩٩٨ بشأن تعزيز الإطار المؤسسي للحكم أن يحدث، في أقصر فترة ممكنة، تغييرات رئيسية في أفريقيا. وفي هذا المجال، تستطيع الأمم المتحدة أن تضع برنامجا شاملا لتعزيز الإطار المؤسسي للحكم بأفريقيا.

ويمكن لهذا البرنامج أن يتضمن العناصر الثلاثة التالية:

- عنصر "إصلاحات الدساتير والمؤسسات الحاكمة"، وهو يتضمن النظم الانتخابية وقانون الأحزاب السياسية والنظام الداخلي للمجالس البرلمانية ومركز المعارضة، وما إلى ذلك.

- عنصر "إصلاح وتوحيد القانون"، وهو يضطلع بتنسيق وتوحيد وتكييف القوانين الحديثة والتقليدية إلى جانب مختلف النظم القضائية.

- عنصر "التناوب الديمقراطي والمشاركة في السلطة"، وهو يتولى بيان مبادئ التناوب، كما يتولى، في حالة تعذر الاضطلاع بهذا التناوب، تحديد شروط مشاركة المعارضة في السلطة دون الإخلال بمبادئ سلامة الحكم.

ومن شأن هذه التوصية أن تنفذ على النحو التالي:

- ينبغي أن تعقد، فيما يتصل بكل عنصر من عناصر البرنامج، ثلاثة مؤتمرات إقليمية باللغة الانكليزية واللغة الفرنسية واللغتين البرتغالية والاسبانية. وستتيح هذه المرحلة الأولى للبلدان التي لها نفس التقاليد السياسية أن تجمع خبراتها وممارساتها.

- ينبغي بعد ذلك أن يعقد، فيما يتصل بكل عنصر من عناصر البرنامج، مؤتمر تجميعي تقوم فيه كافة الدول بتحديد الخبرات الإيجابية لجميع الأسر السياسية والقانونية بهدف إدخالها في المشروع النهائي.

- ومن شأن مؤتمر تجميعي عام أن يدمج آنذاك كافة العناصر في مشروع موحد.

وسيسمح مثل هذا المشروع الموحد للأمم المتحدة أن تضع "معايير الإطار المؤسسي لسلامة الحكم بأفريقيا". ولا شك أن هذه المعايير ستكون اختيارية بالنسبة للدول، ولكنها ستصبح موضع تنفيذ تدريجي لأن المجتمعات المدينة بالدول ستعتمد عليها في المطالبة بإحراز التقدم في مجال سلامة الحكم، وكذلك لأن بعض الوكالات الثنائية يمكن أن تجعل منها شرطا لتقديم المساعدة.

٧ - القضاء على الطبقات المغلقة، ومكافحة النزعة القبلية، وتنمية التربية البدنية

تشكل الطبقات المغلقة، التي تعني التمييز بين المواطنين بسبب مولدهم، اعتداء صارخا على الكرامة الإنسانية. والقبلية، التي تتمثل في تفضيل الأشخاص المنتمين لإثنية بعينها أو عشيرة من العشائر أو قبيلة في حد ذاتها في إدارة الشؤون العامة، من الأعراض الرئيسية لسوء الحكم. وفي إطار مهاجمة هذه

الآفات الكبيرة بعزيمة وتصميم ووسائل قوية، تستطيع الأمم المتحدة أن تتفادى التشتت والانهيار. وفي هذا الصدد، تستحق تجربة الهند اهتماما خاصا.

٨ - تعميق سياسات إزالة المركزية

توجد حاليا برامج عديدة لدعم إزالة المركزية، وهي جديرة بالمتابعة.

- - - - -