المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
(International IDEA)

الديمقراطية في العالم العربي

تقرير عن
مشروع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
(٢٠٠٣-٢٠٠٤)

© جميع حقوق الطبع محفوظة
للمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
(International IDEA)
تاريخ النشر ٢٠٠٤
تصميم: توربو ديزاين - رام الله
تخطيط الغلاف: حسين ماجد - لبنان
ISBN 91-85391-21-2

بُنيَ هذا التقرير على نتائج مشروع نفَّذته المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات "أيديا"(International IDEA) بالتعاون مع شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND)، وهدف إلى مناقشة الإصلاحات الديمقراطية في كلٍّ من مصر والأردن واليمن. وبتمويل من الحكومة الالمانية - وزارة التعاون الاقتصادي والتنمية

لقد استُفيد لدى كتابة التقرير من آراء الخبراء الذين ساهموا في كتابة الأوراق والمداخلات خلال العمل على المشروع، وهم: هالة مصطفى، وعبد الغفار شكر، وعمرو هاشم ربيع من مصر؛ وابتسام العطيات، موسى شتيوي، وسليمان صويص من الأردن؛ وحورية مشهور، وعبد العزيز الكميم، ومحمد المخلافي من اليمن. ونحن مدينون، أيضاً، لكل الأشخاص الذين شاركوا في اجتماعات "أيديا" ومؤتمراتها خلال تنفيذ المشروع وأدلوا بآرائهم، فأغنوا المناقشات، وطرحوا أفكاراً جديدة وبنَّاءة، في ما يعني كيفية السير قدماً نحو الإصلاح الديمقراطي.

layout-A.indd 2-3 07/03/2005, 10:59:44 AM

المحتويات

ملخص ٥

١. مشروع "أيديا" للديمقراطية في العالم العربي ٧

٢. السياق السياسي ٩

٣. موضوعات خاصة ١١

٣-١. القوانين والنظم الانتخابية ١١

٣-٢. تعزيز مشاركة النساء السياسية ١٤

٣-٣. الأحزاب السياسية ١٩

٤. الإصلاح السياسي في العالم العربي: تحديات وفرص ٢٢

٤-١. استراتيجيات المجموعات الإصلاحية المحلية وحاجاتها ٢٣

٤-٢. دور المؤسسات الدولية واللاعبين الخارجيين الآخرين ٢٣

ملخص

- هذا التقرير مبني من النتائج التي تمخَّضت عن مشروعٍ هدف إلى تعزيز النقاش حول الإصلاح الديمقراطي في كلٍّ من مصر والأردن واليمن.

- يقوم هدف المشروع على إجراء تحليل مقارَن والإسهام بالمعلوماتٍ المتصلة بالممارسة الرشيدة، فضلاً عن إغناء السجالات حول الإصلاح الديمقراطي في كل من البلدان الثلاثة. وفي الوقت نفسه، يتطلَّع المشروع إلى تطوير توصيات أولية يستفيد منها المعنيون على اختلافهم، وقد تكون أيضاً صالحة للبلدان العربية الأخرى المنخرطة في عمليات تحول ديمقراطي، أو المجتمع الدولي المهتم بعملية الإصلاح في العالم العربي.

- ركَّز المشروع على ثلاثة موضوعات متداخلة اعتُبرت منطلقات للمساعدة في صياغة أجندة إصلاحية، هي: إصلاح النظام الانتخابي، وتنمية الأحزاب السياسية، ومشاركة النساء السياسية.

- إنَّ التحدِّيات والفرص والتوصيات التي حدَّدها التقرير هي نتيجة عمل فريق بحثي من البلدان الثلاثة، إضافة إلى المساهمات المقدَّمة في الاجتماعات الإقليمية التي نُظِّمت في سياق المشروع.

- بالنسبة إلى **العمليات الانتخابية**، تشمل التوصيات للحكومات والمعنيين المحليين الحاجة إلى المزيد من الاستقلالية والاحترافية في إدارة الانتخابات، والتفويض المنهجي المنظَّم بغية مراقبة الانتخابات المحلية، وإيجاد آليات لحل النزاعات الانتخابية، ووصول الأحزاب السياسية المتكافئ إلى وسائل الإعلام، وبعض الضبط لتمويل الحملات الانتخابية. وفي ما يتعلق بصيغة النظام الانتخابي، فقد اقتُرح إدخال نظم انتخابية مختلطة بقصد تحسين التمثيل وشرعيته؛ إذ ينبغي أن تجري مناقشات وطنية واسعة تتناول الإصلاح الانتخابي كأفضل طريقة لتحقيق التوافق.

layout-A.indd 4-5 07/03/2005, 10:59:44 AM

- لتعزيز **مشاركة النساء السياسية**، تُوصي الحكومات والمعنيون المحليون بأن تُمنح النظم الانتخابية المحتمَلة مزيداً من الاهتمام الجدّي، فضلاً عن اتخاذ إجراءات إيجابية واعتماد "كوتات" جندريَّة (gender quotas) للأحزاب السياسية والمؤسسات الأخرى. ولعلَّ أفضل تعزيز لمسائل الجندر تناله من خلال بنىً خاصة داخل الحكومة، ومن خلال مؤسسات عامة متخصصة ووجود محقق متخصِّص في قضايا التمييز ضد النساء، على سبيل المثال. كما ينبغي على المجتمع المدني أن يدرج الجندر قضيةً رئيسيةً في برامجه، وفي الشبكات والائتلافات الإقليمية، دعماً للبعد الجندري في أجندات العمل الديمقراطي.

- لتعزيز تنمية **الأحزاب السياسية** بوصفها لاعباً فعالاً في عملية نشر الديمقراطية، اقتُرِحَ تحديث قانون الأحزاب السياسية وخلق ضمانات أقوى لحرية الاجتماع. وعلى المدى القصير، ينبغي على الأحزاب أن تنتقل إلى تطبيق الديمقراطية من الداخل. كما يجب أن يُسهَّل الحوار الحزبي الداخلي على كِلا المستويين الإقليمي والوطني.

- ثمَّة فرص استثنائية لنشر الديمقراطية في المنطقة، على أنَّ كل بلدٍ يحتاج إلى فسحة كافية من المكان والزمان لتطوير أجندته الإصلاحية واستراتيجيتِه الخاصة لإشاعة الديمقراطية، ولبناء مؤسساته الديمقراطية، بما يوافق ظروفه المحدَّدة الثقافية والسياسية والتاريخية.

- وللالتزام الناجح بدعم نشر الديمقراطية، يحتاج اللاعبون الدوليون إلى تطوير مصداقيتهم بخلق تعاون مبنيٍّ على الحوار والالتزام طويل الأمد، وذلك بالامتناع عن إطلاق الأحكام والمواقف المسبقة في ما يتعلق بالديمقراطية.

١ مشروع "أيديا" للديمقراطية في العالم العربي

منذ تأسيسها في العام ١٩٩٥*، تعمل مؤسسة "أيديا" الدولية على دعم الديمقراطية في العالم أجمع. وعلى الرغم من أنَّه لم "تتكسَّر على شواطئ" العالم العربي أيُّ "موجة" ديمقراطية، فثمَّة تطورات عديدة مهمة حدثت في اتجاه تحقيق التحديث والإصلاح السياسي، يمكن أن تشكل زخماً لتأمين السلام والازدهار والديمقراطية في المستقبل القريب.

الأهداف

تعكس التحدِّيات الحاسمة التي تواجه الديمقراطية في العالم العربي موضوعات تُعتبر مركزية بالنسبة إلى نشاط "أيديا" على وجه العموم، أي إجراء انتخابات حرة وعادلة وإشراك النساء وأنشطة الأحزاب السياسية. وتتَّسم وجهة النظر الإقليمية بأهمية قصوى لفهم اتجاهات الديمقراطية في العالم العربي. ولذا، فإنَّ جهود "أيديا" تنصبُّ على توفير منتدى للحوار ضمن البلدان العربية وفي ما بينها، بهدف تحديد الممارسة الديمقراطية الرشيدة وخلقها في المنطقة.

بدأ نشاط "أيديا" في العالم العربي عام ١٩٩٨ من خلال عدد من البعثات الاستكشافية، وبلغ ذروته في المؤتمر الإقليمي الذي انعقد في "ستوكهولم" سنة ١٩٩٩. وفي عام ٢٠٠٢ تمكنت المؤسسة من استكمال هذا العمل في صيغة مشروع وضع حيز التنفيذ في أواخر العام ٢٠٠٢ بتمويل من الحكومة الألمانية.

* تضمُّ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، "أيديا" (The International Institute for Democracy & Electoral Assistance) ٢٣ دولة هي: استراليا، باربادوس، بلجيكا، بوتسوانا، كندا، تشيلي، كوستا ريكا، الدانمارك، فنلندا، الهند، موريتشيوس، ناميبيا، هولندا، النرويج، البرتغال، جنوب افريقيا، إسبانيا، السويد، ألمانيا، المكسيك، أوروغواي، وبيرو، وكيب فيردي. وثمَّة بلدان مراقبان هما سويسرا واليابان، وأربعة أعضاء مشاركون هم: مؤسسة الصحافة الدولية (IPI)، البرلمانيون من أجل العمل العالمي (PGA)، مؤسسة حقوق الإنسان القائمة بين دول أميركا (IIHR)، والشفافية الدولية (TI).

layout-A.indd 6-7
07/03/2005, 10:59:44 AM

وقد رمى المشروع إلى محاولة إجراء تحليل مقارَن وجمع المعلومات عن الممارسة الرشيدة في عملية إشاعة الديمقراطية، بغية إغناء النقاش حول الإصلاح الديمقراطي في كلٍّ من مصر والأردن واليمن. وقد هدف المشروع أيضاً إلى تحديد التحدّيات والفرص الرئيسية للإصلاح التي يمكن أن تكون صالحة أيضاً للبلدان العربية الأخرى، حيث تجري تحولات ديمقراطية، أو للهيئات الدولية المهتمة بدعم العملية الإصلاحية في العالم العربي. وقد ركّز المشروع على العوامل المساهمة في صياغة أجندة إصلاح، باستخدام قضايا محدَّدة كمنطلقات، وهي: إصلاح النظام الانتخابي، وتنمية الأحزاب السياسية، ومشاركة النساء السياسية.

التنظيم

تعاقدت "أيديا" مع منسِّق إقليمي مقيم في بيروت، وبذلك ضمنت المؤسسة وجوداً على الأرض في المنطقة. وقام المنسق بتنفيذ المشروع بالتعاون مع مدير المشروع في "أيديا" وبالشراكة مع "شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية" (ANND).

كان المشروع مستقلاً، ولكن كان يُتوقَّع أن يكون تحضيراً لعملية حوار أعمق وأطول أمد ضمن البلدان الثلاثة المختارة؛ وشمل في مرحلته الأولى نوعين متكاملين من الأنشطة: فعلى الصعيد الإقليمي، كان هناك بحث ونقاش في القضايا الانتخابية، وعلى الصعيد المحلي (الوطني)، كان هناك بحث وبدايات حوار أكثر عمقاً في ما يتعلق بمشاركة النساء السياسية والأحزاب السياسية، فضلاً عن المسائل الانتخابية.

وقد أعدَّ خبراء محليون [من البحرين ولبنان والمغرب وتونس] دراسات حالة عن المسائل الانتخابية، فضلاً عن تلك التي أعدَّها خبراء من البلدان الثلاثة المختارة [مصر، والأردن، واليمن]، تناولت مظاهر عديدة، بما في ذلك العلاقات التي تربط بين العمليات الانتخابية والأحزاب السياسية والمجتمع المدني والأقليات والنساء ووسائل الإعلام، إضافة إلى مسائل تمويل الانتخابات والمراقبة.

بعدئذٍ، عقدت المؤتمرات الإقليمية في الأردن خلال تموز/يوليو ٢٠٠٣ (بالتعاون مع المعهد الدبلوماسي الأردني)، وفي مصر خلال آب/أغسطس ٢٠٠٣ (بالتعاون مع جامعة القاهرة)؛ وذلك بهدف تخطيط مجالات الإصلاح الأكثر إلحاحاً، وكذلك إعداداً لتوصيات تشكِّل أساساً لمناظرات لاحقة. أما حلقة الأردن الدراسية، فقد ركّزت على مسألة "الكوتا" الانتخابية النسائية؛ فيما ركزت حلقة القاهرة أكثر على دور الإسلاميين في الانتخابات ومكانة الأقليات، كالأقباط في مصر.

وعلى الصعيد الوطني في البلدان المختارة الثلاثة، عمدت "أيديا" إلى تشكيل فرق من الخبراء يمثلون مختلف وجهات النظر، ليعدوا أوراق بحث تتناول في العمق قضايا الإصلاح الانتخابي ونشاط الأحزاب السياسية والبعد الجندري في السياسة، والقيام بمشاورات أولية مع مختلف المعنيين المحليين. وقد اجتمعت فرق الخبراء الثلاثة في بيروت (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣) لمراجعة الاستنتاجات الأولية والتعاون على وضع تقارير البلدان.

٢ السياق السياسي

رفعت الضغوط والمطالبة الداخلية بالتغيير من الوعي، وسرَّعت السجالات والنقاشات حول طبيعة عمليات الإصلاح والحاجة إليها في العديد من البلدان العربية. ومثل هذه النقاشات تدور في أوساط مجموعات متنوعة لكل منها مصالحها واهتماماتها الخاصة. وفي هذا السياق، برزت مسائل المشاركة النسائية والأحزاب السياسية والعمليات الانتخابية باعتبارها مسائل مركزية في أجندات الإصلاح السياسي في العالم العربي.

إنَّ تأسيس محطات البث التلفزيوني الفضائية والإذاعات العربية في أواسط التسعينيات، وسَّعت فضاء النقاش الذي لا تحدُّ منه لا القيود ولا الرقابة على الصعيد المحلي. وبالإضافة إلى ذلك، فإنَّ تصديق العديد من الحكومات العربية على الاتفاقيات والمعاهدات – المتعلقة بالإصلاحات الاقتصادية والسياسية، وإلغاء كل أشكال التمييز ضد النساء – شكَّل رافعة للتغيير. كما تشكِّل الاتجاهات الديموغرافية (٦٠ ٪ من السكان دون سنِّ الرشد) زخماً إضافياً للمطالبة بالإصلاحات الاقتصادية والسياسية في المستقبل.

وفي النتيجة، أُدخلت إصلاحات عديدة إلى بعض البلدان، كالبحرين، والإمارات العربية المتحدة، وقطر، والكويت، في حين يتطور الانفتاح السياسي في اليمن، ويستمر التقدم في كلٍّ من الأردن والمغرب، حيث تتحقق الإصلاحات. وعلى الرغم من وجود حريات نسبية في مصر، وهي أكبر البلدان العربية (عدد سكانها ٧٠ مليون نسمة)، تظل تحت حكم قانون الطوارئ منذ العام ١٩٨١.

لقد حدَّد تقرير برنامج الأمم المتحدة الانمائي الأول للتنمية البشرية في العالم العربي (٢٠٠٢)، الذي أعده علماء وخبراء عرب، أهم ثلاثة تحدّيات للتنمية تواجه العالم العربي، وهي: العجز في كلٍّ من المعرفة والحرية وتمكين النساء. وفي الاستنتاجات التي خلص إليها التقرير، وكررتها الإعلانات الصادرة عن العديد من الإصلاحيين العرب والشبكات الإقليمية، أنَّ الطريق أمام البلدان العربية لا يكون إلا من خلال "تعزيز الحكم الرشيد" و "إصلاح مؤسسات الدولة، وتعبئة الجماهير". وقد شُدِّد على ما يلي:

layout-A.indd 8-9 07/03/2005, 10:59:45 AM

- التمثيل السياسي الشامل في هيئات تشريعية فعالة، مبنية على انتخابات حرة وصادقة وكفؤة ونظامية.

- إجراءات قانونية وإدارية ضامنة لحقوق المواطن وموافِقة لحقوق الإنسان الأساسية، ولاسيما حرية التعبير وحرية الاجتماع للجميع.

- مشاركة النساء في المؤسسات السياسية والاقتصادية والمجتمعية.

وبالتركيز على مشاركة النساء والأحزاب السياسية والنظم والعمليات الانتخابية، ارتبط مشروع "أيديا" للديمقراطية في العالم العربي مباشرة بهذه الموضوعات، وبأجندات الإصلاح التي طُوِّرت في البلدان المستهدفة الثلاثة، مصر، والأردن، واليمن.

وقد ركَّز تقرير برنامج الأمم المتحدة الانمائي الثاني للتنمية البشرية في العالم العربي (٢٠٠٣) على أحد التحديات الثلاثة التي حُدِّدت في العام ٢٠٠٢، وهي بناء مجتمع المعرفة. فهو يقر بأنه ثمَّة بعض تقدم في قضية المرأة من حيث بعض مظاهر المشاركة الشعبية منذ العام ٢٠٠٢، "بيد أنَّ بقع الضَّوء هذه، التي ترافقت مع بزوغ الوعي حيال الحاجة إلى الإصلاح، كسفتها، جزئياً، ارتدادات جديدة في مجال حرية الرأي والتعبير والاجتماع". إنَّ الحاجة إلى الحوار وخلق التوافق حول أجندات الإصلاح السياسي تتَّسم بكونها أهم الآن من ذي قبل.

٣ موضوعات خاصة

٣-١ القوانين والنظم الانتخابية

نتائج رئيسية

بُدئ بتنفيذ مشروع "أيديا" بعد مضي أيام قليلة على الانتخابات في الأردن واليمن. أنَّ الانتخابات التشريعية في العديد من البلدان العربية لا تتَّسم بطول المدة؛ إذ أنَّها تشكِّل ظاهرة جديدة في بعض دول الخليج (كالبحرين وقطر مثلاً)، وتحدث على نحو متقطِّع في المشرق والمغرب نظراً لعدم الإستقرار السياسي وقوانين الطوارئ والنزاعات الإقليمية والداخلية (كما هو الوضع، مثلاً، في كلٍّ من العراق، والكويت، وسورية، والأردن، ولبنان، ومصر، والجزائر). فالانتخابات أُجرِيَت وتُجرى، في حالات عديدة، دون وجود نظم نشاط حزبي ديمقراطي حقيقي وكامل (العراق، سورية، تونس)؛ أو من دون مشاركة النساء (الكويت). وباستثناء المغرب، قلَّما أدَّت الإنتخابات التشريعية في العالم العربي إلى هيئات منتَخبة تضم حكومات فعالة ومعارضة مؤثِّرة. وإنَّ هيمنة السلطة التنفيذية على الحياة السياسية في معظم البلدان العربية وغياب مفهومي المساءلة والمراقبة يفضيان إلى تقييد الهيئات التشريعية ومحاصرتها وتهميش دورها، مع أنه يمكنها أن توفر مؤشِّرَ ثقةٍ حاسماً بالقوى الحاكمة.

وعلى الرغم من ذلك، تظل الانتخابات البرلمانية حدثاً مهماً، وثمَّة مجال لدعم التغيير في الثقافة وبعض الأساليب المتبناة في الانتخابات. ويمكن الاستفادة من هذه التجارب الانتخابية وتوظيفها لتقديم أفكار وبرامج سياسية جديدة، ولمحاولة تعديل استنكاف بعض شرائح السكان عن المشاركة في الحياة العامة والعمل السياسي.

ويسود في كل من البلدان الثلاثة المختارة نظم انتخابية مختلفة. ففي مصر، يُنتخب معظم البرلمانيين في دوائر تتمثل كل واحدة منها في مجلس الشعب بمقعدين، باعتماد نظام دورتين انتخابيتين أغلبية/تعددية. أما في الأردن، فالنظام الذي اعتُمد في السنوات الأخيرة هو نظام

layout-A.indd 10-11 07/03/2005, 10:59:45 AM

اقتراع الناخبين لمرشح واحد فقط، مع دوائر انتخابية مختلفة الأحجام من عضو واحد فما فوق. ويفوز المرشحون الحائزون على أكبر عدد من الأصوات في كل دائرة. وفي اليمن، يسود نظام الدائرة الفردية والفوز بالأغلبية النسبية، أنتج عدم توازن في انتخابات العام ٢٠٠٣ بين الأصوات التي حصلت عليها الأحزاب وبين تمثيلها في البرلمان؛ حيث نال حزب الحكومة ٥٨٪ من الأصوات، ما يعني أنه احتل ٧٦٪ من المقاعد.

وترتبط النظم الانتخابية ارتباطا وثيقاً مع شكل المؤسسات السياسية والنظم الحزبية السياسية، الأمر الذي يعكسه واقع البلدان الثلاثة بوصفها نماذج عينية. فقد اختار كل بلد النظام الانتخابي الذي قد لا يكون الأمثل بالنسبة إلى حياته السياسية، وهذا ما أقرَّ بوجوده أثناء المناقشات حول الإصلاح الديمقراطي. ولذا، فإنه لمن الأهمية بمكان دراسة هذه النظم والتدابير القانونية المرتبطة بالانتخابات عند مناقشة مسألتي التغيير والإصلاح.

وفي البلدان الثلاثة كلها، ثمَّة دعوات إصلاحات صغيرة وكبيرة تطال النظم والقوانين الانتخابية؛ وبعض هذه الدعوات يتعلق بالنظام الانتخابي المعتمد، فيما يطالب بعضها الآخر بتعديل الهيئة التشريعية، أو التوازن الخاص بالمجالس (chambers) ضمن الهيئة التشريعية. ففي الأردن واليمن، يطالب السياسيون ونشطاء المجتمع المدني بقانون انتخابي جديد يضمن تمثيلاً سياسياً أفضل ومشاركة أكثر عدلاً في البرلمان. وهم يقترحون كذلك آليات من شأنها أن تعزز الهوية المدنية في مقابل الانتماءات القبلية والعائلية والطائفية. أما في مصر، فإنَّ الإصلاحيين يبدون أكثر اهتماماً بدور المال والإعلام في الانتخابات، ويعتقدون أنَّ الإصلاحات يجب أن تجعل من العملية الانتخابية أكثر شفافية وشمولاً لمختلف الأطراف السياسية. أما ما يبدو أنه الأهم فهو الاستمرار في خوض نقاشات حيوية لمختلف الآراء التي يمكن أن تساعد على إرساء هيئة تشريعية تتمتع بالقدرة على القيام بمهامها بكفاءة، وبسعة التمثيل الذي تقبله عامة الناس باعتباره متوازناً وعادلاً وبالتالي شرعياً.

التوصيات

في ما يلي توصيات أولية صيغت بهدف تسهيل النقاش لاحقاً:

أ. **إيجاد هيئات مستقلة لإدارة الانتخابات يمكن أن يعزِّز مصداقيتها.** ثمَّة مقترحات عديدة في مصر والأردن من أطراف متنوعة شددت على أهمية إدارة العمليات الانتخابية من خلال هيئة وطنية مستقلة، مع أنَّ هناك آراءً مختلفة في ما يتعلق بوضعيتها الدقيقة. وبالإضافة إلى لجنة الانتخابات الفلسطينية، يعتبر اليمن البلد الوحيد في العالم العربي الذي توجد فيه هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات، والتي لعبت دورا إيجابيا في تطوير الديمقراطية الانتخابية. ومن المهم لتعزيز الاحترافية الانتخابية في المنطقة أن يُعمَد إلى دعم تبادل الأفكار بين إداريي الانتخابات في كل البلدان. ويمكن توسيع شبكة مؤسسة "أيديا" لهيئات إدارة الانتخابات المستقلة لتجمع إداريي الانتخابات العرب على صعيد المنطقة.

ب. **النظم الانتخابية المختلطة يمكن أن تحسن التمثيل والشرعية.** في البلدان الثلاثة، ثمَّة مطالبة بإصلاح النظم الانتخابية، فيما يدعو بعض المحلِّلين إلى نظم مختلطة. وينطلق كل ذلك غالباً من ضمان تمثيل أوسع وانعكاس أكثر تناسباً وتوازناً لنتائج الانتخابات في المجالس المنتخبة. ويُقتَرح أنَّ التصويت على اللوائح الحزبية السياسية (أحد عنصرين مكوِّنين في نظام مختلط) سيعزز دور الأحزاب السياسية. واستناداً إلى كيفية تشكُّل الأحزاب وتطورها، تتوفَّر الفرصة لها لتتعلَّم مع الوقت كيف تضع برامجها وخطط عملها المستقبلية الأكثر انسجاماً مع آمال ناخبيها، وبالنسبة إلى المواطنين ليحسموا خياراتهم الانتخابية القائمة على السياسات لا على الأشخاص.

ج. **إعادة تقسيم الدوائر ضرورة لتحسين العدالة على المدى القريب.** في حين يُستنتج وجوب تغيير النظم الانتخابية على المدى البعيد، ثمَّة حاجة ملحَّة لمراجعة الدوائر الانتخابية، بحيث يتناسب تقريباً ونسبياً عدد السكان فيها مع عدد المقاعد. ويجب الترحيب بأيِّ خطوة إيجابية في هذا الاتجاه في انتظار حدوث مراجعة أشمل.

د. **المجالس التشريعية تحتاج إلى إصلاح تدريجي.** في البلدان الثلاثة، هناك بعض الدعم لهيئة تشريعية مؤلفة من مجلسين ارتباطاً بالنظم الانتخابية المختلطة المقترحة. في الوقت الحاضر، تعيِّن الحكومة أو الملك أو الرئيس عدداً رديفاً من أعضاء المجلس التشريعي (upper house). وهؤلاء الأعضاء المعيَّنون يجب التوقف عن تعيينهم واللجوء إلى انتخابهم، بما يهدف إلى جعل المجالس التشريعية ديمقراطية بالكامل في المدى البعيد.

هـ. **يجب أن يتركز الانتباه على وسائل الإعلام وقوانين التمويل.** اقتُرح أن يعطي قانون الانتخاب جميع المرشحين، بالحد الأدنى، إمكانية الوصول إلى وسائل الإعلام الرسمية (وبخاصة الإذاعة والتلفزيون) لتقديم خطط عملهم أو عرض أوضاعهم مجاناً. وكما في أي مكان، يعتبر تمويل الحملات والأحزاب أحد هموم العملية الديمقراطية، والهدف هو الحفاظ على ظروف متساوية للتنافس، والحؤول دون تأثير المصالح المالية. وعلى البلدان العربية أن تشارك في النقاشات الإقليمية والعالمية الدائرة حول موضوع تطوير مقاربتها الخاصة لضبط الإعلان الانتخابي وتمويل الحملات الانتخابية.

و. **وجوب النظر إلى مراقبة الانتخابات الوطنية بإيجابية.** من المهم أن يُسمح للمنظمات الوطنية المستقلة والمجتمع المدني بمراقبة مختلف مراحل العملية الانتخابية بحرية، وبخاصة عندما تحيط الشكوك بشفافيتها وحياديتها. ومراقبة الانتخابات الوطنية ليست غريبة عن العالم العربي (إذ يسمح لمنظمات المجتمع المدني بمراقبة الانتخابات في اليمن، والمغرب، ولبنان، وفلسطين). كما ينبغي على الدول العربية أن تنظر إلى المراقبة الوطنية باعتبارها عنصراً رئيسياً في حماية سمعة الحكومة المنتخبة وشرعيتها، وكذلك لصون حرية الانتخابات ونظافتها. ويمكن حثُّ المنظمات غير الحكومية على ممارسة حقها في مراقبة الانتخابات على الصعيدين الوطني والمحلي.

layout-A.indd 12-13 07/03/2005, 10:59:45 AM

ز. **يجب تنفيذ العقوبات على انتهاكات الانتخابات وتنفيذها، في البلدان الثلاثة**، يسود الإحباط بسبب ندرة تطبيق العقوبات (الموجودة) على أولئك الذين ارتكبوا انتهاكات في العملية الانتخابية. وثمَّة عنصر خطير آخر هو ضمان آلية مستقلة ومفتوحة وكفؤة لفض النزاعات الانتخابية، أكان ذلك عبر القضاء أم بواسطة آلية محكمة خاصة تُنشأ لهذا الغرض.

ح. **يجب إشراك أوسع طيف من نشطاء المجتمع، داخل الحكومة وخارجها**، في مناقشة الإصلاح. إنَّ منتدى وطنياً مكوَّناً من الحكومة ونشطاء غير حكوميين وأحزاب سياسية، يمكن أن يشكل آلية لصياغة التوافق على القوانين الانتخابية الجديدة. ففي الأردن واليمن اللذين جرت فيهما مؤخراً انتخابات برلمانية، تبدو اللحظة ملائمة بوجه خاص للشروع في عملية إصلاح تهدف إلى صوغ قانون انتخابي منسجم ومدعوم من أوسع الفئات ليكون سارياً خلال دورة الانتخابات المقبلة.

٢-٣ تعزيز مشاركة النساء السياسية

النتائج الرئيسية

يشكل تعزيز دور النساء ومشاركتهن في الحياة العامة مسألة مركزية في النقاشات الدائرة حول التنمية وإشاعة الديمقراطية في الدول الحديثة. وهذه النقاشات أساسية بالتأكيد في العالم العربي بسبب محدودية فرص النساء العربيات، مقارنةً بفرص نظيراتهن في أنحاء أخرى من العالم. ومع أنَّ النساء يشكِّلن أكثر من ٥٠٪ من سكان أيٍّ من الدول العربية، فإنَّ مشاركتهن في القطاع العام متدنِّية، وقد يكون أجلى مظاهر ذلك غيابهن عن البرلمانات. فمعدل البرلمانيات الوسطي لا يتجاوز ٦٪، فضلاً عن أنَّ مشاركة النساء عموماً في هيئات صنع القرار متدنِّية أيضاً.

غير أنَّ مشاركة النساء العربيات السياسية المتدنِّية معروفة من الجميع، والإجراءات التي من شأنها أن تضمن اضطلاعهنَّ بدور أكثر نشاطاً في الحياة العامة تبرز كأولوية ملحَّة أمام المنظَّمات النسائية المعنية بتقدُّم المرأة. لقد نجح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالتعاون مع منظمات وطنية ودولية أخرى، في تركيز الانتباه على أهمية مشاركة النساء السياسية في البلدان العربية كعامل هام لتحقيق النمو. وترك تقرير التنمية البشرية العربية ٢٠٠٢، الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أثراً في هذا المجال، ملاحظاً أنَّ هناك ثلاث عقبات رئيسية تحول دون التنمية البشرية، ألا وهي العجز في ما يعني المعرفة، وتمكين النساء، والحرية.

وتؤكِّد دراسات الحالة من مصر والأردن واليمن على أنَّ مشاركة النساء السياسية في العالم العربي هي أكثر من مسألة حقوق للمرأة. فمن المهمِّ أن نربط بين مسألة المشاركة النسائية السياسية وبين نموذج التحديث موضوع النقاش. أو على الأقل بالشعور السائد في أوسع أوساط الشعوب العربية، بأنَّ حقوق النساء والديمقراطية هي أفكار غربية مستوردة من الخارج، وأنَّ التحديث يساوي التغريب. هذا الانقسام قد يبدو نمطياً بالنسبة إلى الكثيرين. وعلى الرغم

من ذلك، فهو يعبِّر عن نفسه في النقاشات والحوارات التي تتناول الديمقراطية، ومن ضمنها النقاشات التي سادت خلال تنفيذ برنامج "أيديا" حول الديمقراطية في العالم العربي. ويمكن هنا الخروج باستنتاج واحد هو أنَّ خطاب الحوارات بين العالم العربي وبين "الغرب" يعبر عن مقاربة واحدة، وأنَّ هناك مقاربات أخرى يجب أن تُكتَشف، بما في ذلك تشجيع الحوار ضمن المجتمعات العربية لبلوغ "توافق عام" على المفاهيم والأسس التي تحكم المشروع السياسي والاجتماعي.

وفي ما يتصل بمسألة مشاركة النساء في كلٍّ من البلدان الثلاثة، بيَّنت المراجعات المقارنة أنه ليس ثمَّة موانع قانونية تحول دون اقتراع النساء وترشحهن. وفي الوقت الذي تشارك فيه النساء أكثر فأكثر في العملية الانتخابية كمقترعات (الأمر الذي ينعكس زيادةً في مستويات التسجيل في البلدان الثلاثة)، فإنَّ عدد النساء المنتخبات لعضوية البرلمان في اليمن ومصر قد تناقص في الانتخابات الأخيرة. ففي اليمن، ثمَّة نكوص في عدد النساء مقارنة بامرأة واحدة كانت انتخبت في العام ٢٠٠٣ (٠,٣٪)، بعدما كانتا امرأتين في البرلمان الأسبق. وأما في مصر، فإنَّ ٢,٤٪ من المنتخبين في العام ٢٠٠٠ كنَّ من النساء بعدما كانت نسبة مشاركتهن البرلمانية ٩٪ في الثمانينيات. أما ازدياد عدد النساء المنتخبات الوحيد، فقد كان في الأردن، ويعود سبب ذلك بدرجة كبيرة إلى "الكوتا" النسائية التي مكَّنت ستَّ نساء من الوصول إلى البرلمان في انتخابات العام ٢٠٠٣ (مع الإشارة إلى أنه لم تُنتخب أيُّ امرأة في انتخابات العام ١٩٩٧).

هناك عقبات واضحة تؤثِّر على مشاركة النساء بوصفهنَّ مرشحات، في حين أنَّ مجموع المرشحات [المتقدمات بطلبات الترشُّح إلى المكتب العام] بلغ أكثر من ٥٠٪ في بداية العملية الانتخابية، لتبقى في النهاية حفنة قليلة من النساء اللواتي استمررن في الترشُّح، حيث فازت من بينهن حفنة أقل. وقد لاحظ العديد من الباحثين والمناقشين في عملية الحوار أنَّ الإسلام المؤسَّسي ليس هو المسؤول بالضرورة عن فكرة تغريب مشاركة النساء السياسية، بقدر مسؤولية البُنى التقليدية والتقاليد القبلية نفسها، التي تشكل أهم عوامل التنظيم الاجتماعي في كلٍّ من الأردن واليمن. ففي المجتمعات الأبوية والتقليدية، تشدِّد المعايير الاجتماعية على كون السياسة شأناً ذكورياً، حيث ترى كثرة من المقترعين في الرجال قادة أفضل من النساء. والتصويت يستمر على أساس الاحتاد العصبي القبلي، حيث يرجَّح أن يصوت المقترعون على أساس انتماءاتهم العصبية القبلية أو الدينية، وليس تبعاً لإيديولوجية سياسية أو لبرنامج عمل محدَّد.

وتشير دراسات الحالة الثلاث أيضاً إلى العوامل المؤسَّسية، كطبيعة النظام الانتخابي وتنظيم الأحزاب السياسية، التي تؤثِّر في مشاركة النساء السياسية. إنَّ النظم الانتخابية الأغلبية أو التعدُّدية المعتمدة في البلدان الثلاثة هي موضوع نقاش، وهي نظم يقر الجميع بأنَّها مؤذية لانتخاب النساء مقارنةً بنظام التمثيل النسبي. فوجود النساء في الأحزاب السياسية كأعضاء أو في المواقع المؤثرة هو في حدِّه الأدنى، وغالباً ما يكون رمزياً. فالنساء يجدن صعوبة في تدبير التمويل الضروري للتنافس الانتخابي، كما تميل الأحزاب إلى اعتبار النساء "بنوكاً للأصوات" لا كمشاركات نشطات في هيئات صنع القرار. هذه العوامل يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار بكلِّيتها مع ضعف تنظيم المرأة العربية السياسي في بعض البلدان، فضلاً عن أنَّ مجموعات المجتمع المدني والتنظيمات النسائية ليست معبأة بما فيه الكفاية لدعم النساء المترشِّحات. وفي وجه

layout-A.indd 14-15 07/03/2005, 10:59:45 AM

هذه التحدِّيات، تتزايد المطالبة في كل من اليمن ومصر بتطبيق نظم "الكوتا" التي تضمن التمثيل النسائي في البرلمان.

في حزيران/يونيو ٢٠٠٣ طبَّق الأردن نظام المقاعد النيابية المخصَّصة للنساء، ولكنَّ الطريقة التي خُصِّصت بها أفضت إلى المطالبة بالإصلاح. فقد أعطت الحلقة الدراسية التي انعقدت في عمان بعد مضي أسابيع قليلة على الانتخابات رأياً متبصِّراً في كيفية رؤية المعنيين للقانون وفهمهم إياه. وانقسم المشاركون في النقاش بين أولئك الذين يرون أن "الكوتا" التي اعتُمدت (٦ مقاعد، ٦٪ من مقاعد البرلمان) لم تكن كافية، وبين أولئك الذين يعتقدون أنَّها لن تغيِّر البُنى الأبوية السائدة في المجتمع إن لم تُرفد بتدابير وإجراءات إيجابية، وبين قسم ثالث – وإن كان قليل العدد – يرى أنَّ "الكوتا" ستأتي بالنساء اللواتي تشابه مصالحهنَّ مصالح "الطبقة السياسية الذكورية" في المقام الأول.

في اليمن يعتبر الكثيرون قضية مشاركة النساء أهم قضية في البلد، نظراً لمستوى التمثيل النسائي المتدنِّي في المؤسسات والعمليات العامة وارتفاع مستوى الأمية بينهنَّ (وهي الأعلى في المنطقة، إذ تبلغ نسبتها ٦٥٪). هذا، ويضغط شريك "أيديا"، "اللجنة الوطنية للمرأة"، من أجل سنِّ قانون للكوتا، ومن أجل مقاربة تعليمية جديدة وتشجيع المرشَّحات في الانتخابات. إنَّ التحدِّي استثنائي بسبب مديد أجله، طالما أنَّ الاعتبارات الثقافية تظل الحائل الأكبر دون التغيير.

وفي مصر، حيث شهد وضع النساء تحسُّناً على مدى العقود الأخيرة في التعليم، والصحة، والالتحاق بسوق العمل، يظل العجز في مشاركتهنَّ السياسية قائماً. وتضغط الجمعيات النسائية وكذلك مختلف الحركات السياسية باتجاه تعديلات قانونية تضع حدّاً للتمييز ضد النساء؛ كما يقومون بحملات لإحداث تغيير ثقافي يكفل وجوداً إناثياً أقوى في المؤسسات. وكل هؤلاء متفائلون ويعتقدون أنَّ هذا سيتحقق بفضل الجهود الأشد تنسيقاً.

وفي وقت تُبذل فيه الجهود لزيادة مشاركة النساء السياسية من حيث العدد، يبرز تحدٍّ يكمن في تعزيز تأثير تلك الحفنة القليلة من النساء اللواتي تحدَّين الحواجز الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية ليبلغن مواقع ذات نفوذ سياسي ملموس في هيئات صنع القرار. وفي الحوارات التي تصدَّت لدور النساء في السياسة خلال تنفيذ مشروع "أيديا" لطالما كان يؤكَّد على أنَّهنَّ بحاجة إلى الدعم في السياسة، لا لكونهنَّ أقل أهلية أو قدرة من الرجال، بل لأنَّ ثمَّة ميلاً حيالهنَّ يرمي إلى تهميشهنَّ في النظام. كما أنهنَّ، أيضاً، على الأرجح أقل من أن يتمتَّعن بالخبرة السياسية والعلاقات أو الاتصالات اللازمة للعمل ضمن "الشبكة الذكورية" السائدة. لذا يجب تمكين النساء القليلات اللواتي انتُخبن حتى يكنَّ قادرات على الإسهام الفعلي في السياسة وفي تنمية السياسات.

وفي الخلاصة، يجدر بالذكر أنَّ الدعم في اتجاه تعزيز المشاركة النسائية السياسية يجب أن يستند إلى مقاربة متشعِّبة وممارسات ينبغي على دول منفردة والمجتمع المدني والدولي القيام بها. ففي البلدان الثلاثة، موضوع مشروعنا، تم تأسيس هيئات رسمية لتعزيز تمكين النساء، والتي تضطلع بدور مهم في صياغة أجندة بالإصلاحات المطلوبة. وحين تأخذ المنظمات الدولية

والناشطون الدوليون نصيبهم من تقوية المشاركة النسائية، فمن المهم أن يأخذوا في اعتبارهم السياق المحلي القائم. ولعل الطريقة الفضلى للقيام بذلك بالطبع هي الشراكة مع المنظمات النسائية الوطنية ومنظمات المجتمع المدني العاملة في حقل حقوق الإنسان والديمقراطية وحقوق المرأة.

توصيات

في ما يلي توصيات أولية صيغت لتسهيل النقاش لاحقاً:

أ. **يجب الإقرار بأهمية اختيار قانون الانتخاب وكونه وسيلة لتحقيق المزيد من المشاركة النسائية.** خلص الباحثون والمعلقون في البلدان الثلاثة المستهدفة إلى الاستنتاج بأنَّ النظام الذي كان سائداً يعمل ضد شمول النساء. ويبدو أنَّ نظم التمثيل النسبي والنظم المختلطة الأخرى هي الوسيلة لتحقيق ذلك الشمول. وفي حين أنَّ النظم الانتخابية لا تعيِّن وحدها مستوى التمثيل النسائي، فإنَّها مهمة في حدِّ ذاتها لأنه يمكن تغييرها بانتظام مقارنة بامكانية تغيير وضع النساء الثقافي أو مستواهنَّ التنموي. فإنَّ تعديل القوانين الانتخابية تتَّسم بطواعية أكبر ويمكنها توفير فرص لشمول النساء في مدى قصير. ومن المهم بالنسبة إلى أنصار الديمقراطية والمنظمات النسائية أن يكيِّفوا أنفسهم مع مسألة الإصلاح الانتخابي، وأن يصبحوا مشاركين نشطين في مثل هذه المناقشات بتقديمهم التوصيات المتعلقة بالترتيبات القانونية التي من شأنها أن تعزز مشاركتهنَّ السياسية. ويمكن "لأيديا" أن تقدم المساعدة بمبادلة الخبرات مع البلدان العربية الأخرى ومع بلدان المناطق الأخرى في العالم.

ب. **ثمَّة ضرورة لتطوير إجراءات عمل إيجابي و"كوتات" للنساء وتطبيقها على الأوضاع الدستورية والمؤسسية السارية.** جرَّب الأردن مؤخَّراً "الكوتات" والنتائج المختلطة؛ وازداد عدد النساء في البرلمان، بيد أنَّ النساء اللاتي فزن بالمقاعد لسن بالضرورة الأكثر تمثيلاً للنساء الأردنيات ككل (ربع سكان الأردن يقيمون في العاصمة عمان، ولكن لم تعيَّن أيَّ امرأة من عمان في البرلمان). أما اليمن، فليس فيه "كوتا" للنساء بحسب نظامه الانتخابي، وفي برلمانه امرأة واحدة فقط. أما مصر فقد كانت من أول البلدان التي تبنَّت "كوتا" نسائية في السبعينيات والثمانينيات، ومع ذلك فقد أبطلتها في أواخر الثمانينيات، مما خفض عدد النساء في البرلمان خفضاً ملموساً. إنَّ المنظمات العاملة على تعزيز الديمقراطية ومشاركة النساء السياسية في حاجة لأن تتَّخذ موقفاً تفاعلياً في ما يتعلق بقضية "الكوتا" والعمل الإيجابي وفي الوقت نفسه رفع مستوى التوعية والدعم لمثل هذه الإجراءات. ومن ناحية أخرى، يستمر الملوك أو الرؤساء أو الحكومات في تعيين المجالس التشريعية في البرلمانات، وثمة امكانية واضحة لأن تشمل عملية التعيين عدداً أكبر من النساء. كما أنَّ هناك دوراً للمنظمات الدولية ذات العلاقة (كمؤسسة "أيديا الدولية) في استثمار استخدام "الكوتا"، فضلاً عن دور الجمعيات النسائية المحلية لدعم مثل هذه المبادرات.

layout-A.indd 16-17 07/03/2005, 10:59:46 AM

ج. **يجب أن تسعى منظمات المجتمع المدني في اتجاه الجندر. تحمل الحركات النسائية عبئاً مزدوجاً كونها تستهدف الدولة والمؤسسات ومجموعات المجتمع المدني**، عندما تبذل الضغط من أجل قضايا المرأة. إذ وجدت نفسها تنسق المبادرات مع المنظمات غير الحكومية ذات التوجُّهات الديمقراطية. وفي الوقت نفسه تكافح طبيعة العديدة منها التقليدية والأبوية. وفي مجال توفير المساعدة الديمقراطية، يمكن للمجتمع الدولي أن يرفع بصورة منهجية قضايا الجندر الرئيسية وجعلها السمة الأبرز في السعي لبناء قدرات منظمات المجتمع المدني.

د. **ينبغي دعم الشبكات والاتحادات النسائية**. في مصر والأردن واليمن، كما في معظم بلدان العالم العربي، توجد حركات نسائية متباينة من حيث درجات تأثيرها السياسي. ولتعزيز نقل الخبرة والمعرفة بين النساء في المنطقة على مستويات متنوعة، فمن الأهمية بمكان أنه ينبغي، مثلاً، تقوية التعاون بين البرلمانيات العربيات؛ كما أنَّ التعاون بين المنظمات غير الحكومية المعنية بالديمقراطية ذات الأجندات الجندرية أمر أساسي، وذلك بغية زيادة القدرات لَفْصَلَة أجندات إصلاح ديمقراطي ومشاريع قوانين ملموسة ومحدَّدة من شأنها أن تعزِّز المشاركة السياسية. أما تشكيل ائتلافات التأييد والدفاع التي تتجاوز الحدود القومية إلى المؤتمرات الدولية والتعاون الدولي، فهو أيضاً أمر مهم آخر. إنَّ المجتمع المساعد للديمقراطية يمكنه هنا دعم تنظيم برامج ومؤتمرات تبادل الخبرات على الصعيد الإقليمي، وذلك عن طريق ترجمة الخبرات من مناطق أخرى ونشرها بالعربية على نحوٍ أوسع.

هـ. **يمكن للمؤسسات والبُنى العامة الخاصة أن تكون مؤثِّرةً في تعزيز معالجة قضايا الجندر ومشاركة النساء السياسية**. في المناقشة التي جرت في اليمن اقتُرح الأخذ بعين الاعتبار إنشاء وزارة لتنمية المرأة بقصد إعطاء قضايا النساء اعترافاً رسمياً وجعلها دائمة وبارزة على أجندة الحكومة. ولقد دلَّت تجارب العديد من البلدان على أنَّ مثل هذه الآليات مفيدة وذات أثر في وضع قضايا المرأة بثبات على الأجندة السياسية وعمليات بناء المؤسسات. ولبلدان البرنامج الثلاثة هيئات رسمية تهتم بتجذير مشاركة المرأة في الحياة العامة وفي عملية التنمية (مجلس نسائي وطني أو ما شابه). وهذه الهيئات مهمة، ولكن يبقى ثمَّة وظائف كثيرة بحاجة الى مأسسة، كتعيين محقق (مدَّع) متخصص بقضايا التمييز ضد المرأة. ويمكن "لأيديا" أن تسهِّل عملية تبادل الخبرات والحوار على الصعيدين الوطني والإقليمي للمساعدة على تحديد الآليات المؤسسية الملائمة.

٣-٣ الأحزاب السياسية

النتائج الرئيسية

تحتاج الأحزاب السياسية، باعتبارها مؤسسات حيوية للديمقراطية المعاصرة، إلى التقوية في العديد من الديمقراطيات الجديدة كيما تتولَّى مسؤولياتها في تمثيل المصالح العامة وفي توفير القيادة السياسية وفي ضمان محاسبة الحكومات ومساءلتها، وكذلك لتعزيز الديمقراطية.

في بعض أنحاء العالم العربي، تعتبر الأحزاب السياسية، أيضاً، وسائل مهمة يمكن من خلالها إعطاء مفهوم للمواطنية. وهذا الدور ذو أهمية بالغة في اليمن، حيث تشكِّل بنية المجتمع القبلية عائقاً أساسياً في وجه التنظيم السياسي الحديث. كما يمكن للأحزاب السياسية أن تقوم بدور توحيدي في البلد الذي كان منقسماً إلى شطرين، شمالي وجنوبي، على مدى فترة طويلة. وينطبق هذا أيضاً على الأردن، حيث تضطلع الروابط العشائرية والعائلية بدور مشابه لدور القبائل في اليمن. ان الأحزاب السياسية التي يمكنها التصدي للقضايا الوطنية الأساسية، يمكنها أن تسهم في عملية التكامل الاجتماعي معزِّزة بذلك الاستقرار والتوازن بين مصادر الاضطرابات الأخرى. أما في مصر، كما في أيِّ مكان آخر، هنالك حاجة للأحزاب السياسية الفعالة المتكونة على نحو جيد لتمكين مشاركة ذات معنى في الانتخابات والمؤسسات السياسية، ولتعزيز ثقافة ديمقراطية قائمة على أسس واسعة الانتشار تأخذ في حسبانها المصالح الاجتماعية المتشعِّبة.

فالأحزاب السياسية يمكنها، إذن، أن تخلق استقراراً وشمولاً بتوفيرها الروابط بين المواطن والحكومة. ومع ذلك فالانطباع السائد هو انه لا يوجد في أيٍّ من البلدان الثلاثة أحزاب تنطبق عليها هذه المعاني. فالحياة الحزبية السياسية تتحدَّد أولاً بمواقف الأنظمة الحاكمة والبيئة السياسية التي تتحرك فيها الأحزاب. وإنَّ انعدام الديمقراطية الحزبية الداخلية وضعف أحزاب المعارضة مرتبطان بغياب جملة الظروف التنافسية بالنسبة إلى الأحزاب ودورها الضعيف بوجه عام في النظام السياسي.

ولكل بلد عربي تطور مختلف لأحزابه السياسية. فالمشهد السياسي في كل بلد تحدده جملة من العوامل الاقتصادية والسياسية، بما في ذلك شرعية أنظمة الحزب الواحد والعوامل الخارجية التي يعود تاريخها إلى زمن الحرب الباردة، فضلاً عن النصوص القانونية والمؤسسية. وعلى الرغم من ذلك، فثمَّة إجماع واسع على أنَّ كلا بيئة الأحزاب القانونية والبيروقراطية الحزبية الداخلية تحتاجان إلى تحديث إذا ما أرادت الأحزاب الاضطلاع بدور حاسم في بناء الديمقراطية وكوسيلة لفئات المجتمع وشرائحه للتعبير عن أجنداتها السياسية والدفاع عنها.

وفي مصر، يوجد تناقض عميق في ما يتعلق بقانون الأحزاب رقم ٤٠ للعام ١٩٧٧، الذي يرى بعضهم أنه يفرض عوائق ظالمة على الأحزاب السياسية ويحول دون نموها وتطورها. فهذا القانون يجبرها على الالتزام بمبادئ معيَّنة، كثورة ١٩٥٢ والاشتراكية والشريعة، فيما يطلب منها في الوقت نفسه أن تميِّز برامج بعضها عن بعض. كما أنَّ البيئة القانونية العامة تحدُّ

layout-A.indd 18-19 07/03/2005, 10:59:46 AM

أيضاً من حرية الاجتماع والتعبير والرأي وتحدِّد النشاط الحزبي في إطار المراكز ووسائل الإعلام الحزبية.

أما في الأردن، فلا يزال الماضي ينوء بثقله على النظام الحزبي. فقانون الأحزاب ليس هو المسألة، ولكن التحدي الرئيسي هو في تنمية قدراتها، بحيث يمكنها الاضطلاع بالدور الديناميي المطلوب والمتوقَّع. هذا يجب أن يكون في نهاية المطاف دور السلطة التنفيذية، أي الحكومة، كما هي بالفعل رغبة الدولة المنعكسة في توصيات مبادرة الأردن أولا. وعلى الرغم من ذلك، يلاحظ البعض أنَّ الثقافة السياسية السائدة تتَّسم بالعدائية حيال الأحزاب السياسية، وتميل إلى اعتبارها خطراً يتهدَّد أمن البلاد واستقرارها. أما دستور اليمن (وتعديلات العامين ١٩٩٤ و٢٠٠٠)، فقد أبقى على التعدُّدية الحزبية ومنح حرية كبيرة لتشكيل الأحزاب، وشجَّع على قيامها بفعالياتها، حتى ولو كانت تحتاج إلى نيل موافقة رسمية. بيد أنَّ المشكلة هي في عدم وجود قيود كافية على الأحزاب للعمل بطريقة شفافة بوصفها منظمات ذات عضوية؛ ويمكن معالجة مسألة الديمقراطية الحزبية الداخلية بتعديل قانون الأحزاب السياسية.

وما يميِّز البلدان الثلاثة المستهدفة أنَّ الأحزاب المعارضة والحاكمة معاً تفتقر إلى الديمقراطية في داخلها. ولعلَّ إحدى المشكلات الرئيسية التي تواجه الأحزاب هي بناء التنظيم الحزبي، ابتداءً من الوحدات الحزبية القاعدية. ويُحتجُّ على ذلك أنه من بالغ الصعوبة ممارسة ديمقراطية حزبية داخلية دون مجتمع مفتوح وبوجود قيود خطيرة في بعض الأحيان على إمكانات التعبئة السياسية. والمشترك بين البلدان الثلاثة هو أنَّ الموافقة على الأحزاب السياسية وترخيصها لا يأتي من جانب هيئة قضائية مستقلة، بل من هيئة متخصِّصة (في حالتي مصر واليمن) أو من وزير الداخلية (في حالة الأردن)

توصيات

في ما يلي توصيات أولية صيغت لتسهيل النقاش لاحقاً:

أ) **إصلاح قانون الأحزاب السياسية**، بما يوافق الممارسة الديمقراطية الحديثة، ينبغي أن يكون موضوع نقاش عام واسع. وهذا قد يطرح مسائل حساسة عن طبيعة النظام السياسي الموقع المهيمن الذي تتمتع به النخب السياسية، ولكن يمكن أيضاً لمثل هذا النقاش ان يؤدي الى التركيز على واجبات الأحزاب ومسؤولياتها، وعلى دور القانون والتمويل العام، وعلى العلاقة مع الهيئة التشريعية، وعلى الدور في محاسبة الحكومة في بلد نام. إنَّ التشريع للديمقراطية الداخلية للاحزاب يمكن ايضا أن يكون ملائماً إذا أعطيت ضمانات كافية لمنع إساءة الاستخدام. وتنهج كل دولة طريقاً مختلفاً. ففي مصر، مثلاً، ومع أنَّ بعضهم يحتجُّ بأنَّ مراجعةً للدستور يجب أن تشكل منطلقاً لعملية إصلاح سياسي شامل، فمن الممكن استشراف تحرير سياسي أكثر تدرُّجاً يركِّز في مرحلة مبكِّرة على توسيع المجال أمام الأحزاب السياسية.

ب. **على الأحزاب بدء العمل على إصلاحاتها الداخلية**. تسود آراء في كل من البلدان الثلاثة مفادها أنَّ الأحزاب السياسية يجب أن تعمد إلى تنظيم شؤونها الداخلية أولاً. وفيما

تنتظر الفرصة للتعاطي الإيجابي والبنَّاء مع الحكومة، فمن الحكمة أن تستغل أحزاب المعارضة الوقت لتحديث بُناها وإشاعة الديمقراطية فيها وبناء التحالفات مع المجتمع المدني بهدف إشاعة الديمقراطية والثقافة المدنية. وينطبق هذا بالتساوي على الأحزاب الحاكمة أيضاً. فحزب دينامي نابض بالحياة في الحكم في وسعه بالتأكيد أن يحثَّ الخُطى نحو الإصلاح. ومن مظاهر التحديث المهمة تحسين مشاركة النساء السياسية، وقد يكون ذلك ممكناً بضمان عدد معين من النساء (٥٠٪) في هيئات صنع القرار الحزبية. ومن القضايا المهمة كذلك بالنسبة إلى الأحزاب وصولها إلى شريحة الشباب.

ج. **استمرار الحوارات الحزبية الداخلية على المستويين الوطني والإقليمي**. خُطِيَت في هذا المجال خطى مهمة، ومن ذلك على سبيل المثال لجنة التنسيق بين القوى الحزبية والسياسية في مصر (١٩٩٧). وفيما يُبحَث عن أية فرصة ممكنة لتحقيق تقدم داخلي، تستفيد الأحزاب أيضاً من التعاون على الصعيد الإقليمي وتبادل الخبرات وبناء قدرات أقوى من خلال نقل المعرفة وأفضل الممارسات بين البلدان والأحزاب. وبكثير من الدقة والحساسية يمكن للمجتمع الدولي أن يوفر ذلك إذا اضطلع بدور مساعد في تنظيم الحوارات والمؤتمرات وتبادل المعلومات على الصعيد الإقليمي بين الأحزاب السياسية.

layout-A.indd 20-21 07/03/2005, 10:59:46 AM

٤ الإصلاح السياسي في العالم العربي: تحديات وفرص

تدل دراسات البلدان التي أجرتها "أيديا" على وجود ثلاثة مستويات من التعقُّدات الرامية إلى خلق التغيير وتنفيذ الإصلاحات:

- البيئة القانونية – تعديل قانوني أو سنُّ تشريع جديد يعزز المشاركة السياسية ويقوي الأحزاب السياسية وإصلاح العمليات الانتخابية. ويأخذ هذا المستوى بعين الاعتبار بصورة رئيسية الحكومات والبرلمانات؛ ولكنه يأخذ أيضاً بعين الاعتبار الأحزاب السياسية، ومراكز البحوث، وغير ذلك من منظمات المجتمع المدني التي يجب أن تخلق مناخاً حوارياً مع الحكومات لبلوغ توافق أو إجماع رأي على القوانين والتدابير الجديدة.

- الحاكمية والقدرة الداخليتان – على الأحزاب السياسية والمنظمات النسائية أن تطور استراتيجيات للتغيير وإيجاد التحالفات اللازمة لإعطاء الحكومات مثالاً يمكن أن تحذوه. كما ينبغي عليها أن تكون ديمقراطية وتمثيليةً كيما تستطيع اكتساب المصداقية وبناء الثقة وترسيخ أساس لرأي عام قوي وداعم للجهودها.

- البيئات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية – إصلاح القطاعات الاقتصادية وفتحها لتمكين النساء بدرجة أكبر للانخراط في الأنشطة الإنتاجية، وتغيير المناهج التعليمية بما يهدف إلى رفع الوعي حيال أهمية أدوار النساء والأحزاب السياسية وثقافة المواطنة وحرية الاختيار والانتخاب. ويأخذ هذا المستوى أيضاً في حسبانه قطاعي الإعلام والمعلومات. فالإعلام يقوم بدور رئيسيٍّ في صياغة أفكار الناس وتشكيلها، وأيُّ خطة إصلاح ينبغي أن تعكسها وسائلَ إعلامية مستقلة وحرة، حيث يقدم كل المعنيين آراءهم، وحيث يختار الناس أولئك الذين يعكسون مصالحهم وقيمهم على النحو الأفضل.

٤–١ إستراتيجيات المجموعات الإصلاحية المحلية وحاجاتها

يوصي شركاء "أيديا" من المجموعات الإصلاحية المحلية في كلٍّ من مصر والأردن واليمن بإستراتيجية تتكوَّن من:

- إيجاد تحالفات وطنية في ما بين المجموعات الإصلاحية في كل حقل، يمكنها أن تنظم الحملات وتقدم مشروعات ملموسة للتعديلات القانونية مع أجندات إصلاحية تفصيلية تعكس الأولويات والاطار الزمني.

- استخدام وسائل الإعلام والبرامج التعليمية المتاحة لتعزيز المشروعات والمقترحات الإصلاحية ولتعبئة الحركات والمجموعات التي يمكن أن تزيد الضغط الديمقراطي على الحكومات والمعنيين الآخرين، بغية إدخال الإصلاحات المطلوبة.

- البدء بحوار وطني في كل بلدٍ لمناقشة الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بتنفيذ الإصلاحات وخلق شراكة بين مختلف القطاعات في المجتمع لدعم الإصلاحات المشار إليها.

- بناء القدرات والتحالفات الرامية إلى دعم الشبكات والمنتديات الإقليمية والوطنية، حيث يمكن للمجموعات من مختلف البلدان أن تتعلم من خبرات بعضها، وبما يكفل تعظيم أثر ممارساتها. فالتعاون الإقليمي مهم جداً لأنه يسهم في تعميق الجهود الإصلاحية وتأثير الأداء الديمقراطي على الصعيد الوطني.

٤–٢ دور المؤسسات الدولية واللاعبين الخارجيين الآخرين

- أجمع الباحثون والخبراء الذين أسهموا في مشروع "أيديا" الرأي بأنَّه يمكن للمؤسسات الدولية أن تدعم الأجندات الإصلاحية من خلال تسهيل الحوارات وطرح التجارب والخبرات المقارنة على بساط النقاش.

- إنَّ مصداقية هذه المؤسسات الدولية تعتبر عاملاً مهماً جداً؛ وستكون صورتها، بوصفها معزِّزةً للديمقراطية دون أجندات خفية، حاسمة في انخراط فعال في العالم العربي. وحتى تلك الحكومات، التي تتَّسم عادةً بالحساسية حيال التدخل الأجنبي، قد ترغب بالتعاون مع المانحين واللاعبين الدوليين في تشجيع الديمقراطية وتعزيزها دون مواقف أو أحكام مسبقة.

- يقف العالم العربي على مفترق طرق. فالخيار هو بين الجمود والعطالة – كما هو مطروح في السياق المؤسسي الراهن والسياسات غير الفعالة التي أنتجت تحديات أساسية في وجه التنمية – أو بين الجهود الجديدة الرامية إلى ضمان تحقيق انبعاث عربي يرتكز إلى التنمية البشرية وإشاعة الديمقراطية.

layout-A.indd 22-23 07/03/2005, 10:59:47 AM

- قلة هم في العالم العربي من يرفضون الإصلاح علناً؛ ولكن قلة أيضاً من يدفع في اتجاهه على نحو منسجم، بالرغم من المبادرات الجديدة (وآخرها خطة إصلاح الجامعة العربية وتطويرها) وطرح عدد من المواقف والتعهُّدات (وآخرها "إعلان صنعاء حول الديمقراطية").

- على المؤسسات الدولية التي ترمي إلى تعزيز الديمقراطية أن تستفيد من فرصة النافذة المفتوحة لدعم تلك القلة العاملة لتحقيق التغيير بجدية.

- يحتاج كل بلد لأن يحقق خياراته الخاصة، وأن يشكل مؤسساته الديمقراطية بما يوافق أوضاعه الثقافية والسياسية والتاريخية الخاصة. ويحتاج كل بلد لحيِّز ووقت لتطوير أجندة إصلاحه الخاصة وإستراتيجيته لإشاعة الديمقراطية. ولانخراط ناجح في دعم عملية إشاعة الديمقراطية، ينبغي على اللاعبين الدوليين أن ينموا مصداقيتهم بترسيخ التعاون القائم على حوار صادق والتزام بعيد المدى.

layout-A.indd 24 07/03/2005, 10:59:47 AM