

أثر جائحة كوفيد-١٩ على الدستورية وسيادة القانون في بلدان شمال أفريقيا

تقرير تحليلي، ندوة عبر الإنترنت، ٣٠ يونيو/جوان ٢٠٢٠



أثر جائحة كوفيد-١٩ على الدستورية وسيادة القانون في بلدان شمال أفريقيا

تقرير تحليلي، ندوة عبر الإنترنت، ٣٠ يونيو/جوان ٢٠٢٠

© ٢٠٢٠ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء المعبر عنها في هذه الورقة لا تمثل بالضرورة آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وهيئتها العامة أو أعضاء مجلسها، أو ممثلي دولها الأعضاء.

تيسر النسخة الإلكترونية من هذا المنشور تحت رخصة المشاع الإبداعي. تسبب المُصنّف - غير تجاري - الترخيص بالمثل 3.0 غير موطّنة (CC BY-NC-SA 3.0). لك حرية نسخ وتوزيع ونقل المنشور، إضافة إلى إعادة الجمع والتعديل، بشرط غير الأغراض التجارية فقط، وأن تنسب المنشور للمؤسسة، وتوزعها تحت نفس الرخصة المطابقة. للاطلاع: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

International IDEA

Strömsborg

SE 103 34, Stockholm, Sweden

Telephone: +46 8 698 37 00

Email: info@idea.int

Website: <https://www.idea.int>

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2020.49>

صدر المنشور باستخدام برنامج بوك تايب: <https://www.booktype.pro>

Contents

٥	١. مقدمة
٧	٢. الأطر القانونية وإجراءات التنفيذ لتدابير وقوانين الطوارئ
٧	تعددية الأطر القانونية المعمول بها
٨	الاختلاف في التنفيذ
١٠	٣. أثر قوانين وتدابير الطوارئ المعتمدة
١٠	تعزيز السلطات التنفيذية وإغلاق الفضاء الديمقراطي
١١	تعميق العلاقات العسكرية المدنية غير المتكافئة ومسألة الأمن
١١	تفاهم التحديات الاقتصادية وتحديات الأمن البشري الحالية
١٣	٤. تحويل الأزمة الى فرصة
١٤	٥. الخاتمة
١٥	ملحق
١٥	برنامج الندوة
١٦	حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات
١٦	عملنا
١٦	أين نعمل؟

١. مقدمة

أدت جائحة كوفيد-١٩ إلى تفاقم الوضع الاجتماعي والاقتصادي الهش في بلدان شمال أفريقيا وزيادة التحديات القائمة وخلق تحديات جديدة أمام التحول الديمقراطي في المنطقة. وعلى الرغم من إيلاء إهتمام كبير لمسألة عواقب كوفيد-١٩ على العمليات الانتخابية، فإن أثره على الدستورية وسيادة القانون حظي باهتمام أقل نسبياً. ولهذا السبب، نظمت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات بالشراكة مع إدارة الشؤون السياسية في مفوضية الاتحاد الأفريقي، ندوة عبر الإنترنت بشأن موضوع أثر جائحة كوفيد-١٩ على الدستورية وسيادة القانون في بلدان شمال أفريقيا (الجزائر، مصر، ليبيا، موريتانيا، المغرب، الجمهورية الصحراوية وتونس).

إستندت الندوة إلى مبدئين: أولاً، الحاجة إلى مراعاة الدستورية وسيادة القانون من حيث أهدافهما النهائية، أي ضمان إحترام الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين في الأوضاع العادية والاستثنائية على السواء؛ ثانياً، إعتقاد منظور شمولي يمكن من مراعاة ليس الحقوق المدنية والسياسية فحسب، بل والحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين في سياق أزمة كوفيد-١٩ في البلدان المعنية.

هذا التقرير التحليلي ليس نصاً حرفياً للندوة، بل يقدم ملخصاً عاماً لمساهمات المتحاورين/ات والمشاركين/ات. وعلى الرغم من أنه لا يعبر بالضرورة عن وجهات نظر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، فإنه يشمل أهم الموضوعات التي ناقشتها الندوة والأفكار الرئيسية المتبادلة والتوصيات التي خرجت بها. وتهدف المدخلات المستندة إلى تحليل عملي يستكشف المجريات ويستقرئ التطلعات، إلى إلهام صناع القرار وتشكيل تفكير الخبراء والأكاديميين والباحثين والصحفيين والمواطنين بشأن هذا الموضوع. وبشكل أكثر تحديداً، لم تقتصر المناقشة على التحديات من حيث القوى المحركة الاجتماعية والسياسية الناجمة عن أزمة كوفيد-١٩ بالإضافة إلى أثرها على الدستورية وسيادة القانون في بلدان شمال أفريقيا، بل تناولت أيضاً الفرص التي توفرها الجائحة لتطورها الديمقراطي. يمكن الاطلاع على جميع العروض المقدمة أثناء الندوة ومناقشتها على الرابط: <<https://business.facebook.com/Int.IDEA.AwA>>. ومرفق بهذا التقرير، برنامج الندوة الذي يتضمن قائمة بالمشاركين.

وفقاً للمراكز الأفريقية لمكافحة الأمراض والوقاية منها، تأثرت دول شمال أفريقيا بكوفيد-١٩ أكثر من أي جزء آخر من القارة باستثناء جنوب أفريقيا. فوجود أكثر من ١١٠,٠٠٠ إصابة و٤,٦٦٦ حالة وفاة، تشكل المنطقة ٢٥ بالمئة من الإصابات وقرابة نصف الوفيات بسبب الفيروس في أفريقيا. وفيما تستمر أعداد الإصابات والوفيات في الارتفاع، تواصل دول شمال أفريقيا تنفيذ قوانين الطوارئ، رغم أنها بدأت في رفع القيود تدريجياً.

كانت المسألة الرئيسية المطروحة على المتحاورين هي التفكير في سبل حماية الدستورية وسيادة القانون في ظروف كوفيد-١٩ على المدى البعيد وفي البيئة الهشة للبلدان التي تمر بمرحلة إنتقالية أو التي يواجهها غموض مؤسسي. في الواقع، شهدت دولتين في المنطقة ثورات في الآونة الأخيرة، وتخضع دولتين أخريين لعمليات إصلاح مؤسسي وسياسي تحت ضغط مدني، وتتعرض دولة لنزاع دولي، وأخرى متورطة في حرب أهلية.

والمسائل الأخرى هي طبيعة الأطر القانونية لقوانين وتدابير الطوارئ التي اعتمدها بلدان شمال أفريقيا وأثارها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وعلى الأمن البشري، ومخاطر أن يؤدي الركود الاقتصادي الناجم عن الوباء إلى تراجع ديمقراطي في هذه البلدان، والفرص التي تمثلها الأزمة في سياق التحول الاجتماعي السياسي.

٢. الأطر القانونية وإجراءات التنفيذ لتدابير وقوانين الطوارئ

لوقف إنتشار الوباء، إعتمدت دول شمال أفريقيا تدابير وقوانين طوارئ. وقد تنوعت هذه التدابير بين إغلاق المدارس، وسياسات العزل والحجر الصحي، وعمليات الإغلاق وحظر التنقل داخل المدن وفيما بينها، والفحوصات الصحية في المطارات والمعابر الحدودية، وتعليق الرحلات الدولية والوطنية، وقيود السفر الداخلية، والقيود على التجمعات العامة، وإغلاق الخدمات العامة والانتشار العسكري، وغيرها.

تعديدية الأطر القانونية المعمول بها

إستندت هذه التدابير واللوائح إلى تعديدية الأطر القانونية. والحقيقة، أن بلدان شمال أفريقيا إستخدمت مصطلحات مختلفة بدون تمييز: 'حالة طوارئ'، 'حالة إستثناء'، 'حالة حصار'، 'حالة ضرورة'، ومراسيم إعتدتها الحكومات حسب الحاجة للتعامل مع الجائحة. ولا يحتوي أي من دساتير هذه الدول على أحكام بشأن 'حالة طوارئ صحية' محتملة يمكن تطبيقها لمواجهة كوفيد-١٩ أو حالات طوارئ مماثلة. ومع ذلك، إنتهزت دولة واحدة الفرصة باصدارها مرسوماً مكنّ الحكومة من إعلان حالة طوارئ صحية واتخاذ تدابير استثنائية لوقف إنتشار الفيروس. ويسلط هذا الارتباك ذو الدلالة، المرتبط بمحتوى دساتير هذه البلدان وكذلك بمساراتها المؤسسية، الضوء على درجة عدم جاهزية هذه البلدان من الناحية القانونية لمواجهة الجائحة أو حالات طوارئ مماثلة.

وتخضع دول المنطقة أيضاً لآليات وصكوك دولية وإقليمية ملزمة وغير ملزمة. وتشمل الأخيرة الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والميثاق الأفريقي بشأن الديمقراطية والانتخابات والحكم، وأجندة الاتحاد الأفريقي ٢٠٦٣ التي تنص على رؤية هي "أفريقيا متكاملة ومزدهرة ومسالمة، يقودها مواطنوها، بحيث تمثل قوة ديناميكية في الساحة الدولية".^١ وثمة إثنان من التطلعات السبعة الواردة في هذه الأجندة وثبقي الصلة هنا: التطلع ٣، الذي يتصور "أفريقيا يسودها الحكم الرشيد والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان والعدالة وسيادة القانون"^٢، والتطلع ٤، الذي يدعو إلى "أفريقيا تنعم بالسلم والأمن"^٣. وتنسجم أجندة ٢٠٦٣ مع أجندة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ٢٠٣٠. ويتماشى كلاً من التطلعين ٣ و٤ من أجندة ٢٠٦٣ تماماً مع هدف التنمية المستدامة رقم ١٦، الذي ينص على "التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يهتمش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات"^٤.

وأكثر الصكوك الملزمة أهمية على المستوى العالمي هو العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، حيث تنص المادة ٤ منه على قائمة بالحقوق غير القابلة للانتقاص، أي الحقوق التي لا يمكن تعليقها أو تقييدها، حتى أثناء حالات الطوارئ. وتمثل المعايير الدنيا من ناحية حماية حقوق الإنسان أثناء حالات الطوارئ فيما يلي: بعض الحقوق غير قابلة للانتقاص؛ ينبغي أن ينص القانون على قيود الحقوق غير القابلة للانتقاص، ويجب أن تكون ضرورية للغاية ومناسبة مع الهدف المنشود وألا تؤثر على جوهر الحق؛ ويجب أن تكون القيود محددة زمنياً وخاضعة لمراجعة دورية؛ وينبغي توفير آليات للسلطة القضائية للإشراف على شرعية وتناسب تدابير الطوارئ التي تقيد الحقوق؛ ويجب إستعادة جميع الحقوق بالكامل بمجرد رفع حالة الطوارئ؛ ويجب وجود شكل من أشكال الرقابة على السلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارئ.

وفيما يتعلق بالصكوك الإقليمية، لا يزال الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب يعض الطرف عمداً عن هذه المسألة لتجنب المواقف التي قد تتذرع فيها الدول الأعضاء بالحرب للتنصل من مبادئ الميثاق. بيد أن معظم دساتير دول شمال أفريقيا لا تتسق مع المذكور أعلاه. وبالتالي، فإن غالبية قوانين وتدابير الطوارئ التي اعتمدها لوقف إنتشار الوباء غامضة عندما يتعلق الأمر بحماية حقوق الإنسان. فهي لا تلزم الدول بتبني الحد الأدنى من الأحكام أو أي قائمة من الحقوق غير القابلة للانتقاص، ولا تنص على ضوابط وتوازنات صارمة، ولا تفرض التزامات على الدول لاتخاذ إجراءات تصحيحية مناسبة لتخفيف الآثار السلبية لحالات الطوارئ.

ندرك مما سبق أن نقاشاً قد جرى بشأن قانونية وشرعية تدابير وقوانين الطوارئ المعتمدة. في حالات عدة، ولا سيما في البلدان التي تشهد إصلاحات مؤسسية، جرى الطعن في بعض هذه التدابير والقوانين أمام المحاكم الوطنية. وفي بلدان أخرى، ورغم إقرار السكان بأنها إتخذت لحماية حقهم في الصحة وبوصفها تدابير احترازية، فإنهم نظموا أيضاً إحتجاجات ضد هذه التدابير نفسها، مما ساهم في زيادة إنتشار الفيروس. وجادل المحتجون بأن قوانين الطوارئ إذا لم تحترم الدستور وانتهكت سيادة القانون، فإن هذا يقوض بعض الحقوق والحريات التي يصبح من الصعب جداً إستعادتها خاصة في الظروف المؤسسية الهشة. وأخيراً، فاقمت هشاشة الأطر القانونية لتدابير وقوانين الطوارئ المعتمدة من أزمة شرعية السلطة وانعدام الثقة بين المواطنين والحكومات، حتى في البلدان ذات الحكومات المنتخبة أو المعينة حديثاً. ومن المتوقع أن يتفاقم هذا الضعف في ثقة السكان، حيث لا تزال جائحة كوفيد-١٩ في ذروتها، وإن كانت بعض هذه البلدان ترفع حالياً شروط الإغلاق تدريجياً.

الاختلاف في التنفيذ

في مواجهة هذه التحديات، طبقت دول شمال أفريقيا قوانيناً وتدابير طوارئ مختلفة لوقف إنتشار كوفيد-١٩. فقد إختار بعضها نهجاً صارماً للغاية مع إغلاق كامل في جميع أنحاء البلاد، وحظر تجول مشدد أثناء النهار والليل، وإغلاق المدارس، وإغلاق كامل للخدمات العامة، وحظر التجمعات العامة (بما في ذلك لأغراض دينية)، وقيود الحركة وشروط الحجر الصحي لغير مواطني البلد. واستهدفت دول أخرى المناطق أو المدن الأكثر تضرراً بإغلاق جزئي، وحظر تجول ليلي، وتقييد جزئي للحركة، وتحديد ساعات عمل بديلة للخدمات العامة الأساسية، واعتماد وتنفيذ إجراءات عمل عن بعد والإفراج عن السجناء للحد من مخاطر انتشار كوفيد-١٩.

كما اختلفت دول شمال أفريقيا من حيث الإجراءات المؤسسية المستخدمة في تنفيذ قوانين وتدابير الطوارئ. فقد أنشأت دول عدة فرق عمل متفرغة تضم علماء أوبئة وخبراء طوارئ للإشراف على العملية وتوفير بعض الشرعية العلمية للتدابير المتخذة. لكن غالبية الدول قررت ترك هذه المهام للهياكل الحكومية، مثل قوات الأمن والجيش. وفي إحدى الحالات، تولت ميليشيات وجهات غير تقليدية مسؤولية تطبيق هذه القوانين والتدابير. وخلق هذا ثغرة كبيرة من حيث إحترام الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية للسكان، بمن فيهم اللاجئين والمهاجرين وطالبي اللجوء والنازحين في المخيمات.

أخيراً، والأهم، أن جميع دول شمال أفريقيا جربت، ولا تزال تجرب، عند تنفيذ تدابير الطوارئ لمكافحة كوفيد-١٩، منهجيات فوقية تميزت بغياب عمليات التشاور أو ضعفها الشديد مع البرلمانات والهيئات الاستشارية المستقلة (كاللجان الوطنية لحقوق الإنسان، ولجان الاتصال الوطنية، ومؤسسات العدالة الانتقالية والمصالحة)، والسلطات المحلية ومنظمات المجتمع المدني. وعززت الجائحة إتجاه الحكم من الأعلى للأسفل الذي يميز بلدان شمال أفريقيا ومعظم الدول في القارة.

١. [إهوامش](#) أجندة ٢٠٦٣ للاتحاد الافريقي، التطلعات، [أنظر الرابط](#).
٢. نفس المصدر.
٣. نفس المصدر.
٤. برنامج الامم المتحدة الانمائي، الهدف ١٦ للتنمية المستدامة، [أنظر الرابط](#).

٣. أثر قوانين وتدابير الطوارئ المعتمدة

على الرغم من أن تدابير وقوانين الطوارئ التي إعتمدت في البداية كان لها أثر إيجابي من حيث الحد من إنتشار كوفيد-١٩ في شمال أفريقيا، إلا أنها لم توقفه، وخلفت آثاراً سلبية عدة، سياسية واجتماعية واقتصادية وانسانية.

تعزيز السلطات التنفيذية وإغلاق الفضاء الديمقراطي

تؤدي التدابير والقوانين المعتمدة لوقف كوفيد-١٩ الى تعزيز السلطات التنفيذية في دول شمال أفريقيا، ما قد يكون له آثار مأساوية على فضاءها الديمقراطي. ففي معظم هذه الدول، ثمة دلائل على أن بعض الحكومات تستخدم الأزمة لمنح نفسها صلاحيات موسعة أكثر مما تتطلبه الأزمة الصحية، مع وجود آليات رقابة غير كافية، وعلى أنها تستخدم سلطتها الموسعة لقمع المعارضة وإحكام قبضتها على السلطة. ولذلك، قد تنتهي الجائحة بزيادة القمع في أنظمة سياسية مغلقة أصلاً، وتسريع التراجع الديمقراطي في هذه الديمقراطيات المختلفة.

تستخدم الحكومات الأزمة أيضاً كوسيلة لإضعاف الضوابط والتوازنات وآليات المساءلة والمطالبة القوية بالديمقراطية التشاركية. ففي إحدى الدول مثلاً، عينت السلطة التنفيذية لجنة خبراء لصياغة تعديلات دستورية. وترفض غالبية السكان هذه التعديلات، فهي ترسخ صلاحيات السلطة التنفيذية بدلاً من إجراء تغييرات جوهرية، لأنها تعتمد نهجاً سلطوياً، من الأعلى للأسفل، وتفتقر إلى المساهمات الشعبية وأي مؤشرات على تغيير عميق مقارنة بالنص قبل التعديل. وفي دولة أخرى، يمكن أن تتأجل الانتخابات البرلمانية المقرر إجراؤها في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٠ حتى عام ٢٠٢١ بدون أي عملية إستشارية تشارك فيها المعارضة، وبالتأكيد خارج الإطار الدستوري. وأخيراً، في حالة ثالثة، تسمح قوانين الطوارئ المعتمدة للسلطة التنفيذية بملاحقة، وحتى مقاضاة بدون تهمة رسمية، أي شخص يخالف القواعد الجديدة أو يحرض الآخرين على مخالفتها عن طريق الكلام أو تهديدات لفظية في مكان عام أو إجتماع، أو مواد مكتوبة أو مطبوعة أو صور أو ملصقات أو اتصالات صوتية مرئية أو إلكترونية أو أي وسيلة أخرى. في مثل هذه الحالات، تعتبر قوانين الطوارئ أداة إضافية بتصرف السلطة التنفيذية للتحكم في آراء المواطنين وتقليص الفضاء المدني.

وتستغل بعض حكومات شمال أفريقيا الأزمة—وصلاحياتها في حالات الطوارئ—لتقييد الحقوق الأساسية للمواطنين. ومن الاتجاهات الواضحة تماماً إحكام السيطرة على حرية التعبير والإعلام، بما في ذلك وسائل التواصل الاجتماعي، بحجة مكافحة 'المعلومات المضللة' حول الفيروس. وثمة إتجاه آخر هو زيادة إستخدام الحكومات لتكنولوجيات المراقبة الجديدة بذريعة تتبع مرضى كوفيد-١٩ ومخالطهم. وثمة خطر كبير من إساءة إستخدام هذه التدابير، لاسيما إذا أقرت ونفذت من دون شفافية أو رقابة.

كما تستخدم معظم حكومات المنطقة الأزمة ذريعة لتقييد التجمعات العامة وقمع موجة الاحتجاجات المناهضة للحكومة التي عكست السياسة الوطنية على مدى السنوات العديدة الماضية. والمسألة الرئيسية التي يجب مراقبتها هي فيما إذا كانت هذه القيود ستبقى إلى أجل غير مسمى. وثمة مصدر قلق آخر هو

فرضها بطرق تمييزية، ما يعني إمكانية تقليص إحتجاجات المعارضة بينما يتم التسامح مع التجمعات المؤيدة للحكومة أو تشجيعها. فالحكومات الآن تمتلك أيضاً وسيلة لحظر الاحتجاجات دون التصريح بذلك رسمياً، لأن أوامر البقاء في المنازل لها نفس التأثير.

تعميق العلاقات العسكرية المدنية غير المتكافئة ومسألة الأمن

قد تؤدي قوانين وتدابير الطوارئ المعتمدة لمكافحة إنتشار فيروس كورونا في دول شمال أفريقيا إلى زيادة عدم تكافؤ العلاقة بين الجيوش والسلطات المدنية. ففي جميع دول المنطقة، يستدعى الجيش لفرض الإغلاق والمساعدة في مواجهة الوباء بطرق أخرى. ومع أن ذلك قد يكون مبرراً أثناء وجود حالة طوارئ ملحة، فإنه قد يفتح الباب أمام زيادة مشاركة الجيش في الاقتصاد والشؤون الداخلية. وفي معظم بلدان شمال أفريقيا، قد تؤدي مواجهة الأزمات أيضاً إلى ترسيخ تضائل السيطرة المدنية على الجهات العسكرية. وفي البلدان التي يكون فيها لقوات الأمن، بما فيها الشرطة والجيش، تاريخ من إنتهاكات حقوق الإنسان، قد يكون للتنازل عن مزيد من وظائف الشرطة لهذه الجهات الفاعلة تداعيات إشكالية بشأن العدالة الانتقالية وإعادة بناء التماسك الوطني.

في الأشهر المقبلة، سيكون من الضروري مراقبة فيما إذا كانت وظائف الشرطة والسلطات الأخرى ستعاد إلى السلطات المدنية أم ستنتهي الجائحة بتعزيز دور العسكر بشكل دائم في صنع القرار السياسي وإدارة الاقتصاد والأمن الداخلي. وبالمقابل، في البلدان التي تشهد بالأساس نفوذاً سياسياً كبيراً للعسكر، قد تؤدي المواجهة غير الفعالة للجائحة إلى إضعاف صورتهم العامة بوصفهم ضمانة للاستقرار.

تفاقم التحديات الاقتصادية وتحديات الأمن البشري الحالية

لقد خلفت جائحة كوفيد-١٩ وقوانين وتدابير مكافحته أثراً جسيماً على إقتصادات دول شمال أفريقيا. ففي هذه الظروف الهشة إقتصادياً، حيث تتأثر إيرادات التصدير ويقلل التباعد الاجتماعي النشاط المحلي، تنخفض الدخول بشدة، لاسيما لعمال القطاع غير المنظم وذوي المهارات المنخفضة، وبينهم أعداد كبيرة من النازحين واللاجئين. بالإضافة إلى ذلك، يؤثر توقف السياحة والهبوط الحاد في أسعار النفط والغاز والانخفاض الشديد في تحويلات المواطنين المغتربين على الدخل. ويؤدي الانكماش الهائل في الناتج المحلي الإجمالي إلى تفاقم اللامساواة وتوتر التماسك الاجتماعي السياسي الأساسي في جميع هذه الدول. وقد تؤدي الآثار المتباينة للأزمة الصحية في المحاور الرئيسية—أثرياء مقابل فقراء، ومدينة مقابل ريف، ومنطقة مقابل منطقة، ومواطن مقابل مهاجر—إلى زيادة حدة الانقسامات الاجتماعية والسياسية القائمة. ويمكن أن تضاعف الجائحة هذه الضغوط عن طريق زيادة الاستقطاب السياسي حيث يوجد بالفعل. ومع تفاقم الأزمة، قد تختلف الأطراف المتصارعة بشأن خطورة الوباء أو بشأن الرد الحكومي المناسب، وهي قوة محركة يمكن أن تتفاقم عبر زيادة اعتماد الناس على الاتصال عبر الإنترنت أثناء التزامهم العزلة غالباً في منازلهم، وعبر زيادة إستغلال الحكومات الأزمة لدفع أجنداتها الحزبية.

من المرجح أن تشكل ذروة جائحة كوفيد-١٩ ضغوطاً شديدة على قدرات الرعاية الصحية في دول شمال أفريقيا. فمعظم هذه البلدان يعاني أصلاً من نقص الأطباء. كما تواجه نقصاً في أسرة المستشفيات وأجهزة التنفس الاصطناعي، فضلاً عن محدودية الوصول إلى مرافق غسل اليدين ومياه الشرب والصرف الصحي، ما يجعل الحماية الفردية ضد الفيروس مهمة شاقة. سيؤدي نقص المعدات الطبية، بسبب إنخفاض مستورداتها والمنافسة الدولية عليها، إلى زيادة الضغط على نقاط الضعف. وأخيراً، تواجه جميع هذه الدول مشكلة خطيرة هي الحصول على الخدمات العامة الأساسية، كالماء والطعام والتغذية والصرف الصحي وحماية البيئة والقدرة على تحمل تغير المناخ، لاسيما الفئات الأشد فقراً والأكثر ضعفاً، كالنساء واللاجئين والمهاجرين والنازحين. وهذا يفسر جزئياً تفاقم المشكلات المتأصلة أثناء إنتشار الوباء، كالعنف القائم على النوع الاجتماعي والفساد والفقر. وسيزيد ارتفاع مستويات إنعدام الأمن الغذائي هذه التحديات. فالإمدادات الغذائية تتأثر بقيود النقل، بينما أثرت مجموعة من صدمات تغير المناخ كالجفاف والفيضان والجراد الصحراوي على الإنتاج والأسعار في بعض المناطق. وسوف يتفاقم الاضطراب الاقتصادي في غياب إستراتيجية مواجهة كلية وشاملة وتشاركية في هذه البلدان، لكن نطاق مثل هذه الإجراءات محدود محدود بسبب ندرة الموارد وسرعة نضوبها.

من منظور آخر، أثرت جائحة كوفيد-١٩ على الوضع الأمني في دول شمال أفريقيا. أولاً، خلقت إعادة نشر معظم قواتها الأمنية لضمان تطبيق قوانين وتدابير مكافحة الوباء وليس مراقبة الحدود، فرصة ذهبية للأطراف الفاعلة غير التقليدية والجماعات الإرهابية للتحرك في المنطقة وبناء شبكات تهريب والقيام بأنشطة غير مشروعة. بالإضافة إلى ذلك، تستغل الجماعات الإرهابية تردي الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية بطرق مختلفة. فمع توقف عدد كبير من الطلاب عن الدراسة بدوام كامل وقضاء الشباب العاطلين عن العمل وقتاً أطول على الإنترنت، أصبح لدى الجماعات الإرهابية الآن جمهور أسير لخطابها المتطرف ورسائل الكراهية التي تبثها. ولا يمكن لتعزيز سيطرة الحكومات على وسائل التواصل الاجتماعي مكافحة هذا الوضع. علاوة على ذلك، يمكن أن يؤدي الارتفاع المسجل في الجرائم الإلكترونية في بلدان شمال أفريقيا إلى زيادة الاتصالات بين الإرهابيين والجهات الإجرامية الأخرى.

ثانياً، استخدمت مجموعة متنوعة من الجماعات الإرهابية كوفيد-١٩ في رواياتها ودعايتها، سعياً لاستغلال الجائحة ونقاط ضعف الدول وكذلك الانقسامات بين المواطنين. لقد وفر كوفيد-١٩ وفرض الحكومات لحالات الطوارئ وقوداً للروايات الإرهابية الحالية، حيث استخدم الوباء لزيادة الكراهية لمجموعات معينة، ما أدى إلى خطاب عنصري ومعاد للمهاجرين. وتشهد على ذلك الهجمات العنيفة ضد مخيمات المهاجرين واللاجئين والبنية التحتية (كالمستشفيات).

كما يوفر الوباء للجماعات الإرهابية (خاصة العاملة في مناطق وجود الدولة فيها ضعيف أو محل نزاع) فرصة تسريع تقديم الخدمات العامة الأساسية وتعزيز الفعالية النسبية لجهود الرعاية غير التقليدية. لقد تم بالفعل إستغلال الإخفاقات الحقيقية أو المتصورة في خطط الدول لمواجهة كوفيد-١٩ في الترويج للعنف المناهض للدولة وتعزيز الروايات، مع تفاقم إنعدام الثقة في النظام المالي، ما أدى إلى زيادة السحب النقدي في بعض البلدان في شمال أفريقيا. وتستغل المنظمات الإجرامية والإرهابية إنتقال الأموال إلى القطاع غير المنظم.

ثالثاً، منح تركيز دول المنطقة والجهات الدولية على الأزمة بعض الأطراف الفاعلة الخارجية فرصة للتدخل في النزاع الدائر في شمال أفريقيا. وأدى هذا الاستخدام الاستراتيجي لفيروس كورونا إلى إستقدام أعداد كبيرة من المرتزقة من مناطق أخرى في أفريقيا وأماكن أخرى، وزيادة هائلة في تهريب الأسلحة وإعادة تعريف الجغرافيا السياسية الإقليمية عن طريق تشكيل تحالفات تعرقل فرص عودة السلام والأمن في البلد المعني. وقد أدى ذلك إلى دعوة قوية من مفوضية الاتحاد الأفريقي لوقف هذا التدخل المزعزع للاستقرار تماشياً مع إعلان الاتحاد الأفريقي لعام ٢٠٢٠ باعتباره عام 'إسكات البنادق: خلق ظروف مواتية لتنمية أفريقيا' ومع السعي لإيجاد حلول أفريقية للمشاكل الأفريقية. لا يمكن للدول منع كوفيد-١٩ أو الحد منه أو السيطرة عليه بنجاح بينما تتعرض في الوقت نفسه للعنف والنزاع والإرهاب والتطرف العنيف.

٤. تحويل الأزمة إلى فرصة

يمكن لدول شمال أفريقيا تحويل هذه الأزمة إلى فرصة. فامتلاك بعضها ميزة نسبية من حيث الموارد البشرية والتقدم التكنولوجي يمكنها بالفعل من تسريع وتوسيع رقمنة الخدمات العامة، ما يحقق مكاسب أوسع في مجالات كالتعليم والتدريب، والشفافية، وكفاءة الحصول على الخدمات الأساسية، وإدارة الضرائب. ويمكن أيضاً زيادة إضفاء الطابع الرسمي على الاقتصاد، الأمر الذي يحسن حصول الأفراد والشركات على الغذاء والسلع والتمويل والأسواق في المستقبل. وأخيراً، تقدم الأزمة لهذه البلدان فرصة لإعادة التفكير بالحاجة الماسة لتنويع اقتصاداتها، لتقليل اعتمادها على السياحة والنفط والغاز والقروض من الشركاء بشكل ثنائي أو متعدد الأطراف، وتصميم مشروع تكامل إقليمي حقيقي في ضوء تفعيل منطقة التجارة الحرة للقارة الأفريقية.

وفي مجال الحوكمة عموماً، تفتح جائحة كوفيد-١٩ وآثارها نافذة من الفرص لدول المنطقة التي تمر بمرحلة انتقالية وتلك التي تنفذ إصلاحات مؤسسية لترسيخ الدستورية واحترام حقوق الإنسان (الحقوق المدنية والسياسية وكذلك الحقوق الاجتماعية والاقتصادية) لمواطنيها في تطورها الديمقراطي. وسيتطلب ذلك من كل دولة بطبيعة الحال إرادة سياسية وقيادة تحويلية.

يمكن أن يعيد الفيروس أيضاً تشكيل العلاقات بين الحكومات والجهات غير الحكومية، ما قد يكون له تداعيات مهمة على شرعية الحكومة والمطالبات بالسيادة. فعندما تعاني الحكومات من تراجع ثقة المواطنين، قد يكون التعاون مع قيادات غير حكومية أمراً ضرورياً لضمان مواجهة فعالة للأزمات. ومن الأمثلة على ذلك أن بعض حكومات دول شمال أفريقيا تحشد المؤسسات والسلطات الإسلامية الرسمية لمساعدتها في إدارة الأزمة، وهذا بدوره يساعدها أيضاً في تعويض تدني ثقة الجمهور بالتصريحات والتوجيهات الرسمية، مع تعزيز إمكانية سيطرة الحكومة على المجال الديني. بيد أن تعزيز دور الجهات غير الحكومية في مواجهة الأزمة قد يعزز أيضاً شرعيتها وسلطتها في أعين المجتمعات المحلية، وبالتالي يرسخ نفوذها السياسي. وكما هو الحال في العديد من الأزمات العصبية، يمكن للجهود السريعة والفعالة التي تبذلها الجهات غير الحكومية لفرض النظام أو تقديم الخدمات أن تعزز أو تقوي أنظمتها كبديلة، خاصة إذا اعتبرت الحكومة غائبة أو غير فعالة أو مسببة للانقسام. من ناحية أخرى، قد تحاول الأنظمة المختلفة استخدام الأزمة لتعزيز سيطرتها على الجهات غير الحكومية. وسيكون من المهم مراقبة هذه الأمور: في بلدان شمال أفريقيا، يرجح أن تؤدي زيادة دور الجهات غير الحكومية في مواجهة الأزمة، أو بالعكس، جهودها لعرقلة المواجهة الفعالة، إلى إعادة تشكيل تصورات المواطنين عن شرعية الدولة وتوقعاتهم منها.

٥. الخاتمة

إن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وإدارة الشؤون السياسية في مفوضية الاتحاد الأفريقي مستعدان لتقديم المساعدة الفنية اللازمة لدعم دول شمال أفريقيا في صياغة سياسات فعالة لمواجهة كوفيد-١٩ بشكل عام والتركيز خصوصاً على تعزيز أنظمة ومؤسسات الحكم، وبناء قدرات المجتمع على مواجهة عن طريق وضع الأمن البشري في صميم مواجهة الجائحة. ثمة مثالين جيدين على هذه المساعدة الفنية: الأول هو إطلاق المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مؤخراً لبرنامج المرصد العالمي (Global Monitor) لتتبع أثر كوفيد-١٩ على الديمقراطية وحقوق الإنسان في ١٦٢ دولة، من بينها تلك الموجودة في شمال أفريقيا، والثاني هو قيام إدارة الشؤون السياسية في مفوضية الاتحاد الأفريقي بوضع مبادئ توجيهية للانتخابات في أفريقيا أثناء جائحة كوفيد-١٩ أو حالات الطوارئ المماثلة.

ملحق

ندوة عبر الإنترنت بشأن أثر جائحة كوفيد-١٩ على الدستورية وسيادة القانون في بلدان شمال أفريقيا، ٣٠ حزيران/جوان ٢٠٢٠، الساعة ١٤:٠٠ - ١٦:٤٥ بتوقيت تونس.

برنامج الندوة

- ١٤:٠٠ - ١٤:١٠ الترحيب: **موريس إنغوليجويل**، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.
 - ١٤:١٠ - ١٥:١٥ عروض المحاورين، **مدير الجلسة: زيد العلي**، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.
 - **البروفيسور عبد الرحيم المصلوحي**، أستاذ في جامعة الإمارات العربية المتحدة، "نظرة عامة على قوانين الطوارئ، بما في ذلك مطابقتها للأحكام الدستورية وكذلك القواعد والمعايير الإقليمية والقارية والدولية".
 - **الدكتورة نهى بكر**، أستاذة مساعدة في الجامعة الأمريكية بالقاهرة، "أثر جائحة كوفيد-١٩ على العلاقات بين الدولة والمواطنين".
 - **الدكتور يحيى ح. زبير**، أستاذ الدراسات الدولية وزميل زائر في مركز بروكنغز الدوحة، "آثار جائحة كوفيد-١٩ وتداعير الدول لمواجهة على السلام والأمن في شمال أفريقيا".
- ١٥:١٥ - ١٥:٣٠ أسئلة للمحاورين
- ١٥:٣٠ - ١٦:٣٠ ردود من المحاورين
- ١٦:٣٠ - ١٦:٤٥ الخلاصة والختام: **زيد العلي**، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات.

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات منظمة حكومية دولية مهمتها تعزيز الديمقراطية في جميع أنحاء العالم، باعتبارها طموحاً إنسانياً عالمياً وتمكيناً للتنمية المستدامة. نقوم بذلك عن طريق دعم بناء وتعزيز وحماية المؤسسات والعمليات السياسية الديمقراطية على جميع المستويات. تتمثل رؤيتنا في عالم تكون فيه العمليات والجهات الفاعلة والمؤسسات الديمقراطية تشاركية وخاضعة للمساءلة وتوفر التنمية المستدامة للجميع.

عملنا

نركز في عملنا على ثلاثة مجالات تأثير رئيسية: العمليات الانتخابية، وعمليات بناء الدستور، والمشاركة والتمثيل السياسيين. وتنبئ مبادئ النوع الاجتماعي والتشاركية وحساسية النزاع والتنمية المستدامة في جميع مجالات عملنا. توفر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات تحليلات للاتجاهات الديمقراطية العالمية والإقليمية، وتنتج معرفة مقارنة بشأن الممارسات الديمقراطية، وتقدم المساعدة الفنية وبناء القدرات في مجال الإصلاح للجهات المشاركة في العمليات الديمقراطية، وتجري حواراً بشأن قضايا مهمة للنقاش العام بشأن الديمقراطية وبناء الأنظمة الديمقراطية.

أين نعمل؟

يقع مقرنا الرئيسي في ستوكهولم، ولدينا مكاتب إقليمية وقطرية في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. والمؤسسة عضو مراقب دائم في الأمم المتحدة وهي معتمدة لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

<<https://www.idea.int>>

أدت جائحة كوفيد-١٩ الى تفاقم الوضع الاجتماعي والاقتصادي الهش في بلدان شمال أفريقيا وزيادة التحديات القائمة وخلق تحديات جديدة أمام التحول الديمقراطي في المنطقة. وعلى الرغم من إيلاء اهتمام كبير لمسألة عواقب كوفيد-١٩ على العمليات الانتخابية، فإن أثره على الدستورية وسيادة القانون في بلدان شمال أفريقيا حظي باهتمام أقل نسبياً.

ولهذا السبب، نظمت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، بالشراكة مع إدارة الشؤون السياسية في مفوضية الاتحاد الأفريقي، ندوة عبر الإنترنت بشأن موضوع أثر جائحة كوفيد-١٩ على الدستورية وسيادة القانون في بلدان شمال أفريقيا (الجزائر، مصر، ليبيا، موريتانيا، المغرب، الجمهورية الصحراوية وتونس). واستندت الندوة الى مبدئين: أولاً، الحاجة الى مراعاة الدستورية وسيادة القانون من حيث أهدافها النهائية، أي ضمان إحترام الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين في الأوضاع العادية والاستثنائية على السواء؛ ثانياً، إعتداد منظور شمولي يمكن من مراعاة ليس الحقوق المدنية والسياسية فحسب، بل والحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين في سياق أزمة كوفيد-١٩ في البلدان المعنية.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

International IDEA

Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Sweden

Telephone: +46 8 698 37 00

Email: info@idea.int

Website: <https://www.idea.int>

