

## لبنان الطائف بحاجة إلى الإصلاح

كرم كرم ومiriam كاتوس<sup>1</sup>

ديسمبر/كانون الأول 2009

---

توفر "تقارير البلدان" تحليلات نقدية معمقة لآليات الإصلاح في بلد محدد، رابطة الإجتماعي بالإقتصادي والسياسي والثقافي والأمني. وهدفها هو التعرف على التحديات الأساسية القائمة، ووصفها بأكثر ما يمكن من الدقة، وكذلك تعيين مواقف ووجهات نظر مختلف الفاعلين، سواء في النظام السياسي أو المجتمع، وتفحص دور وتأثير اللاعبين الخارجيين، وأخيرا تقدير احتمالات النجاح في الإصلاحات المباشر بها أو تلك التي لا بد منها. ويشترك في إنتاج تقارير البلدان، إلى الباحثين، ممثلين عن منظمات المجتمع المدني وجماعات الرأي والإعلام والأحزاب السياسية والحركات الإجتماعية وذلك على امتداد البلد المدروس .

---

إعداد مبادرة الإصلاح العربي والمركز اللبناني للدراسات السياسية

<sup>1</sup> كرم كرم، مدير برامج في المركز اللبناني للدراسات السياسية ومiriam كاتوس، باحثة في المركز الوطني للبحث العلمي والمعهد الفرنسي للشرق الأدنى.

## الفهرس

### الروحية الإصلاحية لنظام الطائف

دستور جديد من أجل إعادة الإعمار  
طرق الإصلاح  
حركات اجتماعية من أجل الإصلاح  
البحث والخبرة في خدمة الإصلاحات العامة

### الإصلاحات المنسية

إغلاق النقاش الاقتصادي والاجتماعي  
باريس 1، باريس 2 وباريس 3: حدود الإصلاح الاقتصادي  
التكرار للمسألة الاجتماعية  
عدم تولي المسائل الأمنية والخارجية  
إخفاقات الإصلاح القضائي  
الصمت عن الحرب وضعف العدالة الانتقالية  
غياب إصلاح قضائي وضعف في استقلالية القضاء

### عقبات الإصلاح

دولة ضعيفة وإصلاح  
حدود الإصلاح عبر "التسويات"؟  
العقبات المؤسسية  
فقر وسائل الإصلاح  
أخطاء المؤشرات  
اللجوء إلى الخبرة الدولية  
ضعف التوجه الإصلاحية للبرلمان  
إنشاء منظمات أو مؤسسات لأمر بعينها

### الخاتمة

في الخامس من تشرين الثاني / نوفمبر 1989 تم التوقيع في مدينة الطائف على "وثيقة الوفاق الوطني" بهدف وضع حد لخمس عشرة عاماً من الحرب الأهلية في لبنان. ولقد صدّق النواب المنتخبون سنة 1972 على هذا النص الذي أخذ قوة القانون الدستوري سنة 1990 من حيث أنه وضع كمقدمة للدستور ومن حيث أنه يحمل في طياته تعديلات على نص هذا الدستور. وبالتالي، فقد ولدت الجمهورية الثانية في لبنان ومعها ورشة إعادة الإعمار وإصلاح النظام السياسي. ولكن "نظام الطائف" الذي انبثق عن شهادة الميلاد هذه، تبين أنه ضعيف التوجه نحو الإصلاح وحتى يمكن القول بأنه معادٍ للإصلاح وعلى مستويات عدة. فبعد مرور عشرين عاماً على النهاية الرسمية للحرب الأهلية، فإن أشكال خيبة الأمل وفيرة حول قابلية النظام السياسي اللبناني للتحوّل فعلياً نحو تأسيس قواعد السلم الأهلي، مدعوم من ميثاق اجتماعي وسياسي، ومن اتفاق العرابين الخارجيين للبنان.

قليلة هي العناصر التي تسمح بالرهان على أن البلاد، وأخيراً، تحقق الشروط اللازمة للانخراط في مسار فرض الاستقرار وإحلال السلم. فلقد تعززت أعمال العنف بعد التمديد لولاية رئيس الجمهورية إميل لحود المدعوم من النظام السوري في أيلول / سبتمبر 2004، وبعد تبني القرار 1559 من قبل الأمم المتحدة بناءً على اقتراح فرنسي - أميركي والذي استهدف بشكل أساسي نزع سلاح حزب الله، وكذلك بعد اغتيال رئيس الوزراء الأسبق رفيق الحريري في شباط / فبراير 2005 مفتتحاً سلسلة من الاغتيالات السياسية التي لم يتم الكشف عن مرتكبيها. لقد شكّل انسحاب القوات السورية في أيار / مايو 2005 بارقة أمل قصيرة الأمد تلتها انقسامات عميقة في المشهد السياسي. وقد تفاقم الاستقطاب في المشهد السياسي اللبناني بين قوى 8 آذار / مارس<sup>1</sup> وقوى 14 آذار / مارس<sup>2</sup> وتمت تغذية ذلك بالخصومات الإقليمية والدولية التي تجد في لبنان أرضاً ملائمة لمواجهاتها. وتمثل ذلك في الحرب بين حزب الله وإسرائيل في تموز / يوليو وأب / أغسطس 2006 ومن ثم في المصادمات المسلحة في أيار / مايو 2009 في عديد من أحياء بيروت ومناطق أخرى والتي تواجه خلالها أساساً حزب الله وأمل من جهة وتيار المستقبل والحزب التقدمي الاشتراكي من جهة أخرى.

اتفاق الدوحة<sup>3</sup> في 21 أيار / مايو 2008 أوقف الصدامات مؤقتاً على الأقل. وقد سمح بتجاوز مؤقت أيضاً للجمود الذي يشلّ الحياة السياسية اللبنانية منذ عدة أشهر: خصوصاً فيما يتعلق باستحالة انتخاب رئيس جديد للجمهورية (ماروني دائماً) منذ تشرين الثاني / نوفمبر 2007 وحتى أيار / مايو 2008، وباستبدال الوزراء الشيعة المستقيلين من الحكومة منذ تشرين الثاني / نوفمبر 2006 وحتى حزيران / يونيو 2008. وبعد عام من هذا التاريخ، تم تقديم الانتخابات التشريعية في 7 حزيران / يونيو 2009 من قبل موقعي اتفاق الدوحة، كنتيجة لهدنة مؤقتة أو كأنها المشهد الأول من إعادة صياغة ميثاق وطني بين أطراف المشهد السياسي المستقطب والمهيأ للانتقال إلى استخدام العنف. وقد شاركت فيها جميع القوى السياسية التي اتفقت على دفتر الشروط في الدوحة<sup>4</sup> بحيث لا يشكل أي تهديد لمصالحها،

<sup>1</sup> هذا التحالف مكون من حركة أمل وحزب الله والتيار الوطني الحر الذي يتزعمه ميشال عون.

<sup>2</sup> هذا التحالف مكون من تيار المستقبل الذي يرأسه سعد الحريري والحزب التقدمي الاشتراكي للزعيم الدرزي وليد جنبلاط وزعماء مجموعات مسيحية كالقوات اللبنانية والكتائب.

<sup>3</sup> بعد اشتعال الأزمة في أيار / مايو 2008 تمت دعوة الزعماء اللبنانيين إلى الدوحة لاستعادة "الحوار الوطني" الذي ابتدأ في أيار / مايو 2006. وبعد خمسة أيام من المفاوضات الصعبة، اتفقوا على معاهدة تنص على الامتناع عن اللجوء إلى السلاح والعنف لتحقيق مكاسب سياسية، وتدعيم دور الدولة ومؤسساتها وسيادتها، وانتخاب قائد الجيش كرئيس للجمهورية وتشكيل حكومة وحدة وطنية تعطي فيها ثلث المقاعد للمعارضة، وأخيراً، تبني قانون انتخابي مستند إلى القضاء.

<sup>4</sup> لقد اتفق الموقعون على هذا الاتفاق على الرجوع مع بعض التعديلات إلى القانون الانتخابي لسنة 1960 وساهم ذلك في تعديل التقسيمات الانتخابية بصورة هامة. الدوائر الانتخابية القائمة على القضاء تجعل التصويت القائم على أسس طائفية أكثر مجانسة. هذا القانون لا يضم أيّاً من مطالبات المجتمع المدني التي كان يمكن لها أن تساهم في تجديد المشهد السياسي كإدخال التصويت النسبي، أو حصة للتمثيل النسائي، أو تخفيض سن الاقتراع من 21 إلى 18 سنة، أو حق اللبنانيين في الخارج بالتصويت. انظر إلى تقرير مجموعة الأزمات الدولية 2009 : الانتخابات اللبنانية نحو دائرة مواجهة جديدة؟ تقرير الشرق الأوسط رقم 87 في 4 حزيران / يونيو 2009.

وانتهت<sup>5</sup> إلى نتيجة قبلت بها الأطراف جميعها. حيث فاز تحالف 14 آذار / مارس مقابل تحالف 8 آذار / مارس. وكان من الممكن لهذه الانتخابات أن تساهم في إتاحة إمكانية إصلاح النظام السياسي.

ومع ذلك، فقد أوجبت ظروف التحضير لها مصادر التوتر على المدى المتوسط والطويل. وبعيداً عن مناخ التهدة، فقد سرّع اقتراب موعد الانتخابات من المزايدات الكلامية ومن اتخاذ المواقف المتشددة. وقد ترافق استخدام المال الذي كان من الصعب مراقبته على الرغم من التشريعات الجديدة ومن تشكيل هيئة للإشراف على الحملة الانتخابية<sup>6</sup>، مع مواضيع عنيفة للحملة، مما أعش الحروب والنزاعات مع ما تحمله من شهداء ومن ضحايا ومن كراهية ورغبة في الانتقام. لقد أعاد التصويت إنتاج الصراعات وقوّض جزئياً من الحظوظ الضئيلة لتحوّل النظام السياسي، وذلك من خلال تدعيم البعد الطائفي للاقتراع، ومن خلال إضفاء اللاشريعة، بشكل مفترض أولياً، على المنتخبين القادمين إلى البرلمان ومن خلال التشدد في الخطابات المتعلقة بالمواقف غير القابلة للتوافق.

في هذا السياق، مسائل السياسة المرتبطة باللعبة السياسية المحلية والدولية تغطي على مسائل السياسات المرتبطة بالسياسات العامة وبالإصلاح. وكانت برامج كل من الفرقاء غير محددة وغير متميزة فالمنافسة لا تجري على هذا المستوى. ولم يعطي المرشحو والزعماء السياسيون أثناء الحملة أية أهمية للمسائل الاقتصادية والاجتماعية (في حين أن برامج الأحزاب حملت القليل منها)، في الوقت الذي تعرف خلاله البلاد أزمة اقتصادية كبرى. ولقد اتهمت أحزاب 8 آذار / مارس الأكثرية الحالية باعتبارها مسؤولة عن المديونية الاستثنائية للبلاد (فلبنان يحوز على الرقم القياسي المؤلم في أعلى نسبة مديونية قياساً إلى الدخل القومي الإجمالي في العالم منذ عدة سنوات، حيث قارب 200 في المئة سنة 2006). "بيروت ليست للبيع" نادى بعض اللقائات لهذا الفريق والتي علقت في شوارع العاصمة. وقد أدان هذا الفريق السياسي أيضاً الإدارة أحادية الجانب للأعمال من قبل خصومهم ورفضهم تقاسم السلطة والمسؤوليات، وسياساتهم الاقتصادية والاجتماعية شديدة الليبرالية، وأخيراً، تشجيع تطوير مركز المدينة في بيروت والاستثمارات غير المنتجة.

أما فريق 14 آذار / مارس، فلقد رفع شعار "الازدهار أولاً"، وحدّر من الثمن المرتفع الذي يشكله فوزٌ محتمل لخصومه، ومن خطر الركود الاقتصادي وهروب الاستثمارات الأجنبية الهامة جداً بالنسبة لاقتصاد البلاد. ولكن لم يجري أي نقاش حول التوجهات النيوليبرالية للاقتصاد السياسي في البلاد أو حول نظامه المالي وإدارة الدين ونظام الحماية الاجتماعية الذي يعاني من عجز كبير. وللحفاظ على تحالفاتهم الهشة وغير المنسجمة والتوافق على أقل ما يمكن من النقاط المشتركة، تخلت مختلف التشكيلات السياسية عن المحاور الأساسية للبرامج التي كان يمكن لها أن تتقدم بها في السابق. تواجه المعسكران حول مواضيع سياسية عامة مدعومين سياسياً ومالياً من داعيمهم الخارجيين، من أبرزها:

- مكان لبنان على الخريطة الإقليمية والدولية. وفي هذا الإطار تتواجه رؤيتان، رؤية فريق 8 آذار / مارس، المدعومة من قبل الجاران القويان سوريا وإيران، والتي ترفض تطبيع العلاقات مع إسرائيل في غياب تحقيق السلام العادل والمتوازن في المنطقة. ويرى هذا الفريق في "المقاومة" التي يقوم بها حزب الله في جنوب لبنان منذ ثلاثة عقود الوسيلة الأساسية لخوض هذه المعركة. وتقابلها رؤية فريق 14 آذار / مارس والتي بالتفاهم مع "المعسكر الغربي" والعربية السعودية، تريد إخراج لبنان من خط المواجهة المباشرة والمفتوحة مع إسرائيل، وتحييده عن الصراع كما هي حال البلدان المسماة

<sup>5</sup> تحالف 14 آذار / مارس حصل على 71 مقعداً من أصل 128.

<sup>6</sup> "هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية" شكلت بصلاحيات محدودة (أساساً مراقبة التغطية الإعلامية والنقعات في إطار وضعية تجعل من عملية المراقبة شبه مستحيلة). وتتمتع هذه الهيئة بقليل من الاستقلالية لأنها تحت وصاية وزير الداخلية الذي يمكن له ترأسها من دون المشاركة بالتصويت. وهناك أمل ضعيف في أن يجري إصلاحها في المستقبل، لأن طريقة تشكيلها أرست لسابقة خطيرة: بعيداً عن كونها لجنة غير مستقلة، فهي مكونة من أعضاء معينين من قبل مختلف الزعماء السياسيين، واستناداً إلى هم التوازن الطائفي، دون الأخذ بعين الاعتبار معايير النوعية والكفاءة.

ب"المعتدلة"، مثل مصر والأردن. يضاف إلى ذلك، الصراع الكامن بين القوى الدولية من خلال حلفاءها اللبنانيين، وخصوصاً المواجهة بين أميركا ومشروعها للشرق الأوسط الكبير مع إيران وسوريا والدور الذي تريدان أن تلعباه في هذه المنطقة.

- مسألة السيادة الوطنية: نتيجة أو سبباً لاختلافاتهم الإقليمية، ينقسم الطرفان أيضاً حول دور "المقاومة" التي يتبناها حزب الله والدور الذي تلعبه في هذا السياق القوات المسلحة النظامية للدولة اللبنانية. ممثلو 8 آذار / مارس، وخصوصاً حزب الله، يصرّون على حرمة قضية "المقاومة"، والتي يلحّون بها التعاون مع الجيش اللبناني. أما فريق 14 آذار / مارس، فهم ينادون بنزع سلاح حزب الله وإدماج قواته المسلحة في الجيش اللبناني. ومسجلين بالتالي هذه المطالبة في مسار حلّ جميع الميليشيات في سبيل تدعيم الدولة وسيادتها.

- وأخيراً، يتواجه الفريقان حول أشكال اقتسام السلطة في ظل النظام "التوافقي اللبناني": الشعارات الانتخابية للتيار الوطني الحر تعلن عن قدوم "الجمهورية الثالثة". وبعيداً عن إعادة صياغة المؤسسات، غير قابلة للتحقق في المدى القصير بسبب هشاشة التحالفات، فالسؤال المطروح ليس جديداً. فهو يتعلق بمختلف أشكال تصور حياة المؤسسات السياسية في لبنان. فالمجلس الدستوري، والذي كان غائباً عن انتخابات 2005 التشريعية بعد إقالة أعضائه بسبب انعدام الاتفاق على تجديد ولاية البعض منهم، لم يعاد تشكيله إلا في أيار / مايو 2009، أي قبل الانتخابات بعدة أسابيع. وعلى كل حال، فقد تم حرمانه منذ تأسيسه من ميزة الاجتهاد والتفسير في الدستور. ومن دون محكم، تدافع الأطراف المختلفة عن مواقف مختلفة حول آليات الحكم وتقاسم السلطة وطبيعة وتركيب الحكومة المقبلة: باسم مبدأ "العيش المشترك" الوارد في الميثاق الوطني سنة 1943 وفي دستور الطائف سنة 1989 والذي يستند إليه الطرفان كمرجع أساسي، يحدد الدستور اللبناني 14 مسألة أساسية تحتاج لغالبية الثلثين في مجلس الوزراء لكي يتم تبنيها. وعكس مبدأ ديمقراطية الأغلبية، يساعد مبدأ الفيتو هذا في التخلص من خطر أن يجري تهميش فريق سياسي أقلوي وأن يجري إقصاؤه من عملية اتخاذ القرار، وذلك في حين أن المجتمع السياسي اللبناني، كما بقية البلاد، مقسم حول خلافات سياسية - طائفية. وحول هذه المسألة بالذات، اشتد التوتر بين الفريقين في 2006، وبرز قطبان سياسيان جرت تسميتهما بشكل تدريجي "الأكثرية" و "المعارضة". ولقد خابت الآمال المعقودة على الانتخابات التشريعية في 2009 والتي كان الكثيرون ينتظرون منها أن تخرج بتحديد أكثرية تكون شرعيتها غير قابلة للاعتراض. وبعيداً عن تصور تغيير مؤسساتي، تفاوضت الأطراف المتخاصمة من جديد بقسوة حول تشكيل حكومة وحدة وطنية، معيدة بشكل شبه متطابق الوضع السابق.

إذا يبدو الإصلاح في لبنان معطلاً. وهناك بالتأكيد قيود شديدة تفرض نفسها على صانعي القرار السياسي وعلى العملية السياسية وعلى سياسة إدارة المشاكل المشتركة، وعلى اللعبة السياسية بحد ذاتها. فمن جهة، كان للوصاية السورية حتى عام 2005 تأثير مباشر على الجدل السياسي القائم، محددة بشكل واسع ليس فقط هوامش المناورة للمسؤولين السياسيين ولكن أيضاً نطاقات الشرعي وغير الشرعي، وميادين ما هو ممكن. ومن جهة أخرى، لم يحصل تجديد في المشهد الحزبي وزعاماته، وهو وريث للمشهد الميليشياوي في الحرب، مع بعض الاستثناءات كدخول رئيس الوزراء الراحل رفيق الحريري إلى المشهد السياسي والذي فتح الطريق أمام رجال أعمال آخرين، وتم إقصاء زعيمين سياسيين مسيحيين حتى 2005 هما رئيس الوزراء بالوكالة السابق وقائد الجيش ميشال عون، وقائد القوات اللبنانية سمير جعجع.

بالمقابل، فإن سياق الخروج المتواصل من الحرب، كان له أن يتيح فرصاً هامة للإصلاح. وهذه الدراسة تطرح مواجهة هذا التناقض : لماذا أجهضت جميع محاولات الإصلاح في سياق يدعو مبدئياً للإصلاح ؟ وسنراجع أولاً المشروع الإصلاحي الذي حملته اتفاقية الطائف، والخطابات والنقاشات العديدة حول التحولات التي يجب تبنيها في المجتمع لتحديثه ولكن أيضاً لتلافي طيف نزاع أهلي جديد. من ثم، وعلى العكس من ذلك، سنوضح غياب إجراءات وسياسيات إصلاحية محسوسة إبان العقدين الأخيرين. مما سيقودنا في النهاية إلى التفكير بشروط الإصلاح في السياق اللبناني حيث تمارس العملية السياسية من خلال إدارة الأزمات المزمدة والمستوطنة أكثر منها من خلال إدارة عملية الإصلاح.<sup>7</sup>

## الروحية الإصلاحية لنظام الطائف

اختتم اتفاق الطائف سلسلة من مشاريع التوافق السابقة (مشروع الحركة الوطنية في 1975، مشاريع لوزان وجنيف في 1983-1984، الاتفاق الثلاثي في 1985، الخ)، والتي حاولت من دون جدوى، إما أن تتجنب أو تضع حداً للنزاع الأهلي. ولقد استعار اتفاق الطائف بعضاً من تركيبات واقتراحات المشاريع السابقة للخروج من الحرب وإصلاح النظام فوراً. والعرض الإصلاحي لوثيقة الوفاق الوطني، التي لها قيمة دستورية، يشكل مصفوفة أساسية للنظام الذي يجري تأسيسه. وهو يجيب على قلق مجتمع يبحث من دون جدوى عن وسائل مصالحة خلال العقدين الأخيرين. وهكذا يمكن لنا الحديث عن روحية إصلاحية لنظام الطائف. وإذا كان الإصلاح يعتبر الأفق الضروري لإعادة بناء الدولة اللبنانية و "التنمية المتوازنة"<sup>8</sup> لمجتمعها، وإذا كان الإصلاح، كما سنرى، منتظراً وبشدة من قبل مختلف مكونات المجتمع المدني، فهو بالمقابل مؤجل إلى أجل غير مسمى. وهذا يعزز الفجوة بين سياسي القول وسياسي الفعل، ويفقد الدعوة إلى الإصلاح من مصداقيتها، وتصبح بالتالي كخطاب خالٍ من المعنى أو تغرق في برنامج أعمال سيجعلها في آخر سلم أولوياته.

## دستور جديد من أجل إعادة الإعمار

مسؤولو النظام اللبناني الذي أعاد تنظيم نفسه سنة 1990 وضعوا في المقدمة بشكل واضح الإصلاحات المطلوب القيام بها لإعادة بناء البلاد وإعادة تأكيد الرغبة في العيش المشترك لوطن مقسم، ومشردم وواهن بعد 15 سنة من الحروب الأهلية. وعلى أنقاض النظام السابق وانتكاسات التجارب الماضية، يعتبر ذلك وكأنه إطلاق العمل في عديد من الورشات ذات الأهمية الكبرى.

لقد أظهرت مؤسسات الجمهورية الأولى، والتي تأسست حول الميثاق الوطني سنة 1943، عدم قدرتها على تأطير النظام السياسي اللبناني. إن التركيبة التوافقية التي نظمته باسم تمثيل الطوائف المعترف بها (يبلغ عددها اليوم 18)، لم تتوصل إلى تفادي اللجوء إلى السلاح سنة 1975.

وأظهرت الحرب الأهلية أيضاً حدود المؤسسة الإصلاحية التي جربتها البلاد خلال سنوات الستينات. فبعد الاضطرابات الطائفية في عام 1958، والتي اعتبرها البعض حينذاك "حرباً أهلية مصغرة"، أطلق

<sup>7</sup> هذا التقرير يعتمد في جزء منه على التقارير المقدمة سنة 2008 في إطار عمل المركز اللبناني للدراسات: منى علمي وربما أبو شقرة، السياسة الخارجية للبنان منذ عام 2005؛ ميريام كاتوس، قصور الإصلاح الاجتماعي في لبنان؛ نزار صاغية، قراءة نقدية لخطاب الإصلاح القضائي في دولة ما بعد الطائف، ورقة بحثية، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، 63 ص؛ زياد بارود، الحالة الدستورية في لبنان: مكامن الخلل وملاحم الإصلاح؛ جاد شعبان، تصور حول إصلاح المالية العامة في لبنان.

<sup>8</sup> النقطة السابعة من المبادئ العامة لاتفاقيات الطائف تنص على أن "التنمية المتوازنة للمناطق، ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً، تشكل ركيزة أساسية لوحدة الدولة ولاستقرار النظام".

الرئيس فؤاد شهاب (1958 – 1962) برنامجاً موسعاً للإصلاحات، متأثراً بالأفكار التحديثية والتنمية لمعهد البحوث والتدريب من أجل التنمية الفرنسي IRFED، والذي يدور عمله حول التفكير باقتصاد التبعية. واعتماداً على نتائج عمل بعثة المعهد في لبنان وتوصياتها، قام الرئيس شهاب بوضع هيكل لمؤسسات جديدة ولوسائل تدخل عمومية: وزارة التخطيط، مكتب التنمية الاجتماعية، جامعة حكومية وطنية، شبكة مواصلات عامة، صندوق وطني للضمان الاجتماعي، الخ. إن إعادة التوجه هذه للاقتصاد السياسي اللبناني في الستينات وضعت حجر الأساس للمؤسسات الاجتماعية الحديثة.

الميراث الإصلاحي للرئاسة الشهابية يتم استعادته من قبل المؤرخين على ضوء فشله. برنامج الطموح (تحديث أجهزة الدولة، دعم المؤسسات السياسية ودورها في الاندماج، تعزيز الهوية الوطنية من خلال إعادة بناء الوطن وإعادة خلق المواطنة، تنمية المناطق الريفية، إعادة تنظيم الاقتصاد وعدالة توزيعية باسم "تنمية متجانسة")، انهار بشكل كبير مع الحرب الأهلية. ومع ذلك، فالدولة التخطيطية الشهابية والتي تعتبرها المؤرخة نادين بيكدو "دولة التكنوقراط"<sup>9</sup>، تركت لمجتمع ما بعد الحرب مؤسسات هي ذاتها التي تعمل (أو لا تعمل) اليوم. وبعبارة أخرى، فشلها نسبي، فتاريخ السياسات الاجتماعية في البلاد يجب أن يكتب باعتبار الحرب الأهلية وكأنها لحظة انعطاف واستفحال لخيارات سابقة وليس كأنها عملية انقطاع أساسية.

بعد ثلاثين عاماً، اتفاق الطائف أتى ليعرض تصفية حسابات النزاع المميت وأخذ الثغرات التي أدت إلى "الحرب اللامدنية"<sup>10</sup> بالحسبان من جديد. ويعطي هذا الاتفاق للجمهورية الجديدة ومسؤوليها دفتر شروط طموح وذلك من خلال تصنيف الإصلاحات التي يجب القيام بها بدعم من العرابين الأجانب :

- اللامركزية الإدارية، تعزيز سلطات ومقدرات الإدارات البلدية، التقسيم الإداري للأراضي وخلق أقاليم أكثر اختلاطاً على المستوى الطائفي، وإقامة مجالس منتخبة على مستوى القضاء والتنمية المتوازنة للمناطق على المستوى الثقافي والاجتماعي والاقتصادي. الخ.
- وعلى مستوى إضفاء الطابع المؤسسي للقضاء وللمحاكم، إنشاء المحكمة العليا لمحاكمة الرؤساء والوزراء، وإقامة مجلس دستوري، ومجلس أعلى للقضاء، الخ.
- إنشاء مجلس اقتصادي واجتماعي للتنمية.
- قانون انتخابي يجعل من المحافظة الدائرة الانتخابية الأساسية ويوسع تمثيل المواطنين اللبنانيين من مختلف الطبقات وكل الأجيال.
- الإلغاء التدريجي للطائفية السياسية وإنشاء مجلس شيوخ تتمثل فيه مختلف العائلات الروحية.

## طرق الإصلاح

انتكاسات مشاريع الإصلاح في لبنان، وحتى فقدان بعضها، و غياب المبادرات السياسية الحقيقية، لا يمكن لها أن تبرر، أولاً، بغياب المشاريع في سياق مرحلة ما بعد الحرب. وكذلك لا يمكن ردها لأسباب بحت مؤسسية، ولا حتى لعدم انخراط المجتمع أو استقالة متفقيه وصانعي الرأي الذين، وعلى العكس، شهدوا نقاشات وجدل حول تحولات النظام السياسي، حتى في مرحلة السيطرة السورية. إن قمع التحركات المطالبة واغتيالات الشخصيات السياسية والثقافية لم تجهض المنطق الاحتجاجي أو الدعوة إلى إصلاح صادرة عن مجموعات متنوعة من الفاعلين. وبعد عام 2000، لعبت بيروت أيضاً دور منبر النقاش حول موضوع الإصلاح في سوريا.

<sup>9</sup> N. Picaudou, 1989, *La déchirure libanaise*, Paris, Complexe

<sup>10</sup> A. Beydoun, 1993, *Liban. Itinéraire dans une guerre incivile*, Paris, Beyrouth, Karthala/CERMOC

هذه المطالبات تلاحظ في نطاقين على الأقل: أولاً، في عملية بناء قضايا مشتركة وقوى ضغط، وثانياً، في تطور خبرة نضالية في خدمة الإصلاح والسياسات العامة.

## حركات اجتماعية من أجل الإصلاح

في العقدين الأخيرين، قام "المجتمع المدني" اللبناني – بعض الجماعات ذات المصالح المهنية المشتركة أو حاملة لقضية مشتركة – بالتحرك في إطار عدة مشاريع. وبالتالي، فالنشاط تمحور حول المطالبة بتطبيق إصلاحات سبق الإعلان عنها، أو الإشارة إلى إشكاليات جديدة في سياق "إعادة الإعمار" و "المصالحة"<sup>11</sup>. حلقات مختلفة من التحركات المدنية (مسيطر عليها بين 1995 و 2000)، تحرك سيادي (من 2000 وحتى ربيع 2005)، وتحرك حزبي (بدء في صيف 2005 بعد انسحاب الجيش السوري). الحلقات الثلاث تلك تتميز بإشكالية مشتركة تحييبها، وتتمثل بطريقة مساهمتها في تشكيل الهويات السياسية وتدخلها في تعريف الفاعلين والجماعات المهيمنة وبالفاعلين. وهي تتميز أيضاً بجرعتها الإصلاحية حيث أن التحركات المدنية تمحورت بشدة حول القضايا الإصلاحية.

بين عامي 1995 و 2000 بالذات، برزت عدة منظمات ومبادرات وحركات اجتماعية، من "الهوامش" أكثر منه "من القاعدة"، طارحة خصائص مشتركة وفريدة من نوعها. ففي سياق حاولت فيه النخب الحاكمة تحييد كل أشكال المعارضة المنبثقة من داخل النظام، مثلت المواقف المتنبئة من قبل صحفيين وجامعيين ومحامين، الخ، انبثاق طبقة وسطى متميزة وتموضعة على حدود النظام، ومدعية على العكس إعادة تأهيل حركة المواطنة وتحريك اللبنانيين : إعطاء معنى سياسي – قانوني ودستوري للمشاركة في الشأن العام ومصالحة المواطنين مع العمل السياسي الذي اتصلوا منه بسبب عنف الحرب ومن خلال ممارسات الطبقة السياسية بعد الخروج من النزاع. وكردة فعل على إغلاق الساحة السياسية هذه، تنظم فاعلون اجتماعيون، "عدم وجود حل آخر" بالنسبة للبعض، في المجال الجماعي خصوصاً لمواجهة سياسات الحكومة وليس لمواجهة الحكومة ذاتها. وبعيداً عن أن تكون متجانسة خلال تلك الفترة، بقيت هذه المبادرات هامشية في مشهد سياسي تسيطر عليه الوصاية السورية والزعامات السياسية المحشدة. وهذه التحركات التي كانت غير عنفية، وضعت، كقضية مشتركة، الإشكاليات الأساسية للمجتمع السياسي بعد 15 عاماً على الحرب الأهلية: كيف يمكن المبادرة بنشاط مشترك عابر للانقسامات مستند على أسس "مدنية" في مجتمع موصوف قبل الحرب وخلالها بأنه مجتمع حزبي مجزئ ومليء بالنزاعات. وبعبارة أخرى، كيف يمكن تحريك المجموعات الاجتماعية لمواجهة هذه المنظومة السياسية والاجتماعية المؤطرة والمسيطر عليها بشكل خاص؟ ولقد واجهت هذه المجموعات ثلاث تحديات : أن تدعي شكلاً مدنياً بعيداً عن أشكال التضامن الديني والطائفي، أن تتميز عن أشكال النشاط العسكري والعنفي والميليشياوي، وأن تطرح مطالب سياسية تتعلق على سبيل المثال بحقوق الإنسان أو الحريات السياسية في ظل نظام سياسي مغلق.

ولقد تركت هذه المرحلة بصماتها بحيث جعلت مسموعة المطالبات المتعلقة بنزع طائفية النظام السياسي وتطوير سبل سلمية للتنظيم السياسي ومواجهة تدخل أجهزة المخابرات في الحياة العامة ورفض القيود المفروضة على حرية التعبير.

التحريك "المدني" وضع بذوره في حلقات المثقفين وفي الأوساط البيروتية المتعلمة، والتي قامت بالتوقيع على عرائض ونشر بيانات تندد بالفساد في النظام، وتنادي باحترام القوانين، وتعارض تعديل الدستور

<sup>11</sup> لتحليل متكامل لتاريخ الحركات الاجتماعية المدنية أنظر

K. Karam, 2006, *Le mouvement civil au Liban. Revendications, protestations et mobilisations associatives dans l'après guerre*, Paris, Karthala

لغايات شخصية. ولقد توسع نشاط هذا التحرك من خلال جمعيات "مدنية". وتطورت هذه الجمعيات في هذه الفترة وتنظمت حول قضايا متنوعة مثل الدفاع عن حقوق الإنسان، والمحافظة على البيئة، والحقوق المدنية والسياسية وحرية التعبير. ولقد انهمكت هذه الجمعيات أيضاً في وضع أجندة لمعالجة ملفات مثل القانون الانتخابي وقانون الجمعيات ومسألة الأحوال الشخصية / المدنية ومسألة المفقودين في الحرب، وأيضاً، السياسات البيئية، الخ.

- الحركات البيئية بنت قضاياها كأنها متلازمة بشكل طبيعي مع مسار إعادة الإعمار وكلمة السر في سبيل انجاز "التنمية المتوازنة". وقد تكاثرت الجمعيات على المستوى المناطقي خصوصاً، لتأخذ على عاتقها النشاطات البيئية المشتركة حيث أن البلديات كانت مشلولة حتى موعد الانتخابات المحلية في 1998<sup>12</sup>. وقد انتظمت هذه الجمعيات بشكل جماعي حول حملة معارضة استثمار مقالع الرمال وحماية الشواطئ وضد تلوث الهواء أو بهدف حماية التراث البيئي للبلاد. ولقد توجّ تحركهم في الحقل العام مع إنشاء وزارة البيئة سنة 1993.

- ولقد كانت مسألة الانتخابات وإصلاح قانونها في صلب التحركات المشتركة للناشطين المدنيين في مرحلة ما بعد الحرب. ولقد برزت حركتان أساسيتان في هذا المجال : الأولى أنشئت في 1997 بمبادرة من الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات ، ولقد طالب نشاطها بتنظيم انتخابات بلدية كانت السلطات العامة في ذلك الوقت تهدد بتأجيلها. وكان شعار الحملة المطالبية : بلدي، بلدي، بلديتي. وهو يذكر بالدرجات الثلاثة التي يجب أن يقوم عليها الإصلاح السياسي المنشود. والحركة الثانية قامت بها جمعيات طلابية وجمعيات حقوق إنسان والتي تنادي منذ التسعينات، ومن دون نجاح حتى الآن، بتخفيض سن الاقتراع إلى 18 سنة. وعلى الرغم من إقرار البرلمان في آذار / مارس 2009 اقتراح خفض سن الاقتراع، إلا أن الحكومة لم تقره بعد.

في سنوات الألفين، أضحت مسألة إصلاح النظام الانتخابي مركزية في الجدل السياسي. وأيضاً، موضوع انقسام بين الكتل البرلمانية خصوصاً منذ سنة 2005، وهي ما زالت تغذي الخطاب الجمعياتي حيث أخذت الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات على عاتقها مراقبة الانتخابات من جهة (خصوصاً سنة 2005)، وحددت موقفها حول مضامين الإصلاح الانتخابي من جهة أخرى. وجاءت تسمية أعضاء سابقين أو مؤسسين لهذه الجمعية في اللجنة الوطنية للقانون الانتخابي في لبنان والتي سميت لجنة بطرس في 2005 لتشهد على المكانة التي حازت عليها هذه الجمعية في مشهد الإصلاح السياسي.

- إصلاح النظام الطائفي، الذي أعلنت عنه وثيقة الوفاق الوطني، والذي جرى بسرعة تلطيفه من قبل المسؤولين السياسيين، مما جعل أولوية تحقيقه تتخفف وتصبح منظورة في أفق سياسي بعيد. مع ذلك، تبقى المسألة على الألسن ويجري طرحها بوضوح في المشهد السياسي من قبل تنظيم تحرك مدني آخر تقوده منظمات طلابية وحقوقية ونقابية وغيرها.

منذ عام 1998، توجهت هذه التحركات إلى السلطات السياسية للمطالبة بوضع قانون أحوال شخصية مدني واختياري، وذلك في إطار نظام يمنح المؤسسة الدينية بشكل كامل مسألة إدارة الأحوال الشخصية (وهذا المشروع كان موجوداً أيضاً في سنوات الخمسينيات). وجاء دعم الرئيس إلياس الهراوي لهذه المطالبة ليساهم في وضع هذا الموضوع أجندة الحكومة وعلى الساحة العامة لأول مرة

<sup>12</sup> خلال 36 عاماً لم يتم تجديد البلديات وآخر انتخابات بلدية جرت في 1962، والمجالس البلدية الموجودة كانت هزلة وغير نشطة أو أنها مدارة بشكل مباشر من قبل السلطات اللامركزية.

في مرحلة ما بعد الحرب. وعلى الرغم من حصوله على دعم مجموعة من الجمعيات المدنية، فإنه لم يصل حتى الآن إلى البرلمان. وتمت مواجهته، بفعالية وبسرعة، من قبل تحرك اجتماعي مضاد قاده المدافعون عن الاستثناءات الطائفية من رجال دين وسياسة مجتمعين.

- وحديثاً، واجهت المطالبات المدنية أيضاً الطبيعة البطريركية للنظام الاجتماعي / السياسي بما يخص أشكال اكتساب الجنسية اللبنانية. ولقد استتكرت الجمعيات النسائية بشكل خاص الوضع القائم<sup>13</sup>. وحدهم الرجال يستطيعون نقل جنسيتهم إلى نساءهم وأولادهم في لبنان. وحول شعار "جنسيتي حقي لي ولأسرتي"، قامت مجموعة من الجمعيات بحملة منذ 2005 مع مجموعة "تدريب وتنمية" الإقليمية. وعلى الرغم من حماسة الناشطات المتميزة، فلقد اصطدمت جهودهن بعاصفة احتجاج سياسية. وعدا عن حقيقة أن الحركة النسوية في لبنان تجد صعوبة في بناء قضية مشتركة متجاوزة المصالح السياسية والطائفية المشكلة للحياة السياسية في البلاد، كما الحركات الأخرى المدنية التي تعنى بقضايا تتقاطع من خلالها الطوائف، فلقد واجهت هذه الحركة النسوية عقبتين هامتين: فمن جهة، تقوم بالتشكيك في أسس النظام البطريركي الاجتماعي القائم، وفي القاعدة التي تعتبر أن الرجل هو زعيم الأسرة، ومن جهة أخرى، فهي توظف الخوف المتعلق بالتوازن الطائفي. كما في مواضيع أخرى، كالحق في التصويت للبنانيين المقيمين في الخارج، وتخفيض سن الاقتراع من 21 إلى 18 سنة، فإن المطالبات النسوية تمس بمحرمة من محرمات مجتمع ما بعد الحرب هذا. وهو ما منع إجراء أي إحصاء سكاني منذ عام 1932، وهذه المحرمة هي: الوزن الديموغرافي لكل من الطوائف وتطوره. وفي حالة قانون التجنيس، الفكرة السائدة لدى معارضيها هو أن إصلاحه سيكون لصالح المسلمين. وعلى الرغم من اهتمام شعبي متميز بهذه الحملة وبعض الانتصارات القضائية المحدودة، لم تلقى هذه الحملة صدى سياسي للمساعدة في الإصلاح.

- وأخيراً، وفي مجال الدفاع عن الحقوق الاجتماعية، تحرك الجسم النقابي عدة مرات، ولكن تم إضعاف هذا التحرك من خلال تداخلات طائفية وحزبية. والحال ذاتها سنة 2008، حيث نظمت مظاهرات ضد غلاء المعيشة ومن أجل رفع الحد الأدنى للرواتب وتصحيح أجور القطاع العام، وتبني خطوات في مواجهة التضخم المتصاعد. ونفس الهموم حرّكت في 1991 و 1992 و 1995 المطالبين بالإصلاح ومما أدى إلى ردود فعل قوية من قبل السلطة ومن قبل القوى الأمنية المولجة حفظ النظام وكذلك من قبل وزارة العمل.

في بداية الألفية الثالثة، بدأت حلقة جديدة من الحراك المدني وهي "سيادية": تحركات مختلفة نظمت حول مسألة "تحرير" المجال العام والمجال الوطني من سيطرة السلطة السورية ومن تدخلات مختلف أجهزة المخابرات اللبنانية والسورية. ويمكن إجمالاً تحديد العناصر التي أثارت وحرّضت هذه التحركات. ولقد بلغت هذه الحلقة أوجها مع التحركات الكبيرة في ربيع 2005 والتي أعقبت اغتيال رفيق الحريري وخصوصاً مظاهرات 8 و 14 آذار / مارس اللتان جمعتا ملايين اللبنانيين في شوارع بيروت. وتعتبر هذه الحلقة "السيادية" من الحراك غير مقتصرة على القوى السياسية من فريق 14 آذار / مارس والتحالف المعادي لسوريا، ولكنها سيادية أيضاً بالنسبة لقوى 8 آذار / مارس، وخصوصاً الحركتين الشيعيتين حزب الله وأمل، والذين مع تأكيدهما على تحالفهما مع سوريا، فهم يشددان على استقلال وسيادة لبنان أمام تدخل الدول الأجنبية وخصوصاً الولايات المتحدة وفرنسا (حيث تبين ذلك بوضوح من خلال القرار 1559 أو من خلال تشكيل المحكمة الخاصة من أجل لبنان لمحكمة

<sup>13</sup> أنظر خصوصاً S. Joseph, 2000, "Civic Myths, Citizenship and Gender in Lebanon", in S. Joseph (ed.), *Gender and Citizenship in the Middle East*, New York, Syracuse University Press

المتهمين المسؤولين عن الجريمة الإرهابية التي أودت بحياة رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري وأشخاص آخرين).

حلقة ثالثة من الحراك بدأت في صيف 2005 بعد انسحاب الجيش السوري. وكانت حزبية وتواجهت من خلالها مختلف القوى السياسية والتي وصلت أحياناً إلى المواجهات العنيفة والتي لامست الصراع الأهلي، وأدت إلى حرب أهلية مصغرة لعدة أيام في أيار / مايو 2008. وهذا التحرك أخذ شكل الصدمات السياسية السابقة وهمش أكثر فأكثر التحركات المدنية والإصلاحية. ولقد أكد، بل وعزز الفجوات السياسية والفئوية للمجتمع اللبناني ولسلطاته العامة. وبالواقع، فهذه الحلقة من التحركات تميزت بتحالفات عابرة للطوائف. ومع ذلك، يبقى التنافس بين الزعماء أو المجموعات من أجل تمثيل المجموعة السياسية على المحك، كما توضح من خلال الحملة الانتخابية ونتائج انتخابات حزيران / يونيو 2009 التشريعية. ولقد تبين أن المنطق الزعامي والعشائري يبقى هو المحدد. وكل زعيم سياسي يهدف إلى تعزيز موقعه وإيصال مكتسباته على الساحة السياسية إلى أقصى درجة في هذه الحقبة المضطربة التي يعبرها المشهد اللبناني والإقليمي، وذلك بانتظار فرض نظام جديد، أو حتى توزيع جديد أو إعادة هيكلة للسلطة عبر فاعلين خارجيين. وبهذا المعنى، لا يمكن اعتبار اتفاق الدوحة في أيار / مايو 2008 إلا كوثيقة مؤقتة تعيد إنتاج هذا التوازن غير المستقر : فإذا كانت نصوصه تشكل توافقاً مرحلياً يسمح بالخروج من الأزمة، فهي لا تجيب على المشاكل المزمنة للنظام السياسي كالتنافسية السياسية وأسلوب الحكم التوافقي المرتبط بها، وكمسألة انعدام الأمن وعدم استطاعة السلطات الحكومية السيطرة على مجمل الأراضي وإمكانية القيام بسياسات عامة إصلاحية وذات فعالية.

البحث والخبرة في خدمة الإصلاحات العامة :

من خلال النهج الذي دشنته الحركات الاجتماعية في التسعينات، وغالباً بالتعاون مع وكالات التنمية الدولية التي تدعي احتكار التفكير بالإصلاح، تشكلت شبكات من المنظمات (مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات وجمعية الشفافية اللبنانية) ومن الباحثين ومن الخبراء حول بعض الوزارات مثل المالية والاقتصاد والشؤون الاجتماعية، والإصلاح الإداري.. وتطورت مراكز بحثية ومكاتب خبرات على شاكله مراكز العصف الذهني الغربية (Think Tanks) حاملة الطموح بالوصول إلى صانعي القرار في الساحتين اللبنانية والعربية. كما هي حال المركز اللبناني للدراسات الذي تأسس سنة 1989، ومعهد الاستشارات والأبحاث في بيروت الذي تأسس سنة 1977 ومعهد عصام فارس للسياسة العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت.

وتجدر الإشارة إلى أن مطبوعات هذه المراكز والمرتبطة بالاحتياجات السياسية المتنوعة، تعكس الإشكاليات الإصلاحية التي تمت الإشارة إليها في اتفاقيات الطائف، حيث تحتل مكانة مركزية في تلك المنشورات دراسات حول اللامركزية وحول القانون الانتخابي وحول إصلاح النظام القضائي وحول التنمية الاقتصادية.

إن المشروع الإصلاحي يصبح أكثر وضوحاً عندما يتقاطع مع التحركات المطالبية وعمل الخبراء ووضع أجندة سياسية. كما الحال في قطاع البيئة الذي تطور في التسعينات وتأسس مع إنشاء وزارة للبيئة في 1993، وكما الحال أيضاً بخصوص الإصلاح الانتخابي من خلال عمل الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات وتشكيل لجنة وطنية للقانون الانتخابي في لبنان (لجنة بطرس) سنة 2005 والتي سنعود إليها لاحقاً.

## الإصلاحات المنسية :

جمهورية الطائف تشكلت إذا من خلال روحية إصلاحية وكانت مسرحاً لبناء قضايا إصلاحية، جرى تسليط الأضواء الإعلامية عليها بشدة في نفس الوقت الذي كانت فيه الإصلاحات تؤجل باستمرار. النقاش حول الإصلاح ليس معطلاً في لبنان ما بعد الحرب. ويمكن له أن يقسم بعض الجماعات وبعض الفاعلين في الفضاءات الاحتجاجية والمطالبة التي تشكلت بفضل التحركات والتحركات المضادة، أكثر من أن يقوم بذلك في الساحات السياسية الرسمية. مع ذلك، فإن الورش المفتوحة تغيب، أو تترك مبهمة، المسائل الأساسية المرتبطة بإعادة الإعمار: تلك المتعلقة بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وتلك المرتبطة بالسياسات الأمنية، وأخيراً، ما يتعلق بالجهاز القضائي.

## إغلاق النقاش الاقتصادي والاجتماعي:

سياسات إعادة الإعمار في فترة ما بعد الحرب تعتمد قبل كل شيء على نموذج التنمية النيوليبرالي، والذي عورض لفترة ولكن جرى طرحه وبسرعة كوسيلة وحيدة لإعادة إطلاق عجلة الاقتصاد المتأزم في البلاد. وذلك في السياق الذي لم يعد فيه لبنان يلعب دور القاعدة الإقليمية للنشاطات التجارية والمصرفية. وتجدد السياسات هذه، وبطريقة مبسطة، نموذج "الدولة التاجرة" الذي استنبطه الاقتصادي ميشال شيحا، ملهم الميثاق الوطني سنة 1943، مهمشاً مسألة المواطنة الاجتماعية.

باريس 1، باريس 2 وباريس 3: حدود الإصلاح الاقتصادي:

يجد لبنان نفسه اليوم بين البلدان الأكثر مديونية في العالم (أهم نسبة دين مقارنة مع الناتج المحلي الإجمالي في العالم منذ عدة سنوات حيث بلغت سنة 2006 حدود 200 في المئة). ومعدل النمو في البلاد يبقى ضعيفاً على الرغم من عمليات إعادة الإعمار<sup>14</sup>. وتترافق معدلات الاستهلاك المرتفعة لدى الطبقات العليا مع تضخم الفوارق الاجتماعية. وتعتبر "مشكلة" الدين "ليست سوى التعبير الأكثر وضوحاً لنموذج اقتصادي معمر ومراقب ومستقر يسمح بالأخذ بالاعتبار التاريخ الحديث للبنان. وسمح هذا النموذج للمجتمع بالاستمرار بالعيش والتأقلم رغم الحرب، وفي مرحلة لاحقة، من الانتفاع من الدين ومن سداد أقساطه، ولكن استمراره قاد إلى تعطيل المجتمع وجعل الدولة في خطر<sup>15</sup>.

في سياق عملية الإعمار، مديونية الدولة يمكن أن تكون أيضاً وسيلة للانتعاش الاقتصادي وإقامة استثمارات ثقيلة. ويشير بعض الاقتصاديين أيضاً إلى أن آثار هذا الدين العام لا تترجم فقط من خلال نتائج سلبية مباشرة على النظام الاقتصادي، ولكن عبر تزايد الفوارق الاجتماعية ومن خلال تهالك الخدمات والمنشآت العامة، ومن خلال إضعاف شرعية الدولة<sup>16</sup>. ولكن بالواقع، فإن النقاشات حول الإصلاح الاقتصادي واستخدام الدين العام والنتائج الاجتماعية لنموذج التنمية المختار، قد جرى إهمالها من قبل السلطة ومن قبل المجموعات السياسية الرئيسية.

خطط الانتعاش كما تم الأخذ بها في فترة ما بعد الحرب اصطدمت بعوائق استثنائية وبمناخ من انعدام الأمن ميّز تلك المرحلة، وبآثار السياسات النقشافية السلبية التي تم اعتمادها بدءاً من 1997. وخلال

<sup>14</sup> أنظر : J.-Cl. Berthélemy, S. Dessus, Ch. Nahas: "Exploring Lebanon's Growth Prospects", Policy Research Working Paper 4332, the World bank, August 2007.

<sup>15</sup> أنظر : Ch. Nahas, 2006, *Un programme socio-économique pour le Liban*, Beyrouth, LCPS, p. 9

<sup>16</sup> نفس السابق

العقدين الأخيرين تفاقم مستوى الفقر لدى السواد الأعظم من اللبنانيين في حين أن أصحاب رؤوس الأموال الأجنبية يزدادون غنى، وخصوصاً في الأوساط المصرفية.

وغداة الحرب، أدى التخفيض القاسي لقيمة الليرة إلى إغراق البلاد في مناخ تمردية والذي أجبر حكومة عمر كرامي على الاستقالة سنة 1992. وجرى التخلي عن مشروع "إعادة الإعمار التوزيعية" الذي أسس للسياسات الإصلاحية الشهابية<sup>17</sup>. وشكل وصول رفيق الحريري إلى رئاسة الوزراء نقطة البداية لإطلاق عملية إعادة إعمار "تعهداتية" حيث أعطيت الأولوية بشكل واسع إلى البنى التحتية وخصوصاً في وسط مدينة بيروت وخلف تناقض مهيم لفكرة "إجعله يعمل" من دون سوق. وفي إطار خطتي الحكومة اللبنانية "أفق 2000 لإعادة الإعمار والتنمية" (1993 – 2000، 1995 – 2007)، والتي وضعت موضع التنفيذ من قبل مجلس الإنماء والإعمار، تم إطلاق عملية إعادة الإعمار من خلال توقيع عقود مع شركات خاصة كبرى تحصلت فيما بعد على احتكار أرباح قطاعات الاتصالات والاستيراد النفطية ومعالجة النفايات والنشاطات الملاحية والجوية، إلخ.

وكما يشير الاقتصادي شربل نحاس، انقسم النقاش حول السياسات الاقتصادية بين تيارين :  
- الأول، والذي يسميه البعض "بالسيادي"، متعلق بضرورة استعادة قوة الدولة اللبنانية من خلال إصلاحات في العمق تضمن للدولة مثلاً سلطة اقتصادية.  
- والثاني، تيار "احتياطي" والذي يعبر عن نفسه في نطاق السياسات الاقتصادية من خلال "النيوليبرنة"<sup>18</sup>، وهو أكثر تمسكاً بترميم دولة مؤتمنة على حدودها ومواردها وذلك من خلال إصلاحات أقل تشدداً، متمحورة أساساً على المالية العامة والاستثمارات المحلية والدولية لإعادة الإعمار.

التيار الأول المحيط بالاقتصاديين جورج قرم وناصر الصعيدي انخرط في حكومة سليم الحص (1998 – 2000). ولقد طور نقداً قاسياً لسياسات إعادة الإعمار التي تبناها أصحاب التيار الثاني، مدفوعين من قبل رفيق الحريري والذي يتهمه أصحاب التيار الأول بأن سياسته الاقتصادية كانت لها نتائج كارثية<sup>19</sup>. ومن أهم ما أثار المنتقدين هو السلطات الهائلة الممنوحة لمجلس الإنماء والإعمار وإنشاء شركة عقارية أخذت على عاتقها عملية إعادة بناء وسط بيروت (سوليدير). النقد يشتد ضد "جمهورية الفضائح المالية المستمرة والفساد المنتشر في وضح النهار"<sup>20</sup>. ويقترح المنتقدون تجديداً اقتصادياً أكثر فاعلية في وجه إفلاس الدولة، ودوراً تدخلياً للدولة، خصوصاً في الشأن الاجتماعي. ولكن مع بدء الألفية الثالثة، تجد هذه الانتقادات صعوبة في إيصال صوتها على الرغم من أننا قد نجد اليوم بعضاً منها في البرنامج الانتخابي للتيار الوطني الحر، وفي طروحات بعض وزراءه<sup>21</sup>.

لقد اقتصر النقاش الدائر حول الإصلاح الاقتصادي وبسرعة على الحديث عن عقبات الإصلاح الاقتصادي، وقد كانت المؤتمرات الدولية لدعم لبنان، باريس 1 (شباط /فبراير 1991)، وباريس 2 (تشرين الثاني / نوفمبر 2002) وباريس 3 (كانون الثاني 2007)، قد اقترحت تعويضها ولم تقترح تجاوزها، وذلك من خلال إضافة ديون جديدة. وبالتالي، فإن قانون الموازنة العامة لعام 2004 الذي اعتبر مشروع "ميزانية الإصلاحات" والمقدم من فؤاد السنيورة الذي كان وقتها وزيراً للمالية، جاء في سياق استقطاب التوترات السياسية، وقد اعتبر وكأنه برنامج سياسي أكثر منه اقتراحاً للميزانية<sup>22</sup>. ولم

<sup>17</sup> أنظر : F. Débié, D. Peter, 2003, *La Paix et la crise : le Liban reconstruit ?*, Paris, PUF, p. 116

<sup>18</sup> أنظر G. Corm, 1994, « Ruptures et continuités dans la pensée et les politiques de développement et de reconstruction au Liban depuis l'indépendance », in *Proche orient, Etudes économiques*, n°43, pp. 29-42

<sup>19</sup> أنظر G. Corm, 2003, *Le Liban contemporain*, Paris, la Découverte, pp. 249 et ss

<sup>20</sup> نفس المصدر السابق

<sup>21</sup> تحديداً طروحات الاقتصادي شربل نحاس، وزير الاتصالات في حكومة سعد الحريري التي تشكلت في كانون الأول / ديسمبر 2009.

<sup>22</sup> نفس المصدر السابق

يناقش هذا المشروع أبداً في مجلس الوزراء ولا تم طرحه أمام النواب. وفيما يتعلق ببرنامج الإصلاح الذي تقدمت به الحكومة أمام مؤتمر باريس 3، والذي ورد في وثيقة عنونت "انتعاش وإعادة إعمار وإصلاح"، ورعته الأطراف الدائنة، والذي جرى إلحاقه ببرنامج صندوق النقد الدولي المسمى "المساعدة الطارئة ما بعد النزاع"، و "بالاستراتيجية المؤقتة للدول" التي يتبناها البنك الدولي، فهو لا يقدم أية اقتراحات ذات أهمية للإصلاح الاقتصادي. ولقد جرى التصديق على هذه الوثيقة التي تقترح مواصلة الإصلاحات النيوليبرالية مقابل دعم المانحين والدائنين، من قبل جميع التشكيلات السياسية. واعترض عليها فقط الاتحاد العمالي العام عشية المؤتمر.

وبعبارة أخرى، لا يبدو أنه قد وضع مشروع جدي لتغيير السياسات الاقتصادية في البلاد، في حين أن الاختلالات الهيكلية تتعزز وتبرز خصوصاً في المجال المالي. ويبدو في هذا المجال بالذات أن النقاش حول الإصلاح الاقتصادي قد أغلق : مفروض من قبل الفاعل المهيمن وهو السلطات الحكومية تحت أمرة رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري أساساً، ومترك للخبراء ومهمل من قبل المسؤولين السياسيين. ولم يوضع الإصلاح الهيكلي الذي انخرطت فيه البلاد سنة 1993 بمساعدة من مؤسسات برتون وودز موضع تساؤل، خصوصاً في المرحلة الأخيرة، في ظل غياب مشروعات اقتصادية واجتماعية مقابلة.

#### التنكر للمسألة الاجتماعية :

ويبرز ذلك أيضاً في الظلال المحيطة بالمسألة الاجتماعية في لبنان. فالتحركات الاجتماعية تنشط في المجتمع اللبناني في ظل الاستقطاب السياسي الحاصل. وهي بترافقها مع الانقسامات السياسية، فإنها تطرح مسائل مهمة من قبل سياسات إعادة الإعمار: مستوى الأجور والقدرة الشرائية، التأمين الصحي وتوسيع الحقوق المشتركة، نظام التقاعد، إصلاح الخدمات العامة كما في قطاع الكهرباء والتربية، إلخ. وأمام معدل تضخم قياسي، تتضج بوادر أزمة اقتصادية واجتماعية عميقة ومكررة والتي لا تحوذ إلا على القليل من الصدى في وجه التحركات والأوامر الطائفية والحزبية.

الدولة الاجتماعية اللبنانية هي في مرحلتها الجينية، ومستوى الحماية الاجتماعية للمواطنين متطابق مع هذا الوضع : العناية الصحية والنفقات التربوية تشكل عبئاً لا يمكن لعدد كبير من المواطنين تحمله. وما يقرب من 40 إلى 50 في المئة من اليد العاملة في القطاع الخاص غير مصرّح بها للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. ويعتبر وضع المسنين والمعوقين والعاطلين عن العمل هو الأكثر هشاشة حيث يستحصلون على خدمات تأمينية ضعيفة جداً من الدولة. ويبقى على الأفراد والعائلات والمؤسسات الموظفة أن تتحمل الجزء الأكبر من المصاريف في هذا المجال. وهذا يساهم في تغذية ممارسات زبائنية مرتبطة بأرباب العمل أو بالأحزاب. وهذه الممارسات تستند إلى ميراث من سنوات الحرب الأهلية حيث كانت الميليشيات المتصارعة قد وضعت منظومات متنوعة من الخدمات الاجتماعية المشتركة اللاشرعية في مناطقها وذلك لتعزيز مجهودها الحربي.

ثلاثة مسائل تطرح نفسها:

#### 1 – التنكر المعاصر للمسألة الاجتماعية

لم يغير مؤتمر باريس 3 من المعطيات. فالاجتماعي يبقى معتبراً وكأنه مسألة هامشية بالنسبة للنمو والأداء الاقتصادي، ولا يبدو وكأنه شأن سياسي هام. والخطة التي طرحتها الحكومة أمام المانحين تقتصر في التركيز على تخفيض النفقات العامة وتعزيز النمو. وخلافاً عن سابقتها، فهي تدرج فقرة اجتماعية إلى جانب الفقرات المالية ولكن هذه الفقرة لا تحمل أية جرأة ولا حتى أية هيكلية. وخطة العمل الاجتماعية التي طرحتها حكومة السنيورة تنطرق في مقدمتها إلى الشأن الاجتماعي. وبينما

يتعزز الخطاب الاجتماعي للحكومة<sup>23</sup>، تبقى الأهداف المعلنة عمومية وطموحة: "تقليص الفقر، تحسين فعالية النفقات الاجتماعية وتحسين نوعية مؤشرات التربية والصحة"<sup>24</sup>. إن محاور الإصلاح المقترحة لا تمس النظام بحد ذاته : إجمالاً هي تسعى إلى تحسين شروط أداء آلية الحماية الاجتماعية الحكومية وليس إلى إعادة تنظيمها وهو الشيء الضروري، والمعقد في ذات الوقت، فيما يتعلق بتعويضات التقاعد.

المشكلة المتكررة التي يتقاسمها لبنان مع جيرانه تكمن في المعادلة التالية : ما العمل للقيام "بفعل اجتماعي"، وتخفيف المخاطر الاقتصادية والسياسية التي تنجم عن هشاشة المواطنين الاجتماعية، والتي يمكن أن تترجم من خلال تحركات سياسية معارضة، ولكن أيضاً من خلال الهجرة، إلخ.، وكيف يمكن القيام بتحسين الوضع الاجتماعي دون تهديد الخيار النيوليبرالي؟ الجواب التلقائي على ذلك يبحث عن نفسه في أدوات النيوليبرالية ذاتها. حيث أنه يجب إقامة وتشجيع آلية للحماية على شكل تأمين أو مساعدة، حكومية أو خاصة، عن طريق "رفع المسؤولية" : فالسلطات العامة تتخلى عن التزامها في الإدارة المباشرة لمجموعة من الأنشطة، وذلك عبر أشكال متنوعة من الخصخصة. كما في أماكن أخرى، الميل إلى ازدواجية السياسات يتفقم : آلية مؤسساتية تحمي جزء محدد من المأجورين والموظفين، مقابل على الأقل جزء من نفقاتهم الاجتماعية. وهناك آلية أخرى، خاصة أو عامة، تتوجه إلى ما تبقى من السكان، بشكل مساعدة خيرية محددة وغير مضمونة، أو على شكل تأمين يجري التفاوض عليه من ضمن آلية السوق.

الإشكالية تغطي في المقابل خصائص متميزة في الحالة اللبنانية متقاطعة مع ثلاثة استثناءات لفرضية مزدوجة :

- من جهة، المسار الفريد الذي اتبع في تشكيل مؤسساتها السياسية الحديثة، حول نموذج "الجمهورية الناجرة"، القائمة على انتماء صلب لمبدأ "أتركه يعمل".
- من جهة أخرى، ميراث 15 عاماً من الحرب الأهلية والمتعلق بالترابط بين المواطنة الاجتماعية والمواطنة الوطنية، جهود الحرب، أخلاقيات اجتماعية ومؤسسات دون حكومية.
- وأخيراً، الأزمة المالية القاسية التي تمر بها البلاد.

في هذا السياق، السياسات الحكومية في لبنان معروفة بتبعيتها لأولويات النيوليبرالية اللبنانية، وبأن التنسيق فيما بينها سيء وهي غير فعالة فيما يخص التخفيف من المخاطر الاجتماعية. ونفي المشاكل الاجتماعية يشكل أحد معوقات وعوارض التعبير عن مواطنة تضامنية على المستوى الوطني. وهذا الأمر لا يمكن أن يعد عادياً في مجتمع خرج منهكاً من نزاع "أهلي" ولا ينفك يتطرق إلى شبح العودة إليه مجدداً.

وهناك على الأقل فرضيتان تعززان ما ورد:

- الأولى سياسية. المحافظة على عدم وجود تأمين اجتماعي يدعم الممارسات الزبائنية والمرتبطة بأرباب العمل والتي يعتمد عليها عديد من الزعامات السياسية. وهي تعزز أيضاً المنطق الطائفي والمذهبي حيث تقوم الطوائف أو المجموعات السياسية بالإنفاق على مجموعة من الخدمات الاجتماعية بناءً على مفاهيم متنوعة (حالة الخدمات الاجتماعية المقدمة من حزب الله هي الأكثر دراسة ولكنها

<sup>23</sup> أنظر : K. Hamdan, 2007, حول أزمة المواطنة الاجتماعية ونظام الطوائف في لبنان [Au sujet de la crise de la "citoyenneté sociale" et du système confessionnel au Liban], paper for UNDP/CDR; Toward the Citizen State décembre, p. 8.

<sup>24</sup> أنظر : République libanaise, 2007, Social Action Plan Toward Strengthening Social Safety Nets and Access to Basic Social Services, janvier. <http://www.economy.gov.lb>

ليست الوحيدة)<sup>25</sup>. وإذا كان ثلث السكان في لبنان يعيشون حالة من الفقر، فإنها تضمن الشروط المناسبة لإعادة إنتاج منظومة غير مستقرة يستفيد من وجودها الزعماء السياسيون الكبار<sup>26</sup>. نظام عطاء مقابل خدمة يتمحور حول إنتاج خدمات مشتركة مقابل شراء التبعية السياسية. وهذا يوقف بالتأكيد تشكيل أو إصلاح دور الدولة الاجتماعي في صلب المؤسسات العمومية المستخدمة بطريقة "خصوصية" لتوزيع مختلف صنوف الحماية إلى "الزبائن". وهذا الأمر يتبدى أكثر وضوحاً من خلال معرفة أن الحركات الاجتماعية وخصوصاً العمالية، التي كانت قوية في فترة ما قبل الحرب وفي السنوات الأخيرة للحرب، حطمت وقسمت وأضعفت في مرحلة ما بعد الحرب من خلال وسائل سياسية (خلق منظمات منافسة، الخ)، وكذلك من خلال تطور سوق العمل (انخفاض النشاط الصناعي، العدد الكبير من العمالة الأجنبية التي لا تتمتع بأية حماية اجتماعية). يبقى التعمق أكثر في مسألة تحويل الخدمات المقدمة إلى أوراق اقتراع أو أشكال أخرى من التبعية السياسية.

— الثانية اقتصادية. ففي بلد ليبييرالي تقليدياً حيث الدين العام يبلغ مستويات قياسية، فإن التفكير بإعادة التوزيع الاجتماعي والنفقات العامة يمكن أن يبدو متناقضاً. ومع ذلك، فإن اختيارات السياسة الاقتصادية الكلية للحكومات التي أتت بعد الحرب تعتمد بالفعل على اللاوضوح فيما يتعلق بالربط بين الحقوق الاقتصادية والحقوق الاجتماعية.

## 2 — عيوب الدولة الاجتماعية :

على النقيض مما يقال، فإن نفقات الدولة اللبنانية في مجال العمل الاجتماعي ليست معدومة. وحتى أنها ارتفعت خلال العقود الأخيرة. وحسب البنك الدولي، فإن النفقات الاجتماعية الإجمالية في لبنان تصل إلى 21 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، وهي تتركز أساساً في مجال الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، وهذا يشكل رقماً مرتفعاً نسبياً<sup>27</sup>. ويجري دعم هذه النفقات بمقدار 6 في المئة من قبل الدولة، وهذا يشكل رقماً منخفضاً بالمقارنة، و بمقدار 15 في المئة من قبل موظفي القطاع الخاص، وما تبقى يتحملة الأفراد والمؤسسات الخاصة<sup>28</sup>. ولكن، "مع الإنفاق الكبير للبنانيين على الحاجات الاجتماعية، فإن النتائج ليست على المستوى، والمؤشرات التفصيلية تعكس الضعف في دخل هذا الإنفاق استناداً إلى المعايير الدولية"<sup>29</sup>.

يبدو أن الدولة قد تخلت عن دورها وكذلك فقد تم تخليصها هذا الدور. فأسلوب "التخلي عن المسؤولية" للمؤسسات الخاصة ليس جديداً في الحالة اللبنانية وهو موجود في الممارسة منذ الفترة الشهابية (1958 — 1964) وقد تقادم خلال الحرب الأهلية. وتم التأكيد على هذا التوجه في مرحلة إعادة الإعمار من خلال تبني الليبيرالية المطلقة وتهميش المسألة الاجتماعية. وبالتالي، فإن إصلاح السياسات الاجتماعية في لبنان لا يمكن أن يرتبط بالحديث عن "انسحاب" الدولة، كما هي عليه الحالة في سياقات أخرى.

## 3 — الإصلاحات الجارية:

<sup>25</sup> أنظر : M. Catusse et J. Alagha, 2008, « Les services sociaux du Hezbollah. Effort de guerre, ethos religieux et ressources politiques », in S. Mervin (dir.), *Hezbollah. Etat des lieux*, Paris, Actes Sud, 2008, pp. 123-146.

<sup>26</sup> أنظر : R. Jawad, 2002, « A Profile of Social Welfare in Lebanon: Assessing the Implications for Social Development Policy », *Global Social Policy*, Vol. 2, No. 3, 319-342 ; et par T. Kochuyt, 2004, « La misère au Liban : une population appauvrie, peu d'État et plusieurs solidarités souterraines », *Revue Tiers Monde*, t. XLV, n°179, juillet-sept., pp. 515-537.

<sup>27</sup> أنظر : R. Nasnas, 2007, *Le Liban de demain. Vers une vision économique et sociale*, Beyrouth, Editions Dar an-Nahar p. 297.

<sup>28</sup> نفس المصدر السابق.

<sup>29</sup> نفس المصدر السابق.

إن حالة الإصلاحات الاجتماعية الجارية توضح المآزق التي يواجهها الإصلاح الاجتماعي في البلاد.

— الإصلاح البطيء جداً للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي:

يجري التطرق بشكل دوري إلى ضرورة إصلاح نظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وبشكل أوسع لنظام الحماية الاجتماعية متضمناً الصناديق الأخرى (خصوصاً صندوقي الموظفين والعسكريين). وهذا الصندوق الذي تم تأسيسه سنة 1963 يعتبر حجر الأساس لنظام الحماية الاجتماعية. وهو مستوحى من التجربة البيسماركية ولكنه لم يشمل كل المأجورين. وهو يسعى إلى "توسيع التغطية" والحد من الارتفاعات المتكررة والدورية للنفقات الصحية. وهناك العديد من الدراسات حول هذه المسألة وحول إمكانية دعم وزارة الصحة وحول سيناريوهات تغيير الصندوق. ولقد انكب على هذا الملف فريق من التقنيين. ولكن في الحالة الراهنة، يبدو أن إصلاح المنظومة الصحية متوقف، وذلك على الرغم من إدخال نظام البطاقة الصحية في مرحلته التجريبية وإجراء بعض عمليات التشذيب الخفيفة في الصندوق والبدء في عملية إصلاح للتقاعد.

الأنظمة التأمينية الثلاثة الموجودة (للموظفين وقوى الأمن والمأجورين في القطاع الخاص) لا تغطي إلا ربع السكان العاملين. وبعبارة أخرى، فإن شريحة المسنين من السكان هم المتأدون أكثر من غيرهم من هذا الوضع. خصوصاً أن الوصول إلى سن التقاعد يفقد المساهمين حقوقهم الاجتماعية. ولقد تم وضع عدد من خطط إصلاح النظام التقاعدي في السنوات الأخيرة بالتعاون مع البنك الدولي<sup>30</sup>. وتهدف هذه الخطط إلى إدخال "صندوق للتقاعد" يسمى ضمان الشيخوخة، حيث يصبح كنظام تأمين للشيخوخة إلى جانب أنظمة تعويضات نهاية الخدمة، والذي يعتبر غير عادل بالنسبة للموظفين وفئات بحجم كبير في حسابات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي<sup>31</sup>. وسيتم دمج الأنظمة الثلاثة في نظام واحد يتم تأسيسه بناء على قاعدة المساهمة. وإصلاح نظام التقاعد يظل مرتهاً بمشكلة هيكلية: الصناديق الموجودة، خصوصاً تلك المرتبطة بالتعويضات، قائمة لتمويل سداد الدين العام أو لسد عجز الأفرع الأخرى من الصندوق، وذلك بما لا يتفق مع ما ينص عليه القانون المتعلق بالصندوق<sup>32</sup>. ولكن في كل الأحوال، فالمشروع الذي دافعت عنه الحكومة في مؤتمر باريس 3 ينص على خصخصة تدريجية للتقاعد طارحاً مبدئياً تخفيض تعويضات نهاية الخدمة، وأمام اعتراضات التنظيمات النقابية، اقترح تكليف النظام المصرفي الخاص صلاحية إدارة الإقساط الشهرية للمساهمين. وحتى الآن، ومهما حصل، فإن اقتراحات المشاريع المتعلقة بالإصلاح تبقى حبراً على ورق ومغلق عليها في أدرج رئيس البرلمان ورئيس الوزراء.

— انسحاب الدولة: خصخصة الخدمات العامة وتخفيض الدعم المخصص للاستهلاك

هناك ورشات عديدة لخصخصة بعض الخدمات العامة والتي ما زالت تدار من قبل هيئات أو شركات حكومية. ولقد تبين خلال التحركات الاجتماعية الأخيرة أن مطالبات اللبنانيين لتحسين وضعهم المعيشي اليومي والتمكن من الاستفادة من الخدمات العامة بشكل عادل هي مسألة سياسية أساسية. وحالة كهرباء لبنان، المعروف عنها أنها تمثل إحدى مصادر العجز الأساسية في الميزانية اللبنانية،

<sup>30</sup> هناك مشروعاً قانوناً قدمت إلى البرلمان لإنشاء نظام تعويض يعتمد الاقتطاعات في 23 أيلول / سبتمبر 2003 وفي 12 كانون الثاني / يناير 2005.

<sup>31</sup> أنظر : R. Melki, 2000, "La protection sociale au Liban : entre réflexe d'assistance et logique d'assurance",

<sup>32</sup> أنظر : Ch. Nahas Ch., 2009, « The Lebanese socio-economic system. 1985-2005 », in L. Guazzone et D. Pioppi (ed.), *The Arab State and Neo-liberal Globalization. The Restructuring of State Power in the Middle East*, Reading, Ithaca Press, pp. 125-157, 2008, *op. cit.*

تقع في صميم الاحتجاجات الاجتماعية الحالية وهي تلفت الانتباه لأكثر من سبب<sup>33</sup>، ويمكن أيضاً الحديث عن مسألة المياه.

هناك إشكالية أخرى لتحول الدولة الاجتماعية اللبنانية مرتبطة بسياساتها في دعم الاستهلاك: أمام الارتفاع العالمي في سعر النفط والحبوب، ازداد التضخم في لبنان، خصوصاً منذ حرب تموز / يوليو 2006. وإذا كانت الأرقام المتاحة متناقضة والتحقق منها صعب للغاية، فإن المعطيات الأخيرة تشهد على هذا الأثر التضخمي خصوصاً في أسعار المواد الغذائية خلال النصف الأول من عام 2008. ولكن الوجه الآخر للأزمة التضخمية التي تعرفها البلاد يكمن في سياسات الدعم واستخداماتها المحوّرة. كما هو حاصل في النزاع القائم بين نقابتي أصحاب الأفران والمطاحن منذ 2007. فالطحين المستخدم لصناعة الخبز مدعوم بشكل كبير. وأمام الارتفاع العالمي لأسعار المواد الأولية، حصل العاملون في هذا القطاع في آب / أغسطس 2007 على وعد من وزارة الاقتصاد بأن الدعم المقدم لهم سيعاد تقييمه ارتفاعاً وبشكل مستمر للحفاظ على سعر ثابت لبيع الخبز. ويظهر أن هذا الاتفاق قد عجل من عمليات التهريب التي تضع وجهاً لوجه أصحاب الأفران وأصحاب المطاحن. وبالتالي أضحي الخبز اللبناني بين عامي 2007 و 2008 "شعار وعنصر مركزي للمسألة الاجتماعية في لبنان"<sup>34</sup>. وأبدى الاتحاد العمالي العام وجمعية حماية المستهلك في لبنان إدانتهم أكثر من مرة لهذه الممارسات. ولكن، وأمام الاضطرابات الاجتماعية التي حرضها قرار أصحاب الأفران برفع سعر الخبز، كما في كانون الثاني / يناير 2008، انضمت الحكومة اللبنانية إلى الضغط الممارس من قبل أصحاب المطاحن الذين قاموا بإيقاف الإنتاج بشكل متعمد في الشهر ذاته، وذلك من خلال تعديل آلية العمل ثلاثة مرات في العام نفسه.

### عدم تولي المسائل الأمنية والخارجية :

على الرغم من مناخ انعدام الأمن السائد في مجمل أنحاء البلاد، فإن النقاش حول الإصلاح الأمني لم يحصل فعلياً حتى الآن. ويبدو أن المسألة قد فاجأت السلطات العامة خلال السنوات الأخيرة. وفي عام 2007، استطاع الجيش أن يفصل بين القوى المتحاربة على الأرض خلال مصادمات متقطعة عديدة. ولكن، وكما أظهرته مرارة وطول مدة الحرب التي خاضها الجيش في مخيم نهر البارد خلال نفس السنة، فإن الجيش محكوم بقدراته المحدودة. وأظهرت هذه الحلقة من العنف ضعف تجهيزات الجيش الذي يعاني أيضاً من هشاشة في التجانس العقائدي من خلال تركيبة سوسيولوجية وطائفية متفجرة، تعكس حالة المجتمع اللبناني نفسه. وبعد ثلاثون عاماً من النزاعات ومن الخضوع للقوات المسلحة السورية التي تولت مباشرة المسائل الأمنية وإعادة تشكيل الأجهزة الأمنية في البلاد، فإن الجيش اللبناني مطالب بأن يعيد تنظيمه. خصوصاً وأنه قد وجد نفسه، بعد حرب صيف 2006، مسؤولاً عن منطقة الجنوب التي غاب عنها منذ أربعة عقود على الأقل. وأكثر من ذلك، فإن ما جرى في مخيم نهر البارد قد طرح مسألة قدرة الجيش على مراقبة حدود البلاد وأعاد طرح مسألة منع الجيش اللبناني من التدخل ضمن المخيمات الفلسطينية. وإثر تلك المعارك، لم تحسم بعد مسألة تواجد السلاح في أيدي بعض المجموعات داخل وخارج المخيمات، وتمتتع القوى الأمنية الشرعية عن الدخول إلى المخيمات الأخرى. وحتى الآن، لم يتم تقديم أية مساعدة ملموسة للجيش بينما يطلب منه تطبيق قرارات الأمم

<sup>33</sup> أنظر : E. Verdeil, 2009, « Électricité et territoire : un regard sur la crise libanaise », *Revue Tiers Monde*, n°198, avril-juin, pp. 421-436,

<sup>34</sup> أنظر M. Harb, « Boulangeries et minoteries se disputent la manne étatique », *L'Orient le jour*, 4 avril 2008, p. 8

المتحدة كالقرارين رقم 1559<sup>35</sup> و 1701<sup>36</sup>. وكذلك، فإن موارد الجيش الفعلية تبقى موضوعاً مثيراً للجدل على الرغم من أن الدعوة قائمة لنزع أسلحة الميليشيات وعلى الرغم من وصول قائدين للجيش إلى سدة الرئاسة في فترة ما بعد الحرب. وتعتبر مسألة إيجاد إستراتيجية دفاعية وطنية مدعاة للخلاف والنقاش حتى الآن في إطار مؤتمر الحوار الوطني الذي بدأ جلساته منذ عام 2006 بين الزعماء السياسيين الرئيسيين للخروج بالبلاد من حالة الأزمة.

ويشرح المراقبون هذا التناقض: فخلال "خمس عشرة سنة تلت نهاية الحرب الأهلية (1990)، أخذ إصلاح النظام الدفاعي اللبناني والقطاع الأمني اتجاهين متعاكسين. فمن جهة، أعيد تشكيل القوات المسلحة وقوات الأمن على قاعدة ونموذج متهاك قائم في الجيوش العربية الأخرى<sup>37</sup> ومع استراتيجيات أمنية تتقاطع مع الأولويات السورية. ومن جهة أخرى، فقد جرت تحولات في المرحلة التي تلت الثنائية القطبية الدولية وأمام مرونة المناخ السياسي الناجم عن الامتناع من انعدام الأمن الإقليمي وتعزيز التدخل الغربي. هذا السياق من عدم اليقين ساهم في تجدد "ما بعد حدثي" للأولويات الأمنية وللخيارات العسكرية وعاكس العقيدة العسكرية لمسؤولي الدولة المستوحاة من قادتهم السوريين<sup>38</sup>.

في مجال العلاقات الخارجية، يبدو أيضاً أن النقاش حول هذا الموضوع قد أهمل أو أنه قد جرى تسييسه بشدة. والقرار الأخير في آب / أغسطس 2008 بإقامة علاقات دبلوماسية مع سوريا لا ينهي هذا الوضع. وهناك ثلاث تحديات ما زالت قائمة ولم تناقش كما يجب في المجال العام :

— من جهة، إمكانية بروز سياسة خارجية لبنانية بعيدة عن "وحدة المسارين" الدبلوماسيين السوري واللبناني، والتي تم ترسيخها منذ مؤتمر مدريد سنة 1991، وبعيدة أيضاً عن "سياسة الآخرين" حسب تعبير غسان تويني<sup>39</sup>.

— من جهة أخرى، تطوير إدارة للشؤون الخارجية قادرة على اتخاذ القرارات ورسم توجهاتها بنفسها: حيث أن السياسة الخارجية للبنان تظل وبشدة خارج الأطر الرسمية. ويتم اتخاذ القرار فيما يخصها من قبل السياسيين، بمن فيهم من هم خارج الحكومة، ولا تلعب أجهزة الوزارة دوراً فعلياً في ذلك. ويتضح هذا بشدة من خلال المجتمع السياسي اللبناني المنقسم فيما يتعلق بالإستراتيجية الخارجية حيث يعتمد الزعماء وتستند المجموعات على شركاء "أجانب". كذلك، لا تحتكر الحكومة اللبنانية السياسة الخارجية للبلاد كما يتبين من خلال اعتماد القرار 1559 الصادر عن الأمم المتحدة وتفسيراته المختلفة والذي يتطرق ليس فقط إلى الشؤون الأمنية والسياسية اللبنانية ولكن أيضاً إلى بعض أوجه السياسات الخارجية للبلاد. ويتجسد ذلك اليوم من خلال النزاع الذي يتواجه فيه الفريقان السياسيان (8 و 14 آذار / مارس). فبعد فشل عدد من محاولات الحوار والتشاور الوطني، والتي اقترحتها رئيس البرلمان، توجهت النخبة السياسية اللبنانية إلى محكمين خارجيين، مما يعزز تعريض المشهد السياسي اللبناني الداخلي للتأثر بالنزاعات الإقليمية. والمحكم الدولي أو الأجنبي يساعد في بعض الحالات على تجاوز

<sup>35</sup> القرار 1559 الذي جرى تنبيهه في 2 أيلول / سبتمبر 2004 "يطلب بشكل صارم من كل القوى الأجنبية المتواجدة الانسحاب من الأراضي اللبنانية".

<sup>36</sup> القرار 1701 لمجلس الأمن الذي جرى تنبيهه في 11 آب / أغسطس 2006، ينادي "بلياقف كل الأعمال العدائية"، ولا يطالب بنزع سلاح حزب الله بالقوة على الرغم من تعزيز تواجد القوات الدولية العاملة في جنوب لبنان.

<sup>37</sup> أنظر : K. Pollack, 2002, *Arabs at war: military effectiveness, 1948-1991*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2002

<sup>38</sup> أنظر E. Picard, 2009, "The security sector in Lebanon", in D. Pioppi et L. Guazzone (dir.), *The Arab State and Neo-Liberal Globalization: The Restructuring of State Power in the Middle East*, Reading, Ithaca Press.

<sup>39</sup> أنظر : Gh. Tuéni, 2001, « Anatomie d'une politique étrangère otage », in K. Bitar, *Le Liban à la croisée des chemins*, numéros hors série de la revue ENA (www.karimbitar.org/tueni).

عقبات النظام التوافقي. كما هي اتفاقيات الطائف في السعودية سنة 1989 أو اتفاقية الدوحة في قطر سنة 2008. ولكنه أيضاً قد يقوم بعكس ذلك فيغذي النزاعات أكثر مما يساعد على حلها. وهو يجلب إلى الساحة اللبنانية بعض الملفات الإقليمية الشائكة، خصوصاً فيما يتعلق بالزعامة الإقليمية وخطوط التوتر بين الطموحات الإيرانية والمتطلبات الأميركية.

— وأخيراً، سياسة خارجية نشطة تعتمد على عمل الخبراء. وبالتالي يمكن استناداً إلى ما سبق، التساؤل عما إذا كانت الإدارة اللبنانية قد حضرت لخطط تقنية متعلقة بملفات المشاكل العالقة التي تواجهها البلاد : رسم الحدود، وضعية مزارع شبعا، الوصول إلى المصادر المائية، الخ.

#### إخفاقات الإصلاح القضائي<sup>40</sup> :

إن المجال القضائي هو أيضاً من المجالات التي يبرز فيها بوضوح غياب المسار الإصلاحية. وما يبعث على القلق أكثر، أنه وغداة الحرب الأهلية، كان يراد التأسيس لعدالة انتقالية وهذا لم يتحقق. واليوم، تطرح مسألة دولة القانون والقضاء كموضوع مركزي وذلك من خلال إنشاء المحكمة الدولية لمحكمة قتلة رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري. ومنذ 1991، فشلت الجهود الرامية لإصلاح القضاء أو أنها تقلصت إلى حد كبير على الرغم من التصريحات المكررة من قبل الشركاء الخارجيين ولكن أيضاً من قبل شخصيات سياسية من الصف الأول: فبعد الدعوة إلى إعادة الإعمار من قبل رفيق الحريري، وصل العماد إميل لحود إلى الرئاسة سنة 1998 معطياً لنفسه مهمة إعادة بناء دولة القانون "لل كبار كما للصغار".

الصمت عن الحرب وضعف العدالة الانتقالية<sup>41</sup>:

العنصر الأول اللازم لفهم غياب إصلاح في القطاع القضائي يكمن في العلاقات غير الواضحة التي تربط نظام الطائف بالنظام الذي سبقه وبالنزاع الأهلي.

اتفاق الطائف أعطى الانطباع بأنه قد وضع أسس العدالة الانتقالية في فترة ما بعد الحرب. وفكرة العفو العام قدمت وكأنها ضرورة لطي صفحة الحرب، وكان من المفترض بها في ذات الوقت أن تعبر عن انطلاقة جديدة لعدالة سيادية يخضع لها كل المواطنين وتضع حداً للإفلات من العقاب. كما أن وثيقة الوفاق الوطني تتحدث عن إقامة : المجلس الأعلى لمحكمة الرؤساء والوزراء، ومجلس دستوري لتفسير الدستور وممارسة الرقابة على دستورية القوانين وللحكم في النزاعات الانتخابية، وانتخاب عدد من القضاة إلى المجلس الأعلى للقضاء من قبل زملاءهم.

مع ذلك، من دون القيام بأي محاكمة حول مسؤوليات الحرب وعدم كتابة مذكرات الحرب (يتطرق المؤرخون اليوم إلى أهمية القيام "بتأريخ تاريخ الحرب"<sup>42</sup>)، وفي ظل صمت يتقاسمه الجميع، تتحدث السلطات الحكومية الجديدة بشكل لا لبس فيه وبالإجماع عن إعادة الإعمار وعن المصالحة. وفيما يخص نماذج المصالحة بعد الحرب، نجد أن هذه السلطات تهمش دور القضاء، من خلال اللعب على استقلالية المؤسسة القضائية وإحباط كل محاولات إصلاحها. ولم توضع حيز التنفيذ أية آلية فعالة

<sup>40</sup> نزار صاغية، قراءة نقدية لخطاب الإصلاح القضائي في دولة ما بعد الطائف، المركز اللبناني للدراسات السياسية، ورقة عمل غير منشورة.

<sup>41</sup> هذه الفقرة مرجعها الأساسي البحث التالي :

L. Maalouf, « La justice transitionnelle au Liban », Colloque « Victimes des conflits et usages de la mémoire », IFPO/USJ, 11-12 déc. 2008.

<sup>42</sup> ورد ذلك في الندوة التي أقمها المعهد الفرنسي للشرق الأدنى والجامعة اليسوعية في 12 كانون الأول / ديسمبر 2008 تحت عنوان "ذكريات مدنية ومحاربون".

وذات مصداقية للعدالة الانتقالية حتى اليوم لتمنح المجتمع اللبناني وسائل للمصالحة، كما كانت عليه الحال في سياقات أخرى، كما في أميركا الجنوبية أو في جنوب أفريقيا على سبيل المثال. و يتطرق البعض لضرورة تفعيل "لا عدالة انتقالية" باسم "كلنا ضحايا وكلنا مذنبون".

ولقد تبنى البرلمان اللبناني بالفعل في 29 آب / أغسطس 1991 قانون عفو عام يشمل الجرائم المرتكبة حتى تاريخ 28 آذار / مارس 1991 باستثناء جرائم قتل الشخصيات السياسية والدينية والدبلوماسيون الأجانب، إضافة إلى استثناء المس بأمن الدولة. ويتجاهل هذا القانون مشكلة المخطوفين والمفقودين، وهو من أحد أهم ملفات الحرب التي ما زالت مفتوحة حتى يومنا هذا. ولقد تم حل الميليشيات، وأدمج الراغبون من المقاتلين في الجيش اللبناني.

ولكن هذه المصالحة المستعجلة لم تساهم فقط في تدعيم مسار فقدان الذاكرة ولكنها أيضاً التفت على منطوق العدالة الانتقالية:

— من جهة، فإن قانون العفو يتستر على حق المواطنين والمدنيين لأنه لا يوفر آليات جزائية إلا بخصوص الجرائم المرتكبة بحق القادة السياسيين.

— من جهة أخرى، فإن القانون رقم 434 "قانون الصمت" الذي أصدرته الحكومة اللبنانية سنة 1995، يسمح بالإعلان عن وفاة الذين فقدوا خلال الحرب الأهلية. وبالواقع، "فهذا القانون لا يتطرق البتة إلى القيام بتحقيقات لتحديد المصير الحقيقي للمفقودين. وغالبية العائلات المعنية تعتبر هذا القانون طريقة لشراء صمتهم من خلال تسهيل الجوانب المادية لعملية الاختفاء (ميراث، تعويضات، زواج من جديد)"<sup>43</sup>. ولقد تم تشكيل ثلاثة لجان لمتابعة هذا الملف وبشكل متوالي (2000، 2001، 2005)، ولكن عملها كان منذ البدء محكوماً بالفشل، بسبب فقدان الكفاءات والوسائل والتفويض. لجنة التحقيق الأولى، والتي تشكلت من ممثلي مختلف الأجهزة الأمنية والاستخباراتية اللبنانية، أعلنت سنة 2000، وبعد ستة أشهر من التحقيقات، "موت كل المفقودين منذ أكثر من أربعة أعوام والذين لم يتم العثور على جثثهم". ولقد دعت أهاليهم إلى القيام بالإجراءات القضائية المناسبة في مجال الميراث والتعويضات والزواج الخ. واللجنة الثانية تشكلت بعد عدة أشهر إثر إفراج السلطات السورية عن معتقلين كانوا معتبرين "موتى" من قبل اللجنة الأولى. ولم يتم نشر تقرير هذه اللجنة. وأخيراً، شكلت لجنة ثالثة في 2005، وهي سورية — لبنانية ومكلفة بتحديد مصير المفقودين اللبنانيين في سوريا والسوريين في لبنان. ومن جهتها، تبقى جمعيات عائلات المفقودين مشككة حول وسائل وشفافية عمل هذه اللجنة، خصوصاً وأنه بعد مرور عشرين سنة على نهاية الحرب، لم يحصلوا على حقوقهم ولا على الحقيقة، و لا على العدالة، وحتماً، لم يحصلوا على أية تعويضات<sup>44</sup>.

— وأخيراً، وفيما يتعلق بتعويضات الضحايا، فإن صندوق المهجرين الذي أنشئ سنة 1991 ووزارة المهجرين، تم وضعهم تحت وصاية الأطراف الرئيسية في الحرب. وإن وجد حق في العودة فهو مرتبط بالمصالحات والترتيبات التي يجري التفاوض عليها بشكل محدد في المناطق والقرى المعنية بعودة المهجرين. وعلى الرغم من المبالغ المدفوعة حسب المناطق، فإن معدلات العودة غير ثابتة وتحدد بشكل رئيسي من خلال مؤسسات ثلاث : وزارة المهجرين التي يسيطر عليها وليد جنبلاط، زعيم الطائفة الدرزية في الجبل ورئيس الحزب التقدمي الاشتراكي، أو ممثلين عن الحزب، إضافة إلى صندوق المهجرين المسيطر عليه من شخصيات مقربة من عائلة رئيس الوزراء الأسبق رفيق

<sup>43</sup> Liban : disparitions forcées et détentions au secret, (Rapport), Beyrouth, Centre Libanais des Droits

Humains, 21 février 2008, [http://www.solida.org/rapports/CLDH\\_DF\\_2008.pdf](http://www.solida.org/rapports/CLDH_DF_2008.pdf), p. 29.

<sup>44</sup> نفس المصدر السابق.

الحريري، ومجلس الجنوب، الذي يسيطر عليه الزعيم الشيعي رئيس حركة أمل نبيه بري والذي يرأس مجلس النواب منذ العام 1992.

إنها مؤسسات تمت فيها عملية إعادة توزيع هائلة من دون إخضاعها للرقابة العمومية. كذلك، فعلى قائمة القطاعات التي حظيت ببعطاءات أجنبية بين عامي 1997 و 2007، يظهر أن ما هو مخصص للمهجرين، الممول خصوصاً من مانحين عرب، حاصل على أعلى الأرقام (668 مليون دولار، مقابل 380 مليون للطرق، و 330 مليون لبنود غير محددة، و 240 للإدارة والتشييد)<sup>45</sup>. إن مجلس الجنوب وصندوق المهجرين يتجاوزان نطاق صلاحيات الهيئة العليا للإغاثة التي أنشأت سنة 1976 لمساعدة "المتضررين من الكوارث الطبيعية وضحايا الحرب". وهذه الهيئة كانت في الأصل تحت وصاية وزارة الشؤون الاجتماعية، ومن ثم أضحت مرتبطة مباشرة برئاسة مجلس الوزراء، لتعود فيما بعد إلى وزارة الشؤون الاجتماعية.

وبعبارة أخرى، فإن الخطوات المتبعة للخروج من الحرب لم تترك فعلاً المجال لتطوير ذهنية إصلاحية حول دور دولة القانون في البلاد. إن منطق إصلاح القضاء بحد ذاته يفاقم من هذا الوضع.

غياب إصلاح قضائي وضعف في استقلالية القضاء<sup>46</sup> :

إن المتابعين لساحة القضاء اللبناني يتأسفون على الفرص المضيعة بشكل متتالي في سبيل إصلاحه. وهم أيضاً يتأسفون أن يكون هذا الأمر هامشياً على الرغم من أن مسألة دولة القانون وضعت في مقدمة الأولويات المطروحة للنقاش العام. وفي الوثيقة التحضيرية لمؤتمر باريس 3، لم يرد ذكر إصلاح القضاء ولا مسألة استقلالية القضاء. يوجد فيها فقط مقطع قصير يتعلق بدعم تكوين القضاة. ولقد أصيب المجلس الدستوري بالشلل منذ 2005 وحتى أيار / مايو 2009 عشية الانتخابات. وفي الدوحة، في حزيران / يونيو 2008، اتفقت جميع الأطراف على خريطة طريق حول القانون الانتخابي من دون أن يتم التذكير بدور المجلس الدستوري المناط به أصلاً عملية النظر في الطعون الانتخابية. وبعبارة أخرى، فإن مسألة إصلاح القضاء اللبناني لا ترد، أو لم تعد ترد في الخطاب السياسي الحكومي في حين أن مسألة "كرامة القضاة" سبق وأن طرحت وتم تبنيها من قبل أولئك الذين هم اليوم في أعلى قمة المسؤولية. على العلم بأنه ومنذ سنة 1993، تم تقديم تقرير إلى وزير العدل يشير إلى أن "أزمة القضاء هي أزمة بنيوية ومستمرة ووجودية، بمعزل عن التدخلات الخارجية"<sup>47</sup>.

ثلاثة عناصر يشار إليها لشرح الصعوبات التي يصطدم بها إصلاح الجهاز القضائي<sup>48</sup>:

— سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية: تبعية القضاة

ليست السلطة التنفيذية هي فقط صاحبة الخطاب الذي قام بالدعوة بداية إلى إصلاح القضاء، ومن ثم تخلت عن هذا الأمر، وهي التي كانت عبر الحكومات المتعاقبة قد تبنت مهمة إنقاذ القضاء، ولكن مهنة أعضاء الجسم القضائي ذاتها تبقى مرتبطة بالسلطات التنفيذية نفسها. وهكذا، انتظر لمدة سنتين عشرات من القضاة تعيينهم من قبل وزير العدل. وقد استقال أحد أعضاء مجلس القضاء الأعلى

<sup>45</sup> تقرير مجلس الإنماء والإعمار، عام 2007، ص. 145 وما يليها.

<sup>46</sup> تعتمد هذه الفقرة على عمل نزار صاغية حول إصلاح القضاء، مصدر سبق ذكره.

<sup>47</sup> نفس المصدر السابق، صفحة 9.

<sup>48</sup> نفس المصدر السابق.

احتجاجاً على هذه الحالة المتناقضة مع ضرورة تعزيز دولة القانون، لكن لم تقم وسائل الإعلام ولا الحكومة بالتصدي لهذا الموضوع الذي تمت معالجته وكأنه قضية ثانوية.

#### — الإصلاحات الشكلية للقضاء :

لم تحل أيضاً مسألة الاستقلال المؤسسي للقضاء. وكل المبادرات الإصلاحية التي قامت حتى الآن بدعم من المانحين الأجانب، تتجاهل هذه المسألة أو بالأحرى تربطها بمسألة إصلاح الجهاز القضائي نفسه. وتعتبر بالتالي الإصلاحات المتعاقبة التي تمت عبارة عن إجراءات تجميلية من دون إمكانيات تسمح بضمن استقلالية أكبر ولا حتى لتوسيع مجالات صلاحيات القضاء. وهي محدودة بالأمر التقني وبالتدريب والتجهيز. وهي موجهة أكثر فأكثر إلى وزارة العدل منها إلى العاملين في المجال القضائي من قضاة أو محامين ومحاكم: إصلاح وضع المحاكم، مكننة الإدارة، ترميم أو بناء قصور للعدل، تنظيم دورات تكوينية للقضاة.

#### — ضعف الأثر الاجتماعي للإصلاحات القضائية :

على الرغم من التصريحات الموجهة للإعلام، فإن مسألة إصلاح القضاء تظل ثانوية بالنسبة للقوى السياسية. والدليل على ذلك بأن القضاء لم يلعب أي دور فاعل في كل الأزمات المتعاقبة التي عرفت البلاد منذ عام 1991. ويترجم ذلك من خلال عدم قدرة العاملين في الجسم القضائي على التنظيم عبر جمعية مهنية وفي مجموعات ضغط، حتى لممارسة التأثير في مسار الإصلاح القضائي، وذلك على الرغم من المواقف الفردية أو الجماعية التي يأخذها القضاة في المناسبات للمطالبة باستقلالية أكبر (على سبيل المثال، البيان التي وقعه 300 قاض في تموز / يوليو 1997).

#### — الأسئلة المطروحة من قبل المحكمة الدولية :

بعد اغتيال رئيس الوزراء السابق رفيق الحريري ومجموعة الجرائم السياسية التي أعقبته، أصبحت مسألة تشكيل محكمة دولية محورا لخلافات وانقسامات سياسية كبرى في البلاد. فقد وقع رئيس الوزراء فؤاد السنيورة مع الأمم المتحدة في شباط / فبراير 2007 اتفاقاً يقضي بإنشاء محكمة خاصة. وفي غياب ستة من الوزراء المستقلين، صادقت الحكومة اللبنانية على هذا الاتفاق. ولم يصادق عليه البرلمان على الرغم من أن موافقته ضرورية لدخول الاتفاق حيز التنفيذ. ولقد تم إنشاء هذه المحكمة تحت البند السابع من ميثاق الأمم المتحدة وتبنى ذلك مجلس الأمن في أيار / مايو 2007 من خلال القرار رقم 1757 الذي يحدد دخول الاتفاق حيز التنفيذ اعتباراً من حزيران / يونيو 2007. وبمعزل عن الانقسامات السياسية الكبيرة التي نتجت عن هذه القضية، فإنها تضعف من دولة القانون في لبنان. وفي سياق تبني قرار إنشاء المحكمة المعترض عليه هذا، فإن مشروع المحكمة يفترض به أن يدعم دولة القانون والقضاء اللبنانيين، ولكنه، وبالعكس، يلقي بظلال الشك على قدرة القضاء اللبناني والمؤسسات السياسية على ضمان دولة القانون.

#### عقبات الإصلاح:

على الرغم من الخطابات حول الإصلاح التأسيسي لإقامة نظام الطائف، يتبين لنا أن هذا النظام ضعيف في توجهه الإصلاحي فيما يتعلق بالأمر المركزي في الشأن العام : الاقتصاد والوضع الاجتماعي، الأمن والشؤون الخارجية، القضاء ودولة القانون. ويمكن شرح هذا الأمر جزئياً من خلال

القيود التي تخضع لها قواعد اللعبة في حلبة المنافسة السياسية بعد الخروج من الحرب. وإن كان معدل تجديد أعضاء البرلمان مرتفعاً سنة 1992، فإن مردّد ذلك أساساً هو توقف الدورات الانتخابية لمدة عشرون عاماً قبل هذا التاريخ. ولكن المشهد السياسي الذي تلى النزاع هو وريث بشكل واسع لسنوات الحرب. ومنذ البداية، وعضواً عن إصلاح آليات السلطة الموجودة، تمت أقلمتها مع المصالح المشتركة، وتم الاستمرار بشكل من أشكال الحكم التوافقي، يقوم على البحث عن تسويات أكثر منه على مواجهة التعبيرات عن المصالح الاجتماعية المتباينة. إن منظومة التمثيل الطائفي حول الزعماء تتعزّز على حساب العمل على إعادة التفكير بالتغييرات الضرورية للنظام التوافقي اللبناني.

"وبعد كمّ من الكوارث العفائية وأحلام مكلفة، لا يتبقى اليوم سوى حقائق لا لبس فيها: كان يجب القيام بعملية إعادة بناء البلاد بالاعتماد على قوات الأمر الواقع (الميليشيات) والفاعليات المستندة إلى النخب الجديدة الآتية من الحرب. وبما أنه تبين أن الطائفة هي الوحدة المرنة للبنية الاجتماعية اللبنانية، والتي تدخل الحيز العملي بأسرع من غيرها، عكس النظام الدستوري هذه البنية ونظّم آلية عمل عناصرها"<sup>49</sup>. وفي ظل هذا السياق تم التعبير في إطار بعض المجموعات، كما لدى الموارنة في بداية التسعينات، عن حالة إحباط وخيبة أمل<sup>50</sup>، وحتى فقدان لمعنى الدولة، وتم ذلك عدد من المرات: منها الدعوة إلى مقاطعة الانتخابات التشريعية سنة 1992 من قبل غالبية الشخصيات السياسية المسيحية هو المثال الأكثر وضوحاً. ومن جهة أخرى، فإن استقالة الوزراء الشيعة في تشرين الثاني / نوفمبر 2006 تشير إلى وجه آخر لهذه الإشكالية المرتبطة بتقاسم السلطة وبالمنطق التوافقي اللبناني.

وبعبارة أخرى، وإن كان اتفاق الطائف يعلن عن إصلاحات في العمق، فإن المحظورات التي تحيط بمرحلة الخروج من الحرب، والتي تم ترسيخها في علاقات القوى السياسية، تساهم بقوة في منع القيام بالتفكير الجدي بالإصلاحات: وهذا ما حصل في مشروع إلغاء الطائفية السياسية الذي ورد في الدستور والذي لم يتحرك بصدده فعلياً أي من المسؤولين السياسيين خلال العقدين الأخيرين، وفيما يخص مشروع اللامركزية الذي يحيي أحياناً بعض الميول الفيدرالية، والإصلاحات في مجال دولة القانون التي تتطلب تسليط الضوء على مراحل النزاع، وفيما يتعلق ببرنامج "الإنماء المتوازن" الذي تأثر سلباً بخيار إعادة الإعمار الذي قامت به الحكومات المتعاقبة. وكذا الأمر فيما يخص إصلاح القضاء.

أكثر من الحدود الجوهرية للنظام التوافقي، والتي يمكن أن تكون في سياقات أخرى مشجعة على القيام بإصلاحات تعتمد النموذج التوافقي، هذه الإخفاقات في الإصلاح في لبنان ما بعد الحرب تسلط الضوء على سؤالين على الأقل: من جهة، حول قدرات الدولة والنظام نفسه، ومن جهة أخرى، حول الوسائل المستخدمة في العمل العام في خدمة الإصلاح.

## دولة ضعيفة وإصلاح:

تسمح التجربة الشهابية بتوضيح المعادلة المتفق عليها بشكل واسع حول الارتباطات بين ضعف الدولة اللبنانية وعجزها على القيام بالإصلاح. إن الأدبيات حول التغييرات السياسية، وحول الإصلاح الاقتصادي، أفسحت بالمجال، خصوصاً في البلدان العربية، إلى تطوير الخطاب حول "الإصلاحات السلطوية"، لمواجهة التحليلات الاستنباطية والغائبة المتعلقة بعملية "الدمقرطة". النظام المركزي

<sup>49</sup> أنظر : E. Picard 1994, « Les habits neufs du communautarisme libanais », *Cultures et Conflits*, n° 15-16, automne-hiver, pp. 53-54

<sup>50</sup> أنظر : S. Kassir, 2000, « Dix ans après, comment ne pas réconcilier une société divisée ? », *Maghreb-Machrek*, n° 169, juillet-septembre, p. 16

الضعيف التعددية، والمستند إلى دولة قوية، يستحوذ على أدوات سياسية وحتى قمعية ليفرض الإصلاح ويقلل من الشكوك المحيطة بتحقيقه. ولكن التاريخ السياسي اللبناني يعيد طرح الإشكالية من منظور مختلف ليشير إلى أن دولة معروفة بضعفها يمكن أن "تزيد من قوتها" من خلال قيامها بالإصلاح. في هذه الحالة، دولة الستينات من القرن الماضي في لبنان طغت عليها صبغة الإصلاح في ذات الوقت الذي تدعمت فيه مؤسساتها.

حدود الإصلاح عبر "التسويات"؟

على الرغم من ورود بند إنهاء الطائفية السياسية في وثيقة الوفاق الوطني في الطائف، فإن النظام اللبناني، وكما يتم إعادة بناءه في مرحلة ما بعد الحرب، يؤكد على أسس ومبادئ دستور سنة 1926، ومن ثم الميثاق الوطني سنة 1943، وهما ينظمان "الديمقراطية التوافقية" اللبنانية. وتقاسم السلطة بين ممثلي الطوائف والزعماء السياسيين يتمأسس ليغذي مساراً مزدوجاً :

- من جهة، تعزيز مبدأ حكومة "التسوية" بما في ذلك خلال مرحلة الوصاية السورية.  
- من جهة أخرى، تقاوم النزاعات والانقسامات الطائفية: "الحلّة الجديدة للطائفية" تغذي النزاعات وتساهم في شلّ العمل العام.

إن هذا الشكل من الحكومة والذي لا يشكل تعبيراً عن إرادة الغالبية ولكن يترجم "توافقاً" بين النخب السياسية الممثلة "للطوائف" الرئيسية والتشكيلات الحزبية، أظهر إلى أي حد من الصعب قيامه بعمله. وهو ارتبط في الحالة اللبنانية قبل كل شيء في إدارة الأزمات المتعاقبة، ولكنه يعرقل قيام الإصلاح :

- أولاً لأنه يمنع إمكانية تجديد النخب السياسية والبرامج السياسية. ويتخلى عن المخاطر التي يمكن أن تشكلها جدولة مشاريع إصلاحية تتبناها الحركات الاجتماعية خوفاً من زعزعة أسس التوازن السياسي. ويتمثل ذلك من خلال التخلي عن مشروع الأحوال الشخصية المدنية الاختيارية على الرغم من أنه قد جرى تبنيه ولفترة من قبل الرئيس الراحل الياس الهرابي.  
- ومن ثم، لأنه من خلال التنظيم حول البحث عن أقل قاسم مشترك، فإنه يفرغ البرامج الإصلاحية من محتواها الأساسي ويحرفها عن أهدافها.

ويتوضح ذلك على سبيل المثال في مشروع إصلاح القانون الانتخابي. ففي أيلول / سبتمبر 2008، صوت النواب اللبنانيون على قانون جديد متعلق بانتخابات 2009. وقد كان النظام في أزمة منذ ما يقارب 18 شهراً. ولقد أتى هذا التصويت بعد وقوع أعمال مسلحة كانت البلاد مسرحاً لها في ربيع عام 2008. وقد أدى تدخل الجامعة العربية إلى إزاحة شبح تأجج النزاع بين ميليشيات "المعارضة" و "الأغلبية". ولقد توصل القادة اللبنانيون بعد دعوتهم إلى الدوحة إلى اتفاق ينص على تعهد الأطراف بعدم العودة إلى استخدام السلاح لتحقيق مكاسب سياسية، وتعزيز دور الدولة ومؤسساتها وسيادتها، وبانتخاب قائد الجيش لرئاسة الجمهورية وتشكيل حكومة وحدة وطنية، تمنح ثلث المقاعد إلى المعارضة، وإلى مواصلة "مؤتمر الحوار الوطني" الذي بدأ في آذار / مارس 2006. وأخيراً، تم الاتفاق على تبني قانون انتخابي مستند إلى الدوائر الصغرى، القضاء. وإن كان اتفاق الدوحة يشكل تسوية مرحلية تسمح بالخروج من الأزمة، فإنه لا يجد حلاً للمشاكل المستمرة للنظام السياسي وإصلاحه.

العقبات المؤسساتية :

- غياب المحكم :

على خلفية انقسامات سياسية تزداد حدة، وتنافسات للسيطرة على مؤسسات الدولة التمثيلية، يعمد القادة السياسيون منذ العام 1990 على تبني تفسيرات متناقضة للنصوص القانونية وللدستور. والمفارقة التي تعبر بوضوح كبير عن اختلال عمل النظام، هو أن المؤسسة الرئيسية في مراقبة هذه النقاشات، أي المجلس الدستوري، سحبت منها هذه الصلاحية الأساسية.

ولقد قام هذا النزاع الدستوري إبان انتخاب الجنرال ميشال سليمان لرئاسة الجمهورية في 25 أيار / مايو 2008، عندما عبّر بعض النواب في المجلس عن تحفظاتهم بخصوص الآلية الدستورية المتبعة لانتخاب قائد الجيش وهو مازال على رأس عمله<sup>51</sup>. ولقد حسم رئيس البرلمان الجدل حول ذلك مقدماً تفسيره المستند إلى بنود مختلفة من الدستور لتبرير هذه الانتخابات.

- منطق الانتخاب والتمثيل:

على ضعف التحكيم المؤسسي الذي أوردناه يضاف نقاط ضعف أخرى تمس المؤسسات التمثيلية والتنفيذية. فالنظام الانتخابي لا يولد غالبية. فهو القائم على تمثيل المجموعات المذهبية والمناطقية، يؤدي إلى خلق تباعدات عدة بين التمثيل الانتخابي والسلطة الفعلية. وهو يعاقب كذلك التحركات السياسية العابرة للطوائف وللمناطق، ويقلل من أثر البرامج السياسية والمشاريع الإصلاحية.

إن صعوبة الاتفاق على تبني قانون انتخابي جديد للحلول مكان القوانين التي وضعت منذ سنة 1992 حسب الطلب إبان الوصاية السورية، يبين شدة أهميته للزعماء السياسيين الرئيسيين في البلاد. ولقد اتفق الزعماء السياسيون في الدوحة أخيراً على العودة إلى قانون عام 1960 مع بعض التعديلات: هذا القانون يعتمد على الدوائر الانتخابية ذات التجانس الطائفي ويعاكس مشاريع الإصلاحات الانتخابية التي نادى بها الحركات الاجتماعية التي سبق وأشرنا إليها، وهو أيضاً يعمل ضد روحية الإصلاحات الدستورية التي نادى بها اتفاق الطائف.

إن الاستقطاب الحالي في المشهد السياسي يتغذى من هذا النظام. وبعيداً عن طرح ومقارنة ومواجهة مشاريع إصلاحية متقابلة، يتواجه فريقاً "الأكثرية" و "المعارضة"، قبل أي شيء آخر، على الوصول إلى السلطة.

- تقاسم السلطة :

بل وأكثر من ذلك، فإن تقاسم السلطة استناداً إلى المعايير الطائفية، والبحث عن تسوية، يمتد إلى السلطة التنفيذية<sup>52</sup>. إن الترويكاً الرئاسية تحدّ من سلطة كل من الرؤساء الثلاثة، رئيس الجمهورية ورئيس البرلمان ورئيس مجلس الوزراء. ولقد دفعهم هذا الوضع بين عامي 1990 و 2004 إلى إنشاء منظومة تفاوضية شخصية تحت وصاية وتحكيم النظام السوري الذي كان يضمن الحفاظ على التوازن. أسلوب توزيع السلطة هذا يفرض بالتالي تشكيل حكومة "وفاق وطني"، محترماً، كما ورد في عبارات

<sup>51</sup> المادة 49 من الدستور لا تجيز انتخاب القضاة وموظفي الفئة الأولى، وما يعادلها في جميع الإدارات والمؤسسات العامة، بما فيها قيادة الجيش، وسائر الأشخاص المعنويين في القانون العام، مدة قيامهم بوظيفتهم وخلال السنتين اللتين تليان تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعلياً عن وظيفتهم أو تاريخ إحالتهم على القاعد. ولقد تم تعديل هذه المادة سنة 1998 للسماح لقائد الجيش حينذاك إميل لحود بالتقدم إلى الترشح خلال توليه مهامه العسكرية.

<sup>52</sup> فيما يتعلق بتقاسم السلطة والتوازنات بين المؤسسات والطوائف، ينقل اتفاق الطائف السلطة التنفيذية من رئيس الجمهوريّة، كما وردت في الفقرة 17 من دستور 1926، إلى مجلس الوزراء في إطار سلطة مشتركة.

وثيقة الوفاق الوطني في الطائف، "العيش المشترك" و "التوازن الطائفي"، بمعزل عن توازن القوة السياسية المعبر عنها أثناء الاقتراع. وكل من الرؤساء يستطيع استعمال حق النقض مسنداً شرعيته إلى تمثيله الطائفي أكثر من ربطها بأصوات الناخبين الذين اقترحوا له. وبالتالي، فمن الصعب تسمية أعضاء الحكومة من دون موافقة الممثلين السياسيين والدينيين لطوائفهم. ومن الصعب أيضاً القيام بالتسمية دون مراعاة توازن دقيق بين مختلف المجموعات السياسية لتأمين شروط قيام حكومة "وفاق وطني". وفي هذا المعنى، فإن السلطة الفعلية لا تكمن فقط في أيدي المؤسسات التمثيلية كالبرلمان والحكومة، ولكن أيضاً في طيف واسع ومعقد من أصحاب القرار.

تبقى إذا الإصلاحات التي جرى الاتفاق عليها في اتفاق الطائف معلقة وهي التي كان يمكن لها أن تقود إلى تغيير بنيوي في النظام السياسي. وعلى مستوى الإصلاح المؤسساتي، فإن المؤسسات الجديدة الضامنة لدولة القانون والمنظورة في اتفاق الطائف إما أنها قامت ولكن من دون سلطة فعلية (المجلس الدستوري، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، إلخ). أو أنها لم تنشأ بعد (كمجلس الشيوخ ولجنة إلغاء الطائفية السياسية، إلخ). إن إطلاق هذه المؤسسات يبقى مصدر نقاش واختلاف بين السلطات السياسية بخصوص تقاسم سيطرة كل منها على المؤسسات الجديدة.

### فقر وسائل الإصلاح:

جرب أصحاب الرؤى التحديثية من الإصلاحيين في حقبات مختلفة وسائل وأساليب جديدة موظفة في خدمة التحولات الاجتماعية المرجاة. وهو ما كانت عليه الحال في الفترة الشهابية في لبنان، والتي قامت خلالها السلطات العامة، وتحت تأثير بعثة لوبري، بالتخطيط ووضع الخرائط والقياس وأقامت مؤسسات جديدة لإدارة و "تنمية" المجتمع اللبناني. وعلى العكس من ذلك، ففي سياق إعادة الإعمار، يبدو أن أدوات الإصلاح متواضعة وتفتقر إليها السلطات العامة.

### أخطاء المؤشرات:

يعتبر ضعف الجهاز الإحصائي اللبناني كأحد أهم الأمور التي تشرح الصعوبات التي تواجهها مشاريع الإصلاح. وهذا يبرز خصوصاً في مجال العمل الاجتماعي حيث يبدو غياب الإصلاح جلياً. إن نقاط ضعف الإصلاح الاجتماعي في لبنان تظهر على مستوى المعطيات والبيانات المتاحة أو غير المتاحة. وهناك كثير من النقاط المجهولة تشوه التحليلات الرقمية للحالة الاجتماعية في البلد. وقد وضع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي لبنان في مقدمة الدول التي تعرف مستوى متوسط من التنمية الإنسانية، حيث هو في المرتبة 88 من أصل 177 دولة، مع مؤشر 0.722 مقابل متوسط 0.699 للدول العربية الأخرى. وتعتبر خدمات التربية والصحة المكلفة على مستوى متميز من النوعية. ونسبة التعلم تبلغ 88.3 في المئة ونسبة التمدن تبلغ 84.6 في المئة (مما يضع لبنان في المرتبة 44 عالمياً)، ومتوسط العمر المتوقع عند الولادة هو 71.5 سنة. ويبدو أن معدلات الفقر الإجمالية تضع البلاد بين الدول الأقل فقراً في المنطقة.

ولكن هذه الأرقام صعبة الاستخدام من قبل السياسيين الإصلاحيين ومن قبل التحليل العلمي. وعدا عن الأسباب السياسية (لم يجري أي إحصاء وطني للسكان منذ 1932 لأسباب متعلقة بالتوازن الطائفي والسياسي)، فإن حالة التشرذم وعدم الدقة في الأرقام المتعلقة بالمجتمع اللبناني يمكن ربطها بأسباب تقنية. وعلى سبيل المثال، لم ينتهي إحصاء الأبنية في كل البلاد إلا في عام 1996<sup>53</sup>. وفي كل

<sup>53</sup> أنظر : E. Verdeil, G. Faour et S. Velut, 2007, *Atlas du Liban*, Beyrouth, IFPO/CNRS, pp. 66-67

الأحوال، فكل الدراسات الحديثة التي أجريت في لبنان تم القيام بها اعتماداً على مساعدة المانحين الدوليين. وهذا يدلّ على غياب جهاز إحصائي وطني مستقل يقوم بإنتاج أبحاث عن الحالة الاجتماعية في لبنان وبيّح أخذ إجراءات سياسية وإدارية استناداً إلى المقاييس الإحصائية.

علاوة على ذلك، فإن البيانات التي تنتج عن المؤسسات المختلفة تظهر تشوهات هامة وتستخدم تصنيفات مختلفة، وهي تتوقف في غالب الأوقات، على مستوى المسح الجغرافي، عند مستوى القضاء وهي موضع تشكيك واعتراض. فمقاييس الهجرة وشروط حياة الأجانب في البلاد واللاجئين الفلسطينيين تطرح مشاكل جدية. حيث أن لبنان يتميز بأنه، وفي الآن ذاته، مصدر مهم لليد العاملة ومستورد مهم أيضاً لليد العاملة<sup>54</sup>. وغياب البيانات القابلة للاستخدام في هذا الموضوع مضر خصوصاً في جو الأزمة المرتبطة بسوق العمل في المنطقة، والتي تزيد من الشعور بانعدام الأمن الاجتماعي وتدفع بالسلطات العامة كما بوكالات التنمية إلى إعادة النظر في العلاقات بين الدول وعالم العمل.

والمعدلات التي يتم طرحها على المستوى الوطني أو في إطار منطقة إدارية واسعة تطرح عيباً آخر: فهي تمحو الاختلافات الجغرافية والاجتماعية الكبيرة التي تميز المجتمع اللبناني. في عام 1960، سبق وأن أشار تقرير بعثة IRFED إلى انعدام التوازن الصارخ في المجتمع اللبناني لصالح المركز الثري والمتطور، بيروت، وعلى حساب المناطق المحرومة حيث بدأت بالظهور فيها خلال السبعينات من القرن الماضي احتجاجات اجتماعية هامة. وقد كتب محررو تقرير IRFED<sup>55</sup> في الستينات من القرن المنصرم: "أن الصعوبات التي تواجهها ولادة مفهوم المدنية وإقامة تلاحم وطني قوي لا يمكن التغلب عليها إلا شيئاً فشيئاً ومن خلال شعور مختلف طبقات الشعب بأنها مستفيدة بشكل واسع من التضامن الاقتصادي الوطني". لكن اليوم أيضاً، إذا كان اتفاق الطائف ودستور عام 1990 الجديد قد وضعاً "التنمية المتوازنة" كمبدأ دستوري، فإن كل التقارير تشير إلى استمرار، بل وتعزيز، فقدان التوازن الكبير بعد 20 عاماً من انتهاء الحرب. لكن البيانات المتاحة لا تسمح إلا بإعطاء لمحة عامة عن التحولات في الحالة الاجتماعية اللبنانية:

لقد اتسعت الفوارق خلال النزاع الأهلي بسبب تهجير بعض السكان من جهة ومن خلال عملية قيام التقسيمات على الأرض المرتبطة بمعازل الميليشيات من جهة أخرى. وأضحى المناطق أكثر "طائفية"، وانحدرت الطبقات الوسطى بشكل ملموس. بالمقابل، فقد برزت عملية إعادة توازن في توزيع الثروات بين المسيحيين والمسلمين<sup>56</sup>. وتتحصل العائلات اللبنانية على أعلى معدل للدخل في المناطق الواقعة في المركز من بيروت ومن جبل لبنان، وتوجد طبقة وسطى هامة نسبياً في هذه المناطق. بالمقابل، فإن مناطق جنوب لبنان وعاكار والبقاع الشمالي (الهرمل) فهي الأكثر تأثراً بالفقر المدقع (15 في المئة من العائلات تعيش تحت خط الفقر الكامل). وعلى الرغم من أن هذه المناطق هي الأقل كثافة سكانية.

ويشدد الجغرافيون على الاختلاط أو التلاصق الشديد بين مناطق الثراء ومناطق الفقر<sup>57</sup> مما لا يجعل من السهل أية محاولة لتوضيح توزيع الثروات في البلاد. في منطقة بيروت الكبرى، الفوارق صارخة. فالنخب الاقتصادية تتمركز فيها (ما يقارب نصف العشرة في المئة من العائلات تتحصل على دخول

<sup>54</sup> أنظر : L. Brand, 2006, *Citizens Abroad: Emigration and the State in the Middle East and North Africa*, New York: Cambridge University Press.

<sup>55</sup> والذي جاء ذكره في G. Corm, 2003, *Le Liban contemporain*, op. cit., p. 106.

<sup>56</sup> أنظر : S. Nasr, 2003, « The new social map », in Th.Hanf et N. Salam (coord.), *Lebanon in Limbo. Post war society and State in an uncertain regional environment*, Baden Baden, ed. Momos Verlagsgesellschaft, p. 143-158.

<sup>57</sup> مصدر سبق ذكره E. Verdeil, G. Faour et S. Velut, 2007, *Atlas du Liban*, Beyrouth, IFPO/CNRS.

مرتفعة)، ولكن هناك أحياء في العاصمة تتميز أيضاً بمستوى فقر مرتفع<sup>58</sup>. وتترافق التباينات الكبيرة في الدخول مع عدم مساواة لافتة في إمكانية الحصول على عمل، والتمكن من الدراسة (الأمية مرتفعة في مناطق الشمال كعكار وفي الجنوب الأقصى)، ومن الخدمات العامة (شبكات مياه الشفة، ومعالجة المياه المبتذلة والمجاري والكهرباء).

إن السلطات العامة تشجب هذا النقص في البيانات خلال السنوات الأخيرة وهناك دراسات جديدة تقوم بتحديثها وتزويد البحث حول الحالة الاجتماعية في لبنان بالوثائق الكمية والكيفية<sup>59</sup>. والبعض يأسف بأن نتائج هذه الدراسات العديدة لا تظهر إلا بشكل هامشي في جدول أعمال السلطات العامة وفي الإصلاحات المتبناة. وهذا يترجم "غياب تصور شامل وإرادة سياسية واضحة ومحددة فيما يتعلق بالتحولات الاجتماعية من طرف كل من توالوا على الحكومة"<sup>60</sup>.

اللجوء إلى الخبرة الدولية :

إن الخطوات الإصلاحية الأساسية التي انطلقت في مرحلة ما بعد الحرب تعتمد على استيراد الوسائل أو على خبرة "دولية". ولقد أثار ذلك مشكلتين نبّه إليهما العديد من المراقبين<sup>61</sup>:

- من جهة، فإن مخطط أعلى / أسفل المفروض على مسار مشروع الإصلاح لا يترك إلا مكان ضيق للتحركات المحلية من أجل الإصلاح، وهو يجد دوماً دعماً ومساندة له على المستوى الدولي. وهذه هي الحال فيما يتعلق بتوجهات السياسة الاقتصادية اللبنانية، حيث تدعم الدعوة الدولية للإصلاح الهيكلي وتحرير القطاعات، التي أعيد التأكيد عليها في مؤتمر باريس 3، خيارات السلطات العامة اللبنانية على حساب تحسين الخدمات العامة وتنمية المصالح المشتركة وتقاسم الموارد، الخ. في بعض القطاعات، يصبح الخبير الدولي عنصراً أو فاعلاً محلياً على أكمل وجه، مزوداً بإمكانيات كبيرة ولكنه معفى من أية مسؤولية مباشرة أو مساعلة أمام المواطنين اللبنانيين.

مع ذلك، من الضروري عدم المبالغة في تصور تأثير المساهمة الدولية، وهذا ما يتبين من خلال مراجعة مشروع اللامركزية الذي أعلنه اتفاق الطائف: فالإصلاح في نقطة الصفر حتى يومنا هذا على الرغم من أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (ART-GOLD) وبرنامج المساعدة على إعادة تأهيل الإدارة اللبنانية (ARAL) المدعوم من قبل الاتحاد الأوروبي في بداية الألفية الثالثة، ومبادرات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والبنك الدولي، قد شجعت كلها التنمية المحلية و "تحسين الحوكمة المحلية"، الخ.

- من جهة أخرى، اللجوء إلى الخبرة الدولية يساهم في وضع سياسة مشروع أكثر من المساهمة في وضع سياسة مخططة، أو واردة ضمن رؤية عامة للإصلاح الاجتماعي. وبالتالي، فالمسار هو على العكس مما أوردته في زمان آخر وثيقة بعثة IRFED، مع أنها نوقشت وانتقدت من قبل اقتصاديين لبنانيين<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> نفس المصدر السابق.

<sup>59</sup> وهذا ما قامت به وزارة الشؤون الاجتماعية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عبر إعداد دراسة حول ظروف حياة العائلات بين 1998 و 2004.

<sup>60</sup> كمال حمدان، حول أزمة المواطنة الاجتماعية ونظام الطوائف في لبنان، تقرير UNDP – CDR نحو دولة المواطن، صفحة 4، 2007.

<sup>61</sup> سليم نصر، الإصلاح الإداري بين التعجيز والتمكين، في كتاب الدولة والتنمية والإصلاح الإداري في لبنان (عمل جماعي) نشر المركز اللبناني للدراسات السياسية في لبنان، 2004.

<sup>62</sup> أنظر : G. Corm, 1964, *Politique économique et planification au Liban 1954-1964*, Imprimerie universelle, Beyrouth

غالبا ما تتعاقب التشخيصات أو تتراكم، انطلاقاً من بعثات قطاعية استكشافية ولفترات قصيرة. وتتراكم الوثائق من غير أن تأخذ بالضرورة ما نتج عن الأبحاث السابقة، أي بشبه غياب للذاكرة المعرفية. ويتم إصدارها ضمن إطار منظمات أو مؤسسات أهدافها في لبنان غير واضحة دائماً، وهي لا تهتم إلا قليلاً بالنتائج المتحصلة من تدخلها.

ضعف التوجه الإصلاحي للبرلمان :

بالتوازي مع اللجوء إلى الخبرات، وإلى الدولي منها خصوصاً، فإن النقاش السياسي يخرس مسألة الإصلاح على الرغم من الانقسامات العنيفة أحياناً والتي تعبر المشهد السياسي منذ عام 1990 والتي جعلته مستقطباً منذ عام 2005. وتبقى البرامج الحزبية غير واضحة فيما يتعلق بالتوجهات السياسية التي تدافع عنها ولا يمكن أن نميز خطاباً إصلاحياً لدى أي من المجموعات السياسية.

وقليلة هي النقاشات المعمقة التي شهدتها البرلمان حول توجهات السياسات العامة. فالنواب هم الناطقون بصوت ناخبهم قبل كل شيء، زبائنية ودوائر محلية، حيث يدافعون عن متطلباتهم في المجلس. ومن خلال استطلاع القرارات المتخذة من قبل النواب يمكن أن نتبين أن أهم ما حملته هو :

1 – أنها صادقت على قرارات اتخذت من قبل آخرين، ونعني هنا الترويكا الرئاسية، أو بشكل غير مباشر من قبل السلطات السورية قبل 2005 على الأقل. وهذا ما حصل فيما يتعلق بالانتخابات الرئاسية الثلاثة التي تم التصويت عليها في البرلمان ولكن كان قد أعد لها خارج أروقتها، وغالباً من خلال تعديلات دستورية تذهب بعيداً خارج روحية الدستور ذاته: تمديد ولاية الرئيس الياس الهراوي لثلاث سنوات إضافية في عام 1995، انتخاب إميل لحود، قائد الجيش، في عام 1998، تمديد ولايته من 2004 إلى 2007، انتخاب ميشال سليمان، قائد الجيش في عام 2008.

2 – طي أو تجاهل مشاريع قوانين إصلاحية كالمشروع المتعلق بتبني قانون جديد للأحوال الشخصية الاختيارية في عامي 1999 و 2000، أو ذلك المتعلق بإصلاح نظام التقاعد.

3 – القيام بتفريغ المشاريع الإصلاحية التي تم التصويت عليها من محتوياتها الأساسية:

- وهو ما حصل مع تشكيل المجلس الدستوري في 1993 حيث سحبت منه ومنذ البدء، صلاحية تفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين" الواردة أصلاً في نص وثيقة الوفاق الوطني في الطائف.

- وهو ما حصل أيضاً بعد تشكيل المجلس الاقتصادي والاجتماعي سنة 2000، حيث أن الخلافات بخصوص تسمية أعضاءه، والشك في الدور المناط به، حتى ولو كان استشارياً، وقدرته في التأثير على طريقة عمل البرلمان أو على مشاريع إعادة الإعمار الاقتصادية لرئيس الوزراء، غيرت كلها من طبيعة ما يمثله ومن آلية عمله. وفي مرحلة أزمة اقتصادية حادة، يبدو المجلس مهمشاً وغائب عن النقاش العام.

- وهي أيضاً حالة القوانين الانتخابية المتعاقبة : لا تأخذ بالاعتبار التوجهات التي تم تبنيها في الطائف والتي أيدتها الجمعيات من أجل ديمقراطية الحياة السياسية. فمنذ عام 1996، قام النشطاء، خصوصاً في الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات والفرع اللبناني من منظمة الشفافية الدولية، بحملة في هذا الاتجاه. وقد أصبح تواجدهم في المسار الانتخابي شرعياً ومأسساً وعلى تواصل وتعاون مباشر مع الخبرات الدولية. من أجل انتخابات 2009، قامت الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات

بتحضير آلاف من المتطوعين لتغطية عملية مراقبة الانتخابات. وأحد "الخبراء المشهود لهم في ميدان الانتخابات" الذي تم تعيينه في هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية كان نائب مدير تنفيذي سابق لجمعية الشفافية الدولية في لبنان. ووزير الداخلية الحالي زياد بارود كان من مؤسسي الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات وأمينها العام في عام 2005.

ووفقاً لأنشطتها، فقد وضعت هذه الجمعيات دفتر شروط لإصلاح العملية الانتخابية وهو يتمحور حول نقطتين أساسيتين: الأولى مرتبطة بالانتخاب، والأخرى بآليات وتقنيات التصويت<sup>63</sup>. وفيما يخص الانتخاب، فمنذ اتفاق الطائف لم يفتئ النشاط بالمطالبة بتعديل القواعد الانتخابية ذات الطابع التوافقي في النظام السياسي اللبناني: لتأمين تمثيل لكل القوى السياسية المتنافسة في دوائر انتخابية مختلطة ومتساوية قدر الإمكان (فيما يتعلق بالطوائف، بالقوى السياسية ونسبة عدد المقاعد إلى عدد الناخبين)، وسعوا أيضاً إلى الانتخاب النسبي والدوائر الانتخابية الموسعة. وهما متلازمتان أساسيتان. وقد طالب النشاط أيضاً بتخفيض سن الاقتراع من 21 إلى 18 عاماً، وإعطاء حق التصويت لعدد كبير من اللبنانيين المقيمين في الخارج، وإدخال شكل من أشكال الحصص، الكوتا، لتعزيز تمثيل المرأة. وفيما يتعلق بالآليات الانتخابية، فإن قائمة مطالبهم هي هامة أيضاً.

لجنة بطرس، التي شكلها مجلس وزراء الوفاق الوطني برئاسة فؤاد السنيورة في عام 2005، لوضع برنامج قانون إصلاح الانتخابات، جمعت على قاعدة التقاسم الطائفي، إلى جانب ممثلي كبار الزعماء السياسيين، ثلاث ممثلين من هذه الجمعيات وهم: زياد بارود، بول سالم ونواف سلام. والثلاثة مؤسسون ورؤساء متعاقبين أو أعضاء في اللجنة التنفيذية للجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات. مشروع القانون الذي جرى تحضيره من قبل اللجنة أخذ بالاعتبار أهم ما جاء في دفتر الشروط المذكور أعلاه، باستثناء ثلاثة نقاط على درجة كبيرة من الأهمية:

- فمن جهة، تتخلى عن المطالبة بالسماح بتغيير مكان التصويت بالنسبة للناخب.
- من جهة أخرى، تقترح انتخاب نسبي فيما يتعلق بالدوائر الانتخابية الكبرى وانتخاب قائم على الأغلبية بالنسبة للدوائر الصغرى.
- أخيراً، تدخل اللجنة نظاماً معقداً لحصص النساء المرشحات (وليس حصص لعدد المقاعد المخصصة للنساء).

مع ذلك، فإن القانون الانتخابي 2008/25 والذي تم التصديق عليه غداة اتفاق الدوحة، لم يأخذ تقريباً بأي من مقترحات اللجنة في مجال الانتخاب وآلياته. ومكان لجنة المراقبة المستقلة التي تحدثت عنها لجنة بطرس، تم تشكيل "هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية"، مع ولاية محدودة (أساساً لمراقبة التغطية الإعلامية والنفقات، في سياق يعتبر القيام بذلك شبه مستحيل)، وقليل من الاستقلالية لأنها وضعت تحت إشراف وزير الداخلية الذي يمكن له أن يترأسها (من دون المشاركة في التصويت). ويسود الأمل بأن يتم إصلاح اللجنة في المستقبل ولكن طريقة تشكيلها تشكل سابقة: وبعيداً عن كونها لجنة مستقلة، فهي مكونة من أعضاء معينين من قبل مختلف الزعماء السياسيين، استناداً إلى مبدأ التوازن الطائفي، على حساب المعايير النوعية والكفاءة.

وسمحت توافقات سياسية متوازنة بتمرير تبني قرارين تم تأجيل العمل بهما إلى الانتخابات المقبلة: السماح باقتراع اللبنانيين المقيمين في الخارج وتقديم مشروع قانون لتخفيض سن الاقتراع من 21 إلى 18 عام والذي تم التقدم به إلى البرلمان في 19 آذار / مارس 2009. لقد شكل هذا الاتفاق نوعاً من التسوية التي تعتمد على التساوي في النقاط بحيث يعتبر ممثلو المسيحيين بأنهم سيكتسبون أصواتاً أكثر

<sup>63</sup> نزار ورناساغية، 2004، اقتراحات من أجل الإصلاح الانتخابي في لبنان، سجلات النهار، بيروت، دار النهار.

من خلال السماح لغير المقيمين بالتصويت، ومن جهتهم، ممثلو المسلمين يعولون على تغير الهرم الديموغرافي في زيادة عدد مقترعيهم من الجيل الشاب.

إن قانون عام 2008 يتخلى بوضوح عن المشروع الإصلاحية. وعلى الرغم من أنه قد تم التصويت عليه بالإجماع، فمجلد الطبقة السياسية تقوم بانتقاده وخصوصاً أولئك الذين صوتوا له أو الذين يطبقونه. إن تأجيل الإصلاح والمحافظة على الوضع الراهن ليسا بالأمرين المهشين خصوصاً بأن برنامج القوى المجتمعية يزعزع من مبادئ الحياة السياسية.

إنشاء منظمات أو مؤسسات لأمر بعينها :

إن الإصلاح الممارس في لبنان يسلم غالباً إلى منظمات أو مؤسسات تنشئ لأمر بعينه. وإن اعترفت، من خلال فعل إنشائها بحد ذاته، القيام بطرح مسألة عامة، فهي تساهم بمعالجة هذه المسائل بعيداً عن المؤسسات النظامية القائمة على المسرح السياسي. فإصلاح يجري إذاً غالباً في مؤسسات عملها غير مراقب من قبل البرلمان أو مؤسسات سياسية أخرى : مجلس الجنوب، أنشئ سنة 1970 عندما بدأت إسرائيل تحرشتها بجنوب لبنان، ومجلس الإنماء والإعمار أنشئ سنة 1977، ويتصور مختلف، أنشئت في عام 2005 الهيئة الوطنية الخاصة بقانون الانتخابات النيابية، المسماة لجنة بطرس.

- مجلس الجنوب وهو الذي يتمتع باستقلالية مالية وإدارية كبيرة، مهمته إعادة الإعمار للبنى التحتية، وإعادة تأهيل الخدمات العامة وتنمية مناطق الجنوب التي تأثرت بالنزاع مع إسرائيل. وقد كان أداة مميزة في يد ميليشيا ومن ثم حزب أمل الذي يرأسه نبيه بري، ويعيد توزيع ما يتحصل عليه من الدولة ومن المساعدات الدولية من موارد.

- مجلس الإنماء والإعمار، مؤسسة عامة مركزية في الاقتصاد السياسي اللبناني في فترة ما بعد الحرب. وهو ملحق برئاسة مجلس الوزراء، ومهمته وضع أهداف وخطط وبرامج إعادة الإعمار والتنمية، ولكن الحصول أيضاً على التمويل اللازم، وتحقيقها ومتابعة تنفيذها. وهو يشكل بالتالي المحور الأساسي لجميع البرامج الوطنية في مجال المساعدة في التنمية، في البنى التحتية، وبشكل أوسع، للإصلاحات المتنبأة. ولديه حصرية إدارة كل مشاريع الدولة الممولة من قروض دولية. وطبقاً للقانون اللبناني، يسمح فقط للبرامج التي لا يوجد فيها تمويل ذو أهمية أن تدار مباشرة من قبل البلديات أو منظمات مختلفة من دون المرور عبر مؤسسات السلطة المركزية. ومع ولاية غير واضحة المعالم، فإن كل البرامج الاجتماعية الرئيسية وبرامج التنمية تعبر عن طريق المجلس، والذي هو بدوره كان تحت وصاية الرئيس رفيق الحريري في التسعينات. فقد استلمت إدارته في سنة 1991 مجموعة ترأسها أحد أشد المقربين من الرئيس الحريري على الرغم من المعارضة الشديدة لنواب ولشخصيات سياسية. وخلال عقدين، كان المجلس يشكل حكومة ظل، وظلّ مرتبطاً بقوة بالقطب السياسي المتشكل حول رفيق الحريري.

- لقد تشكلت لجنة بطرس في عام 2005 غداة جريمة اغتيال الرئيس رفيق الحريري وانسحاب الجيش السوري و "ربيع الاستقلال"، وذلك من أجل اقتراح مشروع قانون انتخابي يستبدل القانون الذي طبق إبان الوصاية السورية وحتى حزيران / يونيو 2005. ولقد اعتبر تشكيل هذه اللجنة في البداية كخطوة إيجابية تعبر عن اعتراف السلطات العمومية بضرورة إصلاح الممارسات الانتخابية، والتي كانت شعار كل الحملات المدنية من أجل ديمقراطية الانتخابات. واللجنة مشكلة من 12 عضو يسميهم مجلس الوزراء ويرأسها وزير الخارجية الأسبق فؤاد بطرس. هؤلاء الخبراء الذين تم اختيارهم بناء

على كفاءاتهم القانونية وعلى نشاطاتهم المدنية وعلى معرفتهم بعلم الاجتماع السياسي، كان مفترض بهم المساهمة في التخفيف من البعد السياسي للنقاش من أجل السماح للإصلاح بالوصول إلى هدفه. ولقد قدمت اللجنة اقتراح مشروع قانون إلى مجلس الوزراء في حزيران / يونيو 2006. وفي النهاية، فقد خاب الظن باللجنة كأداة إصلاحية كما تبين لنا سابقاً. وفي الواقع، فإن مشروعها لقانون إصلاحي للانتخابات لم يتم مناقشته في مجلس الوزراء، ومن جهة أخرى، فإن القانون الانتخابي الذي اعتمد في النهاية في أيلول / سبتمبر 2008 من قبل البرلمان اللبناني لا يأخذ بعين الاعتبار الإصلاحات التي وردت في تقرير اللجنة. بالتالي، فإن هذه الآلية التي تم تسليط الأضواء الإعلامية عليها والتي كانت تحمل مشروعاً إصلاحياً مهماً، لم يتولد عنها فعلياً أية نتيجة على مستوى الآمال المعقودة.

- ويمكن أن نذكر أيضاً وفي إطار ذات الروحية، تشكيل الهيئة الوطنية لشؤون المرأة اللبنانية سنة 1996 بمبادرة من جمعيات نسوية. والهيئة التي يسميها مجلس الوزراء، تؤكد الاعتراف بقضية نسوية وبضرورة تبني سياسات لصالح تحسين ظروف النساء. ولكن الهيئة لم تقم بأي نشاط إصلاحي، وهي مرتبطة بحميمية بالسلطات التنفيذية وبالبرلمان (رئيستها هي زوجة رئيس الجمهورية، واليوم هي السيدة سليمان ونائبتها زوجة رئيس البرلمان). وإن كانت الجمعيات النسوية قد نادت غداة مؤتمر بكين من أجل إنشاء هذه الهيئة، فهي اليوم، كما مطالباتها، مبعدين عملياً عن أعمال الهيئة.

بالمطلق، إن المشروع الإصلاحي لسنوات الستينات، مع عدم المبالغة في تقييمه، قد صاحبه تطوير أدوات جديدة بهدف خدمة التنمية في البلاد. إن الإدارة الشهابية استحوذت على إدارة تكنوقراطية جديدة تحمل مشروعاً مجتمعياً. وعلى العكس، فإن الأدوات التي تم طرحها خلال عقدي إعادة الإعمار هما إما مؤسسات السوق أو مؤسسات لموضوع محدد وذات صلاحيات معرفة بشكل سيء وبارتباطات إشكالية مع مؤسسات الدولة، أو، كما لجنة بطرس التي قدمت بالفعل مشروعاً إصلاحياً ولكنها حرمت من الإمكانيات للوصول به إلى نهايته.

## خاتمة :

في الختام، إن تحليل جدليات الإصلاح في لبنان في مرحلة ما بعد الحرب يبين ثلاثة أمور أساسية:

1 - من جهة، وجود خطاب حول الإصلاح، ووجود أيضاً عملية بناء قضية وتحركات لمصاحبة الإصلاح في قطاعات مختلفة من العمل العام.

2 - من جهة أخرى، فإن الأدوات المتصورة والموضوعة في خدمة العملية الإصلاحية هي أقل من الأهداف المعلنة. وبل أحياناً، فإن هذه الأدوات تنشط في عمل معاكس للمشروع الإصلاحي وتفرغه من محتواه أو أنها تحصره في الهوامش.

3 - في النهاية، مسارات الإصلاح هذه تركز على التفاعلات بين تشكيل الدولة وإصلاحات العمل العام. وخلف الجانب التجميلي للإصلاحات التجميلية، فإن أصول نظام الطائف هي المهتدة. فإضافة إلى الضعف الجوهري الذي لا لبس فيه للدولة أو منطق الاستحواذ والسيطرة الذي يحيط بالعمل العام في لبنان، فإن الأشكال غير المتوقعة أو المحبطة التي تأخذها الإصلاحات تبدو لنا أساسية في تهميش الدولة بحد ذاتها. وغداة الحرب، كانت الإصلاحات المعلنة تسعى إلى إعادة بناء الدولة حول ميثاق وطني جديد : بفضل الإصلاحات، يجري التحول في الدولة ومن يمثلها، بل وتتعرز قواها. وفي هذا الإطار، فإن غياب الإصلاح خلال العقدين الأخيرين يبدو لنا أنه يفسر بشكل كبير بالتقدير الضعيف

الذي تحوذ عليه الدولة خلال هذه الفترة. إن هذه الدراسة تدعو إلى إعادة الدولة إلى نطاق التحليل وإلى المسارات الإصلاحية، ليست دولة "الأخ الأكبر" المسيطر والمنقطع عن مجتمعه، بل على العكس، كمؤسسة اجتماعية وتاريخية، تحكمها المصالح الاجتماعية وتساهم بالمقابل، عبر وسائل قسرية نوعاً ما في إنتاج المصالح الاجتماعية.